



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2004–2005)

Nasjonalbudsjettet 2005

Innhold

1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen	5	4.1 Oppfølging av skattereformen	85
2 De økonomiske utsiktene	15	4.2 Kort om de sentrale elementene i skatte- og avgiftsopplegget for 2005	86
2.1 Hovedtrekk	15	4.3 Skatte- og avgiftsendringer	90
2.2 Internasjonal økonomi	19	4.4 Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter	96
2.3 Innenlandsk etterspørsel og produksjon .	26	4.5 Anslag for skatteutgifter og skatte-sanksjoner i 2004	97
2.4 Petroleumsvirksomheten.....	32	5 Tiltak for å bedre økonomiens virke-	
2.5 Utenriksøkonomien	35	måte	108
2.6 Arbeidsmarkedet	39	5.1 Hovedlinjer i strukturpolitikken	108
2.7 Konsumpriser, lønn og konkurransevne	41	5.2 Næringsstøtte	108
2.8 Nærmere om usikkerheten i de makro- økonomiske prognosene	47	5.3 Konkurransopolitikk og regulerings- reformer	117
3 Den økonomiske politikken	51	5.4 Modernisering av offentlig sektor	136
3.1 Retningslinjene for den økonomiske politikken	51	5.5 Oppfølgingen av handlingsplanen for bærekraftig utvikling	143
3.2 Budsjettpolitikken	53	5.6 Virkemidler i klimapolitikken – en sam- menlikning med andre land	152
3.3 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi	65	Vedlegg	
3.4 Pengepolitikken	71	1 Historiske tabeller og detaljerte anslags- tall	157
3.5 Statens petroleumsfond og Folketrygd- fondet	73	2 Tabelloversikt.....	170
3.6 Sysselsettingspolitikk	80	3 Figuroversikt	172
3.7 Inntektspolitikken	83	4 Oversikt over bokser	173
4 Hovedtrekkene i skatte- og avgifts- opplegget for 2005	85		



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 1

(2004–2005)

Nasjonalbudsjettet 2005

*Tilråding fra Finansdepartementet av 1. oktober 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen

Regjeringen legger med dette fram meldingen om Nasjonalbudsjettet 2005. Meldingen er utarbeidet i samarbeid med de enkelte departementene og bygger på opplysninger mottatt til og med 24. september.

Hovedmålene for den økonomiske politikken

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

På lang sikt er det veksten i fastlandsøkonomien som bestemmer utviklingen i velferden i Norge. Den økonomiske politikken må derfor legge avgjørende vekt på å fremme verdiskaping og produktivitet både i offentlig og privat sektor. Regjeringen har forbedret rammevilkårene for næringsvirksomhet, og vil gjennomføre reformer i skattesystemet og iverksette andre tiltak som kan øke vekstevnen i økonomien. Samtidig må den økonomiske politikken være opprettholdbar på lang sikt. Gjennomfø-

ringen av en pensjonsreform er et viktig skritt for å sikre dette.

Regjeringen vil følge retningslinjene for en forsvarlig, gradvis innfasing av oljeinntektene i økonomien som det var bred enighet om ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (2000–2001). Den økonomiske politikken må bidra til en balansert utvikling i produksjon og sysselsetting. Retningslinjene innebærer at pengepolitikken rettes inn mot lav og stabil inflasjon. På den måten har pengepolitikken en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen.

Regjeringen legger vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet. Moderate inntektsoppgjør er nødvendig for å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor og lav arbeidsledighet.

Den økonomiske utviklingen

Etter to år med relativt svak vekst i *norsk økonomi* tok aktiviteten seg opp i andre halvår i fjor. Den økonomiske politikken som har vært ført, viser dermed resultater. Lave renter og høy inntektsvekst stimulerer innenlandsk etterspørsel, og både det

private forbruket og boliginvesteringene vokser nå sterkt. Rentedifferansen overfor utlandet ble kraftig redusert gjennom fjoråret. Det har bidratt til at kronen, målt ved *industriens effektive kronekurs*, sveket seg med om lag 11 pst. fra desember 2002 til september 2004. Styrkingen av kronen gjennom 2002 er dermed langt på vei reversert. Sammen med sterkere vekst i internasjonal økonomi innebærer dette at utsiktene for de konkurranseutsatte næringene framstår som lysere enn for ett til to år siden.

Industriproduksjonen og den tradisjonelle vareeksporten vokser moderat. Sterkere vekst blant viktige handelspartnere og forbedret lønnsomhet gjør imidlertid at industriledere vurderer utsiktene framover som relativt gode. Oljeinvesteringene anslås å vokse sterkt både i 2004 og 2005, og også investeringene i fastlandsbedriftene ventes å ta seg opp. Alt i alt anslås nå *BNP for Fastlands-Norge* å øke med i overkant av 3 pst. både i 2004 og i 2005. *Importen* av tradisjonelle varer øker sterkt, og underbygger bildet av relativt sterk vekst i innenlandsk etterspørsel. Samtidig viser dette at en betydelig del av oppgangen i etterspørselen retter seg mot utenlandsproduserte varer og tjenester.

Oppsvinget i norsk økonomi reflekteres i en mer positiv utvikling i *arbeidsmarkedet*. Sysselsettingen økte sesongjustert med 10 000 personer fra 1. til 2. kvartal i år, etter en nedgang på 6 000 personer kvartalet før ifølge kvartalsvise nasjonalregnskapstall. Bedriftsundersøkelsen fra Aetat understøtter inntrykket av at etterspørselen etter arbeidskraft er i ferd med å ta seg opp. En økning i tilgangen på ledige stillinger trekker i samme retning. Bedringen i arbeidsmarkedet har ført til at flere personer aktivt søker arbeid. Denne økningen i arbeidsstyrken har bidratt til å dempe nedgangen i arbeidsledigheten i første halvår i år. I 2. kvartal utgjorde AKU-ledigheten sesongjustert 4,5 pst. av arbeidsstyrken, som er 0,2 prosentpoeng lavere enn for ett år siden. Siden årsskiftet er summen av registrert helt ledige og personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak redusert med om lag 6 000 personer. Det anslås nå en sysselsettingsvekst på ¼ pst. i år og ¾ pst. neste år. Arbeidsledigheten antas å avta gradvis. På årsbasis anslås ledigheten til 4,4 pst. i 2004 og 4,1 pst. i 2005.

Lønnsveksten har avtatt klart siden 2002. I Revidert nasjonalbudsjett 2004 ble lønnsveksten anslått til 3¾ pst. i inneværende år. Resultater fra de sentrale lønnsoppgjørene underbygger dette anslaget. Lønnsoverhenget inn i 2005 ser ut til å bli markert høyere enn i år, og det legges til grunn en årslønnsvekst på 4 pst. i 2005. Lønnsveksten hos våre handelspartnere anslås til 3 pst. både i inneværende og neste år.

Veksten i *konsumprisene* de siste årene har vært sterkt påvirket av energiprisene. Et markert fall i elektrisitetsprisene gjennom 2003 bidro til at konsumprisindeksen (KPI) i januar i år var 1,8 pst. lavere enn tolv måneder før. En mer stabil utvikling i elektrisitetsprisene i inneværende år har bidratt til at veksten i KPI har tatt seg opp igjen. I tillegg har økte bensinpriser bidratt til å trekke opp prisveksten. Veksten i KPI justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) har hittil i år vært svært lav. I august var KPI-JAE 0,1 pst. høyere enn ett år tidligere. Den lave underliggende prisveksten må ses i sammenheng med lav vekst i husleiene og at importprisene har fortsatt å falle til tross for kronesvekkelsen gjennom fjoråret. Samtidig har økt konkurranse bidratt til reduserte priser på enkelte varer og tjenester. Det ventes at prisveksten vil ta seg noe opp framover som følge av oppgang i prisene på importerte konsumvarer, og veksten i KPI-JAE anslås til ¼ pst. i 2004 og 1¾ pst. i 2005. Veksten i KPI anslås til ½ pst. i inneværende år og 2¼ pst. neste år. En økning i merverdiavgiftssatsene fra 1. januar 2005 med 1 prosentpoeng er anslått å trekke opp konsumprisveksten med vel ½ prosentpoeng neste år.

Veksten i *internasjonal økonomi* tok seg opp i løpet av fjoråret. Det er imidlertid fortsatt betydelig usikkerhet knyttet til konjunkturutviklingen framover. Det kan bl.a. knyttes til store ubalanser i amerikansk økonomi og virkningene på den økonomiske veksten av en vedvarende høy oljepris. Veksttaket har avtatt noe i USA de siste månedene, men samtidig er det nå tegn til noe sterkere vekst i flere av de store landene i euroområdet. Japan er inne i en oppgangsperiode som synes å være mer robust enn på mange år. Veksten i en rekke andre asiatiske land, herunder Kina, er svært høy, men sannsynligvis noe avtakende. Samlet for Norges handelspartnere anslås det en BNP-vekst på 2¾ pst. både i 2004 og 2005.

Oljeprisen har de siste månedene holdt seg klart høyere enn anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2004 på 200 kroner pr. fat. Det legges nå til grunn en gjennomsnittlig oljepris i 2004 på 250 kroner pr. fat. For 2005 anslås oljeprisen til 230 kroner pr. fat, mens det deretter antas at oljeprisen vil falle gradvis ned mot et nivå på 180 2005-kroner pr. fat. Den langsiktige banen for oljeprisanslaget er dermed hevet med 40 kroner pr. fat i forhold til tidligere anslag. Oljeprisen og utviklingen i oljemarkedet på lengre sikt vil bli nærmere drøftet i perspektivmeldingen, som Regjeringen tar sikte på å legge fram senere i høst. Det vises også til kapittel 2 i denne meldingen.

Utfordringer i den økonomiske politikken

Retningslinjene for budsjettpolitikken, som et bredt flertall i Stortinget sluttet seg til våren 2001, sikter mot en langsiktig, forsvarlig innføring av oljeinntektene i norsk økonomi, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond (handlingsregelen). Retningslinjene bygger på at budsjettpolitikken må være opprettholdbar over tid. Samtidig skal budsjettpolitikken bidra til en stabil økonomisk utvikling. I denne sammenheng er det viktig å unngå at store svingninger i oljeprisen eller avkastningen i Petroleumsfondet fra år til år forplanter seg til fastlandsøkonomien gjennom store svingninger i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. I perioder med høy ledighet åpner retningslinjene for at handlefriheten i budsjettpolitikken som oljeinntektene gir, kan utnyttes til å stimulere produksjon og sysselsetting. Motsatt vil det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy kapasitetsutnyttelse og presstendenser i økonomien.

Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og etterspørsel. Handlingsregelen uttrykker at budsjettpolitikken skal ha en mellomlangsigte forankring. Ved å knytte bruken av oljeinntekter til det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet legges det opp til at de såkalte automatiske stabilisatorene i økonomien skal få virke. I en høykonjunktur vil økte skatteinntekter slå ut i bedret budsjettbalanse, og motsatt i en lavkonjunktur. Retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer videre at pengepolitikken har en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. På kort og mellomlang sikt må imidlertid pengepolitikken avveie hensynet til lav og stabil inflasjon opp mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. I tråd med dette ble rentene satt kraftig ned gjennom 2003 da det var klart at veksten i norsk økonomi var betydelig dempet, og arbeidsledigheten økte. Et hovedhensyn ved innretningen av budsjettpolitikken de siste årene har vært å gi rom for lettelse i pengepolitikken, og motvirke at kronen igjen styrker seg markert. Med utsikter til god vekst gjennom inneværende og neste år må hensynet til en stabil utvikling i økonomien, og spesielt behovet for å opprettholde et sterkt, konkurranseutsatt næringsliv, tillegges stor vekt også i utformingen av statsbudsjettet for 2005.

Olje og gass er ikke-fornybare ressurser. En vesentlig del av de løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten kan ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand, men innebærer en omplassering av olje- og gassressursene til finansiell formue

i Statens petroleumsfond. Innbetalingene til staten har sitt motstykke i en reduksjon av verdien av statens petroleumsressurser. Skal vi ha glede av petroleumsinntektene på varig basis, må bruken av inntektene frikoples fra de løpende innbetalingene til staten. Retningslinjene for budsjettpolitikken ivaretar dette hensynet. Netto kontantstrømmen fra oljevirksomheten overføres i sin helhet til Statens petroleumsfond, mens det over tid bare er realavkastningen av fondet som skal brukes. På denne måten unngår en å tære på formuen i fondet, slik at petroleumsinntektene bidrar til å bedre velferden også for kommende generasjoner.

Aldringen av befolkningen og økende tilleggs pensjoner vil gi et sterkt underliggende press i retning av økte utgifter framover. Selv om høy yrkesdeltakelse og store oljeinntekter gir oss et godt utgangspunkt for å møte en slik utvikling, er veksten i utgifter knyttet til en økende andel eldre så sterk at den bare i begrenset grad kan finansieres av kapitalen som bygges opp i Petroleumsfondet. Tidligere framskrivinger av budsjettbalansen har indikert et langsiktig innstrammingsbehov på om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge, jf. nærmere omtale i kapittel 3. Dette understreker at det over tid er nødvendig med reformer både i pensjonssystemet og på andre områder i offentlig sektor for å sikre langsiktig bærekraft i statsfinansene. Det vil alltid være usikkerhet knyttet til slike langsiktige framskrivinger, men selv med vesentlig gunstigere forutsetninger om inntektene fra oljevirksomheten forsvinner ikke det langsiktige innstrammingsbehovet. Regjeringen vil komme tilbake til beregninger av utviklingen i statsfinansene samt konsekvenser for den økonomiske politikken i perspektivmeldingen og i meldingen om Pensjonskomisjonens innstilling, som planlegges lagt fram senere i høst.

Størrelsen på det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet nærmer seg det vi på lang sikt kan bruke av oljeinntektene uten å tære på kapitalen i Petroleumsfondet. Dette betyr at veksten i statens utgifter framover må begrenses. Spesielt er det viktig at tidligavgang fra arbeidslivet, som har ført til en kraftig økning i folketrygdens utgifter de siste årene, reduseres. For at budsjettet skal være i generasjonsmessig balanse må nye, kostnadskrevenne satsinger i hovedsak finansieres med tilsvarende innsparinger på andre budsjettområder. Strukturelle reformer er også nødvendig for å begrense den underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter. Regjeringens mål er at den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter over tid ikke skal overstige veksten i BNP for Fastlands-Norge.

Regjeringen vil innrette budsjettpolitikken slik at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næ-

ringsliv og gjør offentlig virksomhet mer effektiv. Produksjonen av olje og gass vil etter hvert avta. På lengre sikt er det vekstevnen i fastlandsøkonomien som er avgjørende for den framtidige utviklingen i velferden i Norge.

En skattereform, som skissert i Regjeringens skattemelding, og en gradvis reduksjon i skatte- og avgiftsnivået vil bidra til å bedre utnyttelsen av våre samlede ressurser. For å styrke vekstevnen i fastlandsøkonomien er det i tillegg viktig å prioritere tiltak for å forbedre infrastrukturen, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling. Moderniseringsarbeidet i offentlig forvaltning har som siktemål at kvaliteten og brukervennligheten bedres, produktiviteten øker og ressursene kanaliseres til de områdene der behovene er størst.

Budsjettpolitikken i 2005

Da Stortinget våren 2001 behandlet retningslinjene for den økonomiske politikken, ble det lagt til grunn at handlingsregelen ville gi rom for å øke bruken av petroleumsinntekter med knapt 26 mrd. 2005-kroner fra 2001 til 2005, og med 49 mrd. 2005-kroner for hele perioden fram til 2010. Svak utvikling i internasjonale finansmarkeder gjennom 2001 og 2002 trakk imidlertid den faktiske avkastningen i Statens petroleumsfond betydelig ned. Dette har bidratt til å redusere anslagene for fondskapitalen, slik at de er lavere enn nivåene en forventet i 2001 i flere år framover, til tross for at oljeprisen nå anslås betydelig høyere enn den gangen. Samtidig er nivået på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for årene 2001–2004 justert opp, blant annet som følge av svakere vekst i skatte- og avgiftsinntektene enn tidligere anslått.

I Nasjonalbudsjettet 2004 ble det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2004 anslått til 50,7 mrd. kroner. Etter dette har det kommet ny informasjon om bl.a. utviklingen i skatter og avgifter som innebærer et høyere nivå på det strukturelle underskuddet. Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2004 bidro også til å øke det strukturelle underskuddet med 0,7 mrd. kroner. I denne meldingen anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2004 til 58,2 mrd. 2004-kroner, tilsvarende 60,1 mrd. 2005-kroner.

Anslagene for kapitalen i Statens petroleumsfond for årene framover er oppjustert i forhold til Revidert nasjonalbudsjett 2004, først og fremst som følge av høyere oljepriser enn tidligere lagt til grunn. Netto kontantstrømmen fra oljevirkomheten anslås nå til om lag 205 mrd. kroner både i 2004 og 2005. Sammenliknet med Revidert nasjonalbud-

sjett innebærer dette en økning på henholdsvis 46 mrd. kroner i 2004 og 68 mrd. kroner i 2005.

Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet er kommet opp på et høyt nivå. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2004 ligger ifølge oppdaterte anslag om lag 25 mrd. kroner over forventet realavkastning av Petroleumsfondet, målt i 2005-priser. Over tid må statsbudsjettet være i balanse, inklusive avkastningen fra statens finansformue. For at budsjettpolitikken skal være opprettholdbar, må derfor bruken av oljeinntekter bringes tilbake til banen som følger av handlingsregelen, dvs. at det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet må være på linje med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.

Samtidig understreker de betydelige revisjonene av anslagene for det strukturelle underskuddet og kapitalen i Petroleumsfondet gjennom de siste årene at handlingsregelen ikke kan anvendes mekanisk. I retningslinjene som ble forelagt Stortinget våren 2001, understrekes det at svingninger i fondskapitalen og i faktorer som påvirker det strukturelle underskuddet, ikke bør slå direkte ut i budsjettpolitikken i det enkelte år. Dersom en nå skulle bringe bruken av petroleumsinntekter ned på linje med forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond, måtte budsjettpolitikken ha vært strammet kraftig til. En slik brå omlegging av politikken ville ha vært i strid med intensjonen bak retningslinjene om jevn innføring av oljeinntektene.

Regjeringen legger stor vekt på å gjennomføre en skattereform i tråd med forslagene i St.meld. nr. 29 (2003–2004). Et hovedmål med reformen er å oppnå økt likebehandling av reelle arbeidsinntekter og stimulere til økt yrkesdeltakelse. Netto skattelettelser kombineres med en viss forskyvning av samlet skattebyrde fra arbeid til forbruk, ved at merverdiavgiftssatsene øker med 1 prosentpoeng. Regjeringen legger vekt på at dette skjer innenfor en forsvarlig budsjettmessig ramme, som understøtter den positive utviklingen i norsk økonomi.

Innretningen av budsjettpolitikken de siste par årene har gitt rom for betydelige lettelser i pengepolitikken. En reversering av kronestyrkingen gjennom 2002 har dempet presset på konkurranseutsatt sektor, og lave renter gir nå sterke impulser til vekst i den innenlandske etterspørselen. I den nåværende konjunktursituasjonen, der oppgangen i norsk økonomi er i ferd med å få fotfeste, ville en ny, markert styrking av kronen kunne sette det konkurranseutsatte næringslivet i en meget vanskelig situasjon. Budsjettpolitikken for 2005 må innrettes slik at den bidrar til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.

De sentrale hensynene som her er nevnt, er re-

flektert i budsjettoplegget for 2005 på følgende måte:

- Regjeringen foreslår et budsjett med et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 66,4 mrd. kroner. Dette innebærer at det brukes vel 24 mrd. kroner mer i 2005 enn det en mekanisk anvendelse av handlingsregelen tilsier. Merbruken av oljeinntekter anslås å gå noe ned fra 2004.
- Budsjettoplegget virker om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten, når en tar hensyn til sammensetningen av budsjettets inntekts- og utgiftsside.
- Samlet sett innebærer budsjettforslaget for 2005 netto bokførte skattelettelser på 1,65 mrd. kroner. Reduserte skatter bedrer ressursbruken og virker mindre ekspansivt på økonomien enn en tilsvarende økning i offentlig kjøp av varer eller tjenester. En slik innretning av budsjettpolitikken vil dermed støtte opp under målet om et sterkt, konkurransedyktig næringsliv.

Bruken av petroleumsinntekter i 2005 tilsvarer en forventet avkastning på Petroleumsfondet som nås først mot slutten av dette tiåret. Det er følgelig ikke rom for noen vesentlig økning i bruken av oljeinntekter de nærmeste årene. Det understreker at nye kostnadskrevende satsinger i hovedsak må finansieres med tiltak som reduserer statens utgifter på andre områder. En hovedutfordring blir å bremse den sterke underliggende veksten i trygde- og sykdomsrelaterte utgifter, som i økende grad framstår som en binding på budsjettet.

Hovedtrekkene i budsjettoplegget for 2005 kan oppsummeres i følgende punkter:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 66,4 mrd. kroner, som er en økning på 6,3 mrd. kroner fra 2004. Anslaget på det strukturelle underskuddet er vel 24 mrd. kroner over forventet realavkastning av kapitalen i Petroleumsfondet ved inngangen til 2005. Dette innebærer en viss nedgang i merbruken av oljeinntekter i forhold til 2004.
- Det strukturelle underskuddet, målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, øker med 0,4 prosentpoeng fra 2004 til 2005. Når en tar hensyn til budsjettets sammensetning, virker budsjettet om lag nøytralt på økonomien, jf. omtale i avsnitt 3.2.7.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på vel 1 $\frac{3}{4}$ pst. eller i underkant av 11 mrd. kroner regnet i forhold til anslag på regnskap for 2004. Som gjennomsnitt over perioden 2002–2005 anslås utgiftsveksten til 2,1 pst., dvs. noe lavere enn gjennomsnittlig BNP-vekst for Fastlands-Norge i samme periode på 2,2 pst.

- Skatte- og avgiftsforslag som reduserer bokførte skatter og avgifter med 1,65 mrd. kroner fra 2004 til 2005, inkludert virkningen av vedtak i 2004 som har budsjettvirkning i 2005. Påløpte, nye netto skatte- og avgiftslettelser utgjør om lag 3,3 mrd. kroner.
- Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd anslås til 74,3 mrd. kroner. Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet dekkes ved en overføring fra Statens petroleumsfond.
- Basert på en forutsetning om en gjennomsnittlig oljepris i 2005 på 230 kroner pr. fat anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 204,5 mrd. kroner.
- Netto avsetning til Statens petroleumsfond, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 130,1 mrd. kroner i 2005. I tillegg kommer renter og utbytte på kapitalen i fondet. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond anslås til knapt 170 mrd. kroner.
- Når en tar hensyn til omvurderinger, bl.a. som følge av valutakursendringer, anslås den samlede kapitalen i Statens petroleumsfond å øke fra 1053 mrd. kroner ved utgangen av inneværende år til 1244 mrd. kroner ved utgangen av 2005.
- Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning anslås til vel 170 mrd. kroner, tilsvarende 9,8 pst. av BNP. Dette tilsvarer overskuddsbegrepet som benyttes som kriterium for offentlig finansiering i EU-landene. Offentlig forvaltnings nettofordringer anslås til om lag 1550 mrd. kroner, eller vel 88 pst. av BNP, ved utgangen av 2005.

Skatter og avgifter

Regjeringen fremmet i mars i år forslag til omfattende endringer i skattesystemet, jf. St.meld. nr. 29 (2003–2004) Om skattereform. Endringene bygger i hovedsak på anbefalingene til Skaugeutvalget i NOU 2003: 9. Stortingets behandling av forslaget til skattereform gir grunnlag for å iverksette reformen etter hovedlinjene som ble skissert i meldingen.

De overordnede målene med Regjeringens reformforslag er et enklere og mer rettferdig skattesystem og redusert skatte- og avgiftsnivå. Dette skal bidra til økt verdiskaping. Endringer i skattesystemet er nødvendig av flere grunner:

- Arbeidsinntekter bør likebehandles skattemessig, enten de er opptjent av en lønnstaker, en aktiv eier i eget aksjeselskap eller en personlig næringsdrivende. Det krever betydelige reduksjoner i marginalskatten på arbeid i kombinasjon med økt marginalskatt på aksjeinntekter mv., slik at delingsmodellen kan fjernes.

- EØS-avtalen setter begrensninger for skattesystemet. Hovedregelen for kapitalbeskatningen er at eiere eller aksjer fra andre EØS-land ikke må diskrimineres. Godtgjørelsessystemet og RISK-reglene innebærer at utbytte og gevinster fra utenlandske aksjer i dag beskattes hardere enn utbytte og gevinster fra aksjer i norske selskap.
- Skattesystemet må i større grad gjøre det mer lønnsomt å arbeide.
- Det er behov for å forenkle og rydde opp i skattesystemet, særlig i personbeskatningen, som kjennetegnes ved mange fradragsordninger og særregler som ikke alltid er godt begrunnet.
- Formuesskatten virker negativt for privat eierskap, nyskaping og investeringer i Norge.
- Økning av skatten på høy eieravkastning må ses i sammenheng med at formuesskatten trappes ned med sikte på fjerning. Kapitalbeskatningen reduseres samlet sett. Allerede i 2005 foreslås enkelte lettelser i formuesskatten. Innslagspunktet i formuesskatten økes, og det innføres en felles verdsettelsessats på 65 pst. for alle aksjer, også børsnoterte aksjer og andeler i verdi-papirfond.
- I likhet med Skaugeutvalget mener Regjeringen det er nødvendig med en gjennomgang av fradragsordningene i skattesystemet med sikte på forenkling. Regjeringen foreslår å rydde opp i en del fradragsordninger i 2005, som også vil bidra til å finansiere reformen og gi økt likebehandling.
- Fordelsskatten på egen bolig fjernes i 2005.

Hovedelementene i skattereformen og skatte- og avgiftsopplegget for 2005 kan oppsummeres slik:

- Delingsmodellen fjernes, samtidig som det innføres en skatt på høy eieravkastning fra 2006 (aksjonærmodellen for personlige aksjonærer og en skjermingsmodell for personlig næringsdrivende). I aksjonærmodellen vil avkastning tilsvarende risikofri rente bli skjermet for skatt ved uttak. Avkastning (utbytte og gevinst) utover dette vil bli skattlagt på aksjonærens hånd med 28 pst. Når en tar hensyn til at bedriften har betalt skatt på overskudd, blir marginalskatten på utbytte 48,16 pst. Dette vil også bli skattesatsen for reelle arbeidsinntekter som tas ut som utbytte.
- For å kunne fjerne delingsmodellen må innføring av aksjonærmodellen kombineres med betydelige reduksjoner i de høyeste marginalskattene på lønnsinntekt. Toppskattesatsene foreslås redusert med opptil 4 prosentpoeng i 2005. Skattereformen tilsier en ytterligere reduksjon i marginalskatten på høye arbeidsinntekter i 2006.
- Reduserte marginalskatter på arbeidsinntekter er også avgjørende for å stimulere til økt yrkesdeltakelse. Det er lagt betydelig vekt på at også skattytere med midlere og lave lønnsinntekter skal få redusert skatt. I 2005 utvides derfor minstefradraget for lønnsinntekt. Samlet får vel 1,1 mill. skattytere lavere marginalskatt på lønn.
- Det innføres skattefritak for utbytter og gevinster mellom selskaper (fritaksmetoden) fra 2004. Skattefritaket vil hindre kjedebeskatning mellom selskaper. Fritaksmetoden for selskaper kombinert med aksjonærmodellen for personlige aksjonærer vil fjerne gjeldende usikkerhet knyttet til om den norske aksjeinntektsbeskatningen er i samsvar med EØS-avtalen, ved at RISK- og godtgjørelsesreglene oppheves.

Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2005 innebærer samlede netto skattelettelser i 2005 på 1,65 mrd. kroner bokført. Nye netto skatte- og avgiftslettelser utgjør om lag 3,3 mrd. kroner på løpt og om lag 2,8 mrd. kroner bokført i 2005. Vedtak i 2004, som har budsjettvirkning også i 2005, innebærer en skjerpelse på om lag 1,15 mrd. kroner bokført.

Det legges opp til å øke alle merverdiavgiftssatsene med 1 prosentpoeng, slik at den generelle merverdiavgiftssatsen øker fra 24 til 25 pst., satsen på matvarer fra 12 til 13 pst. og den laveste satsen fra 6 til 7 pst. Netto skattelettelser kombineres dermed med en viss forskyvning av samlet skattebyrde fra arbeid til forbruk.

Skatte- og avgiftsopplegget er nærmere omtalt i kapittel 4 i denne meldingen og i St.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte-, avgifts- og tollvedtak og Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte- og avgiftsopplegget 2005 – lovendringer.

Viktige prioriteringer i budsjettets utgifter for 2005

I 2005-budsjettet har Regjeringen funnet plass til å prioritere flere sentrale politikkområder i tråd med Sem-erklæringen. Regjeringens hovedprioriteringer på utgiftssiden i 2005-budsjettet er:

- *Opptrapping av internasjonal bistand.* Regjeringen foreslår en økning av bistandsbevilgningene på 1,6 mrd. kroner i forhold til 2004. Det foreslås en bistandsramme på vel 16,6 mrd. kroner for 2005. Bistandsbudsjettets andel av anslått bruttonasjonalinntekt (BNI) øker dermed fra 0,94 pst. i 2004 til 0,95 pst. i 2005. Utviklingen i bistandsbudsjettets andel av BNI må ses i lys av at anslaget for BNI er kraftig oppjustert blant annet som følge av høyere oljepris enn tidligere lagt til grunn. I 2001 utgjorde bevilgnin-

- gen til offisiell utviklingshjelp 0,89 pst. av anslått BNI, tilsvarende 12,3 mrd. kroner. Bistandsbevilgningene er økt med 4,3 mrd. kroner fra 2001 til 2005. Regjeringen vil styrke innsatsen for bekjempelse av fattigdom gjennom økt satsing på blant annet utdanning, korrupsjonsbekjempelse og godt styresett, tiltak mot hiv/aids-epidemien, næringsstøtte, fredsbygging og humanitær bistand.
- *Flere barnehageplasser.* Regjeringen foreslår økte bevilgninger til barnehagesektoren under Barne- og familiedepartementets budsjett med om lag 1,4 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett for 2004. Dette tilsvarer en reell vekst på i overkant av 1 mrd. kroner. I perioden 2002–2004 har Regjeringen økt bevilgningene til barnehagesektoren med om lag 5,5 mrd. kroner nominelt. Regjeringens viktigste mål i barnehagepolitikken er barnehageplass til alle som ønsker det. I tillegg til å videreføre dagens tilskuddsordninger, legger Regjeringen bevilgningsmessig til rette for at 9 000 flere barn skal få et barnehagetilbud i 2005. Videre foreslår Regjeringen økte midler til likebehandling av private og offentlige barnehager. Det foreslås en økning av skjønnsmidlene med 230 mill. kroner, slik at private barnehager sikres en offentlig finansiering fra 1. august 2005 som tilsvarer 85 prosent av det de offentlige barnehagene mottar.
 - *Styrking av kommuneøkonomien.* Regjeringen legger opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på nærmere 2¼ mrd. kroner fra 2004 til 2005, tilsvarende vel 1¼ pst., regnet i forhold til inntektsnivået som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Den reelle veksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til 1 mrd. kroner. Budsjettforslaget innebærer at den samlede inntektsveksten er høyere enn lagt til grunn i Kommuneproposisjonen 2005, jf. nærmere omtale nedenfor.
 - *Satsing på forskning og innovasjon.* I Regjeringens budsjettforslag anslås de samlede forskningsbevilgningene til 14,2 mrd. kroner, som er en økning på om lag 375 mill. kroner i forhold til saldert budsjett 2004. De totale bevilgningene til forskning over statsbudsjettet er dermed økt med om lag 3,2 mrd. kroner siden 2001. I tillegg kommer ordningen med skattefradrag for forskningsutgifter i bedriftene (Skattefunn). Skattefunn anslås å gi en skattelettelse på om lag 1,8 mrd. kroner i 2004. Kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping foreslås økt med 3,2 mrd. kroner fra 1. januar 2005. Samlet kapital i fondet blir da 36 mrd. kroner. Nye såkornfond i 2005 på 500 mill. kroner, samt 125 mill. kroner i tapsavsetning, er et ledd i Regjeringens innovasjonssatsing. Skattefunn, nye såkornfond, HØYKOM og økte næringsrettede forskningsbevilgninger, herunder til petroleumsforskning, stimulerer til økt forsknings- og innovasjonsaktivitet i næringslivet.
 - *Kvalitet i grunnopplæringen.* Regjeringen foreslår at det bevilges 700 mill. kroner i 2005 for å starte gjennomføringen av reformen i grunnopplæringen som ble presentert i St.meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring. Om lag 500 mill. kroner av dette skal benyttes til kompetanseutvikling. Timetallet i barnetrinnet i grunnskolen foreslås utvidet med ytterligere fire skoletimer fra høsten 2005. I løpet av perioden 2002–2005 er dermed timetallet i grunnskolen utvidet med til sammen 12 timer.
 - *Videre opptrapping av psykiatrisatsingen.* Psykisk helse er et viktig satsingsområde for Regjeringen, og det er satt av om lag 4,3 mrd. kroner til gjennomføring av planen i budsjettforslaget for 2005. Sammenliknet med saldert budsjett for 2004 innebærer det en reell økning av driftsbevilgningen på 853 mill. kroner. Veksten i bevilgningene til drift er nesten fordoblet i 2005 sammenliknet med 2004. I perioden 2002–2005 er bevilgningene til psykiatriplanen økt med nesten 2¾ mrd. kroner. Det legges opp til et investeringsnivå i 2005 på vel 700 mill. kroner i forbindelse med psykiatrisatsingen.
 - *Styrking av politiet.* Regjeringens forslag innebærer en reell økning i bevilgningene til politiet med om lag 250 mill. kroner i forhold til saldert budsjett 2004. Av dette utgjør om lag 100 mill. kroner dekning av helårseffekten av økte driftsmidler til politidistriktene som ble bevilget i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2004. I tillegg er det generelle driftsbudsjettet økt med om lag 100 mill. kroner, som vil gi politiet mulighet til å øke aktiviteten. Det foreslås også økt bevilgning til Politihøgskolen, slik at opptaket kan økes med tre klasser.
 - *Tiltak mot fattigdom og rusmisbruk.* Det foreslås en opptrapping av bevilgningene til tiltak mot fattigdom med ytterligere 255 mill. kroner i forhold til saldert budsjett 2004. Regjeringen har med dette økt bevilgningene til fattigdomstiltak, inklusive tiltak rettet mot de tyngste rusmiddelbrukerne, med vel 1,2 mrd. kroner i perioden 2002–2005. Etter at samarbeidsregjeringen tiltrådte, er det samlet bevilget om lag 3,2 mrd. kroner til ekstra tiltak mot fattigdom og rusmisbruk over årene 2002–2005. Tiltak for å styrke arbeidslivstilknytningen for personer som står

helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet, prioriteres.

- *Økt satsing på kollektivtransport.* Regjeringen prioriterer kollektivtransporten høyt. Samlet er kollektivtransporten reelt styrket med om lag 1,7 mrd. kroner i budsjettforslaget for 2005 i forhold til saldert budsjett for 2001, dels gjennom avgiftslettelser og dels gjennom økte bevilgninger over Samferdselsdepartementets budsjett. I 2005-budsjettet foreslår Regjeringen blant annet økte bevilgninger til Jernbaneverket, styrking av belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk som ble etablert i 2004, og økt kjøp av persontransporttjenester fra NSB.
- *Framtidsrettet miljøinnsats.* Regjeringen fører en offensiv miljøpolitikk. Det foreslås økte bevilgninger på flere områder, herunder til friluftsmål, kulturminnevern, opprydding i forurenset grunn og sedimenter og til arbeidet med en helhetlig forvaltningsplan for Lofoten-Barentshavet, og til oppfølgingen av EUs rammedirektiv for vann. Det legges opp til at et kvotesystem for klimagasser skal være på plass fra og med 2005. Bevilgningene til nytt skogvern foreslås økt med nær 40 mill. kroner. Miljøinnsatsen styrkes også gjennom endringer i avgiftspolitikken. Det foreslås blant annet å likebehandle nullutslippskjøretøy som bruker hydrogen som drivstoff, med el-biler i bilavgiftssystemet. Satsingen på nye fornybare energikilder styrkes ved at inntektene til Enova øker med 90 mill. kroner.

Kommuneopplegget 2005

Kommunesektoren er produsent av mange viktige velferdstjenester. Gjennom moderniseringsprogrammet bidrar Regjeringen til kommunenes arbeid med å modernisere og effektivisere sin virksomhet. Dette arbeidet går langs to hovedlinjer. For det første er det et mål å styrke kommunene ved å øke det handlingsrommet de arbeider innenfor. For det andre vil Regjeringen støtte opp om lokalt utviklingsarbeid i kommunene som bidrar til at kommunene blir mer effektive og bedre tjenesteprodusenter. For å sikre kommuner og fylkeskommuner størst mulig grad av frihet til å tilpasse tjenesteytingen til brukernes behov, mener Regjeringen at ramrefinansiering skal være hovedmodellen for finansiering av kommunesektoren.

Den reelle veksten i kommunenes samlede inntekter fra 2003 til 2004 anslås nå til om lag 7¼ mrd. kroner, tilsvarende i underkant av 3¾ pst. Dette er om lag som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2004.

Veksten i kommunenes inntekter i 2004 er den sterke siden 1997.

Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2005 innebærer en reell vekst i kommunenes samlede inntekter på nærmere 2¾ mrd. kroner i forhold til det nivået på kommunesektorens inntekter i 2004 som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Dette innebærer en sterkere inntektsvekst enn det som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2005. Den reelle veksten i kommunesektorens frie inntekter er anslått til 1 mrd. kroner, tilsvarende knapt ¾ pst. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2004 innebærer forslaget en reell økning i de samlede inntektene på vel 1½ pst., tilsvarende knapt 3½ mrd. kroner og en økning i de frie inntektene på om lag 2 mrd. kroner. Den høyere veksten må ses i sammenheng med den anslåtte reduksjonen i skatteinntektene for kommunene i 2004.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Pengepolitikken

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

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

Norske renter er nå, i likhet med internasjonale renter, på et historisk lavt nivå. Norges Bank har redusert styringsrenten med i alt 5,25 prosentpoeng siden desember 2002, til 1,75 pst. Rentedifferansen i forhold til utlandet er redusert, og dette har bidratt vesentlig til svekkelsen av kronekursen siden desember 2002.

Tolvmånedersveksten i underliggende inflasjon (KPI-JAE) har så langt i år vært svært lav. Den lave prisveksten må ses i lys av styrkingen av norske kroner gjennom 2001 og 2002 og økende import fra lavkostland, herunder Kina. Videre har bl.a. økt konkurranse innenlands medvirket til å trekke prisveksten ned.

Anslagene i denne meldingen tegner et bilde av norsk økonomi med god vekst i 2004 og 2005. Svekkelsen av kronkursen siden årsskiftet 2002/2003 bidrar isolert sett til å styrke utsiktene for den konkurranseutsatte delen av næringslivet. En svakere krone og sterkere økonomisk vekst ventes gradvis å føre til at prisstigningen tiltar. Det vises til avsnitt 3.4 for nærmere omtale av pengepolitikken.

Statens petroleumsfond

Inntektene i Statens petroleumsfond er definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, avkastningen fra fondets plasseringer og netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten. Fondets utgifter består av en årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. Denne overføringen tilsvarer det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet.

Petroleumsfondet er et finanspolitisk styringsmiddel som synliggjør statens bruk av petroleumsinntekter. Ved etableringen av fondet i 1990, da Stortinget vedtok petroleumsfondsloven, ble det lagt vekt på at avsetningen av fondsmidler må inngå i en helhetlig budsjettprosess, slik at fondsoppbygging gjenspeiler faktiske overskudd på statsbudsjettet.

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

En uavhengig ekspertgruppe, ledet av professor Agnar Sandmo, har nylig vurdert anvendelser av Norges kapitalstyrke. En vurdering av hvorvidt deler av Petroleumsfondet burde investeres i norske bedrifter inngikk i mandatet for dette arbeidet. Gruppen finner ikke belegg for å hevde at det er generell knapphet på kapital i norsk næringsliv, og gir sterk faglig støtte til hovedlinjene for forvaltningen av petroleumsinntektene, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.5.3.

Kapitalen i Petroleumsfondet var ved utgangen av juni i år 942,4 mrd. kroner. Ved utgangen av 2004 er fondskapitalen i denne meldingen anslått til om lag 1053 mrd. kroner.

Regjeringen foreslo i Revidert nasjonalbudsjett 2004 etiske retningslinjer for forvaltningen av Statens petroleumsfond. Stortinget stilte seg bak forslaget. Regjeringen vil i løpet av inneværende år oppnevne Petroleumsfondets etiske råd. Rådet skal blant annet gi Finansdepartementet råd om eventuelle konkrete selskaper som bør utelukkes fra Petroleumsfondet i henhold til de etiske retningslinjene.

Det vises til nærmere drøfting av Petroleumsfondet i avsnitt 3.5.

Syssettings- og inntektspolitikken

Det norske arbeidsmarkedet fungerer i all hovedsak godt. Yrkesdeltakelsen er høy og arbeidsledigheten er lav i internasjonal målestokk. Den sterke økningen i antall trygdemottakere gir grunn til bekymring. Siden 1995 har til sammen om lag 200 000 flere personer kommet over på folketrygdens helserelaterte ytelser, og om lag 20 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder mottar nå trygd fra det offentlige. I årene framover ventes det moderat vekst i arbeidsstyrken. For å sikre vekstevnen i norsk økonomi er det viktig at velferdsordningene utformes slik at de stimulerer til deltakelse i arbeidslivet. I løpet av de siste årene er det iverksatt en rekke tiltak for å bedre arbeidsmarkedets virkemåte og for å motvirke den kraftige tilstrømmingen til ulike trygdeordninger. Blant annet er varigheten i dagpengeordningen redusert, utdanning som atferingstiltak er mer målrettet og uførestønaden er delt i en varig og en tidsbegrenset stønad. Disse endringene sikter mot å stimulere til arbeid.

For å dempe tilgangen til uføretrygd er det igangsatt et arbeid som skal vurdere prosedyrene for innvilgelse av uføretrygd. Regjeringen vil iverksette forsøk med ulike modeller som skal sikre en mer uavhengig medisinsk vurdering enn det som kan gis av pasientens egen behandlende lege.

Sykefraværet har vokst kraftig de siste ti årene, og Norge er blant de OECD-landene som har høyest sykefravær. Intensjonsavtalen for et inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og Regjeringen i oktober 2001 for en fireårsperiode. Et delmål er at sykefraværet skal reduseres med 20 pst. fra 2. kvartal 2001 til 2. kvartal 2005. Etter en økning på nær 5 pst. både i 2002 og 2003, ble sykefraværet redusert i 2. kvartal i år. For at målsettingen i intensjonsavtalen skal oppfylles, må sykefra-

været likevel reduseres med i overkant av 20 pst. fra dagens nivå. Intensjonsavtalen skal evalueres etter at tall for 2. kvartal 2005 foreligger.

Det økte sykefraværet skyldes i all hovedsak økt langtidsfravær. For å hindre utstøting fra arbeidsmarkedet er det viktig at sykelønnsordningen utformes slik at flest mulig vender tilbake til arbeidslivet etter å ha vært langvarig syk. På denne bakgrunn foreslår Regjeringen at det fra 1. april 2005 innføres et økonomisk medansvar for arbeidsgivere på 10 pst. for den delen av sykeperioden som finansieres over folketrygden. Samtidig foreslås arbeidsgiverperioden redusert fra 16 til 14 dager. Endringen i sykelønnsordningen vil gi et økonomisk incitament for arbeidsgiverne til å iverksette sykdomsforebyggende tiltak, samtidig som innsatsen for å få langtidssykemeldte tilbake i arbeid blir forsterket.

Hovedmålet for *arbeidsmarkedspolitikken* er at arbeidsledige raskest mulig skal komme i arbeid. Aetat arbeider aktivt for å stimulere jobbsøkingen. Det foreslås et gjennomsnittlig nivå på 12 500 plasser under ordinære arbeidsmarkedstiltak i første halvår 2005. Prioriterte grupper vil være langtidsledige, ungdom og innvandrere. Nivået på arbeidsmarkedstiltak for andre halvår 2005 vil bli vurdert nærmere i Revidert nasjonalbudsjett 2005. Regjeringen foreslår om lag 24 500 plasser i 2005 under de spesielle tiltakene for yrkeshemmede. Dette er i gjennomsnitt om lag 2000 flere tiltaksplasser enn i 2004.

Det inntektspolitiske samarbeidet er en viktig del av den samlede økonomiske politikken. Gjennomføringen av lønnsoppgjørene er partenes ansvar. Regjeringen legger samtidig vekt på å videreføre en økonomisk politikk som bidrar til at kostnadsveksten bringes ned på linje med utviklingen hos våre handelspartnere. Kronesvekkelsen siden desember 2002 har bidratt til å bedre utsiktene for de konkurranseutsatte næringene. Lønnsveksten i norsk industri har avtatt betydelig siden 2002, men kostnadsnivået er fortsatt høyt. Lønnskostnadene i norsk industri har siden 1997 vokst med til sammen 14 prosentpoeng mer enn hos våre handelspartnere regnet i nasjonal valuta. I 2004 anslås den samlede årslønnsveksten til 3¾ pst., mens lønnsveksten hos handelspartnerne anslås til 3 pst.

Tiltak for å bedre effektiviteten i økonomien

Produksjonen i Fastlands-Norge utgjør over ¾ av den samlede verdiskapingen i norsk økonomi i 2004, og denne andelen vil vokse betydelig etter

hvert som produksjonen av petroleum går ned. Regjeringen legger derfor avgjørende vekt på å styrke vekstevnen til fastlandsøkonomien og å utnytte landets ressurser så effektivt som mulig.

Økonomier som vokser raskt og har lav arbeidsledighet over tid, er kjennetegnet ved høy omstillingstakt og god evne til å ta i bruk ny teknologi og nye måter å organisere produksjonen på. Evnen til omstilling og innovasjon innebærer at ressursene kanaliseres dit de kaster mest av seg, og at ledige ressurser raskt fanges opp i produktive anvendelser. Regjeringen legger bl.a. vekt på følgende områder for å sikre effektiv ressursutnyttelse og høy vekst:

- Fortsette arbeidet med å modernisere offentlig sektor, med sikte på økt kvalitet, brukervennlighet og produktivitet, samtidig som ressursene kanaliseres til de områdene der behovene er størst. Bedre kvalitet og effektivitet i offentlig sektor, f.eks. i utdannings- og helsesektoren, har stor betydning også for verdiskapingen i privat sektor. Regjeringen legger stor vekt på å utforme styringssystemer som motiverer til økt produksjon og kvalitet. Private tilbydere skal slippes til på like vilkår der det er hensiktsmessig.
- Skatter og avgifter påvirker ressursutnyttelsen i økonomien. I St.meld. nr. 29 (2003–2004) Om skattereform skisserte Regjeringen tiltak som vil bidra til økt verdiskaping og vekst. Viktige elementer i reformen er økt likebehandling av inntekter, skatt på høy eierinntekt ved uttak, nedtrapping av formuesskatten og forenkling av skattereglene. Første steg i reformen gjennomføres i 2005, jf. nærmere omtale i kapittel 4 i denne meldingen.
- Sikre effektiv ressursbruk gjennom virksom konkurranse og reguleringsreformer. Den nye konkurranseloven har gitt myndighetene et effektivt virkemiddel for å motvirke konkurransekadellig atferd. Regjeringen vil høsten 2004 legge fram en stortingsmelding om konkurransepolitikk. Reguleringsreformer kan gi rom for konkurranse på områder der det tidligere bare har vært produksjon i offentlig regi.
- Innrette næringsstøtten med sikte på å bidra til økt verdiskaping. Dette tilsier bl.a. at støtten bør vris i retning av å styrke forskning og utvikling. Støtteordningen Skattefunn er et sentralt virkemiddel i Regjeringens FoU-satsing.

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

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Hovedtrekk

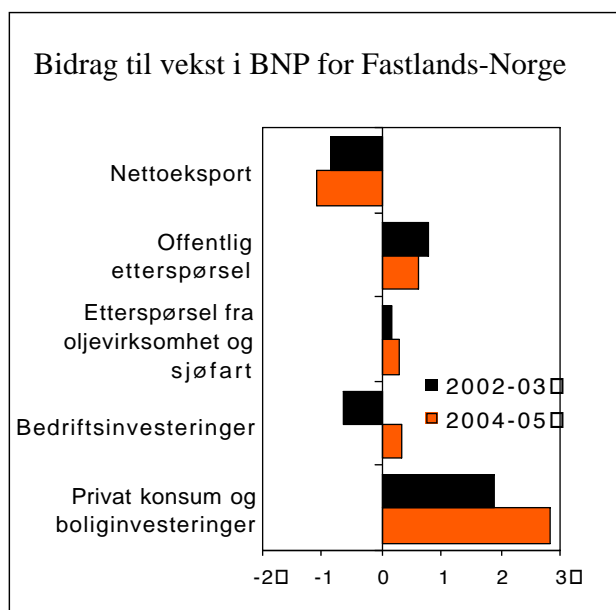
Etter to år med relativt svak utvikling i norsk økonomi tok veksten seg opp i andre halvår i fjor, og verdiskapingen i Fastlands-Norge ventes å vokse sterkere enn trend både i år og neste år. Betydelige rentenedsettelse gjennom fjoråret har bidratt til sterk vekst i det private forbruket, og i inneværende år har også boliginvesteringene økt. Deler av bedriftsinvesteringene i Fastlands-Norge har også tatt seg opp. Kraftig vekst i importen av tradisjonelle varer underbygger bildet av sterk vekst i innenlandsk etterspørsel, men viser samtidig at en betydelig del av oppgangen i innenlandsk etterspørsel retter seg mot utenlandsproduserte varer og tjenester. I arbeidsmarkedet er det tegn til bedring, og andelen bedrifter som venter vekst i sysselsettingen har økt det siste året.

Veksten i *internasjonal økonomi* tok seg opp mot slutten av fjoråret. Fortsatt leder USA an i oppgangen, men også i Europa har veksten tatt seg opp i flere av de store landene. Veksten ventes å holde seg godt oppe i amerikansk økonomi både i år og neste år. Selv om impulsene fra skattelettelse vil avta framover, og de lave rentene gradvis økes, ven-

tes god inntjening i bedriftene å bidra til sterk vekst i bedriftsinvesteringene. På den annen side er sysselsettingsveksten fortsatt relativt svak, noe som vil kunne bidra til lavere etterspørsel fra husholdningene. Den videre oppgangen i amerikansk økonomi avhenger også av utlendingers vilje til å finansiere underskuddet i utenriksøkonomien, som er kommet opp i 5 pst. av BNP. I euroområdet ventes det at veksten tar seg noe opp framover, først og fremst som følge av oppgangen i verdensøkonomien. I flere asiatiske land bidrar økt eksportetterspørsel, særlig på grunn av kraftig vekst i Kina, til å trekke opp veksten. Det ventes imidlertid en viss avdemping av veksten i kinesisk økonomi, bl.a. som følge av at myndighetene har satt i verk tiltak for å begrense tilgangen på kreditt. Samlet for Norges handelspartnere anslås det en BNP-vekst på 2¼ pst. både i 2004 og i 2005.

Oppsvinget internasjonalt har bedret vekstutsiktene for norsk, konkurranseutsatt næringsliv. Det er imidlertid fortsatt innenlandske faktorer som gir de viktigste vekstbidragene til fastlandsøkonomien. Det lave rentenivået stimulerer husholdningenes etterspørsel. Aktiviteten har tatt seg opp i bygge- og anleggsnæringen og i flere tjenesteytende næringer som retter seg mot husholdningene. De samlede bedriftsinvesteringene anslås å øke, særlig i tjenesteytende næringer. På den andre siden trekker den siste investeringstillingen i retning av at industriinvesteringene neste år kan utvikle seg forholdsvis svakt. Samtidig vurderer industrilederne utsiktene framover som relativt gode. Situasjonen til de konkurranseutsatte bedriftene er påvirket av flere år med sterkere lønnsvekst enn hos våre handelspartnere og økt konkurranse fra flere land. Det gjenspeiler seg i betydelige tap av markedsandeler for norske produsenter både på hjemmemarkedet og på eksportmarkedene. Alt i alt anslås nå *BNP for Fastlands-Norge* å øke med 3¼ pst. i 2004 og 3 pst. i 2005. Dette er på linje med anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2004. I boks 2.9 i avsnitt 2.8 gjøres det nærmere rede for faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene for inneværende år.

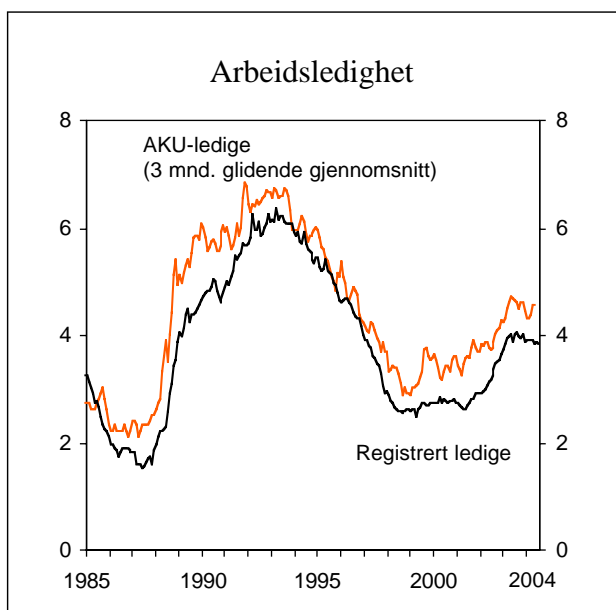
Økt vekst i fastlandsøkonomien har gitt bedring i *arbeidsmarkedet*. Fra 1. kvartal til 2. kvartal i år økte sysselsettingen med 10 000 personer etter en nedgang på 6000 personer kvartalet før, ifølge kvar-



Figur 2.1 Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge. Prosentpoeng

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

talsvis nasjonalregnskap. Sysselsettingen var i 2. kvartal i år 4000 personer høyere enn samme periode i fjor. Det er særlig i tjenesteytende næringer at sysselsettingen har økt, men også i bygge- og anleggsnæringen vokser sysselsettingen. I forhold til den sterke aktivitetsveksten i fastlandsøkonomien det siste året har bedringen i arbeidsmarkedet vært moderat. En årsak til dette kan være at bedriftene er tilbakeholdende med nyansettelser til konjunkturomlaget får feste. Også i andre land, som Sverige og USA, har den inneværende konjunkturoppgangen bare gitt moderat bedring i arbeidsmarkedet. Bedriftsundersøkelsen fra Aetat understøtter inntrykket av at etterspørselen etter arbeidskraft er i ferd med å ta seg opp. Ifølge undersøkelsen ventes 24 pst. av bedriftene å øke bemanningen i det kommende året. Tilsvarende andel var i fjor 21 pst. En økning i tilgangen på ledige stillinger trekker i samme retning. Alt i alt ventes sysselsettingen å øke med 7000 personer fra 2003 til 2004, og med ytterligere 18 000 personer i 2005. AKU-ledigheten utgjorde i 2. kvartal i år sesongjustert 4,5 pst. av arbeidstyrken, som er 0,2 prosentpoeng lavere enn i samme periode i fjor. Ved utgangen av august var det registrert 97 900 helt ledige personer. Dette er 3900 færre enn ett år tidligere. Siden årsskiftet er summen av registrert helt ledige og personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak redusert med om lag 6000 personer. Anslagene i denne meldingen innebærer en arbeidsledighet målt ved AKU på 4,4 pst. som gjennomsnitt for inneværende år og 4,1 pst. i 2005.

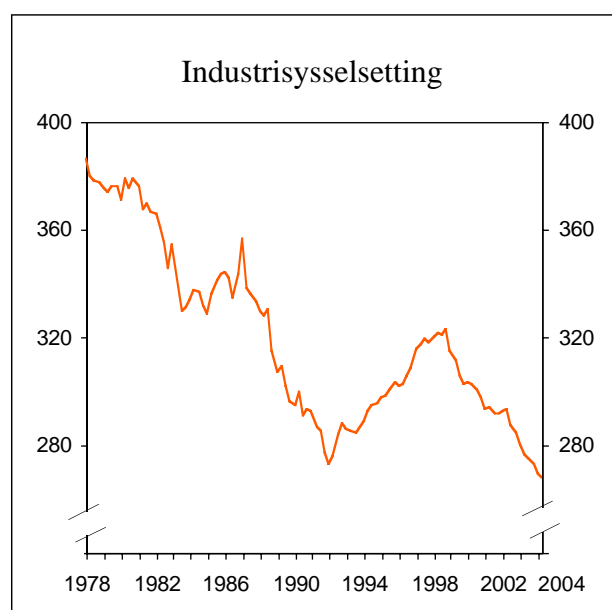


Figur 2.2 Arbeidsledighet. Prosent av arbeidstyrken

Kilder: Aetat og Statistisk sentralbyrå.

Mens sysselsettingen i helse- og sosial tjenesteyting og i enkelte deler av privat tjenesteyting har vist oppgang det siste året, var industrisysselsettingen i 2. kvartal i år nesten 9000 personer eller 3,5 pst. lavere enn ett år tidligere, jf. figur 2.3. Siden 1998 er industrisysselsettingen redusert med i overkant av 50 000 personer, etter en økning på vel 40 000 personer fra 1992 til 1998. Det er flere grunner til den svake utviklingen i industrisysselsettingen siden 1998. Økt internasjonal spesialisering trekker i retning av tap av markedsandeler på hjemmemarkedet. I tillegg har sterkere lønnsvekst enn hos våre handelspartnere siden 1997 bidratt til at norske bedrifter har tapt markedsandeler både hjemme og ute. Økt konkurranse fra nye land kan ha forsterket de negative virkningene av det høye norske kostnadsnivået. Ifølge Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer for 2. kvartal ventes imidlertid industrilederne at sysselsetting vil holde seg uendret framover, mens produksjonen ventes å øke som følge av økt markedsvekst.

Veksten i *konsumprisene* (KPI) de siste par årene har vært sterkt påvirket av energiprisene. Etter en kraftig økning i vintermånedene 2002/2003 falt elektrisitetsprisene gjennom første halvår 2003, og bidro til at konsumprisene i januar i år var 1,8 pst. lavere enn året før. En mer stabil utvikling i elektrisitetsprisene i inneværende år har bidratt til at veksten i KPI har tatt seg opp igjen. I tillegg har økte bensinpriser bidratt til å trekke opp prisveksten. Veksten i KPI justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) har vært svært lav så langt i år. I august var KPI-JAE 0,1 pst. høyere enn



Figur 2.3 Sysselsatte personer i industrien

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ett år tidligere. Den lave underliggende prisveksten må ses i sammenheng med overraskende lav vekst i husleiene og at importprisene har fortsatt å falle, til tross for kronesvekkelsen gjennom fjoråret. I tillegg har økt konkurranse gitt prisfall på enkelte varer og tjenester. Det ventes at prisveksten vil ta seg noe opp framover som følge av oppgang i prisene på importerte konsumvarer, og veksten i KPI-JAE anslås til $\frac{1}{4}$ pst. i 2004 og $1\frac{3}{4}$ pst. i 2005. Veksten i konsumprisene i alt anslås til $\frac{1}{2}$ pst. i innværende år og $2\frac{1}{4}$ pst. neste år. Den foreslåtte økningen i merverdiavgiften med 1 prosentpoeng er anslått å trekke opp veksten i KPI med vel $\frac{1}{2}$ prosentpoeng i 2005.

Lønnsveksten har avtatt klart siden 2002, og den gjennomsnittlige lønnsveksten fra 2003 til 2004 anslås til $3\frac{3}{4}$ pst. Lønnsoverhenget inn i 2005 ser ut til å bli vesentlig høyere enn i innværende år, og det

legges til grunn en årslønnsvekst på 4 pst. i 2005. Til sammenlikning anslås lønnsveksten hos våre handelspartnere til 3 pst. både i år og til neste år.

Tabell 2.1 oppsummerer de makroøkonomiske anslagene for 2004 og 2005. Anslagene bygger bl.a. på følgende vurderinger:

- Det *private forbruket* vokser sterkt, bl.a. som følge av det lave rentenivået. I tillegg bidrar vekst i stønader fra det offentlige og solid reallønnsvekst til økt kjøpekraft for husholdningene. I første halvår i år var særlig veksten i varekonsumet og i nordmenns konsum i utlandet sterk. Forbruksveksten har dermed i særlig grad rettet seg mot import. Det anslås nå en vekst i det private forbruket på $4\frac{1}{2}$ pst. i år og 4 pst. neste år. Anslagene innebærer at husholdningenes sparerate avtar fra $7\frac{3}{4}$ pst. i 2003 til $6\frac{1}{2}$ pst. i 2005. Det er usikkerhet knyttet til hvordan kraf-

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

	Mrd. kroner	2003	2004	2005
<i>Faste 2001-priser:</i>				
Privat konsum	721,9	3,8	4,5	4,0
Offentlig konsum	353,3	1,4	2,2	1,7
Bruttoinvesteringer i fast kapital i alt	261,3	-3,7	7,1	5,8
Oljeutvinning og rørtransport ¹	63,3	15,8	9,4	13,2
Utenriks sjøfart	4,9	-28,6	0,9	12,3
Bedrifter i Fastlands-Norge	93,3	-10,1	4,3	3,7
– Industri og bergverk	17,4	-16,2	5,1	-3,1
Boliger	53,7	-5,2	10,3	4,8
Offentlig forvaltning	47,5	10,1	3,2	0,3
Samlet innenlandsk etterspørsel ²	1 350,8	0,6	4,8	3,8
Eksport	646,4	1,2	1,2	3,2
Herav:				
Råolje og naturgass	280,8	-0,2	-0,6	3,0
Tradisjonelle varer	188,7	2,6	3,3	5,1
Import	433,5	2,2	7,6	5,0
Herav:				
Tradisjonelle varer	281,6	4,0	8,0	5,2
Bruttonasjonalprodukt	1 563,7	0,4	2,4	3,1
Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge	1 246,1	0,6	3,2	3,1
<i>Memo:</i>				
Sysselsetting, personer .....	..	-0,6	0,3	0,8
Konsumprisindeksen (KPI) .....	..	2,5	$\frac{1}{2}$	$2\frac{1}{4}$
Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energipriser (KPI-JAE)		1,1	$\frac{1}{4}$	$1\frac{3}{4}$
Årslønn		4,5	$3\frac{3}{4}$	4
Driftsbalanse overfor utlandet (mrd. kr) .....	..	201,2	235,8	211,5
Husholdningenes sparerate, prosent av disponibel inntekt .....	..	7,8	6,5	6,6
Arbeidsledighetsprosent (AKU) .....	..	4,5	4,4	4,1

¹ Eksklusive tjenester.

² Inklusive lagerendring.

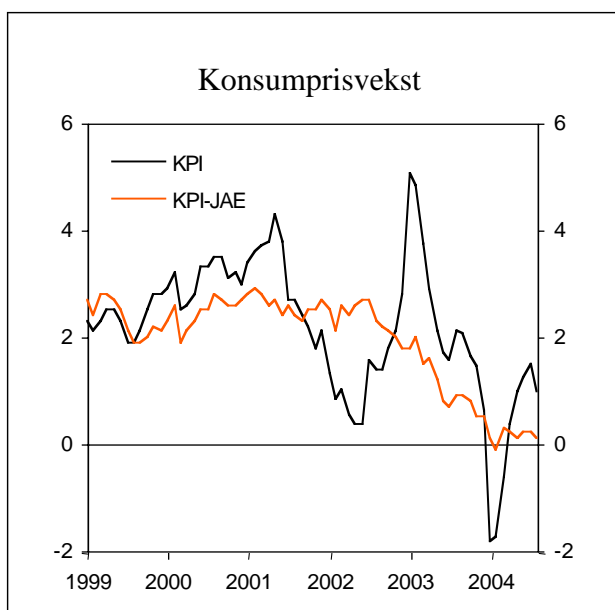
tige renteendringer påvirker husholdningenes sparing. Rentenedgangen gjennom fjoråret kan gi et større fall i spareraten. Den kraftige gjeldsoppbyggingen de siste årene kan på den annen side føre til en mer markert konsolideringsperiode, der husholdningenes sparing tar seg opp. Anslagene i denne meldingen innebærer at husholdningenes netto finansformue vil øke moderat som andel av inntekten i framskrivingsperioden.

- *Igangsettingen av boliger* har tatt seg markert opp i inneværende år, noe som bl.a. må ses på bakgrunn av de lave rentene og sterk vekst i bruktboligprisene. Igangsettingen har særlig økt i de største byene, noe som har bidratt til fall i gjennomsnittsarealet i år. Ordresituasjon i byggebransjen trekker i retning av høy igangsetting også framover. Det legges nå til grunn at igangsettingen tar seg opp fra 22 500 boliger i 2003 til 24 500 boliger i 2004 og 24 000 i 2005. Det forventes en normalisering av gjennomsnittsarealet framover, og boliginvesteringene anslås å øke med $10\frac{1}{4}$ pst. i år og $4\frac{3}{4}$ pst. neste år.
- *Investeringene i fastlandsbedriftene* tok seg opp mot slutten av fjoråret og inn i inneværende år etter å ha falt i både 2002 og 2003. Det er særlig oppgang i investeringene i tjenesteytende næringer som har bidratt til veksten. Industriinvesteringene anslås også å øke klart i inneværende år. Statistisk sentralbyrås investeringstelling for industrien indikerer en svakere utvikling i 2005.

Investeringene i fastlandsbedriftene ventes samlet sett å øke med $4\frac{1}{4}$ pst. i år og $3\frac{3}{4}$ pst. neste år.

- *Oljeinvesteringene* er på et høyt nivå, og investeringene ventes å øke ytterligere med $9\frac{1}{2}$ pst. i år og $13\frac{1}{4}$ pst. neste år. Det er særlig investeringer knyttet til utbyggingen av Snøhvit, Ormen Lange og Kristin som bidrar til veksten. Med en vedvarende høy oljepris kan flere investeringer bli vurdert som lønnsomme, og de samlede oljeinvesteringene vil kunne bli høyere enn lagt til grunn her.
- *Eksporten av tradisjonelle varer* anslås å øke med $3\frac{1}{4}$ pst. i år og 5 pst. neste år. Dette er lavere enn anslått markedsvekst hos våre viktigste handelspartnere, slik at norske eksportørers markedsandeler avtar. Eksporten av metaller ventes å øke betydelig som følge av betydelige kapasitetsutvidelser innen aluminiumsproduksjonen.
- *Oljeprisen* har hittil i år ligget på i gjennomsnitt 247 kroner pr. fat. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 250 kroner pr. fat i 2004 og 230 kroner pr. fat i 2005. Utsiktene for oljemarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.
- De makroøkonomiske anslagene er basert på det finanspolitiske opplegget i denne meldingen, jf. nærmere beskrivelse i kapittel 3. Veksten i samlet *offentlig kjøp av varer og tjenester* anslås til $2\frac{1}{4}$ pst. i 2004 og $1\frac{3}{4}$ pst. i 2005. Til grunn for framskrivningene ligger tekniske forutsetninger om utviklingen i *kronkurs og renter*, jf. boks 2.1. I tråd med prisingen i pengemarkedet legges det til grunn at styringsrenten holdes uendret ut året, og at den deretter øker med om lag 1 prosentpoeng fram mot utgangen av 2005, til rundt $2\frac{3}{4}$ pst. Det legges til grunn en svekkelse av industriens effektive kronkurs med $4\frac{1}{2}$ pst. fra 2003 til 2004, og om lag uendret kronkurs neste år. Dette er i tråd med markedets forventninger, slik disse kom til uttrykk i terminvalutakursene ved utgangen av august.

I denne meldingen presenteres også mellomlangtsiktige framskrivninger for perioden 2006–2008, jf. boks 2.2. Anslagene innebærer en gjennomsnittlig BNP-vekst i fastlandsøkonomien på om lag $2\frac{1}{4}$ pst. pr. år. Arbeidsledigheten anslås å komme ned i underkant av 4 pst. I perspektivmeldingen, som planlegges lagt fram senere i høst, blir det gitt en nærmere drøfting av utsiktene for norsk økonomi på mellomlang sikt.



Figur 2.4 Konsumpriser. Prosentvis vekst fra samme måned året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

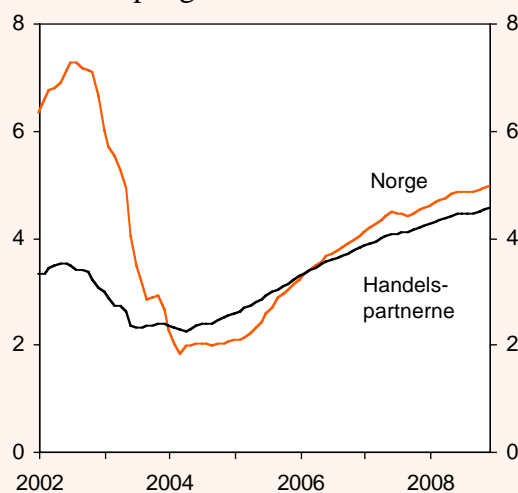
Boks 2.1 Renteframskrivinger

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

De implisitte renteforventningene har falt noe siden framleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett 2004. Terminrentene viser et forløp hvor tremåneders pengemarkedsrente vil være om lag uendret ut inneværende år. Gjennom 2005 ventes pengemarkedsrenten gradvis å ta seg opp med rundt 1 prosentpoeng, for mot slutten av året å være rundt 3 pst. Renten ventes å stige ytterligere utover i framskrivingsperioden.

Norsk tremåneders pengemarkedsrente forventes i 2005 fortsatt å ligge noe lavere enn gjennomsnittet hos våre handelspartnere. Terminrentene trekker imidlertid opp noe raskere og sterkere i Norge enn hos handelspartnerne, slik at rentedifferansen blir positiv i løpet av første halvår 2006.

Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter



Figur 2.5 Teknisk framskrivning av norske tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitt terminrente. Prosent
Kilder: Norges Bank og Bloomberg.

Tabell 2.2 Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrente¹. Prosent

	2004	2005	2006	2007	2008
Norske renter ²					
NB05	2,0	2,5	3,6	4,4	4,8
RNB04	2,1	3,4	4,3	4,9	5,3
Handelspartnere ³	2,4	2,9	3,5	4,0	4,4

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

² Anslag i Nasjonalbudsjettet 2005 og Revidert nasjonalbudsjett 2004.

³ Gjennomsnitt EUR, SEK, GBP, DKK, USD, og JPY.

Kilder: Norges Bank og Bloomberg.

2.2 Internasjonal økonomi

Veksten i internasjonal økonomi tok seg opp mot slutten av fjoråret, og i 2004 har oppgangen blitt bredere basert. USA leder an i oppgangen, fulgt særlig av Japan og Kina, men den økonomiske veksten har fått feste også i andre asiatiske land, Europa og Latin-Amerika. Samlet sett kan *BNP-veksten* i verdensøkonomien bli på nær 5 pst. i 2004, den sterkeste veksten på nesten 30 år. For Norges viktigste handelspartnere ventes det at BNP-veksten tar seg opp fra 1¼ pst. i fjor til 2¾ pst. både i år og neste år. Mens veksten i USA og Japan ventes å nå toppen i år, anslås veksten i euroområdet å øke noe neste år. Sammenliknet med anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2004 er veksten for våre handelspartnere oppjustert for 2004, hovedsakelig som følge av noe sterkere utvikling i euroområdet og Sverige enn tidligere lagt til grunn. Det knytter seg som vanlig usikkerhet til anslagene. En nedkjøling av den kinesiske økonomien vil kunne få ringvirkninger, særlig for land i Asia, men også for andre land, jf. boks 2.3. Høye oljepriser vil også kunne bidra til å dempe veksten, blant annet i framvoksende økonomier, jf. boks 2.4.

Til tross for en moderat nedgang i *arbeidsledigheten* i USA og Japan siden sommeren i fjor, er ledighetsnivået i OECD-området fortsatt høyt. Det ventes at arbeidsmarkedene i USA og Japan bedrer seg både i år og neste år. I euroområdet har ledigheten lenge ligget på et klart høyere nivå enn i USA og Japan, og det anslås at BNP-veksten i euroområdet først neste år blir sterk nok til at ledigheten avtar noe. For Norges handelspartnere anslås det en arbeidsledighet på 6¾ pst. i år og 6½ pst. neste år. *Konsumprisveksten* for handelspartnerne ventes å bli vel 1½ pst. i år og 1¾ pst. neste år. Anslagene er noe oppjustert siden Revidert nasjonalbudsjett 2004, først og fremst som følge av den kraftige økningen i oljeprisen.

Rentenivået internasjonalt er lavt. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at prisstigningen i de store økonomiene holder seg relativt lav. Markedsaktører venter en oppgang i kortsiktige renter. Etter hvert som oppgangen fester seg, legges det til grunn at den økonomiske politikken strammes til, først og fremst gjennom økte renter. I enkelte land har sentralbanken allerede hevet styringsrenten. Det ventes imidlertid at internasjonale renter i de nærmeste årene fortsatt blir liggende på et lavt nivå. Etter den sterke oppgangen i 2003, har internasjonale *aksjemarkeder* siden årsskiftet jevnt over svekket seg noe. *Valutamarkedene* var i 2002 og 2003 preget av at amerikanske dollar svekket seg sterkt mot euro. Hittil i år har dollaren styrket seg

Boks 2.2 Utviklingen i norsk økonomi på mellomlang sikt

På mellomlang sikt bestemmes produksjonskapasiteten i økonomien av bl.a. produktivitetsutviklingen og tilgangen på arbeidskraft og kapital. Med en gjennomsnittlig produktivitetsvekst i fastlandsøkonomien på 2 pst. og en gjennomsnittlig timeverksvekst på 0,4 pst., kan veksten i produksjonskapasiteten for Fastlands-Norge i årene framover anslås til knapt 2½ pst. Anslaget innebærer bl.a. at den trendmessige nedgangen i arbeidstiden stopper opp, samtidig som veksten i arbeidsproduktiviteten framover blir noe lavere enn på 1990-tallet.

I årene 2001–2003 var veksten i fastlandsøkonomien lavere enn den beregnede veksten i produksjonskapasiteten, og arbeidsledigheten økte. I de makroøkonomiske anslagene i denne meldingen er det lagt til grunn at veksten i fastlandsøkonomien både i 2004 og i 2005 blir i overkant av trendveksten. Dette anslås å gi en gradvis nedgang i ledigheten, jf. fig. 2.6. Etersom det i tråd med erfaringer tar noe tid før økt aktivitet reduserer ledigheten, vil den høye veksten i 2004 og 2005 kunne trekke i retning av en viss nedgang i ledigheten også i årene deretter.

I 2005 er det særlig økt etterspørsel fra husholdningene og positive impulser fra investeringene i oljesektoren som bidrar til å trekke opp BNP-veksten for Fastlands-Norge. Utviklingen etter 2005 ventes bl.a. å være preget av at:

- Den sterke veksten i oljeinvesteringene de siste årene avløses av en betydelig nedgang i investeringene i årene 2006–2008. I framskrivningene er det lagt til grunn at investeringsnedgangen i noen grad blir motvirket av at leverandørindustrien klarer å omstille produksjonen til andre produkter og markeder. Dermed begrenses virkningene på innenlandsk produksjon og sysselsetting av lavere investeringer i petroleumssektoren.
- Beregningene bygger på at rentebunnen nås i inneværende år, og at kronkursen holder seg relativt stabil framover. Dette innebærer at de ekspansive effektene på innenlandsk etterspør-

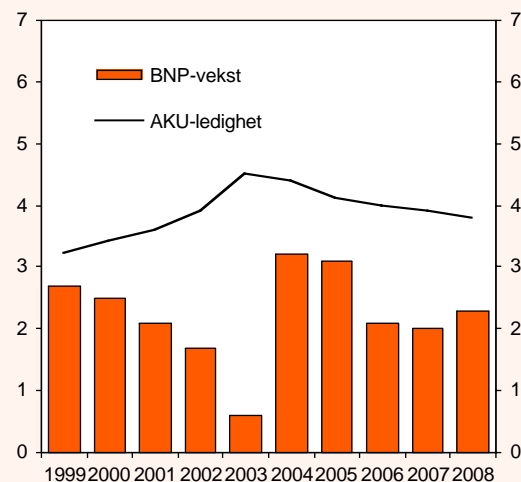
sel av de pengepolitiske lettelsene fram til mars i år gradvis vil uttømmes.

- Vekst i internasjonal økonomi vil kunne trekke opp aktiviteten i de konkurranseutsatte næringene, og dermed gi økt eksport av varer og tjenester framover.
- Etter flere år med forholdsvis svak utvikling, antas bedriftsinvesteringene i Fastlands-Norge igjen å gi positive vekstbidrag til økonomien.
- Bruken av petroleumsinntekter har kommet opp på et høyt nivå, og rommet for ytterligere impulser fra finanspolitikken i årene framover er begrenset.

Alt i alt anslås veksten i fastlandsøkonomien i årene 2006–2008 å holde seg opp mot trendveksten, etter to år med høyere vekst. Dette bidrar til at AKU-ledigheten kan komme ned i 3¼ pst. i 2008.

Avsnitt 2.8 gir en nærmere drøfting av sentrale usikkerhetsfaktorer knyttet til framskrivningene.

Hovedtall for Fastlands-Norge



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.

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

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

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF og Finansdepartementet.

noe. Sentralbankene i Japan, Kina og i noen grad andre asiatiske land har intervenert massivt i valutamarkedet for å søke å motvirke styrkingen av dollar mot egne valutaer.

2.2.1 Nærmere om utviklingen i industrilandene

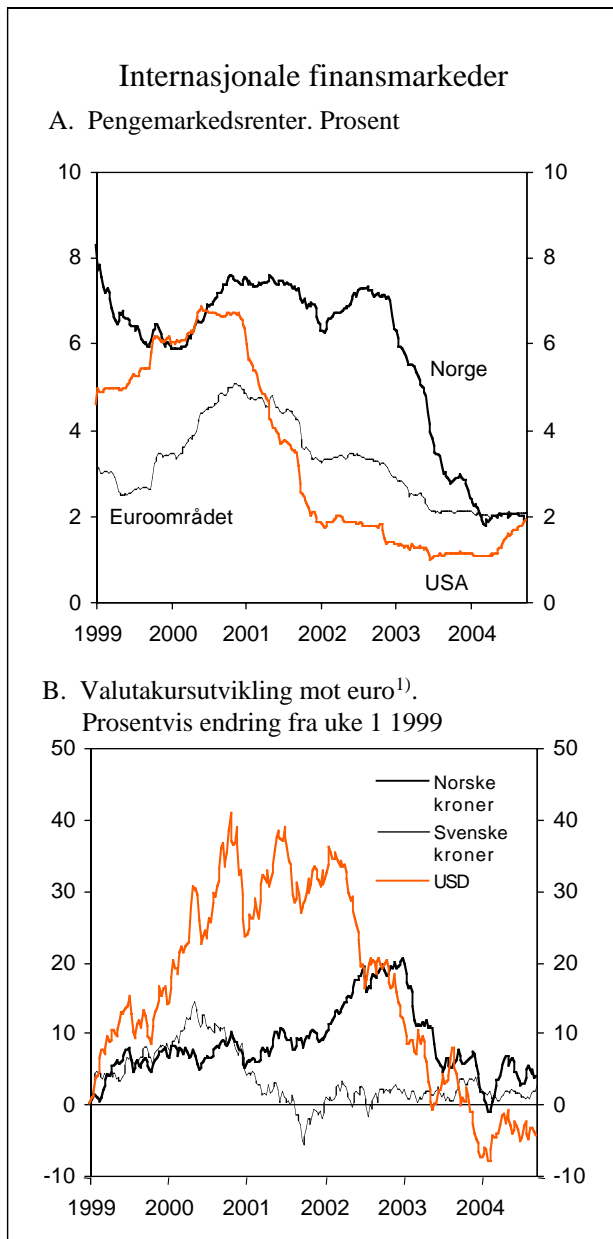
I USA tok den økonomiske aktiviteten seg opp i andre halvdel av 2003, og BNP steg med vel 3 pst. på årsbasis i fjor. Veksttakten har imidlertid avtatt gjennom første halvår i år, fra 4,5 pst. i 1. kvartal til 2,8 pst. i 2. kvartal, regnet som årlig rate. Husholdningenes etterspørsel har vært den viktigste drivkraften bak oppgangen i amerikansk økonomi så langt. Lave renter og økte boligpriser har ført til at husholdningene har refinansiert boliglån. I tillegg er det gitt betydelige skattelettelse de siste årene. Konsumet har imidlertid avtatt de siste månedene, trolig som følge av høyere oljepris og usikkerhet omkring utviklingen i arbeidsmarkedet. Bedriftsinvesteringene har på den annen side tatt seg klart opp de seneste kvartalene. Investeringsoppgangen reflekterer bedret inntjening i bedriftene, lave renter og skattestimulanser. Svekkelsen av amerikanske dollar og økt aktivitet internasjonalt bidro også til at både industriproduksjonen og eksporten av varer og tjenester tok seg opp gjennom 2003 og i første halvår av 2004. Underskuddet på driftsregnskapet overfor utlandet er nå på rekordhøyde 5 pst. av BNP, og fortsatt høy importvekst bidrar til at underskuddet på driftsbalansen ikke reduseres nev-

neverdig i tiden framover. Det forventes at veksten i amerikansk økonomi vil holde seg høy, og BNP-veksten anslås til 4¼ pst. i inneværende år og 3½ pst. i 2005.

Nedgangen i sysselsettingen har stoppet opp. I første halvår tok sysselsettingen seg markert opp, særlig i tjenestesektoren. Gjennom sommeren har imidlertid sysselsettingsveksten vært svakere enn ventet, og bidratt til å øke usikkerheten omkring utviklingen i amerikansk økonomi. I august i år var ledighetsraten sesongjustert 5,4 pst., som er ¾ prosentpoeng lavere enn toppnivået i fjor sommer.

Selv om handelsvektet dollarkurs har styrket seg noe siden inngangen av året, har kursen svekket seg med mer enn 20 pst. siden begynnelsen av 2002. Svekkelsen av dollarkursen, høye energipriser og høy aktivitetsvekst i den amerikanske økonomien vil kunne gi noe økt prisvekst framover. På den annen side er det fortsatt betydelig ledig produksjonskapasitet og moderat lønnsvekst. Konsumprisveksten utenom matvarer og energi, har steget noe siden årsskiftet, men ligger fortsatt under 2 pst. Federal Reserve har hevet renten tre ganger i år, fra 1 pst. til 1,75 pst.

De store amerikanske underskuddene på driftsregnskapet overfor utlandet utgjør en betydelig usikkerhetsfaktor for utviklingen på mellomlang sikt. Underskuddene legger beslag på en relativt stor andel av andre lands finansielle sparing, og amerikanske renter og verdien på dollar er svært sårbar for endringer i utenlandske investorers etterspørsel etter amerikanske verdipapirer. Dersom



Figur 2.7 Internasjonale finansmarkeder

¹ En stigende kurve angir styrket valuta overfor euro.
Kilde: Norges Bank.

mange av disse investorene ønsker å redusere beholdningen av amerikanske papirer, kan dette gi en oppgang i langsiktige renter og et kraftig fall i dollarkursen. Dette vil kunne tvinge fram en innstramning i den økonomiske politikken i USA, noe som også vil bremse veksten i andre regioner. Den samlede offentlige budsjettbalansen har svekket seg fra et overskudd i 2000 på 2,5 pst. av BNP til et anslått underskudd på 4,5 pst. i 2004. Om lag halvparten av budsjettsvekkelsen anslås å tilskrives sykliske forhold, en firedel skattelettelser, mens en firedel kan knyttes til økning i offentlige investeringer og offentlig konsum, herunder økte militærutgifter.

Boks 2.3 Kina og internasjonal økonomi

Etter høykonjunkturer preget av kraftig økonomisk vekst og høy inflasjon, opplevde Kina både tidlig på 1980-tallet og mot slutten av 1980-tallet at BNP-veksten avtok markert. Den kinesiske økonomien har de seneste årene vært preget av høy BNP-vekst, sterk kredittvekst og kraftig investeringsvekst. Dette har resultert i at kredittpolitikken siden midten av fjoråret er blitt strammet til gjennom administrative vedtak. Kredittveksten har dermed falt sterkt. Investeringene holder seg på den annen side høye. Hvorvidt Kina denne gangen klarer å gjennomføre en kontrollert oppbremsing av veksten, uten å utløse en lavkonjunktur, er usikkert. De fleste internasjonale prognosemakere, deriblant IMF, legger imidlertid til grunn en myk landing for den kinesiske økonomien.

Kina blir en stadig viktigere og mer integrert aktør i verdensøkonomien. Kinas andel av verdenshandelen har blitt tredoblet siden begynnelsen av 1990-tallet, til om lag 6 pst. En avdemping av veksten i Kina vil kunne påvirke veksten verdensøkonomien. Beregninger utregnet av IMF viser at en nedgang i BNP-veksten i Kina på 2½ prosentpoeng som følge av lavere investeringer vil redusere BNP-veksten i Asia utenom Kina med 0,4 prosentpoeng. For Japan anslås effekten på BNP-veksten til 0,5 prosentpoeng, mens andre land i regionen blir noe mindre påvirket, avhengig av hvor viktig Kina er som mottaker av landets eksport. Videre indikerer modellberegninger at veksten i verdensøkonomien kan bli trukket ned med opp mot 0,3 prosentpoeng dersom scenariet med lavere aktivitet i kinesisk økonomi inntreffer. Ettersom virkningene i Asia vil være klart sterkere enn i Europa og Nord-Amerika, vil virkningen for gjennomsnittet av Norges viktigste handelspartnere trolig bli noe mindre enn dette.

Fra 2002 til 2003 steg BNP i *eurområdet* med 0,5 pst. Etter en særlig svak utvikling i første halvdel av 2003, med fall i aktiviteten både i Tyskland og Frankrike i 2. kvartal, tok veksten seg noe opp i andre halvår. I 1. kvartal i år tiltok BNP-veksten i eurområdet ytterligere, til 2,5 pst. regnet som årlig rate, bl.a. som følge av at husholdningenes etterspørsel har tatt seg noe opp, etter en svak utvikling i 2003. Styrkingen av euro har dempet produksjonsutviklingen i eksportbedriftene, men det ventes li-

Boks 2.4 Hvordan påvirker oljeprisen internasjonal økonomi?

Siden i vår har oljeprisen steget markert, og 24. september var spotprisen på Brent Blend 46 dollar pr. fat, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.4. Ifølge modellberegninger fra OECD vil en økning i oljeprisen på 10 dollar pr. fat med ett års varighet føre til et fall i BNP-veksten i OECD-området på $\frac{1}{4}$ pst., mens konsumprisene vil øke med $\frac{1}{2}$ pst. Virkningen på BNP-veksten vil være større i Japan og i euroområdet enn i USA, som følge av større avhengighet av nettoimport av olje. Endringer i oljeprisen påvirker BNP-veksten og inflasjonen i verdensøkonomien gjennom ulike kanaler:

Den viktigste innvirkningen på den økonomiske aktiviteten av endringer i oljeprisen stammer fra *effekter på bytteforholdet overfor utlandet*. Endringer i oljeprisen fører til at kjøpekraften mellom oljeimporterende og oljeeksporterende land forrykkes. I hvor stor grad et oljeimporterende land opplever en reduksjon i kjøpekraften som følge av en oppgang i oljeprisen, avhenger av hvor oljeintensiv produksjonen i det aktuelle landet er, samt hvor prisfølsom etterspørselen etter olje er. Virkningen på den globale etterspørselen av økt oljepris avhenger av hvor stor andel av oljeeksportørens ekstraintekter som spares.

Endringer i oljeprisen får også innvirkning på *prisstigningen*. Innvirkningen på produsentprisene vil avspeile endringene i bytteforholdet. Når det gjelder konsumprisene, vil disse for det første påvirkes direkte gjennom prisendringer på oljeprodukter. Avgifter bidrar imidlertid til at endringer i oljeprisen ikke slår fullt gjennom i endringer i prisen på oljeprodukter. Jo høyere avgiftene på oljeproduktene er, jo mindre vil en endring i oljeprisen påvirke konsumprisene på oljeproduktene. Utslaget i konsumprisene over tid vil også avhenge av om arbeidstakere og/eller bedrifter klarer å kompensere for inntektstapet på grunn av høyere oljepriser gjennom høyere lønn og økte priser. Utslagene på konsumprisene vil dermed kunne bli større enn en isolert økning i pri-

sene på oljeprodukter skulle tilsi. Det er grunn til å tro at dagens pengepolitiske regimer, der inflasjonsstyring har en fremtredende plass, gjør at virkningen på samlet prisstigning av en oljeprisøkning nå blir klart mindre enn tilfellet var under oljekrisene på 1970- og 1980-tallet.

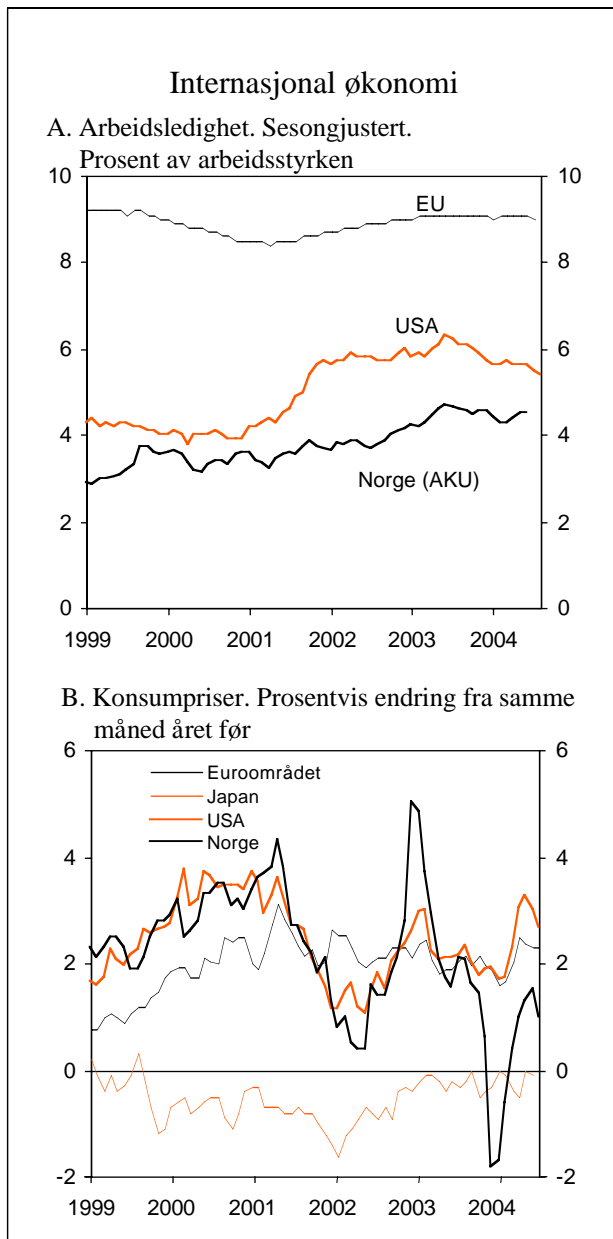
Når det gjelder *etterspørselseffekter*, er det sentrale spørsmålet hvem som bærer inntektstapet av økte oljepriser. I den grad etterspørselen etter olje og oljeprodukter på kort sikt påvirkes lite av prisen, er det først og fremst konsumentene som bærer det innenlandske inntektstapet. Det er vanlig å regne med at for eksempel etterspørselen etter bensin, fyringsolje og naturgass til oppvarmingsformål er lite prisfølsom. Økte oljepriser vil dermed redusere husholdningenes kjøpekraft, og dermed deres etterspørsel også etter andre varer og tjenester.

