



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# **St.meld. nr. 2**

(2002–2003)

---

Revidert nasjonalbudsjett 2003



## Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen</b> .....	5	3.4	Penge- og valutapolitikken .....	65
<b>2</b>	<b>De økonomiske utsiktene</b> .....	13	3.5	Statens petroleumsfond og Folke-trygdfondet .....	67
2.1	Norsk økonomi .....	13	3.6	Sysselsettingspolitikken .....	72
2.2	Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet .....	20	3.7	Inntektspolitikken .....	74
2.3	Petroleumsvirksomheten .....	23	3.8	Retningslinjer for regulering av folke-trygdens grunnbeløp .....	79
2.4	Internasjonal økonomi .....	26			
<b>3</b>	<b>Den økonomiske politikken</b> .....	30	<b>Vedlegg</b>		
3.1	Budsjettpolitikken .....	30	1	Utøvelse av eierrettigheter i forvaltningen av Statens petroleumsfond .....	81
3.2	Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi .....	44	2	Detaljerte anslagstall .....	86
3.3	Enkelte skatte- og avgiftspolitiske spørsmål .....	47	3	Figuroversikt .....	100
			4	Tabelloversikt .....	101
			5	Oversikt over bokser .....	102





DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 2

(2002–2003)

---

## Revidert nasjonalbudsjett 2003

*Tilråding fra Finansdepartementet av 15. mai 2003,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

### 1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen

Regjeringen legger med dette fram meldingen om Revidert nasjonalbudsjett 2003. Meldingen er utarbeidet i samarbeid med de enkelte departementene og bygger på opplysninger mottatt til og med 12. mai.

#### *Hovedmålene for den økonomiske politikken*

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

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

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

pengepolitikken fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen.

Regjeringen har forbedret rammevilkårene for næringsvirksomhet og vil fortsette arbeidet med å redusere skatter og avgifter og iverksette andre tiltak som kan øke vekstevnen i økonomien. Siktemålet er å ha en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor.

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

#### *Den økonomiske utviklingen*

Veksten i internasjonal økonomi i inneværende år ser ut til å bli svakere enn tidligere regnet med. Arbeidsledigheten øker i mange land. Svake økonomiske utsikter gjenspeiles i historisk sett svært lave renter både i USA, Europa og Japan. Den økonomiske veksten ventes å ta seg noe opp i andre halvår i år og inn i 2004, men usikkerheten er betydelig.

Amerikanske husholdninger har i lang tid redusert sin sparing og dermed bidratt til å holde veksten i amerikansk økonomi oppe. Økt sparing framover vil kunne bremse veksten. Det har etter hvert bygd seg opp et betydelig handelsunderskudd, og

underskuddet på driftsbalansen utgjør nå hele 5 pst. av BNP. Dersom veksten i USA stopper opp, er risikoen stor for en svak utvikling i internasjonal økonomi også i 2004.

I euroområdet er det særlig utviklingen i Tyskland som bidrar til å trekke veksten ned i år, men også i flere av de andre store økonomiene i euroområdet ligger det an til moderat vekst. I Japan er fortsatt den økonomiske utviklingen meget svak. Prisene faller, og arbeidsledigheten øker. Det er foreløpig få tegn til at veksten skal ta seg markert opp.

*Norsk økonomi* har utviklet seg svakere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2003. Det må blant annet ses i sammenheng med at internasjonal økonomi ikke har tatt seg opp slik som forutsatt. Videre har svekket konkurransevne i næringslivet bidratt til tap av markedsandeler både hjemme og ute. Lav produktionsvekst i fastlandsøkonomien og mange ledige kontorbygg påvirker bygge- og anleggsnæringen negativt. Det er fortsatt privat forbruk som bidrar sterkest til veksten i norsk økonomi.

*BNP-veksten i Fastlands-Norge* ventes å ta seg opp fra knappe  $\frac{3}{4}$  pst. i 2003 til om lag 2 pst. i 2004. Sammenliknet med Nasjonalbudsjettet er anslaget for inneværende år nedjustert med 1 prosentpoeng, hvorav redusert produksjon av elektrisitet forklarer  $\frac{1}{4}$  prosentpoeng.

For inneværende år ventes nedgang i investeringene i fastlandsbedriftene og i eksporten av tradisjonelle varer, men dette motvirkes i noen grad av en økning i investeringene i oljevirkomheten. Neste år ventes en noe sterkere utvikling for fastlandsbedriftene. Dette forutsetter imidlertid at lønnsveksten blir mer på linje med utviklingen hos våre handelspartnere, og at konkurransevnen bedres gjennom en reversering av den sterke kronen.

Den relativt lave veksten i norsk økonomi den siste tiden har bidratt til en svekkelse av *arbeidsmarkedet*. Sysselsettingen falt med om lag 15 000 personer gjennom fjoråret. Den registrerte arbeidsledigheten har økt sterkere enn ventet, og utviklingen i antall ledige stillinger har vært svak. Arbeidsledigheten er anslått å øke gjennom inneværende år, for så å stabiliseres i 2004. På årsbasis anslås arbeidsledigheten (AKU) nå å øke fra 3,9 pst. i fjor til 4,4 pst. i år og 4,6 pst. neste år.

I Nasjonalbudsjettet 2003 ble det lagt til grunn en *årslønnsvekst* på 5 pst. for 2003. På bakgrunn av resultatene av lønnsoppgjørene som er gjennomført anslås årslønnsveksten nå til om lag  $4\frac{1}{2}$  pst. Lønnsoverhenget inn i 2004 ligger an til å bli klart lavere enn inn i 2003. Nedjusteringen av lønnsveksten må ses i sammenheng med den svakere øko-

nomiske utviklingen og med de initiativene Regjeringen har tatt for å styrke det inntektspolitiske samarbeidet. Lønnskostnadsveksten har vært høyere i Norge enn hos våre handelspartnere siden 1997. Ser en 6-årsperioden 1997–2002 under ett, har timelønnskostnadene økt med i overkant av 13 prosentpoeng mer i norsk industri enn hos våre handelspartnere.

Det anslås nå en vekst i *konsumprisene* på  $2\frac{3}{4}$  pst. i 2003. Det er særlig elektrisitetsprisene som trekker veksten opp. Justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) anslås prisstigningen til  $1\frac{3}{4}$  pst. i år. Den lave veksten i KPI-JAE må ses i sammenheng med sterk krone og lav prisvekst på importerte varer.

Blant annet som følge av streik i Venezuela og Irak-konflikten, var *oljeprisen* høy i siste del av fjoråret og fram til begynnelsen av mars i år. Oljeprisen lå godt over 30 USD pr. fat fram til noen dager før krigsutbruddet i Irak. Deretter falt oljeprisen markert, og har den siste tiden ligget mellom 23 USD og 25 USD pr. fat, eller 165 og 180 kroner. Gjennomsnittlig oljepris (Brent Blend) hittil i år er 29,6 USD pr. fat, eller 209 kroner. Det legges nå til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 190 kroner pr. fat i 2003.

Usikkerheten knyttet til den videre utviklingen i norsk økonomi gjelder særlig situasjonen for konkurranseutsatt sektor. Det høye kostnadsnivået, sterk krone og lave priser på norske eksportprodukter har bidratt til betydelig lavere lønnsomhet i de konkurranseutsatte næringene. Svekket konkurransevne ventes å føre til tap av markedsandeler både på eksport- og hjemmemarkedet, spesielt i inneværende år. Kombinert med beskjeden vekst i internasjonal økonomi ventes dette å gi en svak produktionsutvikling for norsk industri og andre konkurranseutsatte næringer. Investeringene i fastlandsbedriftene anslås å falle med 6 pst. i 2003, mens det neste år ventes en beskjeden oppgang.

Høy kostnadsvekst og en sterk krone har gjort norsk konkurranseutsatt næringsliv svært sårbart. I denne situasjonen bør stimulanter i den økonomiske politikken komme i form av lettelser i pengepolitikken. Budsjettpolitikken må legge til rette for lavere rente, slik at den sterke kronkursen kan reverseres. Dette er viktig for å unngå vedvarende høy arbeidsledighet og for å trygge arbeidsplassene i konkurranseutsatt sektor. Norge har fortsatt et rentenivå som er klart høyere enn nivået i andre land, og kronkursen er sterkere enn det som er forenlig med en balansert utvikling i økonomien. Norges Bank har siden desember i fjor satt ned renten i fire omganger med  $\frac{1}{2}$  prosentpoeng hver gang. De korte pengemarkedsrentene var pr. 12.

mai kommet ned i 5 pst. Norges Bank har varslet at renten vil kunne bli satt ytterligere ned. I markedet er det priset inn forventninger om at rentene vil falle med om lag  $\frac{3}{4}$  prosentpoeng gjennom resten av 2003.

Norske kroner styrket seg markert gjennom 2001 og 2002. Målt ved industriens effektive kronekurs (konkurranssekursindeksen) styrket kronen seg med knapt  $14\frac{1}{2}$  pst. i denne perioden. Kronen har siden årsskiftet svekket seg igjen med i overkant av 5 pst. Utviklingen i kronekursen må ses i sammenheng med at rentene har ligget vesentlig høyere i Norge enn i andre land. Internasjonal økonomi har vært preget av lav vekst og økende arbeidsledighet. Denne utviklingen er møtt med lettelser i pengepolitikken, og internasjonale renter er derfor på et historisk sett svært lavt nivå. Norge har lenge vært i en annen konjunkturfase enn de fleste andre industrilandene. Hos oss har kapasitetsutnyttningen vært høy, arbeidsledigheten lav og lønnsveksten høy. Norges Bank har derfor holdt norske renter på et høyt nivå. Høy oljepris gir store overskudd i statsbudsjettet og utenriksøkonomien, og dette kan ha gjort det attraktivt å plassere i norske kroner. Usikkerheten i aksjemarkedet kan også ha ført til et ønske om å omplassere porteføljer. Med relativt høy rente kan plassering i norske kroner i en slik situasjon ha framstått som attraktivt. Slike porteføljeskift kan ha bidratt til å styrke kronen. Utviklingen vil kunne reverseres ved et oppsving i aksjemarkedet eller dersom forskjellen mellom norske og internasjonale renter reduseres.

Gjennom 2002 og så langt i år har konjunkturutviklingen i Norge kommet mer i fase med utviklingen internasjonalt. Renteforskjellen i forhold til euro er redusert fra vel 4 prosentpoeng i begynnelsen av desember til 2,5 prosentpoeng den 12. mai i år. I markedet ventes en ytterligere svekkelse av kronen framover.

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

#### *Utfordringer for den økonomiske politikken*

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

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

Handlingsregelen sikter mot en langsiktig forsvarlig innføring av oljeinntektene i norsk økonomi. Ol-

je og gass er ikke-fornybare ressurser. Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten har dermed sitt motstykke i en reduksjon i statens petroleumsformue, og kan ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand. Ved å overføre netto kontantstrømmen til Statens petroleumsfond, og bare bruke realavkastningen av fondet, unngår en å tære på formuen.

Det er få eksempler på land som har klart å håndtere en så stor naturressursrikdom på en måte som gjør at den er blitt til varig glede. Manglende evne til å holde igjen i offentlige budsjetter og for liten oppmerksomhet mot verdiskaping er åpenbare fallgruver.

Med høye inntekter fra olje- og gassvirksomheten anslås Petroleumsfondet å vokse i årene framover. Etter hvert vil imidlertid petroleumsinntektene avta, samtidig som utgiftene til pensjoner, helse og omsorg vil vokse kraftig. Det er derfor viktig å holde fast ved de retningslinjene som er etablert for bruken av oljeinntektene og for forvaltningen av Petroleumsfondet. I avsnitt 3.1.6 i denne meldingen pekes det på at det fram mot 2050 vil være nødvendig med betydelige innstramminger for å møte veksten i utgiftene til pensjoner og omsorg for eldre. Dette må vurderes på grunnlag av Pensjonskomisjonens innstilling. Men også på andre områder kan det være nødvendig å sette i verk tiltak som begrenser veksten i statens utgifter. Nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå, som indikerer at levealderen øker sterkere enn tidligere anslått, forsterker de langsiktige budsjettutfordringene.