Bedriftssektoren påvirkes også av en økning i oljeprisen. Produsenten av en prisfølsom forbruksvare i et marked preget av konkurranse må på kort sikt bære tapet som følge av økte driftskostnader selv, idet denne produsenten ikke kan kompensere de økte utgiftene ved å sette opp prisen på varen. I den grad det er produsenten som bærer tapet, påvirkes overskudd og kapitalavkastning negativt. Dette vil kunne gi lavere bedriftsinvesteringer. Dersom arbeidsmarkedet i tillegg ikke er tilstrekkelig fleksibelt til at lønnsnivået endres, vil dette kunne føre til at sysselsettingen og aktiviteten reduseres.

Oljeetterspørselen er mer prisfølsom *på lang enn på kort sikt*. Dette skyldes bl.a. at produsenter og konsumenter kan endre sine investeringsvaner for eksempel i retning av biler som bruker mindre drivstoff, bygninger som krever mindre energi til oppvarming eller som benytter andre oppvarmingskilder enn olje. Dette bidrar til at effekten på innenlandske inntekter og etterspørsel i kjølvannet av en økning i oljeprisen, avtar over tid.

kevel at bedriftsinvesteringene vil stige både i år og neste år, etter å ha falt de to foregående årene. Framover regner en med at vekstimpulser fra oppgangen i verdensøkonomien samt lageroppbygging vil gi stimulanser til høyere vekst i eurolandene. I denne meldingen er det lagt til grunn en BNP-vekst for området på i underkant av 2 pst. som gjennom-

snitt i år og i overkant av 2 pst. i 2005. Anslaget for 2005 er avhengig av utviklingen i eurolandenes eksportmarkeder. De svake konjunktorene de siste par årene har forverret situasjonen på arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten ligger nå på om lag 9 pst. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom de ulike landene. Arbeidsledigheten i Tyskland,



Figur 2.8 Internasjonal økonomi
Kilder: EcoWin og Statistisk Sentralbyrå.

Frankrike og Spania ligger klart høyere enn gjennomsnittet. Prisstigningen i euroområdet kom i 1. kvartal i år under 2 pst., men har deretter vist en stigende tendens, noe som først og fremst må ses i sammenheng med økte energipriser. I 2004 anslås veksten i konsumprisene til 2 pst. Prisveksten ventes å avta noe i 2005 som følge av sterk konkurranse i mange bransjer, fortsatt ledig kapasitet og utsikter til moderat lønnsvekst. I tillegg er effektene av styrkingen av euroen på prisveksten neppe uttømt.

De offentlige budsjettunderskuddene fortsatte å øke i mange av eurolandene gjennom 2003. Både Frankrike og Tyskland brøt i fjor 3 prosentgrensen

for offentlige budsjettunderskudd som andel av BNP for andre år på rad. I alt syv av de gamle EU-landene (EU-15) ventes å bryte grensen for budsjettunderskudd i ett eller flere år i perioden 2003–2005, blant annet på grunn av sterk vekst i regelstyrte utgifter.

EU ble 1. mai utvidet med ti nye medlemsland, og antall innbyggere i unionen økte med 75 mill. til 450 mill. De nye medlemslandene står i dag likevel bare for rundt 4 pst. av EUs bruttonasjonalprodukt. De nye EU-landene fortsatte de siste årenes positive økonomiske utvikling i 2003, og hadde en samlet BNP-vekst i fjor på 4½ pst. I inneværende år er det ventet at sterk eksport og høye investeringer bidrar til å holde veksttakten oppe. De betydelige driftsbalanseunderskuddene til flere av de nye medlemslandene er ikke opprettholdbare over tid. I flere av de nye EU-landene er det i tillegg et stort behov for å gjennomføre ytterligere strukturreformer. For å bli medlem i ØMU må landene oppfylle Maastrichtkravene til offentlige finanser, inflasjon, renter og stabil valutakurs.

BNP i Tyskland falt med 0,1 pst. i 2003. Veksten tok seg imidlertid opp til i overkant av 1 pst. regnet som årlig rate i andre halvår. Den moderate oppgangen fortsatte i første halvår i år, med en BNP-vekst på 1,8 pst. regnet som årlig rate. Det er først og fremst nettoeksporten i kjølvannet av oppgangen internasjonalt som har bidratt til veksten. Husholdningenes etterspørsel har på den annen side utviklet seg svakt, noe som bl.a. må ses i sammenheng med problemene i arbeidsmarkedet. I Tyskland pågår det strukturelle reformer med sikte på å øke fleksibiliteten på arbeidsmarkedet. Regelverket for arbeidsløshetsstrygd er endret og stiller nå strengere krav til arbeidstaker for å oppnå arbeidsløshetsstrygd. Kravet til å delta i arbeidslivet for eldre arbeidstakere er strammet til, samtidig som tiltak for å øke den effektive pensjoneringsalderen er vedtatt. Videre er det satt i verk tiltak for å gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette nye arbeidstakere, blant annet ved å redusere terskelen for små virksomheters adgang til å avvike ansettelsesforhold. Sykelønnsordningen er endret ved reduksjon i ytelsene fra det offentlige, og det vil bli innført økte egenbetalinger for helsetjenester. IFO-indeksen, som blant annet gir uttrykk for forventningene til tysk økonomi, indikerer moderat vekst i tysk økonomi framover. Det legges til grunn en BNP-vekst i Tyskland på 1¾ pst. i år og knappe 2 pst. neste år.

I Japan tok BNP-veksten seg opp til over 2½ pst. i 2003. Mot slutten av fjoråret og begynnelsen av inneværende år kom de årlige vekstratene opp i hele 7 pst. I 2. kvartal avtok imidlertid BNP-veksten til

1,7 pst. regnet som årlig rate. Oppsvinget i japansk økonomi skyldes blant annet økt eksportvekst, særlig til Kina, men har også spredt seg til andre deler av økonomien. Etter svak utvikling i 2002 økte investeringene betydelig i andre halvdel av 2003, og var den etterspørselskomponenten som bidro mest til veksten i den japanske økonomien i fjor. Industriproduksjonen tok seg opp i fjor, og ventes å øke ytterligere i år. Bedriftenes lønnsomhet og finansielle stilling er bedret, på tross av sterkere yen-kurs og høyere råvarepriser. BNP-veksten i Japan anslås til om lag 4 pst. i år og 2½ pst. neste år. Arbeidsledigheten ventes å falle fra 5 pst. i år til i overkant av 4½ pst. neste år.

Japan har store underskudd i offentlige budsjetter. Pengepolitikken er ekspansiv med et rentenivå nær null. Det anslås at konsumprisveksten i 2005 vil bli rundt null.

I *Storbritannia* har aktivitetsveksten vært relativt høy gjennom den internasjonale lavkonjunkturen. I 2. kvartal i år steg BNP med 3,8 pst. regnet som årlig rate, noe sterkere enn i 1. kvartal. Det forventes en fortsatt sterk utvikling framover, med en BNP-vekst på vel 3 pst i år og 2½ pst. neste år. Oppgangen i *Storbritannia* er relativt bredt basert. Det er sterk vekst i privat forbruk som følge av fortsatt kraftig stigende boligpriser og god inntektsvekst. Bedriftsinvesteringene ventes imidlertid å overta som viktigste vekstfaktor, mens den private konsumetterspørselen ventes å utvikle seg mer moderat. Den siste tiden har også utsiktene for industriproduksjonen bedret seg noe. Arbeidsledigheten er lav, noe som har bidratt til høy lønnskostnadsvekst. Inflasjonen er lav, men stigende, og renten er blitt hevet i fire omganger hittil i år, til 4¾ pst.

Den økonomiske aktiviteten i *Sverige* har det siste året utviklet seg positivt, med en BNP-vekst i 2. kvartal i år på godt over 3 pst. regnet som årlig rate. Det er særlig nettoeksporten som bidrar til veksten. Investeringene ventes også å vokse både i år og neste år, etter å ha falt de tre forgående årene. Industriproduksjonen har utviklet seg sterkere enn i andre EU-land siden begynnelsen av fjoråret. Arbeidsledigheten anslås å stige fra 4,9 pst. i fjor til 5,8 pst. i år. Det kan imidlertid se ut som om den sesongjusterte ledigheten nådde toppen i løpet av sommeren, samtidig som sysselsettingen kan ha nådd bunnen. Det ligger an til at husholdningenes etterspørsel i større grad bidrar til BNP-veksten i Sverige framover, som anslås å øke med 3 pst. i år og 2¾ pst. neste år. Konsumprisveksten anslås til kun ¾ pst. i år, bl.a. som følge av sterk svensk krone. Prisveksten ventes å ta seg opp mot 2 pst. neste

år. Sveriges Riksbank har senket renten to ganger i år, til 2 pst.

I *Danmark* avtok BNP-veksten markert i 2. kvartal, etter en oppgang på over 3 pst. regnet som årlig rate i 1. kvartal. Dansk økonomi har vært påvirket av svak etterspørsel fra euroområdet, høy kronekurs og svak innenlandsk etterspørsel, og BNP-veksten var såpass lav som ½ pst i 2003. Den internasjonale oppgangen ventes imidlertid å bidra til at eksporten og bedriftsinvesteringene tar seg markert opp, samtidig som skattereduksjoner vil stimulere husholdningenes etterspørsel. Det ventes således at veksten tar seg opp til 2 pst. i 2004 og 2½ pst. i 2005. Arbeidsledigheten ventes å avta fra 6,0 pst. i år til 5,8 pst. neste år.

2.2.2 Utviklingen utenfor industrilandene

Mange *framvoksende økonomier* har i flere år hatt høy økonomisk vekst. Politikkreformer i mange av disse landene, økt aktivitet i OECD-landene, høye priser på viktige eksportvarer i tillegg til lave internasjonale renter har stimulert veksten.

Aktiviteten i de framvoksende økonomiene i *Asia* (utenom Japan) er spesielt sterk. Regionens andel av verdens BNP og av verdenshandelen har fordoblet seg i løpet av de siste 20 årene, og med en vekst på over 7 pst. i 2003 bidro Asia til nær halvparten av den samlede veksten i verdensøkonomien dette året. Veksten i Asia ventes å holde seg på om lag 7 pst. i 2004 og 2005. Sterkere eksportetterspørsel og god innenlandsk etterspørsel har også bidratt til økt importetterspørsel, og regionens overskudd på driftsbalansen ventes å svekke seg noe, til i rundt av 3 pst. i 2004 og 2005. Det har vært en markert økning i den intraregionale handelen de seneste årene. Dette bidrar til å gjøre regionen som helhet noe mindre sårbar for utviklingen i industrilandene. Veksten i *Kina* har i flere år vært særlig sterk. I 2003 økte BNP i Kina med vel 9 pst. Investeringene, som i 2003 utgjorde over 45 pst. av landets BNP, bidrar sterkt til aktivitetsveksten. Industriproduksjonen steg med nesten 17 pst. i fjor. Både OECD og IMF har påpekt at det er et sterkt press i kinesisk økonomi. Myndighetene forsøker blant annet å dempe veksten i de private investeringene ved å begrense bankenes utlån til sektorer med særlig høy kapasitetsvekst. Den sterke oppgangen i Kina fortsatte i første halvår i år, og det anslås en vekst i kinesisk økonomi på om lag 9 pst. i 2004 og 7½ pst. i 2005.

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

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

Kilder: IMF og Finansdepartementet.

I *Russland* har den økonomiske utviklingen i etterkant av finanskrisen i 1998 vært positiv. Høye oljepriser har styrket de offentlige finansene, og samtidig har myndighetene gjennomført ulike reformer som har bedret økonomiens virkemåte. En svak rubel har gjennom flere år bidratt til en bedret konkurransesituasjon, men store overskudd på driftsbalansen har samtidig ført til at den russiske sentralbanken har måttet intervensere for å unngå at rubelen styrker seg markert. Inflasjonen synes å være på vei ned, men anslås likevel å holde seg over 10 pst. både i år og neste år. Fortsatt sterk utvikling i privat konsum ventes å bidra til at BNP-veksten holder seg godt framover.

I *Latin-Amerika* er BNP-veksten på vei opp igjen, etter krisen i Argentina i 2001 og 2002, som fikk ringvirkninger for regionen. Oppgangen er først og fremst eksportdrevet. Sterkere etterspørsel fra internasjonal økonomi, økte råvarepriser og større tillit til økonomien har bidratt til den positive utviklingen i regionen. BNP-veksten i regionen ventes å ta seg opp til rundt 4 pst. både i år og neste år. Konsumprisveksten for regionen samlet sett er på vei ned, og ventes å avta til i overkant av 6 pst. i 2004, etter å ha ligget over 10 pst. i 2003. BNP-veksten i *Argentina* ble om lag 8 pst. i fjor, etter at BNP falt med over 10 pst. i 2002. Veksten ventes å bli i om lag 5 pst. i år. I *Brasil* har oppgangen festet seg, og tilliten til den brasilianske økonomien i internasjonale finansmarkeder har økt. Det anslås en vekst i Brasil på i overkant av 3 pst. i både i år og neste år.

Veksten i *Afrika* ventes å ligge på i underkant av 5 pst. i år, for så å ta seg opp til over 5 pst. neste år. Den økte veksten må ses i sammenheng med at flere afrikanske land har gjort framskritt med hensyn til makroøkonomisk stabilitet, høye råvarepriser og gode avlinger. Gjeldsletteinitiativet HIPC (Heavily

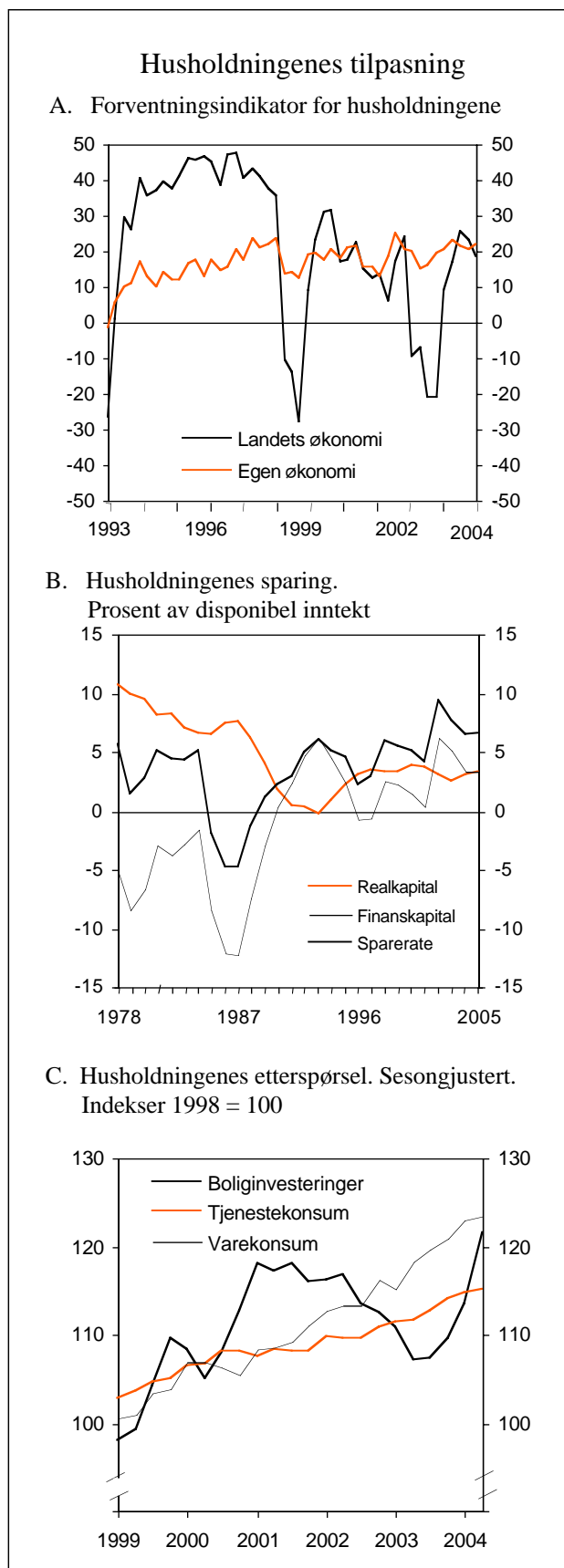
Indebted Poor Countries) i regi av Verdensbanken og IMF har i tillegg bidratt til en bedring av den finansielle situasjonen i flere land. Ifølge IMF må man imidlertid opp mot en årlig vekst i Afrika på rundt 7 pst. for å nå FNs Tusenårsmål om å halvere antallet mennesker som lever i ekstrem fattigdom innen 2015.

2.3 Innenlandsk etterspørsel og produksjon

2.3.1 Husholdningenes etterspørsel

Det private forbruket vokste med 3¼ pst. i fjor etter en oppgang på 3½ pst. året før. I år ligger det an til at veksten tar seg ytterligere opp. Oppgangen må ses i sammenheng med det lave rentenivået. I tillegg bidrar vekst i stønader fra det offentlige og solid reallønnsvekst til økt kjøpekraft for husholdningene. Sammen med oppgangen i det private forbruket og boliginvesteringene har husholdningenes gjeldsbyrde økt betydelig. For husholdningssektoren sett under ett har dette i stor grad blitt motsvart av sterk fordringsvekst, bl.a. i verdipapirer og i forsikringsordninger, og husholdningenes samlede finansielle stilling er fortsatt relativt god. Gjeldsutviklingen i husholdningssektoren er drøftet nærmere i boks 2.5.

Det private forbruket økte markert fra 2. kvartal i fjor og fram til 1. kvartal i år. Særlig var veksten i varekonsumet og i nordmenns konsum i utlandet sterk i denne perioden. Selv om forbruksveksten avtok til 0,2 pst. i 2. kvartal, var det private forbruket i første halvår i år hele 5 pst. høyere enn i samme periode i fjor.



Figur 2.9 Husholdningenes tilpasning

Kilder: Statistisk sentralbyrå, TNS Gallup og Finansdepartementet.

I anslagene i denne meldingen er det lagt til grunn fortsatt solid vekst i varekonsumet framover. Det er flere grunner til at forbruksveksten blir høy både i år og neste år:

- Den markerte rentenedgangen fram til mars i år bidrar fortsatt til å stimulere veksten i det private forbruket. Dette vil trolig fortsette i noen tid framover.
- Den lave prisveksten bidrar til at veksten i husholdningenes kjøpekraft er høy. I tillegg vil en gradvis bedring av arbeidsmarkedet og foreslåtte skatteletter neste år bidra til å trekke opp husholdningenes inntektsvekst.
- Husholdningenes boligformue har økt betydelig det siste året. Når husholdningenes formue øker vil deres konsummuligheter både nå og framover øke. Dette bidrar generelt til at forbruket også øker på kort sikt.
- Ifølge TNS Gallups trendindikator er husholdningene nå relativt positive både til egen og til landets økonomi. Sterk boligprisvekst understøtter bildet av optimisme i husholdningssektoren.

Samlet sett anslås det private forbruket å øke med 4½ pst. i år og 4 pst. neste år. Det legges til grunn en vekst i husholdningenes disponible realinntekter på hhv. 3 og 4 pst. i 2004 og 2005. Anslagene innebærer dermed at spareraten avtar fra 7¼ pst. i 2003 til 6½ pst. i 2004, og at den så holder seg uendret i 2005. Nedgangen i spareraten fra 2003 til 2004 må bl.a. ses i sammenheng med den lave renten. Når renten faller påvirkes forbruket gjennom flere kanaler. Bl.a. blir det billigere å konsumere nå framfor senere, og det skjer en omfordeling av inntekt fra de med netto rentebærende formue til de med netto rentebærende gjeld. Samlet sett vil lavere renter trekke i retning av lavere sparing og høyere forbruk. Det er imidlertid usikkert hvor mye og hvor raskt den kraftige rentenedgangen fram til mars i år vil bidra til å trekke ned spareraten. Man har ikke tidligere erfaringer med så kraftige rentenedganger i et regime med deregulerte kredittmarkeder, og det er derfor godt mulig at en kan få en lengre periode med nedgang i spareraten enn lagt til grunn i denne meldingen. Det vil i så fall gi en høyere forbruksvekst enn lagt til grunn. På den annen side kan den kraftige gjeldsoppygging de siste årene føre til en konsolideringsperiode, der husholdningenes sparing tar seg opp. Dette vil i så fall kunne gi lavere vekst i det private forbruket.

Boliginvesteringene avtok både i 2002 og 2003. Nedgangen må ses i sammenheng med det relativt høye rentenivået fram til slutten av 2002 og svekselen på arbeidsmarkedet. Rentenedgangen har,

sammen med flere år med sterk prisvekst på brukte boliger og tegn til bedring på arbeidsmarkedet, bidratt til at boliginvesteringene tatt seg opp igjen så langt i år.

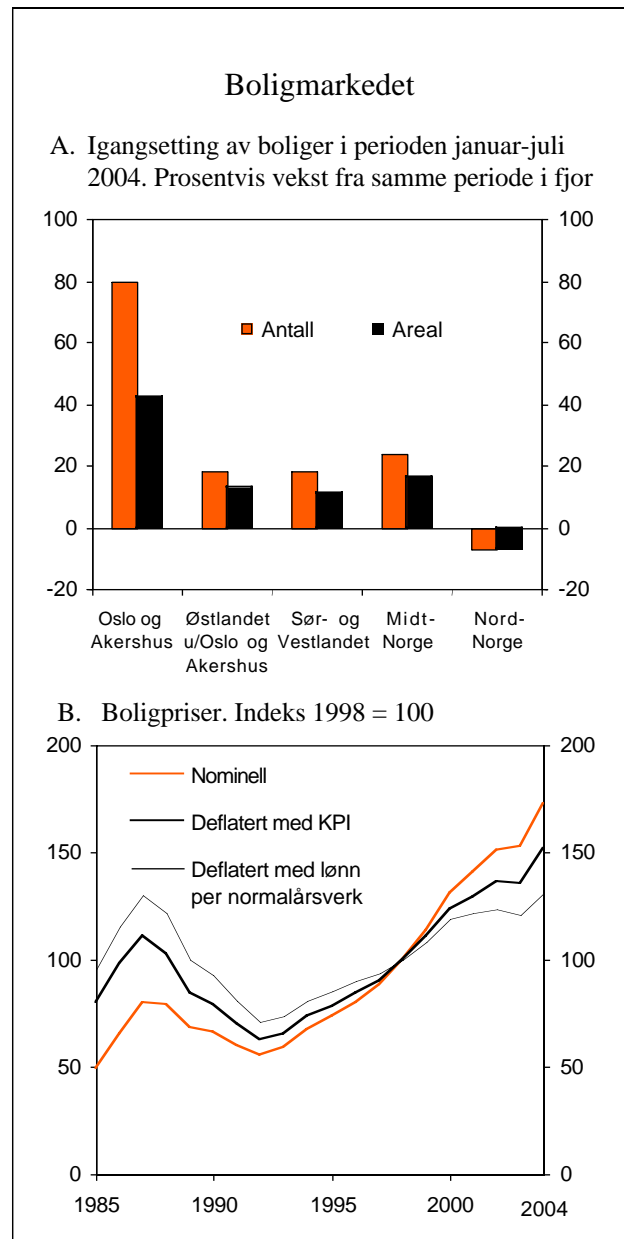
I årets sju første måneder ble det igangsatt nær 30 pst. flere boliger enn i samme periode i fjor. Det er særlig i Oslo at igangsettingen har økt, men også ellers i landet har det vært oppgang. Målt i areal har veksten så langt i år vært vesentlig mindre enn målt i antall, hovedsakelig fordi økningen i igangsettingen har vært størst i byene der gjennomsnittsarealet normalt er minst.

Statistisk sentralbyrås produksjonsindeks for bygg og anlegg kan tyde på at også aktiviteten innenfor rehabilitering av bygg har tatt seg noe opp siden i fjor sommer. Informasjon fra Norges Banks regionale nettverk peker i samme retning. I tillegg tyder omsetningsstatistikk for varehandelen på sterk vekst i omsetningen av byggevarer.

Også framover er det grunn til å regne med relativt høy igangsetting:

- Høye priser på brukte boliger tilsier at etterspørselen etter nye boliger er høy. Ifølge Eiendomsmeglerbransjens boligprisstatistikk økte prisene på brukte boliger med hele 14 pst. fra august i fjor til august i år. Boligprisene har økt over hele landet det siste året, men sterkest utenfor Oslo og Akershus. Nivået på boligprisene er nå svært høyt historisk sett, også i forhold til lønnsveksten, jf. figur 2.10.
- Ordresituasjonen for boligbyggerne er god. Ifølge Statistisk sentralbyrås ordrestatistikk for bygg og anlegg har ordretilgangen både for nye boliger og rehabiliteringer økt betydelig det siste året, og ordreservene er nå på relativt høye nivåer. I 2. kvartal var verdien av ordretilgangen 50 pst. høyere enn i samme periode i fjor, mens verdiene av ordreservene økte med 40 pst. i samme periode.
- Lave renter og fortsatt solid inntektsvekst for husholdningene tilsier høy igangsetting framover.

Alt i alt anslås det en igangsetting på 24 500 boliger i år og 24 000 boliger neste år, opp fra 22 500 boliger i fjor. I tråd med utviklingen så langt i år forventes det en betydelig nedgang i gjennomsnittsarealet i 2004, slik at økningen i igangsatt areal blir klart lavere enn økningen i antall igangsatte boliger. I 2005 er det lagt til grunn at nedgangen i gjennomsnittsareal delvis reverseres. Sammen med forventninger om en viss standardheving og økte rehabiliteringsinvesteringer innebærer dette en vekst i boliginvesteringene på 10¼ pst. i 2004 og 4¾ pst. i 2005.



Figur 2.10 Boligmarkedet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Eiendomsmeglerforbund.

2.3.2 Bedriftene i fastlandsøkonomien

Veksten i bedriftene i Fastlands-Norge har vært relativt lav de siste par årene. I fjor økte bruttoproduktet med bare 0,6 pst. Det var særlig kraftforsyning og industri som trakk ned veksten. I motsatt retning bidro særlig privat tjenesteyting og varehandel. Bruttoinvesteringene i fastlandsbedriftene falt med 10 pst. i fjor etter en nedgang på 3,7 pst. året før. Svak aktivitetsvekst og svekket lønnsomhet etter flere år med sterk kostnadsvekst har bidratt til denne utviklingen. I tillegg falt leieprisene på kontorbygg sterkt gjennom både 2002 og 2003, og flere store investeringsprosjekter i industrien ble ferdigstilt i løpet av fjoråret.

Boks 2.5 Husholdningenes gjeldssituasjon

Husholdningenes finansielle stilling kan ha stor betydning for utviklingen i etterspørselen i økonomien. Dersom husholdningenes gjeldsbelastning blir for høy, kan det føre til at husholdningene må gjennom en periode med høy sparing og dermed lav forbruksvekst for å rette opp sin finansielle stilling.

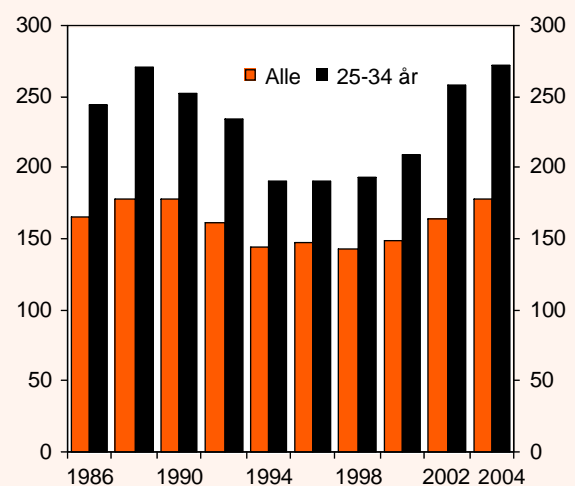
De siste fem årene har husholdningenes brutto gjeld økt med gjennomsnittlig 10 pst. årlig, langt mer enn inntektsveksten. Husholdningenes gjeldsgrad har dermed økt markert. Ved utgangen av fjoråret utgjorde husholdningenes samlede gjeld knapt 160 pst. av disponibel inntekt, 20 prosentpoeng mer enn fem år tidligere. Husholdningenes samlede finansielle stilling er likevel relativt god, noe som skyldes at husholdningenes finansielle formue også har økt sterkt i denne perioden. Ved utgangen av fjoråret hadde husholdningene netto finansiell formue tilsvarende om lag 50 pst. av disponibel inntekt. I tillegg har husholdningene en betydelig boligformue. Dersom en tar dette med i beregningen, kan husholdningene nettoformue anslås til knapt 380 pst. av disponibel inntekt.

Selv om husholdningenes samlede finansielle stilling er relativt god, er det grunn til bekymring over utviklingen i deler av husholdningssektoren. Det er særlig unge og husholdninger med lavere og midlere inntekter som har økt låneopptakene de siste årene, og disse gruppene har nå svært høy gjeldsbelastning. Ifølge innteks- og formuesstatistikk hadde husholdninger der hovedinntektstakeren var mellom 25 og 34 år i gjennomsnitt gjeld på knapt 260 pst. av inntekt etter skatt og renteutgifter i 2002. Dette er drøyt 10 prosentpoeng lavere enn ved forrige topp, på slutten av 1980-tallet. Dersom gjeldsveksten til unge husholdninger har vært like høy som hushold-

ningenes samlede gjeldsvekst de siste to årene, vil de ved utgangen av året ha like høy gjeldsbelastning som på slutten av 1980-tallet.

Det lave rentenivået gjør at husholdningenes rentebelastning for tiden er moderat. Det imidlertid svært viktig at husholdningene tar tilstrekkelig høyde for at renten kan øke framover når de tar opp lån, og at de ikke tilpasser seg som om dagens rentenivå skulle være ved over lånets løpetid. Dersom husholdningene ikke tar tilstrekkelig høyde for dette, og gjeldsbelastningen fortsetter å øke, vil en normalisering av renten kunne innebære et betydelig konsolideringsbehov, jf. nærmere diskusjon i avsnitt 2.8.2. Dette vil i sin tur kunne gi boligprisfall og en periode med lavere konsumvekst.

Husholdningenes gjeld



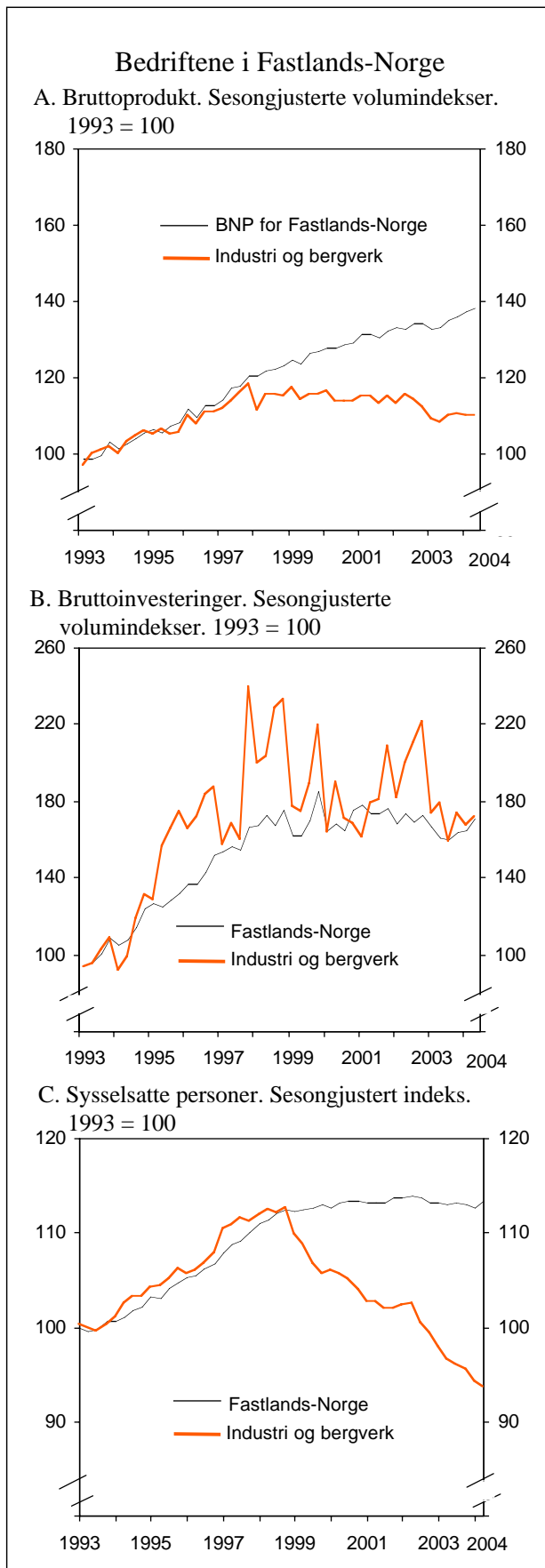
Figur 2.11 Husholdningenes gjeld. Alle husholdninger og husholdninger med hovedinntektstaker mellom 25 og 34 år. Prosent av disponibel inntekt

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Løpende statistikk for inneværende år viser at aktiviteten i bedriftene i Fastlands-Norge er i ferd med å ta seg opp. Ifølge det foreløpige nasjonalregnskapet var *bruttoproduktet* i første halvår i år sesongjustert 1 pst. høyere enn i andre halvår i fjor. I tjenesteytende næringer, som varehandel, finansiell tjenesteyting og bygg- og anlegg, er det nå god vekst, mens oppgangen i industrien er mer moderat. Ifølge Statistisk sentralbyrås produksjonsindeks økte industriproduksjonen med 1,9 pst. i tre månedersperioden mai-juli fra foregående tremånedersperiode. Det er spesielt utekonkurrerende næringer, som metallindustrien og treforedling, som

har trukket opp veksten, mens verkstedsindustrien og nærings- og nytelsesmiddelindustrien har hatt en svakere utvikling. I de siste månedene er det imidlertid tegn til oppgang også i disse næringene. Produksjon av elektrisitet har økt med nær 5 pst. i årets første 8 måneder sammenliknet med samme periode i fjor, noe som må ses i sammenheng med høyere fyllingsgrad i vannmagasinene enn i samme periode i fjor.

Bruttoinvesteringene i fastlandsbedriftene økte sesongjustert med 0,5 pst. i første halvår i år sammenliknet med samme periode i fjor. Det er vanlig at det tar tid fra veksten i økonomien tar seg opp til



Figur 2.12 Bedriftene i Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

investeringene øker. I begynnelsen av en konjunkturoppgang er det normalt en del ledig produksjonskapasitet, og bedriftene vil derfor vente med å sette i gang med store investeringsprosjekter inntil eksisterende realkapital er bedre utnyttet.

I denne meldingen er det lagt til grunn at aktiviteten i fastlandsbedriftene vil ta seg opp framover og at dette gir seg utslag i økte investeringer. Bruttoproduktet i bedriftene i Fastlands-Norge anslås å øke med 3½ pst. i 2004 og 3¾ pst. i 2005, mens bruttoinvesteringene ventes å øke med 4¼ pst. i 2004 og 3½ pst. i 2005. Nedenfor omtales utviklingen i enkelte deler av fastlandsbedriftene nærmere.

I *industrien* ventes det en vekst i bruttoproduktet på ¾ pst. i år og 2¾ pst. i neste år. Investeringene i industrien ventes å øke med 5 pst. i år og falle med 3 pst. i neste år. Nedgangen i investeringene må ses i sammenheng med at flere store investeringsprosjekter, spesielt innen metallindustrien, ferdigstilles i løpet av inneværende og neste år. Anslagene for industrien bygger blant annet på følgende vurderinger:

- Markedsveksten hos våre viktigste handelspartnere ventes å øke, jf. avsnitt 2.2. Dette bidrar isolert sett til positive etterspørselsimpulser mot eksportbedriftene i Fastlands-Norge. Samtidig bidrar den gode veksten internasjonalt til høye priser på ulike eksportvarer.
- Det ventes høy vekst i oljeinvesteringene i år og neste år, og dette medvirker til økt aktivitet i leverandørindustrien.
- Økt produksjonskapasitet, særlig i metallindustrien, vil gi økt produksjon og eksport. Høye aluminiumspriser gir også bedret lønnsomhet for disse eksportbedriftene.
- Industriledernes vurderinger av utsiktene framover er mer positiv enn på lenge ifølge Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer. Industrien venter økt ordreinngang, produksjonsvolum og kapasitetsutnyttning i tiden framover.

Bruttoproduktet innen *tjenesteytende næringsvirksomhet* i Fastlands-Norge økte med 3,7 pst. i fjor. Det var spesielt produksjon innen varehandel, finansiell og forretningsmessig tjenesteyting som bidro til oppgangen. I løpet av de siste ti årene har veksten innen de tjenesteytende næringene vært høyere enn for økonomien ellers, noe man også ser i andre OECD-land. Dette må blant annet ses i sammenheng med at økt internasjonal handel bidrar til økt arbeidsdeling og spesialisering. Mange lavkostland har et konkurransefortrinn i produksjonen av ulike industrivarer, mens høyinntektsland kan ha et konkurransefortrinn innen kunnskapsintensiv tje-

nesteproduksjon. I tillegg er det en tendens til at husholdningene i høyinntektsland velger å benytte en større andel av sin inntektsvekst til kjøp av tjenester.

Investeringene i forretningsbygg utgjør en viktig del av etterspørselen rettet mot *bygge- og anleggsnæringen*, og er således av stor betydning for aktiviteten i denne sektoren. Etter en periode med svært høye investeringer i forretningsbygg mot slutten av 1990-tallet flatet veksten ut, og i de to siste årene har investeringene falt kraftig. Kontorledigheten i bl.a. Oslo og Bergen er fortsatt høy. Ifølge DnB NOR Næringsmegling står 11 pst. av kontormassen i Oslo ledig, mens 6–8 pst. regnes som normal ledighet. Isolert sett bidrar dette til å trekke investeringene ned. På den annen side vil økt vekst i fastlandsøkonomien bidra til høyere etterspørsel etter kontorlokaler. Det er også grunn til å tro at en del eldre lokaler vil falle ut av markedet. Ifølge foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrås byggearealstatistikk er byggeaktiviteten nå på vei opp igjen, og i løpet av årets syv første måneder økte igangsettingen av driftsbygg med over 23 pst. sammenliknet med samme periode i fjor. Oppgangen er særlig drevet av høy igangsetting innen varehandel, der igangsettingsarealet nesten har doblet seg fra første halvår i fjor til samme periode i år. Innenfor offentlig forvaltning og helse- og sosialtjenester var det en nedgang i investeringene i nybygg. Oppsvinget innen bygg- og anlegg har bidratt til at det nå er tegn til knapphet på arbeidskraft i bygge- og anleggssektoren ifølge Aetats bedriftsundersøkelse, og overtidsbruken ser ut til å ha økt i denne næringen. Kapasitetsbegrensninger innen bygg- og anleggsnæringen kan bidra til at veksten flater ut neste år.

Produksjonen i *primærnæringene* falt med ½ pst. i fjor, etter en oppgang på 3½ pst. året før. Det var i hovedsak svakere vekst innen fiske og fangst,

samt skogbruk som bidro til nedgangen i fjor, mens produksjonen i fiskeoppdrett økte kraftig. Aktivitetsnivået innen primærnæringene er nå i ferd med å ta seg opp, og i første halvår i år har produksjonen økt med over 3 pst. sammenliknet med samme periode i fjor. Oppgangen kan i hovedsak tilskrives god vekst innen jordbruk og i oppdrettsnæringen. Eksportprisene på oppdrettsfisk har så langt i år vært vesentlig høyere enn på samme tid i fjor. Samtidig har svekkelsen av valutakursen bidratt til økt lønnsomhet for næringen. På den annen side kan EUs vedtak om innføring av midlertidige kvantumsrestriksjoner på norsk laks bidra til å dempe aktiviteten og investeringene i næringen. Totalt sett anslås produksjonsveksten i primærnæringene til 2 pst. i år og 1½ pst. i neste år.

Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall økte *arbeidskraftproduktiviteten*, dvs. bruttoproduktet i forhold til utførte timeverk, i private fastlandsnæringer utenom boligsektoren, primærnæringene og elektrisitetsforsyning med 2,6 pst. i fjor. Veksten var særlig sterk i tjenesteytende næringer, samferdsel og varehandel mens industrien hadde en relativt svak produktivitsvekst også i 2003. Dette innebærer at trenden gjennom 1990-tallet med sterkere produktivitsvekst i tjenesteytende næringer enn i industrien gjorde seg gjeldende også i 2003. *Total faktorproduktivitet (TFP)*, som gir uttrykk for hvor stor del av produksjonsveksten som ikke kan føres tilbake til endringer i de primære produktionsfaktorene arbeidskraft og kapital, økte med 2,3 pst. i fjor.

Anslagene i denne meldingen innebærer en BNP-vekst i Fastlands-Norge på i overkant av 3 pst. både i inneværende og neste år samtidig som selsesetningen gradvis tar seg opp, og utførte timeverk anslås å øke med 0,8 pst. neste år. Fra 2003 til 2004 blir det 3 flere virkedager, mens antallet virke-

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

	Årlig gjennomsnitt						
	1971–1980	1981–1990	1991–2000	1971–2003	2003	2004	2005
<i>Arbeidskraftproduktivitet</i>							
Fastlands-Norge	3,3	1,5	2,5	2,5	1,8	2,4	2,6
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,7	2,9	2,5	2,6	2,4	3,0
<i>Total faktorproduktivitet</i>							
Fastlands-Norge	2,3	0,8	2,3	1,8	1,1	2,2	2,3
Private fastlandsnæringer ²	2,2	1,1	2,6	2,0	2,3	2,5	2,9

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

² Private næringer i Fastlands-Norge utenom bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning

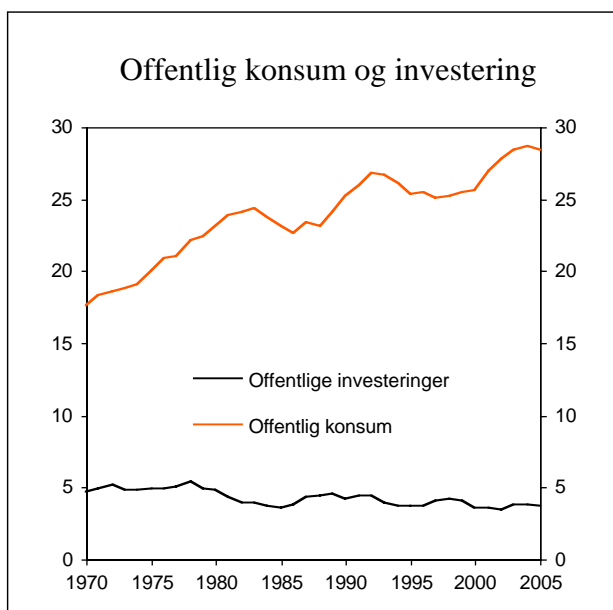
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

dager reduseres med en i 2005. En økning i antall virkedager bidrar isolert sett til sterkere vekst i selssettingen målt ved utførte timeverk, mens en har lagt til grunn at produksjonen ikke påvirkes av endringer i antall virkedager. Virkedagseffekten bidrar dermed til at produktivitsveksten reduseres med 0,9 pst. i inneværende år og øker med 0,3 pst. neste år. Korrigert for virkedager er dermed anslaget for arbeidsproduktiviteten i private fastlandsnæringer utenom boligsektoren, primærnæringene og elektrisitetsforsyning høyere for inneværende år enn selv den høye veksten på 1990-tallet. Det er ikke uvanlig at produktiviteten vokser sterkt når den økonomiske veksten tar seg opp. Siden det er kostnader forbundet med både å øke og å redusere selssettingen vil det være en tendens til at bedrifter venter med nyansettelser til de ser at konjunkturlaget får feste, og de er mer sikre på styrken i den økonomiske oppgangen.

2.3.3 Offentlig konsum og investeringer

Offentlig konsum anslås nå å øke med 2,2 pst. fra 2003 til 2004. Dette er noe høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004, men om lag på linje med den gjennomsnittlige veksten pr. år i foregående femårsperioden. For 2005 tilsier det økonomiske opplegget i denne meldingen en oppgang i offentlig konsum på 1,7 pst.

For *utførte timeverk i offentlig forvaltning* ventes en økning på 0,7 pst. fra 2003 til 2004, mens veksten fra 2004 til 2005 anslås til 0,2 pst.



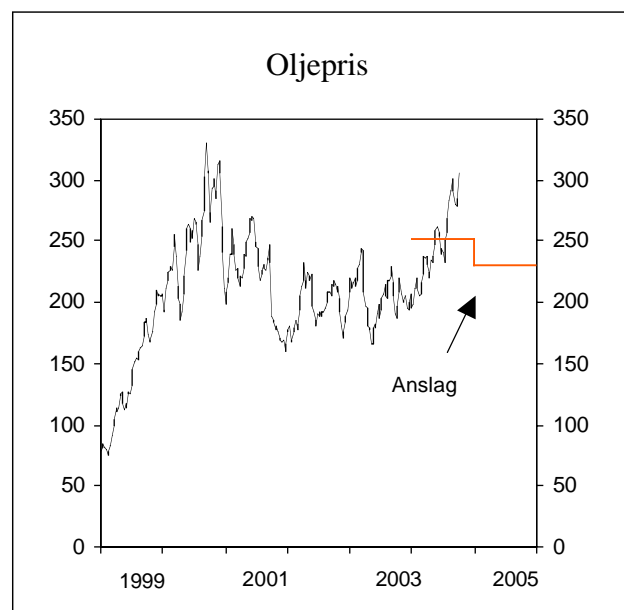
Figur 2.13 Konsum og investeringer i offentlig forvaltning. Prosent av BNP for Fastlands-Norge
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning anslås å øke med 3,2 pst. fra 2003 til 2004, litt mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. For 2005 anslås bruttoinvesteringene i offentlig forvaltning å vokse med 0,3 pst. Samlet offentlig etterspørsel, dvs. summen av offentlig konsum og bruttoinvesteringer, anslås å øke med 2,3 pst. i 2004 og 1,5 pst. i 2005.

Målt som andel av Fastlands-Norges BNP, økte offentlig konsum relativt jevnt på 1970- og 1980-tallet, før det stabiliserte seg tidlig på 1990-tallet, jf. figur 2.13. I fjor tilsvarte denne delen av offentlig etterspørsel 28,3 pst. av BNP for Fastlands-Norge mot 17,6 pst. i 1970. Samtidig utgjorde bruttoinvesteringene i fjor 3,8 pst. av BNP for Fastlands-Norge mot 4,7 pst. i 1970. Tallene illustrerer at utviklingen i offentlig kjøp av varer og tjenester til konsum- og investeringsformål er svært viktig for den samlede etterspørselen fra Fastlands-Norge og dermed for aktiviteten i fastlandsøkonomien.

2.4 Petroleumsvirksomheten

Spotprisen på råolje (Brent Blend) økte fra om lag 30 USD pr. fat i begynnelsen av januar i år til i underkant av 40 USD pr. fat i midten av mai, jf. figur 2.14. Deretter falt oljeprisen til 33 USD pr. fat i slutten av juni. Fra begynnelsen av juli og fram til slutten av september steg oljeprisen sterkt, og lå 24. september på 46 USD pr. fat eller 311 kroner pr. fat. Sammen med økning av spotprisen har også prise-

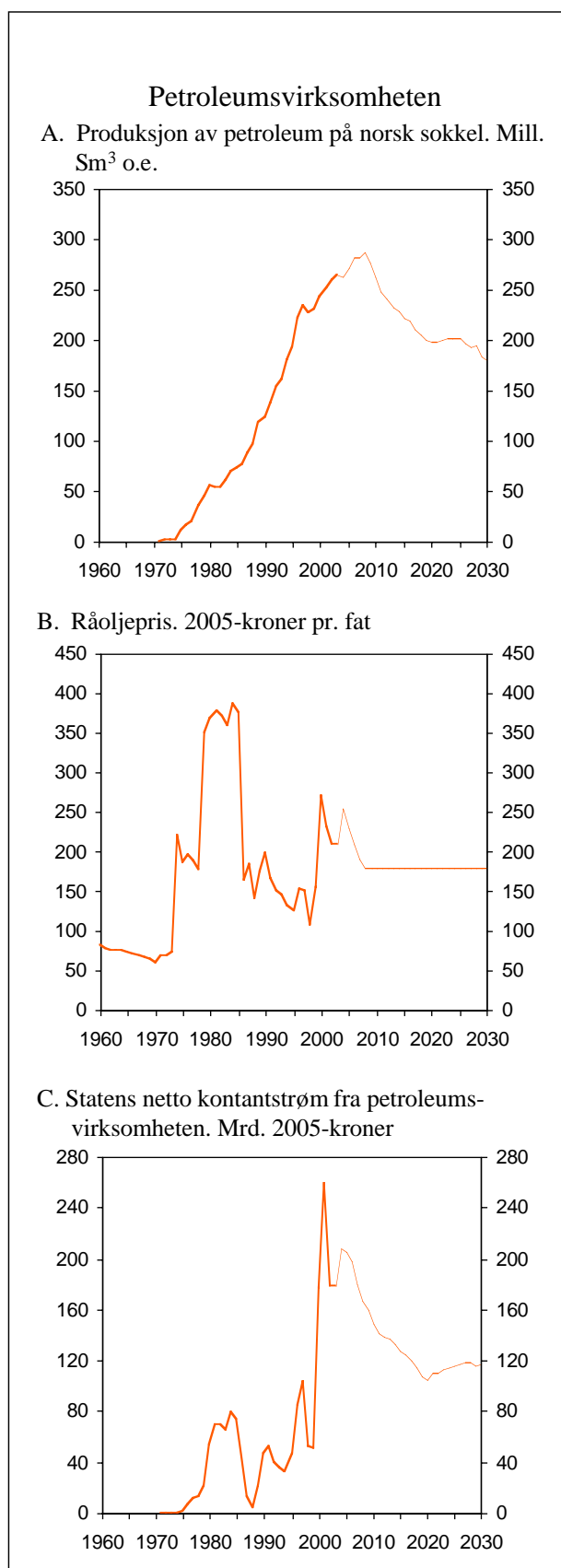


Figur 2.14 Spotpris på Brent Blend. Kroner pr. fat
Kilder: Norges Bank og Finansdepartementet.

ne for framtidig levering økt sterkt. Selv om oppgangen i oljeprisene i inneværende år har vært betydelig, ligger oljeprisene, når en korrigerer for generell prisstigning, vesentlig lavere enn i perioden fra 1979 til 1985, jf. figur 2.15.B. Gjennomsnittlig spotpris på Brent Blend hittil i år er 35,6 USD eller 245 kroner pr. fat.

Futuresprisene på amerikansk olje (WTI) kom i midten av august opp mot 50 USD pr. fat. Prisoppgangen må ses på bakgrunn av frykt for produksjonsbortfall i en situasjon hvor OPEC allerede produserte opp mot sin kapasitetsgrense på grunn av sterk vekst i etterspørselen etter råolje. Det var særlig usikkerhet omkring produksjonen i Irak, utfallet av folkeavstemningen i Venezuela og muligheten for bortfall av produksjonen fra det russiske oljeselskapet Yukos, som bidro til svært høye priser i midten av august. Etter at folkeavstemningen i Venezuela var over uten uroligheter, og produksjonen i Irak tok seg noe opp, har prisene falt noe. Utviklingen i oljemarkedet framover vil bl.a. være avhengig av følgende faktorer:

- Gjennom 2003 og 2004 har det vært en sterk vekst i etterspørselen etter råolje. Det Internasjonale Energibyrået (IEA) har stadig oppjustert sine anslag for den globale etterspørselsveksten, og anslår i sin siste rapport en vekst i oljeforbruket på 3,2 pst. eller 2,5 mill. fat pr. dag i 2004 og 2,1 pst. i 2005 svarende til 1,8 mill. fat pr. dag. Det er særlig i Kina og Nord-Amerika at veksten i oljeetterspørselen har vært sterk, men også i andre land i Asia og i Midt-Østen har etterspørselsveksten vært høy.
- OPEC reduserte i april 2004 produksjonskvotene med 1 mill. fat pr. dag, men økte dem med 2,5 mill. fat pr. dag i juli og ytterligere 0,5 mill. fat pr. dag i august. På OPEC-møtet i september vedtok OPEC å øke kvotene med ytterligere 1 mill. fat fra november. På usikkert grunnlag anslår IEA at OPEC nå har en ledig kapasitet på om lag 1 mill. fat pr. dag. Dette tilsvarer 1,2 pst. av verdens samlede oljeproduksjon, noe som historisk sett er svært lavt. Så sent som i 2002 ble ledig produksjonskapasitet anslått til 6–7 mill. fat pr. dag. Selv om produksjonskapasiteten kan øke noe i de nærmeste årene, ventes oljemarkedet å være preget av lite ledig produksjonskapasitet framover.
- Lagrene av råolje i USA har falt siden slutten av juli og er nå lavere enn på samme tid i fjor. Lagrene av råolje i OECD-landene samlet er imidlertid om lag på samme nivå som for et år siden. Industriens lagre var tilstrekkelige til å dekke 52 dagers forbruk i OECD-landene.



Figur 2.15 Petroleumsvirksomheten

Kilder: Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

- Den politiske situasjonen i sentrale produsentland er viktig for utviklingen i oljeprisen. Den ustabile situasjonen i Irak vil fortsatt påvirke situasjonen i oljemarkedet framover, og politisk urolighet i Venezuela og Nigeria har tidligere ført til delvis stans i produksjonen i disse landene.

Prisen for framtidig levering trekker i retning av en fortsatt relativt høyt oljepris. På International Petroleum Exchange i London omsettes det oljekontrakter for desember 2004 på 44,3 USD pr. fat, mens prisen på levering i desember 2005 er på 38,5 USD pr. fat svarende til 270 kroner. Futuresprisene faller så ned mot 34 USD for levering i juni 2007. På NYMEX i New York omsettes oljekontrakter for såkalt WTI-olje (West Texas Intermediate) fram til 2010. Prisen for levering i desember 2010 er om lag 33 USD, svarende til en Brent Blend-pris på om lag 31 USD, eller om lag 215 kroner pr. fat.

I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris for 2004 på 250 kroner pr. fat.

Økt produksjonskapasitet i OPEC og forventet lavere etterspørsel tilsier at oljeprisen vil falle noe i 2005. Det legges derfor til grunn en oljepris på 230 kroner i 2005. Deretter legges det beregningsteknisk til grunn at oljeprisen vil falle gradvis ned mot et langsiktig nivå på 180 2005-kroner. Dette er om lag på linje med de langsiktige anslagene fra IEA og Energy Information Administration. Det langsiktige oljeprisanslaget er dermed oppjustert med 40 kroner i forhold til anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Oppjusteringen reflekterer også den sterke økningen i futuresprisene en har hatt siden i vår.

Olje- og energidepartementet anslår at *total petroleumproduksjon på norsk sokkel* vil utgjøre om lag 263 mill. standardkubikkmeter oljeekvivalenter (Sm³ o.e.) i 2004, der olje (inkl. NGL) står for vel 70 pst., jf. tabell 2.6. I årene framover ventes det en samlet økning på om lag 2 pst. pr. år, inntil produksjonen når en topp i 2008. Veksten skyldes økt produksjon av gass, mens oljeproduksjonen antas å falle gradvis fra 2006.

Tabell 2.6 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2003	2004	2005	2008	Virkning av en 10 kroners endring i oljeprisen i 2005
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	204	250	230	190	
Produksjon, mill. Sm ³ o.e	262	263	271	288	
– Råolje og NGL	189	188	189	170	
– Naturgass	73	75	82	118	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Eksporthverdi ¹	290,0	351,8	347,5	301,7	13,4
Påløpte skatter og avgifter ²	101,0	133,5	120,9	102,2	7,8
Betalte skatter og avgifter ²	101,4	116,7	127,0	102,7	3,9
Netto inntekt SDØE	67,5	83,7	72,6	68,8	3,6
Statens netto kontantstrøm ³	173,7	205,6	204,5	175,5	7,5
<i>Mrd. kroner, 2001-priser:</i>					
Investeringer i oljevirkosheten	63,2	69,1	78,2	44,3	
Etterspørsel mot fastlandsøkonomien, pst. endring fra året før	20,1	2,8	13,1	-6,5	

¹ Råolje, naturgass, NGL og rørtransport.

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

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

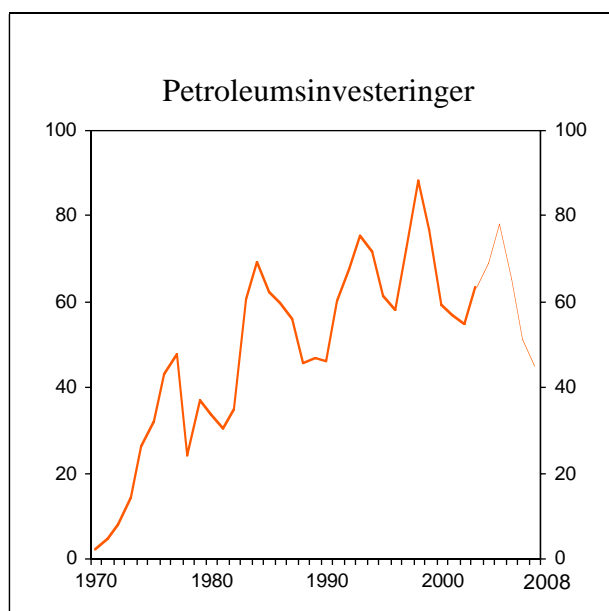
Kilder: Statistisk sentralbyrå, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

Samlede utvinnbare petroleumsressurser på norsk sokkel var ved begynnelsen av 2004 på 12,9 mrd. Sm³ o.e. ifølge anslag fra Oljedirektoratet. Av dette var knapt en tredjedel produsert, slik at gjenværende utvinnbare ressurser ble anslått til om lag 9,1 mrd. Sm³ o.e.

Verdien av *eksporten* fra petroleumssektoren anslås å øke fra 290 mrd. kroner i 2003 til i overkant av 350 mrd. kroner i inneværende år. Lavere oljepris neste år ventes å gi et fall i eksportverdien, til om lag 347 mrd. kroner i 2005. Sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett 2004 er anslagene for eksportverdien oppjustert med 59 mrd. kroner i 2004, noe som må ses i sammenheng med høyere oljeprisanslag.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er summen av betalte skatter og avgifter, nettoinnbetalinger fra Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) og betalt utbytte fra Statoil. Statens netto kontantstrøm fra petroleumssektoren anslås til 205,6 mrd. kroner i 2004. Dette er en oppjustering på om lag 45,7 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Økningen i kontantstrømmen skyldes i første rekke høyere oljeprisanslag. For 2005 anslås kontantstrømmen til 204,5 mrd. kroner. Basert på de anslagene som legges til grunn i denne meldingen, anslås kontantstrømmen å falle til om lag 175 mrd. kroner i 2008.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten anslås nå til 3050 mrd. 2005-kroner. Sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett 2004 er anslaget økt med om lag 950 mrd. 2005-kroner. Den betydelige økningen i formuesanslaget må ses i sammenheng med at olje- og gassprisene framover er oppjustert. Statens andel av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumssektoren, anslås til 2690 mrd. 2005-kroner, en økning på 840 mrd. kroner fra Revidert nasjonalbudsjett. Petroleumsformuen gir grunnlag for en årlig realavkastning på om lag 122 mrd. 2005-kroner. Av dette utgjør statens andel om lag 107 mrd. kroner. Anslaget for petroleumsformuen inkluderer bare verdien av petroleumsressursene «i bakken». I tillegg kommer verdien av *Petroleumsfondet*. Den samlede kapitalen i Petroleumsfondet anslås til om lag 1053 mrd. kroner ved utgangen av 2004. Anslaget på petroleumsformuen er svært usikkert, bl.a. fordi beregningene bygger på anslag om framtidige olje- og gasspriser, utviklingen i produksjons- og utvinningskostnader og anslag på gjenværende olje- og gassreserver. I tråd med tidligere praksis er det i beregningene lagt til grunn en diskonteringsrente på 4 pst.



Figur 2.16 Investeringer i oljeutvinning og rørtransport. Mrd. 2001-kroner

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

Investeringene i petroleumssektoren ventes å øke med 9,4 pst. i 2004, jf. figur 2.16. I 2005 ventes en ytterligere vekst på 13,2 pst., mens det for årene 2006–2008 ventes en gjennomsnittlig årlig reduksjon i investeringene på om lag 17 pst. Det er særlig investeringene knyttet til utbyggingen av Snøhvit, Ormen Lange og Kristin som bidrar til den høye veksten i investeringene i 2004 og 2005. I forhold til tallene gitt i Revidert nasjonalbudsjett 2004 er anslaget for investeringsnivået i 2004 noe nedjustert, mens anslagene er oppjustert for årene 2005 og 2006. Samlet for perioden 2004–2008 er investeringsanslagene økt med om lag 15 mrd. 2001-kroner. Det understrekes at usikkerheten knyttet til petroleumsinvesteringene er store.

2.5 Utenriksøkonomien

2.5.1 Driftsbalansen overfor utlandet

Driftsregnskapet overfor utlandet har vist betydelige overskudd de siste årene som følge av høye oljeinntekter, jf. figur 2.17. I fjor kom overskuddet opp i 201,2 mrd. kroner svarende til 12,9 pst. av BNP. Utenom eksport av råolje og naturgass viste driftsregnskapet et underskudd på nesten 80 mrd. kroner i fjor.

I første halvår i år var overskuddet på driftsregnskapet 105,2 mrd. kroner, som er en økning på 9 mrd. kroner sammenliknet med samme periode i

Tabell 2.7 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				2004		2005	
	2003	2004	2005	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport	646,4	739,3	744,4	13,0	1,2	-2,4	3,2
Råolje og naturgass	280,8	341,0	336,3	22,2	-0,6	-4,3	3,0
Skip, plattformer, m.m.	16,1	10,7	10,2	-27,7	-8,3	3,0	-7,0
Andre varer	188,7	205,9	219,8	5,7	3,3	1,6	5,1
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester	79,5	93,1	85,5	18,1	-0,9	-9,0	0,8
Rørtransport	9,2	10,8	11,2	1,7	15,0	1,8	2,0
Utlendingers utgifter i Norge	19,1	20,6	21,2	0,7	7,0	2,0	1,0
Andre tjenester	53,0	57,3	60,2	0,7	7,2	0,9	4,2
Import	433,5	486,4	515,2	4,3	7,6	0,9	5,0
Skip, plattformer, m.m.	12,9	13,5	14,3	3,5	1,5	2,5	3,2
Andre varer	281,6	313,3	336,0	3,0	8,0	1,9	5,2
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester	42,1	52,4	51,0	13,1	10,1	-7,1	4,9
Nordmenns utgifter i utlandet	45,8	52,7	56,1	6,0	8,4	2,0	4,5
Andre tjenester	51,1	54,5	57,7	2,5	4,0	1,4	4,5
Eksportoverskudd	212,9	252,9	229,1				
Rente- og stønadsbalansen	-11,7	-17,1	-17,6				
Overskudd på driftsregnskapet	201,2	235,8	211,5				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

fjor. Denne økningen kan i hovedsak henføres til den høye oljeprisen. Samlet sett anslås overskuddet på driftsregnskapet overfor utlandet til 236 mrd. kroner i år og 212 mrd. kroner til neste år, tilsvarende henholdsvis 14 pst. og 12 pst. av BNP. Nedgangen neste år må i hovedsak ses på bakgrunn av at det legges til grunn en nedgang i oljeprisen fra 250 kroner pr. fat i år til 230 kroner pr. fat til neste år. Ved siste årsskifte utgjorde Norges nettofordringer overfor utlandet 881,4 mrd. kroner, tilsvarende 56 pst. av BNP. I denne meldingen legges det til grunn fortsatt høy vekst i nettofordringene, og ved utgangen av 2005 anslås Norges nettofordringer overfor utlandet å tilsvare 79 pst. av BNP.

2.5.2 Eksport og import

Eksportvolumet av tradisjonelle varer har utviklet seg moderat de siste årene. Det må ses i sammenheng med den internasjonale lavkonjunkturen. I tillegg er den kostnadsmessige konkurranseevnen til fastlandsbedriftene svekket etter flere år med høy kostnadsvekst. I ettertid kan en et stykke på vei avlese konkurranseevnen til eksportbedriftene ved å se på utviklingen i markedsandeler. Eksportmar-

kedsandelene for tradisjonelle varer falt med i gjennomsnitt 2 pst. årlig fra 1998 til 2003.

Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall økte eksportvolumet av tradisjonelle varer med 2,6 pst. i fjor, opp fra 1,6 pst. året før. Oppgangen har fortsatt i år med en økning på 2,4 pst. fra første halvår i fjor til i år. Veksten var særlig høy innen treforedling og metaller. I motsatt retning trakk svak utvikling i eksporten av matvarer samt maskiner og transportmidler.

Eksporten av fersk og frossen laks har hatt en klar oppgang den siste tiden, og i årets syv første måneder har eksportvolumet økt med over 6 pst. sammenliknet med samme periode i fjor. Eksportprisene på laks har også økt markert i samme periode, etter at prisene var spesielt lave sommeren 2003. Prisutviklingen på verdensmarkedet og svake kronekurs i forhold til i fjor har bedret konkurranse situasjonen for oppdrettsnæringen. EU innførte nylig midlertidige beskyttelsestiltak i form av tollkvote for import av norsk laks for perioden 15. august 2004 til 6. februar 2005. Dette kan trekke i retning av noe lavere eksportvekst framover.

Eksporten av metaller, målt i volum, økte med 8 pst. i fjor. Veksten har fortsatt i år, og i første halvår

i år var metalleksporten sesongjustert 5,6 pst. høyere enn i andre halvår i fjor. Den sterke veksten må blant annet ses i sammenheng med betydelig kapasitetsøkning de siste årene. Framover ventes blant annet økt produksjonskapasitet ved Hydro Aluminium Sunndal og Elkem Mosjøen å bidra til at metalleksporten holder seg høy. Samlet sett ventes eksporten av metaller å stå for om lag $\frac{1}{3}$ av den samlede eksportveksten neste år.

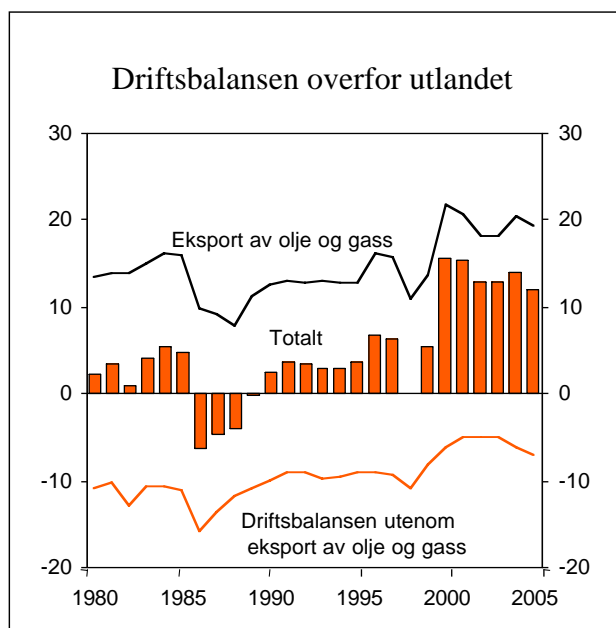
Som følge av lite nedbør og lav fyllingsgrad i vannmagasinene falt eksportvolumet av elektrisitet med vel 60 pst. fra 2002 til 2003, og nettoimporten av elektrisitet var nesten 8 TWh i fjor, tilsvarende nær 7 pst. av innenlandsk forbruk. Hittil i år har nettoimporten vært om lag 7 TWh, noe som bl.a. må ses i sammenheng med at fyllingsgraden i vannmagasinene fortsatt er noe lavere enn normalt. Det ventes en positiv nettoimport også neste år.

Samlet sett anslås eksporten av tradisjonelle varer å øke med 3,3 pst. i år og 5,1 pst. til neste år. Markedsveksten er anslått til nær 7 pst. i år og neste år, og anslagene innebærer dermed at norske eksportører fortsetter å tape markedsandeler.

I første halvår i år økte *eksportprisene* med hele 7,1 pst. sammenliknet med samme periode i fjor, hovedsaklig som følge av svekkelsen av kronen gjennom fjoråret. I tillegg har råvareprisene på verdensmarkedet økt markert den siste tiden. Fra januar til september i år økte aluminiumsprisen med 19 pst. sammenliknet med samme periode i fjor. Alt i alt ventes eksportprisene på tradisjonelle varer å øke med $5\frac{1}{2}$ pst. i år og $1\frac{1}{2}$ pst. til neste år.

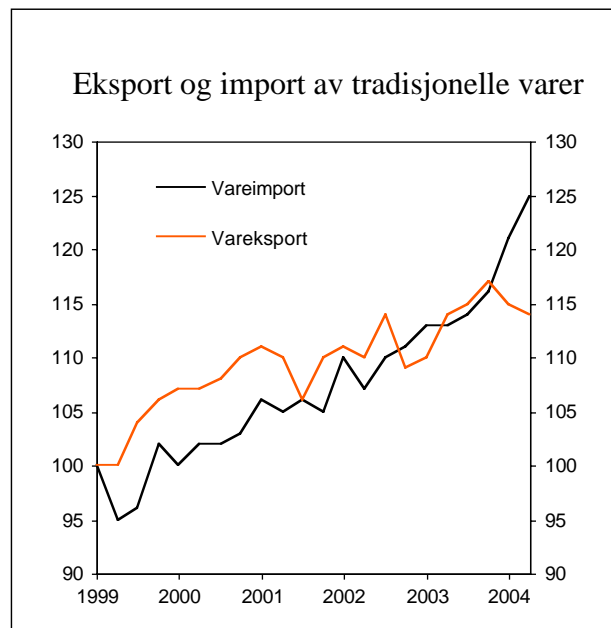
Høy etterspørselsvekst innenlands har bidratt til kraftig vekst i *importen av tradisjonelle varer*, og importvolumet var i første halvår i år 7 pst. høyere enn i siste halvår i fjor, jf. tabell 2.18. Det er særlig import av bearbejdede varer, maskiner og transportmidler samt forskjellige ferdigvarer som har bidratt til den sterke oppgangen. Til sammen utgjør disse varene over 70 pst. av samlet norsk importverdi av tradisjonelle varer.

En vesentlig andel av importveksten kan tilskrives økt import fra Kina og Øst-Europa. Ifølge handelsstatistikken økte importverdien fra Kina med 34 pst. i årets syv første måneder sammenliknet med samme periode i fjor. Det innebærer at 4,6 pst. av den samlede importen av tradisjonelle varer kom fra Kina. Det er bare 4 land vi importerer mer fra. Fortsatt sterk etterspørselsvekst innenlands ventes å bidra til økt import framover, og samlet sett antas importvolumet av tradisjonelle varer å øke med vel 8 pst. i år og $5\frac{1}{4}$ pst. til neste år. I perioden 1998–2003 falt hjemmemarkedsandelene i gjennomsnitt med 2,1 pst. årlig, jf. tabell 2.8. Økt internasjonal spesialisering og arbeidsdeling bidrar til en underliggende nedgang i hjemmemarkedsandelene. I tillegg vil høy import og svekket kostnadsmessige konkurransevne for importkonkurrerende bedrifter kunne slå ut i tap av hjemmemarkedsandeler. Importveksten må ses i sammenheng med fortsatt nedbygging av handelshindringer gjennom blant annet WTO-systemet og utvidelsen av EU østover. I tillegg har importprisene falt kraftig de siste årene, dels som følge av styrkingen av kronen, men også



Figur 2.17 Driftsbalansen overfor utlandet. Prosent av BNP

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.18 Eksport og import av tradisjonelle varer. Volumindeks 1. kvartal 1999=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

	Årlig gj.snitt 1998–2002	2003	2004	2005 ⁴
Eksportpris	0,1	-1,2	5,7	1,6
Importpris	-1,0	0,7	3,0	1,9
Bytteforhold ¹	1,1	-1,9	2,6	-0,3
Eksportvolum	3,1	2,6	3,3	5,1
Import hos handelspartnerne	5,4	3,6	6,8	6,9
Eksportmarkedsandel	-2,2	-1,0	-3,3	-1,7
Importvolum	3,6	4,0	8,0	5,2
Hjemmemarkedsandel ²	-1,4	-5,4	-3,0	-2,5

¹ Eksportpris i forhold til importpris.

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

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

som følge av endringer i sammensettingen av importen mot lavkostland som Kina og Øst-Europa.

I første halvår i år økte prisene på tradisjonelle importvarer med 4,9 pst. sammenliknet med samme periode i fjor. Det anslås at importprisene vil øke med 3 pst. i år og 2 pst. til neste år. Dette medfører at Norges bytteforhold mot utlandet, dvs. forholdet mellom eksport- og importprisene, bedres over perioden, og motvirker isolert sett effekten av tap av markedsandeler.

Eksporten av tjenester utviklet seg svakt i fjor. Ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene falt tjenesteeksporten i faste priser med 0,5 pst. i 2003. Det var i hovedsak et fall i frakttinntektene fra utenriks sjøfart som bidro til nedgangen. Samtidig økte eksportprisene på norske tjenester betydelig, slik at verdien av samlet tjenesteeksport økte med 4,6 pst.

Løpende statistikk viser nå klare tegn til oppgang innen tjenestehandelen. I første halvår i år økte samlet eksportvolum av tjenester med 7,4 pst., mens verdien av tjenesteeksporten økte med over 20 pst. Oppgangen er drevet av høy vekst innen reisetrafikk (utlendingers konsum i Norge), finans- og forretningstjenester samt annen privat tjenesteyting. Utenriks sjøfart, som er den største posten på tjenestebalansen, trekker imidlertid tjenesteeksporten ned. Foreløpige kvartalsvise nasjonalregnskapstall viser likevel at verdien av frakttinntektene har økt markert. Prisveksten må ses på bakgrunn av høy etterspørselsvekst internasjonalt, blant annet fra Kina. I tillegg har det vært lav vekst i transportkapasiteten de siste årene, noe som har slått ut i høyere fraktrater. Alt i alt anslås det en økning i tjenesteeksporten på 3½ pst. år og 2 pst. til neste år. *Importen av tjenester* anslås å øke med 7½ pst. i år og 4½ pst. til neste år. I første halvår i år økte im-

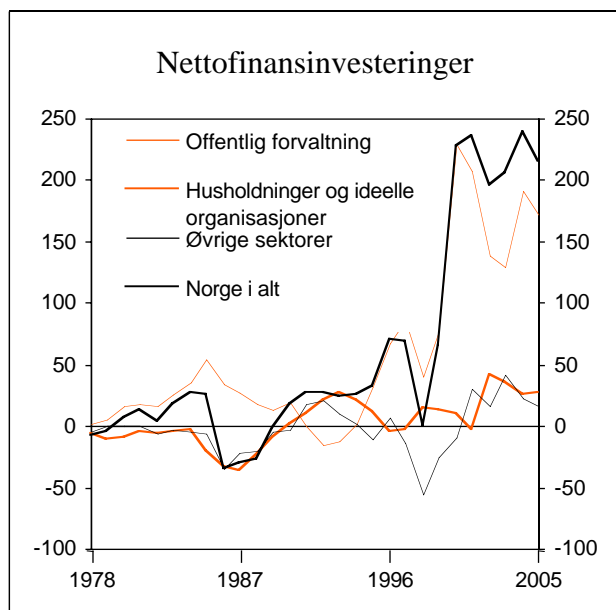
portvolumet av tjenester med nær 6 pst., og spesielt import av reisetjenester og finansiell tjenesteyting viste god vekst. Det ventes at denne utviklingen fortsetter i tiden framover.

2.5.3 Netto finansinvesteringer og nettokapitalutgang fordelt på sektor

Overskuddet på driftsbalansen pluss netto kapitaloverføringer fra utlandet til Norge motsvares av like store netto finansinvesteringer for de innenlandske sektorene samlet. For den enkelte sektor er netto finansinvesteringene definert som sektorens sparing fratrukket netto realinvesteringer. Innenlandske sektorsers samlede netto finansinvesteringer var om lag 206 mrd. kroner i 2003. Som følge av at overskuddet på driftsbalansen anslås å øke i år, ventes nettofinansinvesteringene også å øke.

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

Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning har vært positive siden 1994. Det anslås at overskuddene målt på denne måten vil være betydelige også i årene framover. Dette må ses i sammenheng med at statens inntekter fra oljevirksomheten ventes å holde seg på et høyt nivå. Netto finansinvesteringer innen ikke-finansielle foretak har vært positive siden 2001 og utgjorde over 27 mrd. kroner i fjor. I 2003 var det særlig høye finansinvesteringer



Figur 2.19 Nettofinansinvesteringer etter sektor. Mrd. kroner

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

innen øvrige ikke-finansielle foretak bidro til oppgangen.

2.6 Arbeidsmarkedet

Oppsvinget i norsk økonomi har nå gitt seg utslag i økt sysselsetting. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall økte sysselsettingen sesongjustert med 10 000 personer fra 1. til 2. kvartal i år, etter en reduksjon på 6000 personer det foregående kvartalet. I 2. kvartal 2004 var det sysselsatt 4000 flere personer enn ett år tidligere. Det er stor forskjell i hvordan sysselsettingen har utviklet seg i de ulike sektorene av økonomien:

- I industrien har sysselsettingsnedgangen fortsatt gjennom første halvår i år, med en nedgang på 10 000 personer fra samme periode i fjor. Sysselsettingen er redusert i alle deler av industrien det siste året, men nedgangen har vært særlig sterk innen grafisk industri, bygging av skip og plattformer og innen tekstil og bekledning.
- I offentlig sektor har sysselsettingen økt med om lag 4 000 personer fra første halvår 2003 til første halvår 2004. Det er særlig innen helse- og sosial tjenesteyting at sysselsettingen økt, mens sysselsettingen innen undervisning har vært relativt stabil.
- I varehandel, hotell og restaurant har sysselsettingen økt med i alt 3000 personer, og i bygg og anleggssektoren økte sysselsettingen med om lag 1000 personer fra første halvår 2003 til første halvår 2004.

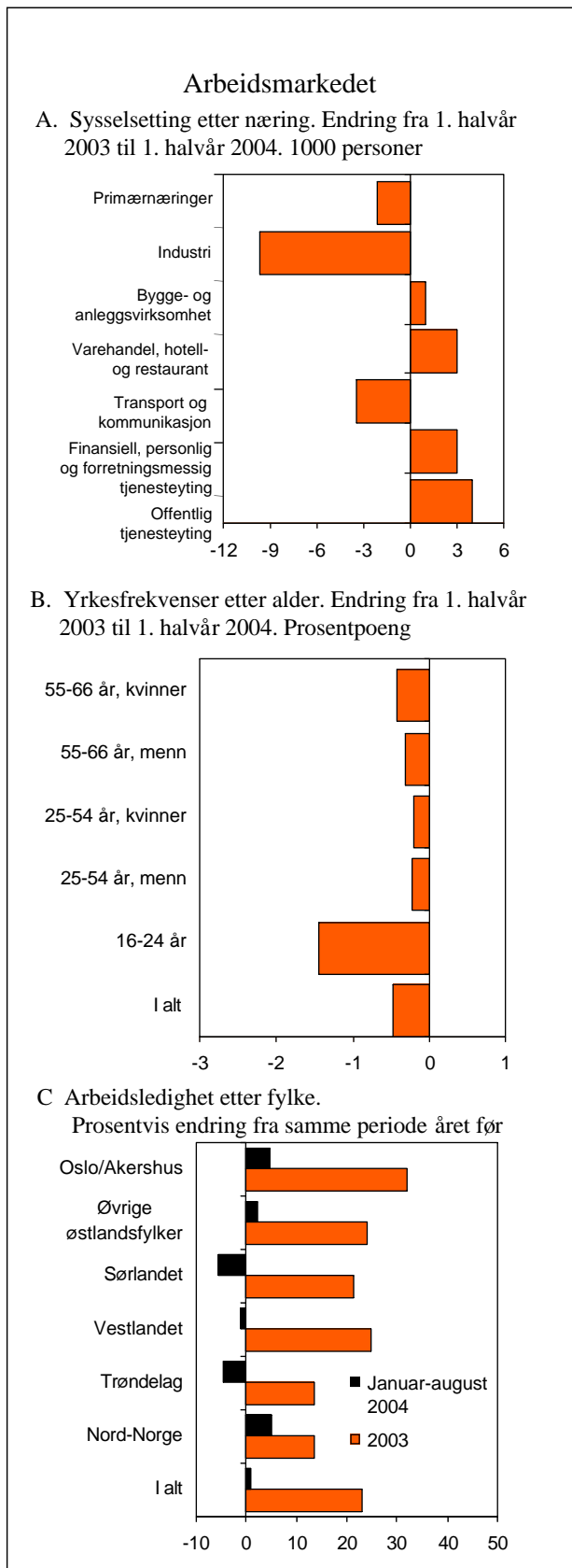
Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) har hele oppgangen i sysselsettingen det siste året kommet blant deltidssysselsatte, mens antall heltidssysselsatte er redusert. I første halvår 2004 var det 99 000 personer som arbeidet deltid, men samtidig ønsker seg høyere stillingsprosent mot 84 000 personer ett år tidligere. Det er særlig i de eldste aldersgruppene at sysselsettingen har økt.

Siden i fjor sommer har antall stillinger utlyst i media tatt seg opp, og i august i år var tilgangen av ledige stillinger annonsert i media 16 pst. høyere enn ett år tidligere. Aetats bedriftsundersøkelse viser at det nå er 24 pst. av bedriftene som forventer å ansette flere i løpet av det neste året, mot 21 pst. i fjorårets undersøkelse. Samtidig har andelen bedrifter som forventer å nedbemanne i løpet av det kommende året avtatt noe. Det legges til grunn at sysselsettingen vil øke med 0,3 pst. fra 2003 til 2004, svarende til 7 000 personer, etter en nedgang på nesten 14 000 personer i 2003. Fra 2004 til 2005 anslås sysselsettingen å øke med 0,8 pst., svarende til 18 000 personer. Til tross for oppgangen i antall sysselsatte personer, vil sysselsettingsfrekvensen, dvs. antall sysselsatte personer i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder, være om lag 1¼ prosentpoeng lavere i 2005 enn på toppnivået ved årsskiftet 1998/1999.

Den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt har økt i innværende år. I første halvår har antall utførte timeverk i gjennomsnitt økt med 1,0 pst. i forhold til samme periode i fjor, mens antall sysselsatte personer var uendret. Dette må ses i sammenheng med at det var en virkedag mer i første halvår 2004 enn i samme periode i fjor. Samtidig har lavere sykefravær i 2. kvartal i år og en viss økning i overtidsbruken bidratt til å øke den samlede arbeidstiden pr. sysselsatt. Alt i alt anslås antall utførte timeverk å øke med 0,8 pst. i 2004 og med 0,5 pst. i 2005.

Gjennomsnittlig arbeidstid i Norge er lavere enn i de fleste andre OECD-land. I 2003 var den gjennomsnittlige arbeidstiden pr. sysselsatt 12 pst. lavere enn gjennomsnittet i EU og 25 pst. lavere enn i USA. En viktig årsak til den lave arbeidstiden i Norge er den høye andelen deltidssysselsatte. Mens 16 pst. av de sysselsatte arbeidet deltid i EU, var 21 pst. av norske arbeidere deltidssysselsatt. Norge har også høyt fravær sammenliknet med andre europeiske land. Dette skyldes dels at sykefraværet i Norge er høyere enn i andre land. Samtidig bidrar lang varighet på svangerskapspermisjonen i Norge sammenliknet med andre land til å redusere antall arbeidede timer.

I 2. kvartal 2004 var *arbeidsstyrken* 2 000 perso-



Figur 2.20 Arbeidsmarkedet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Aetat.

ner høyere enn ett år tidligere. Økningen er lavere enn veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder, og yrkesfrekvensen har dermed avtatt. I 2. kvartal 2004 lå yrkesfrekvensen vel 1 prosentpoeng lavere enn i 2. kvartal 2002. Det er særlig blant menn i aldersgruppen 16–24 år at yrkesfrekvensen har avtatt det siste året, mens det har vært mer stabil utvikling i øvrige aldersgrupper. Demografiske forhold tilsier isolert sett en vekst i arbeidsstyrken på om lag 15 000 personer både i 2004 og 2005. I denne meldingen er det lagt til grunn at arbeidsstyrken vokser med 5 000 personer i 2004 og 12 000 personer i 2005. Anslagene innebærer at yrkesfrekvensen for personer mellom 16 og 74 år avtar til 72,5 pst. i 2004 og videre til 72,3 pst. i 2005. Dette er 1,2 prosentpoeng lavere enn toppunktet i 2002. Yrkesfrekvensen vil imidlertid fortsatt være høy i internasjonal sammenheng. For aldersgruppen 16–64 år var yrkesfrekvensen 79,5 pst. i 2003. Da var det bare Island og Sveits av OECD-landene som hadde en høyere yrkesfrekvens enn Norge. Yrkesdeltakelsen blant eldre er særlig høy i Norge. Dette gjelder for begge kjønn, jf. tabell 2.9. Yrkesdeltakelsen blant kvinner i aldersgruppen 25–54 år er også høy sammenliknet med andre land.

AKU-ledigheten utgjorde 4,5 pst. av arbeidsstyrken i tremånedperioden juni-august, mot 4,7 pst. på det høyeste i fjor sommer. Antall *registrerte ledige* har avtatt siden årsskiftet 2003/2004, og ved utgangen av august var det registrert 97 900 helt ledige, 3900 personer færre enn i august i fjor. Samtidig var det registrert 10 000 personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak. Dette er 400 færre enn i august i fjor. Samlet sett har antall registrerte helt ledige og personer på ordinære tiltak blitt redusert med vel 6 000 siden årsskiftet. Det legges til grunn at ledigheten vil falle gjennom andre halvår 2004, og i gjennomsnitt anslås *AKU-ledigheten* å avta fra 4,5 pst. i 2003 til 4,4 pst. i 2004. *AKU-ledigheten* anslås å falle ytterligere til 4,1 pst. i 2005. I internasjonal sammenheng er ledigheten i Norge fortsatt lav. I gjennomsnitt var ledigheten blant EU-landene 8,0 pst. i 2003.

Ledigheten er høyest blant ungdom. Mens 4,1 pst. av arbeidsstyrken var registrert arbeidsledige ved utgangen av august i år, var det registrert en ledighet på nærmere 7 pst. for aldersgruppen 20–29 år. På den andre siden er den gjennomsnittlige ledighetsperioden vesentlig kortere blant ungdom enn i andre grupper. Andelen ledige med høyere utdanning har økt de siste årene. I første halvår 2004 utgjorde ledige med høyere utdanning vel 21 pst. av totalt antall ledige, nesten 3 prosentpoeng høyere enn ett år tidligere.

Tabell 2.9 Yrkesfrekvenser 15–64 år 2003.

	16–24 år	25–54 år	55–64 år	16–64 år
Norge	62,5	86,3	69,7	79,5
Sverige	52,3	87,8	72,5	78,9
Danmark ¹	65,9	87,8	63,1	79,4
EU-15	50,0	82,6	44,9	70,3
USA	61,6	83,0	62,4	75,8

¹ 15–64 år.

Kilder: OECD Employment Outlook og Statistisk sentralbyrå.

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

	Nivå 2003	Årlig gj.snitt 1996-2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk. Mill.	3 079	1,3	-1,1	-0,9	-1,2	0,8	0,5
Gjennomsnittlig arbeidstid	1 336	-0,5	-1,4	-1,3	-0,6	0,5	-0,3
Sysselsetting, 1000 personer	2 304	1,7	0,3	0,3	-0,6	0,3	0,8
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>							
Befolkning 16–74 år, 1000 personer	3 257	0,4	0,4	0,6	0,7	0,8	0,8
Arbeidsstyrken, 1000 personer	2 375	1,5	0,5	0,7	-0,1	0,2	0,5
<i>Nivå:</i>							
Yrkesfrekvens (16–74 år) ¹		72,7	73,5	73,5	72,9	72,5	72,3
Yrkesfrekvens (16–64 år) ¹		80,3	80,3	80,3	79,5	..	..
AKU-ledige ²		3,7	3,6	3,9	4,5	4,4	4,1
Registrerte arbeidsledige ^{2,3}		3,1	2,7	3,2	3,9	3,8	..

¹ Arbeidsstyrken i pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder.² I prosent av arbeidsstyrken.³ Brudd i serien i 1999. For årene 1996–1998 er det beregnet tall som er i samsvar med omleggingen.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Aetat og Finansdepartementet.

2.7 Konsumpriser, lønn og konkurranseevne

2.7.1 Prisutviklingen

Veksten i *konsumprisene* (KPI) har vært sterkt påvirket av utviklingen i energiprisene de siste årene, jf. figur 2.21. Sterkt fall i elektrisitetsprisene gjennom første halvår 2003 bidro til at konsumprisene i januar i år var 1,8 pst. lavere enn året før. En mer stabil utvikling i elektrisitetsprisene i inneværende år har bidratt til at veksten i KPI har tatt seg opp igjen. I tillegg har økte bensinpriser bidratt til å trekke opp prisveksten. I august var KPI 1,0 pst. høyere enn et år tidligere. Veksten i konsumprisene justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) har hittil i år vært svært lav. I august var KPI-JAE 0,1 pst. høyere enn ett år tidligere. Den lave underliggende prisveksten må ses i sammenheng med svært lav vekst i husleiene og at importprisene har fortsatt å falle til tross for krone-

svekkelsen gjennom fjoråret. I tillegg har økt konkurranse gitt prisfall på enkelte varer og tjenester.

Målt ved den harmoniserte konsumprisindeksen (HKPI), som brukes ved sammenlikninger mellom land i EØS-området, har prisveksten i Norge i år vært klart lavere enn i EU. I august var veksten i HKPI 1,1 pst. i Norge og 2,1 pst. i EU.

Prisene på *importerte konsumvarer* har falt med til sammen om lag 8 pst. siden utgangen av 2001. Etter et kraftig prisfall gjennom første halvår i fjor har nedgangen vært mindre markert i inneværende år. I august i år var importprisene 1,9 pst. lavere enn ett år tidligere. Styrkingen av kronen fram til 2003 bidro til fallet i importprisene. Selv om svekkelsen av kronekursen siden da langt på vei er reversert har ikke importprisene tatt seg opp tilsvarende. Det må ses i sammenheng med at lav prisvekst internasjonalt og en vridning i importen fra høykostland til lavkostnadsland har bidratt til å trekke ned prisene, særlig på klær og audiovisuelt utstyr.

Prisveksten på *norskproduserte varer og tjenester utenom energi* avtok mot slutten av fjoråret, og denne utviklingen har fortsatt så langt i år. Prisene økte med om lag 1½ pst. i august. Prisveksten for tjenester ligger generelt godt over prisveksten på varer. For tjenester der lønn er den dominerende prislefaktoren, har prisveksten avtatt moderat og er nå 5 pst., mens prisveksten på tjenester der lønn har mindre vekt, har falt kraftig gjennom fjoråret og så langt i år. Det er flere grunner til det. Økt konkurranse har bidratt til nedgang i flyprisene, og prisene på teletjenester har vist en avtakende trend. Veksten i prisene på forsikringstjenester har også avtatt klart det siste året. Foreldrebetalingen i barnehager har gått betydelig ned som følge av økt statstilskudd fra 1. august 2003 og innføringen av maksimalpris på 2750 kroner pr. måned fra 1. mai i år.

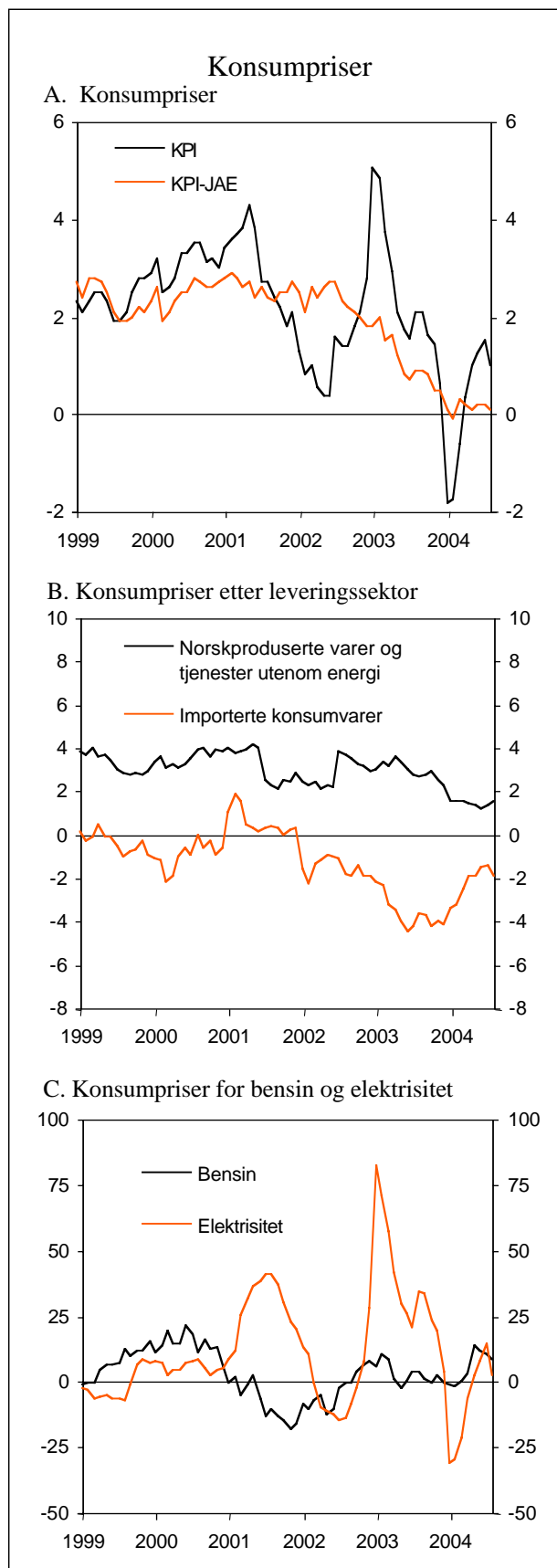
Veksten i *husleiene*, som er den enkeltkomponenten med størst vekt i KPI, har avtatt betydelig siden juli 2002. I august var veksten 1,6 pst., ned fra hele 5,8 pst. sommeren 2002. Den avtakende veksten i husleiene er nærmere drøftet i boks 2.6.

Elektrisitetsprisene har variert betydelig de siste årene. Elektrisitetsprisene var rekordhøye ved inngangen til 2003, bl.a. som følge av en tørr høst med lite tilsig i vannmagasinene. Prisene falt deretter kraftig fram til sommeren i fjor. Prisoppgangen i fjor høst var klart mindre enn året før, og i januar i år var prisene 30 pst. lavere enn i samme måned i fjor. Prisene har imidlertid falt mindre fram mot sommeren i år enn i fjor. I august var elektrisitetsprisene vel 2 pst. høyere enn i samme måned i fjor. I gjennomsnitt de åtte første månedene i år er elektrisitetsprisene likevel om lag 10 pst. lavere enn i samme periode i fjor.

Økningen i *oljeprisen* har bidratt til oppgang i bensinprisen. Prisen i august var om lag 8 pst. høyere enn i samme måned i fjor.

Konsumprisanslagene for 2004 og 2005 er bl.a. basert på:

- *Prisveksten hos våre handelspartnere* er lav, selv om veksten har tatt seg noe opp den siste tiden, bl.a. som følge av høy oljepris. Prisveksten anslås til 1½ pst. i år og 1¾ pst. neste år.
- Den *importveide kronkursen* har vært relativt stabil hittil i år etter en svekkelse på rundt 11 pst. i løpet av 2003. Svekkelsen kom etter en styrking på om lag 18 pst. fra mai 2000 til årsskiftet 2002/2003. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig svekkelse av den importveide kronkursen med 4 pst. fra 2003 til 2004, og om lag uendret kurs fra 2004 til 2005. Kronesvekkelsen gjennom fjoråret har bidratt til å redusere fallet i prisene på importerte kon-



Figur 2.21 Konsumpriser. Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.6 Avtakende vekst i husleiene

I konsumprisindeksen (KPI) inngår husleiekomponenten med en vekt på 17 pst. Det innebærer at endringer i denne delindeksen slår betydelig ut i KPI. Husleieindeksen består av beregnet husleie og betalt husleie. Beregnet husleie skal uttrykke verdien på tjenestene som selveiere og andelseiere mottar av boligen sin, mens betalt husleie er husleie for leietakere. Siden august 2002 blir både beregnet og betalt husleie anslått med utgangspunkt i betalt husleie for tilsvarende boliger i leiemarkedet. Opplysninger om utviklingen i leiemarkedet hentes fra en husleieundersøkelse som gjennomføres månedlig for 1300 utleieboliger.

I 2001 utgjorde utleieboliger om lag 23 pst. av det totale antall boliger i Norge ifølge Folke- og boligtellingsen. I underkant 60 pst. av utleieboligene blir leid ut av privatpersoner. En stor del av leiemarkedet består av utleiere som leier ut deler av egen bolig eller en ekstrabolig. Det er særlig mange yngre som leier bolig, som studenter eller folk i etableringsfasen, og det har vært en utvikling mot husleieavtaler med relativ kort varighet.

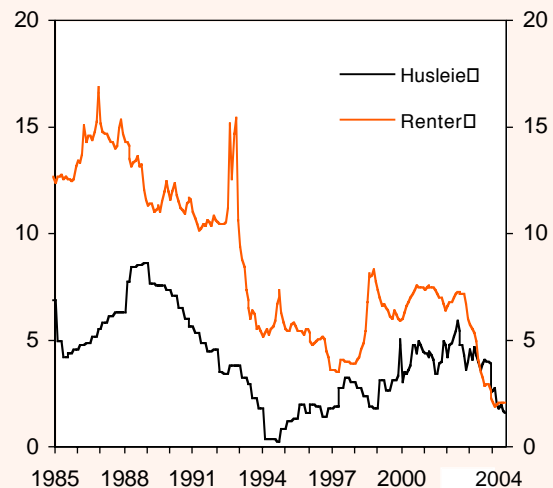
Veksten i husleiene har avtatt betydelige de siste to årene fra en økning på 5,8 pst. i juli 2002 til 1,6 pst. i august 2004, jf. figur 2.22. Denne nedgangen har dermed bidratt til at veksten i KPI er redusert med 0,7 prosentpoeng over den samme perioden. Det er flere forhold som har bidratt til lavere vekst i husleiene:

- Den betydelige nedgangen i rentenivået gjennom 2003 kan påvirke husleiene både gjennom reduserte kostnader for utleier og ved at alternativkostnaden leietakerne står overfor ved å kjøpe bolig blir lavere. Ifølge den makroøkonomiske modellen MODAG vil en nedgang i rentenivået på 1 prosentpoeng isolert sett redusere veksten i KPI med 0,1 prosentpoeng det første året.
- Ifølge husleieloven kan den årlige leien bare økes i takt med konsumprisindeksen. Etter 3 års sammenhengende leie kan leien økes utover veksten i konsumprisene. Denne bestemmelsen vil bidra til å holde veksten i husleiene

nede i perioder med lav prisvekst. Lavere generell prisvekst bidrar dermed direkte til lavere vekst i husleiene. Det er også grunn til å tro at mange utleiere ikke vil ta seg bryet med å regulere kontraktene dersom prisveksten er tilstrekkelig lav.

- I perioder med bedring i arbeidsmarkedet, høy lønnsvekst og optimisme hos husholdningene vil flere kunne ønske å kjøpe egen bolig. Dermed reduseres etterspørselen etter utleieboliger, og husleiene presses ned.
- Siden det er mange unge i leiemarkedet, kan antallet i disse gruppene ha betydning for husleiene. Antallet i aldersgruppen 20–29 år har blitt noe redusert de siste årene.
- Forhold på tilbudssiden vil også påvirke leieprisene. De siste årene er det bl.a. bygget mange flere studentboliger, noe som kan ha bidratt til å redusere veksten i husleiene. Det har også vært sterk vekst i byggingen av små selveierleiligheter, noe som vil kunne være et alternativ for mange leietakere.

Husleie og renter



Figur 2.22 Husleieindeksen og pengemarkedsrenten

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.

sumvarer. Det legges til grunn at prisene på importerte konsumvarer øker noe i andre halvår i år, og at prisene ved utgangen av året vil være om lag 1 pst. lavere enn ett år tidligere. Til neste år er det lagt til grunn en økning i prisene på importerte konsumvarer på om lag ½ pst.

- *Lønnsveksten* har avtatt klart siden 2002 og har bidratt til å dempe prisveksten.
- *Norges Banks styringsrente* er redusert med 5¼ prosentpoeng siden desember i 2002. Renten inngår ikke direkte i konsumprisindeksen, men renteendringer vil påvirke indirekte gjennom

husleiene og gjennom effekten på det generelle kostnadsnivået i næringslivet. Samtidig vil ren-teendringer påvirke valutakursen og derigjen-nom importprisene.

- Fyllingsgraden i vannmagasinene er lavere enn normalt, men likevel noe høyere enn på samme tid i fjor. Basert på terminprisene er det lagt til grunn en nedgang i *elektrisitetsprisene* på om lag 5 pst. fra 2003 til 2004 og en noe mindre nedgang neste år.
- Gjennomsnittlig *råoljepris* anslås til 250 kroner pr. fat i år og 230 kroner pr. fat i 2005. Høye oljepriser har trukket opp bensinprisene i inneværende år.
- Den foreslåtte økningen i den generelle merverdiavgiftssatsen fra 24 til 25 pst., og en økning i merverdiavgiftssatsen på matvarer og alkoholfrie drikkevarer fra 12 til 13 pst., anslås å gi et direkte bidrag til prisveksten på vel ½ prosentpoeng.

Veksten i KPI anslås nå til ½ pst. i 2004 og 2¼ pst. i 2005. Anslagene innebærer at energiprisene totalt sett vil virke nøytralt på konsumprisene i inneværende år, men bidra til å trekke ned prisveksten med om lag ¼ prosentpoeng neste år. Det foreslåtte avgiftsopplegget vil bidra til å trekke prisveksten opp neste år med vel ½ prosentpoeng utover et prisjustert avgiftsopplegg. Prisveksten justert for avgiftsendringer og utenom energivarer anslås til ¼ pst. i 2004 og 1¼ pst. i 2005.

2.7.2 Lønnsutviklingen

Lønnsveksten avtok fra 5,7 pst. i 2002 til 4,5 pst. i 2003. Lønnsoverhenget inn i tillegg var det for enkelte grupper avtalt tillegg for 2003 i oppgjøret i 2002. I de store forhandlingsområdene ble det i 2003 gitt ingen eller moderate sentrale tillegg. Årets lønnsoppgjør ble gjennomført forbundsvis. De sentrale tilleggene som ble avtalt i frontfaget var lavere enn i forrige hovedoppgjør. Frontfaget var i år utvidet og inkluderte også et såkalt normallønnsområde, dvs. at alle tillegg avtales sentralt. I frontfaget ble det gitt et generelt tillegg på 1 krone pr. time og 1,5 kroner pr. time i de områdene som ikke har lokale forhandlinger. I områdene uten lokale forhandlinger ble det i tillegg gitt et lavlønns tillegg på ytterligere 50 øre. Oppgjøret ble retningsgivende for de andre oppgjørene i LO/NHO-området. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) gir de sentrale tilleggene et bidrag til årslønnsveksten i 2004 på 0,8 pst. for industriarbeidere i NHO-bedrifter. I store deler av detaljvarehandelen ble det gitt sentrale tillegg om lag i samme størrelsesorden som i frontfa-

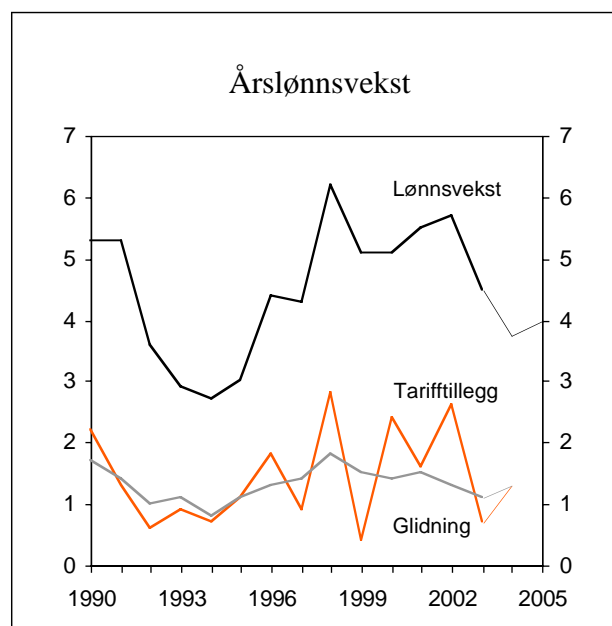
get. I offentlig sektor og i NAVO-helse ble de sentrale tilleggene større noe som må ses i sammenheng med lave lønnsoverheng inn i året i denne sektoren.

Ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap var lønningene for alle grupper 3,7 pst. høyere i 2. kvartal i år enn i samme kvartal året før. I fjor bidro lav overtid til å redusere lønnsveksten. Ifølge den kvartalsvise lønnsindeksen, som ikke inneholder overtid, var lønningene i privat sektor 3,9 pst. høyere i 2. kvartal enn i samme kvartal i fjor.

Den gjennomsnittlige lønnsveksten i denne meldingen anslås til 3¼ pst. i år og 4 pst. til neste år. Det gir en reallønnsvekst på om lag 3¼ pst. i år og 1¼ pst. neste år. For inneværende år er det klart høyere enn gjennomsnittet de siste ti årene.

Lønnsanslagene for 2004 og 2005 er bl.a. basert på:

- Lønnsoverhenget for alle grupper inn i 2004 var ifølge TBU 1,1 pst., med store forskjeller mellom de ulike gruppene. Overhenget var høyest for ansatte i industrien i LO/NHO-området. For funksjonærer i NHO-bedrifter ble overhenget beregnet til 2,5 pst., mens det var 0,4 for statsansatte og 0,2 pst. for lærere. Lønnsoverhenget inn i 2005 anslås til 1¼ pst.
- De avtalte tariff tilleggene anslås å bidra med 1¼ prosentpoeng til årslønnsveksten i 2004. Dette er klart lavere enn ved forrige hovedoppgjør. For 2005 er det lagt til grunn et lavere bidrag fra tariff tilleggene i tråd med det som er vanlig i mellomoppgjør.



Figur 2.23 Årslønnsvekst for alle grupper. Prosentvis endring fra året før

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

Boks 2.7 Noen lønnsbegreper

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

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

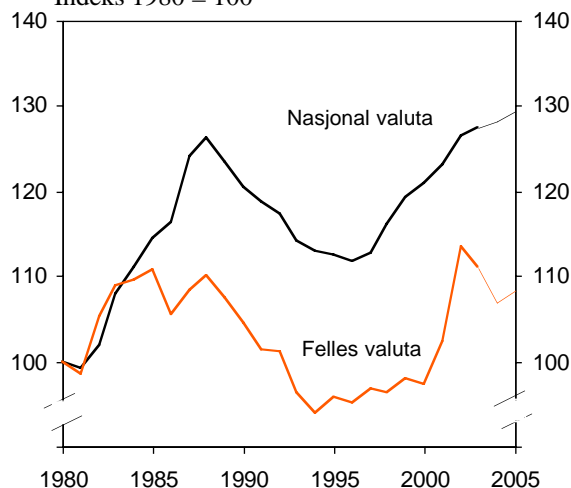
- *Lønnsoverhenget* viser hvor høyt lønnsnivået er ved utgangen av året i forhold til årsgjennomsnittet.
- *Tariffmessig lønnsøkning* er lønnsøkning fastsatt i tariffavtaler som følger av sentrale eller forbundsvise forhandlinger mellom arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner. Tariffmessig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

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

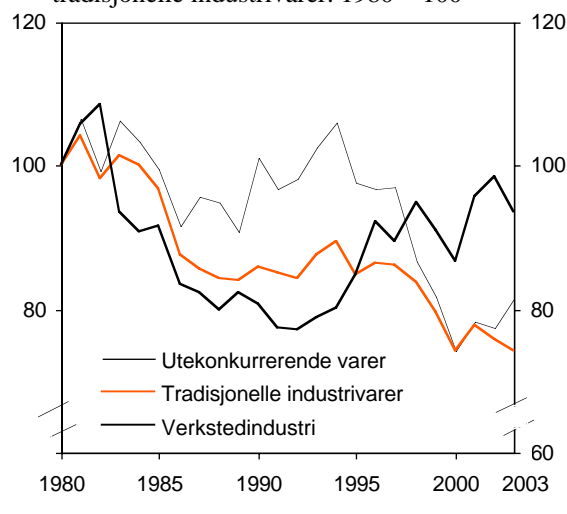
- Lønnsglidningen anslås å bidra med 1¼ prosentpoeng til årslønnsveksten for alle grupper i år. Bidraget fra lønnsglidningen til årslønnsvek-

Industriens konkurransevne

A. Relative timelønnskostnader i industrien.
Indeks 1980 = 100



B. Markedsandeler for norsk eksport av tradisjonelle industrivarer. 1980 = 100



Figur 2.24 Industriens konkurransevne

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

sten har i gjennomsnitt de siste ti årene vært 1,3 pst. Bidraget tiltok noe gjennom oppgangskonjunkturen fram til 1998, og har siden falt noe. I 2003 var bidraget fra lønnsglidningen vel 1 pst.

2.7.3 Industriens konkurransevne

Den kostnadsmessige konkurransevnen for norsk industri, målt som forholdet mellom lønnskostnadsveksten i Norge og hos handelspartnerne i felles valuta, svekket seg med mer enn 17 pst. fra 1997 til 2003. Fram til 2000 bidro en svekkelse av kronen til å motvirke effekten av sterkere lønnsvekst i

Boks 2.8 Konkurranssevne

I løpet av de siste ti årene har handelen med utlandet økt kraftig. I forhold til produksjonen i Fastlands-Norge har handelen med utlandet økt fra å utgjøre 27 pst. i 1993 til 32 pst. i 2003. I samme periode har verdenshandelen har økt med over 6 pst. årlig, mens BNP-veksten i verden har vært 3½ pst. Den omfattende deltakelsen i det internasjonale varebyttet har gjort det mulig for Norge å oppnå en langt høyere materiell levestandard enn hva som ville vært mulig i en økonomi som var vesentlig mer skjermet overfor utenlandsk konkurranse. Land som deltar i det internasjonale vare- og tjenestebytet, må over tid ha en rimelig balanse i utenriksøkonomien. Fordelen ved det internasjonale varebyttet vil bli vesentlig redusert hvis vi ikke samtidig kan sørge for en full og effektiv ressursutnyttelse og en akseptabel inntektsfordeling.

Tradisjonelt har industrinæringene blitt regnet som konkurranseutsatte næringer. Reduserte handelshindringer og utnyttelsen av ny teknologi har det siste tiåret bidratt til en kraftig vekst i den internasjonale handelen med tjenester. 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 tidligere østblokkland. Blant annet har konkurransen innen bygge- og anleggssektoren blitt større. Lønnsutviklingen i disse næringene vil dermed også være av betydning for konkurransevnen framover.

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

Konkurransevnen for en næring karakteriserer evnen til å overleve over tid. Dette beror på næringens lønnsomhet og dens evne til å trekke til seg investeringer. En lønnsom næring må kunne hevde seg i konkurranse med utenlandske bedrifter på produktmarkedene, og med andre norske næringer i arbeidsmarkedet. En kan ikke uten videre trekke slutninger fra utviklingen i konkurransevnen for en enkelt bedrift eller næring til utviklingen i konkurransevnen for et helt land. En økonomi med vekst og omstilling vil normalt være preget av ulik utvikling i konkurransevnen for de enkelte næringer. Når man drøfter en nærings konkurransevne er det dermed naturlig at man sammenligner faktorer som produktivitet, lønnskostnader, kapitalkostnader, energikostnader og transportkostnader mellom næringen og konkurrentene ute.

norsk industri, mens både kronekurs og sterkere lønnsvekst bidro til å svekke den kostnadmessige konkurransevnen i 2001 og 2002. Svekkelsen av kronen gjennom fjoråret bidro til en moderat bedring av den kostnadmessige konkurransevnen i fjor. Svekkelsen av konkurransevnen har redusert lønnsomheten i industrien og bidratt til at norske bedrifter har tapt markedsandeler både på eksportmarkedene og på hjemmemarkedet. I fjor var lønnskostnadene som andel av bruttoproduktet i industrien i overkant av 72 pst.

I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig lønnsvekst på 3¼ pst. i 2004 og 4 pst. i 2005, mens lønnsveksten hos våre handelspartnerne kan anslås til 3 pst. både i inneværende og neste år. Det legges videre til grunn at kronekursen utvikler seg i tråd med terminvalutakursene slik disse fram-

sto ved utgangen av august, jf. boks 2.1. Dette innebærer en svekkelse 4½ pst. fra 2003 til 2004. Med disse anslagene vil den kostnadmessige konkurransevnen fortsatt være svak, og bidra til fortsatt tap av markedsandeler for norsk industri.

For industriarbeidere var lønnskostnadene i fjor 30 pst. høyere enn hos våre handelspartnerne ifølge tall fra Det tekniske beregningsutvalget for inntekt-soppgjørene. Dersom funksjonærene inkluderes i sammenlikningen, tyder tallene på at forskjellen til handelspartnerne er 10–15 pst. lavere. Markedsandelene for tradisjonelle norske eksportprodukter falt betydelig fra 1997 til 2000. I 2001 vant norske industribedrifter markedsandeler, men i 2002 og 2003 fortsatte nedgangen. Markedsveksten hos våre handelspartnerne var svak disse årene.

2.8 Nærmere om usikkerheten i de makroøkonomiske prognosene

2.8.1 Innledning

Erfaringsmessig er det stor usikkerhet knyttet til makroøkonomiske framskrivinger. Det er flere grunner til det. Når prognosene utarbeides kan informasjonen om den økonomiske utviklingen være mangelfull. Økonomiens virkemåte er ikke kjent med full sikkerhet og uventede hendelser kan inntruffe. Tabell 2.11 viser anslag for utvalgte hovedstørrelser for 2005 fra flere prognosemiljøer. Det går fram av tabellen at de ulike institusjonene har et noenlunde samsvarende syn på utviklingen i norsk økonomi på kort sikt.

I ettertid kan treffsikkerheten i de makroøkonomiske prognosene belyses ved å sammenlikne anslagene med den faktiske utviklingen ifølge nasjonalregnskapet. I tabell 2.12 har en vist hvordan enkelte makroøkonomiske størrelser i gjennomsnitt har vokst i perioden 1979–2003 og hvor godt anslag på de samme størrelsene har truffet. Nasjonalregnskapstall for perioden 1979–2003 har gjentatte ganger blitt revidert. Revisjonene må både ses i sammenheng med ny bakgrunnsstatistikk og metodeendringer. De foreløpige nasjonalregnskapstallene avviker til dels betydelig fra de endelige tallene. Det kan belyses ved at BNP-veksten for Fastlands-Norge i de endelige regnskapene i gjennomsnitt er 0,5 pst. høyere pr. år i perioden 1979–2003 enn hva som ble anslått i de foreløpige nasjonalregnskaps-

tallene. I enkelte perioder er avvikene vesentlig større. De endelige nasjonalregnskapstallene viser også sterkere konjunktursvingninger i norsk økonomi enn de foreløpige tallene. Det framkommer i tabell 2.12 ved at spredningen, målt ved standardavviket, er større i de endelige enn i de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

Anslagene for veksten i BNP for Fastlands-Norge i de årlige nasjonalbudsjettene er i gjennomsnitt 0,1 prosentpoeng lavere pr. år enn de foreløpige nasjonalregnskapstallene og 0,6 pst. lavere enn de endelige nasjonalregnskapstallene. Anslagene for vekst i sysselsettingen, målt ved utførte timeverk, er i gjennomsnitt lik de endelige nasjonalregnskapstallene. Selv om anslått vekst i nasjonalbudsjettene for både BNP, inflasjon og sysselsetting i gjennomsnitt ikke avviker vesentlig fra de foreløpige nasjonalregnskapene er avvikene betydelige for enkeltår. Treffsikkerheten i anslagene kan belyses ved tallverdien av avviket mellom anslagene og regnskapstallene. Målt på denne måten er treffsikkerheten blitt bedre over tid selv om det er betydelige avvik mellom anslag og regnskapstall.

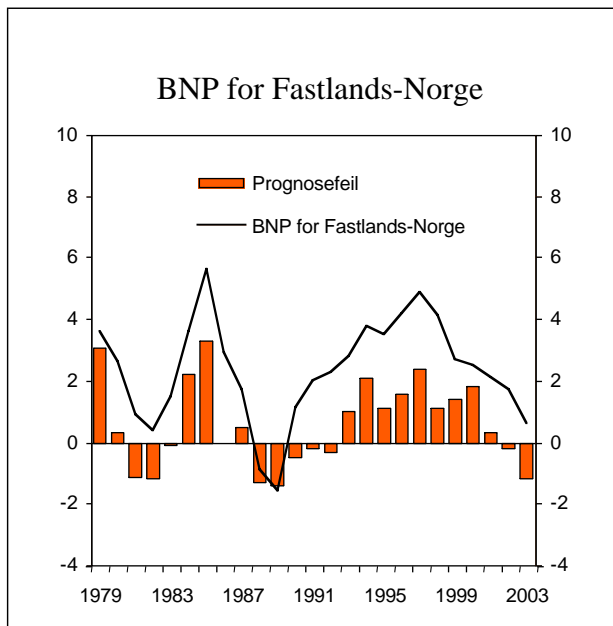
Det synes å være en klar tendens til at anslagene undervurderer den faktiske veksten i oppgangskonjunkturer, og også undervurderer utslaget i nedgangskonjunkturer, jf. figur 2.25. Gjennomgående har prognosefeilene vært størst i oppgangskonjunkturer. Når veksten i fastlandsøkonomien er nær trendveksten, treffer anslagene gjennomgående godt.

Tabell 2.11 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2005. Prosentvis endring fra året før

	Dato	BNP Fastlands- Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
DnB NOR	Aug	2,8	1,8	4,4	4,2
Finansnæringens Hovedorganisasjon	Sep	3,0	2,0	4,2	4,0
First Securities	Sep	3,0	1,5	3,8	3,8
Handelsbanken	Sep	1,2	1,4	4,0	4,4
Landsorganisasjonen	Sep	2¾	1¼	..	4½
Nordea	Sep	3,0	1,6	4,3	3,9
Norges Bank	Jul	3	1¾	4½	4
Næringslivets Hovedorganisasjon	Mai	3,5	2,0	..	3,9
OECD	Mai	3,1	2,0	..	4,2
SEB	Sep	3,2	1,4	4,3	4,1
Statistisk sentralbyrå	Sep	2,9	1,1	3,7	4,0
Gjennomsnitt		2,9	1,6	4,2	4,1
Nasjonalbudsjettet 2005	Sep	3,1	2¾	4,0	4,1

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.



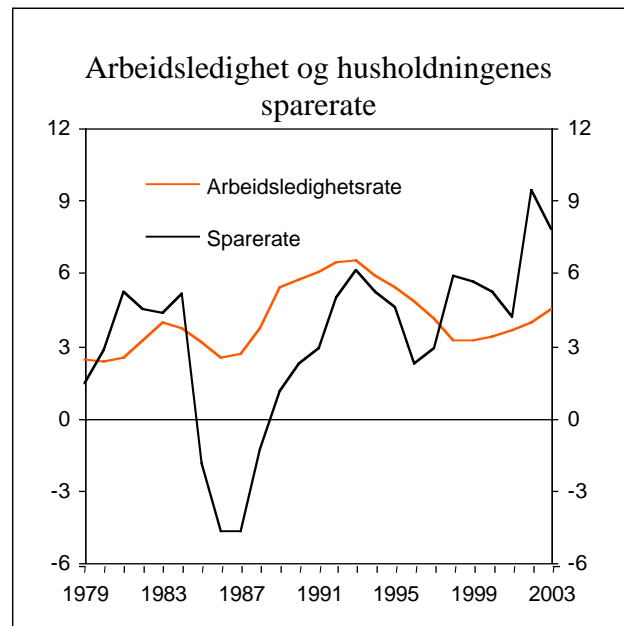
Figur 2.25 BNP for Fastlands-Norge. Faktisk utvikling og prognosefeil

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I boks 2.9 omtales Finansdepartementets anslag for 2004 gitt på forskjellige tidspunkt samt faktorer bak endringene i anslaget for BNP for Fastlands-Norge i 2004 fra Nasjonalbudsjettet 2004 til Nasjonalbudsjettet 2005.

2.8.2 Nærmere om anslagene for den økonomiske utviklingen

Anslagene i denne meldingen bygger på at rentenedgangen gjennom fjoråret og inn i 2004 vil bidra til sterk vekst i husholdningenes etterspørsel en tid framover. Omslaget internasjonalt sammen med kronesvekkelsen har bedret situasjonen for kon-



Figur 2.26 Arbeidsledighet og husholdningenes sparing, andel av disponibel inntekt. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

kurransesatt sektor. Endelig gir sterk vekst i investeringene i oljesektoren positive impulser mot fastlandsøkonomien. Som vist i forrige avsnitt er det imidlertid stor usikkerhet forbundet med makroøkonomiske anslag, både fordi økonomien kan bli utsatt for sjokk som er vanskelig å forutse, men også fordi økonomiens virkemåte ikke er kjent med full sikkerhet. I dette avsnittet ser vi nærmere på noen faktorer som kan bidra til at den makroøkonomiske utviklingen de nærmeste årene kan avvike fra anslagene gitt i denne meldingen.

Det er nå lagt til grunn at *husholdningenes sparerate* avtar fra 7¾ pst. i 2003 til 6½ pst. i 2005 og hol-

Tabell 2.12 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene.

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.9 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene

Veksten i BNP for Fastlands-Norge er oppjustert fra 2,6 pst. i Nasjonalbudsjettet 2004 til 3,2 pst. nå, jf. tabell 2.13. Tilsvarende har arbeidsmarkedet utviklet seg noe bedre enn tidligere lagt til grunn. Sysselsettingsveksten er oppjustert med om lag ¼ prosentpoeng, mens arbeidsledigheten nå anslås å falle til i gjennomsnitt 4,4 pst. av arbeidsstyrken, mot 4,7 pst. i Nasjonalbudsjettet 2004.

Det er flere årsaker til at aktivitetsveksten i fastlandsøkonomien er oppjustert.

Rentenedgangen har blitt kraftigere enn lagt til grunn i fjor høst. Tremåneders pengemarkedsrenter har hittil i år ligget mer enn ett prosentpoeng lavere enn i framskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2004. Dette har bidratt til å stimulere veksten i etterspørselen fra husholdningene, og både veksten i privat konsum og boliginvesteringene har blitt høyere enn anslått.

Veksten i konsumprisene (KPI) har blitt atskillig lavere enn lagt til grunn. Det er særlig svakere vekst i importprisene og i husleiene som har bidratt til å trekke ned prisveksten. Lavere konsumprisvekst har bidratt til høyere realdisponibel inntekt for husholdningene, noe som igjen stimulerer privat konsum. I tillegg har utviklingen på arbeidsmarkedet bidratt til å trekke opp husholdningenes inntektsvekst mer enn i de opprinnelige beregningene.

Investeringene i fastlandsbedriftene anslås nå å øke med 4¼ pst., mens en i Nasjonalbudsjettet 2004 la til grunn om lag uendrede investeringer. I den siste tiden har veksten i fastlandsinvesteringene vært spesielt markert innen tjenesteytende næringer, og dette må ses i sammenheng med høy vekst i innenlandsk etterspørsel. Industriinvesteringene har også utviklet seg bedre enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004.

Videre er importen av tradisjonelle varer be-

tydelig oppjustert, noe som må ses på bakgrunn av den sterke veksten i innenlandsk etterspørsel.

Anslagene for internasjonal økonomi er i liten grad endret siden Nasjonalbudsjettet 2004. Det bidrar til å forklare at den tradisjonelle vareeksporten har utviklet seg i tråd med anslagene i Nasjonalbudsjettet 2004.

Oljeprisen er betydelig oppjustert i denne meldingen og bidrar til at anslaget for overskuddet på statsbudsjettet er økt med 62,5 mrd. kroner i forhold til anslaget gitt i Nasjonalbudsjettet 2004.

Tabell 2.13 Finansdepartementets anslag for 2004 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	RNB03	NB04	NB05
<i>Handelspartnere:</i>			
BNP	2,5	2,3	2,5
Konsumpriser	1,9	1,6	1,3
Arbeidsledighet	6,3	6,4	6,7
<i>Norge:</i>			
BNP Fastlands-Norge	1,9	2,6	3,2
Sysselsatte personer	0,0	0,0	0,3
Arbeidsledighet (AKU) ..	4,6	4,7	4,4
Årslønnsvekst	4¼	4	3¾
Konsumprisindeksen	1½	1¼	½
Oljepris (NOK)	170	170	250
<i>Statsbudsjettet:</i>			
Overskudd (mrd. kroner) ¹ .....	..	105,9	168,5
Underliggende, reell utgiftsvekst .....	..	2,1	2,6
Strukturelt underskudd ² ..	..	3,9	4,5

¹ Inklusive Statens petroleumsfond.

² Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

der seg i overkant av 6 pst. i perioden 2006–2008. Vi har liten erfaring med hvordan kraftige rentendringer påvirker husholdningenes sparing, og den kraftige rentenedgangen gjennom fjoråret kan gi et større fall i spareraten. Den markerte gjeldsoppbyggingen de siste årene, jf. omtale i boks 2.5, kan imidlertid føre til en konsolideringsperiode, der husholdningenes sparing tar seg opp. Dette kan bl.a. skje fordi en framtidig renteoppgang kan føre til at grupper med høy gjeldsgrad vil måtte redusere forbruket for å møte økte renteutgifter. I tillegg kan husholdningenes vurdering av at framtidig rentenivå skal ligge høyere føre til økt sparing i dag.

Privat konsum svarer til om lag 60 pst. av BNP for Fastlands-Norge. En annen utvikling i spareraten enn lagt til grunn vil derfor i vesentlig grad kunne påvirke konjunkturforløpet framover.

Ifølge den makroøkonomiske modellen MODAG vil en varig økning i spareraten på ett prosentpoeng fra og med 2005 trekke ned BNP for Fastlands-Norge med 0,5 pst. fram mot 2008. Det skyldes at høyere sparing gir lavere forbruk, og etter hvert også lavere investeringer. Den direkte virkningen på innenlandsk aktivitet vil i noen grad dempes ved at importen også faller. Lavere vekst i etterspørselen vil særlig påvirke de skjermede næringer-

ne. Dette bidrar til at sysselsettingen innenfor de skjermede næringene ifølge MODAG vil kunne reduseres med 4000 personer innen utgangen av perioden av en slik endring. I de konkurranseutsatte næringene er virkningene mer beskjedne, med en nedgang i sysselsettingen på 400 personer i samme periode. Ved en reduksjon i spareraten vil virkningen være av om lag samme størrelsesorden, men med motsatt fortegn.

Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall har den sterke etterspørselsveksten så langt i år i stor grad rettet seg mot *import av varer og tjenester*, og i mindre grad mot innenlandskproduserte varer og tjenester. Økt spesialisering internasjonalt innebærer at hjemmemarkedsandelene faller i de fleste land. De siste årene har imidlertid tap av markedsandeler på hjemmemarkedet tiltatt i Norge. Det må ses i sammenheng med at den kostnadsmessige konkurranseevnen er svekket etter mange år med høy kostnadsvekst og at importprisveksten er svært lav bl.a. som følge av at lavkostland som Kina og Øst-Europa har tatt over store deler av markedene for bl.a. elektroniske produkter.

Effektene på norsk økonomi av at importveksten blir like sterk i 2005 som anslått i 2004 er anslått ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG. Med en importvekst av tradisjonelle varer i 2005 som er vel 3 prosentpoeng høyere enn anslått i denne meldingen, vil BNP-veksten for Fastlands-Norge reduseres fra 3,1 pst. til 2,5 pst. neste år. Sysselsettingen øker med bare 13 100 personer mot 18 000 som anslått i denne meldingen. Lavere sysselsettingsvekst bidrar til å dempe lønnsveksten, og innen tre år faller timelønnsveksten med over ett prosentpoeng. På mellomlang sikt bidrar svakere lønnsvekst til at eksportveksten tar seg opp.

De årlige anslagene for *oljeinvesteringene* er erfaringsmessig svært usikre. Det kan illustreres med at det i Nasjonalbudsjettet 2001 ble anslått at oljeinvesteringene ville falle med om lag 4 pst. i året i perioden 2002–2004, mens det nå ligger an til en

økning i investeringene på i gjennomsnitt 5 pst. pr. år i denne perioden. De høye oljeprisene kan etter hvert bidra til økt lettevirksomhet og etter hvert også til økte investeringer til boring. På kort sikt kan høye oljepriser i tillegg gjøre det mer lønnsomt og opprettholde produksjonen på en del marginale felt og dette kan også bidra til økt aktivitet i leverandørindustrien. Virkningene på norsk økonomi av høyere oljeinvesteringer vil hovedsakelig komme gjennom impulser til den delen av industrien som produserer investeringsvarer til oljesektoren. Økt produksjon i leverandørindustrien vil trekke opp BNP-veksten i fastlandsøkonomien og arbeidsledigheten reduseres noe. Bedret lønnsomhet i industrien bidrar sammen med redusert ledighet til noe sterkere lønnsvekst. Effektene på konsumprisene anslås å være små. Tabell 2.14 gir anslag for noen hovedstørrelser av å øke investeringsnivået med 10 mrd. kroner fra 2005. BNP-veksten i 2005 øker fra 3,1 pst. til 3,5 pst. og sysselsettingen øker med 3000 personer. I de tjenesteytende næringene forsterkes effektene på sysselsettingen noe utover i perioden, mens effektene i industrien etter hvert faller.

Tabell 2.14 Effekter av endrede forutsetninger om sparing, import og oljeinvesteringer
Prosentvis avvik fra referansebanen

	2005	2006	2007	2008
<i>Høyere sparerate</i>				
BNP Fastlands-Norge ..	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6
Arbeidsledighet ¹	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Høyere importvekst</i>				
BNP Fastlands-Norge ..	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8
Arbeidsledighet ¹	0,2	0,1	0,1	0,1
<i>Høyere oljeinvesteringer</i>				
BNP Fastlands-Norge ..	0,5	0,4	0,4	0,4
Arbeidsledighet ¹	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1

¹ Avvik i prosentpoeng.

Kilde: Finansdepartementet.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Retningslinjene for den økonomiske politikken

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

Et flertall i Stortinget sluttet seg våren 2001 til retningslinjer for *budsjettpolitikken* som innebærer at petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Samtidig skal *pengepolitikken* sikte mot stabilitet i den norske kronens verdi, nasjonalt og i forhold til våre handelspartnere. Den operative gjennomføringen av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst.

De budsjettpolitiske retningslinjene skal sørge for en jevn og forsvarlig innfasing av oljeinntektene til et nivå som er opprettholdbart på lang sikt. I denne sammenheng er det viktig å unngå at store svingninger i oljeprisen eller i avkastningen i Petroleumsfondet forplanter seg til fastlandsøkonomien gjennom endringer i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. Samtidig åpner retningslinjene for at den handlefriheten som oljeinntektene gir, kan utnyttes til å stimulere produksjon og sysselsetting i perioder med høy ledighet. Motsatt vil det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy kapasitetsutnyttelse og presstendenser i økonomien. Ved å knytte bruken av oljeinntekter til det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet sørger en for at de såkalte automatiske stabilisatorene får virke, jf. boks 3.1. Det betyr bl.a. at en i en høykonjunktur lar økte skatteinntekter slå ut i bedret budsjettbalanse, og motsatt i en lavkonjunktur. En slik retningslinje for finanspolitikken er i tråd med praksis internasjonalt og i overensstemmelse med anbefalinger fra IMF og OECD.

Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og etterspørsel. Retningslinjene for en gradvis og opprettholdbar økning i bruken av petroleumsinntektene i norsk økonomi innebærer at budsjett-

politikken har en mellomlangsiktig forankring. Samtidig innebærer retningslinjene at pengepolitikken har en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. På kort og mellomlang sikt må pengepolitikken avveie hensynet til lav og stabil inflasjon opp mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Utøvelsen av pengepolitikken skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger.

Produksjonen av olje og gass vil etter hvert avta. Over tid er det vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer utviklingen i velferden i Norge. Den økonomiske politikken må derfor styrke grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv. En *skattereform* som skissert i Regjeringens skattemelding, kan bidra til å øke arbeidstilbudet og bedre utnyttelsen av våre samlede ressurser.

Et godt fungerende arbeidsmarked er sentralt for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. *Sysselsettingspolitikken* må derfor rettes inn mot tiltak som bidrar til at arbeidskraften kanaliseres dit det er behov for den og slik at flest mulig beholder en tilknytning til arbeidslivet.

En politikk som lykkes i å opprettholde god vekst i produksjon og inntekt, vil også bidra til finansieringen av det offentlige velferdstilbudet. Økonomisk vekst øker imidlertid ikke bare inntektsgrunnlaget for offentlig sektor, men trekker også med seg økte utgifter. Høyere produktivitet gir høyere reallønn og dermed også økte lønnsutgifter i offentlig forvaltning. Når ytelsene i folketrygden følger lønnsutviklingen, vil også dette øke utgiftene. Utgiftsveksten kan imidlertid dempes ved en mer effektiv bruk av ressursene i offentlig tjenesteproduksjon. Dette understreker betydningen av *Regjeringens program for å modernisere offentlig sektor*, som har som siktemål å bedre kvaliteten og brukervennligheten, øke produktiviteten og kanalisere ressursene til de områdene der behovene er størst. Strukturelle reformer er også nødvendig for å redusere veksten i overføringene.

Et velfungerende system for lønnsdannelse vil bidra til at arbeidsledigheten holdes lav og yrkesdeltakelsen høy. Et hovedmål med *det inntektspolitiske samarbeidet* er å bidra til at kostnadsveks-

Boks 3.1 Den strukturelle budsjettbalansen

Retningslinjene for budsjettpolitikken innebærer at bruken av petroleumsinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, over tid skal være lik forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Ved å knytte bruken av petroleumsinntekter til utviklingen i det strukturelle budsjettunderskuddet, og ikke til utviklingen i det faktiske, oljekorrigerede underskuddet, kan budsjettpolitikken bidra til å stabilisere utviklingen i etterspørsel og produksjon.

Utviklingen i det oljekorrigerede budsjettunderskuddet påvirkes av konjunktursituasjonen, andre tilfeldige forhold og regnskapsmessige omlegginger. En konjunkturedgang vil isolert sett bidra til å øke det oljekorrigerede budsjettunderskuddet, bl.a. ved at skatteinngangen reduseres og dagpengeutbetalingene øker, mens en konjunkturoppgang vil bidra til å redusere underskuddet. Dersom en skulle ta sikte på å la det faktiske, og ikke det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet følge utviklingen i forventet avkastning av Petroleumsfondet, måtte en stramme til politikken i nedgangstider eller dersom inntektene av andre grunner var tilfeldig lave, mens en kunne senke skattene eller øke utgiftene ekstra i oppgangstider eller når inntektene var tilfeldig høye. En slik politikk ville bidra til å forsterke konjunktursvingningene i økonomien. Ved å innrette budsjettpolitikken ut fra en målsetting for utviklingen i det strukturelle budsjettunderskuddet unngås dette, ved å la de såkalte automatiske stabilisatorene få virke. Med utgangspunkt i den oljekorrigerede budsjettbalansen framkommer den strukturelle budsjettbalansen etter 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 ut-

betalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunkturrelle utslag i arbeidsledigheten. Tabellen viser at endringer i aktivitetskorreksjonene forklarer en betydelig del av forskjellen mellom endringen i det strukturelle og det faktiske, oljekorrigerede underskuddet fra 2003 til 2005.

- Statens renteinntekter og renteutgifter, samt overføringene fra Norges Bank, kan variere betydelig fra år til år. Ved beregning av den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen korrigeres det for forskjellen mellom normalnivåene for disse betalingene og de faktiske overførings- og rentestrømmene. Som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital blir det for tiden ikke overført midler fra Norges Bank til statsbudsjettet.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. De store korreksjonene for slike særskilte regnskapsforhold i 2002 gjenspeiler en ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunal gjeld knyttet til statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten på 21,6 mrd. kroner.

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

Tabell 3.1 Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen. Mill. kroner

	2002	2003	2004	2005
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-62 392	-66 150	-71 798	-74 342
– Overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå	-4 492	-4 685	-4 878	-4 878
– Netto renteinntekter utover beregnet trendnivå	-1 196	-2 917	-6 527	-4 069
– Særskilte regnskapsforhold	-21 779	-1 050	-887	-233
– Aktivitetskorreksjoner	-33	-10 330	-1 329	1 246
= Strukturelt budsjettoverskudd	-34 892	-47 167	-58 177	-66 408
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-3,0	-3,8	-4,5	-4,9
Endring fra året før i prosentpoeng ¹	-0,6	-0,8	-0,7	-0,4

¹ Negative tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ten i Norge ikke kommer ut av kurs i forhold til utviklingen hos våre handelspartnere. En balansert utvikling i norsk økonomi krever at hensynet til konkurranseevnen må være retningsgivende for gjennomføringen av inntektsoppgjørene. Samtidig legger Regjeringen vekt på at det innenfor en forsvarlig ramme må være fleksibilitet i lønnsdannelsen. Gjennomføringen av inntektsoppgjørene er imidlertid partenes eget ansvar.

3.2 Budsjettpolitikken

3.2.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Retningslinjene for budsjettpolitikken

St.meld. nr. 29 (2000–2001) trakk opp følgende retningslinjer for budsjettpolitikken, 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 Petroleumsfondet.
- Det legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

Olje og gass er ikke-fornybare ressurser. Dagens høye innbetalinger fra petroleumsvirksomheten kan derfor ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand, men er for en vesentlig del en omplassering av olje- og gassressursene. Innbetalingene til staten har sitt motstykke i en reduksjon i statens petroleumsmasse. Skal vi ha glede av oljeinntektene på varig basis, må bruken av dem frikoples fra de løpende innbetalingene til staten. De budsjettpolitiske retningslinjene ivaretar dette hensynet. Netto kontantstrømmen fra oljevirksomheten overføres i sin helhet til Statens petroleumsfond, mens bruken av petroleumsinntekter skal følge utviklingen i realavkastningen av fondet. På denne måten kan staten opprettholde en betydelig sparing i årene framover. Dette er helt nødvendig for å kunne møte den framtidige veksten i pensjoner og i utgiftene til helse og omsorg.

Etter hvert som petroleumsmassene tappes ut, vil veksten i Statens petroleumsfond stanse opp, og bruken av petroleumsinntekter må flate ut. Samtidig vil aldringen av befolkningen og utbyggingen av pensjonssystemet gi et sterkt underliggende press i retning av økte utgifter framover. Selv om høy yrkesdeltakelse og store oljeinntekter gir oss et godt utgangspunkt, er veksten i utgifter knyttet til en økende andel eldre så sterk at den bare i be-

grenset grad kan finansieres av kapitalen som bygges opp i Petroleumsfondet. Tidligere framskrivninger av budsjettbalansen har indikert et langsiktig innstrammingsbehov på om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge, jf. nærmere omtale i kapittel 3.2.6. Regjeringen vil komme tilbake med oppdaterte anslag for utviklingen i offentlige finanser i en perspektivmelding for norsk økonomi som planlegges lagt fram for Stortinget senere i høst.

Budsjettpolitikken i 2005

Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet er kommet opp på et høyt nivå. Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2004 anslås nå til om lag 60 mrd. kroner, målt i 2005-priser. Dette er om lag 25 mrd. kroner over forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Over tid må statsbudsjettet være i balanse, inklusive avkastningen på statens finansformue. For at budsjettpolitikken skal være opprettholdbar over tid, må derfor bruken av oljeinntekter bringes tilbake til banen som følger av handlingsregelen, dvs. det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet må være på linje med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.

Samtidig understreker betydelige revisjoner av anslagene for det strukturelle underskuddet og kapitalen i Petroleumsfondet gjennom de siste årene at handlingsregelen ikke kan anvendes mekanisk. I retningslinjene som Stortinget sluttet seg til våren 2001, understrekes det at svingninger i fondskapitalen og i faktorer som påvirker det strukturelle underskuddet, ikke bør slå direkte ut i budsjettpolitikken i det enkelte år. Dersom en nå skulle bringe bruken av petroleumsinntekter ned på linje med forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond, måtte budsjettpolitikken ha vært strammet kraftig til. En slik brå omlegging av politikken ville ha vært i strid med intensjonen bak retningslinjene om jevn innfasing av oljeinntektene.

Innretningen av budsjettpolitikken de siste par årene har gitt rom for betydelige lettelser i pengepolitikken. En reversering av kronestyrkingen gjennom 2002 har dempet presset på konkurranseutsatt sektor, og lave renter gir nå sterke impulser til vekst i den innenlandske etterspørselen. I den nåværende konjunktursituasjonen, der oppgangen i norsk økonomi er i ferd med å vinne fotfeste, vil en betydelig styrking av kronen på nytt kunne sette det konkurranseutsatte næringslivet i en meget vanskelig situasjon. Budsjettpolitikken for 2005 er innrettet slik at den understøtter en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.

Regjeringen legger stor vekt på å gjennomføre en skattereform i tråd med forslagene i St.meld. nr.

29 (2003–2004). Et hovedsiktemål med reformen er å oppnå økt likebehandling av ulike former for arbeidsinntekt og stimulere til økt yrkesdeltakelse. Netto skattelettelse kombineres med en viss forskyvning av samlet skattebyrde fra arbeid til forbruk, ved at merverdiavgiftssatsene øker med 1 prosentpoeng. Regjeringen legger vekt på at dette skjer innenfor en forsvarlig budsjettmessig ramme, som understøtter den positive utviklingen vi nå ser i norsk økonomi.

De sentrale hensynene som er nevnt over, er reflektert i budsjettoplegget for 2005 på følgende måte:

- Regjeringen foreslår et budsjett med et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 66,4 mrd. kroner. Dette innebærer at det brukes vel 24 mrd. kroner mer i 2005 enn det en mekanisk anvendelse av handlingsregelen tilsier. Merbruken av oljeinntekter avtar moderat fra 2004.
- Budsjettoplegget virker om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten, når en tar hensyn til sammensetningen av budsjettets innteks- og utgiftsside.
- Samlet sett innebærer budsjettforslaget for 2005 netto skattelettelse på 1,65 mrd. kroner. Reduserte skatter virker mindre ekspansivt på økonomien enn en tilsvarende økning i offentlig kjøp av varer eller tjenester. En slik innretning av budsjettpolitikken vil dermed støtte opp under målet om et sterkt, konkurransedyktig næringsliv.

Med nåværende anslag for Petroleumsfondet tilsvarende bruken av petroleumsinntekter i 2005 en forventet avkastning på fondet som nås i 2009. Det er følgelig ikke rom for noen vesentlig økning i bruken av oljeinntekter de nærmeste årene. Nye, kostnads-krevende satsninger de nærmeste årene må dermed gjennomføres sammen med tiltak som reduserer statens utgifter på andre områder. En hovedutfordring framover blir å bremse den sterke underliggende veksten i trygde- og sykdomsrelaterte utgifter, som i økende grad framstår som bindinger på budsjettet. Et viktig skritt tas i pensjonsmeldingen som legges fram senere i høst. Der vil Stortinget inviteres til å slutte opp om hovedprinsippene for en reform av alderspensjonssystemet, basert på forslagene i Pensjonskommisjonen som ble lagt fram i januar 2004.

Hovedtrekkene i budsjettoplegget for 2005 kan oppsummeres i følgende punkter:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 66,4 mrd. kroner, som er en økning på 6,3 mrd. kroner fra 2004. Anslaget på det strukturelle underskuddet er vel 24 mrd. kroner over forventet realavkastning av kapitalen i Petrole-

umsfondet ved inngangen til 2005. Dette innebærer en viss nedgang i merbruken av oljeinntekter i forhold til 2004.

- Det strukturelle underskuddet, målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, øker med 0,4 prosentpoeng fra 2004 til 2005. Når en tar hensyn til budsjettets sammensetning, virker budsjettet om lag nøytralt på økonomien, jf. omtale i avsnitt 3.2.7.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på vel 1¾ pst. eller i underkant av 11 mrd. kroner regnet i forhold til anslag på regnskap for 2004. Som gjennomsnitt over perioden 2002–2005 anslås utgiftsveksten til 2,1 pst., dvs. noe lavere enn gjennomsnittlig BNP-vekst for Fastlands-Norge på 2,2 pst. i samme periode.
- Skatte- og avgiftsforslag som reduserer bokførte skatter og avgifter med 1,65 mrd. kroner fra 2004 til 2005, inkludert virkningen av vedtak i 2004 som har budsjettvirkning i 2005. Påløpte, nye netto skatte- og avgiftslettelse utgjør om lag 3,3 mrd. kroner.
- Statsbudsjettets oljekorrigerte budsjettunderskudd anslås til 74,3 mrd. kroner. Det oljekorrigerte underskuddet dekkes ved en overføring fra Statens petroleumsfond.
- Basert på en forutsetning om en gjennomsnittlig oljepris på 230 kroner pr. fat i 2005 anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 204,5 mrd. kroner.
- Netto avsetning til Statens petroleumsfond, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 130,1 mrd. kroner i 2005. I tillegg kommer renter og utbytte på kapitalen i fondet. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond anslås til knapt 170 mrd. kroner.
- Når en tar hensyn til omvurderinger, bl.a. som følge av valutakursendringer, kan den samlede kapitalen i Statens petroleumsfond ved utgangen av 2005 anslås til 1244 mrd. kroner, mens kapitalen ved utgangen av inneværende år anslås til 1053 mrd. kroner.
- Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning anslås til vel 170 mrd. kroner, tilsvarende 9,8 pst. av BNP. Dette tilsvarer overskuddsbegrepet som benyttes som kriterium for offentlig finansiering i EU-landene. Offentlig forvaltnings nettofordringer anslås til om lag 1550 mrd. kroner eller vel 88 pst. av BNP ved utgangen av 2005.

Det vises til nærmere omtale av budsjettets utgiftsside i St.prp. nr. 1 (2004–2005) «Gul bok» og av skatteoplegget i kapittel 4 i denne meldingen. Hovedtall for budsjettet er vist i tabell 3.2.

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

	Regnskap		Anslag på regnskap	
	2002	2003	2004	2005
Totale inntekter	691,1	700,2	757,4	785,1
Inntekter fra petroleumsvirksomhet	185,3	191,2	226,2	227,7
Skatter og avgifter	89,7	101,4	116,7	127,0
Andre petroleumsinntekter	95,6	89,8	109,5	100,7
Inntekter utenom petroleumsinntekter	505,8	509,0	531,2	557,4
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	459,8	461,3	490,6	516,8
Andre inntekter	46,0	47,7	40,6	40,7
Totale utgifter	584,2	592,7	623,7	655,0
Utgifter til petroleumsvirksomhet	16,1	17,6	20,7	23,2
Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	568,2	575,1	603,0	631,8
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens petroleumsfond	106,8	107,5	133,8	130,1
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	169,2	173,7	205,6	204,5
= Oljekorrigert overskudd	-62,4	-66,1	-71,8	-74,3
+ Overført fra Statens petroleumsfond	53,4	62,8	71,8	74,3
= Overskudd på statsbudsjettet	-9,0	-3,3	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens petroleumsfond	115,8	110,8	133,8	130,1
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	22,6	25,8	34,7	39,6
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	129,4	133,3	168,5	169,7
Memo:				
Kapital i Statens petroleumsfond pr. 31.12. målt til markedsverdi	604,6	847,1	1 053,1	1 244,1
Prosent av BNP	39,7	54,2	62,5	71,1

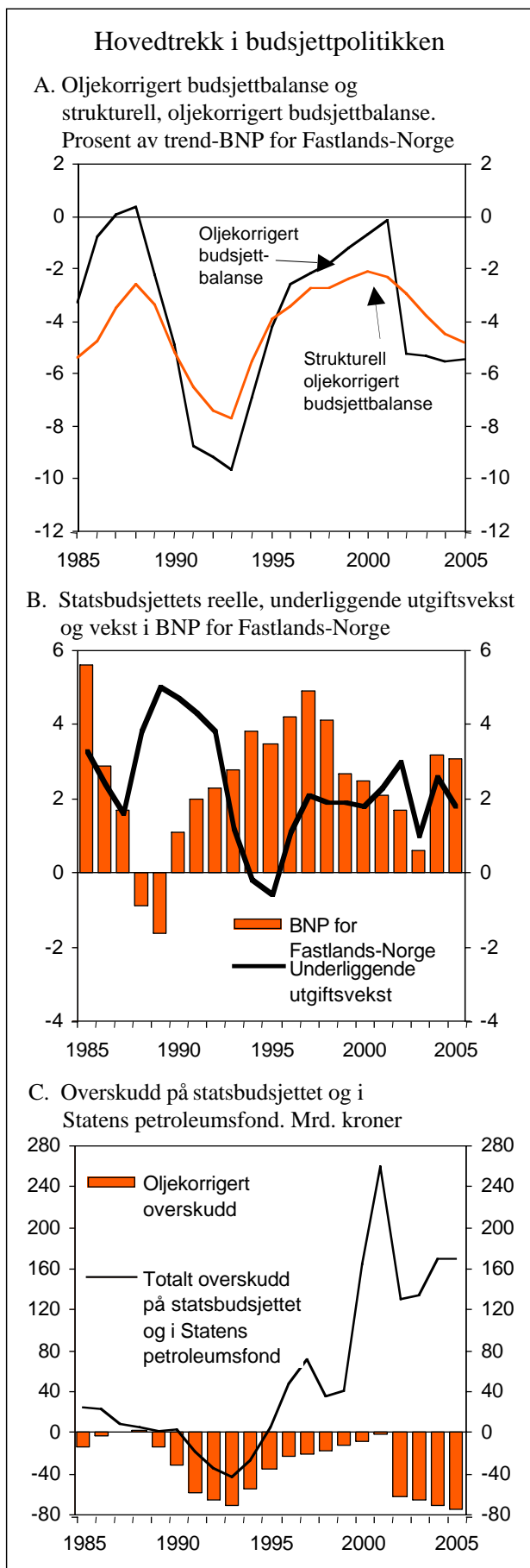
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.2.2 Gjennomføring av finanspolitikken i 2004

I Nasjonalbudsjettet 2004 ble det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2004 anslått til 50,7 mrd. kroner. Etter dette har det kommet ny informasjon om bl.a. utviklingen i skatter og avgifter som innebærer et høyere nivå på den underliggende bruken av petroleumsinntekter. Med utgangspunkt i den nye informasjonen la Regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 2004 opp til et strukturelt, oljekorrigert underskudd i inneværende år på 55,2 mrd. kroner, dvs. 4,5 mrd. kroner over nivået i saldert budsjett.

I forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett gjorde Stortinget vedtak som bidrar til å øke underskuddet i inneværende år med om lag 0,7 mrd. kroner. I denne meldingen har en videre innarbeidet at deler av budsjetterte inntekter fra

eiendomssalg i inneværende år først kan bli regnskapsført i 2005, slik at inntektene i 2004 reduseres med 0,6 mrd. kroner. Ny informasjon trekker også i retning av at skatte- og avgiftsinngangen i 2004 vil bli noe lavere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett, samt at utgiftene til dagpenger til arbeidsledige kan bli noe høyere. Reduserte skatteinntekter mv. anslås samlet sett å bidra til å øke det strukturelle underskuddet med om lag 1,7 mrd. kroner i forhold til anslagene i Revidert nasjonalbudsjett. Med utgangspunkt i dette anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2004 nå til 58,2 mrd. kroner regnet i løpende priser. Dette er 3 mrd. kroner mer enn i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2003 til 2004 anslås nå til 2½ pst., jf. figur 3.1.



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

Det oljekorrigerte underskuddet i 2004 anslås til 71,8 mrd. kroner, som er en økning på knapt 3,8 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er beregnet til 205,6 mrd. kroner i 2004, som er 45,6 mrd. kroner høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett. En oppjustering av anslaget for gjennomsnittlig oljepris i 2004 fra 200 kroner pr. fat i Revidert nasjonalbudsjett til 250 kroner pr. fat i denne meldingen er hovedforklaringen på dette.

Avsetningen til Statens petroleumsfond over statsbudsjettet er netto beregnet til knapt 134 mrd. kroner i 2004, knapt 42 mrd. kroner over anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Medregnet renter og utbytte mv. i Statens petroleumsfond anslås et samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond i 2004 på 168,5 mrd. kroner, som er nærmere 45 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett.

Kapitalen i Statens petroleumsfond ved utgangen av 2004 er beregnet til 1053 mrd. kroner. Dette er 36,8 mrd. kroner mer enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett og 57,3 mrd. kroner over anslaget i Nasjonalbudsjettet 2004.

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

3.2.3 Statsbudsjettet for 2005

Budsjettforslaget for 2005 innebærer et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 66,4 mrd. kroner, som tilsvarende en reell økning i bruken av petroleumsinntekter på 6,3 mrd. kroner fra 2004 til 2005. Et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 66,4 mrd. kroner i 2005 utgjør 4,9 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, og innebærer en økning på 0,4 prosentpoeng i forhold til nivået i 2004. For de tre foregående årene anslås økningen i det strukturelle underskuddet som andel av BNP for Fastlands-Norge til sammenlikning til 0,7 prosentpoeng i gjennomsnitt pr. år. I avsnitt 3.2.7 gjengis beregninger som viser at budsjettet for 2005 virker om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten, når en ser på offentlig forvaltning under ett og også tar hensyn til sammensetningen av budsjettets inntekts- og utgiftside.

Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd anslås til 74,3 mrd. kroner i 2005, jf. tabell 3.4. Utgifterne utenom petroleumsvirksomheten anslås til 631,8 mrd. kroner, og inntektene til 557,4 mrd. kroner. Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge er beregnet til 516,8 mrd. kroner, hvorav 1,5 mrd. kroner kan føres tilbake til en ekstraordinær innbetaling av dokumentavgift knyttet til omdanningen av Statkraft SF til aksjeselskap.

Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2004. Endringer i forhold til saldert budsjett og Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

	1	2	3=1+2	4	5=3+4	6=5-1
	Saldert budsjett	Endring	Revidert nasjonalbudsjett 2004	Endring	Nasjonalbudsjettet 2005	Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	533 600	238	533 838	-2 623	531 215	-2 386
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	491 683	714	492 397	-1 806	490 591	-1 092
Renteinntekter	13 591	-1 964	11 627	-332	11 295	-2 295
Overføringer fra Norges Bank ..	0	0	0	0	0	0
Andre inntekter	28 327	1 487	29 814	-485	29 328	1 002
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	601 352	529	601 882	1 131	603 013	1 661
Renteutgifter	19 263	-1 335	17 928	38	17 966	-1 297
Dagpenger	10 810	-170	10 640	200	10 840	30
Andre utgifter	571 279	2 034	573 313	894	574 207	2 928
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-67 752	-292	-68 044	-3 754	-71 798	-4 046
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	143 473	16 456	159 929	45 633	205 562	62 089
E Avsetning til Statens petroleumsfond (C+D)	75 721	16 164	91 885	41 879	133 764	58 043
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	30 200	1 300	31 500	3 200	34 700	4 500
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond (E+F)	105 921	17 464	123 385	45 079	168 464	62 543

Kilde: Finansdepartementet.

Budsjettforslaget for 2005 innebærer en reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på vel 1¼ pst. målt i forhold til anslag på regnskap for 2004, tilsvarende i underkant av 11 mrd. 2005-kroner. Ved beregningen av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til petroleumsvirksomheten, dagpenger til arbeidsledige og renter utenom, jf. tabell 3.5. For å gjøre utgiftene sammenliknbare over tid er det i tillegg justert for ekstraordinære endringer og enkelte regnskapsmessige forhold. Ved beregningen av den underliggende utgiftsveksten i 2005 er det korrigert for tilbakeføring av en andel av selskapsskatten til kommunene og for reduserte rammeoverføringer som følge av opptrapping av skattens andel av kommunesektorens samlede inntekter. Det er også korrigert for endrede utgifter som følge av kompensasjon til offentlig forvaltning knyttet til omlegging av arbeidsgiver- og el-avgiften.

Endringer i dagpenger til arbeidsledige er påvirket av konjunktursituasjonen og er, som omtalt ovenfor, i utgangspunktet holdt utenfor ved beregning av den underliggende utgiftsveksten. I 2004 og 2005 er det imidlertid gjennomført innstramninger i regelverket for utbetaling av dagpenger som isolert sett reduserer statens utgifter på varig basis. For å fange opp dette er effektene av disse regelverksendringene innarbeidet i beregningen av utgiftsveksten.

Budsjettforslagene og anslagene i denne meldingen medfører et samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond i 2005 på 169,7 mrd. kroner, om lag på linje med anslag på regnskap for 2004. Kapitalen i Petroleumsfondet ved utgangen av 2005 anslås til om lag 1244 mrd. kroner, tilsvarende 71,1 pst. av BNP, jf. tabell 3.6.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2003	2004	2005
A Inntekter utenom overføringer fra Statens petroleumsfond	700 194	757 437	785 095
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	191 227	226 222	227 677
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	101 380	116 700	127 000
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	89 847	109 522	100 677
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	62 747	83 100	73 200
– Renteinntekter	6 392	6 700	7 700
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd	14 092	14 500	14 900
– Andre petroleumsinntekter	6 616	5 222	4 877
A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	508 968	531 215	557 418
Skatter fra Fastlands-Norge	461 270	490 591	516 756
– Skatt på inntekt, formue og kapital	264 391	279 150	286 676
– Avgifter	196 879	211 441	230 080
Overført fra Norges Bank	0	0	0
Renteinntekter	15 918	11 295	12 154
Andre inntekter	31 780	29 328	28 508
B.1 Utgifter utenom overføringer til Statens petroleumsfond	592 681	623 673	654 960
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	17 564	20 660	23 200
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	16 247	19 500	22 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	1 317	1 160	1 200
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	575 117	603 013	631 760
Kjøp av varer og tjenester	101 526	104 408	108 965
– Sivile formål	71 545	75 473	78 895
– Forsvarsformål	29 981	28 935	30 070
Overføringer	473 592	498 606	522 795
– Til kommuneforvaltningen	76 311	81 146	86 617
– Renteutgifter	18 611	17 966	16 085
– Til private og utlandet	378 670	399 494	420 093
C.1 Overskudd før overføringer til Statens petroleumsfond	107 513	133 764	130 135
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	173 663	205 562	204 477
C.2 Oljekorrigert overskudd	-66 150	-71 798	-74 342
+ Overført fra Statens petroleumsfond	62 844	71 798	74 342
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	-3 306	0	0
D Lånetransaksjoner, netto	13 030	54 276	15 850
Utlån	8 226	6 733	15 350
Gjeldsavdrag	4 804	47 543	500
E Finansieringsbehov (D–C.3)	16 336	54 276	15 850

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.5 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2004 til 2005. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring

	2004	2005
Statsbudsjettets utgifter	623 673	654 960
– Statlig petroleumsvirksomhet	20 660	23 200
– Dagpenger til arbeidsledige	10 840	9 440
– Renteutgifter	17 966	16 085
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter	574 207	606 235
– Flyktninger i Norge	918	714
– Kommunal selskapskatt bevilget som rammeoverføringer		5 486
+ Reduserte rammeoverføringer pga. økt kommunal skatteandel		4 520
– Tilskudd til gjeldslette mv. i fylkeskommunene	561	
– Ekstra skyssvederlag for helsepersonell	57	
– Økte utgifter pga. omlegging av arbeidsgiveravgift		1 170
+ Reduserte utgifter pga. omlegging av el-avgift	368	
+ Reduserte utgifter pga. endringer i momsregler		435
+ Reduserte utgifter pga. overgang til netto budsjettering for enkelte virksomheter		140
– Endrede regler for dagpenger	258	1 125
= Underliggende utgifter	572 781	602 835
Verdiendring i pst.		5,2
Prisendring i pst.		3,4
Volumendring i pst.		1,8

Kilde: Finansdepartementet.

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

	2003	2004	2005
Inntekter	199 430	240 262	244 077
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	173 663	205 562	204 477
– Renteinntekter og utbytte	25 768	34 700	39 600
Utgifter	62 844	71 798	74 342
– Overføring til statskassen	62 844	71 798	74 342
Overskudd i Statens petroleumsfond	136 586	168 464	169 735
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	847 052	1 053 063	1 244 106
Prosent av BNP	54,2	62,5	71,1

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.2.4 Utviklingen i offentlige finanser i 2005

Tabell 3.7 viser utviklingen i offentlig forvaltnings budsjettoverskudd (nettofinansinvesteringer), basert på definisjonene i nasjonalregnskapet. Nettofinansinvesteringer tilsvarer overskuddsbegrepet som benyttes i Maastricht-kriteriene for offentlige finanser. I tillegg til statsbudsjettet og Statens petroleumsfond omfatter dette overskuddsbegrepet andre stats- og trygderegnskaper, bl.a. Folketrygd-fondet og andre statlige fond. Videre inngår kommuneforvaltningen som et eget forvaltningsnivå.

Statsforvaltningens samlede nettofinansinvesteringer anslås å øke fra 141,4 mrd. kroner i 2003 til 196,8 mrd. kroner i 2004, først og fremst fordi økte petroleumsinntekter som følge av høye oljepriser bidrar til en betydelig oppgang i overskuddet i Statens petroleumsfond. For 2005 er nettofinansinvesteringene anslått å falle til 177,7 mrd. kroner, til tross for at overskuddet i Statens petroleumsfond øker noe fra året før. Dette har sammenheng med at skatteinntektene føres ulikt i statsbudsjettet og nasjonalregnskapet. I nasjonalregnskapet inngår

påløpte skatter, mens det er innbetalte skatter som inntektsføres på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. For 2004 er det anslått at påløpte skatter fra petroleumsvirksomheten vil ligge høyere enn de innbetalte skattene fra sektoren, mens det er omvendt i 2005.

Målt ved nettofinansinvesteringene er kommuneforvaltningens underskudd anslått å falle fra snaut 15 mrd. kroner i 2003 til 9,3 mrd. kroner i 2004. Reduksjonen i underskuddet må ses i sammenheng med en betydelig vekst i inntektene, samtidig som kvartalsvis nasjonalregnskap viser en moderat vekst i de kommunale utgiftene i første halvår 2004. Underskuddet anslås å gå ytterligere noe ned i 2005, til 8,9 mrd. kroner.

De samlede nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning anslås å gå ned fra 190,4 mrd. kroner i 2004 til 171,3 mrd. kroner i 2005, jf. tabell 3.7. Reduksjonen er i stor grad knyttet til nedgangen i påløpte skatter fra petroleumsvirksomheten fra 2004 til 2005. Målt som andel av BNP anslås det samlede budsjettoverskuddet for offentlig forvaltning til 9,8 pst. i 2005. Dette er noe under gjennomsnittet for perioden 2000–2004, men klart over gjennomsnittet for den foregående 20 års-perioden, jf. figur 3.2A.

Offentlig forvaltnings nettofordringer, medregnet kapitalen i Petroleumsfondet og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, anslås til om lag 1550 mrd. kroner ved utgangen av 2005 eller drøyt 88 pst. av BNP. Som følge av det høye nivået på statens netto kontantstrøm fra oljevirksomheten har denne andelen økt raskt de siste årene, jf. figur 3.2B.

Utviklingen i offentlige utgifter for Norge sammenliknet med EU-landene (EU-15) og landene i OECD-området er vist i figur 3.2C. Det framgår av figuren at de offentlige utgiftene sank fra rundt 52 pst. av BNP i 1992 til 44,6 pst. av BNP i 1999. Som andel av BNP for Fastlands-Norge ble offentlig forvaltnings utgifter redusert fra 61,4 pst. i 1992 til 53,1 pst. i 1999. Som følge av avdempet vekst i fastlandsøkonomien de siste årene og økende offentlige utgifter, steg utgiftsandelen til 57,4 pst. i 2003, regnet i forhold til Fastlands-Norges BNP. Utgiftsandelen anslås til 57,7 pst. i 2004 og 57,1 pst. i 2005.

Målt som andel av BNP har utgiftsnivået for offentlig forvaltning i Norge de siste årene vært noe lavere enn gjennomsnittet for EU-landene, men høyere enn gjennomsnittet for landene i OECD-området. Relativt lave utgiftsnivåer i land som USA og Japan bidrar til å trekke gjennomsnittet for OECD-området ned i forhold til gjennomsnittet for EU-landene.

Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge ligger utgiftsandelen høyere i Norge enn i EU-landene. BNP for Fastlands-Norge fanger imidlertid ikke opp alternativavkastningen av arbeidskraft og realkapital i petroleumssektoren og undervurderer dermed den underliggende verdiskapingen i norsk økonomi. Siden nedbyggingen av petroleumsressursene og ressursrenten regnes som løpende inntekt ved beregningen av BNP, overvurderer på den annen side denne størrelsen nivået på den underliggende verdiskapingen. Dette innebærer at en mest mulig sammenliknbart anslag på utgiftsandelen i Norge ligger mellom de to størrelsene som er vist i figuren.

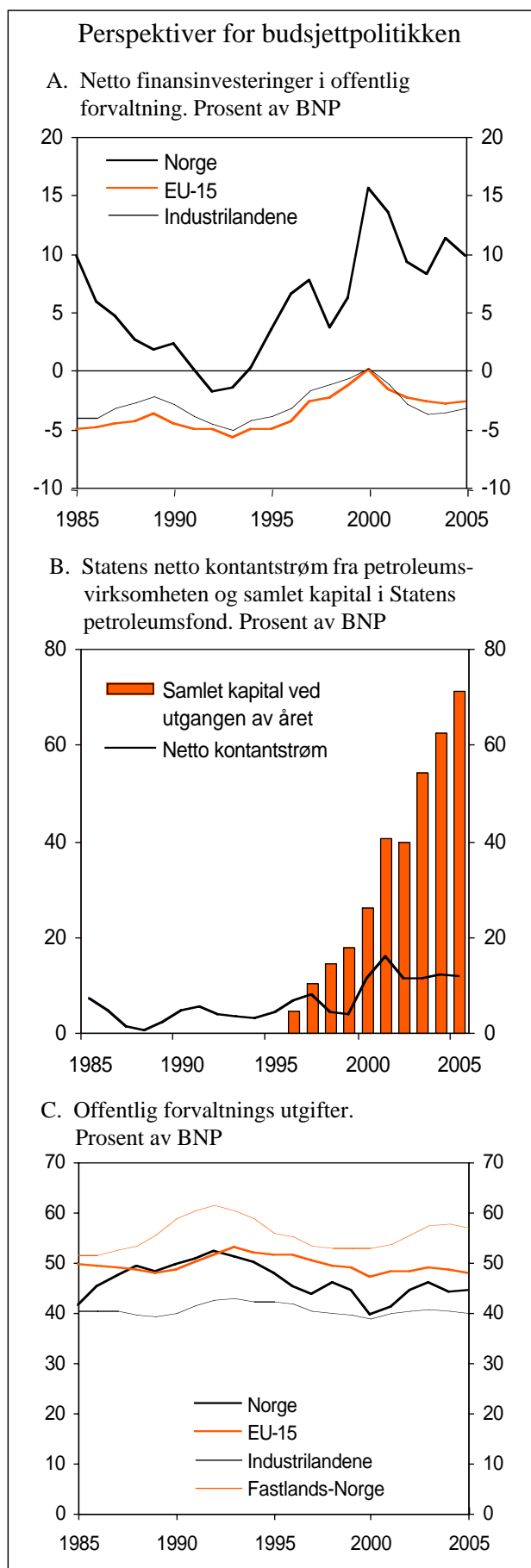
Tabell 3.7 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2003	2004	2005
A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	141 444	196 764	177 733
Statsbudsjettets overskudd	-3 306	0	0
Overskudd i Statens petroleumsfond	136 587	168 464	169 735
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	2 848	2 369	3 857
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	650	20 844	-3 766
Kapitalinnskudd i forretningsdriften ²	4 665	5 088	7 907
B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-11 178	-6 404	-6 476
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-14 989	-9 271	-8 917
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter	3 811	2 867	2 441
C. Offentlig forvaltnings finansinvesteringer (=A+B)	130 266	190 360	171 256
Målt som andel av BNP	8,3	11,3	9,8

¹ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.2 Perspektiver på budsjettpolitikken
Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Ved sammenlikning av nivået på offentlige utgifter må en ta hensyn til at arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor varierer fra land til land. I tillegg har de enkelte landene ulik praksis med hensyn til beskatning av pensjoner og andre overføringer. Dette påvirker bruttotallene for utgifter og inntekter. Landenes gjeldssituasjon påvirker også utgiftsandelen. For eksempel bidrar høy offentlig gjeld til at renteutgifter utgjør en betydelig del av de offentlige utgiftene i mange EU-land.

3.2.5 Handlingsrommet i budsjettpolitikken på mellomlang sikt

Handlingsrommet i budsjettpolitikken bestemmes i hovedsak av følgende forhold:

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

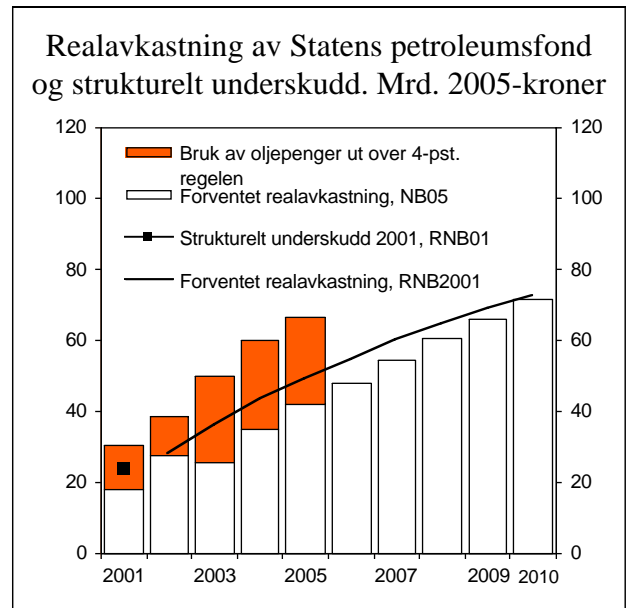
Gjennom de siste 30 – 40 årene har aktiviteten i fastlandsøkonomien trendmessig økt med rundt 2¼ pst. pr. år. Også skattegrunnlagene øker trendmessig over tid. Fra et år til det neste kan imidlertid konjunkturbevegelser mv. føre til at utviklingen i aktivitetsnivå og skattegrunnlag avviker fra den underliggende veksten. Ved beregningen av det strukturelle underskuddet søker en å korrigere for dette, og anslag for utviklingen i skatte- og avgiftsinntektene noen år framover i tid tar dermed utgangspunkt i den trendmessige utviklingen i økonomien. Under forutsetning av at skattegrunnlagene følger den trendmessige veksten i aktiviteten i fastlandsøkonomien, kan veksten i skatteinntektene anslås til i størrelsesorden 10–12 mrd. kroner pr. år i tiden framover. For 2006 trekkes veksten i skatteinntektene isolert sett litt ned i forhold til den underliggende trendutviklingen, fordi den påløpte skatteletten i 2005 er litt større enn den bokførte.

I St.prp. nr. 1 (2003–2004) Gul bok la Regjeringen fram sin vurdering av hvordan Statsbudsjettutvalgets innstilling burde følges opp. Som et ledd i denne oppfølgingen presenteres det i Gul bok 2005 tre-årige budsjettframskrivninger. Framskrivningene viser bl.a. at etablerte velferdsordninger isolert sett vil gi betydelige økninger i utgiftene på statsbudsjettet i årene framover. Dette er i hovedsak et resultat av økte utgifter under folketrygden. Gjennom de siste årene har de regelstyrte utgiftene under folketrygden utenom dagpenger økt betydelig fra

år til år. I Gul bok et det anslått at en videreføring av de vedtak Regjeringen inviterer Stortinget til å fatte i forbindelse med 2005-budsjettet, innebærer at denne utviklingen vil fortsette i de påfølgende tre årene. Når en i tillegg tar hensyn til konsekvensene av budsjettforslaget for andre utgifter kan den bundne utgiftsveksten anslås til 4½ – 5 mrd. 2005 kroner pr. år for perioden 2006–2008. Samtidig er det i Gul bok anslått at lavere utbytteinntekter og reduserte inntekter fra eiendomssalg isolert sett vil bidra til å redusere inntektssiden i budsjettet med drøyt 2 mrd. kroner fra 2005 til 2006.

I tillegg trekker økte reallønninger i retning av at prisveksten for statsbudsjettets utgifter er sterkere enn prisveksten for skattegrunnlagene. Ved en videreføring av dagens aktivitetsnivå vil denne effekten legge beslag på i størrelsesorden 1 – 2 mrd. kroner av handlingsrommet i budsjettpolitikken. Mekanismen forsterkes dersom lønnsveksten blir høyere i offentlig sektor enn i resten av økonomien.

Samlet viser tallene at handlingsrommet i budsjettpolitikken er svært begrenset i framskrivingsperioden. I 2006 motsvarer økte utgifter og inntektsbortfall nesten hele den underliggende veksten i skatteinntektene. I denne sammenheng må en videre ta hensyn til at anslagene for bindinger på utgiftssiden omtalt ovenfor kun omfatter de framtidige konsekvensene av vedtak som er innarbeidet i Regjeringens budsjettforslag. Konsekvenser av ytterligere bevilgningsøkninger til opptrappingsplanen for psykiatri, langtidsplanen for Forsvaret, målsettingen om opptrapping av forskningsinnsatsen, nasjonal transportplan, barnehagesatsingen og bi-stand mv. omfattes dermed ikke, jf. nærmere omta-



Figur 3.3 Forventet realavkastning av Statens petroleumsfond og strukturelt budsjettunderskudd. Mrd. 2005-kroner.

Kilde: Finansdepartementet

le i St.prp. nr. 1 (2004–2005) Gul bok. Oppfølging av disse satsingene i tråd med målsettingene vil kreve til dels betydelige bevilgningsøkninger. Tallene som er gjengitt ovenfor viser dermed at det vil være nødvendig med vesentlige omprioriteringer på budsjettet for å finne rom for nye og allerede varslende satsinger innenfor rammen av en opprettholdbar bruk av petroleumsinntekter.

Bruken av petroleumsinntekter styres av handlingsregelen for budsjettpolitikken og skal over tid følge utviklingen i forventet realavkastning av Sta-

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

	Løpende priser			Faste 2005-priser			
	Statens petroleumsfond inngang til året	Forventet avkastning 4 pst. regel	Strukturelt underskudd	Forventet avkastning 4 pst. regel	Strukturelt underskudd	Avvik fra 4 pst. regel	Strukturelt, oljekorrigert underskudd, pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge
2001	386,6	–	26,4	–	30,5	–	2,4
2002	619,3	24,8	34,9	27,3	38,5	11,2	3,0
2003	604,6	24,2	47,2	25,7	50,1	24,4	3,8
2004	847,1	33,9	58,2	35,0	60,1	25,1	4,5
2005	1 053,1	42,1	66,4	42,1	66,4	24,3	4,9
2006	1 244,1	49,8	68,6	48,1	66,4	18,3	4,8
2007	1 456,4	58,3	70,9	54,6	66,4	11,9	4,7
2008	1 668,9	66,8	73,2	60,5	66,4	5,9	4,7
2009	1 881,8	75,3	75,7	66,0	66,4	0,4	4,6
2010	2 102,9	84,1	84,1	71,4	71,4	0,0	4,9

Kilde: Finansdepartementet.

tens petroleumsfond. Tabell 3.8 viser utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond og den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen for perioden 2001–2010. Beregningene er basert på to hovedforutsetninger:

- En gradvis nedgang i oljeprisen ned mot 180 kroner pr. fat i 2008 og avtakende produksjon vil bidra til å redusere statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra et anslått nivå på rundt 205 mrd. kroner i år til om lag 163 mrd. kroner i 2010.
- Et uendret reelt nivå på det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet fra og med 2005 fram til og med 2009. Underskuddet er da anslått å være på linje med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.

For årene 2004 og 2005 er forbruket av petroleumsinntekter utover forventet avkastning av fondet anslått til henholdsvis 25,1 og 24,3 mrd. 2005-kroner. Med uendret nivå på det strukturelle underskuddet vil merbruken av petroleumsinntekter falle med rundt 6 mrd. kroner pr. år i årene framover, i takt med den forventede veksten Petroleumsfondet.

Handlingsrommet for bruk av petroleumsinntekter gjennom perioden 2001 til 2010 er også illustrert i figur 3.3, som viser anslag på forventet realavkastning av Statens petroleumsfond (hvite søyler) og bruken av petroleumsinntekter i perioden 2001 – 2005 utover forventet realavkastning av Petroleumsfondet. I tillegg vises anslaget for struktu-

relt underskudd i 2001 og anslagene for forventet realavkastning fram til 2010 fra Revidert nasjonalbudsjett 2001 (heltrukken linje).

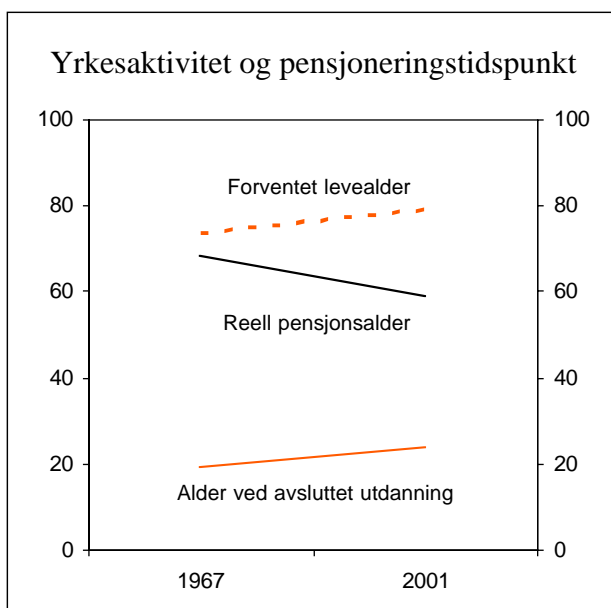
Figuren illustrerer at det samlede rommet for innfasing av petroleumsinntekter fra 2001 til 2010, målt ved forventet realavkastning, bare ligger litt lavere nå enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2001. Samtidig er anslaget for rommet for innfasing i perioden 2001 til 2005 halvert fra om lag 25 til knapt 12 mrd. 2005-kroner. Svak utvikling i internasjonale finansmarkeder gjennom 2001 og 2002 trakk den faktiske avkastningen i Statens petroleumsfond betydelig ned. Dette har bidratt til at kapitalen i Statens petroleumsfond ved inngangen til 2005 nå anslås å bli nærmere 15 pst. lavere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2001, og anslaget for forventet realavkastning av fondet i 2005 er justert ned med rundt 7 mrd. 2005-kroner. Samtidig er det strukturelle underskuddet for 2001 justert opp med rundt 7 mrd. kroner i forhold til anslaget i 2001. Dette skyldes i hovedsak at høykonjunkturen i norsk økonomi forklarer en større andel av skatteinngangen i 2001 enn opprinnelig lagt til grunn.

3.2.6 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

Siden folketrygden ble innført i 1967 har levealderen økt, den reelle pensjonsalderen falt og alderen ved avsluttet utdanning steget, jf. figur 3.4. Det er færre som dør før pensjonsalderen nå enn da, samtidig som kombinasjonen av utdanning og arbeid nå er mer utbredt. Likevel illustrerer figuren at dagens generasjoner vil være yrkesaktive i en vesentlig midre del av livet enn det lå an til da folketrygden ble innført. Dette må bl.a. ses i lys av at omfanget av uføretrygden har trukket gjennomsnittlig pensjonsalder ned til rundt 60 år.

En eldre befolkning trekker i retning av betydelig vekst i folketrygdens pensjonsutgifter. I tillegg til at det blir flere alderspensjonister i framtiden enn i dag, vil pensjonistene i gjennomsnitt ha opp tjent større tilleggspensjon. Samtidig kan en gradvis eldre arbeidsstyrke tilsa en fortsatt økning i andelen uførepensjonister. Resultatet vil bli en kraftig oppgang i utbetalingene av pensjoner i forhold til verdiskapningen i norsk økonomi, jf. figur 3.5.

Aldringen av befolkningen vil også påvirke andre utgiftsposter på offentlige budsjetter. Eldre mennesker bruker i gjennomsnitt offentlige helse- og omsorgstjenester i større grad enn resten av befolkningen. Ressursinnsatsen innenfor disse tjenestemrådene vil derfor kunne øke markert, selv om de siste tiårenes vekst i dekningsgrad og ressursbruk pr. bruker skulle stoppe opp. Gitt at ressurs-



Figur 3.4 Forventet levealder, reell pensjonsalder og alder ved avsluttet utdanning. 1967 og 2001
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

bruken begrenses til å følge utviklingen i befolkningen i de relevante aldersgruppene, kan økningen i antall utførte timeverk i disse sektorene anslås til drøyt 60 pst. fram til 2050.

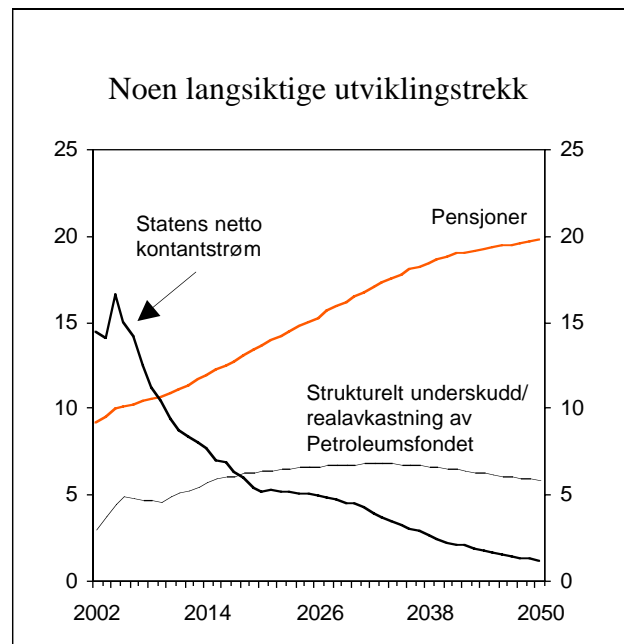
Deler av de økte pensjonsutbetalingene fra staten har sitt motstykke i større innbetalinger av skatt fra stønadsmottakerne. Når en tar hensyn til dette, gjenstår det et netto inndeckningsbehov som Finansdepartementet tidligere har anslått vil øke til om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2050. Dette anslaget forutsetter at man også i de mellomliggende årene gjennomfører nødvendige tilpasninger i budsjettpolitikken, dvs. at bruken av oljeinntekter følger handlingsregelen. Det er også lagt til grunn at de særskilte skattereglene for pensjonister videreføres.