Hensynet til en balansert utvikling i økonomien, der konkurranseutsatt sektor opprettholdes i et tilstrekkelig omfang, tilsier også at en sikter mot en gradvis og opprettholdbar innføring av oljeinntektene. Holden II-utvalget, som avga sin rapport rett før påske, advarer mot en systematisk sterkere økning i bruken av oljeinntekter enn det som følger av handlingsregelen, pga. de alvorlige konsekvensene dette kan få for industrien og annen konkurranseutsatt virksomhet.

Budsjettpolitikken må innrettes slik at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og øker effektiviteten i offentlig virksomhet. En reduksjon i skatte- og avgiftsnivået kan bidra til å øke arbeidstilbudet, styrke kapitaltilførselen og bedre utnyttelsen av våre samlede ressurser. I tillegg er det viktig å prioritere tiltak for å forbedre infrastrukturen, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling. Moderniseringsarbeidet i offentlig forvaltning må ha som siktemål at produktiviteten øker, kvaliteten og brukervennligheten bedres og ressursene kanaliseres til de områdene der behovene er størst.

### Gjennomføringen av budsjettpolitikken for 2003

Siden Nasjonalbudsjettet 2003 er anslagene for den økonomiske utviklingen oppdatert med utgangspunkt i reviderte nasjonalregnskapstall for årene 2000–2002, og det er innarbeidet ny informasjon om bl.a. utviklingen i internasjonal økonomi, oljemarkedet og finansmarkedene.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2002 anslås nå til 37,6 mrd. kroner, målt i 2003-priser. Dette er knapt 9 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2003, jf. figur 1.1 nedenfor. Svekkelsen har i betydelig grad sammenheng med lavere skatteinngang som bare delvis forklares av korreksjoner knyttet til konjunktursituasjonen. Regnskapsinformasjonen for 2002 tilsier at også skatte- og avgiftsanslagene for 2003 justeres ned. Sammen med et høyere nivå på dagpengeutbetalingene bidrar dette isolert sett til å øke det strukturelle underskuddet i 2003 sammenliknet med det anslåtte nivået fra Nasjonalbudsjettet 2003 på 30,7 mrd. kroner.

Regjeringens reviderte budsjettforslag for 2003 innebærer at en ikke dekker inn anslagsendringer knyttet til skatteinntekter og dagpengeutbetalinger, og slik at nivået på det strukturelle underskuddet er uendret fra 2002 til 2003. Inndekning av de nevnte anslagsendringene i 2003 ville ha medført en kraftig innstramning i finanspolitikken i en situasjon der arbeidsledigheten øker markert. Regjeringens forslag innebærer et strukturelt, oljekorri-

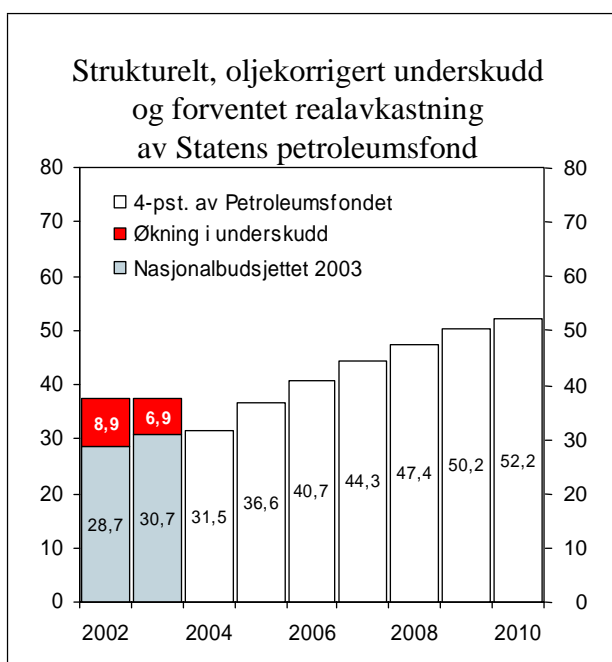
gert budsjettunderskudd i 2003 på samme nivå som i 2002, dvs. 37,6 mrd. kroner.

Utviklingen i internasjonale finansmarkeder og styrkingen av norske kroner gjennom fjoråret bidro til at kapitalen i Statens petroleumsfond ble redusert med om lag 15 mrd. kroner gjennom 2002, til tross for at fondet ble tilført betydelige midler. Ifølge statsregnskapet for 2002 utgjorde kapitalen i fondet ved inngangen til 2003 om lag 605 mrd. kroner, dvs. om lag 60 mrd. kroner mindre enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003. Forventet realavkastning av fondet i 2003, beregnet som 4 pst. av kapitalen i fondet ved inngangen til året, anslås nå til 24,2 mrd. kroner.

De nye anslagene for Petroleumsfondet og det strukturelle underskuddet understreker at handlingsregelen ikke kan anvendes mekanisk. Siktemålet med handlingsregelen er å sørge for en jevn innfasing av de høye oljeinntektene som anslås for de nærmeste årene. Da retningslinjene ble innført våren 2001, pekte anslagene mot at handlingsregelen ville gi rom for å øke bruken av oljeinntekter med nærmere 24 mrd. kroner over perioden 2001–2005, jf. avsnitt 3.1. Anslagene i denne meldingen innebærer imidlertid at rommet for økt innfasing i denne perioden ikke er mer enn knapt 3½ mrd. kroner. Forskjellen fra tidligere anslag skyldes at nivået på det strukturelle underskuddet i 2001 er blitt justert opp med drøyt 10 mrd. kroner, samtidig som anslaget på forventet realavkastning av Statens petroleumsfond i 2005 er blitt justert ned med knapt 10 mrd. kroner.

Også nivåene for det strukturelle underskuddet i 2002 og 2003 er betydelig oppjustert, til et nivå på rundt 37½ mrd. kroner, jf. ovenfor. Samlet sett innebærer dette at bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet er klart høyere enn tidligere lagt til grunn. Samtidig har handlingsrommet i budsjettpolitikken framover blitt redusert som følge av lav avkastning i internasjonale kapitalmarkeder. Regjeringens reviderte budsjettforslag for 2003 innebærer dermed et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd som ligger om lag 13½ mrd. kroner høyere enn forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond ved inngangen til året.

Også i Nasjonalbudsjettet 2003 ble det lagt opp til en høyere bruk av oljeinntekter i 2003 enn det som svarer til forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Siktemålet var å oppnå en jevn innfasing av oljeinntekter mellom 2002 og 2004, i tråd med handlingsregelen. Regjeringens reviderte budsjettforslag for 2003 og anslagene i denne meldingen innebærer at det vil ta lengre tid før en er tilbake til en bruk av oljeinntekter som samsvarer med forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Det-



Figur 1.1 Strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning av Statens petroleumsfond. Mrd. kroner i 2003-priser  
Kilde: Finansdepartementet.



te er illustrert i figur 1.1, som viser utviklingen i det strukturelle underskuddet fram til og med 2003, samt nye anslag for utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond fram til og med 2010. Anslagene bygger på en forutsetning om at kronen vil svekke seg framover i tråd med terminkursene ved utgangen av 1. kvartal i år. En slik utvikling vil langt på vei reversere den markerte styrkingen av kronen gjennom 2001 og 2002.

Regjeringens reviderte budsjettforslag for 2003 vil virke om lag nøytralt på aktiviteten i økonomien, målt ved endringen i den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen. Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2002 til 2003 er nær null.

Budsjettopplegget er godt tilpasset den økonomiske situasjonen. Innretningen av budsjettpolitikken må ta hensyn til at pengepolitikken nå har fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å skape en stabil utvikling i økonomien. Skal vi sikre langsiktig balanse i norsk økonomi og unngå en kostnadsbestemt og mer langvarig økning i arbeidsledigheten, må lønnsveksten bli mer på linje med utviklingen hos våre handelspartnere. I tillegg må kronekursen vende tilbake et nivå som sikrer en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi. Potensialet og behovet for lavere rente og svakere krone er fortsatt betydelig. Finanspolitikken må ikke motvirke lettelser i pengepolitikken.

På denne bakgrunn har Regjeringen lagt opp til følgende hovedlinjer for revisjonen av budsjettet for 2003:

- Et *strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd* på 37,6 mrd. kroner. Dette er en økning på 6,9 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett. Som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge er det strukturelle underskuddet om lag uendret fra 2002 til 2003. Målt ved den tradisjonelle budsjettindikatoren kan budsjettpolitikken dermed karakteriseres som om lag konjunktturnøytral.
- En reell, *underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter* på nær null, etter en vekst på vel 3¼ pst. i 2002. Nedjusteringen av anslaget for utgiftsveksten for 2003 må ses i sammenheng med at utgiftsnivået i 2002 ble høyere enn tidligere anslått.
- Det foreslås endringer i skatte- og avgiftsreglene som reduserer bokførte *skatter og avgifter* med om lag 140 mill. kroner i 2003, mens påløpte skatter og avgifter øker med om lag 340 mill. kroner. De samlede skatte- og avgiftslettelsene i 2003, dvs. summen av endringer som allerede er vedtatt, og de forslagene som nå legges fram,

er knapt 8,6 mrd. kroner påløpt og knapt 11,8 mrd. kroner bokført, eksklusive endringer i barnetrygden.

- Statsbudsjettets *oljekorrigerte underskudd* i 2003 anslås nå til 50,8 mrd. kroner, som er 16,0 mrd. kroner mer enn i saldert budsjett. Det oljekorrigerte underskuddet dekkes ved en tilsvarende overføring fra Statens petroleumsfond. Forskjellen mellom det oljekorrigerte underskuddet og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2003 skyldes at skatteinntektene er lavere enn i en normal konjunktursituasjon, samtidig som overføringene fra Norges Bank og netto rentinntektene fra Norges Bank og utlandet er lavere enn normalnivåene. Det vises til nærmere beskrivelse i boks 3.1.
- Statens *netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten* anslås til 158,1 mrd. kroner i 2003. Dette er 14,7 mrd. kroner mindre enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003. Anslaget på gjennomsnittlig oljepris i 2003 er oppjustert fra 180 kroner pr. fat i Nasjonalbudsjettet til 190 kroner pr. fat i denne meldingen. Dette motvirkes av at innbetalte oljeskatter har vært lavere enn lagt til grunn, samt av noe høyere statlige investeringer i oljevirksomheten.
- Medregnet renter og utbytte mv. i Statens petroleumsfond anslås et *samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond* i 2003 på 128,8 mrd. kroner. Dette er 33,1 mrd. kroner lavere enn i saldert budsjett.
- Ved utgangen av 2003 anslås den samlede *kapitalen i Statens petroleumsfond* til om lag 816 mrd. kroner. Tilsvarende anslag i Nasjonalbudsjettet 2003 var på 846 mrd. kroner. Nedjusteringen skyldes særlig den svake utviklingen i aksjemarkedene i andre halvår i fjor og lavere netto kontantstrøm fra oljevirksomheten.

I forbindelse med denne meldingen fremmer Regjeringen forslag om netto reduserte utgifter (utenom dagpenger og regnskapsmessige korreksjoner) på 1,2 mrd. kroner, mens forslagene på inntektssiden innebærer om lag uendret inntektsnivå.

Endringene på utgiftssiden omfatter bl.a. økte bevilgninger til innvandringsformål på om lag 1 mrd. kroner, 300 mill. kroner i økte bevilgninger til innsatsstyrt finansiering av sykehusforetakene og om lag 150 mill. kroner til økt bostipend for elever i videregående opplæring. Nye opplysninger innebærer reduserte anslag for utgiftene i folketrygden på knapt 1,4 mrd. kroner, reduserte utgifter til rentestøtte i Statens lånekasse for utdanning på 187 mill. kroner og lavere utgifter til Statens pensjonskasse på 184 mill. kroner. Stortinget har vedtatt på

plusninger i forhold til Regjeringens forslag når det gjelder tiltak i forbindelse med økte kraftpriser og situasjonen i arbeidsmarkedet. Deler av de påplussningene som regjeringspartiene ikke har sluttet seg til, foreslår Regjeringen nå å reversere. Reserveavsetningen under ymseposten er redusert med 1,2 mrd. kroner. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at lønnsveksten er nedjustert fra 5 i Nasjonalbudsjettet til 4½ pst. i denne meldingen, noe som reduserer statens utgifter i forbindelse med stats- og trygdeoppgjørene.