Anslagene for oljeprisene i årene framover er nå oppjustert, jf. omtale i kapittel 2 i denne meldingen. Også endringer i andre størrelser vil kunne påvirke utviklingen i offentlige finanser. Det gjelder bl.a. ressursbruk og kostnader i offentlig sektor, rentenivået i utlandet, arbeidstilbudet og gjennomsnittlig arbeidstid. Regjeringen vil komme tilbake med en nærmere drøfting av de framtidige statsfinansielle utfordringene i en egen perspektivmelding som planlegges lagt fram senere i høst.

For å belyse i hvilken grad budsjettpolitikken er opprettholdbar på lang sikt har Finansdepartementet jevnlig presentert såkalte generasjonsregnskapsberegninger, sist i Nasjonalbudsjettet 2004. Beregningene antydte da et innstrammingsbehov på mellom 5½ pst. og 7½ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Regjeringen vil komme tilbake med oppdaterte beregninger av generasjonsregnskapet, blant annet basert på det foreliggende budsjettforslaget for 2005, i perspektivmeldingen som legges fram senere i høst.

Uten strukturelle tiltak vil økningen i pensjonsutgiftene legge et kraftig press på muligheten til å finansiere det offentlige tjenestetilbudet. Sett i et internasjonalt perspektiv er skattenivået allerede relativt høyt i Norge. En ytterligere økning i skattenivået vil kunne redusere arbeidsstyrken og bremse veksten i økonomien. Disse forholdene understreker nødvendigheten av å gjennomføre en pensjonsreform som reduserer veksten i de framtidige utbetalingene. Pensjonskommisjonen la i sin innstilling i januar i år fram et forslag til reform av folketrygden, som ble anslått å ville dekke omtrent halvparten av det beregnede finansieringsbehovet for offentlig forvaltning fram mot 2050. Regjeringens forslag til oppfølging av Pensjonskommisjonens innstilling vil bli presentert i en egen stortingsmelding senere i høst.

Mens utgifter til pensjoner, helse og omsorg



Figur 3.5 Pensjonsutgifter og forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Prosent av BNP for Fastlands-Norge
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

ventes å stige kraftig framover, vil petroleumsinntektene falle markert. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten utgjorde om lag 15 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2005. Denne andelen er antatt å falle til et nivå tilsvarende knapt 10 pst. i 2010 og videre ned mot 1 pst. mot midten av århundret. Under forutsetning av at de løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten plasseres i Statens petroleumsfond og at budsjettpolitikken følger handlingsregelen, vil fondskapitalen – og dermed også realavkastningen av Petroleumsfondet – vokse som andel av BNP for Fastlands-Norge fram til rundt 2020, for deretter å ligge noenlunde stabilt de neste tiårene. Basert på oljeprisanslagene i denne meldingen kan avkastningen på det meste anslås til drøyt 6½ pst. av verdiskapningen i fastlandsøkonomien. Til sammenlikning anslås bruken av petroleumsinntekter i 2005 nå til 4,9 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 3.5. Økningen i bruken av petroleumsinntekter gjennom de neste 20–25 årene er dermed klart mindre enn det man så for seg da nye retningslinjer for den økonomiske politikken ble innført i 2001. Samtidig er utgiftene til alders- og uførepensjon under nåværende regelverk anslått å mer enn dobles fram mot 2050 målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Dette innebærer at økt bruk av oljeinntekter bare kan gi et beskjedent bidrag til å løse de statsfinansielle utfordringene knyttet til aldringen av befolkningen.

3.2.7 Nærmere om virkningen av finanspolitikken på aktiviteten i norsk økonomi

Endringen i den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen brukes som et mål på innretningen av finanspolitikken, jf. boks 3.1. Denne indikatoren tar imidlertid ikke hensyn til at endringer i forskjellige inntekts- og utgiftsposter på offentlige budsjetter har ulik virkning på norsk økonomi. Endringer i direkte skatter eller i overføringene fra offentlig forvaltning virker på aktivitetsnivå og sysselsetting gjennom privat sektors inntekter og etterspørsel. Endringer i offentlig forvaltnings kjøp av varer og tjenester gir i tillegg et direkte bidrag til endringer i samlet etterspørsel og innenlandsk produksjon. En økning i offentlig sektors kjøp av varer og tjenester vil derfor normalt virke ekspansivt på økonomien, også når kjøpene finansieres ved skatteøkninger.

For å belyse hvordan budsjettet for 2005 påvirker økonomien, er det gjennomført beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG. Beregningene kartlegger hvordan endringer i ulike inntekts- og utgiftsposter for det offentlige kan anslås å påvirke aktivitetsnivået i økonomien. Ifølge beregningene virker det foreslåtte budsjettet for 2005 samlet sett om lag konjunkturnøytralt, jf. tabell 3.9.

Beregningene bygger på det foreslåtte budsjett-opplegget og de makroøkonomiske framskrivningene, herunder den anslåtte utviklingen i etterspørselen fra kommunesektoren. Sammenlikningsgrunnlaget for beregningene er et konjunkturnøytralt budsjett, definert som et budsjett der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning vokser i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. For 2005 er trendveksten i nominelt BNP for Fastlands-Norge anslått til 4,9 pst.

Med utgangspunkt i budsjettforslaget for 2005 anslås utgiftene til offentlig forvaltning, eksklusive formuesutgifter, å vokse nominelt med 5,2 pst., mens inntektene, eksklusive formuesinntekter og inntektene fra petroleumsvirksomheten, anslås å vokse med 4,9 pst. Veksten i utgiftene trekkes opp av utviklingen i enkelte overføringsposter som i liten grad påvirker fastlandsøkonomien, herunder bestand. Offentlig konsum og øvrige stønader vokser om lag på linje med trendveksten i BNP for Fastlands-Norge og bidrar derfor isolert sett ikke til å øke aktivitetsnivået utover virkningene ved konjunkturnøytrale forløp for disse tunge utgiftspostene. Veksten i utgiftene til offentlig investeringer er derimot lavere enn trendveksten i nominelt fastlands-BNP. Dette bidrar til at utviklingen på utgifts-siden samlet sett demper veksten i BNP for Fast-

Tabell 3.9 Virkningen på noen makroøkonomiske hovedstørrelser av budsjettforslaget for 2005 sammenliknet med et konjunkturnøytralt opplegg. Prosentvis forskjell

	BNP Fastlands- Norge	Privat konsum	Syssel- setting
Samlet virkning	0,0	0,3	0,1

Kilde: Finansdepartementet.

lands-Norge sammenliknet med et konjunkturnøytralt forløp.

Den kontraktive virkningen av utgiftsveksten i budsjettet motsvares av utviklingen på inntekts-siden. Dette skyldes at lavere vekst i inntektene fra direkte skatter eksklusive oljeskatter enn i et konjunkturnøytralt opplegg gir positive aktivitetseffekter. Økningen i merverdiavgiften bidrar gjennom høyere priser og lavere vekst i privat konsum isolert sett til å bremse aktiviteten i økonomien sammenliknet med et konjunkturnøytralt opplegg.

Selv om veksten i offentlig sektors konsumutgifter samlet sett er på linje med trendveksten i BNP for Fastlands-Norge, bidrar sammensetningen av konsumet til at samlet sysselsetting og privat konsum øker moderat sammenliknet med den beregnede utviklingen ved et konjunkturnøytralt forløp.

Mens økningen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet anslås til 0,4 prosentpoeng målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, indikerer de mer omfattende modellberegningene at det foreslåtte budsjettet ikke påvirker veksten i BNP for Fastlands-Norge i 2005. Med forbehold for den usikkerhet som knytter seg til denne typen analyser, peker beregningsresultatene i retning av at budsjettforslaget for 2005 samlet sett vil virke om lag konjunkturnøytralt.

3.3 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Kommunesektorens plass i Regjeringens moderniseringsarbeide

Kommunesektoren er produsent av mange viktige velferdstjenester. Gjennom moderniseringsprogrammet bidrar Regjeringen til kommunesektorens arbeid med å modernisere og effektivisere sin

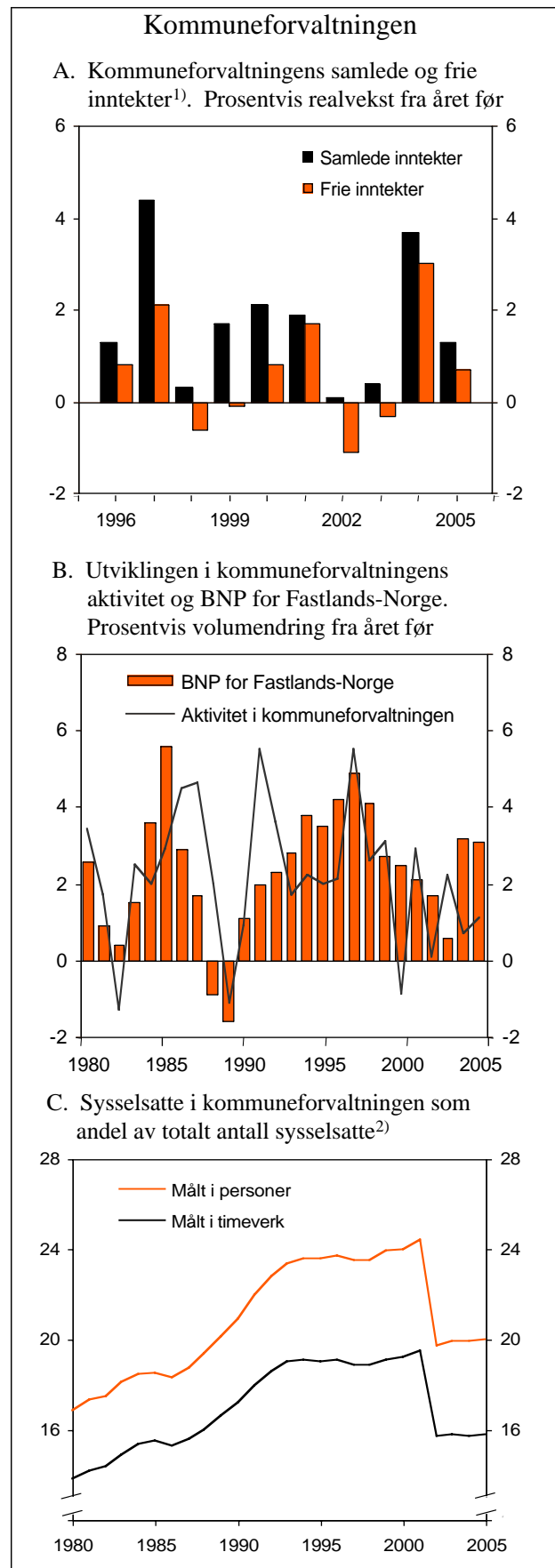
virksomhet. Dette arbeidet går langs to hovedlinjer. For det første er det et mål å styrke kommunesektoren ved å øke det handlingsrommet kommunene arbeider innenfor. For det andre vil Regjeringen støtte opp om lokalt utviklingsarbeid i kommunesektoren som bidrar til at kommuner og fylkeskommuner blir mer effektive og bedre tjenesteprodusenter. For å sikre størst mulig grad av frihet til å tilpasse tjenesteytingen til brukernes behov, mener Regjeringen at rammefinansiering skal være hovedmodellen for finansiering av kommunesektoren.

3.3.2 Utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene

Aktiviteten i kommunesektoren har økt betydelig gjennom det siste tiåret. Dette skyldes både forbedringer av eksisterende tjenestetilbud og at sektorens oppgaver er blitt mer omfattende. Blant annet er det satset mye på barnehager, og det er blitt gjennomført omfattende reformer i grunnskolen og i videregående utdanning. Reformen av omsorgen for psykisk utviklingshemmede og eldresatsingen har også krevd store ressurser.

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

I figur 3.6 illustreres utviklingen de siste årene for enkelte hovedstørrelser for kommuneforvaltningen. Gjennom perioden 1991 til 2001 økte kommuneforvaltningens inntekter reelt med nærmere 47 mrd. 2005-kroner, tilsvarende en årlig realvekst på om lag 2 pst. Fra 2001 til 2002 falt kommunenes inntekter med nærmere 54 mrd. 2005-kroner ifølge regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå. Dette må ses i sammenheng med at ansvaret for spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunene til staten fra 1.1.2002. I forbindelse med denne overføringen ble det foretatt et betydelig uttrekk av fylkeskommunenes inntektsramme. Korrigert for dette uttrekket og andre endringer i oppgavefordelingen, var den reelle veksten i kommuneforvaltningens inntekter 0,1 pst. fra 2001 til 2002, jf. figur 3.6 A. I 2003 utgjorde kommuneforvaltningens inntekter om lag 203 mrd. kroner, som innebærer en reell vekst på 0,4 pst. fra året før. For 2004 kan inntektene anslås til knapt 213 mrd. kroner, tilsvarende en reell vekst på om lag 3¼ pst. Utviklingen i kommuneforvaltningens inntekter og utgifter for de siste årene er vist i vedleggstabell 1.14.



Figur 3.6 Kommuneforvaltningen

¹ Korrigert for oppgaveendringer, innlemminger mv.

² Reduksjonen i kommunal sysselsetting fra 2001 til 2002 skyldes overføringen av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten.

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

Målt ved indikatoren omtalt ovenfor økte aktiviteten i kommunesektoren betydelig mer enn BNP for Fastlands-Norge i andre halvdel av 1980-årene og fram til 1992. Deretter har aktiviteten i kommunesektoren gjennomgående vokst noe langsommere enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien, selv om enkelte år viser et motsatt bilde, jf. figur 3.6 B. I 1997 økte aktiviteten i kommunesektoren med vel 5,5 pst., i første rekke som følge av høye investeringer i forbindelse med grunnskolereformen. Også i 2003 økte aktiviteten i kommunesektoren raskere enn BNP for Fastlands-Norge. For 2004 anslås en vekst i kommuneforvaltningens aktivitet på 0,7 pst., mens veksten i Fastlands-Norges BNP i denne meldingen anslås til 3,2 pst.

Målt i utførte timeverk utgjorde sysselsettingen i kommuneforvaltningen i underkant av 20 pst. av samlet sysselsetting i Norge i 2001. Andelen ble redusert til knapt 16 pst. i 2002 som følge av overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten. For perioden 1991–2001 sett under ett steg den kommunale sysselsettingen målt i timeverk med nærmere 17 pst., tilsvarende om lag 1,6 pst. i gjennomsnitt pr. år. Målt i antall personer økte den kommunale sysselsettingen som andel av total sysselsetting på begynnelsen av 1990-tallet, for deretter å holde seg relativt stabil fra 1993 til 1998. Dette må ses i sammenheng med motkonjunkturpolitikken de første årene på 1990-tallet og med den sterke, generelle sysselsettingsveksten i de etterfølgende årene. Fra 1998 til 2001 steg den kommunale sysselsettingsandelen til drøyt 24 pst., for deretter å falle til knapt 20 pst. i 2002, da spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunene til staten. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av samlet sysselsetting større målt i personer enn i timeverk, jf. figur 3.6C.

TBU betrakter *netto driftsresultat* som den primære indikatoren for vurdering av økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at drifts-

utgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat således hvor stor andel av inntektene kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer. Kommunesektoren har hatt svake netto driftsresultater de senere årene. Mens netto driftsresultat for sektoren gjennomgående utgjorde 3 – 5 pst. av driftsinntektene i årene 1990–1997, har andelen deretter ligget under 2 pst. Regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå viser et netto driftsresultat i 2003 tilsvarende 1,1 pst. av driftsinntektene i fylkeskommunene, mens kommunene utenom Oslo hadde et netto driftsresultat på 0,7 pst. Kommunal- og regionaldepartementet anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på over 3 pst. for at kommunesektoren skal kunne ha midler til avsetninger og til egenfinansiering av investeringer.

Nasjonalregnskapets overskuddsbegrep (*overskudd før lånetransaksjoner*) viser forskjellen mellom kommunesektorens samlede inntekter og samlede utgifter medregnet investeringer, men utenom gjeldsavdrag. Målt på denne måten øker derfor underskuddet isolert sett betydelig i år med sterk vekst i investeringene, men uten å fange opp at kommunene vil ha glede av den investerte kapitalen i mange år framover. Nivået på bruttorealinvesteringene i kommunesektoren steg med anslagsvis 9,5 mrd. kroner i perioden 1995–1999. Nivået på underskuddene fra og med 1996 må også ses i sammenheng med grunnskolereformen og eldresatsingen. Finansieringsmåten for disse satsingene innebærer at kommunesektoren får redusert overskuddet i investeringsperioden tilsvarende investeringsutgiftene, mens mesteparten av de statlige overføringene som skal dekke disse utgiftene, tilføres kommunene over en lengre periode.

I andre halvdel av 1990-tallet økte aktiviteten og utgiftene i kommunesektoren klart raskere enn inntektene. Dette bidro til store underskudd og økt gjeld. Underskuddet ble derimot redusert fra 4,6 pst. av inntektene i 1999 til 2,4 pst. i 2000, som følge av at aktivitetsveksten var klart lavere enn inntektsveksten. I 2001 vokste aktiviteten sterkere enn inntektene, og underskuddet økte til 3,5 pst. av sektorens inntekter. Underskuddet økte videre i 2002, til 6,9 pst. av inntektene. Foreløpige regnskapstall for 2003 viser et underskudd før lånetransaksjoner på 6,7 pst. av kommunesektorens inntekter.

Nettogjelden i kommuneforvaltningen nådde et toppnivå på nærmere 50 pst. av inntektene på slutten av 1980-tallet. Gjeldsandelen ble deretter kraftig redusert fram til 1997, og har etter dette ligget på et betydelig lavere nivå enn på begynnelsen av 1990-tallet. Anslag på regnskap for 2003 viser at nettogjelden utgjorde knapt 31 pst. av inntektene.

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

3.3.3 Kommunesektorens inntekter i 2004

I Revidert nasjonalbudsjett 2004 ble den reelle inntektsveksten for kommunesektoren anslått til om lag $3\frac{3}{4}$ pst. fra 2003 til 2004, eller drøyt $7\frac{1}{4}$ mrd. kroner. De frie inntektene ble samtidig anslått å øke med knapt $3\frac{1}{2}$ pst., tilsvarende i underkant av 5 mrd. kroner. Inntektsveksten var regnet i forhold til regnskap for 2003, der skatteinntektene ble om lag 2 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004.

Etter at Kommuneproposisjonen 2005 og Revidert nasjonalbudsjett 2004 ble lagt fram, har det skjedd følgende endringer av betydning for kommunesektorens inntektsvekst i 2004:

- Stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett medførte økte bevilgninger på drøyt 50 mill. kroner utover Regjeringens forslag.
- Prisveksten på kommunal tjenesteyting i 2004 er nedjustert med 0,3 prosentenheter, fra 3,0 pst. til 2,7 pst. Dette innebærer anslagsvis 0,6 mrd. kroner lavere kostnader for kommunesektoren enn det som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2004.
- Den løpende skatteinngangen tilsier lavere vekst i kommunesektorens skatteinntekter i 2004 enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Nedgangen anslås til 1 mrd. kroner.
- Ny regnskapsinformasjon om bevilgninger til ressurskrevende brukere viser et økt bevilgningsbehov for inneværende år på i underkant av 300 mill. kroner.

De endringene som har funnet sted etter at Kommuneproposisjonen og Revidert nasjonalbudsjett ble lagt fram, innebærer at det reelle inntektsnivået i kommunesektoren i 2004 er om lag uendret i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Etter dette forventes det en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på om lag $3\frac{3}{4}$ pst. fra 2003 til 2004, tilsvarende om lag $7\frac{1}{4}$ mrd. kroner. Kommunesektorens frie inntekter anslås nå å øke reelt med om lag 3 pst. i inneværende år, eller vel $4\frac{1}{4}$ mrd. kroner.

For inneværende år anslås det en betydelig lavere vekst i kommuneforvaltningens aktivitet enn i deres realinntekter. Dette bidrar isolert sett til å redusere sektorens underskudd før lånetransaksjoner sammenliknet med tallene for 2003. For 2004 anslås underskuddet til 4,3 pst. av kommunesektorens samlede inntekter.

3.3.4 Kommuneopplegget for 2005

I Kommuneproposisjonen 2005 ble det lagt opp til:

- en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 2 – $2\frac{1}{2}$ mrd. kroner fra 2004 til 2005, eller om lag 1 pst.
- en reell vekst i kommunesektorens frie inntekter neste år på $\frac{3}{4}$ – $1\frac{1}{2}$ mrd. kroner.

Ved stortingsbehandlingen sluttet et flertall seg til den foreslåtte inntektsrammen. Det ble presisert at den varslede veksten i inntektene som vanlig skal regnes fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2004 som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2004 (RNB-nivå for 2004). Det ble videre understreket at dersom anslaget på inntektsnivået i 2004 skulle bli endret når budsjettet legges fram i oktober, ville det kunne slå ut i den beregnede reelle inntektsveksten for 2005, fordi denne beregningen tar utgangspunkt i anslag på regnskap for 2004.

Regjeringens budsjettforslag innebærer en reell vekst i kommunesektorens *samlede inntekter* på nærmere $2\frac{3}{4}$ mrd. kroner fra 2004 til 2005, tilsvarende vel $1\frac{1}{4}$ pst., regnet i forhold til RNB-nivå for 2004. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2004, der det tas hensyn til at skatteanslaget for 2004 er justert ned og bevilgningsbehovet til ressurskrevende brukere er justert opp, innebærer forslaget en reell økning i inntektene på vel $1\frac{1}{2}$ pst., tilsvarende knapt $3\frac{1}{2}$ mrd. kroner. Regjeringen legger videre opp til en reell vekst i kommunesektorens *frie inntekter* på 1 mrd. kroner fra 2004 til 2005, eller i underkant av $\frac{3}{4}$ pst., regnet i forhold til RNB-nivå for 2004. Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2004, som ligger om lag 1 mrd. kroner lavere enn RNB-nivået som følge av lavere anslåtte skatteinntekter, anslås en reell vekst i kommunesektorens frie inntekter på om lag 2 mrd. kroner. Budsjettforslaget innebærer at veksten i kommunesektorens samlede inntekter er høyere enn det ble lagt opp til i Kommuneproposisjonen 2005, mens veksten i de frie inntekter ligger innenfor det intervallet som ble signalisert.

Regjeringen legger opp til at timetallet for 1.-4. klasse i grunnskolen økes med 4 timer pr. uke fra skoleåret 2005–2006. Kommunene blir kompensert

for dette med om lag 135 mill. kroner utover veksten i de frie inntektene. I tillegg kommer en økning på om lag 260 mill. kroner som følge av en økning i timetallet på 1.-4. klasse med 4 timer pr. uke høsten 2004. Dette kommer også i tillegg til realveksten i de frie inntektene.

På grunn av fritaket for el-avgift for offentlig sektor fra 1. januar 2004 ble rammeoverføringene til kommunesektoren redusert med 420 mill. kroner i kommuneopplegget for inneværende år. I Revidert nasjonalbudsjett 2004 foreslo Regjeringen å innføre et nytt avgiftssystem, som avgiftslegger deler av el-forbruket i næringsvirksomhet og offentlig forvaltning fra 1. juli 2004. Det ble i tråd med dette foreslått å øke rammeoverføringene til kommunesektoren med virkning for andre halvår 2004 (210 mill. kroner). Forslaget ble vedtatt av Stortinget. I kommuneopplegget for 2005 er rammeoverføringene økt med ytterligere 217 mill. (2005-) kroner, for å ta hensyn til helårseffekten av den vedtatte endringen i el-avgiften. Det er korrigert for dette ved beregning av veksten i kommunesektorens inntekter fra 2004 til 2005.

Som følge av gradvis avvikling av den differensierte arbeidsgiveravgiften for perioden 2004–2007, får kommunesektoren økte lønnskostnader og merutgifter knyttet til økt tilskuddsbehov til privat sektor. I Kommuneproposisjonen 2004 ble det varslet at disse merutgiftene skulle kompenseres fullt ut. I tråd med dette legges det opp til å trappe opp kompensasjonen til kommunesektoren med 409 mill. kroner i 2005. Kompensasjonen gis over skjønnstilskuddet og holdes utenom ved beregning av veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2004 til 2005.

Regjeringen foreslår i budsjettet for 2005 å øke den generelle momssatsen med 1 prosentpoeng. Dette gir isolert sett høyere utgifter, som kommunesektoren vil bli kompensert for gjennom den generelle momskompensasjonsordningen.

I budsjettet for 2005 foreslås det at arbeidsgiverperioden i sykelønnsordningen reduseres til to uker, samtidig som det innføres en egenandel på 10 pst. for arbeidsgivere i trygdeperioden. Endringene foreslås med virkning fra 1. april 2005. Dette innebærer økte kostnader for kommunesektoren på anslagsvis 190 mill. kroner, som det ikke blir gitt kompensasjon for.

Øremerkede tilskudd og gebyrer

Det foreslås at vertskommunetilskuddet delvis innlemmes i rammetilskuddet i 2005 med et beløp på 537 mill. kroner. Korrigert for denne innlemmin-

gen innebærer budsjettoplegget en reell vekst i de øremerkede tilskuddene til kommunene på knapt 7 pst., eller netto om lag 1½ mrd. kroner, i forhold til RNB-nivå for 2004, hvorav de største økningene knytter seg til barnehagesektoren og oppfølging av handlingsplanen for psykisk helse. Bevilgningene til oppfølging av handlingsplanen for psykisk helse foreslås økt med til sammen om lag 850 mill. kroner, hvorav om lag 400 mill. kroner gjelder de kommunale tjenestene. Videre foreslår Regjeringen en økning i tilskuddene til barnehager med drøyt 1,2 mrd. kroner.

Det anslås at nivået på gebyrinntektene reelt sett vil øke med vel 150 mill. kroner fra 2004 til 2005. Det er da tatt hensyn til at utbygging av flere barnehageplasser i 2005 isolert sett vil gi økte gebyrinntekter til kommunene.

Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

Som et ledd i skattereformen foreslås det endringer i personbeskatningen som påvirker kommunenes og fylkeskommunenes skattegrunnlag i 2005. Dette gjelder blant annet utvidete minstefradrag og fjerning av fordelsbeskatningen på bolig. Skatteopplegget anslås å redusere skatteinntektene for kommunene og fylkeskommunene, som isolert sett gir rom for å øke skattørene.

Det er signalisert at skatteandelen for kommunesektoren skal trappes opp til 50 pst. fram mot 2006. Opptrappingen av skattenes andel av de samlede inntektene startet i kommuneopplegget for 2001, fra et nivå på om lag 44 pst. i 2000. I 2004 anslås skattenes andel av kommunesektorens samlede inntekter å utgjøre om lag 48 pst. Det foreslås at andelen økes til 50 pst. i 2005. Tilbakeføringen av en andel av selskapsskatten til kommunene, som i 2005 og 2006 foretas via rammeoverføringene, er i denne sammenhengen regnet som en del av kommunesektorens skatteinntekter, jf. nærmere omtale nedenfor.

Samlet sett foreslås de kommunale maksimalskattørene for personlige skattytere holdt på samme nivå i 2005 som i 2004 (13,2 pst.). De fylkeskommunale maksimalskattørene for personlige skattytere foreslås økt med 0,4 prosentpoeng, fra 2,6 pst. i 2004 til 3,0 pst. i 2005.

Forslaget til kommuneopplegg for 2005 innebærer en vekst i skatteinntektene fra 2004 til 2005 på drøyt 3 pst. for kommunene og vel 10 pst. for fylkeskommunene. Medregnet selskapsskatten kan veksten i kommunenes skatteinntekter anslås til om lag 10 pst.

Selskapsskatt og omlegging til symmetrisk inntektsutjevning

Regjeringen fremmet i Kommuneproposisjonen 2005 (St.prp. nr. 64 (2003–2004)) forslag om å tilføre en del av selskapsskatten til kommunene. Forslaget inneholdt to elementer: Tilbakeføring av en del av selskapsskatten og omlegging av inntektsutjevningen. Et flertall på Stortinget sluttet seg i hovedsak til Regjeringens forslag, men ønsket samtidig å få utredet flere forslag til modeller for tilbakeføring av en del av selskapsskatten. Kommunal- og regionaldepartementet har i en egen stortingsmelding om tilbakeføring av en andel av selskapsskatten, som legges fram samtidig med budsjettforslaget for 2005, gjort rede for flere alternative modeller. Kommunal- og regionaldepartementet tilrår at den modellen som ble foreslått i Kommuneproposisjonen, blir innført fra og med 2005. Hovedelementene i Regjeringens forslag er å:

- tilbakeføre om lag 5,5 mrd. kroner i selskapsskatt til kommunene i 2005. Kommunenes inntekter fra personskatten reduseres isolert sett med et tilsvarende beløp.
- legge om dagens system for inntektsutjevning til en symmetrisk ordning fra 2005. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet får fra og med 2005 trukket 55 pst. av differansen mellom egen skatt og landsgjennomsnittet, mens kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet får kompensert 55 pst. av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet får en tilleggskompensasjon på 35 pst. av differansen mellom egen skatteinntekt og 90 pst. av landsgjennomsnittet.

Fra skatteåret 2005 vil selskapsskatten bli tilført et felleskommunalt skattefond. Kommunene vil for første gang få tilført selskapsskatten fra det felleskommunale skattefondet i 2007, basert på likningen for skatteåret 2005. Stortinget vil fastsette skattesatsen til det felleskommunale skattefondet for etter-skuddspliktige skattytere i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 1 (2004–2005).

Som en midlertidig løsning vil selskapsskatten i 2005 og 2006 bli tilført via rammeoverføringene (jf. omtalen av den såkalte skattesimuleringsmodellen i Kommuneproposisjonen 2005). Selskapsskatten som blir tilført kommunene i 2005 er basert på data for skatteåret 2002.

Momskompensasjon

Fra 1. januar 2004 ble den begrensede momskompensasjonsordningen for kommuner og fylkeskommuner fra 1995 erstattet med en generell ordning. Begge ordningene innebærer at staten refunderer den moms kommunesektoren betaler for de kjøpene som faller inn under den enkelte ordning. På den måten likestilles kommunenes kjøp av tjenester fra private med kommunal egenproduksjon av tjenester, og en nøytraliserer konkurransevridninger som kan oppstå som følge av merverdiavgiftssystemet. Det er fastsatt som prinsipp at momskompensasjonsordningene skal finansieres av kommunesektoren selv. Både under den gamle og den nye ordningen er det derfor gjennomført et trekk i rammeoverføringene tilsvarende de anslåtte momsbetalingene på kjøp som falt inn under ordningene på iverksettingstidspunktet.

Opprinnelig ble inntektene under den begrensede refusjonsordningen ført i kommuneregnskapene med to års etterslep. Momskrav for 1995 ble således først inntektsført i kommuneregnskapene i 1997 i tråd med tidspunktet for mottatte refusjoner. Fra og med 2001 er momsrefusjonen blitt inntektsført med ett års etterslep. Endringen ble gjennomført for å bringe kommunenes regnskapsføring nærmere opp til anordningsprinsippet og utløste ikke endringer i bevilgninger eller trekk fra statens side. Utslag på kommunenes netto driftsresultat ble nøytralisert gjennom regnskapstekniske justeringer. I tråd med omleggingen av kommuneregnskapene i 2001 skulle momskrav som gjelder aktivitet i 2003, ha blitt inntektsført i kommuneregnskapene for 2004, og bevilget som refusjon fra statsbudsjettet i 2005. For å unngå at kommuneregnskapene for 2004 skulle vise ubegrunnet ubalanse, sendte Kommunal- og regionaldepartementet høsten 2004 ut et rundskriv til kommunene der det går fram at inntektsføringen av 2003-kravene skal forskyves fra 2004 til 2005, i tråd med tidspunktet for refusjoner fra staten.

I den generelle momskompensasjonsordningen, som ble gjort gjeldende fra 2004, refunderes kommunenes momsutgifter med to måneders etterslep. Ved innføringen ble trekket i rammeoverføringene økt, slik at det tilsvarer full årseffekt av den nye ordningen. For at kommunesektoren ikke skal tjene på overgangen til den nye ordningen, må det i 2005 foretas et ekstraordinært engangstrekk knyttet til kompensasjonskravet for 2003 under den gamle ordningen. I tråd med dette foreslås det at kommunene og fylkeskommunene trekkes i rammetilskuddet for 2005 tilsvarende det beløp som de krever kompensert for året 2003. Dette utgjør

knappt 1,8 mrd. kroner. Dette engangstrekket holdes utenom ved beregning av vekst i frie inntekter fra 2004 til 2005. Rammeoverføringene skal justeres opp igjen i 2006.

Som tidligere varslet, vil en i Revidert nasjonalbudsjett 2005 komme tilbake med en vurdering av det totale uttrekket av rammetilskuddet knyttet til den nye ordningen, når de faktiske momskompensasjonskravene fra kommunesektoren for 2004 er kjent.

3.4 Pengepolitikken

Retningslinjene for pengepolitikken ble fastsatt i forskrift ved kronprinsregentens resolusjon av 29. mars 2001, jf. boks 3.2. I tråd med forskriften skal pengepolitikken sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet for prisstigningen. I St.meld. nr. 29 (2000–2001) står det videre at Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger. Den skal ta hensyn til at det kan ta tid før politikkendringer får effekt, og den bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

Pengepolitikkenes langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Lav og stabil inflasjon er en viktig forutsetning for at økonomien over tid fungerer på en måte som bidrar til vekst og velstand. Forskriften etablerer et fleksibelt inflasjonsmål for pengepolitikken. På kort og mellomlang sikt må pengepolitikken avveie hensynet til lav og stabil inflasjon opp mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Det vil i de fleste situasjoner være samsvar mellom hensynet til å stabilisere prisstigningen og hensynet til stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Dersom konflikt oppstår, vil en i skjønnsutøvelsen i pengepolitikken måtte foreta en avveining mellom disse to hensyene.

Boks 3.2 Forskrift om pengepolitikken

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

I

§ 1.

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

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

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

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

§ 2.

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

§ 3.

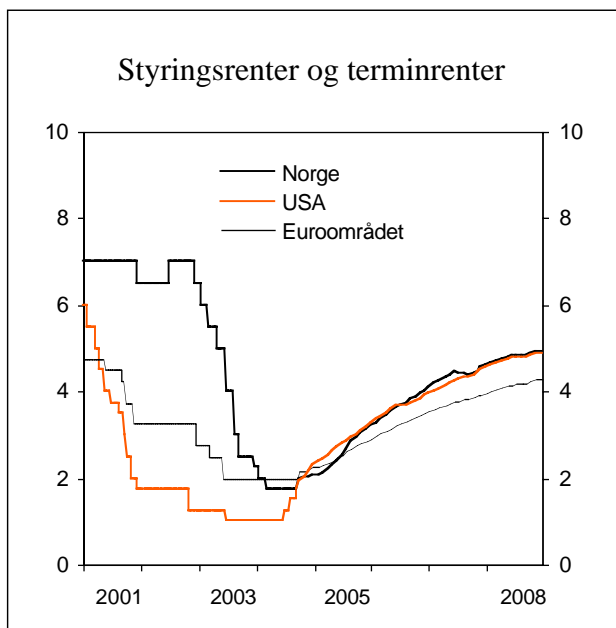
Den norske kronens internasjonale verdi fastlegges på grunnlag av kursene i valutamarkeket.

§ 4.

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

II

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

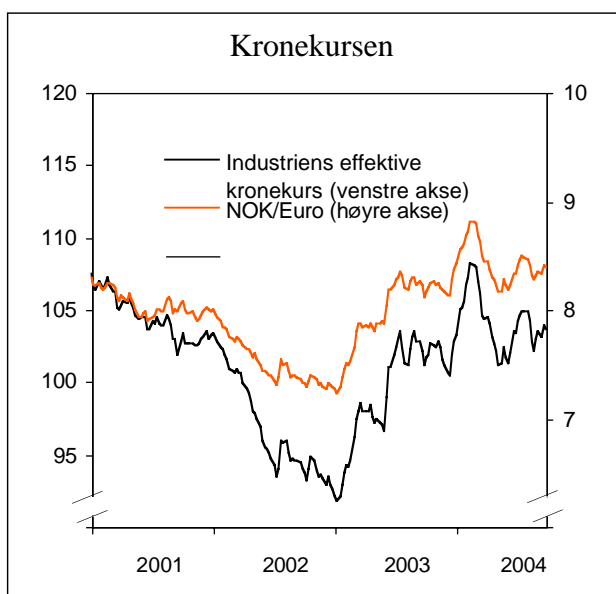


Figur 3.7 Styringsrenter og terminrenter Norge, USA og euroområdet

Kilder: Norges Bank, ECB, Fed.

I Inflasjonsrapport 2/04 sier Norges Bank bl.a. om dette:

«Pengepolitikken virker med et tidsetterslep. Norges Bank setter renten med sikte på å stabilisere inflasjonen på målet innen en rimelig tidshorison, normalt 1–3 år. Den mer presise horisonten vil avhenge av forstyrrelsene økonomien er utsatt for og hvordan de vil virke inn på forløpet for inflasjon og realøkonomi fremover.»



Figur 3.8 Industriens effektive kronekurs og eurokursen

Kilde Finansdepartementet

Norske renter er nå, i likhet med internasjonale renter, på et historisk lavt nivå. Norges Banks styringsrente er nå 1,75 pst. Renten er redusert med i alt 5,25 prosentpoeng siden desember 2002, jf. figur 3.7. Styrkingen av kronekursen gjennom 2002 er langt på vei reversert, jf. figur 3.8, noe som særlig må ses i sammenheng med lavere rentedifferanse i forhold til utlandet. Industriens effektive kronekurs (konkurranskursindeksen) var mot slutten av september på linje med nivåene som ble observert ved siste årsskifte.

Den amerikanske sentralbanken har de siste månedene hevet renten i tre omganger, med til sammen 0,75 prosentpoeng. Den europeiske sentralbanken har holdt renten uendret siden sommeren 2003. Styringsrentene i euroområdet og i USA er på henholdsvis 2 og 1,75 pst. Norges Bank uttalte i tilknytning til rentemøtet 22. september at utsiktene til fortsatt lav inflasjon tilsier at Norge bør ligge etter andre land i justeringen av rentene mot et mer normalt nivå. Prisingen i pengemarkedet tyder på forventninger om at styringsrenten i Norge holdes uendret ut året, og at den økes med rundt 1 prosentpoeng fram mot utgangen av 2005. I euroområdet og i USA prises det inn en oppgang på henholdsvis om lag $\frac{3}{4}$ og $1\frac{1}{4}$ prosentpoeng fram mot utgangen av 2005. Forventningene om høyere styringsrenter i 2005 og framover gjenspeiles i utviklingen i terminrentene i figur 3.7.

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

Et hovedhensyn ved innretningen av budsjettpolitikken de siste par årene har vært å gi rom for lettelse i pengepolitikken og motvirke at kronen igjen styrker seg markert. Rentereduksjonene i 2003 var nødvendige bl.a. for å motvirke et tilbakeslag i norsk økonomi. Den økonomiske politikken som har vært ført de siste årene, viser nå resultater. Lave renter bidrar til sterk vekst i innenlandsk etterspørsel, og svekkelsen av kronekursen siden årsskiftet 2002/2003 har bedret utsiktene for den konkurranseutsatte delen av næringslivet. Sammen med sterkere vekst internasjonalt har dette gitt et oppsving aktiviteten i norsk økonomi.

Tolv månedersveksten i underliggende inflasjon (KPI-JAE) har så langt i år vært svært lav. I august var veksten i KPI-JAE over de siste tolv månedene 0,1 pst. Veksten i underliggende inflasjon er blitt trukket ned av prisfall på importerte konsumvarer, herunder klær, skotøy og audiovisuelt utstyr. Den

lave prisveksten over en lengre periode må ses i lys av styrkingen av norske kroner gjennom 2001 og 2002 og økende import fra lavkostland som Kina. Videre har økt konkurranse innenlands, samt lave husleie, medvirket til å trekke prisveksten ned.

Lav prisvekst som følge av at priser på importvarer faller, eller som følge av økt konkurranse innenlands, bidrar isolert sett til vekst i realinntektene og økt velferd. Lav prisstigning er i dagens situasjon ikke et tegn på svak økonomisk utvikling. Aktiviteten i norsk økonomi tok seg opp i andre halvår i fjor, og pengepolitikken gir sterke vekstimpulser til den økonomiske utviklingen framover. Anslagene i denne meldingen tegner et bilde av norsk økonomi med god vekst i 2004 og 2005. Svekkelsen av kronen og god økonomisk vekst framover ventes å føre til at prisstigningen tiltar. Det anslås i denne meldingen en vekst i KPI-JAE på henholdsvis ¼ pst. og 1¼ pst. i 2004 og 2005.

Norges Bank setter renten med sikte på å stabilisere pristigningen rundt prismålet innen en tids horisont på normalt 1–3 år. I Norges Banks Inflasjonsrapport 2/04, som ble lagt fram i juli, ventes det at KPI-JAE vil ligge under målet fram til sommeren 2007. Samtidig ventes produksjonsnivået i samme periode å bli litt høyere enn det som ville fulgt av en mer trendmessig utvikling i produksjonen.

Hovedstyret uttalte i forbindelse med rentemøtet 22. september at den lave prisveksten den senere tid isolert sett trekker i retning av lavere rente, men at det samtidig er tegn til at veksten i norsk økonomi kan bli noe høyere enn anslått i Inflasjonsrapport 2/04. Hovedstyret fant det riktig å holde renten uendret. Hovedstyret avveide da på den ene siden hensynet til å bringe inflasjonen tilbake til målet og stabile inflasjonsforventninger og på den andre siden risikoen for at veksten i produksjonen etter hvert kan bli for sterk.

Lave renter og svekkelsen av kronkursen gjennom fjoråret har lagt grunnlag for god vekst i norsk økonomi i tiden framover. Et langvarig lavt rentenivå kan imidlertid føre med seg ubalanser i realøkonomien og i det finansielle systemet. Erfaringsmessig bygger grunnlaget for finansiell ustabilitet seg opp i perioder med sterk vekst i gjeld og formuespriser.

Husholdningenes gjeld har vokst markert de siste årene, og langt mer enn deres inntekt, mens foretakene har bygget ned sin gjeld. Den kraftige verdistigningen på boliger de siste årene er en viktig forklaring på veksten i husholdningenes gjeld. Norges Bank skriver i siste inflasjonsrapport at gjeldsveksten gjør husholdningene mer sårbare for økonomiske forstyrrelser, og at dette er et usikker-

hetsmoment for den økonomiske utviklingen. Norges Bank understreker imidlertid at overgangen til fleksibel inflasjonsmålstyring i pengepolitikken har redusert faren for en samtidig markert økning i både renten og arbeidsledigheten. Samlet sett mener Norges Bank at utsiktene for finansiell stabilitet er noe bedret det siste halvåret.

I Inflasjonsrapport 2/04 understreker Norges Bank at analyser av utviklingen i gjeld, formuespriser og låntakeres gjeldsbetjeningsevne inngår i grunnlaget for Norges Banks rentesetting. Norges Bank skriver:

«Finansiell stabilitet innebærer at det finansielle systemet er robust overfor forstyrrelser i økonomien, slik at det er i stand til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte. Finansiell ustabilitet vil ofte ha konsekvenser for den økonomiske utviklingen og prisstigningen. Analyser av utsiktene for finansiell stabilitet inngår derfor i grunnlaget for rentebeslutningene.»

For en nærmere omtale av prisutsiktene, samt rente- og valutakursutviklingen, vises det til kapittel 2.

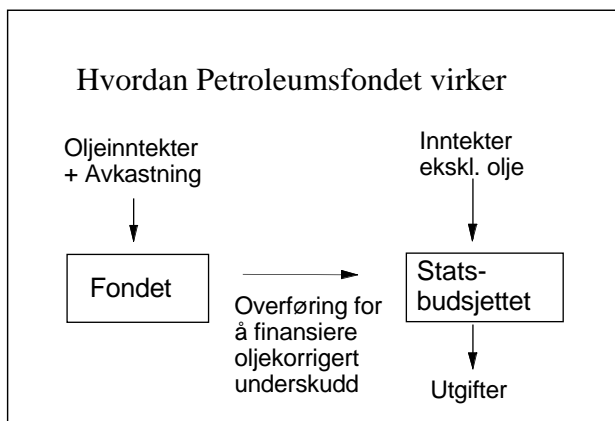
3.5 Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet

3.5.1 Statens petroleumsfond

3.5.1.1 Hovedlinjer i forvaltningen

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

Petroleumsfondet er et finanspolitisk styringsmiddel som synliggjør statens bruk av petroleumsinntektene. Det er understreket i forarbeidene til petroleumsfondsloven at avsetningen av fondsmidler må inngå i en helhetlig budsjettprosess. Ved etableringen av fondet ble det derfor lagt vekt på at det ikke skal skje noen fondsoppbygging uten at dette gjenspeiler faktiske overskudd på statsbudsjettet. Sammenhengen mellom statsbudsjettet og Petroleumsfondet er illustrert i figur 3.9.



Figur 3.9 Sammenhengen mellom statsbudsjettet og Petroleumsfondet

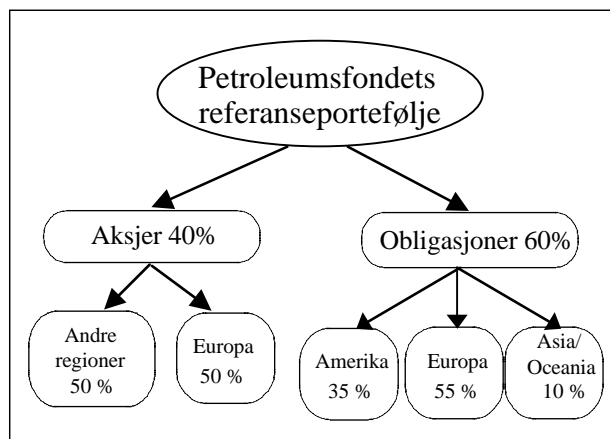
Kilde: Finansdepartementet.

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

Finansdepartementet er i loven gitt i oppgave å forvalte fondet. Departementet har delegert den operative forvaltningen av fondets midler til Norges Bank. Retningslinjene for forvaltningen er regulert gjennom en egen forskrift og gjennom retningslinjer og bestemmelser som Finansdepartementet har meddelt Norges Bank i brev. Det er videre inngått en forvaltningsavtale og en egen avtale om rådgivning knyttet til strategiske valg for Petroleumsfondet mellom Finansdepartementet og Norges Bank. Disse dokumentene er tilgjengelige på departementets nettsider (www.odin.dep.no/fin).

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

Som et ledd i risikostyringen av forvaltningen, er det etablert en såkalt referanseportefølje for Petroleumsfondet. Denne referanseporteføljen er en



Figur 3.10 Petroleumsfondets sammensetning. Sammensetningen innenfor hver region bestemmes av markedsvektene mellom land

Kilde: Finansdepartementet.

tenkt portefølje som er satt sammen av aksje- og obligasjonsindekser fra de landene fondet investeres i. Referanseporteføljens aksjeandel og regionfordeling tilsvarer midtpunktene i de intervallene som er angitt i forskriften. Indeksene inneholder representative utvalg av verdipapirer, slik at utviklingen til disse indeksene reflekterer verdiutviklingen i markedene som er dekket av indeksene. For aksjer benyttes FTSE-indeksene for hvert land, mens Lehman Global Aggregate benyttes for obligasjoner. Sammensetningen av referanseporteføljen framgår av figur 3.10.

Referanseporteføljen anvendes som et risikostyringsverktøy ved at det settes grenser for hva som aksepteres av avvik mellom de faktiske investeringene og referanseporteføljen (differanseporteføljen). Finansdepartementet har fastsatt rammen for avvik til 1,5 prosentpoeng relativ volatilitet, som er et mål på standardavviket til differanseporteføljen. Over tid og litt forenklet betyr dette at Petroleumsfondet, hvis Norges Bank utnytter risikorammen fullt ut, i to av tre år vil ha en avkastning som ikke avviker fra referanseporteføljens avkastning med mer enn pluss/minus 1,5 prosentpoeng. Ved å sammenlikne Petroleumsfondets avkastning med avkastningen på referanseporteføljen over tid får man en indikasjon på hvor godt midlene forvaltes.

Det har vært bred enighet i Stortinget om fondets investeringsstrategi. Petroleumsfondet skal forvaltes på en forsvarlig måte, hvor siktemålet er høy avkastning innenfor moderat risiko målt ved utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Midlene skal bidra til å sikre grunnlaget for framtidig velferd, herunder pensjoner. 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 obli-

gasjonsindekser i land med velutviklet selskaps-, børs- og verdipapirlovgivning.

3.5.1.2 Forvaltningen i 2004

Statens petroleumsfond utgjorde ved utgangen av første halvår 2004 942,4 mrd. kroner. Tilførselen av nye midler gjennom første halvår i år var på 51,7 mrd. kroner. Avkastningen av *totalfondet* (inkl. Miljøfondet) var i samme periode 2,8 pst. målt i utenlandsk valuta i samsvar med valutasammensetningen til fondets referanseportefølje. Målt i norske kroner var avkastningen i første halvår 2004 5,4 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstallene reflekterer at den norske kronen svekket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv i perioden. Det er avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Gjennomsnittlig årlig realavkastning, dvs. etter fradrag for forvaltningskostnader og justert for prisstigning, er av Norges Bank beregnet til 3,6 pst. siden 1997. Utviklingen i fondets akkumulerte, nominelle avkastning siden 1998 er illustrert i figur 3.11.

Petroleumsfondets kapital anslås i denne meldingen å vokse til 1053 mrd. kroner ved utgangen av 2004. En har da lagt til grunn et anslag på fondskapitalen ved utgangen av august, en årlig realavkastning i utenlandsk valuta på 4 pst. for resten av

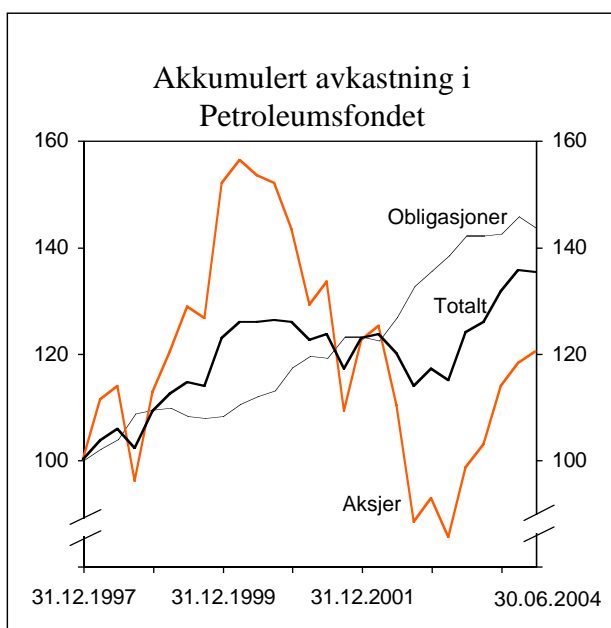
2004, samt en utvikling i verdien av norske kroner i samsvar med terminvalutakursene. Netto overføring fra statskassen til Petroleumsfondet i løpet av 2004 er anslått til 133,8 mrd. kroner. I tillegg har en tatt hensyn til at inntekter fra salg av statens aksjer i Statoil ASA blir overført til fondet. Det vises til avsnitt 2.4 og 3.2 for en nærmere omtale av oljeprisforutsetninger, og anslag på statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Endringer i ulike kapitler og poster på Statsbudsjettet som følge av salg av aksjer i Statoil ASA vil bli fremmet og nærmere omtalt i forbindelse med nysalderingen for 2004.

I første halvår 2004 hadde *Miljøfondet* en avkastning på 5,7 pst. målt i referanseporteføljens valutakurv. Verdien av Miljøfondet motsvarte 1,6 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2004. Regjeringen vil om kort tid oppnevne Petroleumsfondets etiske råd, og samtidig vil de nye etiske retningslinjene for fondet bli etablert. Miljøfondet vil da bli innlemmet i Petroleumsfondets ordinære portefølje. Det vises for øvrig til Revidert nasjonalbudsjett 2004 for en nærmere omtale av de nye etiske retningslinjene for fondet.

Avkastningen av Petroleumsfondet avhenger i hovedsak av retningslinjene for forvaltningen som fastsettes av Finansdepartementet. Norges Banks bidrag til avkastningen måles løpende ved at resultatet av fondet sammenliknes med referanseporteføljen som Finansdepartementet har definert. I første halvår 2004 var avkastningen av Petroleumsfondets portefølje 0,32 prosentpoeng høyere enn referanseporteføljens avkastning. Fra begynnelsen av 1998 og fram til utgangen av første halvår 2004 har den gjennomsnittlige årlige meravkastningen vært på 0,44 prosentpoeng.

Forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank om Petroleumsfondet fastsetter prinsipper for den godtgjøringen Norges Bank skal motta for forvaltningen av Petroleumsfondets porteføljer. Norges Banks godtgjøring skal i henhold til avtalen dekke de faktiske forvaltningskostnadene inntil en øvre grense som for 2004 er satt til 0,1 pst. av fondets gjennomsnittlige markedsverdi. Den øvre grensen for godtgjøring er bl.a. satt på grunnlag av informasjon om hva denne type forvaltning koster i pensjonsfond av tilsvarende størrelse. Finansdepartementet benytter det kanadiske selskapet Cost Effectiveness Measurement Inc. (CEM) til å utarbeide analysene som ligger til grunn for 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 2004 var Norges Banks forvalt-



Figur 3.11 Akkumulert, nominell avkastning av delporteføljene i Petroleumsfondet. Fondets valutakurv, indeks 31. desember 1997=100
Kilde: Norges Bank.

ningskostnader, eksklusive avkastningsavhengige honorarer og regnet som årsrate, 0,08 pst. av Petroleumsfondets gjennomsnittlige markedsverdi.

For å kontrollere Norges Banks avkastningsberegninger og evaluere resultatene benytter Finansdepartementet konsultentselskapet Mercer Investment Consulting. Selskapet utarbeider månedlige rapporter og en årsrapport om avkastningen av Petroleumsfondet. Årsrapporten fra Mercer for 2003 er tilgjengelig på Finansdepartementets internettsider (www.odin.dep.no/fm).

3.5.1.3 Inflasjonsindekserte obligasjoner i Petroleumsfondets referanseportefølje

Referanseindeksen for Petroleumsfondets portefølje av rentebærende instrumenter består i dag av nominelle obligasjoner med og uten statsgaranti. Inflasjonsindekserte obligasjoner (realrenteobligasjoner) inngår i fondets investeringsunivers, men har til nå ikke vært en del av referanseindeksen.

Realrenteobligasjoner gir investor en realavkastning i tillegg til en kompensasjon for utviklingen i en på forhånd definert inflasjonsindeks. Realavkastningen på realrenteobligasjoner er på den måten beskyttet mot overraskende endringer i inflasjon, til forskjell fra vanlige obligasjoner.

Inflasjonsindekserte obligasjoner var ett av flere investeringsalternativer som ble omtalt i Nasjonalbudsjettet 2004. Departementet konkluderte med at inflasjonsindekserte obligasjoner trolig ville bidra til å bedre bytteforholdet mellom forventet avkastning og risiko for totalporteføljen. Samtidig ble det pekt på beskrankninger knyttet til markedets størrelse, og en beslutning å utrede dette investeringsalternativet videre. Norges Bank har i brev til Finansdepartementet av 6. september 2004 anbefalt at inflasjonsindekserte statsobligasjoner tas inn i Petroleumsfondets referanseindeks etter samme prinsipp som for nominelle statsobligasjoner. Brevet er tilgjengelig på departementets internettsider (www.odin.dep.no/fm).

Norges Banks forslag innebærer at dagens indeks for rentebærende instrumenter utvides med Lehman Brothers' indeks for realrenteobligasjoner, Lehman Global Real (LGR). Banken har vurdert om hensynet til likviditet eller andre forhold taler for å avvike fra markeds kapitalvekter, men mener at det ikke er tilfelle.

Ut fra markedsverdier ved utgangen av august 2004 ville inflasjonsindekserte obligasjoner utgjort 3,8 pst. av referanseindeksen for obligasjoner og 2,3 pst. av Petroleumsfondet samlet. Samlet andel statspapirer i renteporteføljen ville økt med 1,9 prosentpoeng på bekostning av ikke-statsgaranterte

obligasjoner. Framtidig andel inflasjonssikrede obligasjoner i Petroleumsfondets referanseindeks vil deretter endres i takt med dette markedets størrelse i forhold til øvrige obligasjoner i fondets referanseindeks.

Norges Bank skriver at bytteforholdet mellom forventet avkastning og risiko blir bedre ved å inkludere inflasjonsindekserte obligasjoner i Petroleumsfondet. Banken skriver:

«Når inflasjonsindekserte obligasjoner tas med i Petroleumsfondets portefølje, vil både forventet avkastning og risiko bli redusert. Nye analyser Norges Bank har gjort viser at bytteforholdet mellom forventet avkastning og risiko under rimelige forutsetninger blir gunstigere.»

Siktemålet ved fastsettelsen av Petroleumsfondets investeringsstrategi er å oppnå høy avkastning innenfor moderat risiko. Når analysene viser at bytteforholdet mellom forventet avkastning og risiko under rimelige forutsetninger blir gunstigere, tilsier dette etter departementets vurdering at inflasjonsindekserte obligasjoner bør inkluderes i referanseporteføljen.

Norges Bank skriver videre:

«Hvis en innlemmer inflasjonsindekserte obligasjoner i Petroleumsfondet etter deres markedsandeler, vil virkningen på totalporteføljens avkastning og risiko bli beskjeden. Virkningen vil være for liten til at det har mening å foreslå andre endringer som kan opprettholde risikonivået i porteføljen.»

Departementet er enig i de vurderingene Norges Bank her gir uttrykk for. Det vurderes ikke som hensiktsmessig å justere for eksempel aksjeandelen som følge av at inflasjonsindekserte obligasjoner tas inn i indeksen.

Markedet for inflasjonsindekserte obligasjoner vokser i omfang, og Norges Banks vurdering er at denne utviklingen vil fortsette. Banken skriver:

«Obligasjoner med inflasjonsbeskyttelse er vel-egnete verktøy for statlig finansiering og gir en risikospredning for utsteder ved at gjelden fordeles på flere instrumenter. På etterspørselssiden er obligasjonene spesielt attraktive for investorer som skal dekke forpliktelser med en fast realverdi. Ut fra erfaringene de siste årene virker det sannsynlig at omfanget av denne typen instrumenter vil fortsette å øke.»

Departementet er enig i at den antatte veksten i utstedelsen av inflasjonssikrede statsobligasjoner tilsier at de bør tas med i referanseindeksen etter

markedskapitalisert verdi på linje med nominelle statsobligasjoner.

Finansdepartementet vil i samråd med Norges Bank legge opp til en gradvis endring av referanseindeksen i tråd med dette.

3.5.1.4 Verdipapirfondsandeler

Bruk av finansielle instrumenter i forvaltningen av Statens petroleumsfond er regulert i Forskrift for forvaltning av Statens petroleumsfond. Bakgrunnen for forskriftens utforming på dette feltet er omtalt i Nasjonalbudsjettet 1998. Departementet skrev:

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

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

Norges Bank har i brev til Finansdepartementet 2. juli 2004 orientert om at de vil ta i bruk andeler i verdipapirfond som et nytt instrument. Banken skriver at de inntil videre vil begrense bruken av verdipapirfond til å omfatte noterte og unoterte aksje- og rentefond hvor underliggende portefølje ligger innenfor Petroleumsfondets gjeldende investeringsunivers.

3.5.2 Folketrygdfondet

3.5.2.1 Folketrygdfondet

Folketrygdfondet ble opprettet i forbindelse med innføringen av folketrygden. Folketrygdfondet er imidlertid i dag fristilt fra folketrygden i den forstand at det ikke blir overført midler til eller fra fondet, og det finnes ikke regler som hjemler bruk av fondet som likviditetsreserve for folketrygden.

Folketrygdfondet eies av staten og har rettslig status som offentlig fond. Finansdepartementet er ansvarlig for oppfølgingen av fondet. Fokus for departementets oppgaver i denne forbindelse er resultatoppfølging, samt å påse at fondet etterfølger de retningslinjer og plasseringsrammer som er fastsatt av Stortinget og Finansdepartementet. Fondet rapporterer sine resultater til Finansdepartementet, som i sin tur informerer Stortinget gjennom de årlige kredittmeldingene.

I henhold til folketrygdlov § 23–11, fjerde ledd,

gir Stortinget bestemmelser om Folketrygdfondet. Gjeldende «Regler for administrasjon av Folketrygdfondet og om forvaltning av midlene, revisjon mv.» ble fastsatt av Stortinget 20. juni 1997 og endret siste gang 15. desember 2003. Det gis her bl.a. bestemmelser om hvordan midlene kan plasseres, om ansettelse av personale og om utarbeiding av beretning om Folketrygdfondets virksomhet.

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

Folketrygdfondets kapital utgjorde 158,3 mrd. kroner målt til markedsverdi ved utgangen av 2003. Av dette utgjorde plasseringer i egenkapitalinstrumenter 31 mrd. kroner. Knappt 65 pst. av fondets verdipapirportefølje var plassert i stats- og statsgaranterte verdipapirer, og av dette utgjorde kontolån til staten 94 pst.

Folketrygdfondet oppnådde en avkastning på 16,2 pst. i 2003. Over de siste fem årene har fondet gjennomsnittlig hatt en årlig, nominell avkastning av totalkapitalen på 7,3 pst., som er 0,1 pst. høyere enn gjennomsnittlig avkastning i referanseporteføljen.

3.5.2.2 Investering i unoterte aksjer som skal børsnoteres

I § 5 i reglementet for Folketrygdfondet nevnes alle instrumenter som fondet har adgang til å investere i. Folketrygdfondets adgang til å foreta aksjeinvesteringer er avgrenset til børsnoterte aksjer, men plasseringer i unoterte aksjer kan godtas i spesielle situasjoner.

I forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2003 ble fondets adgang til å investere i emisjoner i unoterte aksjer endret. Før 2003 het det at deltakelse i emisjoner i ikke-børsnoterte aksjer er tillatt dersom det på emisjonstidspunktet er klaggjort at aksjene børsnoteres kort tid etter emisjonen. Formålet med endringen i Nasjonalbudsjettet 2003 var å klaggjøre investeringsadgangen i unoterte selskaper. Kravet om at børsnotering skulle skje kort tid etter emisjonen ble erstattet med et krav om notering på OTC-listen som administreres av Norges Fondsmeglerforbund. Det ble også satt en øvre ramme for slike investeringer på 2,5 pst. av aksjerammen.

Folketrygdfondet har i brev til Finansdepartementet av 16. mars 2004 bedt om at premissene for investeringer i unoterte aksjer blir gjort mer fleksible. Fondet viser til at både kravet om at fondets in-

vesteringer i unoterte selskaper må gjøres gjennom en emisjon før børsnotering og at selskapene må være notert på OTC-listen virker unødvendig begrensede. Folketrygdfondet ønsker også å utvikle dagens ramme for investeringer i unoterte aksjer på 2,5 pst. av aksjerammen, da dette er selskaper som forutsettes å bli børsnotert og som derved vil inngå i den ordinære aksjeporteføljen.

Erfaringen de siste to årene har vist at enkelte selskaper, som det har vært aktuelt for fondet å investere i, ikke har blitt notert på OTC-listen. Finansdepartementet foreslår derfor at henvisningen til OTC-listen tas ut av reglementet, siden dette kravet ikke synes som en hensiktsmessig avgrensning av FTFs investeringer i unoterte aksjer. Finansdepartementet ser at det kan virke unaturlig å begrense investeringer til tilfeller der det utstedes nye aksjer ved emisjon, uten å tillate kjøp av eksisterende aksjer for å f. eks. tilfredsstille krav til spredning av eierskapet. Det foreslås derfor at kravet om emisjon tas ut av reglementet. De to omtalte endringene innebærer ingen generell adgang for Folketrygdfondet til å investere i unoterte aksjer. Slike investeringer skal fremdeles være avgrenset til aksjer i selskaper som har søkt eller har konkrete planer om å søke børsnotering.

Adgangen til å investere i unoterte aksjer bør fortsatt være et unntak som gjør det mulig å investere i enkelte selskaper før børsnotering. Finansdepartementet mener derfor det fortsatt bør gjelde en maksimalramme som bidrar til å begrense bruken av investeringsadgangen i unoterte aksjer. For å bidra til at Folketrygdfondet kan foreta investeringer som fondet mener er lønnsomme, foreslår imidlertid departementet å øke rammen fra dagens 2,5 pst. til 5 pst. av aksjerammen.

Det vises for øvrig til forslag til vedtak om endring av reglementet i St.prp. nr. 1 Statsbudsjettet medregnet folketrygden (2004–2005).

3.5.2.3 Aksjeandel og investeringer i Norden

Folketrygdfondets brev til Finansdepartementet av 16. mars 2004 inneholder også forslag om å øke rammen for investeringer i aksjer fra 20 til 25 pst., øke rammen for investeringer i ikke-statlige verdipapirer til 40 pst. og å øke maksimalrammen for plasseringer i danske, finske og svenske aksjer fra 20 til 40 pst. av aksjerammen.

Folketrygdfondet er allerede en stor aktør i markedet for norske børsnoterte aksjer, med betydelige eierandeler i enkelt-selskaper. Forslaget om økt aksjeandel innebærer derfor at porteføljen for svenske, danske og finske aksjer utvides.

Pensjonskommissjonens utredning (NOU

2004:1) inneholder forslag om å etablere et Statens pensjonsfond basert på dagens Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet. Pensjonskommissjonen foreslår at Norges Bank, som i dag forvalter Petroleumsfondet, skal ha ansvar for utenlandsplasseringene i det nye Statens pensjonsfond, mens Folketrygdfondet skal ha ansvar for innenlandsplasseringene. Ut fra Pensjonskommissjonens forslag til arbeidsdeling synes det ikke hensiktsmessig å legge opp til endringer som nødvendiggjør økte rammer for utenlandsplasseringer for Folketrygdfondet nå, før organiseringen av Statens pensjonsfond er nærmere avklart. Regjeringen vil i løpet av 2004 legge fram en stortingsmelding basert på pensjonskommissjonens forslag.

3.5.3 Norges kapitalstyrke – rapport fra en ekspertgruppe

Spørsmålet om Norges sparing i større grad enn i dag bør kanaliseres til innenlandske investeringer er nylig behandlet i en rapport fra en ekspertgruppe som har vurdert Norges kapitalstyrke. Gruppen ble oppnevnt av Finansdepartementet 16. mars 2004, med utgangspunkt i et stortingsvedtak fra 6. oktober 2003, der Regjeringen ble bedt om å vurdere anvendelser av Norges kapitalstyrke. Den konkrete anmodningen fra Stortinget lød:

«Stortinget ber Regjeringen utrede ulike måter å gjøre Norges kapitalstyrke til et konkurransefortrinn for norsk konkurranseutsatt næringsliv herunder fondskonstruksjoner som kan forvalte og investere deler av Petroleumsfondet i norske bedrifter.»

Ekspertgruppen, som ble ledet av professor Agnar Sandmo, la fram sin innstilling 21. juni 2004. Utredningen er enstemmig. Vurderingene bygger i stor grad på en sammenstilling av ulike analyser og funn i tidligere arbeider. Rapporten viser også til den generelle debatten om «bruk av oljepenger», og påstander bl.a. knyttet til kapitalmangel i norsk næringsliv er adressert. Noen sentrale vurderinger er gjengitt og kommentert nedenfor.

Med henvisning til Stortingets konkrete vedtak mener ekspertgruppen det er behov for å presisere hva en bør legge i begrepene kapitalstyrke, konkurransefortrinn og fondskonstruksjon. Det understrekes i rapporten at det konkurranseutsatte næringslivet er viktig fordi det gir grunnlag for valutainntekter som kan finansiere import. Som et utgangspunkt for problemstillingen om best mulig anvendelse av kapitalen pekes det imidlertid på at en ikke uten videre kan trekke slutninger fra utviklingen i konkurransevnen for en bedrift eller næring til et helt land. Det heter i utredningen:

«En økonomi med vekst og omstilling vil normalt være preget av ulik utvikling i konkurranseevnen for de enkelte næringer. Videre vil et forsøk på å bedre den kostnadmessige konkurranseevnen for en næring, for eksempel gjennom tilførsel av statlig finanskapital, kunne gi en dårligere utnyttelse av ressursene samlet sett, og dermed ikke bedre konkurranseevnen i samfunnsøkonomisk forstand. Det er derfor viktig å skille mellom konkurranseevnen for en enkelt næring og for Norge som helhet.»

Videre pekes det på at næringsstrukturen ikke vil være statisk. I et lengre perspektiv er det vanskelig å forutsi hvilke næringer som vil være utsatt for internasjonal konkurranse, og hvordan denne konkurransen vil arte seg. Etter ekspertgruppens vurdering er det derfor ikke mulig å avgrense klart hva som skal regnes som konkurranseutsatt virksomhet. Det heter:

«Det er dermed også vanskelig å vite hvilke deler av disse næringene en eventuelt skulle gi spesielle privilegier til i dag (for eksempel gjennom en fondskonstruksjon som tilfører disse delene av næringslivet finanskapital), med sikte på å sikre at det konkurranseutsatte næringslivet har et visst omfang på lengre sikt.»

Ekspertgruppen konkluderer med at det ikke er noen generell knapphet på kapital i norsk næringsliv. I den grad knapphet på kapital gjør seg gjeldende, gjelder dette først og fremst bedrifter i en oppstartsfase. Denne erfaringen er relativt generell også for andre OECD-land. I rapporten heter det:

«Det er ekspertgruppens oppfatning at det ikke er tilstrekkelig belegg for å hevde at det samlet sett er knapphet på kapital i norsk næringsliv og at en innretning av Petroleumsfondet for å tilgodese hele eller deler av næringslivet ikke vil bedre muligheten for verdiskaping i landet. Derimot er det grunner til å tro at det motsatte kan være tilfellet slik at offentlig kapitaltilførsel vil svekke verdiskapingen og tilsløre behov for andre reformer.»

Gruppen peker på at svikt i kapitalmarkedet i en del tilfeller kan lede til for lav kapitaltilførsel til samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Etter ekspertgruppens mening er det imidlertid ikke noen god løsning å opprette fond for å øke kapitaltilgangen til norsk næringsliv i slike situasjoner. Dersom markedssvikt gir lav kapitaltilgang, bør dette eventuelt løses ved ordninger rettet mot den spesifikke markedssvikten. Gruppen sier om dette:

«Det finnes allerede en rekke fond og andre støtteordninger som er blitt begrunnet i å rette

opp markedssvikt. For øvrig er det en rekke typer markedssvikt som ikke løses ved økt kapitaltilgang, men hvor økt investering bare vil gi lav avkastning. Det er ekspertgruppens vurdering at investering av deler av Statens petroleumsfond i norske bedrifter vil kunne gi en dårligere forvaltning av formuen enn det man oppnår gjennom at Petroleumsfondet i sin helhet investeres i utlandet, ved at en forsering av investeringer innenlands vil redusere den totale avkastningen.»

I rapporten diskuteres også faren for at petroleumsinntektene kan legge grunnlaget for en næringspolitikk som innebærer sløsing med ressurser. Den næringspolitiske utfordringen ligger først og fremst i at enkeltgrupper ser store gevinster i å utøve press mot myndighetene for å utløse offentlig tilførsel av kapital eller andre særtiltak («rent-seeking»). Slike særtiltak begrunnes ofte med behovet for å opprettholde en konkurranseutsatt sektor av en viss størrelse på lengre sikt. Eksternaliteter knyttet til klynger, politisk økonomi (såkalt «public choice») og statlig eierskap trekkes også fram. Midler fra Petroleumsfondet investert i norske bedrifter, vil øke den statlige eierandelen i norsk næringsliv. Det pekes i rapporten på flere uheldige sider av et enda større statlig eierskap, selv om det har ligget utenfor ekspertgruppens mandat å gå nærmere inn på hvor stor eierandel staten bør ha i norsk næringsliv.

Ekspertgruppen drøfter makroøkonomiske virkninger av å tilføre mer kapital fra Petroleumsfondet til norsk økonomi, herunder virkninger på den kostnadmessige konkurranseevnen. På dette feltet støtter ekspertgruppen seg i stor grad på vurderinger og konklusjoner i tidligere utredninger, blant annet NOU 2003:13 (Holden II-utvalget) og NOU 2004:1 (Pensjonskommisjonen). Det pekes dessuten på at utstrakt bruk av fondskonstruksjoner vil kunne svekke den budsjettpolitiske styringen.

Etter *departementets syn* gir utredningen fra ekspertgruppen som har vurdert Norges kapitalstyrke en god og bred drøfting av sentrale problemstillinger knyttet til forvaltningen av petroleumsressursene. Regjeringen baserer den økonomiske politikken på en gradvis og forsiktig bruk av oljepengene, bl.a. for å unngå å svekke arbeidsvilkårene for den konkurranseutsatte sektoren. Et hovedprinsipp for den økonomiske politikken har vært at en stor del av de høye, løpende petroleumsinntektene gjennom Petroleumsfondet skal plasseres som finansinvesteringer i utlandet. Grunnlaget for denne retningsslinjen har vært grundig utredet og drøftet i nasjonalbudsjett dokumenter.

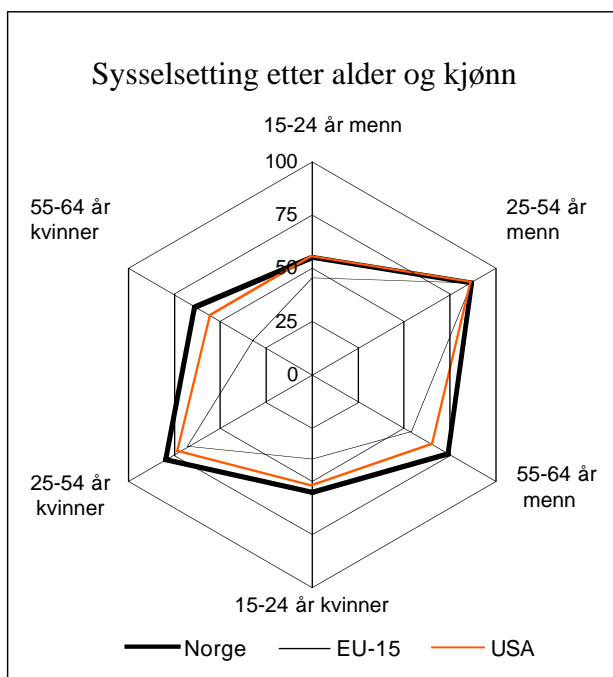
Utredningen gir støtte til at store deler av innbetalingene fra utvinningen av olje og gass bør plasseres i utlandet. Ekspertgruppen understreker at investering av deler av Petroleumsfondet i norske bedrifter vil kunne gi en dårligere forvaltning av petroleumsformuen.

Departementet vil vise til at ekspertgruppen mener det ikke foreligger dokumentasjon på at det er noen generell knapphet på kapital til norsk næringsliv. Gruppen peker på at en innretning av Petroleumsfondet mot hele eller deler av næringslivet snarere vil svekke verdiskapingen og også tilsløre behov for andre reformer.

Staten har allerede plassert betydelige midler i fondskonstruksjoner og finansieringsordninger for norsk næringsliv, bl.a. begrunnet i knapphet på kapital for virksomheten i oppstartsfasen. Disse konstruksjonene er ment å ivareta ulike prioriteringer og eventuelle mangler ved det norske kapitalmarkedet.

3.6 Sysselsettingspolitikk

Sammenliknet med de fleste andre land har Norge høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet. Særlig er dette markert i de eldste aldersgruppene. Den sterke økningen i antall trygdemottakere gir likevel grunn til bekymring. I årene framover ventes det moderat vekst i arbeidsstyrken. For å sikre vek-



Figur 3.12 Sysselsetting etter alder og kjønn. Prosent av befolkningen. 2003

Kilde: OECD.

stevnen i norsk økonomi er det viktig at velferdsordningene utformes slik at de stimulerer til deltakelse i arbeidslivet.

3.6.1 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Arbeidsmarkedspolitikken skal bidra til at arbeidsledige raskest mulig kommer i arbeid. For å stimulere jobbsøkingen blant arbeidsledige arbeider Aetat bl.a. aktivt med veiledning om arbeidsmuligheter og jobbsøking. I denne sammenhengen er nettbaserte selvbetjeningsystemer viktig. En del arbeidsledige vil ha behov for tettere oppfølging fra Aetat. Dette skjer bl.a. gjennom jobbsøkertraining. For å stimulere til aktiv jobbsøking stiller Aetat bl.a. krav til dokumentasjon av at de arbeidsledige faktisk søker arbeid, at det utarbeides handlingsplaner, og at arbeidsledige deltar på arbeidsmarkedstiltak. Utformingen av arbeidsmarkedspolitikken i Norge er i tråd med anbefalinger fra OECD, som vektlegger betydningen av arbeidssøkernes egen innsats, oppfølging av de arbeidsledige og bruk av virkemidler som skiller reelle og ikke-reelle arbeidssøkere.

For andre halvår 2004 er det planlagt et gjennomsnittlig nivå på 16 000 plasser under ordinære arbeidsmarkedstiltak. Siden i fjor sommer har sysselsettingen økt moderat, og arbeidsledigheten har avtatt noe. Vekstutsiktene i norsk økonomi er gode og trekker i retning av at arbeidsmarkedet bedrer seg ytterligere i 2005, med en vekst i sysselsettingen på snaut 20 000 personer fra 2004 og nedgang i arbeidsledigheten fra 4,4 pst. i 2004 til 4,1 pst. som gjennomsnitt i 2005. På denne bakgrunn foreslås det et gjennomsnittlig nivå på 12 500 plasser under ordinære arbeidsmarkedstiltak i første halvår 2005. Bevilgningen gir videre rom for et gjennomsnittlig nivå på 9 500 plasser i andre halvår. Dette gir et gjennomsnitt på 11 000 plasser under ordinære arbeidsmarkedstiltak i 2005. Prioriterte grupper vil være langtidsledige, ungdom og innvandrere. Nivået for andre halvår vil bli vurdert nærmere i Revidert nasjonalbudsjett 2005 i lys av den aktuelle situasjonen i arbeidsmarkedet.

Det foreslås et gjennomsnittlig nivå på 24 500 plasser under spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede i 2005. Det er en økning på 2000 plasser i forhold til 2004. Økningen i antall tiltaksplasser for yrkeshemmede må ses i sammenheng med økt fokus på attføringsarbeidet. Yrkesrettet attføring skal vurderes så tidlig som mulig etter at bedriftsinterne tiltak er forsøkt i sykemeldingsperioden, og senest ved utløpet av sykemeldingsperioden. Yrkesrettet attføring skal også vurderes tidligere i rehabiliteringsperioden.

3.6.2 Tiltak for å sikre et høyt arbeidstilbud

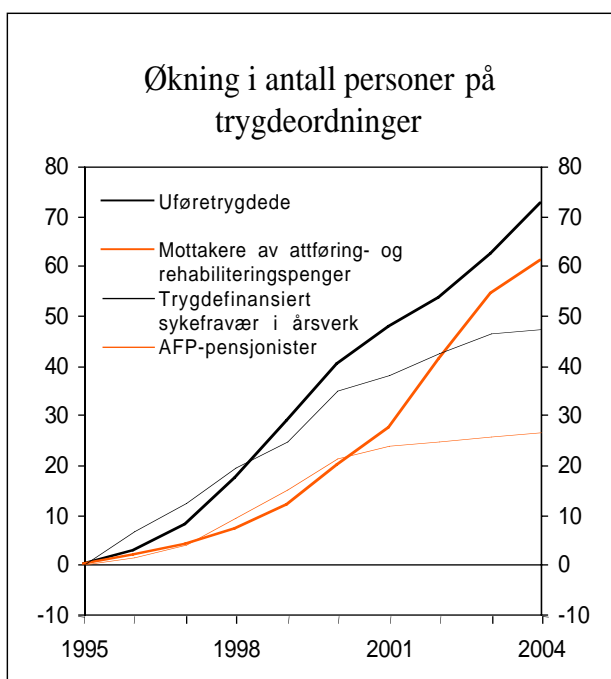
Siden 1995 har til sammen om lag 200 000 flere personer kommet over på folketrygdens helserelaterte ytelser, jf. figur 3.13. Det har bidratt til å redusere den effektive arbeidsstyrken med om lag 7–8 pst. Om lag 20 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder mottar nå trygd fra det offentlige. Det ventes en sterk vekst i antall stønadsmottakere under de ulike trygdeordningene også til neste år. Det er anslått at antall uføre og antall personer under attføring og rehabilitering til sammen vil øke med om lag 15 000 personer fra 2004 til 2005. Det ventes bare moderat vekst i arbeidsstyrken framover. Det er derfor særlig viktig at velferdsordningene utformes slik at de stimulerer til deltakelse i arbeidslivet. I løpet av de to siste årene er det iverksatt en rekke tiltak for å bedre arbeidsmarkedets virkemåte og for å motvirke den kraftige økningen i antall trygdemottakere. Blant annet er varigheten i dagpengeordningen redusert, utdanning som attføringstiltak er bedre målrettet og uførestønad er delt i en varig og en tidsbegrenset uførestønad. Disse endringene vil over tid utgjøre viktige bidrag for å øke tilbudet av arbeidskraft.

Gjennom det siste tiåret har antall *uførepensjonister* økt med 70 000 personer, eller 30 pst. Etter en viss avdemping av veksttakten i 2001 og 2002 har veksten i antall uføretrygdede tatt seg opp i 2003 og hittil i 2004. Ved utgangen av første halvår i år var det i alt registrert 307 000 uførepensjonister,

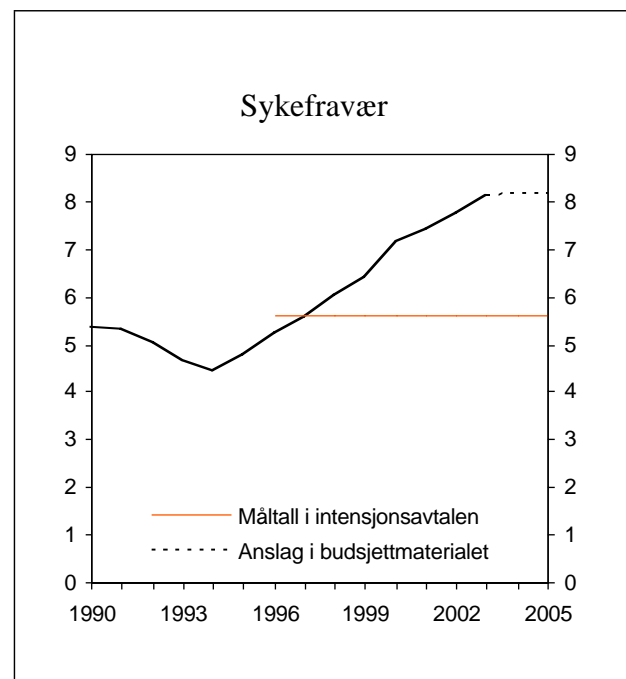
som er en økning på om lag 10 000 personer siden juni i fjor. Demografiske framskrivninger alene tilsier at antall uføre vil kunne øke med om lag 8000 personer årlig fram til 2010.

Høsten 2001 startet et systematisk arbeid for å reaktivisere uførepensjonister. Som et resultat av dette arbeidet var knappe 5000 uføretrygdede enten tilbake i arbeid eller hadde økt sin arbeidstid ved utgangen av 1. kvartal i år. Reaktiviseringsarbeidet skal intensiveres framover. Det er et siktemål at alle personer som har fått innvilget uførepensjon før 1. januar 2004, skal få sin uførepensjonssak revurdert.

De siste årene har det i tillegg vært iverksatt flere tiltak for å redusere tilgangen til uførepensjon. Det har bl.a. i større grad vært lagt vekt på at attføring skal være forsøkt før innvilgning av uførepensjon. Fra og med 2004 er uførepensjonen delt i en varig uførepensjon og en tidsbegrenset uførestønad. Den tidsbegrensede uførestønaden innvilges for en periode på mellom 1 og 4 år og ytes når framtidig arbeidsevne er usikker, samtidig som det er en viss mulighet for at stønadsmottakeren kan komme tilbake i arbeid igjen. Personer med tidsbegrenset stønad skal følges opp av trygdeetaten og Aetat. Den tidsbegrensede uførestønaden vil dermed kunne bidra til å redusere omfanget av varig uførepensjonering. Den varige uførepensjonen skal som hovedregel bare innvilges personer som er 100 pst. uføre uten utsikter til bedring i arbeidsevnen.



Figur 3.13 Antall personer i yrkesaktiv alder på trygdeordninger siden 1995. 1000 personer
Kilder: Rikstrygdeverket, Aetat og Finansdepartementet.



Figur 3.14 Sykefravær i prosent av avtalte dagsverk for alle arbeidstakere.

Kilder: Rikstrygdeverket, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I løpet av første halvår 2004 er 4500 personer tildeelt tidsbegrenset uførestønad, svarende til snaut 30 pst. av den samlede tilgangen til uføreordningene i denne perioden.

Det er videre igangsatt et arbeid for å vurdere prosedyrene for innvilgelse av uføretrygd. Ved dagens regelverk kan det bl.a. stilles spørsmål om behandlende lege kan være for nær pasienten til å foreta en nøytral vurdering av om de medisinske vilkårene for å motta ytelsen er oppfylt. Det vil derfor iverksettes forsøk med ulike modeller som skal sikre en mer uavhengig medisinsk vurdering. Forsøkene skal gi svar på om endrede innvilgelsesprosedyrer kan bidra til å dempe tilgangen til uførepensjon.

Sykefraværet har vokst kraftig de siste ti årene. Økningen i det trygdefinansierte sykefraværet i denne perioden svarer alene til en reduksjon i det effektive arbeidstilbudet på opp mot 50 000 årsverk. Norge er blant de OECD-landene som har høyest sykefravær. For 2002 var sykefraværet i Norge dobbelt så høyt som gjennomsnittet i EU-landene. Tall for 2002 og 2003 viser at av de personene som gikk ut maksimal sykepengeperiode, blir nærmere 20 pst. direkte uføretrygdet. Mange av de som går over til rehabilitering og attføring etter endt sykepengeperiode, blir senere også uføretrygdet. Undersøkelser basert på data fra slutten av 1990-tallet, viser at bare i underkant av halvparten av personene som avsluttet en sykemeldingsperiode på mer en 6 måneder, var i jobb tre år etter.

Intensjonsavtalen for et inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og Regjeringen i oktober 2001 for en fireårsperiode. Et delmål er at sykefraværet skal reduseres med 20 pst. i forhold til nivået i 2. kvartal 2001. Etter en økning på nær 5 pst. både i 2002 og 2003 er sykefraværet redusert i 2. kvartal i år. Ifølge Statistisk sentralbyrås sykefraværstatistikk utgjorde sykefraværet 7,2 pst. av alle avtalte dagsverk i 2. kvartal 2004. Dette er vel 9 pst. lavere enn i 2. kvartal 2003. Sykefraværet i første halvår 2004 er i gjennomsnitt 4 pst. lavere enn i samme periode året før. Siden 2. kvartal 2001, da intensjonsavtalen ble inngått, har sykefraværet økt med 3 pst. Dette innebærer at sykefraværet må reduseres med i overkant av 20 pst. fra dagens nivå for at målsettingen i intensjonsavtalen skal oppfylles.

Det økte sykefraværet skyldes i all hovedsak økt langtidsfravær. For å hindre utstøting fra arbeidsmarkedet er det viktig at sykelønnsordningen utformes slik at flest mulig vender tilbake til arbeidslivet etter å ha vært langvarig syk. I dagens regelverk finansierer arbeidsgiverne sykefraværet de

Boks 3.3 Arbeidsinnvandring etter EØS-utvidelsen

Fra og med 1. mai i år ble EU utvidet med ti nye land, eller 75 mill. innbyggere. Gjennom EØS-samarbeidet gjelder i prinsippet fri flyt av arbeidskraft mellom Norge og disse landene. Med unntak av for Malta og Kypros er det imidlertid innført en overgangsordning for arbeidsinnvandring til Norge, i likhet med de fleste gamle EØS-land, fra de nye EU-/EØS-landene. I Norge innebærer overgangsordningen blant annet at:

- Arbeidssøkerne må ha oppholdstillatelse med adgang til å ta arbeid før de begynner å jobbe.
- Arbeidstakerne må ha konkret tilbud om fulltidsstilling for å kunne få arbeidstillatelse.
- Lønns- og arbeidsvilkår skal være de samme som for norske arbeidstakere i samme type jobb.

Overgangsreglene gjelder ikke studenter, tjenesteytere ansatt i firma fra ett av disse landene eller selvstendig næringsdrivende basert i disse landene som skal drive forretningsdrift i Norge.

Hittil i år er det innvilget 22 500 tillatelser til personer fra de nye EU-landene, mot 16 400 på samme tid i fjor. En stor del av disse er sesongarbeidere. Veksten har hovedsakelig vært blant arbeidere fra Polen og Latvia. Av de 22 500 som har fått arbeidstillatelse hittil i år, er 14 500 personer fra Polen og 5 400 personer fra Litauen.

første 16 dagene, mens lengre sykefravær finansieres over folketrygden. Bedriftene har i dag således ikke noe direkte økonomisk incitament for å få en sykmeldt arbeidstaker tilbake i arbeid etter endt arbeidsgiverperiode. På denne bakgrunn foreslår Regjeringen at det fra 1. april 2005 innføres et økonomisk medansvar for arbeidsgivere på 10 pst. for den delen av sykeperioden som finansieres over folketrygden. Samtidig foreslås arbeidsgiverperioden redusert til 14 dager, noe som delvis vil kompensere for arbeidsgivernes økte utgifter ved delansvar i trygdeperioden. Endringen i sykelønnsordningen vil gi et økonomisk incitament for arbeidsgiverne til å iverksette sykdomsforebyggende tiltak, samtidig som innsatsen for å få langtidssykemeldte tilbake i arbeid blir forsterket.