På inntektssiden er den største bevilgningsendringen knyttet til reduserte renteinntekter fra statsbankene på om lag 1,7 mrd. kroner. Inntekter fra utbyttebetalinger, særlig fra Telenor og Statkraft, øker med til sammen 609 mill. kroner i forhold til saldert budsjett.

Regjeringen legger ikke opp til en særskilt regulering av folketrygdens grunnbeløp i forkant av årets trygdeoppgjør. Regjeringen foreslår imidlertid et tillegg til retningslinjene for regulering av grunnbeløpet, jf. omtale i avsnitt 3.8. For øvrig vil Regjeringen komme tilbake til disse spørsmålene i proposisjonen om trygdeoppgjøret.

Videre foreslår Regjeringen å reversere Stortingets vedtak fra i høst om utvidet skattefritak for arbeidsgiverbetalte barnehageplasser, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.3.

Det vises for øvrig til nærmere omtale av Regjeringens prioriteringer og inndekningsforslag i St.prp. nr. 65 (2002–2003), som fremmes samtidig med denne meldingen. Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.

### *Skatter og avgifter*

Skatte- og avgiftsreglene bør i hovedtrekk ligge fast gjennom året. Ved revisjonen av 2003-budsjettet fremmer Regjeringen derfor bare forslag til mindre justeringer på enkelte områder. Det foreslås bl.a. økt fradrag for fagforeningskontingent og at normalrenten for beregning av fordel ved rimelige lån i arbeidsforhold reduseres med 1½ prosentpoeng fra 1. juli 2003. Regjeringen foreslår videre å stramme inn i NOKUS-reglene (regler for beskatning av norskkontrollerte selskaper i lavskattelend). Dette forslaget anslås på usikkert grunnlag å gi et økt proveny på om lag 500 mill. kroner påløpt i 2003, men får først bokført effekt i 2004.

Samlet gir de foreslåtte endringene en bokført lettelse på om lag 140 mill. kroner i 2003 og en påløpt innstramning på om lag 340 mill. kroner. De samlede skatte- og avgiftslettelsene i 2003, dvs. summen av endringer som allerede er vedtatt og de forslagene som legges fram i Revidert nasjonalbud-

sjet 2003, er knapt 8,6 mrd. kroner påløpt og knapt 11,8 mrd. kroner bokført, eksklusive endringer i barnetrygden.

Skatte- og avgiftsspørsmål er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

### *Kommunenes inntekter*

Det anslås nå en reell vekst i kommunenes samlede inntekter fra 2002 til 2003 på om lag 2 pst., eller om lag 4 mrd. kroner. Veksten er regnet fra regnskap for 2002, hvor skatteinntektene ble 2 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003. Kommunesektorens frie inntekter anslås å øke med knapt 0,9 pst., eller om lag 1,3 mrd. kroner. I tillegg kommer en engangsbevilgning på 100 mill. kroner til økte skjønnsmidler i kommunene knyttet til økte sosialhjelpsutgifter pga. høye strømpriser. Medregnet økte bevilgninger til asylsøkere og flyktninger på 275 mill. kroner innebærer bevilgningsforslagene i Revidert nasjonalbudsjett at overføringene til kommunesektoren økes med om lag 300 mill. kroner i forhold til saldert budsjett.

I brev av 4. november 2002 fra Finansministeren ble Stortingets finanskomité orientert om at kommunesektorens skatteinntekter kunne bli lavere i 2002 enn tidligere lagt til grunn. I brevet sto det videre at nedjusteringen av skatteanslaget for 2002 isolert sett også kunne trekke i retning av at skatteinntektene i 2003 ville bli lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003, men at utviklingen i skatteinntektene også påvirkes av andre usikre forhold. Det ble derfor varslet at Regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 2003 ville komme tilbake med en vurdering av kommuneøkonomien i 2003.

Skatteanslaget for kommunesektoren i 2003 er nå nedjustert med 1 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett, basert på informasjon om skatteinngangen hittil i år. Redusert anslag på lønnsveksten innebærer isolert sett en besparelse for kommunene, men dette motvirkes av økte priser på kommunal vareinnsats. Kommunenes økonomi påvirkes også av renteutviklingen. Kommunesektorens samlede netto rentebærende gjeld er på 70–80 mrd. kroner. Kommunene har langsiktig rentebinding på en del av sin gjeld. En rentereduksjon på 2 prosentpoeng, som svarer til reduksjonen i Norges Bank styringsrenter siden desember i fjor, vil likevel redusere kommunesektorens renteutgifter.

Regjeringen legger opp en betydelig satsing på kommunesektoren i budsjettet for 2004, jf. Kommuneproposisjonen for 2004, som legges fram samtidig med denne meldingen. Det signaliseres der en vekst i kommunenes samlede inntekter på 3¼ – 4¼ mrd. kroner fra 2003 til 2004, og en vekst i frie inn-

tekter på 2¼ mrd. kroner. I tillegg foreslås at en rekke øremerkede tilskudd innlemmes i rammetilskuddet, noe som vil øke den kommunale handlefriheten.

Regjeringen legger på denne bakgrunn opp til at kommunesektoren ikke kompenseres for lavere skatteinntekter i 2003. Dette er for øvrig i tråd med tidligere praksis, som bl.a. innebærer at kommunesektoren har fått beholde eventuell merskattevekst.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

### *Pengepolitikken*

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen, jf. St.meld. nr. 29 (2000-2001). Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Utøvelsen av pengepolitikken skal være framoverskuende og bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke kan sies å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

Verdien av norske kroner styrket seg markert gjennom 2001 og 2002. Målt ved industriens effektive kronekurs (konkurrensekursindeksen) styrket kursen seg med nesten 14½ pst. i denne to-årsperioden. Så langt i år har kronekursen svekket seg med i overkant av 5 pst.

Den nominelle styrkingen av kronekursen har bidratt til en klar svekkelse av den kostnadsmessige konkurranseevnen. Denne svekkelsen er vesentlig større enn det som anslås å følge av innfasingen av oljeinntektene fram til 2010 i tråd med handlingsregelen for budsjettpolitikken, jf. beregningene i avsnitt 3.2.8 i Nasjonalbudsjettet 2003.

Også Holden II-utvalget mener at styrkingen av kronen har vært kraftigere enn det som er forenlig med en balansert utvikling i norsk økonomi framover. Utvalget mener at en lønnsvekst mer på linje med utviklingen hos handelspartnerne gir rom for en reversering av den nominelle kronekursen. Utvalget understreker at det ikke skjedde noe regimeskift i den faktiske bruken av oljeinntekter med innføringen av handlingsregelen. Den økte bruken av oljeinntekter i perioden fram mot 2010 er begrenset, både absolutt og sett i forhold til våre egne erfaringer over de siste 20 årene. Utvalget mener derfor at den isolerte effekten på norsk økonomi av den økte bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet som følger av handlingsregelen, kan ha blitt overvurdert av mange observatører.

Utvalget advarer samtidig mot å åpne for en systematisk sterkere økning i bruken av oljeinntekter enn det som følger av handlingsregelen. Det vil kunne føre til fortsatt sterk krone og svak konkurranseevne, og dermed bidra til for rask nedbygging av konkurranseutsatt sektor. I tillegg påpeker utvalget at en slik politikk vil gjøre det vanskeligere å møte økningen i pensjonsutgiftene i årene framover.

Handlingsregelen for budsjettpolitikken innebærer en forsiktig og gradvis økning i bruken av oljeinntektene, og de nødvendige omstillingene kan derfor skje gradvis og over flere år. Dersom handlingsrommet i hovedsak brukes til å redusere skatter og avgifter, vil svekkelsen av konkurranseevnen kunne bli beskjeden. Dessuten er det norske inflasjonsmålet noe høyere enn forventet, gjennomsnittlig prisstigning hos våre handelspartnere, noe som over tid reduserer behovet for en nominell styrking av kronekursen.

Norges Bank hevet styringsrenten med ½ prosentpoeng på sitt hovedstyremøte 3. juli i fjor. Banken begrunnet i stor grad rentehevingen med resultatene fra fjorårets lønnsoppgjør og utsiktene til høy lønnsvekst de nærmeste årene. Renteøkningen fra juli ble reversert på hovedstyremøtet 11. desember, da styringsrenten ble satt ned med ½ prosentpoeng, til 6,5 pst. Banken endret samtidig sin vurdering av risikobildet framover, og uttrykte at det med uendret rente er mer sannsynlig at inflasjonen på to års sikt blir lavere enn 2½ pst. enn at den blir høyere. Bakgrunnen for rentenedsettelsen var bl.a. ytterligere styrking av kronekursen gjennom høsten i fjor, lavere vekst i internasjonal økonomi og tegn til at utviklingen i norsk økonomi kunne bli noe svakere enn det Norges Bank tidligere ventet. Norges Bank har redusert styringsrenten med til sammen 1½ prosentpoeng i år, til 5,0 pst. Styringsrenten ble satt ned med ½ prosentpoeng på bankens rentemøter 22. januar, 5. mars og 30. april. På rentemøtet 30. april varslet banken at renten vil kunne bli satt ytterligere ned.

Det vises til avsnitt 3.4 for nærmere omtale av pengepolitikken.

### *Inntekts- og sysselsettingspolitikken*

På bakgrunn av den høye lønnsveksten i 2002 tok Regjeringen i fjor høst et initiativ overfor partene i arbeidslivet for å styrke det inntektspolitiske samarbeidet. Dette førte til at en satte ned to utvalg, et ekspertutvalg (Holden II-utvalget) og et utvalg under Regjeringens kontaktutvalg med partene i arbeidslivet. Erklæringen fra Kontaktutvalget 22. januar om mellomoppgjøret 2003, og Holden II-utval-

gets innstilling av 9. april, understøtter Regjeringens politikk for å styrke konkurranseevnen og motvirke den økte ledigheten. Holden-utvalget uttaler følgende om utfordringene for konkurranseutsatt sektor:

«Problemene konkurranseutsatt sektor nå opplever har først og fremst sammenheng med lønnsdannelsen og effekten av pengepolitikken på kronekursen. Det er her en må søke løsningsene. Utvalget vil ikke anbefale tiltak som støtter enkeltbransjer og enkeltvirksomheter. Med lavere lønnsvekst kan pengepolitikken slakkes opp. Da faller renten og kronen vil kunne svekkes.»

Holden II-utvalget peker på at lønnsdannelsen må realisere en nominell lønnsvekst mer på linje med handelspartnerne og i tråd med inflasjonsmålet. I tillegg til å vurdere utviklingen i konkurranseevnen må partene ta hensyn til reaksjonsmønsteret i pengepolitikken. Lønnsvekst som er høyere enn hva som er i samsvar med inflasjonsmålet, kan lede til renteøkning, noe som vanligvis vil medføre en styrking av kronekursen. Svekket konkurranseevne vil gi høyere ledighet, som over tid vil få lønnsveksten ned. Utvalget understreker at spørsmålet ikke blir om ledigheten kommer ned på et nivå som er i samsvar med inflasjonsmålet, men hvilket ledighetsnivå som er forenlig med lav og stabil inflasjon. Lønnsdannelsen må bidra til at dette ledighetsnivået blir lavest mulig.

Utvalget peker på at konsekvensene av høy lønnsvekst, som leder til innstramming i pengepolitikken, vil merkes sterkest i konkurranseutsatt sektor. Det er således i denne sektoren at incentivene til lønnsmoderasjon vil være sterkest. Konkurranseutsatt sektor bør også framover være normgivende i lønnsoppgjørene.

I erklæringen fra Kontaktutvalget av 22. januar forpliktet partene i arbeidslivet seg til å få lønnsveksten i Norge mer på linje med utviklingen hos våre handelspartnere. Det var også enighet om at den samlede lønnsveksten i de delene av næringslivet som er utsatt for konkurranse fra utlandet, skulle være normgivende for rammene i de øvrige oppgjørene. Lønnsoppgjørene for 2003 synes så langt å være i tråd med Kontaktutvalgets erklæring. I offentlig sektor gis det ikke lønnstillegg i 2003-oppgjøret. Det er imidlertid tatt inn en bestemmelse i tariffavtalene om at dersom lønnsveksten blir lavere enn gjennomsnittet for industriarbeidere og industrifunksjonærer, kan det kreves nye forhandlinger i januar/februar 2004.