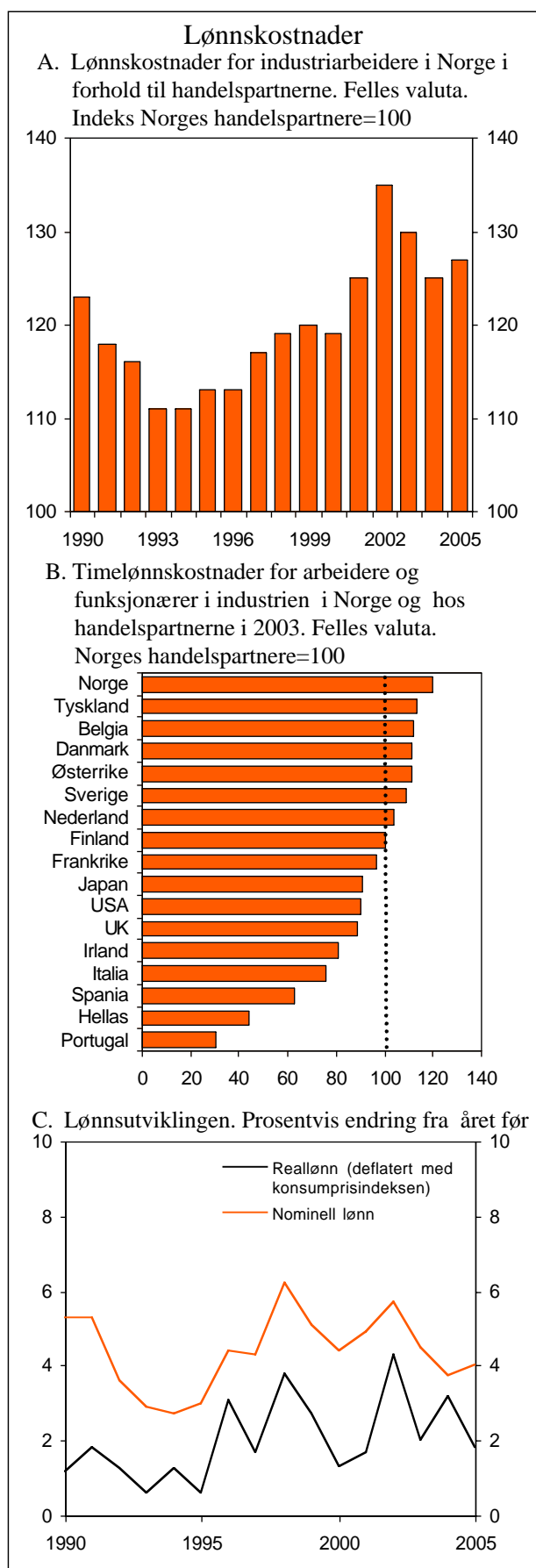
Ytelser til *yrkesrettet attføring* kan bare gis til personer som har fått varig nedsatt evne til å skaffe seg inntekt, eller vesentlig innskrenket sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass. For å innvilge slike ytelser må Aetat vurdere yrkesrettet attføring som «nødvendig og hensiktsmessig» for at personen skal kunne komme i arbeid. Personer på attføring mottar attføringspenger som skal finansiere livsopphold, samtidig som bestemte utgifter knyttet til attføringen, for eksempel utgifter til skolegang, blir dekket gjennom attføringsstønad. Antall personer under attføring har økt kraftig de siste årene, og ved utgangen av juni i år var det registrert om lag 63 000 mottakere av attføringspenger i Aetat. Dette er 7000 flere personer enn på samme tid i fjor og over 20 000 flere enn i 2000. Den kraftige økningen i antall personer på attføring må ses i sammenheng med ønsket om å begrense tilstrømmingen til uførepensjon.

Arbeidsinnvandring vil ha betydning for utviklingen i det samlede arbeidstilbudet. EU-utvidelsen og ny EØS-avtale fra 1. mai 2004 innebærer fri bevegelse for arbeidstakere fra 10 nye medlemsland i EU og EØS. Norge har, i likhet med de fleste andre EØS-land, innført visse begrensninger på arbeidsinnvandringen i en overgangsperiode, jf. boks 3.3.

3.7 Inntektspolitikken

Regjeringen fører en økonomisk politikk som har bidratt til en betydelig rentenedgang, og styrkingen av kronen gjennom 2002 er langt på vei reversert. Dermed har utsiktene for de konkurranseutsatte næringene bedret seg. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til å veie opp for den markerte svekkelsen av den kostnadsmessige konkurranseevnen som følge av at lønnsveksten i norsk industri har vært vesentlig sterkere enn hos våre handelspartnere siden 1997. Regjeringen legger vekt på å videreføre det *inntektspolitiske samarbeidet*. Gjennomføringen av inntektsoppgjørene er imidlertid partenes ansvar. Moderate inntektsoppgjør er nødvendig for å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor og lav arbeidsledighet.

Årslønnsveksten avtok fra 5,7 pst. i 2002 til 4,5 pst. i 2003. Lønnskostnadsveksten i 2003 var likevel høyere enn hos våre viktigste handelspartnere for syvende året på rad. I felles valuta lå lønnskostnadene for arbeidere i norsk industri om lag 30 pst. over våre handelspartnere i fjor, jf. figur 3.15A. Der- som en også inkluderer funksjonærer i sammenlikningen blir forskjellen mellom Norge og handelspartnerne mindre, jf. figur 3.15B.



Figur 3.15 Lønnskostnader

Kilder: BLS, TBU, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Årets lønnsoppgjør i privat sektor ble gjennomført forbundsvis. De sentrale tilleggene som ble avtalt i frontfaget, var lavere enn i forrige hovedoppgjør. Frontfaget var i år utvidet og inkluderte også et såkalt normallønnsområde, dvs. at alle tillegg avtales sentralt. I frontfaget ble det gitt et generelt tillegg på 1 kr. pr. time på overenskomster med lokale forhandlinger og 1,5 kr. pr. time i de områdene som ikke har lokale forhandlinger. I områdene uten lokale forhandlinger ble det i tillegg gitt et lavlønnstillegg på ytterligere 50 øre til arbeidstakere i bedrifter som pr. 1. april 2004 hadde et lavere lønnsnivå enn 119,21 kr. pr. time. Oppgjøret ble retningsgivende for de andre oppgjørene i LO/NHO-området. I offentlig sektor og i NAVO-helse ble de sentrale tilleggene større, noe som må ses i sammen-

heng med lave lønnsoverheng inn i året i denne sektoren. Årslønnsveksten fra 2003 til 2004 anslås til $3\frac{3}{4}$ pst. for alle grupper. Anslaget er basert på at tilleggene i de lokale oppgjørene i konkurranseutsatt næringsliv blir om lag som i fjor. For 2005 anslås veksten i årslønnen til 4 pst.

Lønnsveksten hos våre handelspartnere anslås til om lag 3 pst. både i år og neste år. Med de forutsetningene om utviklingen i kronekursen som er lagt til grunn i denne meldingen, kan den kostnadsmessige konkurranseevnen bedres noe i inneværende år.

Lav prisvekst i 2004 innebærer at reallønnsveksten anslås til $3\frac{1}{4}$ pst., som er klart høyere enn gjennomsnittet de siste 10 årene. Til neste år anslås reallønnsveksten til $1\frac{3}{4}$ pst.

4 Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsopplegget for 2005

4.1 Oppfølging av skattereformen

Regjeringen fremmet i mars i år forslag til omfattende endringer i skattesystemet, jf. St.meld. nr. 29 (2003–2004) Om skattereform. Endringene bygger i hovedsak på anbefalingene til Skaugeutvalget i NOU 2003: 9. Stortingets behandling av forslaget til skattereform, jf. Innst. S. nr. 232 (2003–2004), gir grunnlag for å iverksette reformen etter hovedlinjene som ble skissert i meldingen.

De overordnede målene med Regjeringens reformforslag er et bedre og mer rettferdig skattesystem og redusert skatte- og avgiftsnivå. Dette skal bidra til økt verdiskaping og ivareta fordelingspolitiske mål. Reformforslaget vil gjøre skattesystemet mer robust overfor økt internasjonalisering. Reglene for beskatning av aksjeinntekter vil tilfredsstille EØS-avtalens krav om blant annet etableringsfrihet og fri bevegelse av kapital. Samlet sett innebærer Regjeringens reformforslag betydelige endringer i person-, bedrifts- og kapitalbeskatningen.

Reformforslaget bygger på hovedprinsippene fra skattereformen 1992. Et politisk hovedvalg bak reformen i 1992 var å reddykke målene for de enkelte delene av skatte- og avgiftssystemet. Progressiv beskatning av personer skulle bidra til fordelingspolitiske mål. I bedrifts- og kapitalbeskatningen la en stor vekt på å bedre ressursutnyttelsen gjennom mer ensartet beskatning av næringsinntekt og lavere skattesatser. Miljøavgiftene skulle bidra til bedre ressursbruk gjennom en riktigere prising av miljøgodene.

Likebehandling, symmetri, kontinuitet, lave skattesatser og brede skattegrunnlag sto sentralt i skattereformen i 1992. Skaugeutvalget viser til reformen bidro til økt samsvar mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, mer effektiv ressursbruk, økt kapitalavkastning, økt kapitalmobilitet og trolig økt sparing. På tross av de gode resultatene fra reformen i 1992, er det nå nødvendig å endre skattesystemet, blant annet av følgende grunner:

- Delingsmodellen fungerer ikke lenger etter hensikten både fordi satsforskjellen mellom skatt på arbeid og kapital har økt vesentlig siden 1992, fra 28,1 prosentpoeng til 36,7 prosentpoeng, jf. figur 4.1, og fordi det er blitt enklere å

få faktisk arbeidsinntekt skattlagt som kapitalinntekt. Det er dermed blitt svært lønnsomt og utbredt å få reelle arbeidsinntekter opptjent i egen virksomhet skattlagt som kapitalinntekter. Et allment akseptert skattesystem forutsetter at arbeidsinntekter likebehandles skattemessig, enten de er opptjent av en lønnstaker, en aktiv eier i eget aksjeselskap eller en personlig næringsdrivende.

- EØS-avtalen setter begrensninger for skattesystemet. Hovedregelen for kapitalbeskatningen er at eiere eller aksjer fra EØS-land ikke må diskrimineres. Utbytte og gevinster fra utenlandske aksjer beskattes i dag hardere enn utbytte og gevinster fra aksjer i norske selskap. Det skyldes blant annet at godtgjørelsessystemet (som sikrer at utbytte får samme skattebelastning som andre kapitalinntekter) bare omfatter norske aksjer og norske skattytere. RISK-reglene (som skal hindre at inntekt som er skattlagt i selskapet, også skatlegges som gevinst ved omsetning) gjelder heller ikke utenlandske aksjer.
- Norge står overfor store utfordringer i den økonomiske politikken som følge av økende framtidige pensjoner og aldersrelaterte utgifter knyttet til helse og omsorg. Finansieringen av pensjonene og bevilgningene til omsorg for eldre vil kreve en stadig større andel av verdiskapingen i årene fremover. Det er derfor et forsterket behov for en politikk som bygger opp under vekstmulighetene i økonomien. Det er ikke minst viktig å utnytte arbeidskraftressursene og styrke svake gruppers tilknytning til arbeidslivet. Skattereform, pensjonsreform samt ressursbruken i offentlig sektor må trekke i samme retning. Skattesystemet må i større grad bidra til å gjøre det lønnsomt å arbeide.
- Det er fortsatt et behov for å forenkle og rydde opp i skattesystemet. Særlig personbeskatningen kjennetegnes ved mange fradragsordninger og særregler som ikke alltid er godt begrunnet. Det snevrer inn skattegrunnlaget, gjør det vanskeligere å holde lave skattesatser og øker kompleksiteten og kostnadene ved beskatning. Et komplisert skattesystem vil også kunne favorisere de som har ressurser til å sette seg

inn i regelverket. Dette er ikke alltid skattytere med størst behov. Brede grunnlag er dessuten viktig for at en progressiv satsstruktur skal ha den tilsiktede fordelingseffekten. Bare personer med skattepliktig inntekt kan dra nytte av fradragordninger i skattesystemet, og tendensen er at høyinntektsgrupper har de største fradragene.

- Reformen fra 1992 omfattet ikke formuesbeskatningen. Dagens formuesskatt gir svært ulik skattebelastning avhengig av hvilke objekter formuen plasseres i. Dette påvirker sparebeslutningene og gir urimelige utslag for enkeltpersoner. Samfunnets samlede avkastning av sparingen reduseres.

Hovedelementene i skattereformen og skatte- og avgiftsopplegget for 2005 kan oppsummeres slik:

- Delingsmodellen fjernes, samtidig som det innføres en skatt på høy eieravkastning fra 2006 (aksjonærmodellen for personlige aksjonærer og en skjermingsmodell for personlig næringsdrivende). I aksjonærmodellen vil avkastning tilsvarende risikofri rente bli skjermet for skatt ved uttak. Avkastning (utbytte og gevinst) utover dette vil bli skattlagt på aksjonærens hånd med 28 pst. Når en tar hensyn til at bedriften har betalt skatt på overskudd blir marginalskatten på utbytte 48,16 pst. Dette vil også bli skattesatsen for reelle arbeidsinntekter som tas ut som utbytte.
- For å kunne fjerne delingsmodellen må innføring av aksjonærmodellen kombineres med betydelige reduksjoner i de høyeste marginalskattene på lønnsinntekt. Toppskattesatsene foreslås redusert med opptil 4 prosentpoeng i 2005. Skattereformen tilsier en ytterligere reduksjon i marginalskatten på høye arbeidsinntekter i 2006.
- Reduserte marginalskatter på arbeidsinntekter er også avgjørende for å stimulere til økt og lengre yrkesdeltakelse. Regjeringen legger opp til redusert marginalskatt på lønn, også for grupper som ikke betaler toppskatt. I 2005 utvides derfor minstefradraget for lønnsinntekt. Samlet får vel 1,1 mill. skattytere lavere marginalskatt på lønn.
- Det innføres skattefritak for utbytter og gevinster mellom selskaper (fritaksmetoden) fra 2004. Skattefritaket vil hindre kjedebeskatning mellom selskaper. Fritaksmetoden for selskaper, kombinert med aksjonærmodellen for personlige aksjonærer, vil fjerne gjeldende usikkerhet knyttet til om den norske aksjeinntektsbeskatningen er i samsvar med EØS-avtalen, ved at RISK- og godtgjørelsesreglene oppheves.

- Økning av skatten på høy eieravkastning må ses i sammenheng med at formuesskatten trappes ned med sikte på fjerning. Formuesskatten skal halveres i løpet av 2006 og 2007 ifølge reformforslaget i skattemeldingen. Kapitalbeskatningen reduseres samlet sett. Allerede i 2005 foreslås enkelte lempninger i formuesskatten. Innslagspunktet i formuesskatten økes, og det innføres en felles verdsettelsessats på 65 pst. for alle aksjer, også børsnoterte aksjer, og andeler i verdipapirfond.
- I likhet med Skaugeutvalget mener Regjeringen det er nødvendig med en gjennomgang av fradragordningene i skattesystemet med sikte på forenkling. Regjeringen foreslår å rydde opp i en del fradragordninger i 2005, som også vil bidra til å finansiere reformen og gi økt likebehandling.

Det legges opp til å øke alle merverdiavgiftssatsene med 1 prosentpoeng, slik at den generelle merverdiavgiftssatsen øker fra 24 til 25 pst., satsen på matvarer fra 12 til 13 pst. og den laveste satsen fra 6 til 7 pst. Netto skattelettelse kombineres dermed med en viss forskyvning av samlet skattebyrde fra arbeid til forbruk.

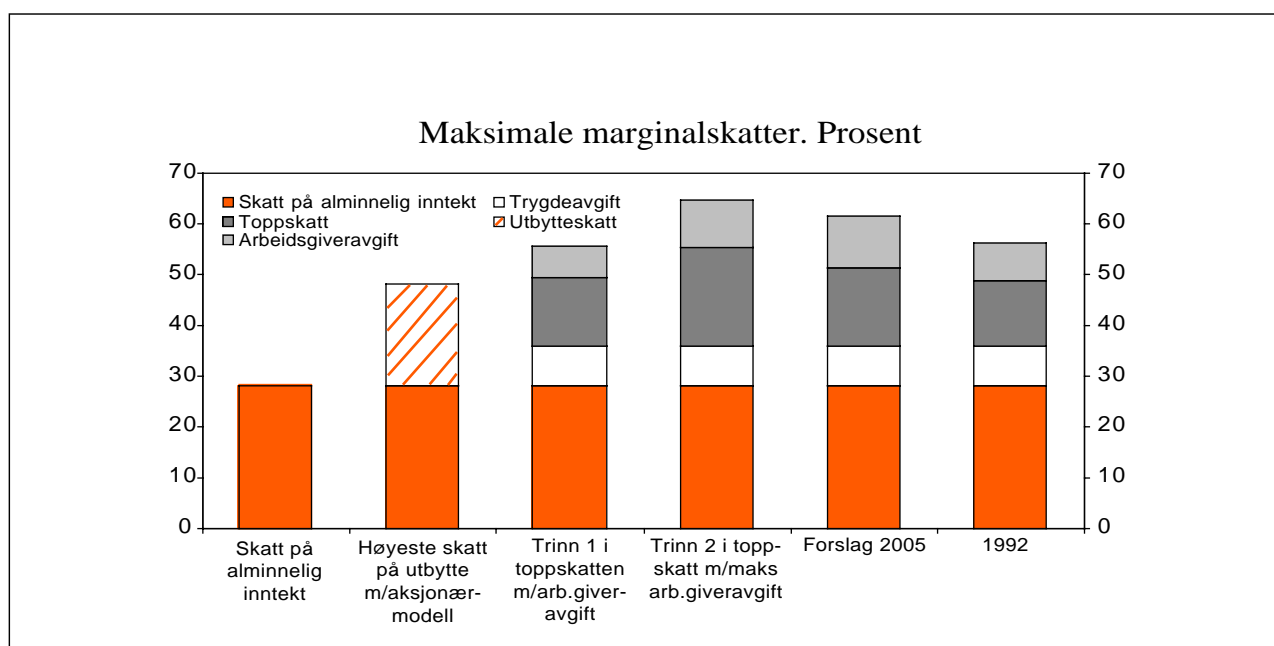
Regjeringens forslag til endringer i skatter og avgifter vil i hovedsak bevare progresjonen i skattesystemet. Forslaget vil dessuten legge grunnlag for større skattemessig likebehandling av faktiske arbeidsinntekter og dermed gi et mer rettferdig skattesystem.

Det vises til St.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte-, avgifts- og tollvedtak og Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte- og avgiftsopplegget 2005 – lovendringer for en nærmere omtale av skatte- og avgiftsopplegget.

4.2 Kort om de sentrale elementene i skatte- og avgiftsopplegget for 2005

Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2005 innebærer samlede netto skattelettelse på 1,65 mrd. kroner bokført i 2005, jf. tabell 4.1. Nye netto skatte- og avgiftslettelse utgjør om lag 3,3 mrd. kroner påløpt og om lag 2,8 mrd. kroner bokført i 2005. Vedtak i 2004 som har budsjettvirkning også i 2005, innebærer en skjerpelse på om lag 1,15 mrd. kroner bokført.

Reduksjonen i toppskatten og utvidelsen av minstefradraget innebærer brutto skattelettelse på vel 7,7 mrd. kroner påløpt og knapt 6,2 mrd. kroner bokført. Endringene i merverdiavgiften øker prove-



Figur 4.1 Marginalsatter på alminnelig inntekt, utbytte og lønnsinntekt. Marginalsatt på lønnskostnader med gjeldende regler, forslag til regler for 2005 og 1992-regler. Prosent
Kilde: Finansdepartementet.

nyet med knapt 6,1 mrd. kroner påløpt og i underkant av 5,2 mrd. kroner bokført. Forenkling av fradragsordninger m.m. gir en innstramming på i overkant av 1,1 mrd. kroner påløpt og om lag 0,8 mrd. kroner bokført. Andre endringer, herunder fjerning av skatt på fordel av egen bolig, innebærer samlet netto lettelse på om lag 2,8 mrd. kroner påløpt og om lag 2,6 mrd. kroner bokført.

4.2.1 Oppfølging av skattereformen

Endringer i person- og næringsbeskatningen

Et hovedmål med skattereformen er økt likebehandling av faktiske arbeidsinntekter og økt yrkesdeltakelse. Regjeringen foreslår å redusere toppskattesatsene med 2,5 prosentpoeng i trinn 1 og med 4 prosentpoeng i trinn 2 i 2005. Samlet toppskattelettelse anslås til om lag 4,1 mrd. kroner påløpt i 2005. Maksimal marginalsatt på lønn reduseres til 61,5 pst. inkl. arbeidsgiveravgift og 51,3 pst. uten arbeidsgiveravgift. Høyeste marginalsatt på lønn (inkl. arbeidsgiveravgift) var 56,1 pst. i 1992. Skaugutvalget anbefalte å redusere marginalsakten til 54,3 pst. (inkl. arbeidsgiveravgift). For å komme ned på nivået på toppskattesatsene i skissen i skattemeldingen må toppskatten reduseres med henholdsvis 4 og 3,5 prosentpoeng i 2006.

Det foreslås å øke *minstefradraget for lønnsinntekter* ved at satsen økes fra 24 pst. til 27 pst. og øvre grense økes fra 47 500 kroner til 56 000 kroner. Lønnsfradraget holdes fast på 31 800 kroner. Øvre

grense i minstefradraget for pensjonsinntekter holdes reelt sett uendret. Økt minstefradrag anslås å gi en skattelettelse på om lag 3,6 mrd. kroner påløpt i 2005. Samlet sett betyr dette at det i 2005 er lagt betydelig vekt på at også skattytere med midlere og lave lønnsinntekter skal få redusert skatt.

Regjeringen foreslår noen endringer i *trygdeavgiftene*. Nedre grense i trygdeavgiften økes fra 23 000 kroner til 29 600 kroner, slik at den såkalte frikortgrensen blir 30 000 kroner. Forslaget anslås å gi et provenytap på om lag 65 mill. kroner påløpt i 2005. Videre foreslås det at trygdeavgiften for selvstendig næringsdrivende (utenom primærnæringene) blir 10,7 pst. uavhengig av inntekt, dvs. at den lavere satsen på 7,8 pst. for inntekt over 12 G oppheves. Innstrammingen vil mer enn oppveies av reduksjonen i toppskattesatsene. Forslaget anslås å gi en provenyøkning på 145 mill. kroner påløpt i 2005.

Regjeringen foreslår skattefritak for utbytte og gevinster mellom selskaper (fritaksmetoden), med virkning for utbytte innvunnet fra og med inntektsåret 2004, og for gevinster og tap på aksjer som realiseres fra og med 26. mars 2004. Forslaget er anslått å gi et bokført provenytap i 2005 på om lag 500 mill. kroner.

På bakgrunn av merknad fra komitéflertallet i Innst. S. nr. 232 (2003–2004), jf. St.meld. nr. 29 (2003–2004) Om skattereform, har departementet nedsatt et utvalg for blant annet å utrede muligheten for uttaksbasert beskatning av personlig næ-

ringsdrivende i tillegg til den ordinære skatleggingen av eiernes overskudd. Utvalget skal avgi innstilling innen 15. desember 2004.

Redusert formuesskatt

Formuesskatten skal halveres i løpet av 2006 og 2007 ifølge reformforslaget i skattemeldingen. Det foreslås imidlertid enkelte endringer allerede i 2005. Det innføres en felles reduksjonsfaktor i verdsettelsen av alle aksjer og andeler i verdipapirfond. Alle børsnoterte aksjer og andeler i verdipapirfond skal verdsettes til 65 pst. av hhv. kursverdien og andelsverdien pr. 1. januar i ligningsåret. Videre foreslås det å øke nedre grense i formuesskatten. Forslagene anslås på usikkert grunnlag å gi et proveny- tap på om lag 555 mill. kroner påløpt i 2005.

Økte merverdiavgiftsatser

Regjeringen foreslår å øke alle merverdiavgiftssat- sene med 1 prosentpoeng, den generelle satsen fra 24 til 25 pst., satsen på matvarer fra 12 til 13 pst. og den laveste satsen fra 6 til 7 pst. Dette vil innebære en viss forskyvning i skattebyrden fra arbeid til for- bruk, og vil gi et økt proveny på kant 6,1 mrd. kro- ner påløpt.

Forenkling og innstramming

Et effektivt skattesystem kjennetegnes ved høy grad av sammenfall mellom faktisk inntekt og skat- tepliktig inntekt. Dette tilsier at alle inntekter, in- kludert naturalytelser, bør inngå i skattegrunnla- get, mens utgifter til erverv av inntekten skal trek- kes fra. Brede skattegrunnlag gjør det mulig å ha lave skattesatser, og vil dermed redusere kostnade- ne ved beskatning. Dette tilsier blant annet at det ikke er hensiktsmessig med fradrag som omfatter en stor del av skattyterne. Skattegrunnlag som gjenspeiler faktiske økonomiske forhold, er dess- uten viktig for at personer med lik inntekt skal be- handles skattemessig likt, og for at progressivite- ten i skattesatsene skal gi den tilsiktede omforde- lingen av inntekt.

For å forenkle skattesystemet og bidra til finan- sieringen av skattereformen foreslår Regjeringen enkelte innstramminger i 2005 som samlet beløper seg til i overkant av 1,1 mrd. kroner påløpt. Forenk- lingene omfatter bl.a. innstramming i fradraget for daglig arbeidsreise, fjerning av fradraget for kost og skattefritaket for godtgjørelse til kost for pend- lere, fjerning av fradraget for forsørgelse, samt fjer- ning av skattefritak for fri kost for ansatte på konti- nentalsokkelen og for hyretillegg for sjøfolk m.fl.

4.2.2 Andre skatteendringer

Regjeringen foreslår også andre skatteendringer, blant annet som oppfølging av Sem-erklæringen:

- Fjerne fordelsbeskatningen av egen bolig og fri- tidseiendom. Forslaget anslås å gi en skattelet- telse på knapt 1,9 mrd. kroner påløpt i 2005.
- Øke fradraget for gaver til frivillige organisasjo- ner fra 6000 kroner til 12 000 kroner. Som var- slet i St.meld. nr. 2 (2003–2004) Revidert nasjo- nalbudsjett 2004, foreslår Regjeringen videre å utvide ordningen til å omfatte trossamfunn og ikke-religiøse livssynsorganisasjoner som ikke har nasjonalt omfang og heller ikke er tilknyttet en sentralorganisasjon med nasjonalt omfang. Forslagene anslås på usikkert grunnlag å redu- sere skatteinntektene med 100 mill. kroner på- løpt i 2005.
- Øke foreldrefradraget. Grensen for fradrag for dokumenterte utgifter til pass og stell av barn under 12 år økes med inntil 5000 kroner for hvert barn utover det andre barnet. Forslaget anslås å gi et proveny tap på om lag 15 mill. kro- ner påløpt i 2005.
- Legge om firmabilbeskatningen til en alders- gradert prosentligningsmodell f.o.m. 2005. Inn- tekten fastsettes til 30 pst. av bilens listepri- som ny under 235 000 kroner og 20 pst. av over- skytende verdi. En slik satsstruktur vil tilsvare om lag de gjennomsnittlige kostnadene ved bil- holdet. Omleggingen vil bidra til et enklere og mer robust regelverk, bl.a. fordi man går bort fra å fastsette antall kjørte kilometer mellom hjem og arbeid. Forslaget anslås å gi et prove- ny tap på om lag 160 mill. kroner påløpt i 2005.
- Lettelser i det særskilte rederiskattesystemet som samlet gir et proveny tap på 110 mill. kro- ner påløpt i 2005.
- Overgangsordningen for den regionalt differen- sierte arbeidsgiveravgiften innebærer at avgifts- satsen økes med 1,9 prosentpoeng i sone 3, til 10,2 pst., og med 2,2 prosentpoeng i sone 4, til 9,5 pst., fra 2004 til 2005.
- Innføre merverdiavgiftsplikt for infrastrukturtje- nester for transport som gjelder jernbanenettet og flyplassene fra 1. januar 2005. Dette gjøres om lag provenynøytralt ved å redusere tilskud- det til Jernbaneverket og til Avinors regionale lufthavner.
- Innføre merverdiavgiftsplikt på kino med en sats på 7 pst. Tilskudd til filmproduksjon blir re- dusert tilsvarende besparelsen i merverdiavgift.
- Gi et avgiftsincitiv for svovelfritt drivstoff. Det- te gir et proveny tap på om lag 50 mill. kroner påløpt.

Tabell 4.1 Beregnede provenyvirkninger av Regjeringens skatte- og avgiftsforslag for 2005 i forhold til referansesystemet. Negative tall betyr redusert skatt og avgift. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
1. Oppfølging av skattereformen	-6 578	-5 839
<i>Endringer i person- og næringsbeskatningen</i>	<i>-7 720</i>	<i>-6 645</i>
Økt sats og øvre grense i minstefradraget og nominelt videreført lønnsfradrag	-3 600	-2 880
Redusert toppskatt	-4 140	-3 310
Fjerne tak for trygdeavgift for næringsinntekt over 12 G	145	145
Økt grense for trygdeavgift (frikortgrense)	-65	-50
Økt grense for nettoinntekt for pensjonistektepar i skattebegrensingsregelen	-60	-50
Fritak for utbytte- og gevinstskatt i selskapene ¹	0	-500
<i>Forenkling og innstramming</i>	<i>1 142</i>	<i>806</i>
Opprydding i noen særskilte regler for landbruk	-30	-30
Oppheve ordningen med aksjonærbidrag	15	12
Innstramming i fradrag for daglig arbeidsreise	440	350
Oppheve kostfradrag for pendlere mv.	180	150
Innføre fullt dokumentasjonskrav mv. ved fradrag for store sykdomsutgifter	122	98
Oppheve fradraget for forsørgelse	45	35
Oppheve skattefritaket for fri kost for ansatte på sokkelen og hyretillegg ²	240	191
Fjerne særskilt fradrag for samvirkeforetak	30	0
Ordinær skattlegging av boligbyggelag	50	0
Fjerne fradrag for ekstraordinær skade ved bolig	50	0
2. Øvrig oppfølging av Sem-erklæringen	-2 730	-2 203
Fjerne fordelsskatt på bolig	-1 890	-1 510
Tollreduksjoner på klær	-50	-46
Økt grense for gavefradrag, ikke krav om nasjonalt omfang	-100	-80
Generell reduksjonssats for aksjer i formueskatten	-350	-280
Økt nedre grense trinn 1 i formuesskatten	-205	-165
Økt foreldrefradrag hvis flere enn to barn	-15	-12
Avgifter på drikkevarer nominelt uendret	-120	-110
3. Miljøavgifter	10	15
Avgiftsincitiv for svovelfritt drivstoff	-50	-45
Vektårsavgift på busser	45	45
Innføre miljødifferensiert vektårsavgift på EURO III-V	15	15
4. Endringer i merverdiavgiften	6 060	5 189
Økt generell sats til 25 pst. (netto) ³	5 250	4 370
Økt sats på matvarer til 13 pst.	600	500
Økt lav sats til 7 pst.	210	175
Merverdiavgift på kino (netto) ⁴	5	7
Merverdiavgift på infrastruktur i transportsektoren (netto) ⁵	-5	137
5. Andre endringer	-41	52
Bilbeskatning (firma/yrkesbil)	-160	-130
Lettelser i rederiskattesystemet	-110	0
Nominell videreføring inkl. samspillseffekter mv.	229	182
6. Vedtak i 2004	847	1 136
Omlagging av el-avgiften	1 000	995
Andre vedtak i forbindelse med Nasjonalbudsjettet 2004	-53	123
Andre vedtak i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2004	-100	18
Nye skattelettelser i 2005	-3 279	-2 786
Samlet provenyvirkning i 2005	-2 432	-1 650

¹ Fritaksreglene gjelder utbytte innvunnet f.o.m. 1. januar 2004 samt gevinster og tap realisert f.o.m. 26. mars 2004. Endringene har derfor påløpt effekt i 2004. Ettersom selskapene er etterskuddspliktige kommer den bokførte effekten først i 2005.

² Endring på utgiftssiden i nettolønnsordningen som følge av dette er ikke inkludert i tallet for skatteendring.

³ I tabellen er det oppført netttotal hvor det er tatt hensyn til at økt merverdiavgiftssats automatisk medfører økte utgifter til regelstyrte ordninger i folketrygden og økte utbetalinger av merverdiavgiftskompensasjon til kommunesektoren.

⁴ Dette er netttotal hvor det er tatt hensyn til at filmstøtten er redusert med drøyt 15 mill. kroner.

⁵ Dette er netttotal hvor det er tatt hensyn til at bevilgningene til Jernbaneverket og Avinors regionale lufthavner er redusert tilsvarende den påløpte lettelsen i merverdiavgift.

- Fjerne fritaket for vektårsavgiften for busser i løyvedrift. Dette vil gi et økt proveny på om lag 45 mill. kroner påløpt.
- Utvide miljødifferensieringen av vektårsavgift for kjøretøy over 20 tonn til også å omfatte utslippskrav fra EU som kommer i løpet av 2005 og 2008. Endringen anslås å gi et økt proveny på om lag 15 mill. kroner påløpt.
- Hydrogenbiler uten miljøskadelige utslipp fritas for engangsavgift og årsavgift.
- Redusere enkelte tollsatser på klær som samlet vil gi et provenytap på om lag 50 mill. kroner påløpt.
- Holde avgiftene på drikkevarer nominelt uendret. Dette gir et provenytap på 120 mill. kroner påløpt.
- Åpne for taxfree-salg ved ankomst til norske flyplasser.

4.3 Skatte- og avgiftsendringer

Tabell 4.1 viser de beregnede provenyvirkningene av Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsendringer for 2005.

Forslagene til endringer i tabell 4.1 er regnet i forhold til et referansesystem. Litt forenklet er referansesystemet for skatt dagens regler der alle inntektsgrenser m.m. er justert til 2005-nivå med anslått lønnsvekst på 4 pst. En slik oppjustering av grenser m.m. gir et referansesystem som reelt sett er uendret i forhold til fjorårets skattesystem. En skattyter som har en årlig lønnsvekst tilsvarende anslått lønnsvekst, vil da ha samme gjennomsnittsskatt i referansesystemet for 2005 som i 2004. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått prisvekst fra 2004 til 2005 på 2,2 pst.

Noen av vedtakene for 2004 har delvis budsjettvirkninger også i 2005. Som tabellen viser, beløper dette seg til drøyt 0,8 mrd. kroner påløpt. Det skyldes i hovedsak gjeninnføring av el-avgift for næringslivet fra 1. juli 2004.

Tabell 4.2 og 4.3 gir en oversikt over viktige skatte- og avgiftssatser og beløpsgrenser for 2005. Tabellene viser også endringer i pst. fra 2004 til 2005. Den prosentvise oppjusteringen av de generelle fradragene og beløpsgrensene fra 2004 til 2005 kan avvike noe fra den anslåtte lønnsveksten som følge av avrundinger.

Tabell 4.2 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2004 og forslag for 2005

	2004-regler	Forslag 2005	Endring i pst.
<i>Trygdeavgift</i>			
Lønnsinntekt	7,8 pst.	7,8 pst.	
Næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske	7,8 pst.	7,8 pst.	
Annen næringsinntekt			
Under 12 G	10,7 pst.	10,7 pst.	
Over 12 G	7,8 pst.	10,7 pst.	2,9 pst.poeng
Pensjonsinntekt mv.	3,0 pst.	3,0 pst.	
Nedre grense for å betale trygdeavgift	23 000 kr	29 600 kr	28,7
Opptrappingsatts	25,0 pst.	25,0 pst.	
<i>Topp-skatt¹</i>			
<i>Trinn 1</i>			
Sats	13,5 pst.	11,0 pst.	-2,5 pst.poeng
Innslagspunkt, klasse 1	354 300 kr	381 000 kr	7,5
Innslagspunkt, klasse 2	378 600 kr	393 700 kr	4,0
<i>Trinn 2</i>			
Sats	19,5 pst.	15,5 pst.	-4,0 pst.poeng
Innslagspunkt, klasse 1	906 900 kr	943 200 kr	4,0
Innslagspunkt, klasse 2	906 900 kr	943 200 kr	4,0
<i>Skatt på alminnelig inntekt</i>			
Personer	28,0 pst.	28,0 pst.	
Personer i Finnmark og Nord-Troms	24,5 pst.	24,5 pst.	
Etterskuddspliktige (bedrifter)	28,0 pst.	28,0 pst.	

Forts. tabell 4.2

	2004- regler	Forslag 2005	Endring i pst.
<i>Maksimale marginale skattesatser</i>			
På alminnelig inntekt	28,0 pst.	28,0 pst.	
På lønn og næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske .	55,3 pst.	51,3 pst.	-4,0 pst.poeng
På annen næringsinntekt	55,3 pst.	54,2 pst.	-1,1 pst.poeng
<i>Personfradrag</i>			
Klasse 1	32 900 kr	34 200 kr	4,0
Klasse 2	65 800 kr	68 400 kr	4,0
<i>Minstefradrag for lønnsinntekt</i>			
Sats	24,0 pst.	27,0 pst.	3,0 pst.poeng
Øvre grense ²	47 500 kr	56 000 kr	17,9
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	
<i>Minstefradrag for pensjonsinntekt</i>			
Sats	24,0 pst.	24,0 pst.	
Øvre grense ³	47 500 kr	49 400 kr	4,0
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	
<i>Særskilt fradrag i arbeidsinntekt (lønsfradrag)³</i>	31 800 kr	31 800 kr	
<i>Særfradrag for alder og uførhet mv.</i>	18 360 kr	18 360 kr	
<i>Skattebegrensningsregelen for pensjonister mv.</i>			
Avtrappingssats	55,0 pst.	55,0 pst.	
<i>Skattefri nettoinntekt</i>			
Enslig	88 600 kr	92 100 kr	4,0
Ektepar	143 800 kr	151 000 kr	5,0
<i>Formuestillegget</i>			
Sats	2,0 pst.	2,0 pst.	
Grense	200 000 kr	200 000 kr	
<i>Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms</i>			
Klasse 1	15 000 kr	15 000 kr	
Klasse 2	30 000 kr	30 000 kr	
<i>Fisker- og sjømannsfradraget</i>			
Sats	30,0 pst.	30,0 pst.	
Øvre grense	80 000 kr	80 000 kr	
<i>Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk mv.</i>			
Inntektsuavhengig fradrag	36 000 kr	36 000 kr	
Sats utover inntektsuavhengig fradrag	19,0 pst.	19,0 pst.	
Maksimalt samlet fradrag	61 500 kr	61 500 kr	
<i>Maksimalt fradrag for premie betalt til individuelle pensjonsavtaler (IPA)</i>	40 000 kr	40 000 kr	
<i>Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv.</i>	1 800 kr	1 800 kr	

Forts. tabell 4.2

	2004- regler	Forslag 2005	Endring i pst.
<i>Fradrag for reiser mellom hjem og arbeid</i>			
Sats, kroner pr. km	1,40 kr	1,40 kr	
Nedre grense for fradraget	9 200 kr	12 800 kr	39,1
Maksimalt fradrag for gaver til frivillige organisasjoner	6 000 kr	12 000 kr	100,0
<i>Særfradrag for store sykdomsutgifter</i>			
Nedre grense ⁴	9 180 kr	9 180 kr	
Øvre grense	ubegrenset	ubegrenset	
<i>Særfradrag for faktisk forsørgelse (pr. person)</i>			
	5 000 kr	oppeves	
<i>Foreldrefradrag for legitimerte kostnader til pass og stell av barn</i>			
Øvre grense			
Ett barn	25 000 kr	25 000 kr	
To barn	30 000 kr	30 000 kr	
Tre barn	30 000 kr	35 000 kr	16,7
Fire barn	30 000 kr	40 000 kr	33,3
Osv.			
<i>Boligsparing for ungdom under 34 år (BSU)</i>			
Sats for skattefradrag	20 pst.	20 pst.	
Maksimalt årlig sparebeløp	15 000 kr	15 000 kr	
Maksimalt samlet sparebeløp i ordningen	100 000 kr	100 000 kr	
<i>Kapitalavkastningsrate i delingsmodellen</i>			
	7 pst.	7 pst.	
<i>Beregnet inntekt av egen bolig og fritidshus</i>			
Grense for ligningsverdi, 1. trinn ⁵	90 000 kr	oppeves	
Sats, 1. trinn	2,5 pst.	oppeves	
Grense for ligningsverdi, 2. trinn	451 000 kr	oppeves	
Sats, 2. trinn	5 pst.	oppeves	
	2004-regler		Endring
	Grenser. Kroner	Sats	i pst.
<i>Formuesskatt</i>			
<i>Kommune</i>			
Klasse 1 og 2	0 – 120 000	0,0 pst.	
	120 000 –	0,7 pst.	25,8
<i>Stat</i>			
Klasse 1	0 – 120 000	0,0 pst.	
	120 000 – 540 000	0,2 pst.	25,8
	540 000 –	0,4 pst.	
Klasse 2	0 – 150 000	0,0 pst.	
	150 000 – 580 000	0,2 pst.	20,7
	580 000 –	0,4 pst.	

¹ For Nord-Troms og Finnmark gjelder en sats på 9,5 pst. i trinn 1. Trinn 2 gjelder også for Nord-Troms og Finnmark.

² Summen av minstefradraget for lønns- og pensjonsinntekt begrenses oppad til øvre grense i minstefradraget for lønnsinntekt, dvs. 56 000 kroner.

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

⁴ For 2004 ble det gitt fradrag for dokumenterte utgifter mellom 6120 kroner og 9180 kroner med 9180 kroner. Fra 2005 gis det ikke fradrag for utgifter under 9180 kroner. For merutgifter til funksjonshemmede barn kan det fra 2005 likevel gis fradrag for utgifter til tilsyn uavhengig av beløp.

⁵ For fritidshus er det ikke bunnbeløp.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.3 Avgiftssatser for 2004 og foreslåtte satser for 2005

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2005	Endring i pst.
<i>Merverdiavgift, pst. av omsetningsverdien¹</i>			
Generell sats	24	25	1
Redusert/halv sats	12	13	1
Lav sats	6	7	1
<i>Alkoholholdige drikkevarer</i>			
Brennevinsbaserte drikkevarer over 0,7 vol pst.			
Kr/vol pst. og liter	5,54	5,54	0,0
Annen alkoholholdig drikk fra 4,75 til og med 22 vol pst.			
Kr/vol pst. og liter	3,61	3,61	0,0
Annen alkoholholdig drikk til og med 4,75 vol pst., kr/liter			
a) 0,00–0,70 vol pst.	1,58	1,58	0,0
b) 0,70–2,75 vol pst.	2,47	2,47	0,0
c) 2,75–3,75 vol pst.	9,35	9,35	0,0
d) 3,75–4,75 vol pst.	16,18	16,18	0,0
<i>Tobakkvarer</i>			
Sigarer, kr/100 gram	177	181	2,2
Sigaretter, kr/100 stk.	177	181	2,2
Røyketobakk, kr/100 gram	177	181	2,2
Snus, kr/100 gram	57	58	2,2
Skrå, kr/100 gram	57	58	2,2
Sigarettpapir, kr/100 stk.	2,70	2,76	2,2
<i>Engangsavgift</i>			
Kjøretøygruppe a ²			
Vektavgift, kr/kg			
første 1150 kg	34,00	34,75	2,2
neste 250 kg	68,00	69,50	2,2
neste 100 kg	136,01	139,00	2,2
resten	158,18	161,66	2,2
Slagvolumavgift, kr/cm ³			
første 1200 cm ³	10,04	10,26	2,2
neste 600 cm ³	26,28	26,86	2,2
neste 400 cm ³	61,82	63,18	2,2
resten	77,23	78,93	2,2
Motoreffektavgift, kr/kW			
første 65 kW	131,33	134,22	2,2
neste 25 kW	479,00	489,54	2,2
neste 40 kW	958,30	979,38	2,2
resten	1 621,68	1 657,36	2,2
Kjøretøy gruppe b ³ , pst. av personbilavgift	20	20	–
Kjøretøy gruppe c ⁴ , pst. av personbilavgift	13	13	–
Kjøretøy gruppe d ⁵ , pst. av personbilavgift	55	55	–
Kjøretøy gruppe e ⁶ , pst. av verdiavgiftsgrunnlaget	36	36	–
Kjøretøy gruppe f ⁷ , stykkavgift	9 029	9 228	2,2
Slagvolumavgift, kr/cm ³			
første 125 cm ³	0	0	–
neste 775 cm ³	31,02	31,70	2,2
resten	68,00	69,50	2,2
Motoreffektavgift, kr/kW			
første 11 kW	0	0	–
resten	401,81	410,65	2,2

Forts. tabell 4.3

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2005	Endring i pst.
Kjøretøygruppe g⁸			
Vektavgift, kr pr. kg			
første 100 kg	12,73	13,01	2,2
neste 100 kg	25,45	26,01	2,2
resten	50,89	52,01	2,2
Slagvolum, kr pr. cm³			
første 200 cm ³	2,66	2,72	2,2
neste 200 cm ³	5,30	5,42	2,2
resten	10,60	10,83	2,2
Motoreffekt, kr pr. kW			
første 20 kW	33,93	34,68	2,2
neste 20 kW	67,85	69,34	2,2
resten	135,70	138,69	2,2
Kjøretøygruppe h⁹, pst. av personbilavgift	40	40	–
Kjøretøygruppe i¹⁰, kroner	2 973	3 038	2,2
Kjøretøygruppe j¹¹, pst. av personbilavgift	35	35	–
Årsavgift, kr/år			
Alminnelig sats	2 755	2815	2,2
Motorsykler	1 550	1 585	2,3
Campingtilhengere	920	940	2,2
Kjøretøy med totalvekt over 3,5 tonn	1 745	1 785	2,3
Traktorer, mopeder mv.	350/175	360/180	2,9/2,9
Vektårsavgift, kr/år	varierer	varierer	2,2
Omregistreringsavgift	varierer	varierer	2,2
Bensin, kr/liter			
Blyholdig	4,80	–	–
Blyfri	3,96	–	–
Svovelfri ¹²	–	4,03	–
Lavsvovlet ¹³	–	4,07	–
Autodiesel, kr/liter			
Lavsvovlet ¹⁴	2,88	–	–
Høysvovlet ¹⁵	3,23	–	–
Svovelfri ¹⁶	–	2,92	–
Lavsvovlet ¹⁷	–	2,97	–
Båtmotorer, kr/HK	132,00	135,00	2,3
Elektrisk kraft, øre/kWh			
Forbruksavgift	9,67	9,88	2,2
Redusert sats	0,45	0,45	–
Smøreolje, kr/liter	1,59	1,62	2,2
Avgift på mineralske produkter			
Grunnavgift på fyringsolje mv. kr/liter	0,405	0,414	2,2
CO₂-avgift, generell sats			
Petroleumsvirksomhet, kr/liter el. Sm ³	0,76	0,78	2,2
Mineralolje, kr/liter	0,51	0,52	2,2
Bensin, kr/liter	0,76	0,78	2,2

Forts. tabell 4.3

Avgiftskategori	Gjeldende sats	Forslag 2005	Endring i pst.
CO ₂ -avgift, redusert sats			
Mineralolje, kr/liter	0,30	0,31	2,2
Bensin, kr/liter	0,27	0,28	2,2
Svovelavgift, generell sats kr/liter	0,07	0,07	0,0
Svovelavgift, redusert sats kr/liter	0,029	0,030	3,4
<i>Avgift på sluttbehandling av avfall</i>			
Opplagsplasser for avfall, kr/tonn			
Opplagsplasser med høy miljøstandard	400	409	2,2
Opplagsplasser med lav miljøstandard	522	533	2,2
Anlegg for forbrenning av avfall, kr/utslippsenhet	varierer	varierer	
CO ₂ -avgift på avfall til forbrenning, kr/tonn	39,70	40,57	2,2
<i>Avgift på helse og miljøskadelige kjemikalier</i>			
Trikloretten, kr/kg	54,51	55,71	2,2
Tetrakloretten, kr/kg	54,51	55,71	2,2
<i>Miljøavgift på klimagassene HFK og PFK</i>			
Kr/tonn CO ₂ -ekvivalenter	183,24	187,27	2,2
<i>Sjokolade mv, kr/kg</i>	15,45	15,79	2,2
<i>Alkoholfrie drikkevarer</i>			
Ferdigvare, kr/liter	1,58	1,58	0,0
Konsentrat (sirup), kr/liter	9,64	9,64	0,0
Kullsyre, kr/kg	64,00	64,00	0,0
<i>Avgift på drikkevareemballasje, kr/stk.</i>			
Miljøavgift			
Glass og metall	4,36	4,46	2,2
Plast	2,63	2,69	2,2
Kartong/papp	1,09	1,11	2,2
Grunnavgift, engangsemballasje, kr/stk.	0,89	0,91	2,2
Sukker, kr/kg	5,99	6,12	2,2
<i>Dokumentavgift, pst. av salgsverdi</i>	2,5	2,5	—

¹ Forslagsendring i merverdiavgift for alle satser er angitt i prosentpoeng.² Gruppe a: Personbiler, varebiler kl. 1, og busser under 6 meter med inntil 17 seteplasser.³ Gruppe b: Varebiler klasse 2.⁴ Gruppe c: Campingbiler.⁵ Gruppe d: Kombinerte biler med totalvekt inntil 7 500 kg.⁶ Gruppe e: Beltebiler.⁷ Gruppe f: Motorsykler.⁸ Gruppe g: Beltemotorsykler (snøscootere).⁹ Gruppe h: Taxi og transport av funksjonshemmede.¹⁰ Gruppe i: Veteranbiler.¹¹ Gruppe j: Busser under 6 meter med inntil 17 sitteplasser, hvorav minst 10 er montert i fartsretningen.¹² Bensin som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.¹³ Bensin som har et svovelinnhold mellom 10 ppm og 50 ppm.¹⁴ Autodiesel som har et svovelinnhold på 50 ppm eller lavere.¹⁵ Autodiesel som har et svovelinnhold høyere enn 50 ppm.¹⁶ Autodiesel som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.¹⁷ Autodiesel som har et svovelinnhold mellom 10 ppm og 50 ppm.

4.4 Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter

Tabell 4.4 gir en samlet oversikt over hovedgruppene av skatter og avgifter, og hvilken del av offentlig sektor som mottar disse. De samlede skatte- og avgiftsinntektene til stat, kommuner og fylkeskommuner er anslått til 750,8 mrd. kroner i 2004. Om lag 86 pst. av de totale skatte- og avgiftsinntektene tilfaller staten, mens kommunenes og fylkeskommunenes andel er hhv. knapt 12 pst. og vel 2 pst. Det meste av kommunenes og fylkeskommunenes

skatteinntekter kommer fra inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere.

Tabellen viser videre at vel 33 pst. av statens inntekter kommer fra merverdiavgift, særavgifter og toll. Knapt 24 pst. kommer fra inntekts- og formuesskatt samt trygdeavgift fra personlige skattytere, mens knapt 20 pst. er inntekts- og formuesskatt fra etterskuddspliktige samt arbeidsgiveravgift i Fastlands-Norge. Knapt 21 pst. av statens inntekter i 2004 kommer fra skatter og avgifter i petroleumssektoren. Andre skatter og avgifter utgjør knapt 3 pst.

Tabell 4.4 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer.¹ Anslag for 2004. Mrd. kroner

	Stat	Kommune	Fylke	I alt
<i>Personlige skattytere</i>	153,4	84,1	15,5	253,0
Skatt på alminnelig inntekt	71,9	78,5	15,5	165,8
Toppskatt	16,6	–	–	16,6
Trygdeavgift	62,5	–	–	62,5
Formuesskatt	2,4	5,6	–	8,0
<i>Bedrifter (etterskuddspliktige)</i>	38,2	1,3	0,2	39,7
Inntektsskatt (medregnet kraftverk) ²	38,0	1,3	0,2	39,6
Formuesskatt	0,2	0,0	–	0,2
<i>Eiendomsskatt</i>	–	3,3	–	3,3
<i>Arbeidsgiveravgift</i>	88,7	–	–	88,7
<i>Avgifter</i>	214,5	–	–	214,5
Merverdiavgift	139,3	–	–	139,3
Særavgifter og toll ²	75,3	–	–	75,3
<i>Petroleum</i>	133,5	–	–	133,5
Skatt på inntekt	128,9	–	–	128,9
Avgift på utvinning mv.	4,6	–	–	4,6
<i>Andre skatter og avgifter</i>	17,4	0,6	–	18,0
Trygde- og pensjonspremier, andre stats- og trygderegnskaper ³	14,4	–	–	14,4
Skatt på utbytte til utenlandske aksjonærer	1,3	–	–	1,3
Andre skatter og avgifter ⁴	1,8	0,6	–	2,4
<i>Samlede skatter og avgifter</i>	645,8	89,3	15,7	750,8
<i>Herav direkte skatter</i>	431,2	89,3	15,7	536,2

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

² Medregnet tonnasjeskatt for rederier.

³ Blant annet Statens pensjonskasse.

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

Kilde: Finansdepartementet.

4.5 Anslag for skatteutgifter og skattesanksjoner i 2004

4.5.1 Innledning

I skatte- og avgiftsreglene er det en rekke unntak og særordninger som bidrar til å redusere de offentlige inntektene. Tap av skatte- og avgiftsinntekter som følge av unntaksordninger og særregler har fått betegnelsen *skatteutgifter*. Tilsvarende kan det i skatte- og avgiftssystemet også finnes *skattesanksjoner*, dvs. at det i noen tilfeller ilegges en skatt eller avgift som er høyere enn det som følger av et generelt og ensartet regelverk. Skatteutgiftene og skattesanksjonene er dermed et uttrykk for at det er muligheter for større grad av likebehandling i skatte- og avgiftssystemet.

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

I avsnitt 4.5.2 er referansesystemet og beregningsmetoden beskrevet. I avsnitt 4.5.3 og 4.5.4 gis det en oversikt over sentrale skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til hhv. skattereglene og avgiftsreglene. I avsnitt 4.5.5 er skattetapet ved skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger omtalt.

4.5.2 Referansesystem og beregningsmetode

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

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

skatteinntektene som det offentlige taper som følge av at ulike skattytere, eller ulike typer aktiviteter, skatlegges mer lempelig enn i referansesystemet. I beregningene er det sett helt bort fra de atferdsendringene som kan følge av at en skatteutgift eller skattesanksjon oppheves. Det gjør at departementets provenyberegninger ved å endre reglene kan avvike fra tallene som presenteres nedenfor.

4.5.3 Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til skattereglene

Lønn og pensjon

Skatteutgiftene knyttet til beskatning av lønn og pensjon er i all hovedsak beregnet med Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Anslagene er usikre siden denne modellen er basert på en utvalgsundersøkelse, og fordi det er usikkerhet knyttet til fremføringsmetodene. Tabell 4.5 gir en oversikt over skatteutgiftene knyttet til lønns- og pensjonsbeskatning.

- I inntektsbeskatningen gjelder særskilte *skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark*. Skattesatsen på alminnelig inntekt for personlige skattytere er 24,5 pst. mot 28 pst. i resten av landet. Det er et særskilt inntektsfradrag på 15 000 kroner i klasse 1 og 30 000 kroner i klasse 2. Toppskattesatsen for trinn 1 er 4 prosentpoeng lavere enn i landet for øvrig. Ordningene utgjør en skatteutgift på 630 mill. kroner i 2004.
- Skattytere med forsørgeransvar for ektefeller og enslige forsørgere kan skatlegges i *skatteklass 2* for inntekten. For ektepar lønner det seg dersom den ene ektefellen har lav eller ingen inntekt. Skattytere i klasse 2 får bl.a. dobbelt personfradrag og har høyere innslagspunkt for toppskatten enn skattytere i klasse 1. Ordningen utgjør en skatteutgift på 1735 mill. kroner i 2004.
- Det gis et fradrag for *dokumenterte utgifter til pass og stell av barn* (foreldrefradrag) på inntil 25 000 kroner pr. år for ett barn og inntil 30 000 kroner pr. år for to eller flere barn. Det er ikke noe krav om at begge foreldrene skal ha yrkesinntekt for å få dette fradraget. Fradraget utgjør en skatteutgift på 1420 mill. kroner i 2004.
- Det gis fradrag for beregnede *utgifter til daglig reise mellom hjem og arbeidssted* på 1,40 kroner pr. km med en nedre grense på 9200 kroner i 2004. Fradraget utgjør en skatteutgift på 1625 mill. kroner i 2004.
- Det gis fradrag for *merutgifter til kost og losji* forbundet med arbeidsopphold som krever at en

bor utenfor hjemmet. I tillegg gis det fradrag for beregnede *utgifter til besøksreiser i hjemmet* ut over 9200 kroner i 2004 (det er felles beløpsgrense med fradrag for daglig arbeidsreise). Fradraget utgjør en skatteutgift på 475 mill. kroner i 2004.

- Det gis fradrag for innbetalt *fagforeningskontingent* på inntil 1800 kroner i 2004. Fradraget utgjør en skatteutgift på 590 mill. kroner i 2004.
- Det gis fradrag for *gaver til visse frivillige organisasjoner* på 6000 kroner i 2004. Fradraget utgjør en skatteutgift på 220 mill. kroner i 2004.
- Det kan etter visse kriterier gis et *særfradrag for store sykdomsutgifter* når årlige dokumenterte utgifter utgjør minst 6120 kroner og gjelder varig sykdom eller svakhet hos skattyteren eller noen han eller hun forsørger. Fradraget utgjør en skatteutgift på 365 mill. kroner i 2004.
- Det kan etter visse kriterier gis et *særfradrag for forsørgelse* på inntil 5000 kroner for hver person som blir forsørget. Fradraget kan maksimalt utgjøre 20 000 kroner. I praksis gjelder dette forsørgelse av personer bosatt i utlandet, samt forsørgelse av andre enn ektefelle og egne barn bosatt i Norge. Fradraget utgjør en skatteutgift på 40 mill. kroner i 2004.
- 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 ut over 9000 km. Statistikk over kostnader ved bilhold tyder på at de variable kostnadene ved bruk av egen mellomstor bil er i størrelsesorden 2 kroner pr. km. Differansen mellom statens satser og det som kan anses som relevante variable kostnader ved bruk av egen bil, kan ses på som en naturalytelse i arbeidsforhold som bør skattlegges som lønn. Dette utgjør en skatteutgift på i størrelsesorden 800 mill. kroner i 2004.
- Etter gjeldende regler er det skattefritak for privat bruk av *hjemme-PC* som er betalt av arbeidsgiver, og som lånes ut til den ansatte. I tillegg er det fullt skattefritak dersom arbeidsgiveren og den ansatte inngår en avtale om å finansiere en hjemme-PC enten gjennom en bruttolønnstrekking eller en avtalt lønnsreduksjon. I de ulike trekkordningene reduseres arbeidstakerens skattegrunnlag (bruttolønn). Hjemme-PC ordningen med bruttolønnstrekk anslås på svært usikkert grunnlag å utgjøre en skatteutgift på 1,5 mrd. kroner i 2004.

Tabell 4.5 Anslag på skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn og pensjon. Mill. kroner. 2004

Særskilte skatteregler for skattytere bosatt i Nord-Troms og Finnmark	630
Skattekasse 2	1 735
Foreldrefradrag	1 420
Fradrag for daglig arbeidsreise og besøksreise til hjemmet for pendlere	1 625
Fradrag for merutgifter til kost og losji for pendlere	475
Fradrag for fagforeningskontingent	590
Fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner	220
Særfradrag for store sykdomsutgifter	365
Særfradrag for forsørgelse	40
Skattefrie kjøregodtgjørelse	800
Skattefremfordret hjemme-PC ordning	1 500

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften

Skatteutgiftene og skattesanksjonene knyttet til arbeidsgiveravgiften er beregnet ift. arbeidsgiveravgiftssatsen i sone 1 på 14,1 pst. (referansesystemet). Tabell 4.6 gir en samlet fremstilling av skatteutgiftene og -sanksjonene knyttet til arbeidsgiveravgiften i 2004.

- Ordningen med *regionalt differensiert* arbeidsgiveravgift ble endret i forbindelse med budsjettet for 2004 som følge av at ordningen var i strid med EØS-avtalens statsstøtteregulering. Det nye regelverket innebærer at nullsatsen for arbeidsgiveravgift i Finnmark og Nord-Troms videreføres, og at satsene som gjaldt i 2003 videreføres for fiskeri- og landbrukssektoren. For det øvrige næringslivet, med unntak av transportsektoren, ble satsene som gjaldt i 2003 videreført innenfor fribeløpsordningen (bagatellmessig støtte). I avgiftssonene 3 og 4 er det innført overgangssatser for foretak som ikke fullt ut skjermes av fribeløpsordningen. De økte avgiftsinntektene som følge av omleggingen tilbakeføres i sin helhet gjennom ordningen med direkte transportstøtte og næringsrettede utviklingstiltak. Endringene i den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Differensieringen anslås å utgjøre en skatteutgift på 6400 mill. kroner i 2004.
- Det er en *særskilt arbeidsgiveravgift på 12,5 pst. på lønnsinntekter over 16 G* (om lag 930 000 kroner i 2004). Denne særskilte arbeidsgiveravgif-

Tabell 4.6 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften. Mill. kroner. 2004

Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift .	6 400
Ekstra arbeidsgiveravgift på lønnsinntekter over 16 G	- 745
Redusert arbeidsgiveravgift for arbeidstakere eldre enn 62 år	820

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ten utgjør en skattesanksjon på 745 mill. kroner i 2004.

- Fra og med 1. juli 2002 ble arbeidsgiveravgiftsatsen for arbeidstakere eldre enn 62 år redusert med 4 prosentpoeng. Dette utgjør en skatteutgift på 820 mill. kroner i 2004.

Bedrifts- og kapitalbeskatningen

Referansesystemet for bedrifts- og kapitalbeskatningen er basert på at den faktiske avkastningen av investeringer/plasseringer skal skattlegges med en flat sats på 28 pst. Det er videre forutsatt at gjeldende delingsmodell, særskatten på sokkelen og særskilte skatteregler for kraftsektoren er en del av referansesystemet. Det er lagt til grunn at inntekter og fradrag behandles symmetrisk. Tabell 4.7 gir en samlet fremstilling av skatteutgiftene og sanksjonene knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen.

- Det gis et særskilt skattefradrag for *forskning og utvikling (FoU)*, skattefunn. Fradraget kan gis med 20 pst. av godkjente prosjektkostnader til bedrifter som har færre enn 250 ansatte, som har en salgsinntekt under 40 mill. euro eller balansesum under 27 mill. euro, og som ikke eies med mer enn 25 pst. av en bedrift som ikke oppfyller nevnte størrelseskriterier. For alle andre virksomheter kan fradrag gis med 18 pst. av godkjente prosjektkostnader. Maksimalt fradraggrunnlag er 4 mill. kroner. Beløpsgrensen øker til 8 mill. kroner for innkjøpte FoU-tjenester. Skattefradraget anslås å utgjøre en skatteutgift på 1,8 mrd. kroner i 2004.
- 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 totalt. Skattefradraget utgjør en skatteutgift på 390 mill. kroner i 2004.
- Det gis fradrag i alminnelig inntekt for *innbetalinger til individuell pensjonsavtale* (IPA). I tillegg er pensjonsformuen fritatt for formuesskatt og avkastningen er fritatt for skatt på al-

minnelig inntekt. Utbetalingene blir skattlagt som pensjonsinntekt. I beregningen har en regnet nåverdien av den skattebesparelsen som oppnås, der en også tar hensyn til at utbetalingene skattlegges som pensjonsinntekt. Det antas videre at innbetalingene i gjennomsnitt står ti år i ordningen, og at utbetalingen skjer over ti år. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 200 mill. kroner i 2004.

- Det gis fradrag i alminnelig inntekt for premie og innskudd til *pensjonsordninger i arbeidsforhold*. I tillegg er pensjonsformuen fritatt for formuesskatt, og den løpende avkastningen er fritatt for skatt på alminnelig inntekt. Skatteutgiften knyttet til dette er beregnet som om innbetalingene alternativt hadde blitt utbetalt som lønn og spart i bank. I beregningen har en regnet nåverdien av skattebesparelsen, der en også tar hensyn til at utbetalingene skattlegges som pensjonsinntekt. Det er lagt til grunn at midlene i gjennomsnitt står 15 år i ordningen, og at utbetalingen skjer over 15 år. Beregningen tar utgangspunkt i innbetalinger fra både arbeidsgiver og ev. fra arbeidstaker. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 11,5 mrd. kroner i 2004.
- Foretak med pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon gis i dag anledning til å sette av midler i et *premiefond*. Det kan maksimalt avsettes seks ganger gjennomsnittet av årets premie og de to foregående års premier. Selskapet må betale arbeidsgiveravgift på avsetninger til premiefondet, men kan fradragføre inntil 50 pst. av gjennomsnittet av årets premie og de to foregående års premier mot alminnelig inntekt. I beregningen har en regnet skattefritaket på avkastningen av midlene i fondet, som utgjør mellom 2 og 6 ganger som en skatteutgift. Dette innebærer at et premiefond med en størrelse på inntil 2 ganger gjennomsnittet av årets premier og de to foregående års premier ikke anses som en skatteutgift. Ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 250 mill. kroner i 2004.
- Som hovedregel skal det betales trygdeavgift av næringsinntekt på 10,7 pst., mens *trygdeavgiften på næringsinntekt fra jordbruk, skogbruk og fiske* er satt til 7,8 pst. Produktavgiften skal dekke forskjellen mellom høy sats og mellomomsats for trygdeavgiften for fiskere. De øvrige næringsdrivende betaler imidlertid kun den lavere trygdeavgiftssatsen på 7,8 pst. Dette utgjør en skatteutgift på 340 mill. kroner i 2004.
- Næringsdrivende utenom primærnæringene betaler 10,7 pst. trygdeavgift på næringsinntekt inntil 12 G og 7,8 pst. på næringsinntekt utover

- dette. *Redusert trygdeavgift på næringsinntekt* utover 12 G innebærer en skatteutgift på om lag 140 mill kroner i 2004.
- Det gis et særskilt *fradrag i inntekt fra sjøfart og fiske* på inntil 80 000 kroner i 2004. Fradraget utgjør en skatteutgift på 535 mill. kroner i 2004.
 - Det gis et særskilt *fradrag i næringsinntekt fra jordbruk og hagebruk* på inntil 61 500 kroner pr. år. Fradraget utgjør en skatteutgift på 690 mill. kroner i 2004.
 - Det gis et særskilt *fradrag i næringsinntekt fra reindrift* på inntil 61 500 kroner. Fradraget utgjør en skatteutgift på 6 mill. kroner i 2004.
 - 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 2004.
 - Det gjelder enkelte særskilte skatteregler for *skogbruksnæringen*. Skogeierne kan innenfor visse grenser få fradrag for avsetning til skogavgiftskonto ved beregning av alminnelig inntekt, og de trenger kun å inntektsføre 40 pst. av utbetalte beløp fra skogavgiftskontoen dersom de brukes til skogkulturformål mv. Utgifter til skogsbilveier kan utgiftsføres direkte selv om slike utgifter ofte skulle vært aktivert og avskrevet etter ordinære skatteregler. Videre skattlegges skogeierne basert på gjennomsnittsligning, dvs. at skatten utlignes på grunnlaget av gjennomsnittet av de siste fem års overskudd. I tillegg til de *særskilte skattereglene for jordbruk og skogbruk* som er omtalt over, finnes det også andre skatteutgifter knyttet til disse næringene. Det gis løpende *fradrag i næringsinntekten for årlige kårytelser* (føderåd). Dagens verdi av alle framtidige kårytelser føres imidlertid opp i balansen. For de eiendeler som avskrives og for de eiendeler som ved realisasjon utløser gevinstbeskatning, vil det dermed gis fradrag to ganger for samme utgift. I tillegg begrenses *salgsgevinster* ved omsetning av alminnelige gårds- og skogbruk etter mer enn 5 års eiertid. Salgsgevinsten reduseres med 1/5 del for hvert år over 5 års eiertid, slik at det gis full *skattefrihet for salgsgevinster* etter 10 års eiertid. Ordningene utgjør en skatteutgift på 110 mill. kroner i 2004.
 - *Rederiselskaper* kan skattlegges etter særskilte regler hvis de oppfyller visse vilkår. Rederiselskaper innenfor ordningen er fritatt for skatt på årlig overskudd (alminnelig inntekt) så lenge det holdes tilbake i selskapet. De fleste nettofinansinntekter skattlegges likevel etter ordinære regler. Rederier innenfor ordningen betaler årlig tonnasjesskatt 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 1260 mill. kroner i 2004.
 - En avskrivningssats for maskiner og inventar mv. på 20 pst. er normalt høyere enn faktisk verdifall. I beregningen har en regnet skatteutgiften ift. et faktisk økonomisk verdifall på 15 pst. Skatteutgiften knyttet til at avskrivningssatsen for maskiner og inventar mv. er høyere enn faktisk økonomisk verdifall, anslås til 1350 mill. kroner i 2004.
 - En *avskrivningssats for skip og fartøyer* på 14 pst. er normalt høyere enn faktisk økonomisk verdifall. I beregningen har en regnet skatteutgiften ift. et faktisk økonomisk verdifall på skip på 10 pst. og en diskonteringsrente på 7 pst. For å unngå dobbeltregning ift. den særskilte skatteordningen for rederiselskaper, er beregningen utelukkende foretatt for investeringer i skip i innenriks fart og fiskefartøyer i 2001. Skatteutgiften knyttet til at avskrivningssatsen for skip og fartøy er høyere enn faktisk økonomisk verdifall, anslås til 100 mill. kroner i 2004.
 - Ut fra hensynet til skattemessig likebehandling kan det argumenteres for at *avkastning av investeringer i egen bolig og fritidseiendom* skal skattlegges på samme måte som avkastningen av andre former for kapitalplasseringer. I 2004 er beskatningen av inntektsfordelen av å bo i egen bolig basert på en sjablonmessig nettoavkastning på 2,5 pst. av ligningsverdien mellom 90 000 kroner og 451 000 kroner og 5 pst. av ligningsverdien over 451 000 kroner. Inntektsfordelen av egen fritidseiendom beregnes etter samme sats, men det gis ikke bunnfradrag på 90 000 kroner i ligningsverdien. I beregningen av skatteutgiften har en sjablonmessig antatt at markedsverdien på helårsboliger og fritidseiendommer i gjennomsnitt er fire ganger så høy som ligningsverdien. I beregningen av skatteutgiften knyttet til inntektsbeskatningen av bolig og fritidseiendom har en videre ikke latt de særskilte bunnfradragene redusere skattegrunnlaget, ettersom dette er en særordning sammenliknet med beskatningen av annen kapitalinntekt. 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 samlet sett til 20 260 mill. kroner i 2004.
 - Fast eiendom formuesverdssettes til ligningsverdi. Dersom en har som utgangspunktet at all

Tabell 4.7 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen. Mill. kroner. 2004

Skattefradrag for forskning og utvikling	1 800
BSU-ordningen	390
Frdrag for premie til egen pensjonsavtale mv. ^{2,3}	200
Frdrag for premie til pensjonsordning i arbeidsforhold mv. ^{2,3}	11 500
Tjenestepensjon, premiefond ¹	250
Trygdeavgift jordbruk, skogbruk og fiske ⁴	340
Redusert trygdeavgift for næringsinntekt over 12 G	140
Særfradrag for sjømenn og fiskere	535
Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruket	690
Særskilt fradrag for reindrift	6
Særskilt fradrag for skiferdrivere	3
Særskilte skatteregler for skogbruket og jordbruk ⁵	110
Særskilte skatteregler for rederier ⁶	1 260
Avskrivningssats på maskiner	1 350
Avskrivningssats på fiskefartøy og innenriks skipsfart ³	100
Inntektsbeskatning av egen bolig og fritidseiendom	20 260
Formuesskatt på egen bolig og fritidseiendom	9 080
Formuesskatten: Ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på SMB-listen verdsettes til 65 pst. ..	960
Formuesskatten: 80-prosentregelen	200

¹ Skatteutgiftene er basert på tall for 2004 og 2005.

² Skatteutgiften er basert på tall for 2003.

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 1999 til 2002.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

formue skal verdsettes til markedsverdi, er det en skatteutgift knyttet til gjeldende *formuesverdsettelse av fast eiendom*. I beregningen av skatteutgiften for formuesskatt på egen bolig og fritidseiendom er det, skjønnsmessig som for inntektsbeskatningen, 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 samlet sett til 9080 mill. kroner i 2004.

- *Verdsettelse av aksjer i formuesskatten* innebærer at aksjer notert på SMB-listen og ikke-børsnoterte aksjer verdsettes til 65 pst. av hhv. aksjenes kursverdi eller den skattemessige verdien av kapitalen i selskapet 1. januar 2003. Dette innebærer en lempeligere formuesbeskatning enn av f.eks. bankinnskudd og aksjer i børsnoterte selskaper. Markedsverdien av disse aksjene er anslått med utgangspunkt i Statistisk sen-

tralbyrås selvangivelsesstatistikk for 2001, informasjon om andel aksjer eid av norske privatpersoner og utviklingen i markedsverdien på Oslo Børs. Gjennomsnittlig formuesskattesats er antatt å være 0,9 pst. Skatteutgiften knyttet til verdsettingen anslås til 960 mill. kroner i 2004.

- *80-prosentregelen i formuesskatten* innebærer at formuesskatten blir nedsatt i tilfeller der summen av formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt overstiger 80 pst. av alminnelig inntekt før særfradrag for alder mv. Denne ordningen anslås å utgjøre en skatteutgift på 200 mill. kroner i 2004.

Ikke-tallfestede skatteutgifter og skattesanksjoner

Det finnes en rekke andre ikke-tallfestede skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn, arbeidsgiveravgift og bedrifts- og kapitalbeskatningen, blant annet følgende:

- I utgangspunktet er alle fordeler vunnet ved arbeid skattepliktig, uavhengig av om de mottas som lønn eller i form av ulike *naturalytelse* mv. Det er imidlertid en rekke unntak eller begrens-

ninger i den generelle skatteplikten. I prinsippet må dette anses som en skatteutgift, siden det innebærer at 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 på en slik skatteutgift er at arbeidsgiver finansierer *ansattes kjøp av aksjer i egen bedrift* til underkurs (skattefritt inntil 1500 kroner). Videre kan en få et *rentefritt lån av arbeidsgiver* på inntil 60 pst. av grunnbeløpet i folketrygden (1 G tilsvarer om lag 58 000 kroner i 2004) 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 *telefon, abonnement på avis og tidsskrifter* innenfor visse grenser, forutsatt at arbeidstakeren har behov for dette i forbindelse med jobb. Det er likevel isolert sett en fordel for arbeidstaker at arbeidsgiver betaler hele telefonregningen når formålet er å dekke kostnader ved at arbeidstakeren må benytte telefonen i jobbsammenheng. Tilsvarende kan arbeidsgiver dekke *kostnader til etter- og videreutdanning* for sine ansatte uten at dette er skattepliktig for arbeidstakeren, selv om også arbeidstakeren har en fordel av et slikt kurs. Det kan også diskuteres om skattefritak på velferdsgoder som *personalrabatter, subsidiert kantine, tilgang på bedriftshytte* mv. skal regnes som skatteutgifter eller ikke.

- *Skattefrie institusjoner* er organisasjoner, foreninger, stiftelser mv. som ikke har erverv som formål. Eksempelvis er frivillige organisasjoner fritatt for skatt på medlemskontingent og innsamlede midler. Dette skattefritaket regnes ikke som en skatteutgift. Slike institusjoner er skattepliktig for eventuell økonomisk virksomhet de måtte drive, men kun dersom den skattepliktige omsetningen er over 70 000 kroner pr. år. For veldedige organisasjoner er grensen 140 000 kroner pr. år. Bunnbeløpet er innført av forenklingshensyn, men kan i prinsippet regnes som en særskilt fordel sammenliknet med virksomheter som er skattepliktige uavhengig av omsetningens størrelse.
- Etter gjeldende regler kan det gis nedsettelse i skatt for personer med arbeidsopphold i utlandet som overstiger ett år – ettårsregelen. En skattyter som oppfyller vilkårene, får nedsatt den delen av norsk skatt som svarer til den norske skatten på den utenlandske lønnsinntekten. Forutsatt at det ikke foreligger en skatteavtale

som gir Norge eksklusiv beskatningsrett, har ettårsregelen betydning ved opphold i alle land. Differansen mellom det slike skattytere betaler i skatt i oppholdslandet og det de ellers ville ha betalt i Norge, kan ses på som skatteutgift.

- *Frivillige organisasjoner er fritatt for arbeidsgiveravgift* for ansatte som tjener inntil 30 000 kroner i frivillige organisasjoner med samlede lønnsutgifter på inntil 300 000 kroner.
- Det skal under visse vilkår ikke svares *arbeidsgiveravgift for lønnet arbeid i privat hjem og fritidsbolig* dersom beløpet samlet sett ikke er høyere enn 30 000 kroner pr. år.
- Det skal ikke svares *arbeidsgiveravgift av godtgjørelse for privat pass av barn* som er under 12 år, eller som har særskilte omsorgsbehov, selv om beløpet overskrider 30 000 kroner pr. år.
- 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. Arveavgiftsutvalgets utvalgsundersøkelse, jf. NOU 2000: 8, avdekket at det i praksis er eiendeler som ikke i alle tilfeller blir verdsett til markedsverdien. Dette gjelder bl.a. boligeiendommer. Det er imidlertid vanskelig å regne dette som en skatteutgift siden det etter loven er salgsværdien som skal legges til grunn. Juridisk person med allmenntilgitt formål, skal ikke betale avgift av arv og gave. Enkelte av disse institusjonene, bl.a. sykehjem, museer og universitetene, får betydelige offentlige overføringer. Fritaket for arveavgift vil øke inntektsgrunnlaget for dem som mottar arv utover det som bevilges av det offentlige, og slik sett kunne dette blitt regnet som en indirekte støtte og dermed som en skatteutgift. Departementet har likevel valgt å legge til grunn at arveavgiftsfritaket ikke er en skatteutgift, ettersom arveavgiftsfritaket også gjelder frivillige organisasjoner som normalt ikke vil være skattepliktige for sin ordinære virksomhet. Arveavgiftsstatistikken bygger på administrative data som samles inn kun for avgiftsformål. Derfor er det enkelte be-

grensninger i de opplysningene statistikken inneholder. Det gjelder bl.a. hvilke eiendeler som inngår i de enkelte arveloddene. Av denne grunn er det ikke, uten omfattende, empiriske undersøkelser, mulig å beregne provenyendringer av for eksempel å fritta visse formuesobjekter fra avgift på arv og gave.

4.5.4 Skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til avgiftsreglene

Merverdiavgiftssystemet

Merverdiavgiften er en fiskal avgift på forbruk. Avgiften ble innført i 1970 og omfattet ved innføringen alle varer og enkelte utvalgte tjenester. Ved merverdiavgiftsreformen fra 1. juli 2001 ble det innført generell avgiftsplikt også på tjenester. Statens inntekter fra merverdiavgiften er for 2004 anslått til om lag 138 mrd. kroner.

Noen varer og tjenester er utenfor merverdiavgiftssystemet, enten fordi det er teknisk vanskelig å legge merverdiavgift eller fordi virksomheten ikke driver omsetning i vanlig forstand, slik at virksomheten ville levert negative avgiftsoppgaver. Avgiftsplikt for virksomheter som genererer negative inntekter til staten er ikke i tråd med merverdiavgift som fiskal avgift. Dette betraktes vanligvis ikke som avvik fra merverdiavgiftssystemet.

Det er imidlertid innført en rekke unntak av andre grunner. Dette gjelder følgende unntak:

1. Utenfor avgiftssystemet
2. Lavere avgiftssats enn 24 prosent
3. Avgift med nullsats
4. Andre særregler

Utenfor merverdiavgiftssystemet

En lang rekke tjenester er utenfor avgiftssystemet, jf. tabell 4.8. Dette innebærer at de ikke er merverdiavgift på omsetningen av tjenestene og at slike virksomheter heller ikke får fradrag for merverdiavgift på avgiftspliktige varer og tjenester som de

Tabell 4.8 Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor merverdiavgiftssystemet. Mill. kroner. 2004

Romutleie	850
Undervisningstjenester og kjøreskoler	300
Kino og konserter	200
Fornøylesparker, sirkus og diskotek	300
Billettinntekter for idrettsarrangementer	50
Tannhelsetjenester	600
Andre tjenester	100

Kilde: Finansdepartementet.

kjøper til bruk i virksomheten. Tabellen viser skatteutgiften ved at enkelte tjenester er utenfor avgiftssystemet.

Lavere avgiftssats enn 24 prosent

Fra 1. juli 2001 ble avgiftssatsen på matvarer (og alkoholfrie drikkevarer) redusert til 12 prosent. Det er beregnet at dette gir en skatteutgift på om lag 7 mrd. kroner på årsbasis. Fra 1. januar 2004 ble NRKs allmennkringkastingsvirksomhet omfattet av merverdiavgift med 6 prosent sats. Dette gir en skatteutgift på om lag 600 mill. kroner. Fra 1. mars 2004 ble persontransport innlemmet i merverdiavgiftssystemet med redusert sats på 6 prosent. Den reduserte satsen medfører en skatteutgift på 2 500 mill. kroner på årsbasis sammenlignet med full sats 24 prosent.

Avgift med nullsats

Avgift med nullsats innebærer at tjenesteyteren får tilbake («trekker fra») betalt merverdiavgift på varer og tjenester til bruk i virksomheten, uten at det legges avgift på varer/tjenester som omsettes (nullsats). Tabell 4.9 viser provenytapet for staten, på årsbasis, ved fritak med null-sats.

Tabell 4.9 Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften. Mill. kroner. 2004

Aviser	1 050
Tidsskrifter	100
Bøker	1 250
El-kraft mv. i Nord-Norge	630
El-biler	10

Kilde: Finansdepartementet.

Andre særregler for merverdiavgift på varer

Det er bl.a. ikke merverdiavgiftsplikt på anskaffelse av fiskefartøyer, andre skip over 15 meter og luftfartøyer til yrkesmessig transport.

Fiskale særavgifter

Tabell 4.10 gir en samlet fremstilling av skatteutgiftene knyttet til fiskale særavgifter i 2004.

- *Alkohol- og tobakkavgiftene* blir regnet som fiskale avgifter, men de har også en helsemessig begrunnelse. Fritaket for teknisk sprit blir ikke regnet som en skatteutgift. Ved utenlandsreiser kan alle personer ta med en viss kvote alkohol og tobakk avgiftsfritt inn i landet. Dette innebærer en særbehandling av dem som reiser utenlands, og blir ansett som en skatteutgift. Det er

på usikkert grunnlag anslått at dette gir en skatteutgift på i størrelsesorden 1250 mill. kroner pr. år. I dette regnestykket er det lagt til grunn at tilsvarende mengde hadde blitt kjøpt avgiftbelagt innenlands.

- *Grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer* gir et årlig proveny på om lag 500 mill. kroner. Fritaket for melk og melkeprodukter, råsaft, juice mv. kan betraktes som en skatteutgift. Skatteutgiften kan beregnes til om lag 470 mill. kroner.
- *Engangsavgiften på motorvogner* er en fiskal avgift. Avgiftssatsene varierer mye mellom bilkategorier, fra personbiler med svært høy avgift, til lastebiler og busser som ikke er avgiftsbelagt. Det er et hovedsyn er at det ikke er naturlig å legge større fiskale avgifter på kjøretøyer som benyttes i næringsdrift. Men visse kjøretøyer med redusert avgift benyttes i stor grad av husholdninger, bl.a. kombinerte biler. Det er anslått at den reduserte avgiften for kombinerte biler gir en skatteutgift på om lag 190 mill. kroner.
- *Årsavgiften* er en fiskal avgift med differensierte satser. Personbiler og varebiler mv. er pålagt høy sats (kroner 2755), lastebiler, kombinerte biler en middels sats (kroner 1745), motorsykler (kroner 1550), campingtilhengere (kroner 920). Utover dette er det en del unntak for avgift (drosje, ambulanse mv.).
- *Omregistreringsavgiften* er en fiskal avgift, som kan betraktes som et alternativ til merverdiavgift ved omsetning av brukte kjøretøyer. Strukturen på avgiften er knyttet til en antatt verdi på kjøretøyene. Avgiften er gradert etter kjøretøytype, kjøretøystørrelse og alder. Strukturen på avgiften er helt ulik engangsavgiften (som gjelder ved omsetning av nye kjøretøyer). Mens engangsavgiften er særlig høy for personbiler, er omregistreringsavgiften stort sett stigende mhp. kjøretøystørrelse, og er dermed høyest for store lastebiler og tilhengere. Provenyet fra omregistreringsavgift på busser, lastebiler og varebiler utgjør om lag 230 mill. kroner pr. år, og kan betraktes som en skattesanksjon.
- *Dokumentavgiften* utgjør 2,5 pst. av omsetningsverdien ved overdragelse av fast eiendom og er fiskalt begrunnet. Avgiften omfatter alle typer eiendommer, bolig- og fritidseiendom og næringseiendommer. Ved oppløsning av borettslag mv. betales det imidlertid kun et beløp på 1000 kroner, noe som gjør det avgiftsmessig mer gunstig å kjøpe en slik leilighet. Redusert avgift og ikke avgiftsplikt ved overdragelse av borettslagsboliger utgjør en skatteutgift på om

Tabell 4.10 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter. Mill. kroner. 2004

Tax-free kvoter på alkohol og tobakk ¹	1 250
Grunnavgift på engangsemballasje	470
Redusert engangsavgift kombinerte biler .	190
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-135
Redusert årsavgift for campingvogn, kombinerte biler, motorsykler	225
Omregistreringsavgift for busser, lastebiler og varebiler til bruk i næringsvirksomhet	-230
Dokumentavgift: næringslivets innbetalinger	-600
Dokumentavgift: reduksjon/ fritak for borettslagsleiligheter mv.	700

¹ Punktanslag. Anslaget er svært usikkert og i størrelsesorden 1–1,5 mrd. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

lag 700 mill. kroner pr. år. Det er en del særregler/ fritak for avgift, bl.a. ved arv og overdragelse mellom ektefeller. Provenyet fra dokumentavgiften ved omsetning av næringseiendommer utgjør i størrelsesorden 600 mill. kroner pr. år, og betraktes som en skattesanksjon.

Miljø- og energirelaterte særavgifter

- *El-avgiften* er 9,67 øre pr. kWh og betales for elektrisk kraft som leveres eller innføres til bruk i landet. El-avgiften kan betraktes som et energipolitisk virkemiddel, der et av formålene er å bidra til å dempe kraftforbruket i Norge. El-avgiften ble endret fra 1. juli 2004. Det er fritak for bruk i bestemte kraftintensive prosesser og veksthusnæringen. Industrien ellers blir ilagt minimumssatsen i EU, 0,45 øre pr. kwh. Administrasjonsbygg i industrien ilegges full el-avgift. Næringsvirksomhet utenom industrien ilegges full el-avgift. Det er avgiftsfritak for husholdninger i tiltaksområdet i Nord-Troms og Finnmark. Fritaket for industri mv. er anslått å gi et proveny tap på 4600 mill. kroner. Fritaket for Nord-Troms og Finnmark utgjør om lag 200 mill. kroner.
- *Avgifter på bensin og diesel* kan i stor grad betraktes som vegbruks- og miljøavgifter. Bensinavgiften er kr 3,96 pr. liter (blyfri) mens autodieselavgiften er kr 2,88 pr. liter (vanligste type). Det er vanlig også i andre land at avgiften på bensin er høyere enn på diesel. Stort sett blir bensin brukt i mindre biler av husholdninger (personbiler) mens autodiesel særlig benyttes

- av større biler i næringsdrift (lastebiler, busser mv). Det er anslått at den lavere satsen på autodiesel enn på bensin gir en skatteutgift på rundt 1 700 mill. kroner pr. år. Det er enkelte andre fritak fra disse avgiftene, bl.a. for traktorer, anleggsmaskiner, motorsager, båter og snøscootere i veiløse strøk. Dette er hovedsakelig anvendelser utenfor vegnettet.
- *CO₂-avgiften* er en miljøavgift, knyttet til globale miljøvirkninger. Dette kan tilsi at satsen burde være lik for alle anvendelser, basert på utslippsmengde. Det er imidlertid ulike satser for ulike produkter og anvendelser, og det er i tillegg en del anvendelser som er fritatt for CO₂-avgiften. Avgiftssatsen for bensin er 76 øre pr. liter, mens normalsatsen på mineralolje er 51 øre pr. liter. Avgift på utslipp av CO₂ på sokkelen er som for bensin. Det er en rekke fritak for *avgiften på mineralolje*, bl.a. for skip i utenriksfart, fiske i nære og fjerne farvann og utenriks luftfart. Dessuten har sildemel-, fiskemel- og treforedlingsindustrien redusert sats, med 30 øre pr. liter for mineralolje. Det er samme reduserte sats for bl.a. innenriks luftfart, godstransport i innenriks sjøfart og supplyflåten. Det er anslått at høyere avgift på bensin enn normalsatsen på mineralolje gir en skattesanksjon på om lag 1,75 mrd. kroner. Videre er det anslått at fritak eller redusert sats i forhold til normalsatsen på mineralolje gir en skatteutgift på rundt 1 mrd. kroner.
 - *SO₂-avgiften* på mineralolje er en miljøavgift. Den generelle avgiftssatsen er 7 øre pr. liter pr. påbegynt 0,25 pst. vektandel svovel, men med en nedre grense for avgiftsplikt på 0,05 pst. svovelinnhold. Det er redusert sats for bl.a. ildandføringsanlegg og drivstoff for anlegg på sokkelen. Det er videre fritak for bl.a. mineralolje til skip i utenriksfart, fiske i fjerne farvann og forbrenningsanlegg. Reduserte satser og fritak regnes som skatteutgifter. Det er beregnet at fjerning av fritak og reduserte satser ville gitt et statlig merproveny på om lag 235 mill. kroner pr. år.
 - *Avgiften på sluttbehandling* av avfall ble innført fra 1. januar 1999. Avgiften skal prise miljøkostnadene ved sluttbehandling av avfall og stimulere til avfallsminimering. Avgiftssatsen på avfall levert til deponering er differensiert ut fra miljøstandarden på anlegget. Avgiftssatsen på avfall til anlegg med høy miljøstandard er på 400 kroner pr. tonn mens satsen for avfall til anlegg med lav miljøstandard er på 522 kroner pr. tonn. Differensieringen skal i prinsippet prise ulike miljøkostnader ved avfallsbehandling i ulike anlegg. Avgiften på avfall levert til forbrenning er lagt om fra 1. juli 2004 til en avgift på utslipp.

Satsene er fastsatt på bakgrunn av anslag på miljøkostnader ved utslipp av de enkelte stoffer. Sluttbehandling av spesialavfall og restavfall fra utnyttelse av returfiber i treforedlingsindustrien er fritatt for avgift. Dette gir et anslått provenytap på 10 mill. kroner pr. år.

- *Grunnavgift på fyringsolje* ble innført fra 1. januar 2000. Hensikten med avgiften var å unngå at økningen av elektrisitetsavgiften medførte overgang til fyring med olje. Treforedling og sildemelindustrien har fritak for grunnavgiften. Dette er beregnet å gi et provenytap på om lag 115 mill. kroner pr. år.

Noen ikke tallfestede skatteutgifter knyttet til avgiftsreglene

Skatteutgifter der en foreløpig ikke har kunnet tallfeste fordelene som ligger i de ulike ordningene:

- Det er redusert *engangsavgift for varebiler*. Varebiler brukes både til næringsformål og private formål, og den lave avgiften skal i prinsippet regnes som skatteutgift dersom bilene kjøpes av privatpersoner, og som en skattesanksjon dersom de brukes til næringsformål. Departementet har imidlertid ikke grunnlag for å skille mellom kjøp til de to formålene. Det er også *fritak for el-biler og hybridbiler*, noe som må regnes som en skatteutgift.
- *Avgift på båtmotorer* anses som en fiskal avgift, og følgelig er fritaket for fiskebåter ikke en skatteutgift. *Fritaket for el-motorer* er derimot en skatteutgift.

Tabell 4.11 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter. Mill. kroner. 2004

Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for industri mv.	4 600
Forbruksavgiften på elektrisk kraft: fritak for Nord-Troms og Finnmark	200
Lavere avgift på autodiesel enn på bensin	1 700
Høy CO ₂ -avgift på bensin og på sokkelen ¹	-1 750
Fritak eller redusert CO ₂ -avgift på enkelte anvendelser	1 000
Fritak eller reduserte satser SO ₂ -avgift	235
Sluttbehandlingsavgift av avfall: fritak for returfiber	10
Grunnavgift på fyringsolje: fritak for treforedlings- og sildemelindustrien	125

¹ Hhv. 570 mill. kroner på bensin og 11 180 mill. kroner på sokkelen (brutto). Nettovirkningen på sokkelen, når en tar hensyn til at denne kan trekkes fra mot særskatten og at SDØE betaler deler av avgiften, er 175 mill. kroner

4.5.5 Skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger

I dette avsnittet gis det en oversikt over skattetafet som ligger i at enkelte offentlige stønader er skattefrie, der referansesystemet er en situasjon hvor alle trygdeytelser antas å være skattepliktige på linje med lønnsinntekter. Tabell 4.12 gir en oversikt over de skattefrie overføringsordningene.

Utgangspunktet for beregningen er at stønads-mottakerne i en situasjon med skatteplikt skal sitte igjen med det samme etter skatt som i en situasjon uten skatteplikt. Det forutsettes med andre ord at innføringen av skatteplikt ville ført til en tilsvarende økning i bruttonivået på ytelsene. For barnetrygden er eksempelvis barnetrygdsatsene økt så mye at nettoutgiftene til det offentlige og nettoytelsen til mottakerne er uendret selv om barnetrygden er gjort skattepliktig. Nivået på bruttoytelsen vil i dette tilfellet være avhengig av skatteposisjonen til den enkelte. Eksempelvis vil en skattyter som betaler toppskatt, motta et høyere nivå på bruttoytelsene enn en skattyter som ikke betaler toppskatt. Økningen i skatteinntektene samlet sett vil i dette tilfellet tilsvare økningen i trygdeutbetalingene. I tillegg vises anslag for den isolerte virkningen av å oppheve skattefordelene uten noen kompensasjon i form av økt bruttotrygd (kolonnen til venstre), dvs. provenytapet eller skatteutgiften knyttet til at disse ytelsene etter gjeldende regler er unntatt ordinær beskatning.

Beregningene er utført på Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Anslagene er usikre, både fordi modellen er basert på en utvalgsundersøkelse, og fordi det er usikkerhet knyttet til denne måten å anslå bruttooverføringer på.

Nedenfor følger en oversikt over skattefrie og skattefaviserte overføringsordninger.

- *Barnetrygd* gis pr. barn uavhengig av foreldrenes inntekt. Det gis ekstra barnetrygd i Nord-Troms og Finnmark.
- *Kontantstøtte* gis for ett- og toåringer som ikke går i offentlig subsidiert barnehage. Den gis uavhengig av foreldrenes inntekt.
- *Økonomisk sosialhjelp* ytes av kommunene, og er ment å være en midlertidig ytelse som kan gis etter en individuell vurdering for å sikre at ingen står uten midler til å dekke kostnader til livsopphold. Ved utmåling av sosialhjelp tas det hensyn til andre inntektskilder mottakeren har fra lønn, andre offentlige overføringer mv., slik at sosialhjelpen skal dekke forskjellen mellom mottakerens andre inntekter og nødvendige utgifter til livsopphold.
- *Bostøtte* kan gis inntil en øvre beløpsgrense til visse barnefamilier og pensjonister. Formålet er

å gi disse bedre mulighet til å skaffe seg en nøktern, men god, bolig. Ordningen er behovsprøvd mot inntekt.

- Kvinner som føder barn, men som ikke har rett til fødselspenger, får en *engangsstønad ved fødsel* for hvert barn. I motsetning til fødselspenger er engangsstønaden en skattefri ytelse.
- *Grunnstønad* skal gi økonomisk kompensasjon for nødvendige ekstrautgifter til tekniske hjelpemidler, transport mv. som følge av varig sykdom, skade eller lyte.
- *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 normalt inntil yngste barn har fullført fjerde skoleår. Det gis inntil 64 pst. kompensasjon for faktiske utgifter inntil en øvre beløpsgrense.
- Det finnes i tillegg enkelte andre skattefrie ytelseser fra folketrygden, men der det ikke er mulig å anslå fordelene ved hjelp av skattemodellen LOTTE. Det gjelder bl.a. engangsstønad ved adopsjon, 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 lønnsakere med tilsvarende inntekt. Dette gjelder på alle inntektsnivåer, men forskjellen er relativt størst for personer med lave inntekter. De viktigste reglene er knyttet til lavere trygdeavgift på pensjonsinntekt (3 pst.), særfradrag for alder og uførhet (18 360 kroner) og at pensjonister med lav eller midlere inntekt får redusert inntektskatten etter en særskilt skattebegrensningsregel. Dette er illustrert i figur 2.4 i St.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Fordelen ved de særskilte skattereglene for pensjonister i tabell 4.12 er anslått på tilsvarende måte som de skattefrie overføringene, ved at en i Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE har «blåst opp» de aktuelle trygdeinntektene slik at nettoutgiftene til det offentlige er uendret selv om trygdeinntekter skattlegges etter de samme reglene som lønnsinntekter. Det innebærer at de som omfattes av disse særskilte reglene, i *gjennomsnitt* sitter igjen med det samme som etter gjeldende regler, selv om ytelsene skattlegges som lønn.

Tabell 4.12 Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer. Mill. kroner. 2004

	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	4 620	7 240
Kontantstøtte	1 060	1 600
Økonomisk sosialhjelp	1 210	1 790
Bostøtte	430	650
Engangsstønad ved fødsel	80	110
Grunnstønad	420	610
Hjelpestønad	240	300
Stønad til barnetilsyn	240	360
Særskilte skatteregler for pensjonister mv. ...	14 880	22 020
Engangsstønad ved adopsjon	–	–
Attføringsstønad	–	–
Utdanningsstønad	–	–
Gravferdsstønad	–	–
Stønader for visse helsetjenester	–	–
Enkelte andre skattefrie ytelser	–	–

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte

5.1 Hovedlinjer i strukturpolitikken

Produksjonen i Fastlands-Norge utgjør om lag $\frac{3}{4}$ av den samlede verdiskapingen i norsk økonomi i 2004, og denne andelen vil vokse betydelig etter hvert som produksjonen av petroleum flater ut og over tid går ned. Over tid er det vår evne til å utnytte landets samlede ressurser så effektivt som mulig som er avgjørende for veksten i verdiskaping og velstand.

Økonomier som vokser raskt, og har lav arbeidsledighet over tid, er kjennetegnet ved høy omstillingstakt og god evne til å ta i bruk ny teknologi og nye måter å organisere produksjonen på. Evnen til omstilling og innovasjon innebærer at ressursene brukes der de kaster mest av seg, og at ledige ressurser raskt fanges opp i verdiskapende anvendelser. Strukturpolitikken omfatter tiltak for å øke effektiviteten og produksjonsevnen i økonomien. Regjeringen legger særlig vekt på strukturpolitiske tiltak på følgende områder:

- *Modernisere offentlig sektor* med sikte på økt produktivitet, kvalitet og brukervennlighet, samtidig som ressursene kanaliseres til de områdene der behovene er størst. Bedre kvalitet og effektivitet i offentlig sektor, f.eks. i utdannings- og helsesektoren, har stor betydning også for verdiskapingen i privat sektor. Regjeringen legger vekt på å utforme styringssystemer som motiverer til økt produksjon og kvalitet, samtidig som hensynet til kostnadskontroll ivaretas. Private tilbydere skal slippes til på like vilkår der det er hensiktsmessig. Moderniseringen av offentlig sektor er omtalt i avsnitt 5.4.
- Sikre effektiv ressursbruk gjennom *virksom konkurranse og reguleringsreformer*. Den nye konkurranse-loven har gitt myndighetene et effektivt virkemiddel for å fremme effektiv konkurranse. Regjeringen vil høsten 2004 legge fram en stortingsmelding om konkurransepolitikk. På enkelte områder er det nødvendig med særskilt regulering utover konkurranse-loven for at markedene skal fungere effektivt. Reguleringsreformer kan gi rom for konkurranse på områder der det tidligere bare har vært offentlige monopoler. Regjeringen har bl.a. startet å etablere anbudskonkurranse for persontrans-

port på jernbane, og har sendt på høring et forslag om å avvikle Postens gjenværende enerettsområde. Problemstillinger knyttet til konkurranse og regulering er omtalt i avsnitt 5.3.

- Innrette *næringsstøtten* med sikte på å bidra til økt verdiskaping. Dette tilsier bl.a. at støtten bør vris mer i retning av å styrke forskning og utvikling. Støtteordningen Skattefunn er et sentralt virkemiddel i Regjeringens satsing på forskning og utvikling (FoU), og vil bli evaluert for perioden 2002–2006. Støtte til enkelt næringer må vurderes kritisk, enten den finner sted gjennom budsjettstøtte, skatteutgifter eller skjerming mot konkurranse. Det er grunn til å anta at en ny avtale i Verdens handelsorganisasjon (WTO) vil gi økt markedsadgang for fisk og fiskevarer, men samtidig kreve omstillinger i landbruket. Næringsstøtte er omtalt i avsnitt 5.2.

Miljøpolitikken bør innrettes slik at ulike miljømål oppnås på en mest mulig effektiv måte. Oppfølgingen av handlingsplanen for bærekraftig utvikling er omtalt i avsnitt 5.5, mens det er gitt en omtale av virkemidler i klimapolitikken i avsnitt 5.6.

Arbeidskraften er den viktigste ressursen i økonomien. Et godt fungerende arbeidsmarked er dermed sentralt for effektiv ressursutnyttelse. En nærmere omtale av sysselsettingspolitikken er gitt i avsnitt 3.6.

Skatter og avgifter påvirker ressursutnyttelsen i økonomien. Kapittel 4 om skatter og avgifter gir en oversikt over Regjeringens skatteopplegg for 2005.

5.2 Næringsstøtte

5.2.1 Utvikling i næringsstøtten

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter eller næringsaktører særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til skjerming fra utenlandsk konkurranse.

All næringsstøtte vil påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. Samtidig er det real-

Boks 5.1 Strukturpolitiske tiltak 2003–2004

Januar 2003	<ul style="list-style-type: none"> – Skattefunn utvidet til alle foretak (tidligere bare SMB). – Klagenemnda for offentlige anskaffelser åpnet. – Åpnet for konkurranse om godstransport på jernbanenettet. – Åpnet for bruk av anbudskonkurranse for drift av ferjeruter på veinettet (som tidligere for buss- og båtruter).
April 2003	<ul style="list-style-type: none"> – Åpningstidsloven opphevet.
Juli 2003	<ul style="list-style-type: none"> – Postens enerett avgrenset til adressert brevpost med vekt inntil 100 g og pris inntil tre ganger grunntaksten (tidligere 350 g og fem ganger grunntaksten). – Tidsfrister for kommunenes behandling av byggesaker og reguleringsplanforslag. – Ny lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) iverksatt.
August 2003	<ul style="list-style-type: none"> – Kvalitetsreformen innført fullt ut ved universiteter og høyskoler.
November 2003	<ul style="list-style-type: none"> – Salg av enkelte reseptfrie legemidler utenom apotek.
Desember 2003	<ul style="list-style-type: none"> – Lansering av AltInn (felles portal for elektronisk innrapportering til flere etater). – Tildeling av 50 nye laksekonsesjoner.
Januar 2004	<ul style="list-style-type: none"> – Innovasjon Norge etablert ved sammenslåing av SND, Norges Eksportråd, SVO og Norges Turistråd. – Staten overtok ansvaret for barne- og familievern fra fylkeskommunene. – Åpnet for konkurranse når det gjelder statlig kjøp av persontransport på jernbane. – Kystfiskeflåten kan benytte strukturkvoter og, som prøveordning, driftsordninger. – Eksportavgiften på laks til EU redusert fra 2,7 pst. til 0,75 pst. – Senter for statlig økonomistyring (SSØ) etablert.
Februar 2004	<ul style="list-style-type: none"> – Femårig etableringsstopp for kjøpesentre utløp.
Mai 2004	<ul style="list-style-type: none"> – Ny konkurranselov iverksatt.

økonomiske 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. I motsatt fall vil næringsstøtten lett kunne bidra til lavere verdiskaping og et næringsliv som har liten evne til innovasjon og omstilling. For en nærmere omtale av ulike begrunnelser for næringsstøtte, vises det til avsnitt 5.2.1 i Nasjonalbudsjettet 2004.

Finansdepartementet gjennomfører årlig beregninger av *statlig budsjettmessig næringsstøtte finansiert over budsjettets utgiftsside*, jf. tabell 5.1. 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 admini-

strasjonskostnader 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) er heller ikke medregnet, men beregnet og presentert i tabell 5.3.

Finansdepartementets beregninger kan ikke sammenliknes direkte med internasjonale beregninger av næringsstøtte i andre land på grunn av forskjeller i metodikk og utvalg.

Den totale næringsstøtten over budsjettets utgiftsside var på 17,6 mrd. kroner i 2003. Dette er en nedgang på 6,6 pst. fra nivået i 2002 regnet i faste priser. I løpet av perioden 1995–2003 er den budsjettmessige næringsstøtten redusert med om lag 25 pst. reelt. Næringsstøttens andel av BNP har falt fra 2 pst. i 1995 til 1,1 pst. i 2003.

Tabell 5.1 Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring 1992–2004. Nettokostnader¹. Mrd. 2003-kroner²

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ³
Landbruk ⁴	15,5	15,3	14,9	14,8	14,5	14,6	13,0	13,2	12,2	11,7
Fiske og havbruk	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2
Industri, bergverk og privat tjenesteyting	6,3	6,3	5,7	5,5	5,3	5,1	4,3	4,7	4,3	4,1
Ikke næringsfordelt ⁵	1,2	1,0	1,0	0,8	0,8	1,0	0,9	0,6	0,8	0,7
Totalt	23,4	22,9	21,9	21,4	20,9	21,1	18,6	18,8	17,6	16,8

¹ Nettokostnader beregnes som differansen mellom de årlige utgifts- og inntektsstrømmene under en ordning. Utgifter er bl.a. utbetaling av tilskudd, tapsavskrivning på lån, innlånskostnader på utestående lån, konstaterte tap på garantier og manglende avkastning på aksjer. Inntekter er bl.a. renteinntekter og garantipremie/provisjon. Tallene er i noen grad revidert i forhold til tidligere år.

² Deflatert med prisindeksen for BNP for Fastlands-Norge.

³ Anslag. For støttetiltak hvor poster i statsbudsjettet er benyttet, er tilleggsbevilgningene i 2004 inkludert.

⁴ Tallene for 2004 er justert for endringer som ble vedtatt under årets jordbruksoppgjør.

⁵ Omfatter bl.a. tilrettelegging for regional næringsutvikling, utbetalt støtte fra Innovasjon Norge som ikke er registrert på næring, og enkelte arbeidsmarkedstiltak.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 5.2 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2003-kroner¹

Formål	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
FoU	822	927	981	834	779	728	794	680	487
Regional	1770	1521	1776	1524	1543	1719	1675	1374	1554
SMB ²	597	631	828	627	437	424	404	327	339
Miljø og energi	197	148	197	162	176	146	196	366	318
Ekspert og bedriftssamarbeid ³	361	387	291	279	260	247	207	203	201
Næringsrettet støtte ⁴	18 827	18 678	17 397	17 690	17 536	17 384	14 867	15 589	14 443
Herav:									
Jordbruk	14996	14803	14427	14352	14095	14215	12558	12806	11778
Skogbruk	295	289	276	312	234	259	260	280	264
Reindrift	129	134	129	124	116	124	143	123	115
Fiske og havbruk	382	256	289	253	256	292	253	135	146
Skipsbygging ⁵	1537	1501	1010	1555	1957	1592	720	1190	751
Sjøfart ⁶	454	445	516	491	357	333	319	332	690
Presse	129	126	114	107	97	106	108	127	121
Film	219	195	187	207	173	143	208	237	235
Statsaksjeselskap ⁷	440	337	92	133	131	319	262	157	100
Arbeidsmarkedstiltak ⁸	320	256	175	123	19	143	48	20	27
Annet ⁹	90	41	207	56	30	39	181	110	129
Sum	23424	22925	21944	21428	20912	21150	18633	18825	17585

¹ Deflatert med prisindeksen for BNP for Fastlands-Norge.

² Omfatter bl.a. utbetalinger fra Innovasjon Norges (IN) landsdekkende tilskuddsordning, veiledning, etablererstipend, SMB-program for eksport og INs tapsavsetninger til såkornfondene.

³ Omfatter bl.a. støtte til internasjonalisering og utbetalinger til næringsssamarbeid med Øst-Europa. Av ordningene under GIEK inngår bare anbudsgarantiordningen og u-landsordningen. For GIEKs andre ordninger er nettokostnadene negative de fleste årene i perioden.

⁴ De oppgitte tallene omfatter i tillegg til de spesifiserte næringene, også bl.a. utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten.

⁷ Omfatter også enkelte selskap hvor staten har deleie.

⁸ Omfatter utbetalinger til bedriftsintern opplæring og andel av utbetaling til utdanningsvikariater. Forbruk under bedriftsintern opplæring i 2001 var i stor grad rettet inn mot offshorerettet verfts- og leverandørindustri.

⁹ Omfatter Innovasjon Norges landsdekkende risikolån og garantiordninger.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 5.1 illustrerer hvordan den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordeler seg på hovednæringer. Utbetalingene fra bl.a. horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring.

Landbruksstøtten utgjør 70 pst. av den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2003. I løpet av de 10 siste årene er realverdien av støtten til landbruket redusert, men i langt mindre grad enn den samlede støtten til næringslivet for øvrig. Det meste av den budsjettmessige støtten til landbruket gis over jordbruksavtalen som inngås mellom staten og jordbruksorganisasjonene. Nærmere omtale av landbruksstøtten er gitt i avsnitt 5.2.2.

I tabell 5.2 er den totale næringsstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil inneholde elementer av skjønn. En del støtteordninger kan oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten søkt plassert etter det primære formålet for den aktuelle ordningen. Det framgår at støtte *forbeholdt bestemte næringer* (næringsspesifikk støtte) fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

Ved siden av landbruk mottok *skipsbygging og sjøfart* betydelig driftsstøtte i 2003. Ordningen med kontrakttilskudd til verft for bygging av skip ble avviklet for kontrakter inngått f.o.m. 1. januar 2001. Utbetalingene fra denne ordningen, som finner sted når fartøyene leveres, blir avsluttet i 2004. En ny, mer begrenset støtteordning for deler av skipsbyggingsindustrien ble imidlertid innført i 2003 med hjemmel i EØS-avtalens midlertidige tilleggsregelverk for skipsbyggingsindustrien, jf. nærmere omtale i avsnitt 5.2.2. En ordning med tilskudd til fergereederiene i utenriksfart trådte i kraft fra 1. juli

2002. Ordningen innebærer at fergereederiene får refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til mannskap innenfor ordningen. Etter vedtak i Stortinget ble ordningen utvidet til også å gjelde offshorefartøyer i NOR-registeret fra 1. juli 2003. Sjøfartsnæringen mottar i tillegg støtte ved at rederiene får refundert en gitt prosent av sine brutto lønnsutgifter for visse fartøytyper.

Den næringsrettede støtten til *fiskerisektoren* viser fortsatt nedgang etter at støtten over fiskeriatvallen ble kraftig redusert i årene 1991–1994. Over budsjettets utgiftsside mottar fiskerinæringen nå mer støtte fra generelle ordninger enn fra ordninger målrettet mot næringen. Utbetalt støtte over fiskeriatvallen var på 110,9 mill. kroner i 2003. Det ble brudd i forhandlingene mellom staten og Norges Fiskarlag om fiskeriatvtale for 2004, og Stortinget vedtok et støttebeløp på 50 mill. kroner. Stortinget sluttet seg i juni 2004 til at hovedavtalen for fiskerierne (fiskeriatvallen) skal sies opp fra 1. januar 2005. Enkelte støtteordninger videreføres likevel innenfor en egen bevilgning på 50 mill. kroner. En omtale av reguleringene i fiskeri- og havbruksnæringen er gitt i avsnitt 5.3.3.

Støtten til *tapsbringende statselskap* er i stor grad avviklet. Etter 2001 er det heller ikke bevilget tilskudd til Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S på Svalbard, som er det siste store industriforetaget som har mottatt årlige tilskudd. Manglende avkastning på aksjekapitalen i SIVA, som også omfatter IT-Fornebu, var med å øke støtten til statselskap i årene 2001–2003.

Den generelle støtten til FoU og regionalutvikling over budsjettets utgiftsside utgjorde henholdsvis 0,5 mrd. kroner og 1,5 mrd. kroner i 2003. Næringsstøttetallene til FoU omfatter bare støtte til prosjek-

Tabell 5.3 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

	2003	2004
<i>Regional</i>	5 150	4 610
– Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ²	5 050	4 560
– Dobbel avskrivningssats for forretningsbygg i distriktene	i.b.	i.b.
– Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for Nord-Troms og Finnmark ³	100	50
<i>FoU</i>		
– Skattefradrag for FoU-kostnader	1 400	1 800
<i>Sjøfart</i>		
– Særskilte skatteregler for rederier ⁴	2 020	2 022
– Høy avskrivningssats innenriks skipsfart ⁵	1 260	1 260
Særfradrag for sjømenn	55	55
Fritak for og redusert CO ₂ -avgift ⁶	330	330
Fritak for og redusert SO ₂ -avgift ⁷	152	152
	223	225

Forts. tabell 5.3

	2003	2004
<i>Fiske</i>	540	550
Høy avskrivningssats fiskefartøy ⁵	45	45
Særfradrag for fiskere	205	205
Fritak for og redusert CO ₂ -avgift og SO ₂ -avgift ⁸	290	300
<i>Landbruk</i>	1 161	1 151
Særskilte skatteregler for skogbruk	10	10
Lav trygdeavgift for jordbruk og skogbruk ⁹	340	340
Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk	690	690
Særfradrag for reindrift	6	6
Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak for veksthus	25	15
<i>Luftfart</i>		
Fritak for eller redusert CO ₂ -avgift og SO ₂ -avgift	100	100
<i>Sildemel og treforedling</i>		
Redusert CO ₂ -avgift	70	70
<i>Industri</i>		
Forbruksavgiften for elektrisk kraft – fritak og redusert avgift for industri mv. ¹⁰	4 650	2 300
<i>Transport (generell)</i>	1 095	1 335
Lav avgift på autodiesel	1 430	1 700
Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-105	-135
Omregistreringsavgift for busser og lastebiler	-230	-230
Engangsgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon)	i.b.	i.b.
<i>Horisontal (generell)</i>	700	700
Dokumentavgift – næringslivets innbetalinger	-600	-600
Høy avskrivningssats for maskiner mv.	1 350	1 350

¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringslivets skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. avsnitt 4.5. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

² Ordningen er endret fra 1. januar 2004, jf. St.prp.nr 1(2003–2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

³ Ingen regional favorisering av næringslivet i regionen første halvår 2004, jf. note 10 under.

⁴ Basert på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat for perioden 1999 til 2002.

⁵ Disse skatteutgiftene er basert på gjennomsnittlige investeringstall for perioden 1999 til 2001. Skatteutgiftene er regnet i nåverdi.

⁶ Godstransport i innenriks sjøfart og supplyflåten. Skip i utenriksfart er omfattet av samme særregel, men er ikke medregnet.

⁷ Supplyflåten. Skip i utenriksfart er omfattet av de samme særreglene, men er ikke medregnet i skatteutgiftstabellen.

⁸ Unntaket for SO₂-avgiften gjelder fiske i fjerne farvann.

⁹ Anslaget overvurderer den faktiske skatteutgiften noe, jf. note til tabell 4.8 i avsnitt 4.5.

¹⁰ All næringsvirksomhet var midlertidig fritatt for el-avgiften første halvår 2004, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2004 og St. prp. nr. 63 (2003–2004). Skatteutgiften er kun beregnet for annet halvår 2004 da industrien (og veksthusnæringen) etter 1. juli er fritatt eller betaler en sterkt redusert avgiftssats på nivå med EUs minimumssats, mens annen næringsvirksomhet ilegges full avgift.

Kilde: Finansdepartementet.

ter der næringslivet er en direkte kontraktspartner, dvs. direkte bedriftsrettet forskningsstøtte. I regionalstøttetallene er det imidlertid også inkludert støtte til ulike tiltaksarbeid for regional næringsutvikling. Den direkte bedriftsrettede regionalstøtten utgjorde om lag 1 mrd. kroner.

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skat-

teutgifter) er oppført i tabell 5.3. Tabellen viser beregnede skatteutgifter i 2003 og 2004 fordelt etter formål. I tabellen er det bare tatt med den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører. Dette samsvarer ikke nødvendigvis med de skatteutgiftene som reelt sett har størst betydning for næringslivet.

Som det framgår av tabellen, øker den nærings-

spesifikke 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 skatteregler. Etter hvert er skatteutgiften også til landbruket blitt høy sammenliknet med de fleste andre sektorer. Innføring av inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk i 2000 har bidratt til dette. Den samlede skatteutgiften knyttet til særskilte ordninger for landbruket i 2004 er beregnet til om lag 1,2 mrd. kroner. Fiskerinæringen får også betydelig støtte i form av skatteutgifter.

Skattefradragsordningen for næringslivets FoU-prosjekter, som ble innført i 2002 for små og mellomstore bedrifter, ble utvidet i 2003 til å omfatte alle bedrifter uansett størrelse. Dette har medført at den direkte forskningsstøtten til foretakene nå er vesentlig større i form av skatteutgifter enn i form av tilskudd. Skattefradragsordningen er under evaluering, jf. omtale i avsnitt 5.2.3.

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som verken kommer fram på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som begrenser etableringer innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter.

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren, er det få næringer som er støttet av importvernet. 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 EU-kommisjonen i 2002 avdekket imidlertid at gjenstående handelshindre i EU er mye mer omfattende for tjenester enn for varer. Kommisjonen la i januar 2004 fram et direktivforslag om tjenester. Målet er å skape et effektivt indre marked for tjenester. Direktivforslaget er EØS-relevant.

Deregulering av kraftmarkedet i 1990-årene omfattet ikke Statkrafts kraftleveranser på myndighetsbestemte vilkår til den kraftintensive industrien og treforedlingsindustrien. Disse leveransene omfatter i dag om lag 50 pst. av kraftforbruket til denne delen av industrien. Kraftleveransene på myndighetsbestemte vilkår utløper i all hovedsak i perioden 2004–2011.

5.2.2 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 får stadig større betydning for omfanget og utformingen av næringsstøtten.

Utforming av en ny avtale for landbruket står sentralt i den pågående *forhandlingsrunden i WTO*. WTOs hovedråd vedtok 1. august 2004 rammeverket for de videre forhandlingene. Rammeverket inneholder bl.a. retningslinjer for forhandlingene om landbruk og markedsadgang for industrivarer, herunder fisk. Forhandlinger om forenklinger av handelsprosedyrer vil også bli startet opp. WTOs sjetteministerkonferanse vil bli holdt i Hong Kong i desember 2005.

Rammeavtalen legger opp til betydelig reduksjon i handelsvridende støtte til landbruket, eliminering av eksportsubsidier og vesentlig forbedret markedsadgang for landbruksvarer. Avtalen legger prinsipper og føringer for den videre forhandlingsprosessen, men det gjenstår å avklare og konkretisere de nye forpliktelsene på de ulike forhandlingsområdene. Det skal tas spesielle hensyn til utviklingslandenes behov ved utforming av de nye bestemmelsene om handel med landbruksvarer. Det skal også tas hensyn til ikke-handelsmessige forhold. Fra norsk side ble det ved inngåelse av rammeavtalen lagt vekt på at den åpner for særordninger for markedsadgang for sensitive produkter, og videre at det gjennom en egen ordning åpnes for at Norge kan videreføre en ikke ubetydelig del av vår areal- og dyrestøtte. Samtidig er det et hovedprinsipp i avtalen at land med høyest nivå på tollsatter og handelsvridende støtte skal påta seg de største reduksjonsforpliktelsene. Norge har høy tollbeskyttelse for viktige produkter i norsk landbruk. Støttenivået i Norge er blant de høyeste i verden pr. produsert enhet. Det er grunn til å anta at en ny WTO-avtale vil kreve aktive tilpasninger i norsk landbruk og landbrukspolitik. Omfanget av konsekvensene vil imidlertid først være klart når den endelige avtalen er på plass.

I dette perspektivet er det nødvendig å videreføre og forsterke Regjeringens politikk for å legge til rette for et mer konkurransedyktig og robust jordbruk. Effektivisering og kostnadsreduksjoner er nødvendig for at det skal være mulig å opprettholde et variert jordbruk over hele landet. I løpet av de siste 10 årene har antall bruk blitt redusert med 35 pst., eller nesten 30 000 enheter. Antall årsverk er redusert fra 90 000 til 68 000. Jordbruksarealet har økt svakt i samme periode. Fremdeles er norsk jordbruk dominert av små enheter med et svært

Tabell 5.4 Samlet støtte, PSE¹, i prosent av brutto næringsinntekt² i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–88	2001–2003	2001	2002	2003
Australia	8	4	3	4	4
Canada	34	19	17	20	21
EU ³	39	35	34	35	37
Island	75	67	61	69	70
Japan	61	58	59	57	58
Korea	70	64	63	68	60
New Zealand	11	2	0	2	2
Norge	70	71	68	73	72
Sveits	76	73	72	74	74
USA	25	20	23	19	18
Gjennomsnitt OECD	37	31	31	31	32

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 Brutto næringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³ EU-12 1986–94, EU-15 f.o.m. 1995.

Kilde: OECD.

høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk. Det samlede støttenivået har endret seg lite ifølge OECDs støtteberegninger, jf. tabell 5.4. Samlet støtte, inkludert beregnet skjermingsstøtte som følge av handelshindre, utgjorde om lag 21 mrd. kroner i 2003 av en total brutto næringsinntekt på 29,5 mrd. kroner. Samlet støtte utgjør om lag 300 000 kroner pr. årsverk. Budsjettstøtten alene utgjør om lag 0,5 mrd. kroner mer enn samlet vederlag til arbeid og egenkapital i sektoren.

Regjeringen har de siste årene iverksatt en rekke tiltak for å styrke næringens evne og mulighet til å møte framtidige utfordringer, bl.a.:

- Utvidete konsesjonsgrenser i kraftfôrkrevende husdyrproduksjon
- Mer fleksibel omsetning av melkekvoter
- Økt maksimal melkekvote pr. bruk
- Fjerning av aktivitetskrav for samdrifter
- Redusert favorisering av småskaladrift i tilskuddssystemet
- Mer fleksible investeringsstøtteordninger
- Redusert priskontroll ved omsetning av landbrukseiendommer

Færre jordbruksbedrifter og mindre arbeidsforbruk i sektoren vil redusere det tradisjonelle landbrukets rolle i norsk distrikts- og bosettingspolitikk. Det vil her være regionale forskjeller. Arbeidet med å modernisere landbrukspolitikken og utvikle mer samlede strategier har Landbruksdepartementet kalt Landbruk Pluss. Landbruk Pluss skal legge til rette for at effektiviseringen kombineres med ny næringsutvikling slik at målet om levende og aktive bygdesamfunn skal kunne realiseres.

For norsk *fiskerinæring* vil forbedringer i WTO-avtalen kunne ha stor betydning. Handel med fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene internasjonalt. I mange markeder møter eksport av sjømat hindringer i form av toll og nasjonale krav på veterinær- og sanitærområdet. Bedre markedsadgang er av stor betydning for fiskerinæringen, som eksporterer over 90 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-avtalens ordninger på fiskeriområdet hindrer heller ikke at norsk eksport kan bli møtt med antidumpingtiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. Utvidelse av EU med ti nye medlemsland fra 1. mai 2004 medførte at tollfriheten Norge hadde med disse landene gjennom EFTAs frihandelsavtaler, bortfalt. Dette er delvis kompensert, i hovedsak gjennom tollfrie kvoter for pelagiske produkter (sild og makrell). EU har innført femårige antidumpingtiltak mot norsk regnbueørret, og midlertidige beskyttelsestiltak mot norsk eksport av laks til EU, jf. avsnitt 5.3.3. EUs markedsbegrensninger og handelstiltak må være i samsvar med WTO-avtalen.

Regjeringen arbeider for at den pågående forhandlingsrunden i WTO skal føre til betydelige forbedringer i betingelsene for handelen med sjømat. Det gjelder både reduksjon av tollsatser på fisk og fiskevarer, regelverk om antidumping- eller anti-subsidietiltak og regelverk om ikke-tollmessige handelshindringer. Rammeverket som ble vedtatt

av WTOs hovedråd 1. august 2004, er et godt grunnlag for videre forhandlinger på fiskeriområdet. Det vil imidlertid ta tid å avslutte forhandlingene og implementere resultatet i alle WTO-landene. EFTAs frihandelsavtaler er også viktige for markedsadgangen, særlig til potensielle, nye markeder for norsk fisk. I dag har EFTA-landene frihandelsavtaler med 13 land. Det pågår forhandlinger med fire nye land, bl.a. Sør-Korea.

All støtte utenom jordbruk og fiske skal som hovedregel følge *EØS-avtalens statsstøtteregulverk* og godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan (ESA). EØS-avtalen har bestemmelser som begrenser konkurransevridende offentlig støtte med hensyn til hvilke tiltak som kan motta støtte, og støttenivået i hvert prosjekt. ESA vedtar og reviderer retningslinjer på støtteområdet fortløpende.

ESA vedtok i mai 2001 nye *retningslinjer for miljøstøtte*. Retningslinjene omfattet også eksisterende unntak fra miljøavgifter. ESA avsluttet 30. juni en formell undersøkelse av den norske el-avgiften, CO₂-avgiften og SO₂-avgiften. ESA konkluderte her med at el-avgiftsfritaket i tiltakssonen og for industrien utgjorde ulovlig støtte og skal betales tilbake fra 6. februar (da avgjørelsen om formell undersøkelse ble publisert) til 31. desember 2003. Regjeringen har bestemt at den vil bringe saken inn for EFTA-domstolen. Det vises til nærmere omtale i kapittel 4 og St.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

Ordningen med geografisk differensiert arbeidsgiveravgift ble lagt om 1. januar 2004 som følge av krav fra ESA. Ordningen ble vurdert etter gjeldende retningslinjer for regional statsstøtte. Europakommisjonen forbereder nå *nye retningslinjer for tillatt regional statsstøtte*. Norske myndigheter deltar aktivt i denne prosessen bl.a. med sikte på å oppnå større rom for en generell ordning med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. Kommisjonen legger opp til å vedta de nye retningslinjene i 2005. Retningslinjene vil tre i kraft 1. januar 2007. Regjeringen har i tillegg, i tråd med Stortingets anmodningsvedtak, notifisert en ordning med nedsatte regionale avgiftssatser begrenset til ikke-konkurranseutsatte bransjer, jf. nærmere omtale i St. prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

En *midlertidig tilleggsforordning for støtte til skipsbygging* ble vedtatt av EUs råd og EØS-komiteen i 2002. Vedtaket kom som følge av at EU og Korea i lang tid har diskutert spørsmål knyttet til subsidier og dumping i skipsbyggingsindustrien uten å komme til noen enighet. I oktober 2002 anla Kommisjonen sak mot Korea i WTO. Samtidig åpnet Kommisjonen, med hjemmel i den ovennevnte tilleggsforordningen, for at medlemslandene kunne

innføre en kontraktsrelatert støtte på maksimum 6 pst. for containerskip, produkt- og kjemikalietankskip fram til 31. mars 2004. Siden har også LNG-skip blitt inkludert i forordningen. Den midlertidige forordningen har blitt forlenget til 31. mars 2005, eller til en enighet med Korea er oppnådd.

Nye *retningslinjer for skipsbyggingsstøtte* ble vedtatt av ESA i mars 2004. De nye reglene er mer lik de generelle statsstøttereglene for næringsvirksomhet som ikke er underlagt egne sektorregulverk. Retningslinjene åpner ikke for løpende kontraktstøtte eller annen driftsstøtte til skipbyggingsindustrien. Det vil ikke lenger stilles krav om notifikasjon av enkelttildelinger til skipsbyggingsindustrien under allerede godkjente ordninger. Kravet til innovasjonsgrad er imidlertid ytterligere lempet sammenliknet med kravene til FoU-prosjekter i det generelle regelverket for støtte til FoU. Anledningen til regional investeringsstøtte er fortsatt begrenset.

Nye retningslinjer for støtte til *sjøfartsnæringen* ble vedtatt av ESA 31. mars 2004. Sjøfart er eneste næring hvor omfattende støtte til løpende drift fortsatt er tillatt i EØS-området.

Det har i flere år vært omstridt om *kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning* skal karakteriseres som statsstøtte i EØS-avtalens forstand. Dette omfatter f.eks. kjøp av tjenester fra Posten Norge og NSB. Hvis kompensasjon for denne typen tjenester er statsstøtte etter artikkel 61 i EØS-avtalen, vil Norge måtte søke ESA om å få godkjent slik kompensasjon.

EF-domstolen slo i juli 2003 fast at godtgjørelse som bare kompenserer for en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, ikke er å anse som statsstøtte etter artikkel 87 i EF-traktaten (tilsvarende artikkel 61 i EØS-avtalen) dersom bestemte vilkår er oppfylt. Blant annet må tjenesten være pålagt og klart definert, kriteriene for beregningen av kompensasjonen må være fastlagt på forhånd, kompensasjonen må ikke overstige utgiftene til oppfyllelse 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. Europakommisjonen er i ferd med å utarbeide regler for hvordan medlemsstatene kan gi kompensasjon i samsvar med vilkårene fastsatt av EF-domstolen.

Retningslinjer for *støtte til kringkasting* ble vedtatt av ESA i april 2004. Hensikten med retningslinjene er å fastsette hvilke prinsipper som vil bli lagt til grunn ved ESAs vurdering av statsstøtte til allmennkringkasting. Retningslinjene stiller krav til at myndighetene definerer hva som er allmennkring-

kasting, og at kompensasjonen for å utføre de aktuelle oppgavene ikke er høyere enn nødvendig.

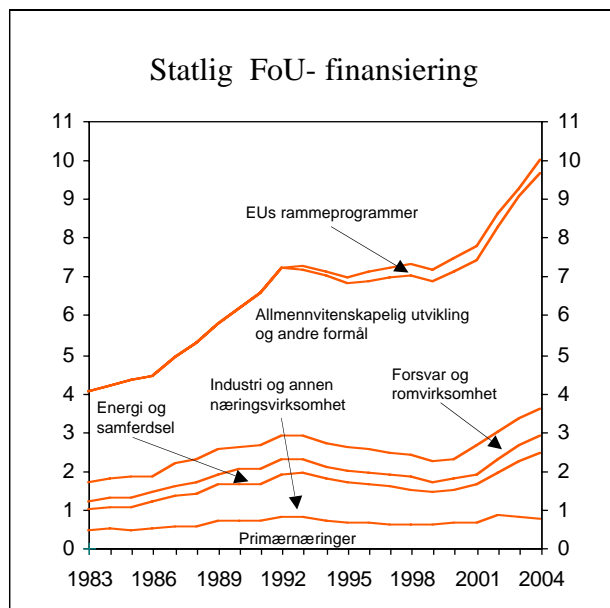
5.2.3 Støtte til forskning og tiltak for økt innovasjon

Forskning og utvikling (FoU) skal framskaffe ny innsikt og bidra til allmenn kunnskapsoppbygging. Anvendelse av kunnskap er grunnleggende for utvikling av næringsliv og samfunn, men det er ingen enkel sammenheng mellom FoU og økonomisk vekst. Skal den forskningsbaserte kunnskapen styrke vekstevnen i økonomien, må resultatene komme til anvendelse i produksjon som er samfunnsøkonomisk lønnsom. Regjeringen vil fortsatt styrke forskningen, og bidra til at den blir anvendt i næringslivet.

Innovasjon i næringslivet er til dels forskningsbasert – men utvikles også i andre samspill mellom produksjonsbedrifter, teknologileverandører, kunder og kunnskapsinstitusjoner. Produsenter vil f.eks. ofte ta i bruk ny teknologi uten at de selv har medvirket i kunnskapsutviklingen som er «bakt inn» inn i utstyret. Krevende kunder og markedstilpassing er ofte utgangspunktet for at bedriftene må fornye eller forbedre produktene. Organisatorisk innovasjon er også nødvendig for at bedrifter skal lykkes i dynamiske og krevende omgivelser. Innovasjon lar seg ikke klart definere eller avgrense – og innholdet vil endres med utviklingen av teknologi og samfunn.

Forskningsstøtten bør rettes inn mot teknologier og fagområder hvor næringslivet og offentlig sektor vil ha behov for ny kunnskap i årene framover. Ressursgrunnlag og næringsstruktur gir et utgangspunkt for prioriteringen, og i tillegg ligger det mye informasjon i utviklingen av nye forskningsfelt internasjonalt. Det er likevel ikke mulig å fastslå i dag hva som vil være framtidens vekstnæringer i Norge. En detaljert utvelging av satsingsområder på myndighetsnivå innebærer en fare for feilsatsing. Forskningspolitikken bygger derfor på langsiktig, grunnleggende forskning innen et bredt spekter av fagområder. Med bakgrunn i særlige norske forutsetninger og utviklingen av nye internasjonale forskningsfelt satses det i tillegg strategisk på områdene marin forskning, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, medisinsk forskning, forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø, funksjonell genomforskning, petroleumsteknologi og forskning på nanoteknologi.

I statsbudsjettet for 2005 vil Regjeringen prioritere petroleumsforskningen, og foreslår en vekst på 113 mill. kroner til dette området. Funksjonell genomforskning får tilført 177 mill. kroner i 2004 gjennom FUGE-programmet, og Regjeringen fore-



Figur 5.1 Statlig finansiering av FoU¹, fordelt etter hovedformål. Mill. 1990-kroner

¹ Bevilgninger over statsbudsjettet ekskl. oppdrag, og skattefradrag for FoU-kostnader.

Kilder: NIFU og Finansdepartementet.

slår om lag samme nivå for 2005. FUGE-programmet skal gjennom grunnforskning av høy internasjonal kvalitet bl.a. fremme utviklingen av havbruksnærings- og annen næringsvirksomhet basert på bioteknologi.

Figur 5.1 viser statens samlede finansiering av FoU gjennom bevilgninger og skattefradrag. I figuren er finansieringen fordelt på hovedformål, slik at den direkte innsatsen overfor ulike næringer framkommer. Næringslivet vil også dra nytte av den allmennvitenskapelige forskningen, både i form av resultater fra grunnleggende forskning og tilgang på forskere. Den statlige finansieringen av FoU var om lag stabil i siste halvdel av 1990-årene, mens den direkte støtten til næringsformål gikk noe tilbake i realverdi. Reduksjonen gjaldt særlig industrirettet forskning, og i mindre grad landbruks- og fiskerirettet forskning. Fra 2001 til 2004 har bevilgningene til FoU over statsbudsjettet økt med om lag 2,8 mrd. kroner, noe som innebærer en årlig realvekst på 4,6 pst. I tillegg er det fra 2002 gitt betydelige skattefradrag for bedriftenes FoU-prosjekter. I statsbudsjettet for 2005 foreslår Regjeringen en økning i forskningsbevilgningene med om lag 375 mill. kroner.

Fra 1. januar 2002 har bedriftene hatt rett til skattefradrag for sine FoU-kostnader. *Skattefunn* er et regelstyrt virkemiddel, hvor bedriftene selv velger ut støtteberettigede prosjekter innenfor rammen for skattefradraget. Prosjektene må imidlertid være godkjent av Norges forskningsråd. For små og mellomstore bedrifter utgjør fradraget inntil 20

pst. av dokumenterte kostnader, mens større bedrifter kan trekke fra inntil 18 pst. Fradragsgrunnlaget kan imidlertid ikke overstige 4 mill. kroner pr. år, eller 8 mill. kroner ved samarbeid eller kjøp av tjenester fra en godkjent FoU-institusjon. Skattefunn fungerer som en tilskuddsordning, ved at eventuell fradragsverdi utover skyldig skatt betales ut til bedriften ved skatteoppgjøret. Støtten gjennom Skattefunn er et viktig virkemiddel for å få flere bedrifter til å satse på FoU, og står sentralt i Regjeringens strategi for å øke forskningsinnsatsen i Norge.

For skatteåret 2002 fikk næringslivet 672 mill. kroner i støtte gjennom Skattefunn. Av dette var 83 pst. utbetaling utover utliknet skatt, dvs. at Skattefunn i stor grad ble benyttet av foretak som ikke var i skatteposisjon. Norges forskningsråd har godkjent 5485 prosjekter som vil være berettiget til fradrag eller utbetaling ved skatteoppgjøret for 2003. Ifølge søknadene utgjør dette FoU-utgifter på om lag 9 mrd. kroner. Til sammenlikning utførte næringslivet FoU for om lag 12,4 mrd. kroner i 2002. På grunnlag av godkjente søknader i Norges forskningsråd anslås påløpt provenytnap for 2003 til om lag 1,4 mrd. kroner. Tilgangen av søknader til Norges forskningsråd i 2004 tyder på fortsatt vekst i bruken av Skattefunn.

Av de foretakene som hittil har fått godkjent Skattefunn-prosjekter, er det bare om lag 7 pst. som også har vært kontraktspartnere med Norges forskningsråd i perioden 2001–2003. Det viser at Skattefunn bidrar til en langt større spredning av FoU-støtten enn eksisterende selektive støtteordninger. Norges forskningsråd har satt i gang en evaluering av Skattefunn over perioden 2002–2006.

Regjeringen ønsker *økt kvalitet i norsk forskning*. Kvalitet er avgjørende for at forskningen skal gi et positivt bidrag til næringsliv og samfunn, og for deltakelse i det internasjonale forskningssamarbeidet. I 2002 ble det opprettet 13 sentre for fremragende forskning. Sentrene skal konsentrere aktiviteten om å bringe forskningen videre på sine fagfelt. I 2005 vil det bli utlyst en ny søknadsrunde for å få status som slikt senter, med virkning fra 2007.

Norges forskningsråd er det sentrale rådgivende og utøvende forskningsstrategiske organ for myndighetene. Norges forskningsråd 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 Norges forskningsråd en sentral rolle i finansieringen av strategiske satsinger både i instituttsektoren og i universitets- og høyskolesektoren. Næringsrettet FoU får støtte gjennom Norges forskningsråds programmer for brukerstyrt og strategisk FoU og innovasjonspro-

grammer som skal stimulere til kommersialisering av FoU-resultater. Norges forskningsråd har også ansvar for å vurdere forskningsinnholdet i søknadene til Skattefunn.

De bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon og internasjonalisering er i større grad samlet gjennom etableringen av Innovasjon Norge fra 1. januar 2004. Innovasjon Norge består av de tidligere statlige virkemidlene i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Norges Eksportråd, Statens veiledningskontor for oppfinnere og Norges Turistråd. Samlingen er med på å styrke den bedriftsrettede kompetansen om nyskaping og sammenhengene mellom innovasjon og internasjonal konkurransevne, teknologi og kunnskap. Distrikts- og utenlandskontorene vil også formidle tilbud fra andre statlige institusjoner, bl.a. Norges forskningsråd.

Resultatene fra forskningen i universitets- og høyskolesektoren bør i større grad komme til kommersiell anvendelse. Fra 1. januar 2003 gjelder endringer i lov om retten til oppfinnelser som er gjort av arbeidstakere, som legger til rette for at universiteter og høyskoler engasjerer seg sterkere i arbeidet med å utnytte forskningsresultater økonomisk i form av patenter. Til å ta seg av denne oppgaven, har de store institusjonene i universitets- og høyskolesektoren i løpet av 2004 etablert kontorer for teknologioverføring.

EUs 6. rammeprogram for forskning og teknologi startet opp våren 2003 og løper over en fireårsperiode. Den norske kontingenten til rammeprogrammet vil i 2005 utgjøre om lag 525 mill. kroner. Deltakelsen skal sikre at norske forskningsmiljøer og bedrifter inngår i samarbeid og nettverk med sterke forskningsmiljøer ellers i Europa, for å fremme kvaliteten i norsk forskning og medvirke til kunnskapsbasert innovasjon i næringsliv og samfunn. Norges forskningsråd har et operativt ansvar for å legge til rette for norsk deltakelse i rammeprogrammet.

Regjeringen vil våren 2005 legge fram en ny stortingsmelding om forskning. Sentralt i denne meldingen vil være internasjonalisering av norsk forskning, prioriteringer, gjennomgang av instituttsektoren og forskning som drivkraft for økonomisk vekst.

5.3 Konkurransopolitikk og reguleringsreformer

5.3.1 Generelt om konkurranse og regulering

Virksom konkurranse er nødvendig for effektiv utnyttelse av ressursene i økonomien. Konkurranse i

et marked bidrar til kostnadsreduksjon og utvikling av nye eller bedre produkter. I et marked med svak konkurranse kan en tilbyder øke prisene uten å miste markedsandeler. Høyere priser og lavere forbruk gir forbrukerne et velferdstap som ikke oppveies av økt inntjening i bedriftene.

Studier av bedrifters konkurranseevne i internasjonale markeder, viser at det er de bedriftene som har dynamiske og krevende hjemmemarkeder, som gjennomgående greier seg best på eksportmarkedene. For at bedriftene skal være innovative er det bl.a. nødvendig med krevende kunder og konkurranse fra andre leverandører. Skjerming mot konkurranse er derfor ikke et velegnet virkemiddel for å øke verdiskapingen.

I en del markeder er det ikke tilstrekkelig å legge til rette for konkurranse for å oppnå effektiv ressursbruk. Det kan derfor være nødvendig med særskilt regulering av enkeltmarkeder, bl.a. i følgende tilfeller:

- Produksjonsprosesser kan bruke eller tilføre ressurser som ikke fanges opp i markedene, såkalte *eksterne effekter*. Et eksempel på negative eksterne effekter er miljøskadelige utslipp, som kan reguleres gjennom utslippskrav eller økonomiske virkemidler, f.eks. avgifter som reflekterer miljøskaden. Innovasjon i en bedrift kan gi resultater som andre drar nytte av, men uten at det gir inntekter for bedriften selv. I en slik sammenheng vil innovasjon ha positive eksterne effekter, jf. avsnitt 5.2.3.
- Utnytting av *naturressurser* påvirker produksjonsmulighetene ikke bare for den enkelte bedrift, men også for andre potensielle produsenter. Uregulert konkurranse gir hver enkelt produsent interesse av å utnytte mest mulig av ressursen før andre kommer til. Det fører til overinvesteringer og etter hvert svak lønnsomhet i hele næringen. Effektiv ressursbruk krever derfor regulering av produksjonsrettigheter, f.eks. utvinningstillatelser for petroleum, vassdragskonsesjoner for kraftproduksjon, fiskekvoter mv. Næringer basert på naturressurser er drøftet i avsnitt 5.3.3.
- 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, telekommunikasjon, 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 regule-

ring for å oppnå konkurranse på områder der det er mulig, sikre effektivitet innenfor monopolområdet og ivareta ulike samfunnshensyn knyttet til sektorene, jf. avsnitt 5.3.4.

Avvikling av offentlige monopoler fører typisk til behov for ny regulering, både for å legge til rette for konkurranse og for å ivareta særskilte samfunnshensyn. Gjennom eierstyring har staten og kommunene en mer direkte kontroll med produksjon av ulike tjenester, men det er nødvendig å kritiske vurdere om det er oppgaver som kan ivaretas bedre gjennom regulering eller avtaler med private selskaper. Offentlig eierskap er drøftet i avsnitt 5.3.5.

På en rekke områder må bedriftene forholde seg til ulikt regelverk, både regulering av enkeltmarkeder og annet lovverk som skal ivareta ulike samfunnsmessige hensyn. Blant annet offentlig planlegging, skatteinnkreving og ulike statistikkformål medfører en rekke oppgaveplikter for næringsdrivende. Etablering, administrasjon og kontroll av bestemmelsene innebærer en betydelig ressursbruk både i privat sektor og i offentlig forvaltning. For å oppnå ulike samfunns mål til lavest mulig kostnad er det viktig at regelverk og virkemidler er utformet på en god måte, og at etterlevelsen følges opp med effektivt tilsyn. Næringslovgivning og forenkling er drøftet i avsnitt 5.3.6.

5.3.2 Konkurranspolitikken

Konkurranspolitikken skal bidra til god ressursutnyttelse ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranspolitikken favner bredt. Oppmerksomheten er rettet både mot konkurransebegrensende atferd hos aktører i næringslivet, så vel som ulike myndighetstiltak som kan virke konkurransebegrensende.

Regjeringen har ønsket å gi konkurransepolitikken større tyngde ved å samle det generelle ansvaret for ulike sider av konkurransepolitikken i ett departement. Moderniseringsministeren har nå ansvaret for konkurranseloven, arbeidet med reguleringsreformer og håndheving av regelverket for offentlig støtte til næringslivet og regelverket for offentlig anskaffelser.

Konkurranseloven retter seg i første rekke mot konkurransebegrensende atferd hos offentlige og private selskaper som driver forretningsmessig virksomhet. Ny konkurranselov trådte i kraft 1. mai 2004. Loven styrker konkurransemyndighetenes mulighet til å avdekke og sanksjonere mot konkurransebegrensende atferd.

Lovens formål er å bidra til effektiv bruk av sam-

funnets ressurser. Ved anvendelse av loven skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser. Forbudene i loven er blitt mer omfattende. Etter mønstre av EØS-avtalens konkurranseregler er det innført et generelt forbud mot konkurransebegrensende samarbeid og misbruk av markedsrett (utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling).

Med den nye loven har Konkurransetilsynet fått adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på lovens bestemmelser eller ved manglende etterlevelse av vedtak som tilsynet har fattet. Gebyrene kan være vesentlig større enn de bøtene politiet har ilagt til nå. Konkurranseloven introduserer samtidig bestemmelser om straffelempling. Med lempning menes hel eller delvis nedsettelse av bøter eller overtredelsesgebyr. Dette kan styrke konkurransemyndighetene i arbeidet med å avdekke alvorlige brudd på forbudsbestemmelsene ved at delaktige aktører får motiv til å bryte ut av f.eks. et karstelsamarbeid.

Konkurransetilsynet har videre fått *plikt* til å gripe inn mot fusjoner som fører til vesentlig konkurransebegrensning. Etter den forrige loven var dette en «kan-bestemmelse». I tillegg er det innført en alminnelig meldeplikt for foretakssammenslutninger og bestemmelser om midlertidig gjennomføringsforbud. Meldeplikten er et sentralt virkemiddel i konkurransemyndighetenes mål om å legge mer vekt på konkurransen i lokale markeder.

Konkurransetilsynet har fått økt selvstendighet i den nye loven. Konkurransetilsynet kan ikke lenger instrueres i enkeltsaker, og fagdepartementet har ikke adgang til å omgjøre Konkurransetilsynets vedtak som ikke er påklaget, med mindre vedtakene er ugyldige. Den nye loven innebærer også en klarere grensedragnings mellom konkurransehensyn og andre hensyn ved at Konkurransetilsynet eller fagdepartementet ikke lenger kan gi individuelle unntak fra loven begrunnet i særlige hensyn. Det er bare Kongen i statsråd som i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning kan tillate atferd i strid med lovens forbud. Videre kan Kongen ved forskrift gjøre unntak fra hele eller deler av loven for bestemte markeder eller næringer.

Offentlig sektor i Norge kjøper varer og tjenester for om lag 220 mrd. kroner i året. *Regelverket om offentlige anskaffelser* omfatter alle kjøp over 200 000 kroner. Hovedregelen er at alle innkjøp skal skje på grunnlag av forutgående kunngjøring og konkurranse mellom et tilstrekkelig antall leverandører. Klagenemnda for offentlige anskaffelser, som startet sin virksomhet 1. januar 2003, har gitt leverandørene en raskere og rimeligere klagemulighet på et lavere konfliktnivå. Klagenemnda mottok 268 klagesaker i 2003.

Moderniseringsdepartementet har begynt arbeidet med revisjon av regelverket for offentlige anskaffelser. Norge har frist til 31. januar 2006 med å implementere nye EU-direktiver i det norske regelverket. Et annet mål med revisjonen er å forenkle regelverket for innkjøp under EØS-terskelverdiene.

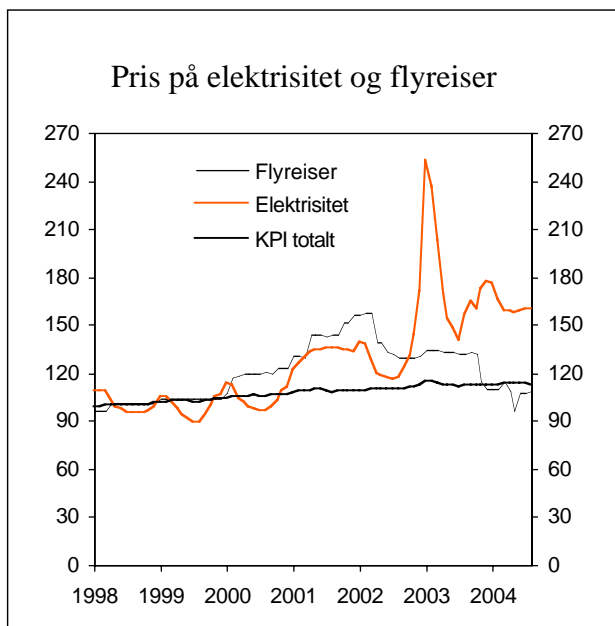
I mange markeder er offentlige virksomheter en dominerende kjøper. Det er derfor viktig å unngå at disse utnytter kjøperrett på en måte som begrenser konkurransen i markedet. Regjeringen har gjennomgått den sentrale innkjøpspolitikken, og har utviklet ordningen med sentrale innkjøpsavtaler i regi av Statens forvaltningstjeneste. Dermed blir det også vanskeligere for staten å utnytte sin kjøperrett på en måte som begrenser konkurransen i markedet.

Offentlige reguleringer og ordninger kan begrense konkurransen i et marked, f.eks. ved å hindre nyetablering eller eierskifter. Formålet med ulike offentlige reguleringer og ordninger er normalt å ivareta ett eller flere samfunnshensyn, og de konkurransebegrensende virkningene framstår ofte som utilsiktede. Regjeringen har satt i gang en gjennomgang av offentlige reguleringer og ordninger som kan virke konkurransebegrensende. Målet med gjennomgangen er å fremme forslag til endringer som kan bidra til økt konkurranse, og å sikre like rammevilkår for private og offentlige aktører. Det tas sikte på å fullføre gjennomgangen i 2005.

Parallelt med gjennomgangen har Regjeringen iverksatt og lagt fram forslag om flere tiltak som bidrar til å fjerne konkurransebegrensende reguleringer, bl.a. for legemidler, ekspressbuss, lokale bussruter og drosjenæringen.

Fra 1. november 2003 ble det tillatt å selge visse reseptfrie *legemidler* utenom apotek, etter konsesjon fra Statens legemiddelverk. Ordningen har gitt økt tilgjengelighet for disse legemidlene. Prisene på reseptpliktige legemidler i Norge er regulert ved at myndighetene fastsetter en maksimalpris bl.a. med utgangspunkt i prisen på originalpreparater i andre land. Erfaringene viser at generiske legemidler i Norge får samme maksimalpris som originalpreparatet, selv om det er oppnådd lave priser på generiske legemidler i land som Sverige og Danmark. Helse- og omsorgsdepartementet har vurdert ulike modeller for å redusere prisen på generiske legemidler. Departementet foreslår å etablere en såkalt trinnprismodell, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Helse- og omsorgsdepartementet.

Ekspressbusspolitikken er gradvis deregulert. Det er gjennomført liberalisering av løyve for drift av ekspressbuss også på strekninger eller i områder der ekspressbussen går parallelt med tog eller andre bussruter. Gjennstående reguleringer gjelder



Figur 5.2 Konsumpriser på elektrisitet og passasjertransport med fly, og konsumprisindeksen totalt. Indeks 1998 = 100
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

i det lokale transporttilbudet. Fra 2003 er det praktisert en mer liberal ekspressbusspolitikk, der løyve som hovedregel blir gitt til alle som søker, forutsatt at søkerne ellers oppfyller fastsatte kvalifikasjonskrav for drift av rutetransport.

For å øke konkurransen i *drosjenæringen* er det utarbeidet og sendt på høring forslag til endringer i yrkestransportloven. Forslaget innebærer at det ikke lenger skal være behovsprøving ved tildeling av drosjeløyver, dvs. at myndighetene ikke lenger skal regulere antallet drosjeløyver. For å sikre trygg transport, godt tilbud og god service, vil det fortsatt bli stilt krav til faglige kvalifikasjoner, god vandel og tilstrekkelig økonomisk evne. Fjerning av behovsprøvingen vil forenkle regelverket for næringen og myndighetene og redusere den administrative ressursbruken.

I *kraftmarkedet* besitter Statkraft SF stor magaskapasitet, og kan i perioder være i posisjon til å utøve markedsmakt. Dette skyldes kapasitetsbegrensninger i overføringsnettet som fører til at det nordiske kraftmarkedet i perioder er segmentert i ulike prisområder. Statkraft ble derfor i 2002 med hjemmel i konkurranseloven pålagt salg av kraftproduksjon og eierinteresser i enkelte andre norske kraftprodusenter. Statkraft er nå i ferd med å gjennomføre dette nedsalget. Tilsvarende konkurransemessige problemstillinger er aktuelle i andre nettverksmarkeder.

Kraftprisene var svært høye vinteren 2002–2003, jf. figur 5.2. På denne bakgrunn oppnevnte

Arbeids- og administrasjonsdepartementet en ekspertgruppe med oppdrag å vurdere konkurranseforholdene i kraftmarkedet. Ekspertgruppen overleverte sin rapport i november 2003. 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 flyruter* har det vist seg krevende å oppnå aktiv konkurranse mellom flere flyselskaper. De siste årene har det skjedd store endringer i selskapsstrukturen. 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 av 2002 hadde flyprisene steget med nesten 60 pst. i forhold til tre år før, jf. figur 5.2. 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 har nå sunket tilbake mot et nominelt nivå like over prisnivået ved utgangen av 1998.

Det siste året har konkurransemyndighetene iverksatt enkelte ytterligere tiltak for å legge til rette for konkurranse i luftfartsmarkedet. For innenriksruter forbyr SAS-gruppen å gi sine bedriftsavtalekunder rabatter der rabattsatsen stiger med kjøp av flyreiser, samt avtaleklausuler der SAS-gruppen skal foretrekkes framfor andre flyselskaper. Konkurransetilsynet har den senere tid også sett nærmere på om det foregår konkurranseskadelig underprising i norsk luftfart.

Regjeringen vil høsten 2004 legge fram en *stortingsmelding om konkurransepolitikk*. Meldingen vil vurdere konkurransepolitikken og bruk av konkurranse som virkemiddel for mer effektiv ressursbruk på ulike områder i økonomien.

5.3.3 Næringer basert på naturressurser

Naturressursene olje og gass, vannfall, fisk, skog og mineraler bidro i 2001 med om lag 30 pst. av bruttoproduktet og stod for en tredel av bruttoinvesteringene i markedsrettet virksomhet, men sysselsatte bare om lag 3 pst. av årsverkene, jf. tabell 5.5.

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 ressurser som ikke er omfattet av eiendomsrett, f.eks. til olje- og gassressurser under hav-

Tabell 5.5 Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2001

	Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner	Sysselsetting 1000 normalårsverk	Bruttoinvestering Mrd. kroner
Skogbruk	4,9	4,8	0,6
Fiske og oppdrett	9,4	15,4	3,7
Bergverksdrift	3,1	4,0	0,7
Utvinning av råolje og naturgass	301,7	15,9	54,4
Kraftproduksjon og -omsetning	15,5	3,6	0,9
Memo:			
Markedsrettet virksomhet	1 069,4	1 359,2	182,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

bunnen og fiskeressurser. For det andre innebærer utnyttelse av naturressurser omfattende inngrep i forhold til omgivelsene og annen næringsvirksomhet, og det er derfor nødvendig med regulering som ivaretar andre samfunns- og brukerinteresser og hensyn til miljøet. For det tredje er det et viktig spørsmål for samfunnet hvordan inntektene fordeles. Dersom en begrenset naturressurs utnyttes effektivt, kan den gi grunnlag for avkastning utover normal avlønning til arbeidskraft og normal avkastning på kapital, såkalt *grunnrente*. For petroleumsvirksomhet og vannkraftproduksjon er det fastsatt særskilte skatteregler for å trekke inn deler av grunnrenten til fordel for fellesskapet, og i tillegg er det et omfattende offentlig eierskap i disse næringene. Enkelte sider ved reguleringen av de ressursbaserte næringene, bl.a. hjemfall av vannkraftverk og fordeling av fiskekvoter, har også vært knyttet til argumenter om fordeling av grunnrente.

Utvinning av råolje og naturgass

Olje- og gassnæringen forvalter store ressurser og verdier. Det er derfor viktig at rammeverket for petroleumsnæringen legger til rette for lønnsom produksjon. Aktørbildet på norsk kontinentalsokkel er dominert av Statoil, Hydro og de største internasjonale oljeselskapene. Statoil og Hydro har nærmere 70 pst. av operatørskapene på felt med godkjent plan for utbygging og drift. Med unntak av Petra og Talisman er resten av operatørskapene for felt i produksjon fordelt på noen få store internasjonale selskaper (ExxonMobil, Shell, BP, ConocoPhillips og Total). Det er naturlig at aktørbildet endres etter hvert som norsk kontinentalsokkel modnes. Nye selskaper, som kommer inn med nye idéer og forretningsstrategier, er et viktig tilskudd til den norske petroleumsvirksomheten. Nye aktører vil kunne bidra til økt verdiskaping gjennom reduserte kostnader og økt utvinning. Erfaringene fra Norge og utlandet tilsier at de største selskapene i begren-

set grad konsentrerer seg om utforskning av modne områder, utover områder i tilknytning til egen infrastruktur. Det er en tendens til at mindre og spesialiserte selskaper overtar felt fra de større selskapene mot slutten av feltets levetid.

For å legge forholdene bedre til rette for nye aktører ble det i St. meld. nr. 39 (1999–2000) Olje- og gassvirksomheten introdusert en ordning med prekvalifisering av nye operatører og rettighetshavere. Siden oppstarten av ordningen og fram til høsten september 2004 har 19 selskaper blitt prekvalifisert eller etablert seg på norsk kontinentalsokkel. Spekteret av selskaper strekker seg fra små, nystartede norske selskaper til mellomstore internasjonale selskaper og europeiske energi-/gassleverandører. Ordningen med prekvalifisering har gitt selskapene økt forutsigbarhet og derved gjort det enklere å etablere seg på norsk sokkel.

Norge har verdens største offshore gasstransportsystem, og en effektiv regulering av gasstransportvirksomheten er viktig for å bidra til størst mulig verdiskaping. Prisene på ledig kapasitet må settes slik at infrastrukturen utnyttes så effektivt som mulig, samtidig som det gis riktige incentiver til å foreta nye investeringer. Avkastningen på investeringer i rørledninger og andre transportanlegg for gass er regulert av myndighetene. Tariffene fastsettes slik at eierne kan forvente en avkastning før skatt på om lag 7 pst. reelt. Fra 2003 har tariffene vært fastsatt i forskrift.

Gasstransportsystemet ble fra 2003 omorganisert i en enhetlig eierstruktur. Tidligere eide selskapene ulike andeler i de enkelte rørene, mens med den nye organiseringen (Gassled) har selskapene en andel i hele gasstransportsystemet. Et eget selskap, Gassco, er operatør av rørledningsnettet. Gassco har blant annet som oppgave å samordne prosessene for å videreutvikle gassrørledningsnettet på sokkelen, samt selv å vurdere behovet for å bygge ny transportkapasitet. Gassco skal anbefale løsninger og ikke selv foreta investeringer.

Erfaringene med den nye organiseringen av transportsystemet har så langt vært tilfredsstillende. Myndighetene vil kontinuerlig evaluere det gjeldende adgangsregimet. Spesielt er det viktig å følge utviklingen i annenhåndsmarkedet for transport. Myndighetene vil også følge opp industriens arbeid med å sikre tilstrekkelig gasstransportkapasitet gjennom Gasscos årlige transportplan.

På norsk sokkel har oljerør til land i stor grad blitt utbygd som feltspesifikke rør. For øvrig konkurrerer rørtransport av olje til land med bøyelasting til havs. Adgangen til oljerør har derfor ikke vært regulert i samme grad som gassrørledninger. Olje- og energidepartementet godkjenner imidlertid avtaler om bruk av oljerør, og tar i den forbindelse stilling til tariffnivå, adgangsprinsipper mv. Utviklingen på norsk kontinentalsokkel med avtatte produksjon fra flere felt har medført at oljerørledninger som tidligere bare fraktet olje fra ett felt, nå transporterer en større andel tredjepartsolje. Myndighetene vil derfor følge med på utviklingen i tariffnivå og adgangsprinsipper i oljerørledningene i tiden framover.

Skattesystemet for petroleumssektoren er en viktig del av rammebetingelsene for oljeselskapene på norsk sokkel. I Revidert nasjonalbudsjett 2004 varslet Finansdepartementet enkelte endringer i petroleumsskattesystemet. Forslagene er bl.a. rettet mot å øke konkurransen på sokkelen gjennom å likestille nye og eksisterende aktører, og lette omsetningen av andeler. Departementet legger til grunn at forslagene samlet sett vil bidra til en bedre ressursutnyttelse på sokkelen, bl.a. i form av høyere leteaktivitet og økt innsats innen økt utvinning fra eksisterende felt. Det vises til Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) for en mer detaljert presentasjon av forslagene til endringer i petroleumsskattesystemet.

Vannkraft

Produksjon av vannkraft er basert på eiendomsrett eller bruksrett til vannfall. Industrikonsesjonsloven fra 1917 begrenser private eieres rettigheter gjennom offentlig forkjøpsrett, tidsbegrensede konsesjoner og hjemfall til staten ved konsesjonstidens utløp. Offentlige eiere kan meddeles konsesjon på ubegrenset tid, mens private eiere kun kan meddeles konsesjon for en periode av inntil 60 år, med vilkår om at kraftverk eller reguleringsanlegg med tilhørende innretninger tilfaller staten vederlagsfritt ved utløpet av perioden (såkalt *hjemfall*). Et kraftverk regnes som privat når den offentlige eierandel går under ⅓. Hjemfallsordningen har vært begrunnet med behov for å sikre nasjonal styring og kon-

troll over vassdragsressursene. I tillegg kan hjemfall i prinsippet bidra til at grunnrente tilfaller fellesskapet. Bruk av hjemfall for å trekke inn grunnrente må imidlertid ses i lys av at det fra 1. januar 1998 er innført særskilt beskatning av grunnrenten i kraftsektoren.

Flere sider ved hjemfallsordningen kan bidra til at vannkraftressursene utnyttes mindre effektivt enn ellers. Mot utløpet av konsesjonsperioden vil eiere som er omfattet av hjemfall, få lite igjen for investeringer og vedlikehold av kraftverk. Det kan føre til at anleggene ikke oppgraderes, og vedlikeholdet reduseres til et minimum. I tillegg innebærer hjemfalls- og forkjøpsordningen at et kraftselskap kan få redusert verdi når en privat eier kommer inn eller øker sin eierandel, mens dette ikke vil være tilfelle ved oppkjøp fra statlige eller kommunale selskaper. Forskjellsbehandlingen av private og offentlige eiere ved hjemfall og eierskifte kan hindre omstrukturering og utvikling av privat eierskap i kraftsektoren.

Regjeringen oppnevnte i mars 2003 et bredt sammensatt utvalg for å vurdere utformingen av den framtidige hjemfallsordningen i kraftsektoren. I sitt forslag til utforming av ordningen er utvalget bedt om å legge vekt på bl.a. effektiv ressursbruk og konkurranse i kraftsektoren, samt hensynet til offentlige inntekter og langsiktig nasjonal handlingsfrihet. Utvalget skal legge fram sin innstilling i november 2004.

Fiske og havbruk

Fiske og havbruk utnytter havets ressurser, men på ulik måte. Fiskerinæringen høster av naturlige fiskeressurser, mens havbruksnæringen disponerer et avgrenset, egnet sjøareal. Derfor er det store forskjeller i reguleringen av fiske og havbruk. Fiskebestander er en fornybar ressurs hvor det potensielle uttaket i framtiden bl.a. er betinget av hvor hardt bestanden utnyttes. Det er fortsatt overkapasitet i forhold til tilgjengelig ressursgrunnlag innen de fleste fartøygrupper, og regulering er nødvendig for å opprettholde bærekraftige bestander og sikre lønnsomhet i fiskerinæringen. Havbruk har utviklet seg fra småskalaanlegg til industriell produksjon, og har i prinsippet ikke behov for særskilt regulering utover hensyn til arealbruk, miljø og fiskehelse.

Marin næringsutvikling avhenger av en bærekraftig ressursforvaltning og tilgang til egnede arealer langs kysten, reguleringer som legger til rette for økt verdiskaping, og fortsatt satsing på forskning og innovasjon. Disse temaene vil være sentrale i en stortingsmelding om marin næringsutvikling

som Regjeringen tar sikte på å legge fram våren 2005.

Fiskerinæringen er omfattet av både innsatsreguleringer (dvs. regulering av deltakelse i fiske og fartøyenes kapasitet) og uttaksreguleringer (dvs. regulering av fangstmengden).

Deltakerloven regulerer etablering og eierforhold i fiskerinæringen. Bare personer som oppfyller krav til å være aktive fiskere, kan få ervervstillatelse. Selskaper må være eid mer enn 50 pst. av personer som oppfyller kravene. Det er av ressurs-hensyn ønskelig å begrense deltakelsen i fiske, men på den andre siden har næringen også behov for tilgang av nye eiere med kapital og markeds- og industriforståelse. Fiskerimyndighetene har innvilget flere unntak som gir industriselskaper mulighet til å eie fiskefartøy. Utenlandske personer og selskaper har anledning til å eie inntil 40 pst. i selskap som direkte eller indirekte eier fiskefartøy. I så måte skiller Norge seg lite fra andre fiskerinasjoner, som også praktiserer ulike begrensninger for utlendinger til å eie fiskefartøy eller i adgangen til å drive fiske.

Uttaket av de aller fleste fiskeslag er i dag begrenset gjennom kvotereguleringer. Det har vært en gradvis overgang fra kvoter som er felles for alle fartøyene som deltar i et fiske (maksimalkvoter), til faste, garanterte fartøykvoter. Havfiskeflåten har hatt fartøykvoteregulering i lengre tid, mens det for kystflåten fortsatt er noen fiskerier som er regulert med maximalkvoter. Regjeringen tar sikte på å innføre fartøykvoter i alle sentrale fiskerier, og vil vurdere aktuelle grupper i forbindelse med reguleringene for 2005.

For havfiskeflåten er det innført enhets- og rederikvoteordninger, som gir incentiv til å redusere overkapasitet og dermed bedre lønnsomheten. Enhetskvoter innebærer at kvoter fra flere fartøy i en tidsavgrenset periode kan samles på ett fartøy, eventuelt en avkortet del av kvotene, mot at andre fartøy blir tatt ut av fiske. Det medfører et styrket driftsgrunnlag for det fartøyet som får overført kvote. Fram til sommeren 2004 er om lag 25 pst. av fartøyene i de gruppene som har vært omfattet av enhetskvoteordninger, trukket ut av fiske. Fiskeridepartementet vil i høst sende på høring forslag om endringer i enhets- og rederikvoteordningene, hvor det kan være aktuelt å foreslå sammenslåing av kvoter uten tidsbegrensning eller mellom enkelte fartøygrupper.

I kystflåten ble det for de større fartøyene fra 1. januar 2004 innført strukturkvoteordninger, der et fartøy kan tilføres en avkortet eller tidsbegrenset kvote fra et annet fartøy som tas permanent ut av fiske. Videre ble det som en prøveordning innført

driftsordninger, der fartøy midlertidig kan utveksle kvoter, som fra april 2004 gjelder hele landet. Fartøy under 15 meter er ikke omfattet av strukturordningene. For disse fartøyene ble det høsten 2003 etablert et femårig strukturfond for kondemnering. Strukturfondet finansieres av næringen med mulighet for medfinansiering over statsbudsjettet.

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. Regjeringen oppnevnte i mars 2003 et utvalg som skal revidere saltvannsfiskeloven med tanke på en ny lov – havressursloven. En ny lov bør legge til rette for økt verdiskaping i marin sektor, gjennom bl.a. å forenkle fiskeriregelverket, etablere klare eierforhold til ressursene og gi rom for markedsmessige hensyn i utøvelsen av fiske. Utvalget skal levere sin innstilling i mars 2005.

Fiskebestander er en fornybar, begrenset ressurs. God forvaltning og reduksjon av overkapasitet i fiskeflåten kan bidra til økt lønnsomhet i årene framover. I så fall vil fiskerinæringen kunne realisere en betydelig grunnrente – som for fiske ofte betegnes «ressursrente». Fiskeridepartementet har igangsatt en utredning av muligheten for innkreving av ressursrente i fiskeriene.

Havbruksnæringen har vist kraftig vekst over en lengre periode, hovedsakelig fra oppdrett av laks og ørret. Produksjonsverdien var imidlertid på sitt høyeste i 2000, fordi prisen på laks og ørret har vært lav i de etterfølgende årene. Fra 1. januar 2004 ble eksportavgiften på laks til EU redusert fra 2,7 pst. til 0,75 pst., og er nå den samme for alle markeder.

Etablering av oppdrettsanlegg er konsesjonsregulert. Det er imidlertid bare for matfiskoppdrett av laks og ørret at antall konsesjoner er begrenset. I 2002 og 2003 ble det tildelt til sammen 80 nye laksekonsesjoner. Dette var de første ordinære tildelingene siden 1989. Det vil ikke bli tildelt nye laksekonsesjoner i 2004, og Fiskeridepartementet legger heller ikke opp til tildeling i 2005.

Produksjonen av laks har også vært begrenset gjennom årlige førkvoter som fastsettes av Fiskeridepartementet. Det er lagt opp til at førkvoteordningen vil opphøre ved utgangen av 2004. Om det blir videreført en særskilt regulering med sikte på markedstilpasning i 2005, vil bli sett i sammenheng med den pågående dialogen med Europakommisjonen om en mer langsiktig løsning for norsk lakseeksport til EU. Fiskeridepartementet tar uansett sikte på å innføre et nytt system for regulering av produksjonen i den enkelte konsesjon, basert på maksimalt tillatt biomasse (MTB). MTB vil sette de

ytre rammene for konsesjonsstørrelsen, og erstatte gjeldende avgrensning basert på volum. Ut fra hensyn til fiskehelse og miljø gjelder i dag også en biomasseavgrensning. I forhold til dagens regulering gjennom både førkvoter, volum og biomasse, innebærer en ren biomasseavgrensning en vesentlig forenkling.

Eierskap i eksisterende oppdrettskonsesjoner var ikke regulert over en tiårsperiode fram til 2001. I denne perioden ble eierinteressene i lakse- og ørretoppdrett mer konsentrerte. Konsolidering av eierstrukturen bidro bl.a. til utvikling av flere selskaper med bred biologisk og markedsmessig kompetanse. I 2001 ble det imidlertid innført grenser for hvor stor andel av samlede lakse- og ørretkonsesjoner en eier kan ha nasjonalt eller regionalt (eierbegrensingsforskriften). Fiskeridepartementet tar nå sikte på å revidere forskriften, og har sendt et forslag med høyere terskler på høring.

Ved tildeling av tillatelser til oppdrett av laks og ørret i 1980-årene, la fiskerimyndighetene vekt på at eierskapet så vidt mulig skulle ha lokal tilknytning. For tildelingsrunden i 2002 ble dette presisert til et krav om økonomisk integrasjon med annen virksomhet i regionen, og i 2003 ytterligere presisert til en vektlegging av planlagte investeringer i regionen. Tidligere har det også vært satt vilkår om at eierskapet ikke skal endres vesentlig i ti år etter tildeling, men slike vilkår er ikke satt for 2003-konsesjonene. Tiårsbegrensingen på eierskifter gjelder fortsatt for 2002-konsesjonene.

Markedsadgang begrenser vekstpotensialet for oppdrett av laks og ørret i Norge. USA har siden 1991 anvendt antidumpingtiltak overfor atlantisk laks fra Norge. I 1997 inngikk Norge en avtale med EU som bl.a. fastsatte en minstepris på norsk laks i EU-markedet. Lakseavtalen opphørte fra utløpet av mai 2003, men enkelte oppdrettere innenfor EU har fortsatt sine klager mot import av laks og ørret. Fra 19. september 2003 innførte EU en midlertidig straffetoll på import av stor ørret fra Norge og Færøyene, og fra 18. mars 2004 en femårig straffetoll, som er fastsatt til 19,9 pst. for norsk ørret. Videre har EU igjen innført midlertidige beskyttelsestiltak for import av laks, nå i form av tollkvote fram til 6. februar 2005. Det er fastsatt kvoter også for Færøyene og andre land, men ikke for Chile. For eksport utover den norske kvoten vil det beregnes toll tilsvarende 17,8 prosent. Norske myndigheter har overfor EU presisert at WTOs kriterier for innføring av beskyttelsestiltak ikke er oppfylt, og at det derfor ikke finnes grunnlag for innføring av slike tiltak. Norge har bedt om konsultasjoner med sikte på å finne en langsiktig løsning som legger til rette for utvikling av et godt fungerende og stabilt euro-

peisk laksemarked, og samtidig ivaretar norske interesser på en best mulig måte.

Utsetting og gjenfangst av krepsdyr, bløtdyr og pigghuder er regulert etter havbeiteloven fra 2000. Fiskeridepartementet arbeider nå med en helhetlig revisjon av oppdrettsloven og havbeiteloven med sikte på å samle regelverket i en ny akvakulturlov. Regjeringen tar sikte på å fremme forslag til akvakulturlov for Stortinget våren 2005.

5.3.4 Nettverksnæringene

Næringene hvor en stor del av produksjonskostnadene er knyttet til infrastruktur for transport eller distribusjon, såkalte *nettverksnæringene*, er kjennetegnet av at ett selskap kan produsere mer effektivt innenfor et geografisk avgrenset område enn flere selskaper. En samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging og bruk av infrastrukturen krever god regulering, og kan ikke oppnås utelukkende ved å åpne for konkurranse. Regulering av monopolvirksomheten er også en forutsetning for å oppnå konkurranse i andre deler av markedet hvor det kan ligge til rette for flere tilbydere. Det er bl.a. viktig å sikre at brukerne av nettjenestene blir behandlet på en ikke-diskriminerende måte, og at transaksjonskostnadene i markedet blir så lave som mulig. Reguleringen må også legge til rette for at nye, 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 stod for om lag 6 pst. av verdiskapingen og sysselsettingen og om lag 10 pst. av bruttoinvesteringene i markedsrettet virksomhet i 2001, jf. tabell 5.6. Det er en betydelig andel av næringsvirksomheten i Norge, i størrelsesorden halvparten av verdiskapingen i industrien. Nettverksnæringene er kapitalintensive, noe som illustreres med at investeringene er om lag like store som i industrien, mens sysselsettingen i disse næringene tilsvarer knapt 30 pst. av industrisysselsettingen.

I Norge har nettverksnæringene i stor grad vært preget av offentlig eierskap. 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

Tabell 5.6 Hovedtall for nettverksnæringer. 2001

	Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner	Sysselsetting 1000 normalårsverk	Bruttoinvestering Mrd. kroner
Kraftforsyning	28,5	15,3	4,0
Vannforsyning	2,3	1,4	1,3
Post	8,9	23,1	-0,3
Telekommunikasjon	16,5	15,8	9,9
Jernbane	2,0	6,1	1,3
Lufttransport og tilknyttede tjenester	10,0	15,8	2,6
Memo:			
Markedsrettet virksomhet	1 069,4	1 359,2	182,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

og omfanget av det potensielle konkurranseområdet varierer i betydelig grad mellom ulike typer nettvirksomhet. Dette er illustrert i tabell 5.7, som gir et statusbilde med summarisk oversikt over om-

fanget av konkurranse innenfor ulike nettverksnæringer basert på dagens teknologi og markedsstørrelse i Norge.

Tabell 5.7 Statusbilde for omfanget av konkurranse i markedene for elektrisitet, telekommunikasjoner, post, vann og avløp, jernbane og luftfart

Næring/tjeneste	Mulighet for virksom konkurranse pr. i dag
<i>Elektrisitet</i>	
– Kraftproduksjon	– betydelig
– Transmisjon (sentralnettet)	– ingen
– Distribusjon (regional- og lokalnettet)	– ingen
– Omsetning	– betydelig
<i>Elektronisk kommunikasjon</i>	
– Transportnettet (sentralt fastnett)	– i noen grad
– Aksessnettet (tilknytningsnett)	– i noen grad
– Mobilnett	– betydelig
– Tjenester	– betydelig
<i>Post</i>	
– Innenlandsk brevpost inntil 100 gram	– ingen, da Posten har enerett
– Aviser og uadressert post	– i noen grad, men Posten er største aktør
– Registrerte sendinger	– i noen grad, særlig for sending til/fra utland
<i>Vannforsyning og avløp</i>	
– Rør og anlegg	– ingen ¹
– Oppsamling, rensing og distribusjon av vann/ behandling av avløp	– anbudskonkurranse om drift
<i>Jernbane</i>	
– Skinner og stasjoner	– ingen
– Godstransport	– åpnet for konkurranse, men få aktører
– Persontransport	– anbudskonkurranse om enkelte strekninger
<i>Luftfart</i>	
– Flyplasser	– i noen grad
– Utlands- og stamruter	– betydelig
– Regionruter	– i noen grad, anbudskonkurranse om ulønnsomme ruter

¹ Unntatt ved «grensen» mellom to eller flere selskaper.

Som det framgår av tabellen, kan området for mulig konkurranse være knyttet til ulike deler av produksjonskjeden og ha forskjellig karakter. Det er mulig å skille mellom tre hovedtyper av konkurranse:

- Konkurrerende nettverk (f.eks. i telemarkedene).
- Konkurranse om produksjon som er basert på infrastrukturen (f.eks. i kraftproduksjon og -omsetning).
- Anbudskonkurranse om avgrensede oppgaver over en periode, f.eks. driftsansvaret eller innenfor offentlig-privat samarbeid.

Konkurrerende nettverk er mulig dersom kostnadene ved å etablere en parallell infrastruktur er redusert ned mot hva det koster å ekspandere det eksisterende nettet. Særlig er dette aktuelt ved introduksjon av ny teknologi, noe som f.eks. skjedde ved etableringen av andre generasjons mobiltelefoni (gsm-teknologi). En annen mulighet er at flaskehalsen i den eksisterende infrastrukturen gir muligheter for etablering av konkurrerende distribusjon, typisk med utgangspunkt i sentrale områder. Det gjelder f.eks. flere typer posttjenester, hvor nye selskaper i stor grad etablerer seg med tjenester som konkurrerer på hurtig og sikker levering. I den grad det etableres virksom konkurranse om levering av nettjenester, svekkes behovet for en særskilt regulering av næringen.

Konkurranse om produksjon som er basert på infrastrukturen, er mulig dersom produksjonen kan separeres teknologisk og markedsmessig fra utbygging og drift av selve nettet. Teletjenester og elektrisk kraft kan produseres nesten hvor som helst i nettet uten at det vil oppstå flaskehalsen i en normalsituasjon, og det er derfor ikke nødvendig at nettoperatoren kjenner de enkelte beslutninger om kjøp og salg på forhånd. Det har gjort det mulig å etablere konkurranse i kraftmarkedet både mellom produsenter og mellom selgere/meklere, og i telemarkedene mellom tjenesteleverandører. Derimot må f.eks. vannforsyning og avløpsbehandling baseres på lokal produksjon, noe som langt på vei utelukker konkurranse om kundene mellom vannverk eller rensesanlegg.

Selv om produksjonen ikke kan separeres fra nettverket, eller det ikke er markedsgrunnlag for flere tjenesteprodusenter, er det ofte mulig med *anbudskonkurranse* om driftsansvaret. Det er f.eks. ikke markedsgrunnlag for mer enn ett selskap for persontransport på de fleste jernbanestrekninger i Norge, og mange strekninger er bedriftsøkonomisk ulønnsomme å drive. Med anbud kan imidlertid flere selskaper konkurrere om en tidsavgrenset

enerett til å operere persontog på en strekning, eventuelt om statlig kjøp av ulønnsomme tjenester, tilsvarende som det i dag gjennomføres anbudskonkurranser om ferjestrekninger og regionale flyruter. I enkelte sammenhenger kan det være aktuelt med en mer omfattende overføring av ansvar, f.eks. ved at et privat selskap står både for utbyggingen og deretter driver anlegg i en avtalt periode, noe som ofte betegnes offentlig-privat samarbeid.

Avvikling av eneretter vil bidra til effektiv ressursbruk dersom det etableres virksom konkurranse i markedet. Selv om den teknologiske og markedsmessige utviklingen generelt trekker i retning av at området for potensiell konkurranse utvides, vil det imidlertid i de fleste nettverksnæringer gjenslå områder med karakter av naturlig monopol. Det er derfor viktig med regulering som hindrer at selskaper kan drive kryssubsidiering gjennom pris og kvalitet på nettjenester, samtidig som reguleringen må gi incentiver til effektiv ressursbruk innenfor de gjenværende monopolområdene. Reguleringen av monopolområdet må balansere brukerhensyn knyttet til pris og kvalitet på tjenestene, mot en rimelig inntjening for nettselskapet. Tabell 5.8 gir en oversikt over strukturen, 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. I hovedsak består monopolkontrollen av følgende aktiviteter: Fastsettelse av maksimale inntektsrammer og kvalitetsjusteringer for ikke levert energi for hvert enkelt nettselskap, fastsettelse av prinsipper for overføringstariffer (nettleie), fastsettelse og oppfølging av regler for systemansvaret, måling, avregning samt leverandørskifter i sluttbrukermarkedet. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fastsetter forskrifter og enkeltvedtak, og foretar kontroll av virksomheten. NVEs avgjørelser kan påklages til Olje- og energidepartementet.

Det er 178 selskaper som driver nettvirksomhet. Statnett SF eier om lag 87 pst. av sentralnettet, og har ansvaret for å bygge og drive hele sentralnettet. De øvrige selskapene driver ulike regional- og distribusjonsnett, og de aller fleste er helt eller delvis kommunalt eid. Mange nettselskaper er også engasjert i produksjon eller omsetning av kraft. Energiverk som driver både monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, har plikt til å føre separat regnskap for monopolvirksomheten.

Tabell 5.8 Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver

Næring/ tjeneste	Selskapsstruktur	Regulering	Offentlig pålagte oppgaver
Kraftnettet	Sentralnettet drives av Statnett SF (som eier 87 pst.) 177 selskaper i regional- og lokalnettet, hvorav mange også med produksjon/ omsetning.	Områdekonsesjon for å bygge/drive kraftnett. Åpen tilgang og punkttariffer i alle nett. Inntektsramme for nettselskaper. Separat regnskap for nettvirksomhet.	Statnett SF har systemansvar. Leveringsplikt i konsesjonsområdet for distribusjonsselskaper.
Elektronisk kommunikasjon – fastnett	Telenor er den dominerende aktøren. For aksessnettet har Telenor svært stor andel. For transportnettet har BaneTele AS også et betydelig nett. En rekke andre tilbydere som videreselger tjenester.	Konsesjon for offentlig telenett og for tilbyder med sterk markedsstilling (vil erstattes av avtale i løpet av 2004). Telenor er som dominerende aktør underlagt spesiell regulering. Post- og teletilsynet gjennomgår nå reguleringen i tråd med nytt lovverk.	Telenor har leveringsplikt på ethvert sted med fast helårlig bosetting eller næringsvirksomhet.
Elektronisk kommunikasjon – mobilnett	To dominerende aktører med egne gsm-nett: Telenor og NetCom Mange mindre tilbydere som videreselger tjenester.	Konsesjon for mobilnett. Tilgangsplikt til åpne og ikke-diskriminerende vilkår. Krav om separate regnskap.	GSM-nettene skal være landsdekkende.
Post	Posten Norge AS dominerende (85 pst. av omsetningen på det totale postmarkedet). Om lag 30 private aktører med begrensede tjenester.	Konsesjon for Posten Norge AS. Leveringspliktige tjenester, krav til framsendingstid mv. Enerett for brevpost inntil 100 gram og med pris inntil 3 ganger grunntaksten. Produktregnskap og kostnadsbaserte priser. Staten kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester.	Landsdekkende postnett.
Vannforsyning og avløp	Kommunalt ansvar, delvis organisert i eget selskap (noen interkommunale).	Kostnadsdekning.	Forsynings- og behandlingsplikt.