I denne meldingen er den gjennomsnittlige lønnsveksten for alle grupper fra 2002 til 2003 anslått til 4½ pst., mens tilsvarende anslag i Nasjonalbudsjettet var 5 pst.

*Arbeidsmarkedspolitikken* skal bidra til at ledige raskt kommer tilbake i arbeid og ikke støtes ut av arbeidsmarkedet. Den skal stimulere ledige til aktiv jobbsøking og overgang til ordinært arbeid. For en del ledige vil det være behov for informasjon, rådgivning og oppfølging fra Aetat etter en periode med jobbsøking på egen hånd. I forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 44 (2002–2003) vedtok Stortinget å øke de ordinære arbeidsmarkedstiltakene med 3 500 plasser samt å øke bemanningen i Aetat med 200 årsverk. Regjeringen vil fortløpende vurdere situasjonen på arbeidsmarkedet og behovet for arbeidsmarkedstiltak.

Samtidig som den økonomiske politikken på kort sikt er rettet inn mot å motvirke økningen i arbeidsledigheten, er det avgjørende at innsatsen for å sikre et høyt arbeidstilbud fortsetter. Det er begrenset potensial for videre vekst i arbeidsstyrken. Høy avgang til ulike trygdeordninger vil kunne gjøre det vanskelig å dekke det økende behovet for arbeidskraft i offentlig og privat tjenesteyting i årene framover, uten betydelige avskallinger i konkurranseutsatte næringer. Det er i Norge i dag flere personer på uføretrygd enn det er sysselsatte i industrien.

Gjennom det siste tiåret har økende sykefravær også bidratt til å redusere det effektive arbeidstilbudet. Intensjonsavtalen for et inkluderende arbeidsliv sikter mot å snu denne utviklingen, ved å redusere sykefraværet med 20 pst. i forhold til nivået i 2. kvartal 2001 innen utgangen av 2005. Siden intensjonsavtalen ble inngått har fraværet økt med knapt 10 pst. Dersom målsettingen i intensjonsavtalen skal kunne oppfylles, må derfor sykefraværet reduseres med nesten 30 pst. de neste to årene. Intensjonsavtalen skal evalueres etter 2. kvartal 2003.

En høy avgang fra arbeidslivet til ulike trygdeordninger vil begrense mulighetene for videre vekst i norsk økonomi, og svekke grunnlaget for velferdsordningene. Regjeringen er opptatt av å motvirke en utvikling der det effektive arbeidstilbudet reduseres. Skattesystemet bør stimulere til arbeidsinnsats. I tillegg bør også pensjons- og trygdeordningene inneholde incentiver som stimulerer til å stå i arbeid. En høy arbeidsstyrke og en effektiv bruk av arbeidskraftressursene er avgjørende for fortsatt god utvikling i norsk økonomi.

Sysselsettings- og inntektspolitikken, herunder hovedpunktene i Holden II-utvalgets innstilling, er nærmere omtalt i avsnitt 3.7.

## 2 De økonomiske utsiktene

### 2.1 Norsk økonomi

Norsk økonomi har utviklet seg svakere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2003. Det må blant annet ses i sammenheng med at internasjonal økonomi ikke har tatt seg opp slik som forutsatt.

Videre har svekket kostnadsmessig konkurransevne i næringslivet bidratt til tap av markedsan-

delers både hjemme og ute. Lav produksjonsvekst i fastlandsøkonomien og mange ledige kontorbygg har også påvirket bygge- og anleggsnæringen negativt. Det er fortsatt privat forbruk som bidrar sterkest til veksten i norsk økonomi. I tillegg anslås oljeinvesteringene å øke fra 2002 til 2003. BNP-veksten i Fastlands-Norge anslås nå til 0,7 pst. i 2003 og 1,9 pst. i 2004. For inneværende år er dette en

Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før<sup>1)</sup>

	Mrd. kroner 2002	2002	2003	2004
<i>Faste priser:</i>				
Privat konsum .....	683,5	3,3	2,9	2,8
Offentlig konsum <sup>2)</sup> .....	336,6	4,5	0,3	0,8
Bruttoinvesteringer i fast kapital i alt .....	258,5	-3,3	1,1	1,0
Oljevirkksomhet .....	59,0	7,0	13,3	1,0
Utenriks sjøfart .....	6,5	-38,5	20,9	1,6
Bedrifter i Fastlands-Norge .....	98,8	-6,0	-6,0	1,3
– Herav: Industri og bergverk .....	22,2	8,1	-18,5	-17,2
Boliger .....	52,0	-3,9	-1,1	0,7
Offentlig forvaltning .....	42,3	0,1	0,1	0,2
Samlet innenlandsk etterspørsel <sup>3)</sup> .....	1 305,5	2,1	1,8	1,9
Eksport .....	640,7	-0,5	0,0	2,8
– Herav: Råolje og naturgass .....	275,0	0,2	0,5	1,6
Tradisjonelle varer .....	199,8	1,3	-2,2	4,1
Import .....	415,1	1,7	1,3	2,8
– Herav: Tradisjonelle varer .....	272,0	4,7	1,9	3,1
Bruttonasjonalprodukt .....	1 531,2	1,0	1,1	2,0
– Herav: Fastlands-Norge .....	1 205,9	1,3	0,7	1,9
<i>Memo:</i>				
Sysselsatte personer .....	..	0,3	-0,6	0,0
Konsumprisindeksen (KPI) .....	..	1,3	2¾	1½
Konsumprisindeksen, justert for avgifter og energipriser (KPI-JAE) .....	..	2,3	1¾	2¼
Årslønn .....	..	5,7	4½	4¼
Driftsbalanse ovenfor utlandet (mrd. kr) .....	..	211,2	203,7	190,1
Husholdningenes sparerate, pst. av disponibel inntekt .....	..	7,4	6,8	6,6
Arbeidsledighetsprosent (AKU) .....	..	3,9	4,4	4,6

<sup>1)</sup> Beregnet i faste 2000-priser.

<sup>2)</sup> Vekst i offentlig konsum i 2002 er basert på anslag i Økonomisk Utsyn over året 2002 fra Statistisk sentralbyrå. I ettertid har Statistisk sentralbyrå publisert reviderte tall for offentlige finanser, der offentlig konsum er redusert med drøyt 4 mrd. kroner i løpende kroner. Reviderte fastpristall fra nasjonalregnskapet vil imidlertid først bli publisert i juni 2003.

<sup>3)</sup> Inklusive lagerendring.

nedjustering av veksten på vel 1 prosentpoeng siden Nasjonalbudsjettet 2003, hvorav redusert produksjon av elektrisitet forklarer 0,3 prosentpoeng. Svakere utvikling i fastlandsøkonomien har også ført til redusert etterspørsel etter arbeidskraft og økende arbeidsledighet.

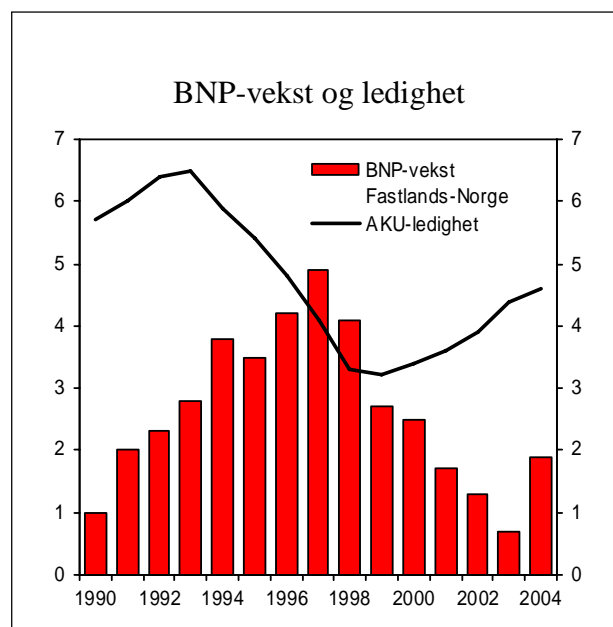
Det er betydelig usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i norsk økonomi. Det er i denne meldingen lagt til grunn at utviklingen internasjonalt bedrer seg gjennom siste del av inneværende år. Oppsvinget internasjonalt har imidlertid allerede blitt skjøvet ut i tid. Den markerte svekkelsen av den kostnadsmessige konkurranseevnen for norsk næringsliv vil i tillegg kunne dempe aktiviteten. Dersom valutakursen holder seg sterk, vil utviklingen i fastlandsøkonomien kunne bli svakere enn lagt til grunn i dette materialet.

Økende arbeidsledighet og usikkerhet om den økonomiske utviklingen kan bidra til lavere etterspørselsvekst fra husholdningssektoren. Den løpende statistikken har vist en svak utvikling i varekonsumet de siste månedene. På den andre siden vil lavere rente kunne stimulere etterspørselen framover både fra bedriftene og fra husholdningene.

Usikkerheten knyttet til de økonomiske utsiktene framover kan også belyses ved å sammenlikne anslag fra ulike institusjoner, jf. tabell 2.2. Finansdepartementets anslag for vekst i fastlandsøkonomien og arbeidsledighet ligger nær gjennomsnittet for de andre anslagsgiverne. For konsumpris- og årslønnsvekst ligger imidlertid Finansdepartementets anslag noe lavere enn gjennomsnittet.

Vekstanslagene for internasjonal økonomi er nedjustert siden Nasjonalbudsjettet 2003. Selv om

Irak-krigen ble kortvarig og trolig hadde beskjeden innvirkning på verdensøkonomien, er det fortsatt betydelig usikkerhet knyttet til når veksten i internasjonal økonomi vil ta seg opp. Konsensus synes å være at det vil finne sted et oppsving fra andre halvår i år. Det vil i så fall innebære en utsettelse av oppgangen på ett år sammenliknet med tilsvarende anslag gjort på denne tiden i fjor. Den relativt svake veksten gjør at både lønns- og prisveksten internasjonalt ventes å forbli relativt lav. Arbeidsledigheten i OECD-området ventes å øke noe gjennom inneværende år, for så å gå noe ned gjennom 2004. Utviklingen i internasjonal økonomi er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.



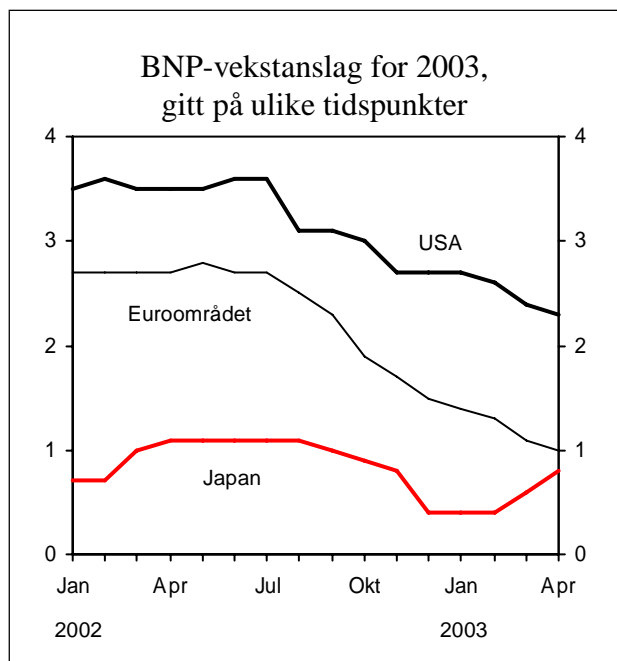
Figur 2.1 BNP-vekst og AKU-ledighet. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.2 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2003. Prosentvis endring fra året før

	Dato	BNP Fast-lands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeidsledighetsprosent
DnB .....	Mai	0,9	2,8	4,8	4,5
FNH .....	Mai	1,3	3,1	4,8	4,5
Gjensidige Nor .....	Mar	0,5	3,0	4,7	4,6
Handelsbanken .....	Mai	0,6	3,2	4,8	4,5
LO .....	Mai	¾	3	..	4½
Nordea .....	Mai	1,0	3,0	4,8	4,6
Norges Bank .....	Feb	1¼	3¼	5	4½
NHO .....	Apr	0,0	3,2	..	4,5
OECD .....	Apr	1,1	3,2	..	4,5
SEB .....	Mai	0,4	3,0	4,8	4,7
SSB .....	Mar	0,7	3,2	4,6	4,3
Gjennomsnitt .....		0,8	3,1	4,8	4,5
Finansdepartementet .....	Mai	0,7	2¾	4½	4,4

Kilde: Som angitt i tabellen.

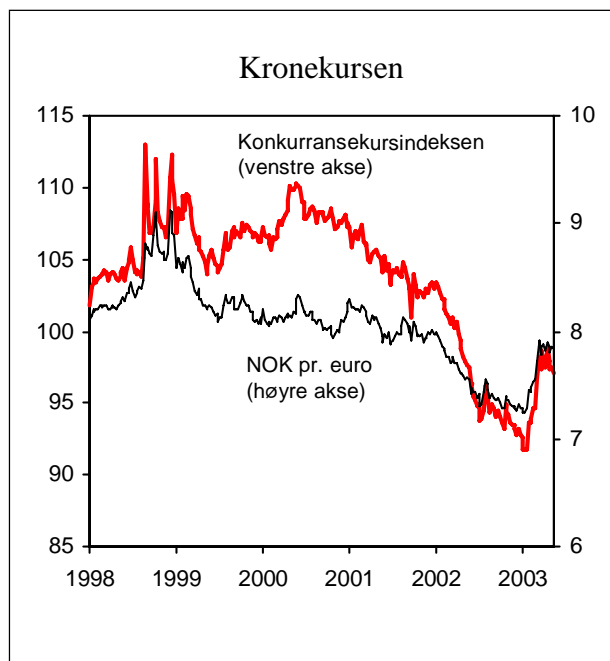


Figur 2.2 BNP-anslag for 2003, gitt på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før  
Kilde: Consensus Forecast.

Mot slutten av fjoråret stoppet veksten i norsk økonomi opp. Det sesongjusterte nivået på BNP for Fastlands-Norge var uendret fra 3. til 4. kvartal i fjor. Foreløpige nasjonalregnskapstall viser at BNP for Fastlands-Norge kun økte med 1,3 pst. fra 2001 til 2002. Privat konsum bidro positivt til veksten i 4. kvartal, mens investeringene i fastlandsøkonomien falt. Den siste korttidsstatistikken tyder på beskjeden vekst også i 1. kvartal i år. Varekonsumet avtok noe, etter sterk oppgang i fjor høst. Eksportverdien av tradisjonelle varer falt med over 4 pst. i mars, og det ligger an til et negativt vekstbidrag fra nettoeksporten også i 1. kvartal i år. Igangsettingen av bygg viser også en relativt svak utvikling.

Den lave veksten i norsk økonomi den siste tiden har bidratt til en ytterligere svekkelse i arbeidsmarkedet. Sysselsettingen falt med om lag 15 000 personer fra 4. kvartal 2001 til 4. kvartal 2002, og arbeidskraftundersøkelsen (AKU) tyder på en ytterligere nedgang i 1. kvartal i år. Arbeidsledigheten har økt sterkere enn tidligere anslått, og utviklingen i antallet ledige stillinger har vært svak. AKU-ledigheten anslås nå å øke fra 3,9 pst. i 2002 til 4,4 pst. i 2003 og til 4,6 pst. i 2004. Utviklingen i arbeidsmarkedet omtales nærmere i avsnitt 2.2.

Norges Bank har siden desember i fjor satt ned foliorenten i fire omganger med ½ prosentpoeng hver gang. Norges Bank sier samtidig at det med uendret rente er mer sannsynlig at inflasjonen på to års sikt blir lavere enn 2½ pst. enn at den blir høyere. De korte pengemarkedsrentene var pr. 12. mai



Figur 2.3 Utvikling i kronekursen

Kilde: EcoWin.

5 pst., som er 2½ prosentpoeng høyere enn i euroområdet og 3¼ prosentpoeng høyere enn i USA. I denne meldingen har en lagt til grunn at pengemarkedsrentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene, beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene. Dette innebærer nå at pengemarkedsrentene vil falle med om lag ¾ prosentpoeng innen utgangen av 2003. Det vises til nærmere omtale i boks 2.1

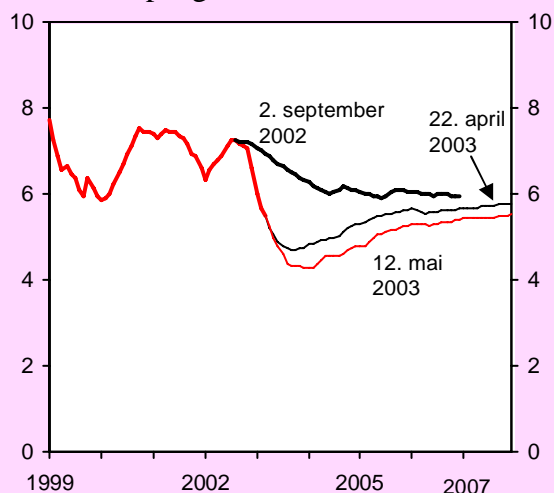
*Industriens effektive kronekurs* har svekket seg med i overkant av 5 pst. siden årsskiftet etter å ha styrket seg med 3,8 pst. i 2001 og ytterligere 10,7 pst. i 2002. I denne meldingen er det lagt til grunn at kronekursen vil utvikle seg i tråd med terminvalutakursene, slik disse framsto ved utgangen av mars. Terminvalutakursene indikerte da en svekkelse av kronekursen på i gjennomsnitt rundt 4 pst. i 2003 i forhold til 2002 og ytterligere om lag 2 pst. i 2004, for å være tilbake på om lag samme nivå som ved inngangen til 2001 i 2007.

*Lønnsveksten* i 2003 ligger an til å avta markert i forhold til fjoråret, til tross for store overheng. Forut for årets lønnsoppgjør ble partene i arbeidslivet enige om at det kun skulle gis moderate tillegg i årets lønnsoppgjør. På bakgrunn av resultatene av lønnsoppgjørene som er gjennomført anslås årslønsveksten fra 2002 til 2003 for alle grupper nå til om lag 4½ pst., ned fra 5,7 pst. i 2002. For 2004 er det lagt til grunn en lønnsvekst på 4¼ pst. De særskilte tilleggene som ble gitt til lærerne i fjor, bidrar til å trekke opp årslønnen med 0,1 prosentpoeng i

### Boks 2.1 Renteframskrivninger

De implisitte renteforventningene har falt siden årsskiftet. 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 pr. 22. april. Figur 2.3 viser også terminrentene pr. 12. mai, som ligger lavere enn terminrentene pr. 22. april. Disse viser et forløp hvor tremåneders pengemarkedsrente vil falle med om lag  $\frac{3}{4}$  prosentpoeng gjennom resten av inneværende år, for deretter gradvis å stige fram mot slutten av 2004. Skiftet nedover i terminrentekurven reflekterer forventninger om en svakere økonomisk utvikling i Norge og internasjonalt framover.

Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter



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

Tabell 2.3 Teknisk framskrivning av norske tremåneders pengemarkedsrenter<sup>1)</sup>. Prosent

	2003	2004	2005	2006	2007
	5,1	5,0	5,5	5,6	5,7

<sup>1)</sup> Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

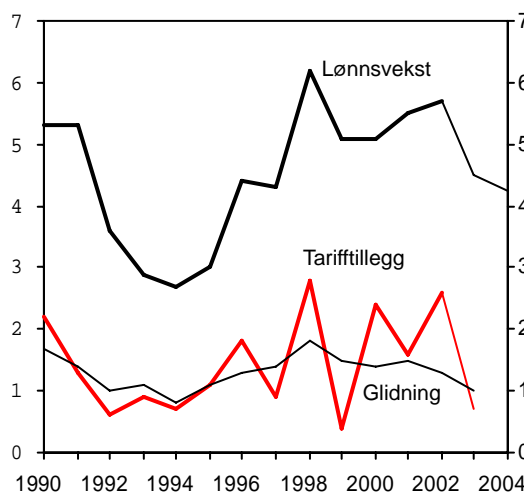
Kilde: Norges Bank og Finansdepartementet.

år. Anslaget for den samlede lønnsveksten er  $\frac{1}{2}$  prosentpoeng lavere enn til Nasjonalbudsjettet 2003, og innebærer at overhengen inn i 2004 blir vesentlig lavere enn det det var inn i 2003. I lønnsoppgjørene

mellom LO-NHO og YS-NHO ble det enighet om å ikke gi generelle tillegg. Det ble imidlertid gitt lavlønns tillegg til arbeiderne i avtaleområder der den gjennomsnittlige årslønnen er under 95 pst. av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. I oppgjøret mellom LO-HSH ble det avtalt lavlønns tillegg i varehandelen som innebærer et noe lavere gjennomsnittlig tillegg enn det som ble gitt i NHO-området. I både det statlige tariffområdet og i kommunesektoren ble det enighet om å ikke gi sentrale tillegg i år, og det ble heller ikke gjort avsetninger til sentrale justeringer eller lokale forhandlinger. I både stat- og kommuneoppgjøret ble det avtalt en etterreguleringsordning som innebærer at forhandlingene kan tas opp igjen i januar/februar 2004 dersom årslønnsveksten for industriarbeidere og funksjonærer i industrien sett under ett overstiger lønnsveksten i det statlige-/kommunale tariffområdet med mer enn 0,1 prosentpoeng.

*Prisveksten*, målt ved konsumprisindeksen, tiltok kraftig mot slutten av fjoråret og inn i 2003. I 1. kvartal i år var tolv månedersveksten 4,5 pst., opp fra en gjennomsnittlig vekst på 2,2 pst. i 4. kvartal i fjor. Prisstigningen har de siste månedene avtatt markert, og tolv månedersveksten var i april 2,9 pst. De store svingningene i prisveksten skyldes i hovedsak utviklingen i elektrisitetsprisene. Elektrisitetsprisen anslås å øke med vel 30 pst. fra 2002 til 2003. Den gjennomsnittlige konsumprisveksten for 2003 anslås nå til om lag  $2\frac{3}{4}$  pst., mens anslaget i Nasjonalbudsjettet 2003 var  $2\frac{1}{4}$  pst. Justert for avgifts endringer og utenom energivarer har prisvek-

Årslønnsvekst



Figur 2.5 Årslønnsvekst for alle grupper. Prosentvis endring fra året før

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.



sten avtatt siden i fjor sommer, og var i april i år 1,6 pst. Det er særlig prisene på importerte konsumvarer som har bidratt til nedgangen i den underliggende prisveksten de siste månedene. Dette må ses i sammenheng med styrkingen av kronkursen gjennom 2001 og 2002.

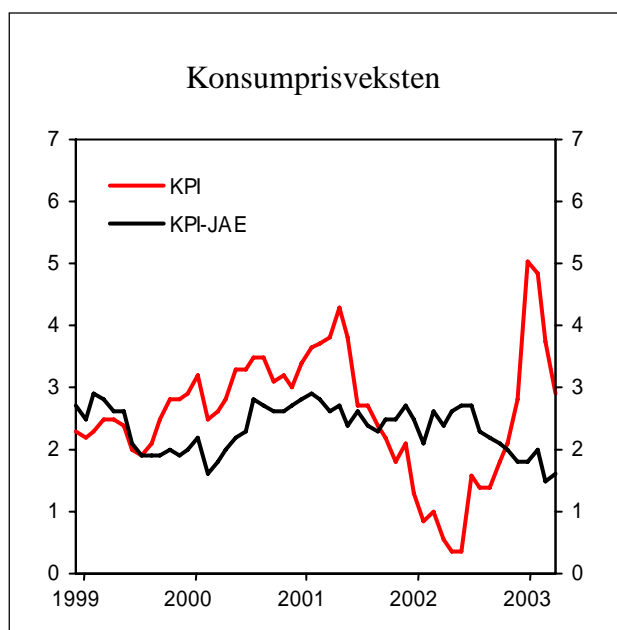
Justert for avgiftsendringer og energipriser anslås prisveksten til 1¼ pst. mot et anslag på 2¼ pst. i Nasjonalbudsjettet 2003. I framskrivningene er det lagt til grunn at svekkelsen av kronkursen etter hvert vil bidra til å trekke prisveksten opp. Det legges til grunn at en nedgang i den gjennomsnittlige prisen på barnehager til 2500 kroner fra 1. august 2003, vil kunne redusere konsumprisindeksen med i underkant av ½ prosentpoeng. På årsbasis innebærer det en negativ effekt på veksten i konsumprisindeksen på 0,2 prosentpoeng i både 2003 og 2004.