Forts. tabell 5.8

Næring/ tjeneste	Selskapsstruktur	Regulering	Offentlig pålagte oppgaver
Jernbane	Jernbaneverket har ansvar for infrastrukturen. 2 statlig heleide transportselskaper (NSB AS og Flytoget AS). CargoNet AS ¹ er dominerende aktør for godstransport. 8 virksomheter har tillatelse for person- eller godstransport.	Krav om tillatelse for å drive jernbanevirksomhet. Statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB AS. Begrenset bruk av anbudskonkurranse om persontransport. Åpnet for konkurranse om godstransport.	Jernbaneverket har ansvar for trafikkstyringen, fordeling av kapasiteten på sporet og innkreving av kjørevegsavgift.
Flyplasser	Avinor er dominerende aktør med 46 av 52 lufthavner. Sandefjord, Torp er største private aktør.	Konsesjon for den enkelte flyplass. Sikkerhets- og kontrollbestemmelser. Takstregulativ for Avinors flyplasser. Kjøp av flyplass tjenester.	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.

Kravet til separat regnskap skal bl.a. sikre at kostnader knyttet til produksjon og omsetning av kraft ikke belastes nettvirksomheten, dvs. hindre kryssubsidiering.

Inntektsregulering skal sikre at nettselskapene ikke får en urimelig monopolfortjeneste, samt at kostnadsreduksjoner kommer også kundene til gode. Inntektsrammene fastsettes for en reguleringsperiode på minst fem år, og ligger i stor grad fast gjennom reguleringsperioden. Det foretas imidlertid noen årlige justeringer i inntektsrammen, bl.a. reduksjoner som følge av effektivitetskrav. De nettselskapene som kommer dårligst ut i sammenliknende effektivitetsanalyser, blir pålagt et høyere effektivitetskrav enn de som framstår som mer effektive. For reguleringsperioden 2002–2006 er gjennomsnittlig effektivitetskrav 2,1 pst. pr. år. For å ivareta nyinvesteringer i distribusjonsnettet justeres de årlige inntektsrammene med en parameter basert på gjennomsnittlig økning i levert energi i hele landet, kombinert med en faktor for økning i nybygg i distribusjonsnettets område.

Mange nettselskap har de siste årene økt nettleien betydelig. Det har vært mulig fordi selskapene i foregående år har satt nettleien så lavt at inntektsrammen ikke har vært utnyttet fullt ut (såkalt mindreinntekt), og fordi ulike faktorer har bidratt til en viss økning i inntektsrammene. Finansieringen av Energifondet, som kreves inn gjennom nett-

leien, ble også satt opp fra 0,3 til 0,8 øre/kWh fra 1. januar 2004, og til 1,0 øre/kWh fra 1. juli. En relativt stor del av nettleieøkningene har trolig vært knyttet til forhold som var spesielle for de siste årene. Den omfattende oppsamlingen av mindreinntekt i selskapene er imidlertid ikke i tråd med intensjonene for inntektsrammereguleringen. På bakgrunn av disse erfaringene har NVE begynt et arbeid med å presisere regelverket om mer- og mindreinntekt i inntektsrammene overfor nettselskapene.

Nettselskapene skal benytte punktтарiffer som betaling for overføring. Punktтарiffer innebærer at nettkundene betaler samme overføringstariff uavhengig av hvem de kjøper kraft fra eller selger kraft til. Forbrukerne betaler en tariff for å ta kraft ut fra et punkt i nettet (uttakstariff), mens kraftprodusentene betaler en tariff for å mate kraft inn i et punkt i nettet (innmatingstariff). Produsenter og forbrukere betaler kun overføringstariff til sitt lokale nettselskap, og har derigjennom adgang til hele kraftnettet. Punktтарiffer gjør tilgangen til markedet enkel for kundene, og legger dermed grunnlaget for et landsomfattende marked for kraft.

Leveringssikkerhet er en viktig kvalitet ved kraftoverføring. For å gi nettselskapene incentiver til å redusere omfanget av avbrudd ble det i 2001 innført en ordning med Kvalitetsjusterte inntektsrammer ved ikke-levert energi (KILE). KILE gir en sammenheng mellom leveringskvaliteten og nett-

selskapenes inntektsrammer. NVE arbeider med forbedring av KILE, med sikte på at en ny forskrift om leveringskvalitet kan tre i kraft fra 1. januar 2005.

NVE arbeider også med hovedprinsippene for framtidig regulering av nettvirksomhetens økonomiske vilkår, som skal gjelde fra 2007. Investeringer og leveringskvalitet vil være viktige hensyn i den neste reguleringsperioden.

Elektroniske kommunikasjonstjenester

Ved innføring av ny lov om elektronisk kommunikasjon i 2003 ble den tidligere teleloven avløst av ny

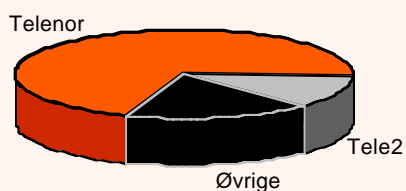
utvidet lovgivning. Den nye lovgivningen er på linje med den teknologiske utviklingen der tele-, it- og kringkastningstjenester smelter sammen samtidig som loven er i overensstemmelse med EUs regulering av området. Intensjonen bak lovverket er utvikling av bærekraftig konkurranse i markedene og regulatorisk overgang fra sektorregulering til allmennlig konkurranseregulering. Aktører med sterk markedsstilling vil være gjenstand for særlig sektorregulering for å legge til rette for virksom konkurranse og sikre effektive tjenester.

Det norske telemarkedet er blitt gradvis liberalisert siden slutten av 1980-årene. Eneretter på tele-

Boks 5.2 – Illustrasjon av markedsandeler for noen elektroniske kommunikasjonstjenester

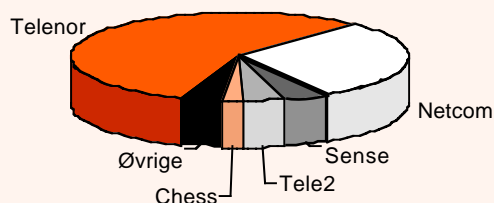
Markedsandeler

A. Fasttelefoni, trafikkomsetning



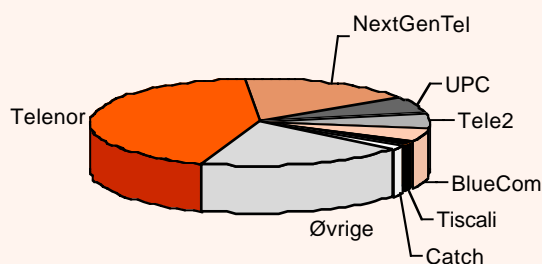
I markedet for fasttelefoni er Telenor en dominerende aktør, selv om markedsandelen for trafikkomsetning over tid har falt til 70 pst. Størstedelen av salget fra andre tilbydere er videresalg av tjenester basert på Telenors fastnett. For omsetning fra abonnement, installasjon og flytting stod Telenor for til sammen 95 pst. i 2003.

B. Mobiltelefoni, totalomsetning



Mobilmarkedet har flere tilbydere, men er dominert av de to aktørene med egne nett, Telenor og Netcom. Telenors markedsandel er over de siste årene redusert til 56 pst., og det er særlig de små og nye utfordrerne som har tatt markedsandeler. Omsetningen for de mindre aktørene er videresalg av tjenester basert på mobilnettet til de to store. Når nye mobilkonsesjoner settes i drift, vil det bli flere tilbydere med egne nett.

C. Internett, abonnementsomsetning



Omsetningen av internett-tjenester er i sterk vekst og fordeler seg på flere tilbydere. Telenor er største aktør med 43 pst. av omsetningen av abonnementer. Leveranse av internett-tjenester kan skje ved å bruke det eksisterende kobberaksessnettet, kabel-tv-nett, faste aksesser eller trådløst nett. En betydelig del av internettomsetningen er basert på Telenors kobberaksesser. Telenors andel av de totale internettinntektene inkludert videresalg er dermed høyere enn vist i figuren.

Figur 5.3 Markedsandeler i det norske telemarkedet, 2003

Kilde: Post- og teletilsynet.

området er avviklet, og de regulatoriske rammene er tilrettelagt for utvikling av konkurranse både på nett- og tjenestesiden. Markedene er likevel i dag kjennetegnet av aktører med store markedsandeler, jf. illustrasjonene i boks 5.2. I tillegg til store markedsandeler i enkeltmarkeder, kan en aktør ha høye markedsandeler i tilgrensende markeder. I det norske markedet har Telenor en høy markedsandel i mange delmarkeder på grunn av historiske investeringer og selskapets brede satsing på tele-, it- og kringkastningsområdet.

Sektorregulering er fortsatt viktig i det norske markedet for elektronisk kommunikasjon. Sterk markedsstilling skal ikke kunne brukes til å begrense eller vri konkurransen i det relevante markedet eller til å utøve slik makt i et tilgrensende marked. Post- og teletilsynet er i ferd med å gjennomgå de ulike delmarkedene med sikte på å utforme særlige forpliktelser for aktører med sterk markedsstilling. Aktuelle virkemidler for tilsynet vil være å pålegge tilgang til nett og tjenester, samlokalisering, tilgang til informasjons- og støttesystemer, offentliggjøring av standardtilbud, ikke-diskriminerende atferd, strukturelle og regnskapsmessige skiller, samt pris og regnskapsregulering. Post- og teletilsynet regner med å fullføre arbeidet slik at de særlige forpliktelsene for aktører med sterk markedsstilling kan iverksettes i løpet av inneværende år.

Myndighetene arbeider også med å forvalte de elektromagnetiske frekvensene på en samfunnsmessig effektiv måte. Den senere tid er det gjort et betydelig arbeid med frekvensene for mobiltelefoni både ved tildeling av nye frekvenser og oppfølging av tidligere tildelte frekvenser. Ved tildeling av frekvenser skal det tas hensyn til effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom bærekraftig konkurranse, fri bevegelighet for tjenester og harmonisert bruk av frekvenser. Myndighetene kan velge hensiktsmessig tildelingsmetode ved fordeling av mobilfrekvensene, herunder bruk av auksjon.

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. Posten møter økt konkurranse, bl.a. fra aviser, transport- og budselkaper om posttjenester, og samti-

dig økt konkurranse fra alternative kommunikasjonsformer som elektroniske sendinger og telenett.

Postens enerett/leveringsplikt på landsdekkende posttjenester ble 1. juli 2003 avgrenset til adressert brevpost med vekt inntil 100 gram og pris inntil tre ganger grunntaksten. Samtidig ble markedet for post til utlandet åpnet fullt ut. Fra 1. januar 2006 vil vekt- og prisgrensen i eneretten bli avgrenset til 50 gram og to og en halv ganger grunntaksten.

Samferdselsdepartementet sendte i mai 2004 på høring et forslag om å avvile Postens gjenværende enerett fra 1. januar 2007. Forslaget er basert på anbefalinger og vurderinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe. Samferdselsdepartementet tar sikte på å fremme en stortingsproposisjon om saken høsten 2004.

Vannforsyning og avløp

Vann- og avløpssektoren (VA-sektoren) drives i dag hovedsakelig av kommunene, til dels organisert som kommunale eller interkommunale selskap. Vannforsyning er basert på lokale nettverk, og bare i spesielle situasjoner vil det være fysisk mulig for et nytt vannverk å knytte seg til det eksisterende nettverket. Tilsvarende gjelder for avløpsnett og renseanlegg. Vannforsyning og avløpsbehandling er følgelig normalt ikke egnet for konkurranse om kundene mellom flere selskaper. Det kreves dermed særlig regulering av sektoren for å sikre effektiv drift. I hovedsak kan det tenkes to alternativer: Enten prisregulering som gir incentiver til kostnadsreduksjon og kvalitetsforbedring, eller anbud om de delene av virksomheten som kan være egnet for overføring mellom konkurrerende selskaper.

Kommunene har i dag anledning til å fastsette vann- og avløpsgebyr som dekker alle kostnader ved drift og investeringer, dvs. prising til selvkost. Det innebærer at gebyrinntektene brukes innenfor sektoren og ikke tas ut som overskudd. På den andre siden gir selvkost svake incentiver til effektivisering i sektoren. Et høyt kostnadsnivå kan dekkes inn gjennom gebyrene, mens effektiviseringstiltak ikke tilfører inntekter til virksomheten. Kommunene kan imidlertid ønske å unngå gebyrøkning eller økte underskudd, og dermed øve et press på virksomhetene for å bedre kostnadskontrollen. Vann- og avløpsgebyrene har økt kraftig over flere år, men var om lag stabile i 2003. Den tidligere veksten i gebyrene må bl.a. ses i sammenheng med store investeringsbehov, og at kommunene i utgangspunktet ikke har benyttet muligheten til full kostnadsdekning gjennom gebyrene.

Kommunal- og regionaldepartementet har fått

utredet alternative finansieringssystemer for VA-sektoren. Et av alternativene som ble utredet, var inntektsrammer, i hovedtrekk tilsvarende som i kraftnettet. Omlegging av finansieringssystemet til inntektsrammeregulering kan synliggjøre kvalitet og effektivitet og gi incentiver til bedre kostnadskontroll. Regjeringen mener imidlertid at etablering av et nasjonalt informasjonssystem, som kan brukes til sammenlikning av virksomhetene, vil gi klare fordeler uavhengig av finansieringssystem. Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor arbeide for å utvikle et nasjonalt informasjonssystem, og senere vurdere om dette bør benyttes i et nytt finansieringssystem.

Regelverksforenkling og bedre organisering kan også bidra til effektivisering i VA-sektoren. Kommunal- og regionaldepartementet vil ta initiativ til en gjennomgang av regelverket som er relevant for vann- og avløpsområdet, med sikte på et mer helhetlig og enklere regelverk for sektoren. Kommuneloven og lov om interkommunale selskaper legger til rette for felleskommunal drift i større enheter. VA-sektoren må lokalt også vurdere andre driftsformer, f.eks. samarbeid med private selskaper, fellesløsninger med andre nettverk, konkurranseutsetting og prosjektsamarbeid. Det er imidlertid viktig at organisasjons- og driftsløsningene tilpasses lokale forhold.

Jernbane

I 1996 ble NSB delt inn i NSB BA (nå AS), som har trafikkansvaret på det norske jernbanenettet, og Jernbaneverket, som har forvaltningsansvaret for jernbaneinfrastrukturen og trafikkstyringen. Bakgrunnen for delingen var å legge til rette for konkurranse på jernbanenettet. I 2003 ble det åpnet for konkurranse både for nasjonal og internasjonal godstransport på det norske jernbanenettet. Gods-transporten er imidlertid i stor grad dominert av CargoNet AS (NSBs tidligere godsdivisjon). Svenske Green Cargo, som er medeier i CargoNet, startet trafikk på det norske nettet i desember 2003. Det svenske Tågakeriet fikk i april 2004 tillatelse til å drive internasjonal godstransport på enkelte strekninger fra svenske til norske byer.

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2003 ble det besluttet å gradvis innføre konkurranse om kjøp av persontransporttjenester på det norske jernbanenettet. Målet er å få et mer kostnadseffektivt togtilbud og øke kvaliteten. Samferdselsdepartementet har fulgt opp beslutningen med tilpasninger i relevante forskrifter, og arbeider nå med et regelverk som skal legge til rette for åpen og nøytral konkurransevirkosomhet. Det er sentralt å sikre nye

operatører tilgang til viktige innsatsfaktorer som rullende materiell, verkstedsfasiliteter, fakta om trafikkgrunnlag for strekninger mv. Våren 2004 ble det kunngjort konkurranse om rett til å trafikere Gjøvikbanen med sikte på tildeling av kontrakt sommeren 2005 og trafikkstart sommeren 2006. I neste omgang legges det opp til å lyse ut konkurranse om Bergensbanen og Sørlandsbanen.

Samferdselsdepartementet arbeider også med hvordan en bør konkurranseutsette Jernbaneverkets produksjonsvirkosomhet. Målet er å få virksom konkurranse, som kan bidra til at en får mest mulig igjen for de bevilgningene som stilles til disposisjon for drift og vedlikehold av jernbanenettet.

Jernbanenettet i Norge er i hovedsak enkeltsporet. Det er derfor betydelige begrensninger i kapasiteten og krevende å samordne trafikken, særlig dersom flere selskaper skal konkurrere på visse sporstrekninger, og når gods- og passasjertrafikken skal dele sporkapasiteten. I tillegg til å konkurranseutsette visse strekninger ønsker Regjeringen derfor også å legge til rette for konkurranse mellom transportformene, på mest mulig like vilkår. Særlig viktig i denne sammenheng er konkurransen mellom tog og ekspressbusser, jf. også omtale av ekspressbusser i avsnitt 5.3.2.

Flyplasser

Med lange avstander og spredt bosetting spiller flytransport en viktig rolle i det norske transportsystemet. I tilfeller der samfunnmessige hensyn tilsier det, kjøper staten både flyplasstjenester og flyrute-tjenester for bedriftsøkonomisk ulønnsomme ruter. For luftfartsnæringen er det flyplassene som har kjennetegn av nettverksnæring, mens enkelte sider ved flyrutene er omtalt under avsnitt 5.3.2 om konkurransepolitikk.

Nettverket av flyplasser representerer tunge historiske investeringer. Den enkelte flyplass vil ha en sterk markedsstilling i sitt geografiske område og begrense markedsmulighetene for konkurrerende flyplasser i nærliggende områder.

Av 52 flyplasser med passasjertrafikk er 46 statlig drevet gjennom statsaksjeselskapet Avinor AS. De statlige flyplassene står for det aller meste av passasjertrafikken. Av private flyplasser er det kun Sandefjord Torp som har en vesentlig betydning, som sjuende største flyplass og med knapt 10 pst. av utenlandstrafikken i Norge. 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 fysi-kringstjenesten 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 flyplassnettets eller andre åpningstider. Avinors inntekter kommer fra flyplassavgifter (60 pst.), kommersielle leieinntekter (35 pst.) og statlig kjøp av tjenester ved regionalflyplassene (5 pst.).

Luftfartstilsynet er skilt ut som et eget forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet, med ansvar for at luftfartsvirksomheten utføres på en sikker måte. Etablering og drift av flyplasser krever konsesjon fra Luftfartstilsynet.

Nasjonal transportplan 2006–2015 inneholdt en vurdering av regionale flyplasser. Ved behandling av meldingen ba flertallet i Samferdselskomiteen om nærmere vurderinger samt drøftinger med berørte parter, og at Regjeringen legger fram en ny vurdering av de regionale flyplassene.

Avinors markedsposisjon i østlandsområdet kan også møte konkurranse fra sivil flyplassdrift på Rygge, der konsesjonssøknaden for tiden er til behandling i Samferdselsdepartementet. Departementet legger til grunn at samfunnsøkonomisk lønnsomhet bør være retningsgivende i konsesjonsspørsmålet.

Siden Avinor har en dominerende markedsposisjon, er Avinors flyplassavgifter fastsatt av departementet ved forskrift. Flyplassavgiftene er i hovedsak like for alle flyplasser, slik at inntekter ved de store, lønnsomme flyplassene er med på å finansiere underskudd ved de små flyplassene. I tillegg kjøper departementet flyplasstjenester ved Avinors regionalflyplasser. 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.

Nye regler fra EU har medført krav om full sikkerhetskontroll av passasjerer, bagasje, frakt, post og ansatte, samt fysisk sikring av flyplassene. Tiltakene er omfattende og medfører økte årlige kostnader for Avinors flyplasser på om lag 450 mill. kroner. Tiltakene finansieres ved en ny passasjeravgift for sikkerhetskontroll. Full sikkerhetskontroll vil bli innført på stamflyplassene i løpet av 2004, og på regionalflyplassene i 2005.

5.3.5 Offentlig eierskap

Den offentlige eierandelen i norsk næringsliv er høyere enn i de fleste andre OECD-land og relativt konsentrert til enkelte selskaper eller næringer. En

stor del av statens eierskap er knyttet til utnytting av naturressurser, naturlige monopoler eller distriktspolitiske hensyn. Et innslag av statlig eierskap i bankvesenet ble foranlediget av bankkrisen. I tillegg har staten porteføljeplasseringer gjennom Folketrygdfondet. Staten bidrar også med egenkapitalinvesteringer gjennom bl.a. Argentum Fondsinvesteringer AS, såkornfondene og SIVA SF.

Regjeringen har som mål å redusere det statlige eierskapet over tid, jf. St.meld. nr. 22 (2001 – 2002) Et mindre og bedre statlig eierskap. Formålene med offentlig eierskap kan i dag på mange områder ivaretas bedre ved andre virkemidler som f.eks. lovreguleringer, effektiv beskatning av grunnrente, konsesjoner eller statlig kjøp av tjenester. I den offentlige debatten har mye oppmerksomhet vært rettet mot betydningen av nasjonalt eierskap og statlig eierskap/eierkapital som et virkemiddel for å styrke norsk eierskap. Internasjonalt er en stadig større andel av kapitalen notert på børs eid av utenlandske investorer. I Norge har imidlertid den utenlandske eierandelen i selskaper notert på Oslo Børs vært relativt stabil siden midten av 1980-årene. Det utenlandske eierskapet i selskaper notert på Oslo Børs er i dag verken spesielt høyt eller lavt i et internasjonalt perspektiv. Ved utgangen av juli 2004 var knappe 31 pst. av verdiene på Oslo Børs eid av utlendinger. De tilsvarende tallene for Sverige og Danmark var hhv. om lag 33 pst. og 34,1 pst.

Med børsnotering av Telenor ASA og Statoil ASA i hhv. 2000 og 2001 økte den offentlige eierandelen i selskaper notert på Oslo Børs betydelig. Ved utgangen av juli 2004 var 39 pst. av verdiene på Oslo Børs eid av det offentlige. Dette er en reduksjon på om lag 3 prosentpoeng siden utgangen av 2002. De siste årene har staten gjennomført flere salg av aksjer. Det er bl.a. blitt gjennomført begrensede salg i selskapene Telenor ASA og Statoil ASA. Selskapene SND Invest AS, Olivin AS, Arcus Gruppen ASA og NOAH Holding AS er blitt fullt privatisert. Dette er nedsalg som verdimeslig beløper seg til nær 28 mrd. kroner i perioden. I andre selskaper som DnB NOR ASA, Yara International ASA og Grødegaard AS er statlig eierandel gått ned som følge av omstruktureringer som har gitt private aksjonærer større eierandel, jf. tabell 5.9.

Regjeringen ønsker over tid å redusere det statlige eierskapet ytterligere. I noen tilfeller er staten eier av virksomhet i markeder med relativt svak konkurranse. Det er derfor viktig at salg av statlig eide aksjer gjennomføres på en slik måte at de bidrar til å fremme konkurransen.

Tabell 5.9 Privatisering av selskaper med statlig eierandel. 1999–2004¹

Selskap	År for privatisering ²	Bokført	Statens	Statens
		egenkapital i privatiserings- året Mill. kroner	eierandel pr. 31.12.1998 Pst.	eierandel pr. 19.08.2004 Pst.
Norsk Jetmotor AS	1999	138	33,33	0
Sydvaranger ASA ³	1999	130	87,45	0
Drevsjø Trelast AS ⁴	1999	-3	34	0
Norsk Hydro ASA ⁵	1999	58 667	51	43,8
Cermaq ASA ⁶ (tidl. Statkorn Holding ASA)	1999	1 200	100	79,4
Postbanken (nå DnB Bank ASA) ⁷	1999	3 833	100	-
Kommunalbanken AS	2000	705	100	80
Norsk Vekst ASA ⁸	2000	711	19,71	0
Norsas AS	2001	1	52	0
Norsk Medisinaldepot ASA ⁹	1999/2001	611	100	0
Staten skogplanteskoler ¹⁰	2000/2001	18	100	0
VESO AS ¹¹	2001	-	100	50,5
Graminor AS (skilt ut fra Cermaq)	2002	-	51	34,1
Moxy Trucks AS ¹²	2002	88	100	0
Grødegaard AS ¹³	2003	14,1	100	52
ArcusGruppen ASA ¹⁴	2001/2003	639	100	0
A/S Olivin ¹⁵	2001/2003	327	99,99	0
SND Invest AS ¹⁶	2003	1 066	100	0
NOAH Holding AS ¹⁷	2003	189	70,89	0
DnB NOR ASA ⁷	2001/2003	42 115	52,1	33,7
Telenor ASA ¹⁸	2000/2003/ 2004	42 567	100	54
Statoil AS ¹⁹	2001/2004	73 847	100	76,3
Yara International ASA (skilt ut fra Norsk Hydro)	2004	7 994	-	36,2

¹ Gjennomført før 19. august 2004.

² Privatisering er definert som reduksjon av statens eierandel gjennom salg av aksjer eller utvanning i forbindelse med kapitalutvidelse.

³ Staten solgte i 1999 sine aksjer i A/S Sydvaranger til Varanger Kraft AS, som er eiet av flere kommuner i Øst-Finnmark. Salget er her betraktet som privatisering, selv om selskapet gjennom salget fikk et indirekte kommunalt (offentlig) eierskap.

⁴ Staten har solgt seg trinnvis ned i selskapet som opprinnelig var 100 pst. eiet av staten. Siste nedsalg fant sted i juni 1999.

⁵ Reduksjonen av statens eierandel i Norsk Hydro i 1999 skjedde ved utvanning i forbindelse med en rettet emisjon til finansiering av oppkjøpet av Saga Petroleum.

⁶ I 1999 ga Stortinget sin tilslutning til at staten kan redusere sin eierandel i Cermaq ned til 51 pst. I november 2001 vedtok Stortinget at statens eierandel i Cermaq knyttet til havbruksvirksomheten begrenses nedad til 34 pst.

⁷ Høsten 1999 ga Finansdepartementet tillatelse til fusjon mellom DnB og Postbanken. Det ble opprettet et holdingselskap hvor staten eide 60,6 pst. Våren 2001 ble statens eierandel redusert med 13,4 pst. gjennom nedsalg. Høsten 2003 ga Finansdepartementet tillatelse til fusjon mellom DnB Holding ASA og Gjensidigs NOR ASA, og statens eierandel i det fusjonerte selskapet ble redusert til 28,1 pst. Tabellen viser bokført egenkapital i Postbanken 31. desember 1998 og for DnB NOR ASA 31. desember 2003

⁸ Ved etablering eide staten 49 pst. Staten har solgt seg trinnvis ned i selskapet. Siste nedsalg fant sted i januar 2000.

⁹ Staten har solgt seg trinnvis ned i selskapet. Siste nedsalg fant sted i september 2001. Tabellen viser bokført egenkapital 31. desember 2000.

¹⁰ Datterselskapene Sønsterud Skogplanteskole AS og Reiersøl og Lyngdal Skogplanteskoler AS ble solgt hhv. i januar 2000 og januar 2001. Statens skogplanteskoler var etter dette uten virksomhet og ble avvirket.

¹¹ Stortinget har gitt fullmakt til at staten kan selge inntil 66 pst. av aksjene i VESO AS.

¹² Staten overtok selskapet fra A/S Olivin i desember 2000 og kjøp inn ny aksjekapital på 50 mill kroner. I henhold til opsjonsavtale inngått våren 2001 overtok Spilka Invest AS 51 pst. av aksjene i Moxy Trucks AS i april 2002. Selskapet ble slått konkurs i februar 2003, og staten har ikke lenger eierandel i selskapet.

¹³ Staten reduserte sin eierandel i Grødegaard AS til 52 pst. i mai 2003 etter en rettet emisjon til ISS Norge AS. En avtale gir ISS rett til å overta resten av aksjene innen 3 år. Det ble foretatt en kapitalnedsettelse i juni 2003. Tabellen viser bokført egenkapital 31. desember 2002.

¹⁴ Arcus AS ble etablert som et helstatlig selskap i 1996 i forbindelse med omorganiseringen av virksomheten til A/S Vinmonopolet. I 2001 ble 66 pst. aksjene solgt. Gjenværende eierandel ble solgt i 2003.

¹⁵ Statens gjenværende aksjepost på 51 pst. i A/S Olivin ble solgt i juni 2003.

¹⁶ Staten gjennomførte helsalg av SND Invest AS i september 2003 gjennom salg til Four Seasons Venture AS. Tabellen viser bokført egenkapital 27. august 2003.

¹⁷ Staten solgte sin eierandel i NOAH Holding AS til Gjelsten Holding AS i desember 2003, i forbindelse med at alle aksjonærene solgte sine aksjer.

¹⁸ Staten reduserte sin eierandel fra 77,7 pst. til 62,7 pst. gjennom salg av aksjer i juni/juli 2003. I mars 2004 reduserte staten sin eierandel ytterligere til 53,1 pst. gjennom salg av aksjer. (Eierandelen har siden steget til 54 pst.) Stortinget har gitt staten fullmakt til å redusere sin eierandel i Telenor ASA ned til 34 pst. som ledd i strategiske transaksjoner. Tabellen viser bokført egenkapital 31. desember 2003

¹⁹ Statoil ble delprivatisert og børsnotert 18. juni 2001. Ytterligere nedsalg skjedde i juli 2004. Tabellen viser bokført egenkapital for Statoil 30. juni 2004. Stortinget har gitt staten fullmakt til å redusere statens eierandel ned til 66,67 pst.

Kilde: Finansdepartementet.

Eierskapet i selskaper med et forretningsmessig formål er i dag i stor grad samlet i Nærings- og handelsdepartementet. Målet har vært å styrke den generelle foretningsmessige kompetansen og skape et større skille mellom staten som eier og som tilsyns- og reguleringsmyndighet. De årlige eierberetningene som Nærings- og handelsdepartementet har publisert i 2003 og 2004, bidrar til økt åpenhet omkring forvaltningen av det statlige eierskapet.

I samsvar med Stortingets vedtak under behandlingen av St.meld. nr. 22 (2001 – 2002) Et mindre og bedre statlig eierskap, jf. Innst. S. nr. 264 (2001 – 2002), ble det nedsatt et utvalg for å foreta en bred gjennomgang av statens organisering og forvaltning av sitt eierskap. Utvalget leverte sin rapport, NOU 2004: 7 Statens forretningsmessige eierskap, i mars 2004. Utredningen med høringsuttalelser er for tiden under vurdering i Nærings- og handelsdepartementet.

5.3.6 Næringslovgivning og forenkling

Love og forskrifter fastsetter krav og rettigheter som griper inn i utøvelse av næringsvirksomhet. Regelverk som retter seg direkte mot bedrifter, omfatter f.eks. foretaksnavn, registrering, regnskap, skatt, arbeidsmiljø mv. Men også regelverk for andre samfunnsområder eller allmenne hensyn berører bedrifter i ulike sammenhenger. Overholdelse av regelverket medfører ressursbruk både i bedriftene og i offentlig forvaltning, knyttet til bl.a. opplæring i og forståelse av regelverket, rutiner og systemer for oppfølging, innrapportering og kontroll.

Samfunn, næringsliv og teknologi er i stadig endring, noe som innebærer at også utvikling, tilpassning og forenkling av regelverk, innrapportering mv. må være et kontinuerlig arbeid. Det er derfor behov for jevnlig kontakt mellom myndigheter og nærings- og arbeidslivet. Regjeringen etablerte i august 2002 et rådgivende kontaktforum for forenkling overfor næringslivet. Forumet ledes av nærings- og handelsministeren, og har med representanter for organisasjonene i nærings- og arbeidslivet.

Regjeringen la i oktober 2002 fram handlingsplanen *Et enklere Norge*. Målet er et regelverk skal være minst mulig ressurskrevende for næringslivet å etterleve. I tillegg til en rekke konkrete tiltak, beskriver planen en del grunnleggende prinsipper og krav til utforming av regelverk og innrapportering. Status rapporteres årlig i en tilstandsrapport. Handlingsplanen omfatter fem prioriterte innsatsområder: Konsekvensutredning, elektronisk innrapportering, forenkling av regelverk for helse, miljø og

sikkerhet (HMS), plan- og bygningsloven og evaluering av regelverk.

Konsekvensutredning er et krav i forbindelse med offentlige utredninger, regelendringer og tiltak, herunder konsekvenser for næringsvirksomhet. Kvaliteten av utredningene er imidlertid varierende. Konsekvensutredning av lovforslag og regelverk synes generelt å være svakere enn av investeringer og bevilgningsforslag. Bestemmelser om konsekvensutredning i sentralforvaltningen er nedfelt i utredningsinstruksen. Flere departementer har styrket sin kompetanse også for å kunne gi bedre veiledning til andre om konsekvensutredning i forhold til sektoren. I 2002 etablerte Nærings- og handelsdepartementet Orakel (Offentlige Reforme – Administrative Konsekvenser – Enklere Love). Denne prosjektgruppen skal bidra til at konsekvensene for næringslivet av offentlige reformer, regelverk og andre tiltak vurderes på et tidlig stadium.

Elektronisk innsending og behandling av skjema reduserer belastningen av offentlige oppgaveplikter. Samtidig gir elektronisk innsending grunnlag for økt gjenbruk av data, slik at offentlige etater kan samordne innsamlingen bedre. AltInn, som er en portal (dvs. et felles nettsted) for innlevering av offentlige skjemaer på Internett, ble satt i full drift fra mai 2004. Det var Skatteetaten, Statistisk sentralbyrå og Brønnøysundregistrene som tok initiativ til AltInn. Senere er også Statens lånekasse og Konkurransetilsynet blitt med. Flere andre etater er i ferd med å slutte seg til AltInn. Skjemaene som allerede kan mottas over AltInn, utgjør om lag 60 pst. av den statlige oppgavebyrden overfor næringsvirksomhet. Med innføring av elektronisk signatur, som trolig kan skje i løpet av 2005, vil det i enda større grad være mulig å bruke elektronisk kommunikasjon.

HMS-området er underlagt flere ulike regelverk. Arbeid med forenkling og samordning av regelverk og tilsynsstruktur har pågått siden begynnelsen av 1990-årene. Det meste av næringslivet må i dag forholde seg til fire tilsynsetater: Arbeidstilsynet, Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon og Statens forurensningstilsyn. Petroleumstilsynet, som ble opprettet 1. januar 2004, har myndighetsansvar for sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten på sokkelen og ved enkelte anlegg på land. Det nye tilsynet overtok oppgaver som tidligere lå i Oljedirektoratet og, for landbaserte petroleumsanlegg, i Arbeidstilsynet. Tre forurensningsforskrifter, som trådte i kraft 1. juli 2004, bidrar til å forenkle regelverket om forurensning, produkter og avfall. De tre nye erstatter 50 tidligere forskrifter på området.

Lov om rett til miljøinformasjon trådte i kraft 1. januar 2004. Loven gir alle innbyggere retten til å få miljøinformasjon både fra offentlige myndigheter og offentlige og private virksomheter. Miljøinformasjonsloven pålegger samtidig det offentlige en plikt til å ha kunnskap og oversiktsinformasjon om miljøet. Informasjonen skal gjøres lett tilgjengelig for allmennheten. En europeisk database over bedriftenes utslipp åpnet 23. februar 2004: «*European Pollutant Emission Register*». Databasen omfatter utslipp til luft og vann fra om lag 9 300 bedrifter i EU-15 og Norge, hvorav om lag 100 norske bedrifter. I august 2004 åpnet miljøvernforvaltningen en nettbasert oversikt over hvilke offentlige instanser som har ansvar for miljølovverket, med pekere til aktuelle lover og forskrifter.

Plan- og bygningsloven er under gjennomgang. Planlovutvalget la i mai 2003 fram forslag til å modernisere plansystemet i dagens lov. Bygningslovutvalget skal avgi sin endelige innstilling sommeren 2005. På grunnlag av utredningsarbeidet er det allerede vedtatt flere endringer i loven. Tidsfrister for kommunenes behandling av byggesaker og reguleringsplanforslag, samt innsigelse fra berørte myndigheter, trådte i kraft 1. juli 2003. Bestemmelsene er skjerpet fra 1. juli 2004, ved at gebyret til kommunen reduseres om kommunen ikke overholder fristene. Fra samme tidspunkt er også mulighetene for «omkamp» ved behandling av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner i kommunene redusert. Lovendringen innebærer at innsigelse eller klage ikke kan fremmes når den samme innvendingen allerede er behandlet i en overordnet plan.

Den rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder utløp 1. februar 2004. Etableringsstoppen hadde da vært virksom i fem år. Heretter gjelder de vanlige reglene i plan- og bygningsloven også for etablering av kjøpesentre.

Saksbehandlingen knyttet til opprydding i forurenset grunn er også forenklet fra 1. juli 2004. I stedet for det tidligere systemet med både kommunal behandling etter plan- og bygningsloven og krav om tillatelse fra forurensningsmyndighetene, skal tiltakshaver nå utarbeide en tiltaksplan som kommunen behandler, og så langt som mulig samordner med behandlingen av saken etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsene om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven er endret med virkning fra 2005. Endringene er til dels nødvendige for å iverksette EUs direktiv om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer, og ivareta andre internasjonale forpliktelser om utredning av miljøkonsekvenser. Samtidig forenkles regelverket, ved at bestemmelsene om conse-

kvensutredning for tiltak er innarbeidet i de ordinære planbestemmelsene. I dag er dette separate prosesser, som begge krever utarbeiding av dokumentasjon og offentlig høring.

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 er begrenset til næringslivets oppgaveplikter overfor statlige myndigheter, og omfatter i dag ikke oppgaveplikter pålagt av fylkeskommunale og kommunale myndigheter.

Belastningsstatistikk ved statlige oppgaveplikter, som viser både antall skjema og tidsbruken hos de næringsdrivende, utarbeides av Oppgaveregisteret. Antall årsverk er anslått på grunnlag av etatens vurdering av tidsforbruket ved forarbeid og utfylling av skjemaene. Disse anslagene kan avvike fra den faktiske tidsbruken i bedriftene, men gir likevel en indikasjon på utviklingen i det totale belastningsnivået over tid. Størrelsesorden av endringene må ses i forhold til 689 statlige skjemavarianter pr. 30. juni 2004, som til sammen medførte en anslått belastning for næringslivet på om lag 6 490 årsverk.

Tabell 5.10 viser antall nye oppgaveplikter som er innført fra 1998 til utgangen av første halvår 2004, og iverksatte samordnings- og forenklingstiltak (dvs. enklere skjemaer, redusert innsamlingshyppighet og mer samarbeid mellom etatene). Hvordan dette har endret belastningen for næringslivet er illustrert i tabell 5.11, som viser anslag over antall årsverk. Siden Oppgaveregisterets arbeid startet i 1998, er det registrert 98 samordnings- og forenklingstiltak, som har redusert næringslivets oppgaveplikter i forhold til statsforvaltningen med til sammen 320 årsverk. I tillegg kommer en reduksjon fra elektronisk innrapportering via AltInn, som ennå ikke er innarbeidet i statistikken. De økte oppgavepliktene med innføring av Aksjonærregisteroppgaven (Skattedirektoratet) og Melding om foretakssammenslutning (Konkurransetilsynet) vil heller ikke bli registrert før i statistikken for hele 2004.

Offentlig regelverk påfører næringslivet administrative kostnader utover det som er knyttet til oppgaveplikter. Det er en begrenset del av regelverkskostnadene som rapporteres i belastningsstatistikken, og tallene er ikke brutt ned på de enkelte lovområder eller bestemmelser. Nærings- og handelsdepartementet har satt i gang en mer inngående undersøkelse av næringslivets kostnader forbundet med å overholde sentrale regelverk. Undersøkelsen er basert på dybdeintervjuer med et lite antall

Tabell 5.10 Endring i antall skjemavarianter ved statlige oppgaveplikter for næringsdrivende

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1. halvår 2004
Nye, registrerte skjema	69	10	4	10	14	19	7
Samordnings- og forenklingstiltak	-29	-5	-18	-7	-4	-28	-7

Kilde: Oppgaveregisteret.

Tabell 5.11 Endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter. Beregnet antall årsverk

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1. halvår 2004
Nye, registrerte skjema	60,4	11,3	16,3	1,8	2,7	8,8	1,6
Samordnings- og forenklingstiltak	-12,5	-15,6	-32,0	-65,5	-90,4	-52,0	-52,6

Kilde: Oppgaveregisteret.

bedrifter som er særlig berørt av det aktuelle regelverket. Metoden vil gi detaljert informasjon om kostnadene ved ulike bestemmelser og regelverk, og dermed anvisning på hvor det kan være behov for ytterligere forenkling.

5.4 Modernisering av offentlig sektor

5.4.1 Målene i moderniseringsarbeidet

Sem-erklæringen markerer at Regjeringen gir arbeidet med å modernisere offentlig sektor høy prioritet. Med økende velstand stilles det større krav til omfang og kvalitet på offentlig finansierte tjenester. For norsk næringsliv innebærer økende internasjonal konkurranseeksponering at kvaliteten på infrastruktur, utdanning og forskning blir stadig viktigere. Offentlige tjenesteprodusenter møter økt konkurranse. Mer velutviklede private markeder gir et økende privat tilbud på områder der offentlige tjenestetilbydere tradisjonelt har vært enerådende. På lengre sikt vil aldringen av befolkningen forsterke presset mot offentlige utgifter og øke behovet for reformer som gir flere og bedre tjenester pr. krone bevilget over offentlige budsjetter. Det er også behov for reformer som begrenser veksten i overføringene. Regjeringens perspektivmelding, som planlegges lagt fram høsten 2004, vil gi en nærmere drøfting av de langsiktige utfordringene, herunder strategier for å videreutvikle offentlig sektor.

I sin redegjørelse for Stortinget 24. januar 2002 la Arbeids- og administrasjonsministeren fram *Regjeringens moderniseringsprogram* for offentlig sektor. Regjeringen vil videreføre arbeidet for å nå de sentrale målene i programmet:

- *Brukerretting.* En individuell tilpasning av de offentlige tjenestene skal bidra til at innbyggernes ulike behov dekkes bedre.
- *Enklere forvaltning for brukerne.* Møtet med offentlig forvaltning skal gjøres enklere. Innbyggerne skal lett kunne finne fram i tjenestetilbudet, og det skal være enkelt å fremme sin sak overfor det offentlige.
- *Flere og bedre tjenester for hver krone.* Ressurserne må settes inn på de områdene der innsatsen gir størst avkastning sett i forhold til behovene, og en må få bedre tjenester ut av de ressursene som faktisk settes inn på det enkelte område.
- *God utnyttelse av arbeidskraften.* Staten må sikre bred rekruttering, kulturelt og kompetansesmessig mangfold og forhindre utstøting av eldre arbeidstakere. Politikken må lette omstilling og mobilitet både innen offentlig sektor og mellom det offentlige og privat næringsliv.
- *Styrket kommunal handlefrihet.* Økt handlefrihet til kommunene er et viktig bidrag til bedre ressursbruk fordi tjenestene da bedre kan tilpasses variasjoner i innbyggernes ønsker mellom kommunene.

Regjeringens moderniseringsprogram omfatter både kommunal og statlig sektor. *Moderniseringsarbeidet i kommunene* er likevel først og framst kommunenes ansvar, jf. St.prp. nr. 64 (2003–2004) Kommuneproposisjonen. Statens rolle består i å utforme rammebetingelser som gir kommunene handlingsrom i moderniseringsarbeidet. I denne sammenheng er både utforming av finansieringssystemet for kommunene og lov- og regelverk viktig. En hovedutfordring er å utforme rammebetingelser som gir gode incentiver til å finne effektive løsninger lokalt.

Moderniseringsarbeidet i staten foregår i første rekke i de enkelte virksomheter, etater og departementer. Sentralt kan Regjeringen bidra med å utforme rammebetingelser som understøtter reformer og koordinerer reformarbeidet. Moderniseringsdepartementet har ansvar for koordinering av arbeidet på tvers av sektorer. I tillegg til dette har departementet ansvaret for viktige virkemidler i moderniseringsarbeidet: Konkurranspolitikken, IT-politikken og forvaltnings- og personalpolitikken.

5.4.2 Moderniseringen av kommunal sektor

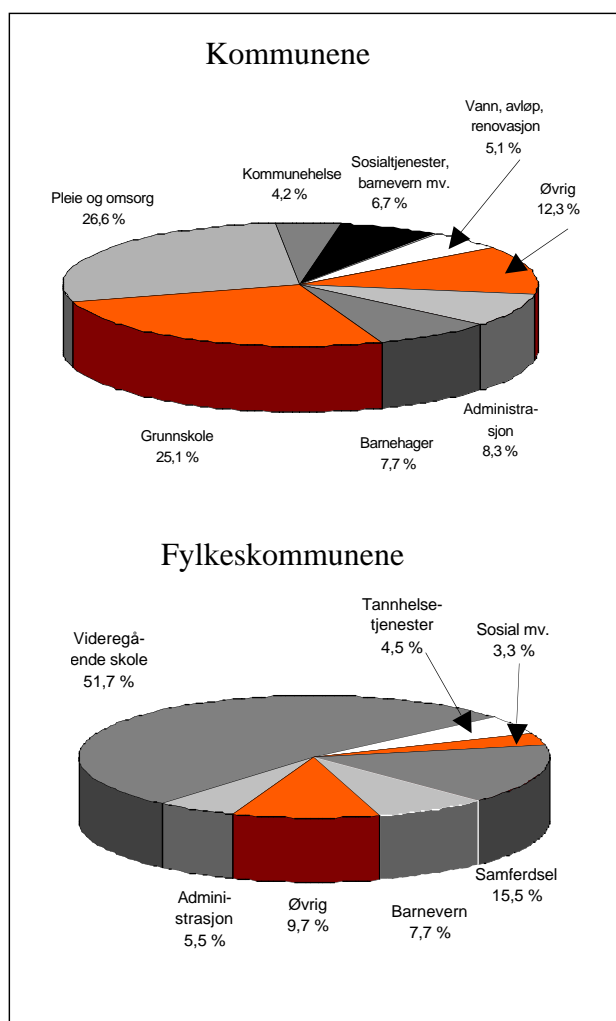
En betydelig del av den offentlige tjenesteproduksjonen foregår i kommunesektoren. Kommuner og fylkeskommuner har blant annet ansvar for skole, pleie og omsorg og barnehager, jf. figur 5.3. Dette er tjenesteområder som er arbeidsintensive. Utbyggingen av velferdsordningene gjennom de siste tiårene har medført en betydelig vekst i sysselsettin-

gen i kommunene. Om lag 1/5 av alle landets sysselsatte arbeider nå i kommunal sektor.

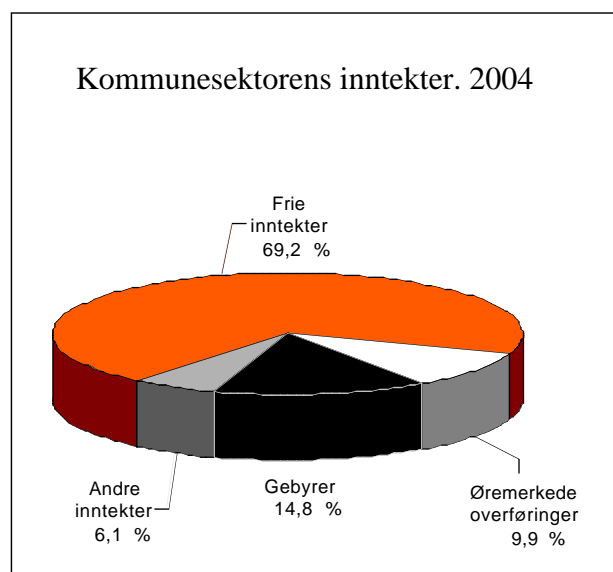
Kommunenes rammebetingelser må stimulere til effektiv tjenesteproduksjon. Regjeringen ønsker derfor å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren og gi kommunene større muligheter til å gjøre selvstendige prioriteringer tilpasset lokale forhold. Med dette utgangspunktet er ramrefinansiering en hensiktsmessig modell for finansiering av kommunesektoren. Finansiering gjennom øremerkede tilskudd bør forbeholdes viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase, eller brukes til finansiering av oppgaver som bare et mindre antall kommuner har ansvar for. Figur 5.4 viser sammensetningen av kommunesektorens frie inntekter.

Ramrefinansiering gir rom for lokale beslutninger tilpasset befolkningens behov og lokale kostnadsforhold. Det er behov for å utvikle nye former for samhandling mellom staten og kommunene som i mindre grad baseres på lovfesting, øremerking, rapportering og tilsyn. Regjeringen vil legge større vekt på målstyring, samtidig som detaljerte krav til hvordan målene skal nås tones ned.

For å øke andelen frie inntekter la Regjeringen i Kommuneproposisjonen for 2004 fram en omfattende plan for å redusere omfanget av øremerkede tilskudd ved å innlemme bevilgningene i kommunenes rammetilskudd. Til sammen ble øremerkede tilskudd på om lag 8 mrd. kroner foreslått innlemmet i 2004, mens ytterligere tilskudd på om lag 3 mrd. kroner skulle innlemmes i perioden 2005–07. Regjeringen fikk tilslutning til flere av forslagene,



Figur 5.4 Sammensetningen av kommunesektorens utgifter, 2003
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 5.5 Anslag på sammensetningen av kommunesektorens inntekter, 2004
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

men Stortinget vedtok at driftstilskuddet til barnehager først skal innlemmes i 2006. I Kommuneproposisjonen 2005 foreslo Regjeringen å innlemme øremerkede tilskudd på om lag 570 mill. kroner i 2005. Stortingets behandling førte til at tilskudd tilsvarende 537 mill. kroner vil bli innlemmet i 2005.

Samarbeidsprosjekt om ny kommunestruktur

Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes sentralforbund (KS) har satt i gang et landsomfattende prosjekt der alle landets kommuner inviteres til å vurdere om deres kommunegrenser er tilpasset framtidige utfordringer. Målet for arbeidet er mer robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati.

I alle fylker er det etablert prosjektgrupper som skal samordne prosesser og utredninger, og det er også ansatt prosjektledere som skal bistå prosjektgruppene i å skape gode lokale prosesser. KS leder prosjektet. I alle fylker vil det bli utredet konsekvenser av kommunesammenslutning for grupper av kommuner. Utredningene skal danne grunnlag for at de enkelte kommunestyrene kan ta stilling til inndelingsalternativene som er utredet for sin kommune. Kommunestyrene kan i disse høringsuttalelsene også komme med innspill til endringer i de statlige rammebetingelsene som anses nødvendige for å realisere kommunesammenslutninger. Høringsuttalelsene vil bli oppsummert og behandlet av prosjektgruppene. Det tas sikte på å orientere Stortinget om resultatene av prosessen våren 2006.

Eiendomsforvaltningsutvalget

Eiendomsforvaltningsutvalget ble oppnevnt i november 2003, og er bedt om å foreta en gjennomgang av den kommunale og fylkeskommunale eiendomsforvaltningen. Evalueringen foretas med sikte på å avdekke eventuelle svakheter i de rammebetingelsene eiendomsforvaltningen skjer under. Utvalget vil foreslå nødvendige tiltak for å oppnå en mer effektiv eiendomsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget vil avlevere sin innstilling i oktober 2004.

Effektivisering

Nærmere 300 kommuner/bydeler har i løpet av perioden 2002–2004 deltatt i et effektiviseringsnettverk for å utveksle erfaringer. Et av formålene er å beskrive den effektivitets- og kvalitetsutviklingen som har skjedd. Høsten 2004 vil det bli lagt fram en sluttrapport fra arbeidet i effektiviseringsnettverkene.

Indikatorer fra blant annet effektiviseringsnettverkene vil bli prøvd ut i et mer langsiktig prosjekt som Kommunal- og regionaldepartementet har initiert. Senter for økonomisk forskning, som er et samarbeid mellom NTNU og Institutt for samfunns- og næringslivsforskning, utfører i perioden 2003–2006 et utredningsarbeid for å utvikle modeller for måling av effektivitet og effektivitetsutvikling, både for enkeltkommuner og for kommunene samlet. Det tas sikte på å utarbeide både sektorvis og sektorovergrepene studier. Målet er å utarbeide forslag til et informasjonssystem som kan oppdateres årlig.

For å stimulere til økt konkurranse ble det fra 1. januar 2004 innført en kompensasjonsordning som nøytraliserer merverdiavgiften for kommunesektoren. Gjennom den nye ordningen unngås konkurransevridninger mellom privat og offentlig sektor i forhold til merverdiavgift ved kommunale beslutninger, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.3.

5.4.4 Moderniseringen av statlig sektor

Statens tjenesteproduksjon spenner vidt og omfatter både nasjonale fellesgoder som forsvar, politi og sentraladministrasjon og individrettede tjenester som sykehus tjenester og høyere utdanning. Etter den statlige overtakelsen av sykehusene, utgjør helseforbruket den klart største posten med omtrent 2/5 av det statlige forbruket ifølge nasjonalregnskapet. Forsvar står for i underkant av 1/5, mens næringsøkonomiske formål og utdanning hver dekker om lag 1/10 av det statlige forbruket. Resten av forbruket omfatter blant annet politi, rettsvesen, sosiale omsorgstjenester, miljøvern, bolig og kulturaktiviteter.

Økt lokalt handlingsrom og styrket konkurranse skaper forutsetninger for økt produktivitet og bedre kvalitet. Mer bruk av informasjonsteknologi kan forenkle dialogen mellom innbyggere, næringsliv og det offentlige. Regjeringen arbeider med å få til en ordning som fjerner forskjellsbehandlingen mellom private og offentlige tjenestetilbydere for ordinære statlige forvaltningsorgan på tilsvarende måte som for kommunen. I budsjettet for 2004 ble det anbefalt en ordning med nettobudsjettering av merverdiavgift. Regjeringen vil komme tilbake til et konkret forslag til en ordning med nettobudsjettering for ordinære forvaltningsorganer i budsjettet for 2006. Regjeringen tar også sikte på å innføre en løsning som nøytraliserer merverdiavgiften for de statlige helseforetakene fra 2006, jf. nærmere omtale i St.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

Oppfølging av tilsynsmeldingen

Moderniseringen av det statlige tilsynsapparatet er viktig med sikte på konkurranse, kvalitet og sikkerhet. Omlokaliseringen av åtte tilsyn fra Oslo vil være gjennomført innen 2006. Regjeringen arbeider videre med endringer i prinsippene nedfelt i tilsynsmeldingen (St.meld. nr 15, 2002–2003) og stortingsbehandlingen. Med ny lov om elektronisk kommunikasjon og ny konkurranselov har Post- og teletilsynet og Konkurransetilsynet oppnådd økt faglig uavhengighet i forhold til departementene. Spørsmålet om økt faglig uavhengighet for andre tilsyn er under utredning. Det vil ikke bli fremmet forslag om endringer i nåværende klageordninger for tilsynene. Moderniseringsdepartementet og fagdepartementene arbeider med en gjennomgang av ansvarsdelingen mellom Konkurransetilsynet og sektortilsynene innenfor kraftsektoren og post- og telesektoren. Siktemålet er blant annet å bygge ned unødige konkurransebegrensende atferdsreguleringer. En tilsvarende gjennomgang skal gjøres for finanssektoren.

Samordning av ressursbruken innenfor statlig økonomistyring og videreutvikling av et resultatorientert styringssystem

Mål- og resultatstyring, delegering av myndighet til enkeltvirksomheter og lederansvar for resultater er sentrale styringsprinsipper for statlige virksomheter. Mål- og resultatstyring innebærer bl.a. at mål- og resultatkrav skal fastsettes og realiseres innenfor bevilgede rammer, og at resultater skal dokumenteres i forhold til oppsatte mål. Det pågår et kontinuerlig arbeid med å videreutvikle styringspraksis, metoder og verktøy, både i virksomhetene selv og gjennom felles tiltak i staten for å tilrettelegge for en bedret økonomistyring. Økonomiregelverket ble revidert og sterkt forenklet 1. januar 2004 med sikte på at styring og kontroll kan tilpasses den enkelte virksomhets egenart og å gi rom for at virksomhetene fullt ut kan bruke elektroniske løsninger. Det tilrettelegges for større grad av konkurranseeksponering av økonomitjenester og for bruk av private tjenesteleverandører.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) ble etablert 1. januar 2004 for å samordne ressurser og dermed styrke forvaltningsoppgavene innenfor statlig økonomistyring, herunder veiledning, kompetanseutvikling og informasjonsformidling. Senteret skal også bidra til å styrke arbeidet med samfunnsøkonomiske analyser i statlig virksomhet gjennom rådgivning og kompetansehevende tiltak. SSØ ivaretar funksjoner og oppgaver knyttet til stat-

lig økonomistyring som tidligere lå under skattefogdkontorene, Skattedirektoratet og Finansdepartementet. Senteret er etablert med en sentralenhet og seks regionkontorer samt ett avdelingskontor i Vadsø. SSØ skal være fullt operativt innen utgangen av 2005.

Utpøving av periodiseringsprinsippet for regnskapsføring i statlige virksomheter

Regjeringen orienterte i Gul bok 2004 (jf. kap. 11) om arbeidet med å følge opp Statsbudsjettutvalgets forslag om bruk av periodiseringsprinsippet i statlig regnskapsføring. Regjeringen sikter mot å ta i bruk periodiseringsprinsippet i staten på en bredere og mer systematisk måte enn i dag. Det vil gi informasjon som vil gjøre det enklere å sammenlikne ressursbruken i ulike statlige virksomheter og i forhold til private virksomheter, samt å vurdere utviklingen av ressursbruken over tid. Stortingets bevilgningsvedtak skal fortsatt baseres på kontantprinsippet.

Flertallet i Finanskomiteen sluttet seg til Regjeringens forslag. Finansdepartementet har startet et arbeid med å utvikle standarder for regnskapsføring i statlige virksomheter etter periodiseringsprinsippet. Det legges opp til å prøve ut standardene i noen utvalgte pilotvirksomheter fra og med 2005 og evaluere erfaringene i første omgang etter ett år. Arbeidet utføres i et samarbeid med Senter for statlig økonomistyring, 10 pilotvirksomheter og deres overordnede departementer. Det tas sikte på å harmonisere de nye regnskapsstandardene for statlige virksomheter på en hensiktsmessig måte med norsk regnskapslovgivning, god regnskaps-skikk i privat sektor og internasjonale regnskapsstandarder for privat og offentlig sektor.

Synliggjøring av flerårige budsjettkonsekvenser i statsbudsjettet

Statsbudsjettutvalget gikk inn for at flerårige budsjettkonsekvenser bør synliggjøres gjennom flerårige, helhetlige budsjettframskrivninger, samt at det bør åpnes for å fatte bindende flerårige budsjettvedtak for enkelte, nærmere utvalgte prosjekter, virksomheter eller områder. I Gul bok 2004 sluttet Regjeringen seg til utvalgets tilråding om synliggjøring av flerårige budsjettkonsekvenser, men gikk imot forslaget om flerårige bindende budsjettvedtak. Flertallet i Finanskomiteen, bestående av regjeringspartiene og Arbeiderpartiet, sluttet seg til Regjeringens forslag til oppfølging av statsbudsjettutvalgets tilråding. Flerårige budsjettframskrivninger presenteres første gang for Stortinget i Nasjo-

nalbudsjettet og i Gul bok for 2005. Budsjettkonsekvensene skal synliggjøres for en periode på tre år utover budsjettåret.

Formålet med flerårige budsjettframskrivninger er å gi et bedre beslutningsgrunnlag gjennom oversikt over framtidige budsjettmessige konsekvenser av tiltak og regelverk. Det vil kunne bidra til å motvirke at det treffes beslutninger som i neste omgang setter de overordnede retningslinjene for budsjettpolitikken under press, eller krever at tidligere vedtak reverseres, noe som kan bidra til å undergrave forutsigbarheten i budsjettpolitikken.

Dokumentasjon og kritisk analyse av statlig ressursbruk

Regjeringen tar sikte på økt bruk av analyser som kan identifisere problemer og skissere løsninger av relevans for moderniseringen av offentlig sektor.

Statens bygge- og eiendomspolitikk

Regjeringen har nedsatt et tverrdepartementalt utvalg for å vurdere den samlede statlige bygge- og eiendomsforvaltningen. Regjeringen vil i løpet av 2005 legge fram forslag til endringer som både vil gi en mest mulig effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning, og sikre at forvaltere og brukere har riktige incentiver til å bidra til dette. Statsbygg og Forsvarsbygg forvalter til sammen en stor del av statens eiendomsmasse. De største utfordringene i forvaltningen av eiendomsmassen er manglende eller for svake incentiver til effektiv arealutnyttelse og godt og kontinuerlig vedlikehold, og at det er for svake incentiver til å leie eller bygge rimelig.

Økt handlefrihet i lønns- og personalspørsmål

Harmonisering av reglene for ansettelse og stillingsvern i offentlig og privat sektor er et viktig virkemiddel for å oppnå økt mobilitet mellom sektorene. Arbeidslivslovutvalget har i sin innstilling NOU 2004:5 – «Arbeidslivslovutvalget, Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst» foreslått at det skal være like stillingsvernregler for tjenestemenn i staten, kommunene og privat sektor, samlet i én felles lov: den nye arbeidslivsloven. Reglene om ansettelser i staten er foreslått forenklet i utkastet til en ny embeds- og tjenestemannslov. Det er lagt vekt på at myndighet og ansvar skal kunne delegeres til de enkelte statlige virksomhetene. Regjeringen tar sikte på å legge fram forslag til lovendringer for Stortinget tidlig i 2005.

En sentral utfordring framover vil være å legge til rette for at statlige virksomheter innenfor rammen av en forsvarlig inntektspolitikk kan anvende

lønnspolitikken og lønnsdannelsen som et strategisk og differensiert virkemiddel tilpasset lokale forhold. Lønns- og forhandlingssystemet i staten må bidra til at virksomhetene kan nå sine mål, samtidig som det understøtter målene om forenkling, desentralisering, delegering, brukerorientering og harmonisering med det øvrige arbeidsliv. Moderniseringsdepartementet vil derfor vurdere hvordan statens sentrale arbeidsgiverrolle skal utøves i forhold til lønns- og forhandlingssystemet i det statlige tariffområdet.

En helhetlig IT-politikk

Regjeringens IT-politikk, slik den er beskrevet i eNorge 2005, vil bli videreutviklet. Samlingen av ansvaret for IT-politikken i det nye Moderniseringsdepartementet gir muligheter til raskere å etablere effektive og publikumsvennlige IT-løsninger i det offentlige, og til å tilrettelegge for effektiviseringsgevinster i privat sektor. Noen satsingsområder er:

- *Elektronisk forvaltning* skal gjøre tilgangen til offentlig forvaltning, informasjon og tjenester enklere, fortrinnsvis ved utstrakt selvbetjening gjennom elektroniske kanaler. Målet er at alle henvendelser og søknader rettet til offentlige etater skal kunne foretas elektronisk innen utgangen av 2005.
- Det skal i løpet av 2005 utvikles en *Internett-portal* slik at innbyggerne kan møte det offentlige tilbudet gjennom en felles inngang. Det er store gevinster å hente gjennom økt gjenbruk av personopplysninger mellom offentlige etater, både i form av bedre tjenester og mer effektiv saks-gang.
- Regjeringen arbeider med å gjøre *elektronisk signatur* tilgjengelig for forvaltningen, bedrifter og befolkningen på en enkel og rimelig måte. Dette skal gjøres gjennom en sterkere koordinering av offentlig sektors bruk av slike løsninger. Det er viktig med samarbeid med privat sektor om felles bruk av elektronisk ID og elektronisk signatur.
- Regjeringen vil videreføre programmet *Utvikling av bredbåndsbaserte offentlige tjenester (Høykom)* som er rettet mot publikum og næringsliv. Programmet skal bidra til modernisering av offentlig sektor og et bedre tjenestetilbud for publikum ved å stimulere til utvikling av brukertilpassede og innovative elektroniske tjenester. Regjeringen vil også videreføre delprogrammet *Høykom-distrikt* som en støtteordning særskilt innrettet mot å stimulere bredbåndsutvikling i distriktene.

Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

Over 700 000 personer i yrkesaktiv alder står i dag helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar offentlige stønader. Dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen, Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i kommunene, er i for liten grad innrettet mot å få flere trygdede tilbake i arbeid.

Regjeringen legger stor vekt på så raskt som mulig å få etablert en mer brukerrettet arbeids- og velferdsforvaltning som kan bidra til at flere kommer i arbeid eller aktiv virksomhet, og til at færre blir værende passive stønadsmottakere. Et regjeringsoppnevnt utvalg har utredet ulike organisasjonsmodeller for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten (NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning). Rapporten er nå på høring. Regjeringen tar sikte på å framme saken for Stortinget i inneværende stortingsperiode.

5.4.5 Sektorreformer

I tillegg til tverrgående reformer arbeider de enkelte departementene videre med moderniseringsprosjekter innenfor sine felt. Tabell 5.12 gir en summarisk oversikt over viktige pågående sektorreformer, jf. nærmere omtale i de enkelte departementenes budsjettproposisjoner. Tabellen begrenser seg til offentlig tjenesteproduksjon, mens tiltak rettet mot stønadssystemet er beskrevet i avsnitt 3.6.

Fra 1. januar 2004 overtok staten ansvaret for *barne- og familievern* fra fylkeskommunene, og Statens barnevern og familievern (SBF) ble opprettet. Viktige mål for reformen er å styrke den faglige styringen av barnevernet og bedre kostnadskontrollen, jf. Ot.prp. nr. 9 (2002–2003). Et vesentlig skritt er å redusere behovet for tunge, kostbare tiltak og i større grad satse på familie- og nærmiljøbaserte tiltak, samt en ny modell for effektiv behandling i institusjon.

Våren 2004 la Regjeringen fram St.meld. nr. 30 (2003–2004) Kultur for læring. Meldingen omhandler hele *grunnopplæringen* og har som hovedmål større mangfold, at skolen skal legge økt vekt på ferdigheter og kunnskap, og at elevene skal få et mer likeverdig tilbud. Virkemidlene for å nå disse målene er økt handlefrihet, styrking av elevenes grunnleggende ferdigheter og en opplæring bedre tilpasset den enkelte elev. Stortinget har i hovedsak sluttet seg til forslagene, jf. Innst. S. nr 268 (2003–2004). Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil være et virkemiddel for den enkelte skole og skoleeier til å skaffe seg kunnskap som grunnlag for utvikling. Nettstedet skoleporten.no åpnet i au-

gust 2004, og skal både bidra til åpenhet og til at skolene selv, skoleeierne, foresatte, elever og andre interesserte kan engasjere seg i utviklingen av skolen.

Som ledd i arbeidet med en bedre skole har Regjeringen omorganisert den statlige utdanningsadministrasjonen. Det nye Utdanningsdirektoratet ble opprettet 15. juni 2004. Videre har Regjeringen lagt fram et lovforslag om *frittstående videregående skoler*, jf. Ot.prp. nr. 64 (2003–2004) Om lov om endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skoler (friskolelova). Endringene i loven skal bl.a. gjøre det enklere å starte frittstående videregående skoler i Norge.

Innføringen av Kvalitetsreformen høsten 2003 har medført store endringer for *private og statlige høyere utdanningsinstitusjoner*, bl.a. ny gradsstruktur, nye vurderingsformer, ny studiestøtteordning, resultatbasert finansiering og nettobudsjettering. Regjeringen har lagt fram forslag til en ny lov om universiteter og høyskoler våren 2004, jf. Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) Om lov om universiteter og høyskoler. Loven skal gi et felles rammeverk for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner med hensyn til faglige fullmakter, kvalitetssikring av utdanningstilbud og studentenes rettigheter og plikter. Utgangspunktet for omleggingen er å få til en formålstjenlig utdanningsadministrasjon med best mulig sammenheng og konsistens mellom de ulike styringsnivåene.

Forsvaret er i ferd med å gjennomføre en omfattende reform med sikte på å skape et moderne og kostnadseffektivt forsvar som er tilpasset de aktuelle oppgavene hjemme og ute. Omleggingen vil fortsette i 2005, og vil videreføres i en ny planperiode fram til 2008. Sentrale virkemidler i omleggingen er endringer i Forsvarets personellstruktur og reduksjoner i bemanningen, omorganisering og avhending/salg av en stor del av eiendomsmassen. I det videre arbeidet vil fokus særlig bli rettet mot effektivisering av i logistikk- og støttefunksjoner, bl.a. gjennom bemanningsreduksjoner. Målet om en innsparing i Forsvarets årlige driftsutgifter på 2 mrd. kroner i perioden 2002–2005 er i forslaget til statsbudsjett for 2005 økt til 2¼ mrd. kroner. Langtidsplanen 2005–2008 har en målsetting om ytterligere omprioritering av ressurser til operativ virksomhet. Blant annet skal minst 600 mill. kroner årlig dreies fra Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) til høyt prioritert virksomhet som operativ drift og investeringer. For å oppnå økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedringer av kjernevirksomheten og reelle kostnadsreduksjoner kan det være aktuelt å benytte ulike former for samarbeid med private aktører.

En omfattende *reform av Politi- og lensmannsetaten* skal bidra til en mer effektiv forebygging og bekjempelse av kriminalitet, og til at etaten blir mer publikumsorientert og kostnadseffektiv. Politireformens fase I med sammenslåing av politidistrikter fra 54 til 27 ble fullført ved årsskiftet 2002–2003. Po-

litireformens fase II består i å etablere en mer hensiktsmessig organisering og oppgavefordeling innen hvert politidistrikt. Endringene i fase II skal være gjennomført i løpet av 2004.

Spesialenheten for politisaker skal opprettes etter endringer av straffeprosesslovens §§ 59a og 67

Tabell 5.12 Viktige reformer i enkeltsektorer

Reformområde	Type reformer	Status gjennomføring
Forsvarsreformen (FD)	Ny forsvarsstruktur med organisasjonsendringer, personellreduksjon og redusert bygningsmasse for å bedre den operative evne og redusere driftskostnadene	Omleggingen vil fortsette i 2005, og omstillingen vil, ifølge foreliggende planer, pågå til og med 2008
Finansieringssystemer Arbeidsformidling (ASD)	Resultatbasert finansiering internt i Aetat og overfor eksterne leverandører av arbeidsmarkedstjenester	Forsøk med nye finansieringsordninger vil bli videreført i 2005
Gjennomgang av tolldistriktsforvaltningen (FIN)	Økt effektivitet og kvalitet i den ytre etat. Vil muliggjøre flere grensekontroller og flere virksomhetskontroller	Avsluttes i juni 2005
Fase II av politireformen (JD)	Fase II: Vurdering av driftsenhetsstrukturen i politi- og lensmannsetaten og politiets særorganer med sikte på en mer effektiv organisering og arbeidsfordeling på driftenhetsnivå	Fase II skal være gjennomført i løpet av 2004
Omorganisering av SEFO (JD)	Mer rettssikker og ensartet behandling av anmeldere	Til behandling i Stortinget
Domstolreformen (JD)	Færre, mer faglig robuste og mer kostnadseffektive domstoler	Ny domstolstruktur etableres i løpet av 2007
Tinglysingsreformen (JD)	Ansvar for tinglysing overføres fra domstolene til Statens Kartverk for å gjøre arbeidet mer kostnadseffektivt	Vedtatt. Tar sikte på gjennomføring parallelt med strukturendringen i domstolene
Omorgansering av den sivile rettspleie på grunnplanet (JD)	Enklere og mer oversiktlig lokal rettspleie for publikum. Økt kostnadseffektivitet	Endringene skal gjelde fra 1. januar 2006
Forenkle oppstart av nye frittstående videregående skoler(UFD)	Større valgfrihet	Lovforslag behandles i Stortinget høsten 2004
Felles rammeverk for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner(UFD)	Mer enhetlige rammebetingelser og klarere ansvarsforhold	Lovforslag behandles i Stortinget våren 2005
Modernisering av Statens lånekasse for utdanning (UFD)	Vurdering av ulike strategier for å øke kvaliteten på tjenestene og effektivisere driften av virksomheten	St.meld.nr.12 (2003–2004) behandlet i Stortinget. Forprosjektet har startet opp.

om ny organisering av et eget etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheten. Spesialenheten skal erstatte tidligere SEFO og foreta og lede etterforskningen i saker som gjelder anmeldelse av embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten for å ha begått en straffbar handling i tjenesten. Det nye organet forventes å være etablert med tilhold i Hamar tidlig i 2005.

Det er vedtatt å redusere antall *domstoler* i første instans fra 92 til 66 innen 1. januar 2008, jf. St.meld. nr. 23 (2000–2001) og Innst. S. nr. 242 (2000–2001). I løpet av 2004 vil antallet domstoler i første instans være redusert til 86. Formålet med å etablere større enheter er å få mer faglig robuste domstoler tilpasset framtidige krav og utfordringer, en mer effektiv ressursutnyttelse og bedre administrative rutiner.

Gjennomgang av tolldistriktsforvaltningen har som mål å øke effektiviteten og kvaliteten i den ytre etat, samt å gi mulighet for flere grensekontroller og flere virksomhetskontroller. Reformen vil gi større fagmiljøer. Ytre etat er fra 1. januar 2004 organisert i seks tollregioner, og hele omorganiseringen skal være sluttført medio 2005.

Det har vært en forutsetning at *sykehusreformen* må undergis en større, uavhengig resultatevaluering etter at omleggingen har fått virke en tid. Helsedepartementet legger fram opplegget for en slik evaluering i St.prp. nr. 1 (2004–2005). I St.meld. nr. 5 (2003–2004) Inntektssystemet for spesialisthelsetjenesten er det foretatt en bred gjennomgang av finansieringsordningene i spesialisthelsetjenesten. En rekke oppfølgingstiltak beskrevet i meldingen ble iverksatt i 2004, bl.a. en bedre balanse mellom aktivitetsfinansiering av pasientbehandling og basisbevilgning til regionale helseforetak. I budsjettet for 2005 vil det bli tatt i bruk nye prinsipper for å fordele basisbevilgningene mellom de fem regionale helseforetakene, med utgangspunkt bl.a. i de erfaringene som er høstet med inntektssystemet for kommunesektoren. For å bidra til en bedre styring av utviklingen av laboratorie- og radiologitjenester skal aktivitetsfinansieringen halveres fra 2005 og basisbevilgningene økes tilsvarende.

5.5 Oppfølgingen av handlingsplanen for bærekraftig utvikling

Regjeringen la fram Nasjonal Agenda 21, den nasjonale handlingsplanen for bærekraftig utvikling som et eget kapittel i Nasjonalbudsjettet 2004. Dette var i tråd med Regjeringens syn om at bærekraftig utvikling må knyttes til sentrale politisk- økonomiske

dokumenter. Det ble gitt en bred omtale av betydningen av bærekraftig utvikling, Regjeringens målsettinger på de sentrale politikkområdene og viktige problemstillinger i oppfølgingen av planen.

Handlingsplanen fokuserer på tiltak på syv hovedområder:

1. Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom
2. Klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensninger
3. Biologisk mangfold og kulturminner
4. Naturressurser
5. Helse- og miljøfarlige kjemikalier
6. Bærekraftig økonomisk utvikling
7. Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Disse områdene skal i første rekke følges opp i de enkelte departementers meldinger og proposisjoner. Viktige tiltak omtales nedenfor.

5.5.1 Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Internasjonalt og regionalt samarbeid for miljø og bærekraftig utvikling

Det norske formannskapet for FNs kommisjon for bærekraftig utvikling CSD lyktes å vitalisere kommisjonen. CSD-12 ga en bred politisk mobilisering for Johannesburg-målene knyttet til vann, sanitære forhold og bosetting. Dette vil bli fulgt opp i 2005 under CSD-13. Deretter vil CSD bl.a. ta for seg energi.

I statsbudsjettet er det foretatt en særskilt avsetning til satsing på fornybare energikilder. Statkraft NORFUND Power Invest bidrar til utvikling og opprustning av fornybare energiresurser i utviklingsland. Det arbeides også med å målrette satsingen på fornybar energi i bistandsporteføljen. Regjeringen vil opprette en felles arbeidsgruppe mellom myndigheter, næringsliv og forskningsmiljø for å kartlegge hva Norge kan tilby utviklingslandene på energiområdet.

Regjeringen følger opp vedtaket i Johannesburg om utviklingen av rammeverk for tiårs handlingsprogrammer for bærekraftig produksjon og forbruk. FNs miljøprogram, UNEP, og CSD er sekretariat for «Marrakesh-prosessen» der man gjennomgår målene på feltet. Norge spiller en aktiv rolle og vil ved slutten av 2004 gjennomgå opplegget sammen med EU.

Norge bidrar til å styrke UNEPs rolle gjennom en rammeavtale. Målet er å styrke utviklingslande-

nes forvaltningskapasitet på miljøområdet. Norge arbeider i Global Environmental Facility (GEF) for å fremme gjennomføringen av de store, globale miljøavtalene og for å mobilisere større innsats i privat sektor.

Norges kultursamarbeid med land i sør skal fremme kulturelt mangfold gjennom å støtte lokale krefters arbeid med å bevare kulturarven og styrke kulturlivet. Gjennom rammeavtalen med UNESCO støttes tiltak for kulturelle rettigheter og vern av kulturarv.

Norge har i WTO videreført arbeidet for at handelsregelverket og multilaterale miljøavtaler forblir likestilte. Norge har gått inn for å avskaffe handelshindre på miljøvennlige varer og tjenester. Styrking av utviklingslandenes kompetanse og institusjonelle kapasitet omkring miljø og handel er et satsningsfelt i rammeavtalen med UNEP.

Norge har bidratt til gjennomføring av pilottiltak for å styrke Verdensbankens arbeid med å integrere miljøhensyn og bekjempelse av fattigdom.

Norge er en pådriver internasjonalt for å bekjempe ulovlig, uregulert og urapportert fiske. Norge arbeider både regionalt og internasjonalt for regulering av dypvannsfiske og for forbud mot bunntråling i særlig sårbare områder.

Det er satt i gang et arbeid med en handlingsplan for bærekraftig produksjon og forbruk for landene i Barentsregionen. Det arbeides for at Russland skal legge en økosystembasert tilnærming til grunn for forvaltning av sin del av Barentshavet.

Mange atominstallasjoner i Russland representerer en betydelig miljørisiko. Gjennom Regjeringens handlingsplan for atomsikkerhet bidrar Norge med tiltak i atomsikkerhetsarbeidet. Norge har bl.a. prioritert opphugging av utrangerte atomubåter. Da Norge overtok formannskapet i Barentsrådet i oktober 2003, ble utenriksministrene enige om å arbeide for fjerning av miljømessige «hot spots» i regionen innen ti år. Dette inkluderer eliminering av forurensningskilder, modernisering og miljømessig forbedring av industri, energisparing, kloakkrensing og utbedring av drikkevann.

Norge er en av hovedaktørene i Arktisk Råds arbeid for bærekraftig utvikling. De siste fire årene er det gitt spesiell prioritet til utredningen om konsekvenser av klimaendringer i Arktis, Arctic Climate Impact Assessment (ACIA). Resultatene vil presenteres på ministermøtet i Arktisk Råd i november 2004. ACIA er den første omfattende studien om konsekvenser av klimaendringer i hele det arktiske området. Resultatet vil være et viktig innspill til FNs klimapanel (IPCCs) arbeid med 4. hovedrapport, som vil bli lagt fram i 2007. Norge har også prioritert rådets arbeid med overvåking av regional

og langtransportert forurensning i Arktis. Overvåkningsprogrammet AMAP, med fast sekretariat i Oslo, har spilt en sentral rolle. En strategi for en bærekraftig nordisk arktisk turisme ble vedtatt av de nordiske næringsministrene 3. september 2004. Målet er å realisere turistpotensialet slik at det bidrar til bærekraftig utvikling.

Norge deltar i dialogen om miljøspørsmål i Østersjøsam arbeidet. Trygg sjøtransport står i hovedfokus i lys av økende eksport av olje fra russiske terminaler i Finskebukta. Norge støttet vedtaket i IMOs miljøkomite om å etablere deler av Østersjøen som spesielt vernet område.

De nordiske land har hatt en felles nordisk strategi for bærekraftig utvikling siden 2001. Den har en tidsramme på 20 år og blir revidert hvert fjerde år. Det er nå fastsatt nye mål og innsatser for perioden 2005–08. Det legges større vekt på sosiale og økonomiske dimensjoner i bærekraftig utvikling.

Ansvar for gjennomføringen av strategien tilhører først og fremst det enkelte land. Strategien fokuserer på områder hvor landene har felles interesser og har størst forutsetninger for å bidra til bærekraftig utvikling. Prioriterte tverrsektorielle områder er produksjons- og forbruksmønstre, klimaendringer og luftforurensning, biologisk mangfold og genressurser, havet, kjemikalier og næringsmidler. Prioriterte sektorer omfatter energi, transport, landbruk, skogbruk og fiske. Strategien inkluderer et samarbeid med Nordens nærrområder og benyttes også til å påvirke prosesser i EU, OECD og FN.

Norge arbeider for at de nye EU-medlemmene skal prioritere miljø og bærekraftig utvikling i de nye finansieringsordningene. I de to nye finansieringsordningene under den utvidede EØS-avtalen, en EØS/EFTA-ordning på 120 mill. euro pr. år der Norges andel utgjør 94,59 pst., og en bilateral norsk ordning på 113,4 mill. euro pr. år, er miljø og bærekraftig utvikling støtteberettigede områder.

Regjeringen arbeider for å fremme bedrifters samfunnsansvar, nasjonalt og internasjonalt. Norge deltar aktivt i samarbeidet i FNs «Global Compact», UNEP, OECD, og Nordisk Ministerråd på området. Regjeringen viderefører arbeidet i konsultasjonsorganet Kompakt, som behandler spørsmål vedrørende næringslivets samfunnsansvar. Kompakts mandat og sammensetning er endret blant annet med sikte på å engasjere store norske eksportbedrifter direkte. Kompakt har siste år blant annet drøftet korrupsjon, transparens i utvinningsindustriene, miljøspørsmål og internasjonal normdannelse på CSR-området og vil bli invitert til å diskutere hovedlinjene i Norges framtidige internasjonale satsing på feltet.

Regjeringens handlingsplan for fattigdomsbekjempelse

Regjeringen la våren 2004 fram en ny stortingsmelding om utviklingspolitikken – St.meld.nr. 35 «Felles kamp mot fattigdom».

Bedre internasjonale rammevilkår for utvikling

I Plan of Implementation fra Johannesburg legges det stor vekt på å redusere fattige lands gjeldsbyrde. Norge har i flere år vært i front i arbeidet for gjeldslette som er et sentralt virkemiddel i kampen mot fattigdom, og var det første landet som tok til orde for å slette inntil 100 pst. av de fattigste landenes stat-til-stat gjeld. Siden 1998 har Norge slettet 1,6 mrd. kroner av de fattigste utviklingslandenes gjeld til Norge. Ambisjonen er å slette resten – om lag 1,4 mrd. kroner. Gjeldsletten og øvrig bistand er knyttet til at utviklingslandene tar fattigdomsbekjempelse på alvor.

Handlingsplan om gjeldslette for utvikling, lansert i mai 2004, er en videreutvikling av handlingsplanen fra 1998. Fortsatt prioriteres de fattigste landene. Norge viderefører betydelige bidrag til mekanismer for gjeldslette til multilaterale og private kreditorer og vil fortsatt aktivt støtte gjeldsletteinitiativet for de fattigste landene, Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC). Det legges opp til raskere og dypere gjeldslette for land som har vært rammet av krig og konflikt. Et annet nytt tiltak er prioritering av bilateral gjeldslette for land som ikke omfattes av HIPC. Norge støtter at også slike land om nødvendig får slettet deler av gjelden, og har medvirket til enighet om dette blant kreditorlandene. Som ledd i nyorienteringen ønsker Regjeringen å gjennomføre «gjeldsbytter» (swaps) med Pakistan, Vietnam og eventuelt Ecuador. Gjeld ettergis mot at landene forplikter seg til å gjennomføre utviklingsfremmende og fattigdomsbekjempende tiltak, finansiert med midlene som skulle ha vært betalt til Norge. Norge støtter et mer systematisk internasjonalt samarbeid for å bedre gjeldsstyringen i utviklingslandene og sikre at de unngår å havne i nye «gjeldsfeller». Norge arbeider for en debatt om internasjonale mekanismer for restrukturering av gjeld.

Bidrag til bedre nasjonale rammebetingelser i utviklingslandene

For å styrke mottakerlandenes eierskap til egen utviklingsstrategi arbeider Norge for at bilateral og multilateral bistand tar utgangspunkt i utviklingslandenes strategier for fattigdomsreduksjon. Økt andel av bistanden kanalisert via nasjonale syste-

mer styrker utviklingslandenes institusjoner. I blant annet Mosambik, Tanzania, Malawi og Vietnam støtter Norge forbedring av økonomistyrings-systemer. Norge fokuserer på at fattigdomsstrategiene følges opp i mottakerlandenes årlige budsjetter.

Norsk og internasjonal bistand

Norge arbeider for at flere giverland skal oppfylle målet om at utviklingsbistand skal utgjøre 0,7 pst. av BNI. Flere giverland har i det siste året annonsert tidsplaner for å nå dette målet. Andelen av den norske bistanden som går til de fattigste landene, har steget de siste årene. Norge deltar i koordinering av bistand med utgangspunkt i mottakerlandenes fattigdomsstrategier. I norsk bilateral bistand er koblingen til mottakerlandenes fattigdomsstrategier blitt tydeligere, og det arbeides for å konsentrere bistanden om færre innsatsområder i det enkelte land.

Det samlede budsjettforslaget for offisiell utviklingshjelp (ODA) for 2005 er 16 624 mill. kroner, en økning på om lag 1 600 mill. kroner i forhold til saldert budsjett 2004. Budsjettforslaget innebærer at bistandens andel av forventet brutto nasjonalinntekt (BNI) øker fra 0,94 pst. i 2004 til 0,95 pst. i 2005.

Norge har fulgt opp vedtaket i OECD om avbinding av bistand. Norge støtter arbeidet i regi av OECD og Verdensbanken for kapasitetsbygging og utvikling av mer transparente regelverk for offentlige innkjøp. Norge har påtatt seg en lederrolle på området i forhold til Vietnam.

Mer enn halvparten av tilleggsmidlene til WEHAB-områdene har blitt kanalisert til tiltak i Afrika. Fokuset har vært på tiltak innen områdene energi, herunder ny fornybar energi, og biologisk mangfold, men det har også blitt satt av nye midler til vann og sanitære forhold.

Støtten til urfolk har økt de siste tre årene, og det har vært fokusert på rettighetsbaserte tiltak der urfolks egne prioriteringer blir ivaretatt. De fleste urfolk er helt avhengige av det biologiske mangfoldet for å kunne beholde sine tradisjonelle levesett. Siden toppmøtet i Johannesburg blir derfor i økende grad rettighetsbasert tilnærming sett i sammenheng med bevaring av biologisk mangfold.

Privat sektor og frivillige aktører

Regjeringen har fulgt opp Strategien for næringsutvikling i Sør (NIS). Gjennom NORFUND satses det på utvikling av privat sektor i fattige land som ellers har vanskelig for å tiltrekke seg utenlandsk risikovillig kapital. Det er gitt faglig, handelsrettet bi-

stand fra norsk side til prosjekter i UNCTAD, det Internasjonale handelssenter (ITC), det Integrerte rammeverk, UNIDO og WTO, foruten bilaterale tiltak. Støtten er relatert til enkelte utviklingslands deltakelse i handelsforhandlingene i WTO, kvalitetssikring, støtte til eksportører osv. Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) og Forum for Utviklingshandel mottar finansiell støtte til arbeidet med importlinjer for varer fra utviklingsland og støtte til eksportører til det norske markedet. Initiativ for etisk handel (IEH) og Max Havelaar mottar finansiell støtte til sitt arbeid.

Regjeringen arbeider for å etablere internasjonale partnerskap mellom stater og store selskaper for å løse miljø- og utviklingsoppgaver. Gassfaklingspartnerskapet, hvor Statoil og Hydro deltar, og som Norge initierte, er nå etablert og har sekretariat i Verdensbanken.

Konsistens og sammenheng i norsk politikk for bekjempelse av fattigdom

Et sentralt element i FN's Tusenårserklæring (tusenårs mål nr. 8) og i St.meld. nr. 35 (2003–2004) er behovet for et globalt partnerskap for utvikling. Det innebærer blant annet at rike land har et særskilt ansvar for å gjennomgå sin politikk på områder som påvirker utviklingslandenes muligheter til å redusere fattigdom og fremme en bærekraftig utvikling. En rapport om Norges oppfølging av tusenårs mål nr. 8 vil bli ferdigstilt høsten 2004. Norge deltar i OECD og andre fora for å konkretisere og synliggjøre hva dette ansvaret innebærer for de rike landene og for at de skal rapportere om sitt arbeid med å sikre samsvar i utviklingspolitikken.

Internasjonal fred og sikkerhet

Norge er ved flere anledninger bedt om å tre inn som tilrettelegger av fredsforhandlinger. I enkelte tilfeller har Norge funnet det naturlig å påta seg oppgaven. Fredsprosessen på Sri Lanka og Filippinene er eksempler på dette. I fredsprosessen i Sudan er Norge en aktiv støttespiller for fredsbestrebelsene ledet av den regionale organisasjonen IGAD og Kenya. Norge har engasjert seg i forsøningsprosesser. I Haiti har Norge vært involvert i et arbeid for politisk dialog.

5.5.2 Klima, ozonlaget og langtransportert luftforurensning

Klima

Regjeringen arbeider for at forberedelser til forhandlinger om internasjonale forpliktelser for årene etter 2012, når Kyotoprotokollens første forpliktelsesperiode utløper, startes så snart som mulig.

Norge ratifiserte Kyotoprotokollen i 2002. Hele regelverket for bruken av de fleksible mekanismene under protokollen (felles gjennomføring, den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og internasjonal kvotehandel) er nå på plass. Forpliktelsene, inklusive utslippsforpliktelsen for 2008–2012, vil bli oppfylt gjennom nasjonale virkemidler og tiltak, og ved bruk av de fleksible mekanismene. Kravet om demonstrerbar framgang under protokollen innen 2005 innebærer at landene skal ha gjort påviselige framskritt, og ha lagt fram en rapport om dette senest 1. januar 2006. Norge ligger godt an når det gjelder elementene som skal inngå i denne rapporten. Det er allerede etablert betydelige virkemidler mot klimagassutslipp, jf. omtalen i avsnitt 5.6 i denne meldingen. Regjeringen fører videre en offensiv politikk for omlegging av energibruk og produksjon.