Etter sterk vekst gjennom høsten i fjor tyder utviklingen i varekonsumet på en mer dempet vekst i det *private forbruket* så langt i år. Både svekket kjøpekraft som følge av høye strømpriser og svekkelsen i arbeidsmarkedet har trolig bidratt til dette. Ifølge den siste forventningsindikatoren er husholdningene nå mindre optimistiske med hensyn til den videre økonomiske utviklingen enn på lenge. Framover må en regne med at rentenedsettelsene det siste halve året vil kunne bidra til å stimulere forbruket, mens en fortsatt økning i ledigheten og mer moderat inntektsvekst vil kunne trekke i motsatt retning. Alt i alt anslås det private konsumet å

øke med knapt 3 pst. i år og 2¼ pst. neste år. Anslaget for i år er nedjustert med ½ prosentpoeng sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2003. Anslagene innebærer at husholdningenes sparerate avtar noe både i år og neste år.

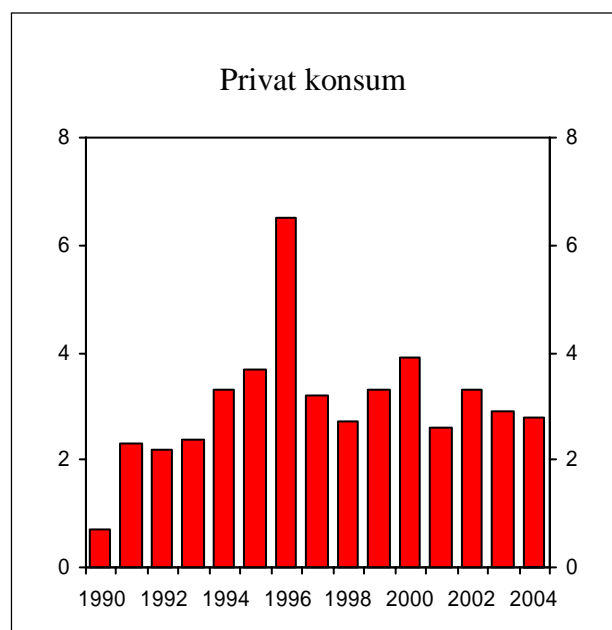
Igangsettingen av *nye boliger* var i tremånedersperioden fram til februar i år noe svakere enn gjennomsnittet for fjoråret. En viss nedgang i boligprisene så langt i år og et svakere arbeidsmarked vil kunne bidra til å begrense boligbyggingen framover, mens lavere renter vil kunne trekke i motsatt retning. Boligentreprenørene melder om nedgang i antall solgte nye boliger og en svak utvikling i ordrereservene. Alt i alt anslås nå igangsettingen av boliger å avta fra 23 000 boliger i fjor til 22 000 boliger i år og 21 000 boliger neste år.

Samlet sett økte *offentlig etterspørsel* med 3,9 pst. i fjor ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall fra Statistisk sentralbyrå. Offentlig konsum økte med 4,5 pst. ifølge disse foreløpige tallene, mens brutto realinvesteringer vokste med 0,1 pst. Den sterke konsumveksten har ikke noen motpost i form av økt offentlig sysselsetting eller vekst i offentlige kjøp av varer og tjenester, men skyldes i hovedsak et uvanlig høyt anslått kapitalslit. Sysselsettingen i offentlig sektor falt med nesten 2000 personer gjennom fjoråret ifølge kvartalsvise nasjonalregnskapstall. For 2003 tilsier det økonomiske opplegget i denne meldingen en vekst i offentlig konsum og bruttoinvesteringer på henholdsvis 0,3 og 0,1 pst.



Figur 2.6 Konsumprisveksten totalt (KPI) og justert for endringer i avgifter og utenom energivarer (KPI-JAE). Tolvmånedersvekst. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.7 Privat konsum. Prosentvis endring fra året før

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Offentlig etterspørsel i alt anslås dermed å øke med 0,1 pst. i år. Anslaget for konsumveksten er i underkant av anslaget i Nasjonalbudsjettet 2003, mens investeringsveksten er anslått marginalt høyere.

Den svake utviklingen i *industriproduksjonen* siden 1998 fortsatte i fjor. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall falt produksjonen med 1,2 pst. i 2002. Utviklingen gjennom andre halvår i fjor var spesielt svak, og må ses i sammenheng både med den kraftig svekkede kostnadsmessige konkurranseevnen og svak vekst i markedene for norske eksportører. Ifølge kvartalsvise nasjonalregnskapstall var det imidlertid positiv vekst i verkstedsindustrien og i bygging av skip og oljeplattformer i fjor. Ifølge produksjonsindeksen falt industriproduksjonen videre i 1. kvartal i år, og så langt i år er industriproduksjonen 4 pst. lavere enn på samme tid i fjor. Den svake utviklingen i industriproduksjonen underbygges av det siste konjunkturbarometeret fra Statistisk sentralbyrå. Industrilederne melder der om lav kapasitetsutnyttning og fallende produksjon.

Eksporten av tradisjonelle varer utviklet seg svakt gjennom fjoråret, og eksportvolumet lå i 4. kvartal 4,2 pst. lavere enn gjennomsnittet for året. Den svake utviklingen kan i noen grad knyttes til at enkelte bedrifter innenfor kraftkrevende industri valgte å redusere produksjonen som følge av høye strømpriser. Eksportverdien av tradisjonelle varer falt kraftig fra 2001 til 2002, etter en nedgang i eksportprisene på nesten 9 pst. Fallet i eksportprisene kan dels knyttes til styrkingen av kronekursen gjennom 2002, men skyldes også reduserte priser på metaller på verdensmarkedet. I tillegg har svak vekst bidratt til å øke konkurransen på mange eksportmarkeder. Ifølge handelsstatistikken falt eksportverdien ytterligere gjennom 1. kvartal i år, til tross for at kronen har svekket seg noe de siste månedene.

Økt kapasitet i produksjonen av aluminium og økte råvarepriser som følge av sterkere vekst internasjonalt vil kunne bidra positivt til eksportveksten framover. Dersom kronen svekker seg ytterligere og lønnsveksten kommer ned, vil eksportveksten etter hvert kunne ta seg opp på bredere basis.

*Importen av tradisjonelle varer* økte i volum med nesten 5 pst. fra 2001 til 2002. Økte importandeler de siste årene må bl.a. ses i sammenheng med at industrien i større grad velger å sette ut deler av produksjonen til lavkostland, og dermed øke bruken av importerte innsatsvarer. I noen grad er dette en konsekvens av en tiltakende internasjonal arbeidsdeling, men den sterke kronekursen bidrar til å forsterke disse effektene.

*Investeringene* i industri og bergverk økte med om lag 8 pst. i 2002, etter en økning på nesten 14

pst. i 2001. Investeringer innen metallindustrien og kjemiske råvarer bidro i betydelig grad til oppgangen i industriinvesteringene i fjor. Både Hydro aluminium Sunndal og Elkem aluminium Mosjøen har foretatt betydelige investeringer i nye anlegg de siste årene, og disse investeringene er ventet å falle kraftig de neste par årene. Industriinvesteringene er vanligvis svært konjunkturfølsomme, og svekket lønnsomhet ventes å bidra til lavere industriinvesteringer i år og neste år. Dette kommer også til uttrykk i Statistisk sentralbyrås siste investeringstelling.

*Investeringene i petroleumsvirksomheten* anslås å ta seg markert opp i år, etter å ha falt med nesten 40 pst. fra toppnivået i 1998 fram til 2002. For perioden 2005–2007 anslås det en kraftig nedgang i disse investeringene. Erfaringsmessig har imidlertid anslag for oljeinvesteringene såpass langt fram i tid vært svært usikre. En nærmere gjennomgang av petroleumsvirksomheten er gitt i avsnitt 2.3 i denne meldingen.

Norsk offshorerettet verkstedsindustri har tapt kostnadsmessig konkurranseevne gjennom flere år blant annet som følge av sterk lønnsvekst, høy rente og sterk kronekurs. I tillegg har den internasjonale konkurransen om utbyggingsoppdrag i olje- og gassvirksomheten økt. Den ventede nedgangen i investeringsaktiviteten i oljesektoren framover innebærer derfor betydelige utfordringer for norsk offshorerettet verkstedsindustri. Det kan derfor bli nødvendig for bedriftene i offshorenæringen å orientere seg mot områder hvor de har særlig kompetanse, spesielt innenfor prosjektledelse og gjennomføring av store, komplekse prosjekter. I St. prp. nr. 65 (2002–2003) er det gitt en bred omtale av situasjonen i norsk offshorerettet verkstedsindustri.

*Oljeprisen* har hittil i år i gjennomsnitt vært 211 kroner pr. fat, mot 220 kroner pr. fat for fjoråret sett under ett. Oljeprisen lå godt over 30 USD pr. fat fram til noen dager før krigsutbruddet i Irak. Deretter falt oljeprisen markert, og har den siste tiden ligget mellom 23 USD og 25 USD pr. fat, eller 165 og 180 kroner. Det anslås nå en gjennomsnittlig oljepris på 190 kroner pr. fat i år og 170 kroner i 2004. Anslaget for inneværende år er justert opp med 10 kroner siden Nasjonalbudsjettet 2003.

*Driftsregnskapet overfor utlandet* viste et overskudd på 211 mrd. kroner i 2002, tilsvarende i underkant av 14 pst. av BNP. I 2003 ventes det et overskudd på driftsregnskapet overfor utlandet på (203) mrd. kroner, eller (13) pst. av BNP. Anslagene i denne meldingen innebærer store overskudd på driftsbalansen også i de nærmeste årene.

Tjenestebalansen har bedret seg kraftig de siste årene, og viste i fjor et overskudd på 25 mrd. kro-

### Boks 2.2 Situasjonen i konkurranseutsatt sektor

Norsk industri er i en vanskelig situasjon. Industri lederne oppfatter utsiktene for industrien som svake, og et flertall av industrilederne melder om fallende produksjonsvolum og svak kapasitetsutnyttning ifølge Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer for 1. kvartal i år. I tillegg melder mange om reduksjon i antall sysselsatte. Kapasitetsutnyttningen er nå på 77 pst., som er det laveste nivået siden undersøkelsen startet i 1974.

Sysselsettingen i industrien falt med 8000 personer gjennom 2002. Nedgangen i industrisysselsettingen har skjedd innenfor en rekke industrigrupper, som nærings- og nytelsesmiddelindustri, tekstilindustri, treforedling, grafisk industri, metallindustri og møbelindustri. I framskrivingene i denne meldingen ligger det til grunn en fortsatt nedgang i industrisysselsettingen i år og neste år.