Norge har en betydelig avgift på sluttbehandling av avfall. Avgiften på deponering ble lagt om med virkning fra 1. juli 2003. Det ble innført en differensiering etter deponienes miljøstandard. Fra 1. januar 2004 ble avgiftssatsene for deponering økt med 20 pst. Fra 1. juli 2004 er avgiften på forbrenning av avfall lagt om fra en tonnbasert avgift til en avgift på utslipp. Endringene gjør det mer lønnsomt å redusere klimagassutslippene ved håndtering av avfall. Norge innførte en avgift på HFK og PFK 1. januar 2003. Fra 1. juli 2004 er avgiften supplert med en refusjonsordning. Regjeringen vil legge fram for Stortinget et forslag til lov om kvotehandel med CO₂. Lovforslaget omfatter utslippskilder som i dag ikke er pålagt CO₂-avgift, og som ville fått kvoteplikt etter EUs kvotesystem, jf. nærmere omtale i avsnitt 5.6. Miljøverndepartementet og Prosessindustriens Landsforening (PIL) er enige om et opplegg for å redusere klimagassutslippene fra norsk prosessindustri utenom gassraffinerier og ilandføring av olje og gass med 20 pst. fra 1990 til 2007.

Ozonlaget

Norge har arbeidet for å sikre adekvate finansieringsmekanismer gjennom det multilaterale ozonfondet under Montrealprotokollen (utviklingsland) og GEFs finansieringsmekanismer (land i Øst-Europa). Norge har gjennomført EU-forordningen om ozonreduserende stoffer som for enkelte stoffer setter strengere mål for utfasing enn Montrealprotokollen. Norge ligger godt an til å nå utfasingsmålene både under Montrealprotokollen og EU-forordningen. Avgift og refusjonsordning for HFK og PFK bidrar til å motvirke at ozonreduserende gasser som blir faset ut, erstattes av klimagassene HFK og PFK.

Langtransporterte luftforurensninger

Bruken av virkemidler for å oppfylle Gøteborgprotokollen gjennomgås. Virkemiddelbruken for å overholde forpliktelsene for SO₂, VOC og ammoniakk er i stor grad avklart. For NO_x er det behov for ta i bruk strengere virkemidler. Det legges vekt på å finne virkemidler som kan utløse rimelige tiltak på skip og båter.

Stortinget har vedtatt en ekstra bevilgning på 10 mill. kroner i 2004 for å videreføre Sjøfartsdirektoratets NO_xRED-program for å redusere NO_x-utslipp fra kystflåten og offshoreflåten, herunder kystferger, fraktesteiner og fiskerfartøy. Tiltak for å redusere NO_x-utslipp fra riksvegferger vurderes. Bruk av ferger drevet på naturgass reduserer utslippene vesentlig. Fra 2007 vil to av landets største fergesamband (Mortavika – Årsvågen og Halhjem – Sandvikvåg) driftes med naturgassferger.

5.5.3 Biologisk mangfold og kulturminner

Biologisk mangfold

Et nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold på land, i ferskvann og i saltvann, er etablert. Resultatene vil lagres i databaser som er tilgjengelige over Internett. Artsdatabanken, som ble etablert i januar 2004, vil gjøre de viktigste data om biologisk mangfold tilgjengelige. Overvåking av naturtyper og viktige areal for truede arter vil gi et bilde av om virkemidlene er hensiktsmessige, og om Norge klarer å stoppe tapet av biologisk mangfold innen 2010.

Verneomfanget i Norge på om lag 1 pst. av produktivt skogareal er internasjonalt sett relativt lite. Regjeringen framhever i forslaget til strategi for økt skogvern i St.meld. nr. 25 (2002–2003) at det er nødvendig å øke skogvernet. Som en start ble områdene Skjellingshovde og Fugglia vernet i 2004. I juni 2004 varslet Landbruksdepartementet i samarbeid med Miljøverndepartementet om en forsterket innsats for vern av skog på statlige arealer. Det er iverksatt kartlegging av om lag 700.000 daa skog, i hovedsak i Sør-Norge, for å identifisere verneverdige arealer. Målet er å få endelige beslutninger om vern i august 2005.

En sterk prioritering av arbeidet med vern etter Naturvernloven har ført til at 11,3 pst. av Fastlands-Norge er vernet pr. 15. september 2004. Det dreier seg i alt om rundt to tusen verneområder, herunder 23 nasjonalparker. Regjeringen har økt vernearealet med nær 50 pst. ved å utvide 26 områder og etablere om lag 320 nye verneområder, bl.a. fem nye nasjonalparker og flere store landskapsverneområder.

Regjeringens forslag til nasjonale laksevassdrag og laksefjorder ble med visse endringer vedtatt av Stortinget i februar 2003. Vedtaket verner en vesentlig del av den norske villaksressursen, og er en milepæl i arbeidet med å ta vare på den nordatlantiske villaksen. Forslag til ferdigstilling av ordningen er planlagt lagt fram høsten 2005.

Regjeringen vil etablere et nettverk av marine verneområder og øvrig beskyttede områder for å sikre et representativt utvalg av de ulike marine naturtyper og av særegne, truede og sårbare naturverdier og kulturminner innen de ulike biogeografiske regionene i våre kyst- og havområder. Tilrådingen om marine verneområder fra det rådgivende utvalget ble overlevert Miljøverndepartementet i juni 2004.

Med hjemmel i havne- og farvannsloven ble det fra 1. juli 2004 etablert påbudte seilingsleder på strekningen Vardø-Nordkapp for trafikk som representerer særlig miljørisiko. Kystdirektoratet har fått i oppdrag å vurdere om det bør etableres seilingsleder utenfor territorialgrensen.

Stortinget har behandlet St.meld. nr. 15 (2003–2004) «Rovvilt i norsk natur» som ble lagt fram i desember 2003. Det legges til rette for å ivareta bestander av rovvilt med lavest mulig konfliktnivå. Meldingen legger opp til forvaltning gjennom 8 rovviltregioner med egne rovviltnemnder, klare bestandsmål for hver art i hver region, økt målretting av midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak, bedre samordning av landbrukspolitiske og miljøvernpolitiske virkemidler og et bedre erstatningssystem for husdyr og tamrein som blir tatt av rovvilt.

EU har vedtatt nye regler om utsetting av genmodifiserte organismer (GMO i miljøet), bruk av GMO til mat og fôr, sporbarhet og merking av GMO og sporbarhet av genmodifisert mat og fôr. EUs regler har nærmet seg Norges i betydelig grad. Regjeringen går inn for å forhandle med EU om å innlemme disse reglene i EØS-avtalen med en videreføring av dagens EØS-tilpasning.

Cartagena-protokollen om GMO skal sikre at handel og bruk av levende GMO ikke skader biologisk mangfold eller helse. Protokollen trådte i kraft 11. september 2003 og har nå 100 parter. Det første partsmøtet, som ble holdt i februar 2004, besluttet å styrke de globale reglene for merking og identifisering av GMO ved transport over landegrensene. Detaljerte merkeregler vil ventelig bli besluttet av det andre partsmøtet i juni 2005. Partsmøtet i 2004 opprettet en arbeidsgruppe som skal framforhandle regler om ansvar og erstatning for skader som skyldes GMO. Norge er medlem av komiteen som skal kontrollere at protokollen blir etterlevd i praksis.

Norge og EU er pådrivere for å styrke protokollen, særlig for merking og identifikasjon av GMO og for regler om ansvar og erstatning.

Mange arter blir spredd til områder der de ikke hører hjemme. Dette er en av de største truslene mot det biologiske mangfoldet. FN-konvensjonen om biologisk mangfold forplikter oss til så langt det er mulig og hensiktsmessig å hindre innføring av, kontrollere eller utrydde arter som truer økosystem, leveområder eller arter. Lovutvalget for biologisk mangfold vil i løpet av 2004 bl.a. utrede nytt regelverk på dette området. Det vil bli lagt økt vekt på tiltak og informasjon til allmenheten om hvilke regler som gjelder ved innførsel av dyr og planter til Norge. Miljøverndepartementet fikk i 2003 utarbeidet en rapport med oversikt over introduserte (fremmede) arter med fokus på problemarter. Miljøverndepartementet vil følge utviklingen og sette inn tiltak om nødvendig.

Norge bidrar aktivt i internasjonale fora for å sikre utviklingslandenes rettigheter som opphavsland ved kommersiell utnyttning av genetisk materiale. Norge støtter internasjonale genbanker gjennom Consultative group for international agricultural research (CGIAR) for å bevare verdens plante-genetiske arv og sikre at genetisk materiale forblir offentlig tilgjengelig.

En ny konvensjon om kontroll og behandling av skipsballastvann og sedimenter ble vedtatt av IMO 13. februar 2004. Konvensjonen krever at skip skal gjennomføre ballastvannutskiftning for å redusere risikoen for introduksjon av fremmede organismer. Dette er et midlertidig tiltak, og krav til ballastvannrensing vil bli fasett inn fra 2009 til 2016. Konvensjonen åpner også for at det kan fastsettes strengere krav til ballastvannbehandling i enkeltland eller i regioner. Norge vil ratifisere konvensjonen så raskt som mulig. Norge deltar også i samarbeidet for å lage en regional strategi for ballastvann for Nordsjøen/Vest-Europa.

Kulturminner

Regjeringen har lagt til rette for økt bruk, opplevelse og vern av kulturminner gjennom prioriteringen av økte budsjettmidler til Norges områder på UNESCOs verdensarvliste og en tydeligere prioritering av de nasjonalt viktige kulturminnene. I den kommende stortingsmeldingen om kulturminner vil Regjeringen legge opp til en klarere ansvars- og rollefordeling mellom kulturminnemyndighetene og de private aktørene. Videre vil Regjeringen legge til rette for bruk av nye virkemidler for å stimulere til økt innsats mot truslene som kulturminnene er utsatt for. Også museenes og andre aktørers ansvar og rolle vil bli tydeliggjort.

5.5.4 Naturressurser

Produksjon og forbruk av energi

Energifondet skal bidra til energisparing og ny miljøvennlig energi som samlet tilsvarer minimum 10 TWh innen utgangen av 2010, hvorav minst 4 TWh skal være økt tilgang på vannbåren varme basert på nye fornybare energikilder, og minst 3 TWh skal være økt produksjon av vindkraft. I 2004 ble Energifondets inntekter økt med 95 mill. kroner til totalt 565 mill. kroner.

I St.meld. nr. 47 (2003–2004) Om innovasjonsverksemda for miljøvennlige gasskraftteknologiar mv. orienteres det om arbeidet med å etablere et felles svensk-norsk sertifikatmarked for fornybar elektrisitet og legge rammene for det videre arbeidet. Olje- og energidepartementet planlegger å legge fram et lovforslag om et pliktig el-sertifikatmarked våren 2005 med sikte på at et felles marked med Sverige kan starte opp 1. januar 2006.

Regjeringen ønsker å legge til rette for en fornuftig bruk av Norges naturgassressurser, og har lagt fram en strategi for miljøvennlig bruk av naturgass som energikilde. Regjeringen ønsker å framskynde etableringen av gasskraftverk med CO₂-håndtering, blant annet gjennom støtte til forskning og utvikling. Norge undertegnet i 2003 en samarbeidsavtale med blant annet USA og EU for å videreutvikle teknologier knyttet til utskilling, lagring og bruk av CO₂.

I 2004 ble det opprettet et fond etter modell av Fondet for forskning og nyskaping med en fondskapital på 2 mrd. kroner. Fondet skal finansiere utviklingsprosjekter for miljøvennlig gassteknologi, herunder teknologier for gasskraft med CO₂-håndtering.

I desember 2003 besluttet Regjeringen i lys av resultatene fra utredningen av konsekvenser av helårlig petroleumsvirksomhet i området Lofoten – Barentshavet (ULB) og høringsuttalelsene til utredningen, å åpne for videre helårlig petroleumsvirksomhet i de allerede åpnede områdene i Barentshavet syd, med visse unntak. Unntakene er de kystnære områdene i Troms og Finmark og de særlig verdifulle områdene Polarfronten, Iskanten, Bjørnøya og Tromsøflaket. Det ble også besluttet at området Nordland VI utenfor Lofoten ikke åpnes for videre petroleumsvirksomhet.

Landbruksdepartementets bioenergiprogram er videreført fra 2003 til 2004. Samtidig er bevilgningen flyttet fra jordbruksavtalen til statsbudsjettet. Aktiviteten under programmet er økende, og pr. første halvår 2004 er det gitt tilsagn om prosjektstøtte på nivå med hele 2003.

Et nytt EU-direktiv om energi, som skal implementeres innen 4. januar 2006, vil innbære nye og

strengere krav til energibruk i bygg og til energisertifikat som viser energibruken i nye og eksisterende bygg. Det vil utarbeides nye energiramme-krav i de tekniske byggeforskriftene og foreslått skjerpede minstekrav til isolasjon. Forskriftene skal også gi incentiver for valg av miljøriktige energikilder. Gjennom Husbanken arbeides det med å øke antallet lavenergiboliger med halvert energibehov. Andelen boliger som har fått utbedringslån til energitiltak, er økt fra 4,5 pst. i 2001 til 14,8 pst. i 2003. Typiske tiltak er utskifting av vinduer, bedre isolering og utskifting av gamle, oljebaserte fyringsanlegg.

Norge har nylig undertegnet en samarbeidsavtale med blant annet USA og EU for å videreutvikle teknologier innen produksjon, lagring og bruk av hydrogen som energibærer. Hydrogenutvalget la 1. juni 2004 fram sin rapport Hydrogen som fremtidens energibærer, NOU 2004:11. Oppfølging av denne, og av rapporten fra Samferdselsdepartementets ekspertgruppe for hydrogen i transportsektoren av 4. mai 2004, gir grunnlag for å utvikle en mer helhetlig politikk for alternative drivstoff generelt, og hydrogen spesielt. Samferdselsdepartementet legger opp til å videreføre ordningen med støtte til demonstrasjonsforsøk med alternative drivstoff og miljøvennlig teknologi.

Regjeringen foreslår å likebehandle nullutslippsskjøretøy som bruker hydrogen som drivstoff, med el-biler i bilavgiftssystemet. Dette gjøres ved at brenselceller biler gis fritak for engangsavgift og årsavgift.

Politikk og virkemidler knyttet til betinget fornybare naturressurser

Fiske og oppdrett

Det er et mål at forvaltningen av fiskebestandene som Norge utnytter alene eller i samarbeid med andre land, skal være bærekraftige. Dette er reflektert i langsiktige forvaltningsplaner basert på en føre-var tilnærming. Norge har vedtatt langsiktige forvaltningsplaner for alle fellesbestandene i Barentshavet sammen med Russland, de viktigste bunnfiskbestandene og sild i Nordsjøen sammen med EU, makrell i Nordøst-Atlanteren sammen med EU og Færøyene, og norsk vårgytende sild sammen med EU, Russland, Island og Færøyene. Målet er at slike planer skal iverksettes for stadig flere bestander i årene som kommer, og at de i stadig større grad skal ivareta en økosystemtilnærming til fiskeriforvaltningen. I 2004 har Norge og EU opprettet en egen arbeidsgruppe for arter som hittil ikke har vært gjenstand for fellesforvaltning av Norge og EU, med sikte på å få til en mer ansvarlig forvaltning av disse arter.

Overkapasiteten i fiskeflåten må reduseres for å bedre lønnsomheten i næringen og redusere presset på fiskeressursene. Det er innført tiltak for å redusere overkapasiteten gjennom enhets- og strukturvoteordninger for de fleste fartøy over 15 m. Strukturfondet for kondemnering av fartøy under 15 m er videreført i 2004. Regjeringen har også i 2004 igangsatt utredninger av en eventuell beskatning av ressursrenten fra fisket.

Regjeringen vil sikre at fangst ikke overgår til delte kvoter. Kontrollen med uttaket er økt, regelverket er blitt mer brukervennlig, og arbeidet med fiskerikriminalitet har fått økt prioritet hos politi og påtalemyndighet. Det er utarbeidet rapporter knyttet til fabrikktrålergruppen og utkast som viser at det er behov for en ytterligere bedring av kontrollinnsatsen og for en mer effektive utnyttelse av kontrollressursene. Regjeringen gir i forbindelse med statsbudsjettet for 2005 en oversikt over arbeidet for å bedre ressurskontrollen.

Arbeidet med en ny akvakulturlov er startet, med sikte på ikrafttredelse i 2006. Loven skal erstatte oppdrettsloven og havbeiteloven. Ett av flere særlige innsatsområder er en sterkere og klarere miljøprofil. Et annet viktig tiltak er innføringen av et nytt system for avgrensning av konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret innen 2005 med sikte på å gi fisken bedre plass og bedre velferd. Systemet vil i hovedsak baseres på konsesjoner, maksimal tillatt biomasse og den enkelte lokalitets bæreevne. Overskrides bestemte miljøverdier skal biomassen reduseres. Det er også iverksatt tiltak for å redusere rømming av fisk fra oppdrettsanlegg, og flere tiltak er under etablering. Forskriften om nye krav til teknisk standard for anlegg som skal brukes i oppdrettsvirksomhet, trådte i kraft 1. januar 2004. Regelverket som forskriften baseres på, er det første i verden på området.

Skog

Satsingen på Miljøregistreringer i skog, biologisk mangfold (MiS) er videreført. I overkant av 14 mill. daa, eller om lag 20 pst. av det produktive skogarealet, er registrert. Dette har gitt mye ny kunnskap for miljøarbeidet i skogbruket.

Jordbruk og reindrift

Tilskuddsordninger i jordbruket er i økende grad blitt mer produksjonsnøytrale. Flere av tilskuddene er miljørettede og inngår i Nasjonalt miljøprogram som ble fastsatt våren 2004. Fra og med jordbruksoppgjøret 2004 er areal- og kulturlandskapstilskudd i sin helhet en kompensasjon for kostnader ved å

skjøtte kulturlandskapet. Fra 2004 må foretak i jordbruket som mottar tilskudd ha en miljøplan.

Hvert fylke er i ferd med å etablere regionale miljøprogram for jordbruket. Økonomiske virkemidler knyttet til programmene blir prøvd ut i pilotfylkene Hordaland og Hedmark i 2004. Programmene blir innført for alle fylker fra 2005.

Landbruksdepartementet arbeider videre med målsettingene knyttet til økologisk landbruk og til reduksjon av næringsstaltavrenning.

Det ble i februar 2004 inngått ny reindriftsavtale for avtaleåret 2004/2005. Det vises til St.prp. nr. 65 (2003–2004). Partene er opptatt av at virkemiddel-systemet er effektivt i forhold til de reindriftspolitiske mål om økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft.

Arbeidet med reintallstilpasningen i Finnmark prioriteres høyt, og det gjøres nå en betydelig innsats for å tilrettelegge for nødvendig slaktning og avsetning i markedet. Landbruksdepartementet fastsatte 19. desember 2003 Forskrift om økonomiske virkemidler i forbindelse med reintallstilpasning i Vest-Finnmark reinbeiteområde. Formålet er å stimulere til en rask og frivillig reduksjon av reintallet. Dersom det viser seg at dette ikke fører fram i tilstrekkelig grad, vil tilpasningen måtte skje med hjemmel i reindriftslovens bestemmelser. I Øst-Finnmark reinbeiteområde er det også igangsatt en prosess med å tilpasse reintallet til beitegrunnet. Et vedtak om reintall ligger her noe fram i tiden.

5.5.5 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Kartleggingen av nye miljøgifter ble styrket i 2004. Arbeidet med kjemikalier på prioritetslisten er intensivert, med særlig fokus på oppfølging av de særskilte handlingsplanene for PCB og bromerte flammehemmere. Fra 1. juli 2004 er det forbudt å bruke penta- og oktabromdifenyleter, og fem bromerte flammehemmere er definert som farlig avfall.

Flere miljøgiftavtaler Norge har vært pådriver for, trådte i kraft høsten 2003 og våren 2004. Norge bidrar til utviklingen av en global strategi for en mer effektiv forvaltning av kjemikalier og er også aktiv i forhold til EUs nye kjemikalierregelverk.

Strategiene for å rydde opp forurenset grunn og forurensede sedimenter følges opp. Nasjonalt råd for forurensede sedimenter er opprettet.

Husbanken og Statens bygningstekniske etat (BE) har informert om konsekvensene av høye radonkonsentrasjoner i inneluft. BE deltar i prosjekter bl.a. for å redusere risiko knyttet til byggevarer som er i kontakt med drikkevann, og for utfasing av bromerte flammehemmere. Andelen husbankfinan-

sierte boliger med lånetillegg til helse, miljø og sikkerhet økte fra 58 pst. i 2001 til 66 pst. i 2003.

I februar 2004 fastsatte Landbruksdepartementet en handlingsplan for å redusere risikoen ved bruk av plantevernmidler for perioden 2004–2008. Hovedmålene er å gjøre norsk landbruk mindre avhengig av kjemiske plantevernmidler og redusere risiko for helse- og miljøskader ved bruk av plantevernmidler.

Kjemikaliekampanjen i regi av Arbeidstilsynet ble satt i gang høsten 2003 og vil avsluttes i 1. kvartal 2005. Den omfatter tilsyn for 1700 bedrifter. Prioriterte bransjer er bilverksteder, grafisk industri og mekanisk verkstedsindustri.

5.5.6 Bærekraftig økonomisk utvikling

Hovedmålene og hovedlinjene i Regjeringens økonomiske politikk er omtalt i kapittel 1 og kapittel 3 i denne meldingen. Det framgår der at Regjeringen vil følge retningslinjene for en forsvarlig, gradvis innfasing av oljeinntektene i økonomien som det var bred enighet om ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (2000–2001). Netto kontantstrømmen fra oljevirkomheten overføres i sin helhet til Statens petroleumsfond, mens bruken av petroleumsinntekter skal følge utviklingen i realavkastningen av fondet. En slik innretning av budsjettpolitikken innebærer at vi kan ha glede av oljeinntektene på varig basis. Samtidig innebærer det at staten opprettholder en betydelig sparing i årene framover, som kan bidra til å møte den framtidige veksten i pensjoner og i utgiftene til helse og omsorg. For å sikre bærekraftige offentlige finanser er det imidlertid nødvendig med ytterligere tiltak. Regjeringen vil komme tilbake til de langsiktige statsfinansielle utfordringene i Perspektivmeldingen som planlegges lagt fram senere i høst.

Regjeringens politikk for modernisering av kommunesektoren går langs to hovedlinjer. Det er et mål å styrke kommunene ved å øke handlingsrommet de arbeider innenfor. Regjeringen vil støtte opp om lokalt utviklingsarbeid i kommunene som bidrar til at kommunene blir mer effektive tjenesteprodusenter og gode samfunnsutviklere. Det vises til kommuneproposisjonen for 2005 (St.prp. nr. 64 (2003–2004)).

Fondet for Forskning og nyskaping ble styrket med 1 mrd. kroner i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2004. Forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø er et av områdene som mottar midler fra fondet. Satsingene inkluderer petroleumsforskning, FoU om hydrogen som energibærer, tiltak som reduserer klimagassutslipp, forskning på bioenergi, effekter av klimaendringer og

mulige tilpasninger til slike endringer, brukerstyrt energiforskning, materialteknologi og transportforskning. Rundt 100 mill. kroner fra fondet gikk til miljørelatert FoU-virksomhet i fjor.

Som ledd i oppfølgingen av Regjeringens handlingsplan for konkurransepolitikken er en gjennomgang av offentlige reguleringer og avtaler igangsatt, forankret i Regjeringsutvalget for modernisering og forenkling. Videre har Konkurransetilsynet kartlagt offentlige reguleringer som kan virke konkurransebegrensende.

Regjeringen la i Revidert nasjonalbudsjett 2004 fram etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond basert på Graverutvalgets utredning. Staten skal gjennom sitt eierskap i Petroleumsfondet ivareta to etiske forpliktelser: Det å sikre at også kommende generasjoner får del i oljeformuen, og det å respektere grunnleggende rettigheter hos dem som blir berørt av virksomheten til selskapene fondet investerer i. De etiske forpliktelsene skal ivaretas gjennom tre virkemidler:

- Eierskapsutøvelse for å fremme langsiktig finansiell avkastning. I mange tilfeller vil det være et sammenfall mellom finansielle og etiske hensyn.
- Filtrering: Systematisk utelukkning av produsenter av følgende våpen- og ammunisjonstyper: Kjemiske våpen, biologiske våpen, antipersonellminer, ikke-detekterbare fragmenter, brannvåpen, blindende laservåpen, kjernevåpen og klasebomber. Dette er våpentyper som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper.
- Uttrekk: Individuell utelukkning av selskaper der det er en uakseptabel risiko for i framtiden å medvirke til grove krenkelser av grunnleggende humanitære prinsipper, grove krenkelser av menneskerettighetene, grov korrupsjon eller alvorlig miljøskade.

Norges Bank skal ha ansvaret for å fremme etikk i eierskapsutøvelsen, mens Finansdepartementet skal beslutte om konkrete selskaper skal utelukkes fra fondet. Regjeringen vil i løpet av inneværende år opprette Petroleumsfondets etiske råd som skal gi Finansdepartementet råd om konkrete selskaper som bør utelukkes fra Petroleumsfondet i henhold til de etiske retningslinjene.

Økonomisk kriminalitet reduserer økonomisk velferd. Regjeringens nye handlingsplan mot økonomisk kriminalitet inneholder en rekke tiltak av nasjonal og internasjonal karakter for å redusere kriminaliteten.

5.5.7 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Regjeringen og Sametinget arbeider for å komme fram til en felles forståelse av hvordan konsultasjoner i saker som har direkte betydning for samer, skal foregå.

Det arbeides med revisjon av reindriftsloven, med siktemål å fremme en proposisjon overfor Stortinget i vårsesjonen 2005. Sametinget og Norske Reindriftsamers Landsforbund blir konsultert i arbeidet.

Sametinget er fast deltaker i Reguleringsrådet som gir råd til Fiskeridepartementet om hvordan kvoter skal fordeles og om hvordan fisket skal utøves.

Sametingets eSápmi-plan har blant sine mål å bidra til bedre kommunikasjon innenfor den samiske befolkningen i Norge og Norden og med andre urbefolkningsgrupper internasjonalt, og videreutvikle samisk språk og kultur på en miljøvennlig og ressursbesparende måte. Arbeidet har vært støttet av myndighetene. Blant resultatene i 2003/2004 er at Microsoft har varslet at de vil innarbeide samisk tegnsett, at statlige virksomheter er pålagt å tilrettelegge for samisk tegnsett og at et større prosjekt om samiske korrektureprogrammer er vedtatt.

5.5.8 Annen oppfølging av handlingsplanen

Handlingsplanen presenterte et begrenset sett av indikatorer på områder som er sentrale for bærekraftig utvikling. I desember 2003 ble det nedsatt et ekspertutvalg for å videreutvikle arbeidet med indikatorene. Utvalget har trukket på en bredt sammensatt referansegruppe og har avholdt konferanser om arbeidet med god oppslutning. Utvalget vil legge fram sin utredning i løpet av 2004. Denne vil danne grunnlag for at det etableres et mer komplett sett med indikatorer. Det vil utarbeides årlige rapporter om hvordan indikatorene utvikler seg. Et annet ledd i oppfølgingen av handlingsplanen er å presentere framskrivninger av utviklingen i økonomi og miljø. I Perspektivmeldingen som planlegges lagt fram i høst, og som vil inneholde langsiktige analyser av norsk økonomi innenfor et bærekraftsperspektiv, vil det presenteres nye framskrivninger av utslipp til luft.

Etter at handlingsplanen ble lagt fram har det vært god kontakt mellom myndigheter og organisasjoner i ulike fora. De enkelte departementer har hatt et hovedansvar for dialogen på sine områder. I forhold til næringslivet har en spesielt tatt opp selskapers etiske ansvar, blant annet gjennom Kompakt.

Over 170 norske kommuner og lokalsamfunn har etablert samarbeid med tilsvarende grupper i landene i sør. Som oppfølging av den store konferansen «Globalt engasjement – hvorfor er kommunesektoren viktig?» blir det utarbeidet et opplegg for å styrke kommunenes muligheter for å gå inn i rollen som partner og initiativtaker til samarbeidsprosjekter for miljø og utvikling med lokalsamfunn i land i Sør og Øst. Kommunenes Sentralforbund, NORAD, Fredskorpset, Vennskap Nord/Sør og Stiftelsen Idébanken vil inngå som sentrale aktører i et slikt samarbeid. Regnskogsfondet, Tørrlandskoordineringsgruppen, Utviklingsfondet og Verdens Naturfond har fått støtte til tiltak som støtter opp under konseptet for «Lokal agenda 21». Kommunenes rolle i slike partnerskapsløsninger er også forankret i bistandspolitikken gjennom St. meld. nr. 35 (2003–2004). Norge har videre støttet sammenslutningen av kommuner for bærekraftig utvikling, ICLEI, i deres arbeid med veiledere for lokalforvaltningen i utviklingsland.

Energi- og miljøutfordringer knyttet til byggeaktivitet og til bygningsmassen og utnyttelsen av denne, griper inn i mange av politikkområdene i Nasjonal Agenda 21. Kommunal- og regionaldepartementet la i 2004 fram St. meld. nr. 23 (2003–2004) «Om boligpolitikken», der et av hovedmålene er å legge til rette for å øke antall miljøvennlige boliger. Departementet arbeider dessuten med en ny miljøhandlingsplan for bolig- og byggsektoren. Planen skal gjelde for perioden 2005–2008. Det legges opp til et godt samarbeid med kommuner og bransjeaktører for å nå planens miljømål. Husbanken og Statens bygningstekniske etat vil samarbeide med FOU-miljøer og bygg- og eiendomsnæringen for å stimulere til økt bruk av miljødeklarasjoner for byggevarer. Miljøsertifikater i organisasjoner som bl. a. Boligprodusentene, NABU (Norske arkitekter for bærekraftig utvikling) og BAE- rådet støttes, enten gjennom økonomisk bistand eller faglig samarbeid.

Miljømerking og miljøinformasjon skal gi konsumentene en mulighet til å velge ut fra miljøhensyn. Ved utgangen av 2003 var det 1016 gyldige lisenser for Svanemerket. Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) trådte i kraft 1. januar 2004. Den innebærer en plikt for både offentlige myndigheter og offentlige og private virksomheter til å gi miljøinformasjon. For å sikre at loven blir overholdt har Regjeringen oppnevnt en egen uavhengig klagenemnd som trådte i funksjon 1. januar 2004. Klagenemnda behandler klager over avslag på innsyn hos private virksomheter. Klage over avslag på miljøinformasjon fra offentlige organer følger offentlighetslo-

vens system med klage til overordnet organ.

Å stille miljøkrav til leverandører og produkter gjennom blant annet statens og kommunenes innkjøp vil kunne bidra til å stimulere til mer miljøvennlig norsk produksjon av varer og tjenester og mer miljøvennlig import. Regjeringen vil ta initiativ til at det opprettes et tidsbegrenset panel for miljøbevisste innkjøp med deltakere bl.a. fra sentrale og lokale myndigheter, industrien og handelsnæringen. Et viktig utgangspunkt er lov om offentlige anskaffelser som trådte i kraft 1. juli 2001, Nærings- og handelsdepartementets veileder «Miljø og regelverket for offentlige anskaffelser», nordisk arbeid, EU/EØS-regelverk og EUs politikk for grønne offentlige innkjøp.

Regjeringen vil revitalisere arbeidet med Lokal Agenda 21, og legger vekt på, i dialog med alle berørte parter, å finne fram til en god organisering og gode samarbeidsformer, f.eks. etablering av et forum for Lokal Agenda 21, der en setter fokus på forholdet mellom Nasjonal Agenda 21 og andre nasjonale planer og initiativ, og lokale tiltak. Det vises i denne sammenheng blant annet til Kommunenes sentralforbunds høringsuttalelse til Nasjonal Agenda 21, der det foreslås et samarbeid om flere temaer vedrørende bærekraftig utvikling. Det er utarbeidet en «Veiviser i miljølovverket», som gir en oversikt over myndighets- og ansvarsdelingen på miljøvernområdet, jf. Miljøverndepartementets hjemmeside.

For å styrke arbeidet med miljøeffektivitet og bærekraftig produksjon vil Regjeringen ta initiativ til en dugnad for raskere utvikling og anvendelse av miljøvennlig teknologi og vil komme tilbake med forslag om egnet organisering av samarbeidsformer eller et forum også på dette området.

5.6 Virkemidler i klimapolitikken – en sammenlikning med andre land

5.6.1 Bakgrunn

I forbindelse med trontaledebatten høsten 2003 fattet Stortinget følgende vedtak, jf. vedtak nr. 6 av 6. oktober 2003.:

«Stortinget ber Regjeringen utarbeide en oversikt over hvorledes norske utslippskrav og miljøavgifter skiller seg fra de land norske bedrifter konkurrer med, først og fremst innen EØS-området, Amerika, Canada, Australia og Japan – og legge frem sak for Stortinget om fordeler og ulemper av en eventuell harmonisering, og konsekvensene for å nå Kyoto-målene.»

Dagens miljøutfordringer er i første rekke knyttet til samfunnets avhengighet av fossile energibærere, bruk av helsefarlige kjemikalier og arealbruk. Tettere internasjonalt samarbeid krever en større grad av koordinering i miljøpolitikken. Dette gjelder spesielt for regionale og globale miljøproblemer. Det er inngått flere internasjonale avtaler som innebærer utslippsforpliktelser for Norge og andre land. Dette gjelder bl.a. Kyotoprotokollen, som gir tallfestede forpliktelser for klimagassutslipp. I tillegg innebærer EØS-avtalen at det meste av EUs lovgivning på miljøområdet også gjelder for Norge.

Tiltak for å begrense klimagassutslipp vil trolig ha større økonomisk betydning, og kunne innebære større omstillinger for bedrifter og konsumenter, enn virkemidler på andre miljøområder. På bakgrunn av dette og våre forpliktelser under Kyoto-protokollen, er denne gjennomgangen i hovedsak avgrenset til å gjelde klimapolitiske virkemidler. Under Kyotoprotokollen står landene fritt til å utforme virkemidler og tiltak i tråd med nasjonale forutsetninger. Protokollen åpner også for at landene som et supplement til nasjonale tiltak kan gjennomføre utslippsreduksjoner og/eller kjøpe kvoter i andre land. I klimapolitikken benyttes det flere former for virkemidler, bl.a. avgifter, omsettelige kvoter, frivillige avtaler og enkelte direkte reguleringer.

I tillegg kan enkelte energirelaterte virkemidler påvirke både klimagassutslipp og norske virksomheters konkurransesituasjon.

5.6.2 Klima- og energirelaterte virkemidler

Cicero Senter for klimaforskning og Econ Analyse har utarbeidet en oversikt over klima- og energirelaterte virkemidler overfor konkurransutsatt industri i ulike land. Norske virkemidler er sammenliknet med virkemidler i Danmark, Sverige, Nederland, Tyskland, Frankrike, Storbritannia, USA, Canada, Australia og Japan, jf. tabell 5.13. Gjennomgangen er avgrenset til virkemidler overfor CO₂-utslipp og avgifter på energiprodukter. Utenriks sjøfart, luftfart og petroleumsvirksomheten er unntatt fra sammenlikningen i utredningen.

I Norge står industrien for om lag en tredjedel av klimagassutslippene. Innen industrien har metallindustrien, kjemiske råvarer og raffinering, kjemisk industri og mineralsk industri store CO₂-utslipp i forhold til bruttoproduktet, jf. figur 5.6. For disse sektorene er en vesentlig del av utslippene såkalte prosessutslipp. Prosessutslipp er utslipp knyttet til den kjemiske prosessen og kan være i form av andre klimagasser enn CO₂-utslipp.

Tabell 5.13 Oversikt over planlagte og eksisterende klimapolitiske virkemidler i utvalgte OECD-land

	CO ₂ /energi-avgifter ¹	Kvotehandlingssystemer		
		CO ₂ -utslipp	Fornybar energi/effektivitet ³	Frivillige avtaler med sanksjoner
Norge ²	•	0		
Australia ³		•	•	
Canada		0		
Danmark	•	•	•	•
Frankrike ²		0	•	
Japan	•		•	
Nederland	•	0	•	•
Storbritannia	•	0	•	•
Sverige	•	0		
Tyskland	•	0		
USA ³		0	•	

• Eksisterende virkemidler

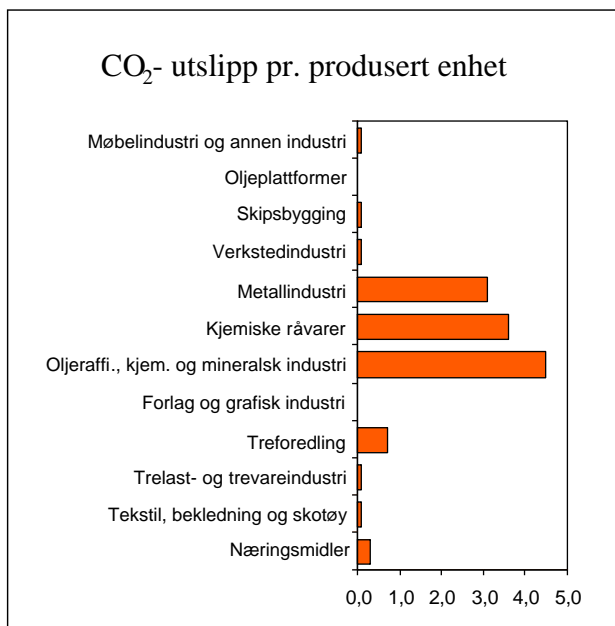
o Planlagte virkemidler

¹ Tabellen inkluderer ikke generelle avgifter på fossile brenslere, f.eks. avgifter på drivstoff og fyringsolje, som de fleste land har innført.

² HFK/PFK er ilagt avgift i Norge. I Frankrike er N₂O ilagt avgift.

³ Dette er bl.a. systemer for «grønne sertifikater». Slike systemer er kun på delstatsnivå i Australia og USA. I USA er dette også tilfelle for CO₂-utslipp

Kilder: OECD (2003) Policies to reduce greenhouse gas emissions in industry – Successful approaches and lessons learned: Workshop report. OECD (2004) OECD Environmental Strategy Review of progress. UNFCCC (2002) «Good Practices» in policies and measures among parties included in Annex I to the convention. Report by the Secretariat.



Figur 5.6 CO₂-utslipp pr. produsert enhet. Utslippsintensiteten er normalisert slik at industrien i alt er lik 1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I rapporten er det tatt hensyn til at Norges sammensetning av klimagassutslipp avviker betydelig fra f.eks. EU-landenes sammensetning. Dette skyldes at EUs kraftproduksjon i stor grad er basert på fossile energibærere, mens elektrisitetsproduksjonen i Norge er basert på vannkraft. Sammenliknet med EU, er derfor en større andel av norske klimagassutslipp forbundet med utslipp fra industrielle prosesser og transport.

Avgifter

I rapporten er det vist til OECDs database for miljørelaterte avgifter. Denne viser at de landene som har innført CO₂-avgifter, i første rekke har lagt avgifter på husholdningers forbruk og transportsektoren. Høye avgifter på husholdningens forbruk av fossile brensel kan imidlertid ha virkning på den kostnadmessige konkurransevnen gjennom overveltning på lønn. Tilsvarende kan høye avgifter overfor transportsektoren øke transportkostnadene for næringslivet.

Norge har forholdsvis høye avgifter på diesel og fyringsolje. I tillegg har Norge gjennomgående et noe bredere avgiftsgrunnlag for mineraloljeprodukter enn andre OECD-land. Blant annet er innenriks luftfart og sjøfart omfattet av CO₂-avgiften i Norge, noe som i liten grad er tilfelle i andre land. Prosessindustrien er imidlertid i praksis fritatt fra CO₂-avgiften som følge av at kull og koks og innenlandsk bruk av gass ikke er omfattet av avgiften. Tilsvaren-

de gjelder også for EU-landene, selv om det er innført minstesatser for bl.a. kull og naturgass i EUs nye energiskattedirektiv, jf. boks 5.3.

For annen konkurranseutsatt industri enn prosessindustri, er det store variasjoner i fritak og utforming av avgifter. I hovedtrekk betaler industrien i andre OECD-land lave satser eller er helt fritatt fra CO₂-avgifter. Tabell 5.14 gir en oversikt over avgifter på ulike energikilder i utvalgte OECD-land. Tabellen inneholder alle avgifter unntatt merverdiavgift som legges på energikilder brukt av næringsvirksomhet i OECD-landene. Statistikken inkluderer dermed også andre energiavgifter enn CO₂-avgifter.

Av tabellen går det fram at avgiftsnivåene varierer betydelig mellom land og energikilder. Innenfor EU har landene hatt stor frihet til å tilpasse valg av nasjonale virkemidler til nasjonale og lokale forhold. Nasjonale virkemidler er ofte basert på tilgang til energiresurser og sammensetningen av energiforbruket, i tillegg til nærings- og miljøpolitiske interesser og mål. EU har imidlertid fastlagt visse minimumssatser for energiavgifter, jf. boks 5.3. De fleste landene har høyere avgiftssatser for mineralolje enn minimumssatsene, mens minimumssatsene er effektive for visse anvendelser av kull og naturgass. Norge har et høyere avgiftsnivå på fyringsolje enn EU-landene, mens vi ikke avgiftslegger bruken av kull og naturgass.

Frivillige avtaler

I rapporten vises det til flere studier som tyder på at frivillige avtaler er mindre kostnads- og styringseffektive enn markedsbaserte virkemidler som avgifter og kvotesystemer. Frivillige avtaler har vært særlig vanlig i Danmark, Tyskland, Nederland og Storbritannia, Japan og USA. Enkelte lands avtaler, f.eks. Storbritannias og Nederlands, har til dels strenge sanksjonsmekanismer dersom målene ikke oppnås.

System for omsettelige utslippskvoter

Av hensyn til EU-landenes felles utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen og det indre marked, har EU innført felles regler for nasjonal tildeling av klimagasskvoter. EUs kvotedirektiv ble vedtatt i oktober 2003 og skal iverksettes 1. januar 2005. Kvotesystemet vil til sammen dekke om lag 45 pst. av CO₂-utslippene i EU, hvorav om lag 27 pst. stammer fra energiproduksjon og om lag 18 pst. fra industri. Det er fortsatt uavklart hvor mye kvotesystemet vil redusere klimagassutslippene i EU, og hvor mye av utslippsreduksjonen som vil komme i sektorer som

Boks 5.3 EUs energiskattedirektiv

EU vedtok den 27. oktober 2003 et direktiv for beskatning av energiprodukter og elektrisitet (heretter energiskattedirektivet). Direktivet legger opp til langt flere minimumssatser for energiprodukter enn tidligere. Minimumssatser har tidligere kun omfattet mineralolje, mens satsene nå også omfatter elektrisitet, kull og gass. Direktivet har til hensikt å redusere vridninger mellom ulike energiprodukter som følge av ulike skattesatser på mineraloljer og andre energiprodukter. I tillegg skal direktivet bidra til å minske konkurransevridninger mellom medlemslandene.

Direktivet omfatter drivstoff, brensel til industrielle formål og brensel til oppvarming. Energiprodukter avgiftsbelegges ved bruk som brensel eller oppvarming, men ikke når de brukes som råvarer eller prosessformål. Det er imidlertid omfattende fritaks- og overgangsordninger forbundet med direktivet. For eksempel er elektrisitet i flere kraftintensive industriprosesser ikke omfattet av avgiften.

Videre skiller direktivet mellom energiprodukter bruk til yrkesmessig transport eller ikke, bl.a. ved at minstesatsene er forskjellige. I tillegg er det knyttet spesielle bestemmelser til avgift på diesel til næringsvirksomhet, for å begrense konkurranseulempene for transportfirmaer. Dette skillet er også ment å kunne redusere avstanden mellom avgiftssatsene på diesel og bensin til personformål. Direktivet angir også spesielle ordninger knyttet til energi bruk til frakt av passasjerer og varer i tog, trikk og liknende. Utenriks luft- og sjøfart er fritatt fra direktivet.

Tabell 5.14 Minimumssatser i EU for brensel til oppvarming, inkl. elektrisitet (øre pr. liter/kWh i parentes, valutakurs fra 16. august 2004)

	Minimumssatser før 2004	Minimumssats fra 1. januar 2004 (næringsvirksomhet)	Minimumssats fra 1. januar 2004 (ikke næringsvirksomhet)
Diesel, euro pr. 1000 l	18 (15,12 øre pr. liter)	21 (17,64 øre pr. liter)	21 (17,64 øre pr. liter)
Tung fyringsolje, euro pr. 1000 kg ..	13 (10,92 øre pr. liter)	15 (12,60 øre pr. liter)	15 (12,60 øre pr. liter)
Parafin, euro pr. 1000 l	0	0	0
LPG, euro pr. 1000 kg	0	0	0
Naturgass, euro pr. gigajoule	–	0,15 (0,35 øre pr. kWh)	0,3 (0,70 øre pr. kWh)
Kull og koks, euro pr. gigajoule	–	0,15 (0,35 øre pr. kWh)	0,3 (0,70 øre pr. kWh)
Elektrisitet, euro pr. MWh	–	0,5 (0,42 øre pr. kWh)	1,0 (0,84 øre pr. kWh)

Kilde: Rådets direktiv 2003/96/EF av 27. oktober 2003 om omstrukturering av EF-bestemmelsene for beskatning av energiprodukter og elektrisitet. EFT. L 238 av 31.10.2003.

ikke dekkes av systemet. Kommisjonen har også lagt vekt på å etablere felles klimapolitiske rammebetingelser for kraftprodusenter når energimarkedene i EU skal liberaliseres.

5.6.3 Oppfølging/konklusjoner

Utredningen viser at de klimapolitiske virkemidlene er utformet slik at konkurranseutsatt industri står overfor mindre strenge reguleringer enn andre næringer. Dette gjelder både i Norge og i de fleste

OECD-land som fører en aktiv klimapolitikk. Konkurranseutsatt industri er derfor ofte unntatt eller betaler lavere CO₂- og energiavgifter enn andre næringer. Utslippsintensiv industri er i stor grad også holdt utenfor systemene med omsettelige klimagasskvoter. Rapporten viser derimot at denne industrien ofte har inngått frivillige avtaler om å begrense klimagassutslippene. Avtalene har som regel mindre virkninger på konkurransesituasjonen til bedriftene og på utslippene.

Regjeringen har hatt et lovforslag om nasjonalt kvotesystem for årene 2005–2007 på høring. Forsla-

Tabell 5.14 Avgifter på ulike energiprodukter for industrielle brukere i utvalgte OECD-land.
NOK/spesifisert enhet. Mva er unntatt

Enhet	Lett fyringsolje Pr. 1000 liter	Diesel Pr. liter	Svovelholdig fyringsolje Pr. tonn	Naturgass ¹ Pr. Sm ³	Kull/Koks Pr. tonn	Elektrisitet Pr. MWh
Norge ²	915,00	3,39	1190,00	0	0	4,5
Canada .....	..	0,90	..	..	..	..
Danmark	225,61	2,55	360,23	c	..	46,4
Frankrike	453,02	3,32	148,07	0	0	26,4
Japan	0	1,96	0	0	0	27,5
Nederland	1619,83	2,75	257,01	0,08	..	c
Storbritannia	488,13	5,45	381,31	0,05	53,09	26,6
Sverige	477,31	2,79	x/c	..	..	--
Tyskland	491,04	3,76	200,10	0,17	../c	0,00

Tallene er de siste tilgjengelige og i hovedsak fra 2003. For Norge gjelder satsene for 2. halvår 2004

Omregnet fra nasjonal valuta med Norges Banks gjennomsnittskurser for 2003.

«c» betyr konfidensiell og «x» ikke tilgjengelig.

Kategoriene kull og koks, og høy- og lavholdig svovelolje er slått sammen til to kategorier.

¹ Naturgass er oppgitt i publikasjonen i GCV, omregnet til Sm³ av Finansdepartementet.

² Norge gjeninnførte elavgiften med 9,67 øre 1. juli for all næringsvirksomhet utenom industrien og administrasjonsbygg i industrien.

Kilde: OECD /IEA (2004).

get legger opp til at kvotesystemet vil omfatte utslipp av CO₂ fra industri som i dag ikke har CO₂-avgift, og som fyller kriteriene for å være med i EUs kvotesystem. CO₂-utslippene fra disse kildene står for om lag 10 pst. av Norges samlede klimagassutslipp. Det norske kvotesystemet for 2005–2007 blir dermed noe mindre omfattende enn det tidlige kvotesystemet i St.meld. nr. 15 (2001–2002) Tilleggsmeldingen om klimapolitikk. Det legges også opp til at de norske bedriftene skal kunne handle kvoter med aktørene i EUs kvotemarked. De delene av prosessindustrien som ikke får kvoteplikt i denne omgang, vil likevel være forpliktet til utslippsreduksjoner fram til 2007 gjennom en overenskomst mellom Miljøverndepartementet og Prosessindustriens Landsforening (PIL). Med kvotesystemet på plass blir Norge et av få land som har et helhetlig system for å regulere klimagassutslippene.

Innføringen av det tidlige systemet vil likevel ikke legge føringer på hvilke klimavirkemidler Norge skal bruke under Kyoto-perioden fra 2008. Virke-

midlene i denne perioden bør utformes bl.a. med tanke på å sikre at Kyotoforpliktelsen blir oppfylt til lavest mulige kostnader. Som nevnt åpner Kyoto-protokollen for bruk av de fleksible mekanismene som supplement til nasjonale tiltak. Dersom dette følges opp, er det grunn til å forvente at bl.a. kvoteprisene vil jevnes ut mellom ulike land. På den måten vil næringsvirksomhet i ulike land kunne stå overfor mer sammenfallende priser og kostnader ved å redusere sine utslipp. Landene kan likevel benytte forskjellige virkemidler som i ulik grad vil ha betydning for konkurranseevnen til enkelt næringer.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 1. oktober 2004 om Nasjonalbudsjettet 2005 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	Sysselsatte personer etter næring
Tabell 1.6	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
Tabell 1.7	Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2003
Tabell 1.8	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.9	Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.10	Finansdepartementets anslag for 2004 og 2005 gitt på ulike tidspunkt. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.11	Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 1.12	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.13	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.14	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.15	Skatter til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner
Tabell 1.16	Finanspolitiske indikatorer

Tabell 1.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 2001- kroner 2003	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj.snitt 1992- 2001	2002	2003	2004	2005
Privat konsum	700,3	3,3	3,6	3,8	4,5	4,0
Offentlig konsum	329,1	3,0	3,1	1,4	2,2	1,7
Statlig	174,1	2,7	40,0	1,7	3,7	1,6
Sivilt	145,4	4,0	51,0	2,5	4,2	1,7
Militært	28,7	-0,8	3,4	-1,8	0,7	1,2
Kommunalt	155,0	3,2	-20,4	1,1	0,6	1,8
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	259,5	4,1	-3,4	-3,7	7,1	5,8
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	66,6	0,5	-5,8	-0,9	11,4	13,1
Herav:						
Oljevirkosomhet ekskl. tjenester	63,2	-0,6	-3,6	15,8	9,4	13,2
Utenriks sjøfart	5,1	6,2	-38,2	-28,6	0,9	12,3
FastlandsNorge	192,9	5,7	-2,5	-4,7	5,6	3,2
Bedrifter	96,7	7,0	-3,7	-10,1	4,3	3,7
Boliger	50,2	6,1	-2,3	-5,2	10,3	4,8
Offentlig forvaltning	45,9	2,3	0,1	10,1	3,2	0,3
Stat	19,5	-2,2	22,2	8,8	11,6	0,7
Kommuner	26,5	5,9	-11,8	11,1	-3,0	0,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer	1 288,9	3,4	1,9	1,6	4,4	3,8
Herav: Fastlands-Norge	1 222,2	3,6	2,4	1,7	4,1	3,3
Lagerinvesteringer ¹	14,8	0,1	0,4	-0,8	0,3	0,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	1 303,7	3,4	2,4	0,6	4,8	3,8
Eksport	706,5	5,1	0,1	1,2	1,2	3,2
Herav: Råolje og naturgass	320,2	6,4	2,2	-0,2	-0,6	3,0
Tradisjonelle varer	209,2	5,6	1,6	2,6	3,3	5,1
Samlet etterspørsel	2 010,2	3,9	1,6	0,8	3,5	3,6
Import	456,5	4,9	2,3	2,2	7,6	5,0
Herav: Tradisjonelle varer	302,1	6,4	3,8	4,0	8,0	5,2
Bruttonasjonalprodukt	1 553,7	3,6	1,4	0,4	2,4	3,1
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet	1 194,1	3,3	1,7	0,6	3,2	3,1

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

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Privat konsum	584,3	625,5	651,3	680,0	721,9	758,2	805,8
Offentlig konsum	263,7	281,1	314,8	336,8	353,3	369,6	387,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	271,8	272,8	278,9	269,3	261,3	282,7	306,5
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	81,4	77,9	71,4	65,8	66,8	75,4	86,8
Herav:							
Oljeutvirksomhet ekskl. tjenester	70,0	55,4	56,5	53,5	63,3	70,5	81,3
Utenriks sjøfart	13,2	18,2	11,6	6,8	4,9	4,9	5,6
Fastlands-Norge	190,5	194,9	207,5	203,5	194,5	207,3	219,7
Bedrifter	105,1	108,2	111,6	105,9	93,3	98,0	104,6
Boliger	43,1	47,7	54,2	55,1	53,6	59,8	64,1
Offentlig forvaltning	42,3	38,9	41,7	42,5	47,5	49,5	50,9
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer	1 119,8	1 179,4	1 245,1	1 286,1	1 336,5	1 410,5	1 499,9
Herav: Fastlands-Norge	1 038,5	1 101,5	1 173,7	1 220,3	1 269,7	1 335,1	1 413,1
Lagerinvesteringer	20,7	35,0	20,7	26,3	14,3	21,0	20,4
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	1 140,6	1 214,4	1 265,7	1 312,5	1 350,8	1 431,7	1 520,6
Eksport	486,2	686,0	697,3	626,4	646,4	739,3	744,4
Herav: Råolje og naturgass	167,8	319,8	314,0	273,9	280,8	341,0	336,3
Tradisjonelle varer	173,9	200,8	200,7	186,2	188,7	205,9	219,8
Samlet etterspørsel	1 626,8	1 900,4	1 963,0	1 938,9	1 997,2	2 171,0	2 265,0
Import	393,8	431,3	436,8	416,7	433,5	486,4	515,2
Herav: Tradisjonelle varer	249,1	271,9	279,7	268,8	281,6	313,3	336,0
Bruttonasjonalprodukt	1 233,0	1 469,1	1 526,2	1 522,2	1 563,7	1 684,6	1 749,7
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet	1 035,5	1 101,5	1 167,2	1 213,8	1 246,1	1 291,5	1 367,3
Memo:							
Bruttonasjonalinntekt	1 218,2	1 454,7	1 515,5	1 527,2	1 573,6	1 690,2	1 758,5
Disponibel inntekt for Norge	1 018,4	1 238,4	1 285,1	1 289,8	1 332,2	..	..
Sparing for Norge	170,4	331,8	318,9	273,0	257,0	..	..
Herav: Husholdninger	34,0	34,3	28,0	69,1	59,6	51,9	55,4

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2001- kroner 2003	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1991- 2000	2001	2002	2003
Bruttonasjonalprodukt	1 553,7	3,7	2,7	1,4	0,4
Næringsvirksomhet	1 166,9	4,0	3,0	1,3	0,6
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	359,6	6,1	4,6	0,4	-0,3
Oljevirkosomhet inkl. tjenester	331,1	7,0	6,2	1,1	-0,1
Utenriks sjøfart	28,5	0,8	-17,4	-6,4	-2,5
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	807,3	3,4	2,2	1,8	1,0
Primærnæringene	24,5	2,5	-37	1,2	-2,9
Industri og bergverk	144,4	1,1	-0,1	-0,8	-3,8
Bygge- og anleggsvirkosomhet	55,7	1,1	-2,8	0,1	1,7
Andre næringer	582,7	4,3	3,7	2,7	2,4
Offentlig forvaltning	232,2	2,3	1,0	0,1	-0,5
Korreksjonsposter	154,6	4,3	3,3	3,6	0,3
Memo:					
BNP Fastlands-Norge	1 194,1	3,3	2,1	1,7	0,6
Herav: Utenom kraftforsyning	1 168,0	3,3	2,1	1,6	0,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.4 Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	1 111,3	1 132,1	1 233,0	1 469,1	1 526,2	1 522,2	1 563,7
Næringsvirksomhet	813,1	811,2	892,6	1 108,9	1 144,2	1 136,0	1 166,8
Oljevirkosmhet og utenriks sjøfart	203,2	150,8	197,6	367,6	359,0	308,4	317,5
Oljevirkosmhet inkl. tjenester	183,1	131,6	178,6	341,6	327,8	280,1	290,0
Utenriks sjøfart	20,0	19,2	19,0	26,0	31,2	28,3	27,5
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	610,0	660,4	695,0	741,3	785,2	827,7	849,2
Primærnæringene	23,9	26,6	26,2	28,2	24,9	22,8	20,1
Industri og bergverk	124,1	132,7	138,2	144,4	151,2	151,9	143,9
Bygge- og anleggsvirkosmhet	42,5	47,7	47,7	50,9	54,8	60,6	65,3
Andre næringer	419,5	453,4	482,8	517,8	554,3	592,4	619,9
Offentlig forvaltning	174,3	189,8	202,8	215,0	233,2	246,2	256,6
Korreksjonsposter	123,9	131,1	137,7	145,2	148,8	139,9	140,3
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	908,2	981,3	1 035,5	1 101,5	1 167,2	1 213,8	1 246,1
Herav: Utenom kraftforsyning	883,8	956,7	1 011,5	1 076,7	1 138,8	1 182,4	1 207,7
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	73,2	71,7	72,4	75,5	75,0	74,6	74,6
Oljevirkosmhet og utenriks sjøfart	18,3	13,3	16,0	25,0	23,5	20,3	20,3
Oljevirkosmhet inkl. tjenester	16,5	11,6	14,5	23,2	21,5	18,4	18,5
Utenriks sjøfart	1,8	1,7	1,5	1,8	2,0	1,9	1,8
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	54,9	58,3	56,4	50,5	51,4	54,4	54,3
Primærnæringene	2,1	2,4	2,1	1,9	1,6	1,5	1,3
Industri og bergverk	11,2	11,7	11,2	9,8	9,9	10,0	9,2
Bygge- og anleggsvirkosmhet	3,8	4,2	3,9	3,5	3,6	4,0	4,2
Andre næringer	37,7	40,0	39,2	35,2	36,3	38,9	39,6
Offentlig forvaltning	15,7	16,8	16,4	14,6	15,3	16,2	16,4
Korreksjonsposter	11,1	11,6	11,2	9,9	9,8	9,2	9,0
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	81,7	86,7	84,0	75,0	76,5	79,7	79,7
Herav: Utenom kraftforsyning	79,5	84,5	82,0	73,3	74,6	77,7	77,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.5 Sysselsatte personer etter næring

	1000 personer 2003	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1991- 2000	2001	2002	2003
I alt	2 303,7	1,2	0,2	0,3	-0,6
Næringsvirksomhet	1 582,6	0,8	-0,2	0,3	-0,7
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	69,3	1,4	2,7	2,0	-2,0
Oljevirksomhet inkl. tjenester	27,0	2,1	12,2	3,8	-2,2
Utenriks sjøfart	42,3	1,1	-2,5	0,9	-1,9
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1 513,3	0,7	-0,3	0,2	-0,6
Primærnæringene	83,6	-2,9	-4,0	-2,5	-4,5
Industri og bergverk	279,9	0,2	-2,7	-1,2	-4,5
Bygge- og anleggsvirksomhet	131,9	-0,2	1,5	2,1	3,5
Andre næringer	1 017,9	1,5	0,6	0,6	0,4
Offentlig forvaltning	721,3	2,1	1,2	0,4	-0,4
Memo:					
Fastlands-Norge	2 234,6	1,1	0,2	0,3	-0,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.6 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2001- kroner 2003	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1991- 2000	2001	2002	2003
Bruttoinvestering i fast realkapital	259,5	3,9	-0,7	-3,4	-3,7
Næringsvirksomhet	213,6	4,0	-1,5	-4,0	-6,2
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	66,6	2,7	-13,2	-5,8	-0,9
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport	63,2	2,6	-4,1	-3,6	15,8
Utenriks sjøfart	5,1	5,4	-38,6	-38,2	-28,6
Bedrifter, Fastlands-Norge	96,7	5,3	2,6	-3,7	-10,1
Primærnæringene	8,2	0,9	7,0	-11,4	1,3
Industri og bergverksdrift	18,3	2,3	4,9	11,5	-16,2
Kraftforsyning	6,4	-4,6	-9,1	21,5	32,0
Bygge og anleggsvirksomhet	4,5	13,5	5,3	-2,9	12,1
Samferdsel	13,9	8,2	-0,3	-19,6	-17,5
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel	45,3	7,5	2,9	-3,6	-12,6
Boligtjenester	50,2	3,6	8,2	-2,3	-5,2
Offentlig forvaltningsvirksomhet	45,9	3,1	4,2	0,1	10,1
Stat	19,5	-0,5	-3,4	22,2	8,8
Kommuner	26,5	6,2	8,8	-11,8	11,1
Lagerinvesteringer ¹	16,8	0,1	-1,1	0,4	-0,8
Bruttoinvesteringer i alt	276,4	4,2	-5,8	-0,9	-6,9
Memo:					
Bruttoinvestering i fast realkapital utenom oljevirksomhet og utenriks sjøfart	192,9	4,5	4,3	-2,5	-4,7

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.7 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2003

	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	55,4	55,2	79,7	86,1	63,9	73,5	10,7	12,7	3,3	4,3	1,2	1,6
USA	52,5	55,3	72,0	85,9	54,5	65,6	11,4	13,4	4,8	5,2	3,7	4,5
Japan	40,5	40,0	64,4	92,0	47,5	77,4	8,7	11,6	4,9	4,6	3,7	6,7
EU-15	39,5	45,7	67,2	86,4	31,8	53,2	14,7	14,8	7,9	6,3	5,6	5,7
EU-19	35,6	41,6	66,9	84,9	30,3	51,5	17,7	17,7	9,1	7,3	5,9	6,1
Belgia	23,8	30,4	67,7	84,4	17,7	38,7	17,5	20,1	7,4	6,6	1,3	1,8
Danmark	57,9	60,9	78,9	88,0	53,1	68,0	9,0	10,6	5,6	4,4	3,8	4,0
Finland	39,0	38,0	78,8	83,3	48,5	51,4	21,5	21,7	7,0	7,5	7,6	7,9
Frankrike ¹	20,4	27,6	71,6	87,4	34,6	44,2	22,8	18,2	9,4	7,0	5,5	6,0
Hellas	20,7	31,8	56,6	89,4	25,8	59,0	34,1	17,8	12,3	5,0	3,4	2,8
Irland	42,7	48,8	65,1	87,0	33,5	64,8	6,5	8,6	3,4	4,4	2,0	2,6
Island ¹	59,8	59,0	85,7	94,2	84,4	89,9	4,4	9,7	2,9	2,5	1,0	1,7
Italia	20,6	31,2	54,9	86,5	18,5	42,8	30,9	23,0	10,0	5,4	4,3	3,6
Luxembourg ¹	28,4	36,1	64,5	93,3	18,1	37,6	9,0	5,3	3,2	1,8	0,0	0,3
Nederland	68,0	68,7	74,0	90,7	32,2	57,4	6,5	6,7	3,3	3,0	2,0	2,2
Portugal	34,3	42,4	74,2	88,0	41,8	61,6	16,9	12,6	6,7	4,9	3,7	4,8
Spania	30,5	42,8	56,5	86,0	23,4	59,3	27,2	19,4	14,8	6,9	9,3	5,8
Sveits	62,1	64,4	77,2	92,3	54,0	77,6	8,8	8,5	4,0	3,3	2,5	2,4
Sverige	46,0	44,2	81,7	85,3	66,8	71,2	12,7	14,8	4,4	5,3	3,9	5,7
Storbritannia	57,8	61,7	74,1	87,6	46,4	65,0	9,5	13,2	3,3	4,2	2,0	4,3
Tyskland	41,1	43,8	72,0	84,2	30,9	47,1	8,6	12,3	8,8	9,4	10,1	9,4
Østerrike	46,5	54,9	76,7	90,1	19,1	39,2	6,8	8,1	3,9	4,4	4,1	7,3

¹ Tall fra 2002

Kilde: OECD.

Tabell 1.8 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
USA	3,1	4,3	3,5	2,3	2,6	2,4	6,0	5,5	5,2
Japan	2,7	4,0	2,5	-0,3	-0,2	0,1	5,3	5,0	4,6
Tyskland	-0,1	1,8	1,9	1,0	1,6	1,3	8,7	8,8	8,5
Frankrike	0,5	2,2	2,2	2,1	2,2	1,7	9,7	9,9	9,6
Storbritannia	2,2	3,1	2,7	2,8	2,4	2,4	5,0	4,8	4,8
Sverige	1,6	3,0	3,1	1,9	0,7	1,8	4,9	5,8	5,4
Danmark	0,4	1,9	2,5	2,1	1,6	1,9	5,6	6,0	5,8
Finland	1,9	2,5	3,0	0,9	0,1	1,6	9,1	8,9	8,3

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF og Finansdepartementet.

Tabell 1.9 Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Lønnskostnader pr. time							
Norsk industri, justert for endringer i antall virkedager	4,4	6,2	6,2	5,1 ⁴	5,9 ⁴	6,0	4,5
Norges handelspartnere ¹	3,5	3,2	3,3	3,7	4,1	3,2	3,7 ²
Relative timelønnskostnader i nasjonal valuta	0,9	2,9	2,8	1,4	1,8	2,7	0,8
Valutakursendringer ^{1,3}	-1,0	3,7	0,9	2,1	-3,1	-7,4	3,0
Relative timelønnskostnader i felles valuta	1,9	-0,7	2,0	-0,7	5,1	10,9	-2,1

¹ Tall for handelspartnere er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt, der vektene er de samme som ligger til grunn for beregning av industriens effektive valutakurs.

² I anslaget for handelspartnere har en forutsatt at de indirekte lønnskostnadene (arbeidsgiveravgift, faktisk og beregnede pensjonsutgifter) øker prosentvis like mye som de direkte lønnskostnadene. Dette bidrar til usikkerhet i tallene.

³ Industriens effektive valutakurs (konkurrensekursindeksen). Nominell effektiv kronekurs er beregnet på grunnlag av kursene på norske kroner (NOK) mot valutaene for Norges 25 viktigste handelspartnere (geometrisk gjennomsnitt veid med OECDs løpende konkurransevnevekter beregnet som kjedet indeks). Indeksen er satt lik 100 i 1990. Positive tall innebærer en svekkelse av den norske kronen.

⁴ Som en del av lønnsoppgjøret i 2000 bestemte partene at for privat og offentlig sektor skal den resterende del av den femte ferieuken tas med to feriedager i 2001, og de to øvrige 2002. Opptjeningen av 2 ekstra feriedager både i 2000 og 2001, vil isolert sett øke veksten i de påløpte kostnadene pr. arbeidet time med om lag ¼ prosentpoeng i hvert av årene.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 1.10 Finansdepartementets anslag for 2004 og 2005 gitt på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	2004				2005	
	RNB03	NB04	RNB04	NB05	RNB04	NB05
<i>Handelspartnere:</i>						
Bruttonasjonalprodukt	2,5	2,3	2,4	2,6	2,8	2,8
Konsumpriser	1,9	1,6	1,4	1,6	1,6	1,8
Arbeidsledighet	6,3	6,3	6,7	6,7	6,5	6,5
<i>Norge:</i>						
Bruttonasjonalprodukt	2,0	2,3	2,4	2,4	2,9	3,1
Bruttonasjonalprodukt, Fastlands-Norge	1,9	2,6	3,2	3,2	3,1	3,1
Privat konsum	2,8	3,8	4,5	4,5	3,7	4,0
Offentlig konsum og investeringer	0,7	2,0	2,0	2,3	1,2	1,5
Bruttoinvesteringer, fastlandsbedriftene	1,3	0,2	3,5	4,3	5,1	3,7
Investeringer i oljevirkosheten ekskl. tjenester	1,0 ¹	11,5	11,0	9,4	7,1	13,2
Boliginvesteringer	0,7	1,6	4,0	10,3	5,5	4,8
Eksport av tradisjonelle varer	4,1	3,3	4,8	3,3	5,6	5,1
Import av tradisjonelle varer	3,1	4,2	5,2	8,0	4,1	5,2
Sysselsatte personer	0,0	0,0	0,2	0,3	0,8	0,8
Arbeidsledighet (AKU)	4,6	4,7	4,3	4,4	4,1	4,1
Lønnsvekst	4¼	4	3¾	3¾	4	4
Konsumprisindeksen	1½	1¼	½	½	2	2¼
Driftsbalansen overfor utlandet (mrd. kroner)	190,1	162,9	181,1	235,8	165,4	211,5
Oljepris	172	170	200	250	183	230
<i>Statsbudsjettet:</i>						
Overskudd på statsbudsjettet (mrd. kroner) ²	122,7	105,9	123,4	168,5	108,0	169,7
Underliggende, reell utgiftsvekst .....	..	2,1	2¼	2,6	..	1,8
Strukturelt, oljekorrigert underskudd ³	3,0	3,9	4,2	4,5	4,2	4,9

¹ Inkl. tjenester.

² Inklusive Statens petroleumsmfond.

³ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.11 Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner 2003	Gj.snitt 1992-2001	2002 ¹	2003	2004	2005
Offentlig konsum	353,3	3,0	3,1	1,4	2,2	1,7
Statlig	184,4	2,7	..	1,7	3,7	1,6
Kommunalt	168,8	3,2	..	1,1	0,6	1,8
Offentlige investeringer	47,5	2,3	0,1	10,1	3,2	0,3
Statlig	19,8	-2,2	..	8,8	11,6	0,7
Kommunalt	27,7	5,9	..	11,1	-3,0	0,0
Bruttoprodukt	256,6	2,0	0,1	-0,5	1,5	1,2
Statlig	108,6	1,2	..	0,5 ²	2,6	0,4
Kommunalt	148,1	2,3	..	-0,5	0,7	1,7
Sysselsetting, mill. timeverk	827,2	0,9	-0,9	-0,9	0,8	0,2
Statlig	340,1	-0,6	..	-1,9 ²	1,9	-1,2
Kommunalt	487,1	1,6	..	-0,2	0,0	1,2

¹ Som følge av at sykehusene er overført fra fylkeskommunene til staten oppgis det for 2002 bare tall for offentlig forvaltning under ett.

² Produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen er skilt ut som eget selskap (Mesta AS) fra 1. januar 2003. Dette innebærer en reduksjon i produksjon og sysselsetting i offentlig forvaltning og en tilsvarende økning i bygge- og anleggsvirksomhet i privat sektor. Offentlig konsum og investeringer er imidlertid upåvirket.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.12 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner.
Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	
A Totale inntekter (B+C)	834 692	813 078	845 979	935 405	951 522	-2,6	4,0	10,6	1,7	
B Løpende inntekter	833 364	811 835	844 447	933 605	949 646	-2,6	4,0	10,6	1,7	
1. Formuesinntekter	75 674	82 271	84 500	89 051	96 082	8,7	2,7	5,4	7,9	
2. Skatt- og pensjonspremier	661 765	661 012	683 612	750 751	769 404	-0,1	3,4	9,8	2,5	
2.1 2.1 Oljeskatter	105 021	96 151	100 782	133 500	120 900	-8,4	4,8	32,5	-9,4	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	202 208	201 148	203 659	215 258	233 456	-0,5	1,2	5,7	8,5	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	354 537	363 713	379 172	401 993	415 048	2,6	4,3	6,0	3,2	
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-	
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	76 652	58 752	63 139	84 034	74 134	-23,4	7,5	33,1	-11,8	
5. Overføringer fra Norges Bank	10 685	0	0	0	0	-	-	-	-	
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	8 588	9 800	13 196	9 769	10 026	14,1	34,7	-26,0	2,6	
C Kapitalinntekter	1 328	1 243	1 532	1 800	1 876	-6,4	23,3	17,5	4,2	
1. Avgift på arv og gaver	1 328	1 243	1 532	1 800	1 876	-6,4	23,3	17,5	4,2	
D Totale utgifter (E-F)	627 882	673 713	715 713	745 045	780 265	7,3	6,2	4,1	4,7	
E Løpende utgifter	610 510	655 956	694 683	723 959	758 708	7,4	5,9	4,2	4,8	
1. Renteutgifter og utbytte	28 111	27 742	28 852	24 677	23 095	-1,3	4,0	-14,5	-6,4	
2. Overføringer til utlandet	11 017	12 971	13 478	14 114	16 792	17,7	3,9	4,7	19,0	
3. Subsidiar	35 056	37 186	36 751	38 541	40 446	6,1	-1,2	4,9	4,9	
4. Stønader til husholdninger	208 996	225 024	246 597	260 714	273 890	7,7	9,6	5,7	5,1	
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	14 413	16 669	17 816	17 665	18 319	15,7	6,9	-0,8	3,7	
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	0	0	0	0	0	-	-	-	-	
7. Overføringer til offentlig forretningsdrift	-1 854	-469	-2 067	-1 384	-1 400	-	-	-	-	
8. Konsum i offentlig forvaltning	314 771	336 833	353 256	369 633	387 565	7,0	4,9	4,6	4,9	
F Kapitalutgifter	17 372	17 757	21 030	21 086	21 558	2,2	18,4	0,3	2,2	
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	12 643	12 016	16 180	17 080	16 787	-5,0	34,7	5,6	-1,7	
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-1 793	-667	-1 348	-1 567	-1 477	-	-	-	-	
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	5 493	5 664	5 483	4 856	5 521	3,1	-3,2	-10,7	12,8	
4. Kapitaloverføringer til utlandet	1 029	744	715	677	727	-27,7	-3,9	-5,3	7,4	
G Nettofinansinvestering (A-D)	206 810	139 365	130 266	190 360	171 256	-32,6	6,5	46,1	-10,0	
1 Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	-40 763	-8 813	4 665	5 088	7 907	-	-	-	-	
2 Overskudd før lånetransaksjoner	247 573	148 178	125 601	185 272	163 350	-40,1	-15,2	47,5	-11,8	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.13 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner.
Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	
A Totale inntekter (B+C)	707 971	709 307	726 872	814 024	825 801	0,2	2,5	12,0	1,4	
B Løpende inntekter	706 643	708 064	725 340	812 224	823 925	0,2	2,4	12,0	1,4	
1. Formuesinntekter	65 721	72 692	74 682	80 281	87 352	10,6	2,7	7,5	8,8	
2. Skatt- og pensjonspremier	553 775	575 133	582 774	645 749	660 183	3,9	1,3	10,8	2,2	
2.1 Oljeskatter	105 021	96 151	100 782	133 500	120 900	-8,4	4,8	32,5	-9,4	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	198 999	197 741	199 836	211 388	229 426	-0,6	1,1	5,8	8,5	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	249 756	281 241	282 157	300 861	309 857	12,6	0,3	6,6	3,0	
3. Overføringer innen offentlig forvaltning	-1 597	-932	-1 695	-608	-529	-	-	-	-	
4. Overføringer fra offentlig forretningsdrift	76 652	58 752	63 139	84 034	74 134	-23,4	7,5	33,1	-11,8	
5. Overføringer fra Norges Bank	10 685	0	0	0	0	-	-	-	-	
6. Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	1 407	2 419	6 440	2 768	2 785	71,9	166,2	-57,0	0,6	
C Kapitalinntekter	1 328	1 243	1 532	1 800	1 876	-6,4	23,3	17,5	4,2	
1. Avgift på arv og gaver	1 328	1 243	1 532	1 800	1 876	-6,4	23,3	17,5	4,2	
D Totale utgifter (E+F)	492 852	571 980	585 428	617 260	648 068	16,1	2,4	5,4	5,0	
E Løpende utgifter	484 822	561 085	574 956	605 540	635 817	15,7	2,5	5,3	5,0	
1. Renteutgifter og utbytte	18 840	18 196	20 411	19 077	17 335	-3,4	12,2	-6,5	-9,1	
2. Overføringer til utlandet	11 017	12 971	13 478	14 114	16 792	17,7	3,9	4,7	19,0	
3. Subsidier	29 883	31 410	30 596	32 138	33 805	5,1	-2,6	5,0	5,2	
4. Stønader til husholdninger	201 298	217 265	238 390	252 218	265 078	7,9	9,7	5,8	5,1	
5. Overføringer til ideelle organisasjoner	6 069	9 292	9 889	10 827	11 227	53,1	6,4	9,5	3,7	
6. Overføringer innen offentlig forvaltning	95 523	95 033	78 073	82 257	87 873	-0,5	-17,8	5,4	6,8	
7. Overføringer til statlig forretningsdrift	0	0	-329	-284	-300	-	-	-	-	
8. Konsum i statsforvaltningen	122 192	176 918	184 448	195 194	204 007	44,8	4,3	5,8	4,5	
F Kapitalutgifter	8 030	10 895	10 472	11 720	12 251	35,7	-3,9	11,9	4,5	
1. Nettoinvesteringer i fast realkapital	2 128	4 003	5 001	6 964	6 730	88,1	24,9	39,2	-3,4	
2. Netto kjøp av tomter og grunn	-424	761	-467	-667	-577	-	-	-	-	
3. Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	5 297	5 387	5 223	4 746	5 371	1,7	-3,0	-9,1	13,2	
4. Kapitaloverføringer til utlandet	1 029	744	715	677	727	-27,7	-3,9	-5,3	7,4	
G Nettofinansinvestering (A-D)	215 119	137 327	141 444	196 764	177 733	-36,2	3,0	39,1	-9,7	
1. Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	-40 763	-8 813	4 665	5 088	7 907	-	-	-	-	
2. Overskudd før lånetransaksjoner	255 882	146 140	136 779	191 676	169 826	-42,9	-6,4	40,1	-11,4	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.14 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner.
Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	
A. Inntekter i alt	223 976	205 356	195 435	203 372	213 817	-8,3	-4,8	4,1	5,1	
1. Renteinntekter	9 953	9 579	9 818	8 770	8 730	-3,8	2,5	-10,7	-0,5	
2. Skatteinntekter	107 644	90 881	97 027	102 135	106 780	-15,6	6,8	5,3	4,5	
2.1 Skatt på inntekt og formue	104 435	87 474	93 204	98 265	102 750	-16,2	6,6	5,4	4,6	
2.2 Produksjonsskatter	3 209	3 407	3 823	3 870	4 030	6,2	12,2	1,2	4,1	
3. Overføringer fra statsforvaltningen	99 198	97 515	81 834	85 466	91 073	-1,7	-16,1	4,4	6,6	
4. Andre løpende inntekter	7 181	7 381	6 756	7 001	7 241	2,8	-8,5	3,6	3,4	
B. Totale utgifter (C+D)	232 631	198 316	210 424	212 643	222 741	-14,8	6,1	1,1	4,7	
C. Løpende utgifter	223 289	191 454	199 866	203 277	213 434	-14,3	4,4	1,7	5,0	
1. Renteutgifter	9 271	9 546	8 441	5 600	5 760	3,0	-11,6	-33,7	2,9	
2. Overføringer til private	21 215	20 912	22 289	21 737	22 545	-1,4	6,6	-2,5	3,7	
3. Overføringer til statsforvaltningen	2 078	1 550	2 066	2 601	2 671	-25,4	33,3	25,9	2,7	
4. Overføringer til kommunal forretningsdrift	-1 854	-469	-1 738	-1 100	-1 100	-	-	-	-	
5. Kommunalt konsum	192 579	159 915	168 808	174 439	183 558	-17,0	5,6	3,3	5,2	
5.1 Lønnskostnader	144 775	120 266	127 383	132 156	139 583	-16,9	5,9	3,7	5,6	
5.2 Produktinnsats	58 762	48 519	51 643	52 483	54 452	-17,4	6,4	1,6	3,8	
5.3 Brutto driftsresultat	20 806	20 914	20 671	21 322	22 209	0,5	-1,2	3,1	4,2	
5.4 Gebyrer	-31 764	-29 784	-30 889	-31 522	-32 686	-6,2	3,7	2,0	3,7	
D. Kapitalutgifter	9 342	6 862	10 558	9 366	9 307	-26,5	53,9	-11,3	-0,6	
1. Bruttoinvesteringer i fast realkapital	27 042	24 502	27 709	27 147	27 825	-9,4	13,1	-2,0	2,5	
2. Kapitalslit	16 527	16 489	16 530	17 031	17 768	-0,2	-0,2	3,0	4,3	
3. Andre kapitalutgifter (netto)	-1 173	-1 151	-621	-750	-750	-1,9	-46,0	20,8	0,0	
E. Nettofinansinvestering (A-B)	-8 655	7 040	-14 989	-9 271	-8 917	-	-	-	-	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.15 Skatter til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner

	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Påløpte skatter, stat</i>					
A. Skatt på inntekt, formue og kapital	206 772	221 515	223 347	264 181	251 235
1. Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	19 711	19 146	19 857	19 805	16 360
2. Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	98 695	91 372	96 500	128 900	116 500
3. Fellesskatt	82 428	104 677	100 584	109 284	111 070
4. Annen skatt på inntekt, formue og kapital ..	5 938	6 320	6 405	6 192	7 305
B. Produksjonsskatter	205 325	202 520	204 117	215 988	233 826
1. Merverdiavgift/investeringsavgift	133 861	132 159	132 086	139 251	152 566
2. Avgifter på oljeutvinning	6 326	4 779	4 282	4 600	4 400
3. Andre produksjonsskatter	65 138	65 582	67 750	72 137	76 860
C. Trygde- og pensjonspremier	141 679	151 098	155 310	165 581	175 122
1. Fra arbeidstakere	56 367	60 182	61 693	65 069	68 366
2. Fra arbeidsgivere	85 312	90 916	93 617	100 511	106 756
Sum påløpte skatter, stat	553 775	575 133	582 774	645 749	660 183
1. Skatter og trygdepremier på inntekt, formue og kapital	348 451	372 613	378 657	429 761	426 357
2. Produksjonsskatter	205 325	202 520	204 117	215 988	233 826
<i>Påløpte skatter, kommune</i>					
Sum påløpte skatter, kommune	107 990	85 879	100 838	105 002	109 221
1. Skatt på inntekt og formue	104 781	82 472	97 015	101 132	105 191
2. Produksjonsskatter	3 209	3 407	3 823	3 870	4 030
Sum påløpte skatter, stat og kommune i alt	661 765	661 012	683 612	750 751	769 404
1. Skatt på inntekt, formue og kapital	453 232	455 085	475 672	530 893	531 548
2. Produksjonsskatter	208 534	205 927	207 940	219 858	237 856
Skatter i alt i prosent av BNP	43,4	43,4	43,7	44,6	44,0

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.16 Finanspolitiske indikatorer

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond. Mrd. kroner	33,8	39,9	164,3	258,8	129,4	133,3	168,5	169,7
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-17,5	-12,1	-7,9	-1,6	-62,4	-66,1	-71,8	-74,3
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-26,0	-24,1	-22,9	-26,4	-34,9	-47,2	-58,2	-66,4
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-2,7	-2,4	-2,2	-2,4	-3,0	-3,8	-4,5	-4,9
Underliggende reell vekst i utgifter. Prosentvis endring fra året før	1,9	1,9	1,8	2,3	3,0	1,0	2,6	1,8
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	40,3	77,1	228,6	206,8	139,4	130,3	190,4	171,3
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	3,6	6,2	15,6	13,6	9,2	8,3	11,3	9,8
Påløpte skatter. Prosent av BNP	42,7	43,0	43,1	43,4	43,4	43,7	44,6	44,0
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	46,0	44,6	39,6	41,1	44,3	45,8	44,2	44,6
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	53,0	53,1	52,8	53,8	55,5	57,4	57,7	57,1

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Vedlegg 2**Tabelloversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi	17	Tabell 3.8 Utviklingen i Statens petroleumsfond og den strukturelle budsjettbalansen 2001–2010	62
Tabell 2.2 Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter	19	Tabell 3.9 Virkningen på noen makroøkonomiske hovedstørrelser	65
Tabell 2.3 Hovedtall for internasjonal økonomi	21		
Tabell 2.4 Bruttonasjonalprodukt i utvalgte grupper av land	26	Kapittel 4 Skatter og avgifter	
Tabell 2.5 Produktivitetsutviklingen i Fastland-Norge	31	Tabell 4.1 Beregnede provenyvirkninger av Regjeringens skatte- og avgiftsforslag for 2005 ift. referansesystemet	89
Tabell 2.6 Hovedtall for petroleumsvirksomheten	34	Tabell 4.2 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2004 og forslag for 2005 ..	90
Tabell 2.7 Driftsregnskapet overfor utlandet	36	Tabell 4.3 Avgiftssatser for 2004 og foreslåtte satser for 2005	93
Tabell 2.8 Nøkkeltall for handelen med andre varer	38	Tabell 4.4 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer	96
Tabell 2.9 Yrkesfrekvenser 15–64 år	41	Tabell 4.5 Anslag på skatteutgifter knyttet til beskatningen av lønn og pensjon	98
Tabell 2.10 Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet	41	Tabell 4.6 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til arbeidsgiveravgiften	99
Tabell 2.11 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2004	47	Tabell 4.7 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til bedrifts- og kapitalbeskatningen	101
Tabell 2.12 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene	48	Tabell 4.8 Anslag på skatteutgifter knyttet til at tjenester er utenfor mva. – systemet	103
Tabell 2.13 Finansdepartementets anslag for 2003 på ulike tidspunkter	49	Tabell 4.9 Anslag på skatteutgifter knyttet til nullsats for merverdiavgiften ...	103
Tabell 2.14 Effekter av endrede forutsetninger om sparing, import og oljeinvesteringer	50	Tabell 4.10 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til fiskale særavgifter	104
		Tabell 4.11 Anslag på skatteutgifter og skattesanksjoner knyttet til miljø- og energirelaterte særavgifter	105
Kapittel 3 Retningslinjene for den økonomiske politikken		Tabell 4.12 Anslag på skattefritaket knyttet til offentlige overføringer	107
Tabell 3.1 Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen	52		
Tabell 3.2 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	55	Kapittel 5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte	
Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2004	57	Tabell 5.1 Statlig budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring 1992–2004	110
Tabell 3.4 Statsbudsjettets inntekter og utgifter	58		
Tabell 3.5 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2004 til 2005	59		
Tabell 3.6 Inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond	59		
Tabell 3.7 Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning	60		

Tabell 5.2	Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål	110	Tabell 5.9	Privatisering av selskaper med statlig eierandel	133
Tabell 5.3	Skatteutgifter og – sanksjoner for næringslivet	111	Tabell 5.10	Endring i antall skjemaalternativer ved statlige oppgaveplikter for næringsdrivende	136
Tabell 5.4	Utviklingen i PSE i prosent av produksjonsverdien i jordbruket for noen OECD-land	114	Tabell 5.11	Endret belastning for næringslivet ved statlige oppgaveplikter ..	136
Tabell 5.5	Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2001	121	Tabell 5.12	Viktige reformer i enkeltsektorer	142
Tabell 5.6	Hovedtall for nettverksnæringer. 2001	125	Tabell 5.13	Oversikt over planlagte og eksisterende klimapolitiske virkemidler i utvalgte OECD-land	153
Tabell 5.7	Statusbilde for mulig konkurranse i markedene for elektrisitet, jernbane, telekommunikasjon, post og vann- og avløpssektoren .	125	Tabell 5.14	Minimumssatser i EU for brensel til oppvarming	156
Tabell 5.8	Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlige oppgaver	127	Tabell 5.15	Avgifter på ulike energiprodukter for industrielle brukere i utvalgte OECD-land	156

Vedlegg 3**Figuroversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Figur 2.1 Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge	15	Figur 3.3 Forventet realavkastning av Statens petroleumsfond og strukturelt budsjettunderskudd	62
Figur 2.2 Arbeidsledighet	16	Figur 3.4 Yrkesaktivitet og pensjonerings-tidspunkt	63
Figur 2.3 Industrisyssetning	16	Figur 3.5 Noen langsiktige utviklingstrekk	64
Figur 2.4 Konsumprisvekst	18	Figur 3.6 Kommuneforvaltningen	66
Figur 2.5 Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter	19	Figur 3.7 Styringsrenter	72
Figur 2.6 BNP for Fastlands-Norge og AKU-ledighet	20	Figur 3.8 Kronekursen	72
Figur 2.7 Internasjonale finansmarkeder	22	Figur 3.9 Sammenhengen mellom Statsbudsjettet og Petroleumsfondet....	74
Figur 2.8 Internasjonal økonomi	24	Figur 3.10 Petroleumsfondets sammensetning	74
Figur 2.9 Husholdningenes tilpasning	27	Figur 3.11 Akkumulert nominell avkastning av delporteføljene i Petroleumsfondet	75
Figur 2.10 Boligmarkedet	28	Figur 3.12 Sysselsetting etter kjønn	80
Figur 2.11 Husholdningenes gjeld	29	Figur 3.13 Personer på trygdeordninger	81
Figur 2.12 Bedriftene i Fastlands-Norge	30	Figur 3.14 Sykefravær i prosent av avtalte dagsverk for alle arbeidstakere ...	81
Figur 2.13 Konsum og investeringer i offentlig forvaltning	32	Figur 3.15 Lønnskostnader	83
Figur 2.14 Spotpris for Brent Blend	32	Kapittel 4 Skatter og avgifter	
Figur 2.15 Petroleumsvirksomheten.....	33	Figur 4.1 Marginalskatter på alminnelig inntekt, utbytte og lønnsinntekt ..	87
Figur 2.16 Investeringer i oljevirksomheten .	35	Kapittel 5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte	
Figur 2.17 Driftsbalansen overfor utlandet ...	37	Figur 5.1 Statlig finansiering av FoU, fordelt etter hovedformål	116
Figur 2.18 Vareimport og vareeksport	38	Figur 5.2 Konsumpriser på elektrisitet og passasjertransport med fly, og konsumprisindeksen	120
Figur 2.19 Nettofinansinvesteringer etter sektor	39	Figur 5.3 Markedsandeler i det norske telemarkedet, 2003	129
Figur 2.20 Arbeidsmarkedet	40	Figur 5.4 Sammensetningen av kommunesektorens ugifter	137
Figur 2.21 Konsumpriser	42	Figur 5.5 Sammensetningen av kommunesektorens inntekter i 2003	137
Figur 2.22 Husleie og renter	43	Figur 5.6 CO ₂ -utslipp pr. produsert enhet ...	154
Figur 2.23 Årslønnsvekst for alle grupper	44		
Figur 2.24 Industriens konkurransevne	45		
Figur 2.25 BNP for Fastlands-Norge	48		
Figur 2.26 Arbeidsledighet og husholdningenes sparerate	48		
Kapittel 3 Retningslinjene for den økonomiske politikken			
Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken ..	56		
Figur 3.2 Perspektiver for budsjettpolitikken	61		

Vedlegg 4**Oversikt over bokser**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene		Boks 3.2	Forskrift om pengepolitikken	71	
Boks 2.1	Renteframskrivninger	19	Boks 3.3	Arbeidsinnvandring etter EØS- utvidelsen	82
Boks 2.2	Utvikling i norsk økonomi på mellomlang sikt	20			
Boks 2.3	Kina og internasjonal økonomi	22	Kapittel 5 Tiltak for å bedre økonomiens virkemåte		
Boks 2.4	Hvordan påvirker oljeprisen inter- nasjonal økonomi?	23	Boks 5.1	Strukturpolitiske tiltak 2003–2004	109
Boks 2.5	Husholdningenes gjeldssituasjon	29	Boks 5.2	Illustrasjon av markedsandel for noen elektroniske kommunikasjonstjenester	129
Boks 2.6	Avtakende vekst i husleiene	43	Boks 5.3	EUs energiskattedirektiv	155
Boks 2.7	Noen lønnsbegreper	45			
Boks 2.8	Konkurranssevne	46			
Boks 2.9	Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene	49			
Kapittel 3 Retningslinjene for den økono- miske politikken					
Boks 3.1	Den strukturelle budsjettbalan- sen	52			