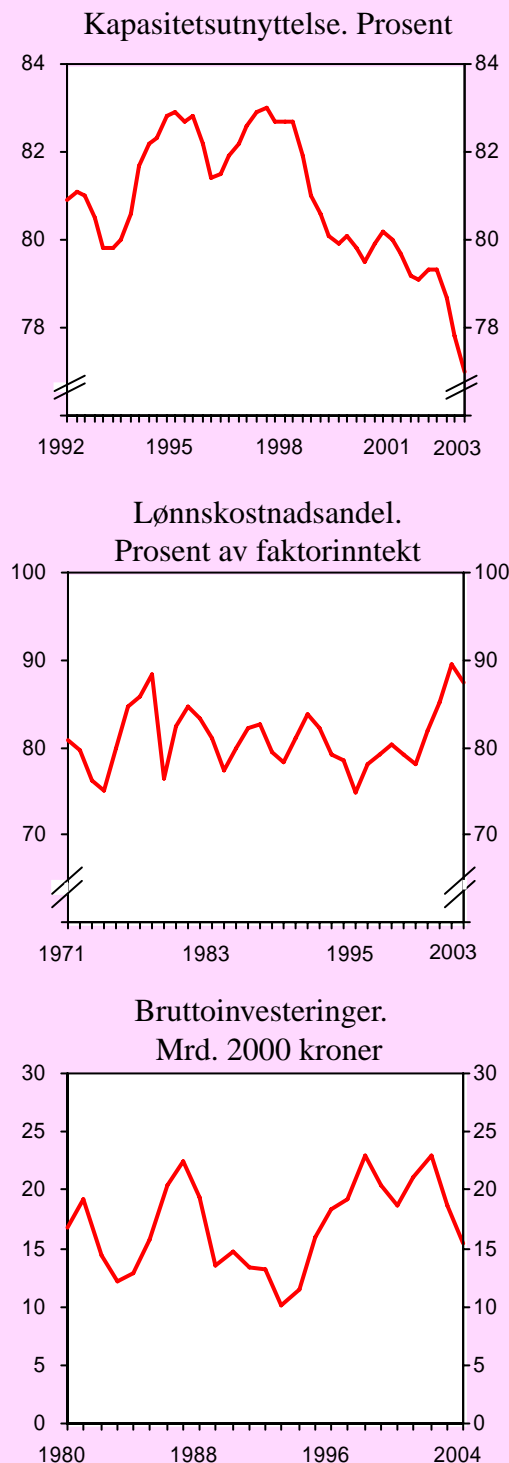
Industriinvesteringene ser ut til å falle kraftig både i år og neste år, etter å ha ligget på et høyt nivå de siste årene. Dette skyldes dels at store investeringsprosjekter innenfor aluminiumsproduksjon er ferdigstilt, men også at lønnsomheten i nye investeringsprosjekter er blitt kraftig redusert de siste årene som følge av sterk krone og høy lønnsvekst.

Den svake situasjonen for industrien må særlig ses i sammenheng med:

- En sterkt svekket kostnadsmessig konkurransevne. I 5-årsperioden 1998–2002 har timelønnskostnadene i norsk industri økt med gjennomsnittlig 2 ¼ prosentpoeng mer pr. år enn hos Norges handelspartnere. Fram til mai 2000 ble denne merlønnsveksten langt på vei motvirket av at kronkursen svekket seg. Siden mai 2000 har imidlertid den norske kronen styrket seg betydelig, og svekkelsen av den kostnadsmessige konkurransevne er dermed forsterket. Den høye kostnadsveksten og svak prisutvikling på eksportproduktene har redusert lønnsomheten i industrien betydelig. Dette kan belyses med at lønnskostnadene i 2003 er anslått å utgjøre nesten 90 pst. av verdiskapingen i industrien, mens gjennomsnittlig lønnskostnadsandel i de siste 30 årene har vært om lag 80 pst.
- Markedene for norske eksportprodukter har vist en svak utvikling de siste årene som følge av den svake konjunktursituasjonen internasjonalt. Det er fortsatt stor usikkerhet omkring når veksten internasjonalt vil ta seg opp igjen.

For at lønnsomheten i norsk industri skal bedres, er det viktig at styrkingen av kronekursen reverseres og lønnveksten dempes, i tråd med anbefalingene fra Holden-utvalget. Hvis inntjeningen i industrien ikke bedres, vil lavere kapitalavkastning i Norge enn hos våre handelspartnere på sikt bidra til at viktige deler av produksjonen flyttes til utlandet. Rapporter fra bl.a. TBL og NHO tyder på at omfanget av slik flytting av produksjon har økt det siste året.

Sterkere økonomisk integrering mellom Øst- og Vest-Europa har skjerpet konkurransen for norsk næringsliv, samtidig som mange av de østeuropeiske landene har blitt mer aktuelle som investeringsområder for norske bedrifter.



Figur 2.8 Nøkkeltall for industrien

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ner, etter sterk vekst i skipsfartens netto fraktinntekter og eksporten av bl.a. finans- og forretnings-tjenester.

Norges nettofordringer overfor utlandet var ved utgangen av fjoråret 750 mrd. kroner, svarende til 49,5 pst. av BNP.

## 2.2 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet

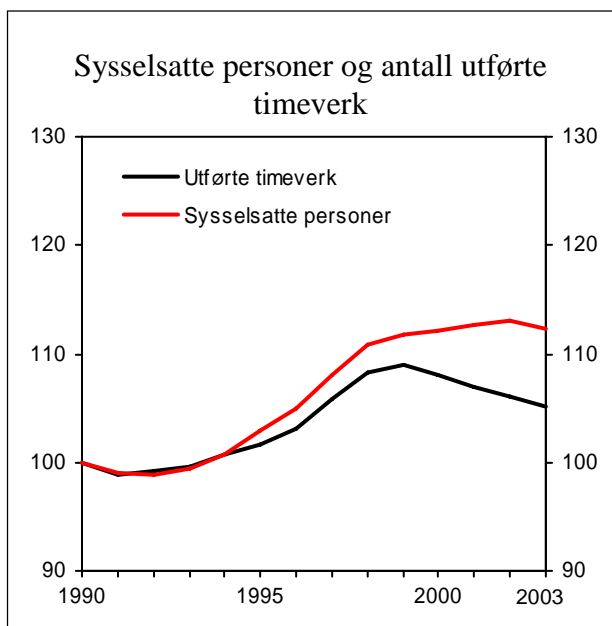
Den moderate veksten i norsk økonomi de siste årene har bidratt til å dempe etterspørselen etter arbeidskraft. Gjennom 2001 og inn i 2002 var svekkelsen av arbeidsmarkedet først og fremst konsentrert til en del tjenesteytende næringer. Særlig økte ledigheten innenfor IKT-relaterte næringer, og ledighetsøkningen i denne perioden var i hovedsak konsentrert til Oslo og Akershus. Gjennom siste halvdel av 2002 og inn i 2003 har ledigheten økt i alle fylker og i flere næringer.

*Syssetningen* målt i antall personer har avtatt siden inngangen til 2002. I 1. kvartal 2003 var det ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) sysselsatt 15 000 færre personer enn i samme kvartal ett år tidligere. I tillegg viser AKU at antall undersysselsatte, dvs. deltidssysselsatte som ønsker mer arbeid, økte med 8000 personer. Noen mer detaljerte trekk ved sysselsettingsutviklingen er som følger:

- Industrisysselsettingen avtok med 8000 personer fra 4. kvartal 2001 til 4. kvartal 2002 ifølge det foreløpige nasjonalregnskapet. AKU kan ty-

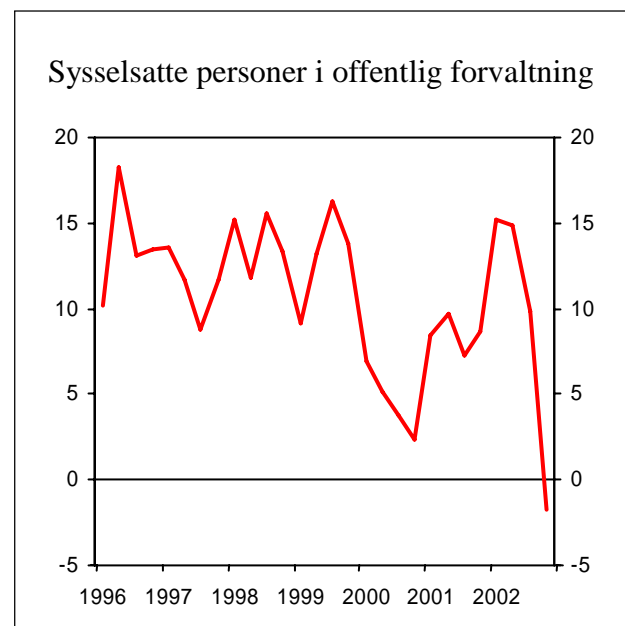
de på at nedgangen har fortsatt i 1. kvartal i år. Den svake utviklingen i industrisysselsettingen må ses i sammenheng med flere år med kraftig forverring av den kostnadsmessige konkurranseevnen og svak vekst i eksportmarkedene. De siste kvartalene har det samlet sett vært svak utvikling i sysselsettingen i de fleste industrigrenene, men svakest i tekstil- og bekledningsindustrien, treforedlingsindustrien, verkstedsindustrien og i forlag og grafisk industri. Innenfor industri relatert til bygging av skip og oljeplattformer var derimot sysselsettingen relativt stabil gjennom fjoråret.

- Sysselsettingen har også falt i flere andre næringer i privat sektor, og i forretningsmessig tjenesteyting var det i 4. kvartal i fjor sysselsatt 5000 færre personer enn i samme periode ett år tidligere. Også i transportsektoren og i post- og telekommunikasjon har sysselsettingen utviklet seg svakt.
- Innenfor bygg og anlegg er sysselsettingen fortsatt høyere enn for ett år siden. I 4. kvartal 2002 var det ifølge det kvartalsvise nasjonalregnskapet sysselsatt om lag 2000 flere personer enn i samme kvartal året før, og AKU viser at sysselsettingen i 1. kvartal i år fortsatt er høyere enn ett år tidligere.
- I varehandelen har også sysselsettingen økt i forhold til ett år tidligere. Fra 4. kvartal 2001 til 4. kvartal 2002 økte sysselsettingen med 1000 personer i denne næringen, og tall fra AKU tyder på fortsatt vekst i sysselsettingen.



Figur 2.9 Sysselsatte personer og utførte timeverk

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.10 Sysselsatte personer i offentlig forvaltning. Endring fra samme kvartal året før. 1000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**Boks 2.3 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene**

Tabell 2.4 sammenlikner anslag for 2002 gitt i Nasjonalbudsjettet 2002 (NB02) for utviklingen i viktige størrelser i norsk økonomi med de foreløpige nasjonalregnskapstallene som ble publisert i mars. Tabellen viser i tillegg anslag for 2003 gitt i Nasjonalbudsjettet 2003 (NB03) og i denne meldingen (RNB03).

Ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene var veksten i BNP for Fastlands-Norge 1,3 pst. i fjor, mot et anslag på 1,9 pst. i NB02. Svakere vekst i fastlandsøkonomien bidro til lavere sysselsetting og høyere ledighet enn hva som ble lagt til grunn i NB02. Til tross for lavere aktivitetsvekst og svak inntjening i næringslivet ble lønnsveksten i fjor vesentlig høyere enn anslått i NB02. I tillegg styrket kronekursen seg kraftig. Det bidro til lavere importert prisvekst og til at konsumprisveksten ble lavere enn anslått. Svakere vekst i fastlandøkonomien bidro også til at arbeidsmarkedet svekket seg gjennom fjoråret, og arbeidsledigheten ble høyere enn anslått i NB02.

Den svakere veksten i fastlandsøkonomien i 2002 må blant annet ses i sammenheng med at veksten internasjonalt ble svakere enn anslått. Sammen med en kraftig svekkelse av konkurranseevnen, som følge av flere år med høy lønnsvekt og styrkingen av kronekursen, bidro utviklingen internasjonalt til at både bedriftsinvesteringene og eksporten utviklet seg svakere enn lagt til grunn. På den annen side viste privat konsum sterkere vekst i 2002 enn anslått i NB02. Dette må ses i sammenheng med sterk vekst i disponibel realinntekt.

For 2003 anslås aktiviteten i fastlandsøkonomien nå betydelig lavere enn i NB03. Det må blant annet sees i sammenheng med en utflating av veksten i andre halvår 2002. Veksten i fastlandsøkonomien nedjustert med 1 prosentpoeng siden NB03 mens anslaget for arbeidsledigheten er oppjustert til 4,4 pst. På den annen side er lønnsveksten nå anslått å bli lavere enn hva som ble lagt til grunn i NB03.

Tabell 2.4 Finansdepartementets anslag for den økonomiske utviklingen i 2002 og 2003 gitt på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før.

	2002		2003	
	NB02	Foreløpig regnskap	NB03	RNB03
<i>Handelspartnerne:</i>				
BNP .....	2,3	1,3	2,5	1,5
Konsumpriser .....	2,1	2,0	2,1	2,0
Arbeidsledighet.....	5,9	6,0	6,0	6,4
<i>Norge:</i>				
BNP Fastlands-Norge .....	1,9	1,3	1,8	0,7
Sysselsatte personer .....	0,6	0,3	0,4	-0,6
Arbeidsledighetsprosent AKU .....	3,4	3,9	4	4,4
Årslønn .....	4¼	5,7	5	4½
Konsumprisindeksen .....	1,9	1,3	2¼	2¾
Kronekursen <sup>1)</sup> .....	-0,4	-7,4	-0,9	3,8
Oljepris (kroner) .....	200	198	180	190
<i>Statsbudsjettet:</i>				
Overskudd (mrd.kroner) <sup>2)</sup> .....	193,4	129,4	162,0	128,8
Underliggende, reell utgiftsvekst .....	2	¾	½	0
Strukturelt oljekorrigert overskudd <sup>3)</sup> .....	-2,3	-3,1	-2,5	-3,1

<sup>1)</sup> Industriens effektive valutakurs

<sup>2)</sup> Inklusive Statens petroleumsfond.

<sup>3)</sup> Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- Sysselsettingen i offentlig forvaltning økte med 9500 personer fra 2001 til 2002, mot en vekst på 13 000 personer årlig gjennom 1990-tallet. Ifølge det foreløpige nasjonalregnskapet stoppet imidlertid sysselsetningsveksten i offentlig sektor opp mot slutten av 2002, og i 4. kvartal i fjor var sysselsettingen 2000 personer lavere enn ett år tidligere. Den svake utviklingen mot slutten av fjoråret må blant annet ses i sammenheng med at lærerne i grunnskolen og videregående skole har fått økt undervisningstid i forbindelse med Skolepakke II.

Tilgangen av ledige stillinger annonsert i media, som kan gi en indikasjon på etterspørselen etter arbeidskraft, utvikler seg svakt. I de fire første månedene i år ble det registrert snaut 40 pst. færre stillinger enn i samme periode i fjor, og tilgangen av ledige stillinger har nå falt sammenhengende siden 2000.

I denne meldingen legges det til grunn en reduksjon i personsysselsettingen på 0,6 pst., svarende til 15 000 personer, fra 2002 til 2003. Til sammenlikning ble sysselsettingen anslått å øke med 0,4 pst. i Nasjonalbudsjettet 2003. Fra 2003 til 2004 anslås personsysselsettingen å være om lag uendret.

Det siste året har *arbeidsstyrken* falt med 8000 personer, mens befolkningsutviklingen alene skulle tilsi en vekst på om lag 15 000 personer. I perioder når arbeidsmarkedet svekkes, vil ofte en del personer velge å trekke seg ut av arbeidsstyrken. Særlig vil dette kunne gjelde ungdom som er i utdanning. Det er derfor ikke uventet at det først og fremst er blant de unge at yrkesdeltakelsen har falt. Ifølge AKU ble arbeidsstyrken blant personer mellom 16 og 19 år redusert med 7000 fra 1. kvartal 2002 til 1. kvartal 2003, og yrkesfrekvensen for denne gruppen har i den samme perioden falt med over 4 prosentpoeng. I flere andre aldersgrupper var også yrkesfrekvensen i 1. kvartal 2003 lavere enn i 1. kvartal 2002.

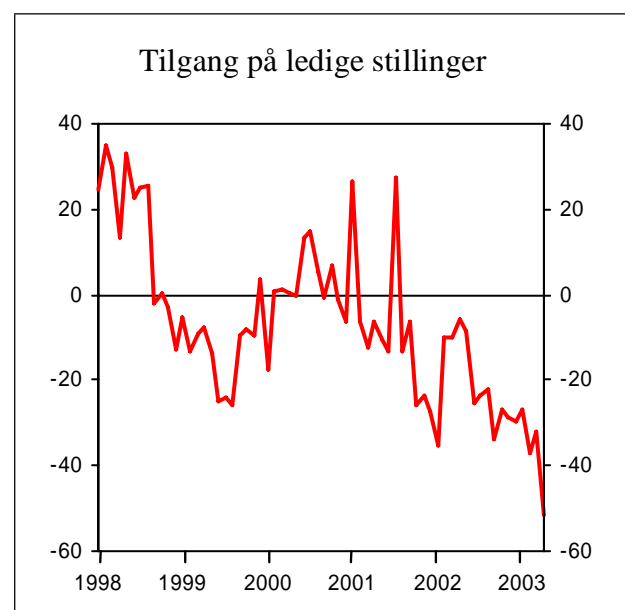
I denne meldingen er det lagt til grunn en samlet reduksjon i arbeidsstyrken på 3000 personer fra 2002 til 2003. Yrkesfrekvensen vil da avta til 72,9 pst. mot 73,5 i 2002. I 2004 legges det til grunn en økning i arbeidsstyrken på 5000 personer. Økningen er imidlertid ikke sterk nok til å forhindre en ytterligere reduksjon i yrkesfrekvensen.

Gjennom siste halvdel av 2002 og hittil i 2003 har den *registrerte ledigheten* økt i alle fylker og i flere yrker og næringer. Ved utgangen av april i år var det registrert 91 600 helt ledige. Dette er 21 600 flere enn på samme tid i fjor. Økningen i den registrerte arbeidsledigheten har tiltatt de siste månedene, og så langt i år har den sesongjusterte registrerte ledigheten økt med om lag 2700 personer

per måned. Til sammenlikning økte den registrerte ledigheten i gjennomsnitt med 1100 personer pr. måned gjennom 2002. Siden årsskiftet har ledigheten tiltatt markert, bl.a. for industriarbeidere og bygge- og anleggsarbeidere. Den svakere utviklingen i industrien gjenspeiles også ved at antall permitterte har økt med over 5000 personer det siste året. Økningen i ledigheten for industriarbeidere har bl.a. ført til økt ledighet i flere kystfylker. Ledigheten har videre økt både blant personer med universitets/høyskoleutdanning og for personer uten utdanning utover med grunnskole.

Til tross for den sterke veksten i ledigheten det siste året, er nivået fortsatt klart lavere enn på begynnelsen av 1990-tallet. Ved utgangen av april i år utgjorde antall registrerte helt ledige og antall personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak 4½ pst. av arbeidsstyrken. Dette er om lag halvparten av nivået i 1993.

*AKU-ledigheten* har økt noe mindre enn den registrerte ledigheten det siste året. AKU-ledigheten fanger også opp arbeidssøkere som ikke registrerer seg på arbeidskontorene. Ett eksempel på dette er ungdom som søker arbeid ved siden av skolegang. I perioder med stigende ledighet har det erfaringsmessig vist seg at yrkesdeltakelsen faller for ungdom og andre grupper med en løsere tilknytning til arbeidslivet. Sesongjustert var AKU-ledigheten stabil på 4,1 pst. fra 4. kvartal i fjor til 1. kvartal i år. Sammenliknet med samme periode i fjor, økte imidlertid AKU-ledigheten med 0,3 prosent-



Figur 2.11 Tilgang til ledige stillinger annonsert i media. Prosentvis endring fra samme måned ett år tidligere.

Kilde: Aetat.

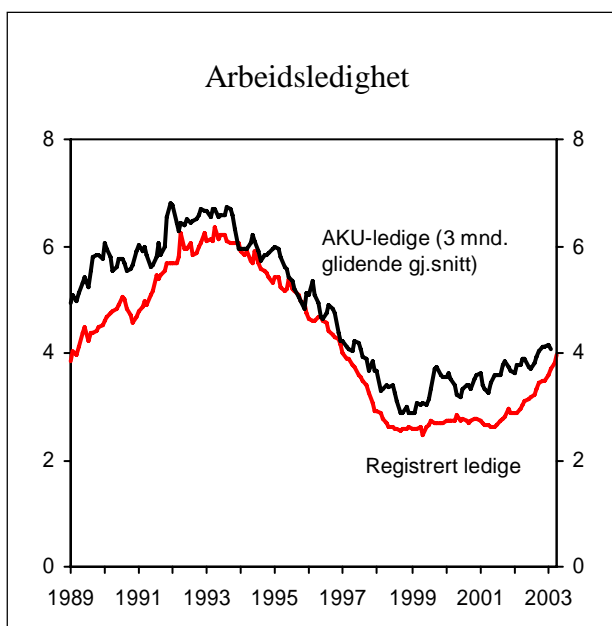
poeng. Siden bunnivået i 1998/99 har AKU-ledigheten økt med 1¼ prosentpoeng, som tilsvarer en vekst på 30 000 personer. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig AKU-ledighet på 4,4 pst. i 2003. Dette er 0,5 prosentpoeng høyere enn i 2002. For 2004 anslås AKU-ledigheten til 4,6 pst.

### 2.3 Petroleumsvirksomheten

Produksjonen av råolje på norsk sokkel ventes å ligge i underkant av 3,0 mill. fat pr. dag i år og til neste år, for så gradvis å avta. Denne nedgangen motvirkes av at produksjonen av både NGL og naturgass vil øke de nærmeste årene. Total petroleumsproduksjon vil ventelig nå toppen rundt 2005–2006. Petroleumsinvesteringene ventes å øke med 13,3 pst. fra 2002 til 2003. I denne meldingen er det lagt til grunn en oljepris på 190 kroner pr. fat i år og 170 2003-kroner til neste år. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er anslått til 158,1 mrd. kroner i 2003 og 146,9 mrd. kroner i 2004.

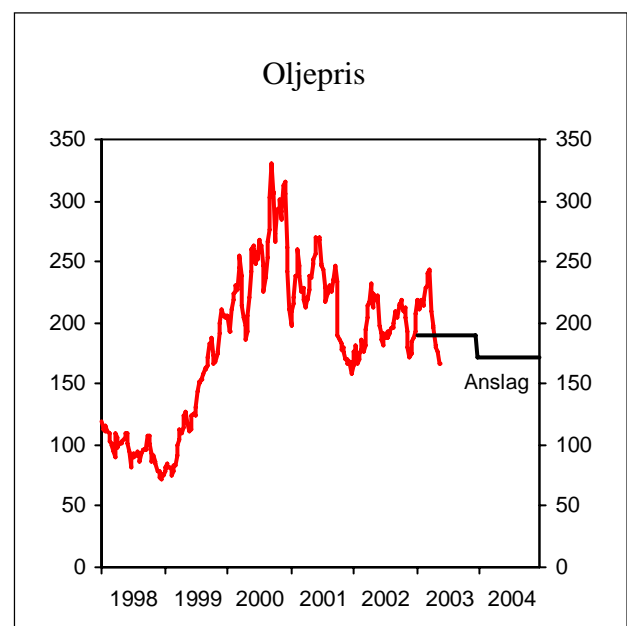
Gjennomsnittlig oljepris hittil i år har vært 29,6 USD pr. fat, eller 209 kroner. Oljeprisen lå godt over 30 USD pr. fat fram til noen dager før krigsutbruddet i Irak. Deretter falt prisen markert. Den siste tiden har oljeprisen ligget mellom 23 USD og 25 USD pr. fat, eller 165 og 180 kroner. Noen faktorer som kan påvirke oljeprisen framover er:

- Selv om krigen i Irak nå er over, innebærer den uavklarte politiske situasjonen at det kan ta lang tid før Iraks produksjon nærmer seg landets tidligere produksjonskapasitet på om lag 2,5 mill. fat pr. dag. Foruten konflikten i Irak, har uroligheter i Venezuela og Nigeria ført til betydelig bortfall av oljeproduksjon i år. Bortfallet av produksjonen i Irak, Venezuela og Nigeria er mer enn oppveid av økt produksjon i de øvrige OPEC-landene. Særlig har Saudi-Arabia økt sin produksjon kraftig i år. Den 24. april besluttet OPEC å heve kvotene til 25,4 mill. fat pr. dag. Dette er noe i underkant av faktisk produksjon i mars. Energy Information Administration (EIA) anslår en vekst i den globale produksjonen av råolje på 3,3 pst. i år.
- Etter en svak *vekst i etterspørselen etter råolje* i 2002, har etterspørselen økt relativt sterkt i begynnelsen av 2003. Økningen hittil i år kan i stor grad knyttes til en kald vinter på den nordlige halvkulen. Midlertidig stengning av kjernekraftverk i Japan og høye gasspriser i USA har trolig også bidratt til økt etterspørsel etter råolje. Ser en bort fra disse spesielle forholdene, har den underliggende veksten i oljeetterspørselen vært svak hittil i år. EIA venter at etterspørselen etter råolje vokser med 1,4 pst. i år, og 1,8 pst. til neste år. Anslagene bygger på at veksten i verdensøkonomien tar seg opp i 2003 og forsetter inn i 2004. Også International Energy Agency (IEA) forventer en vekst i etterspørselen etter olje på 1,4 pst. i år.



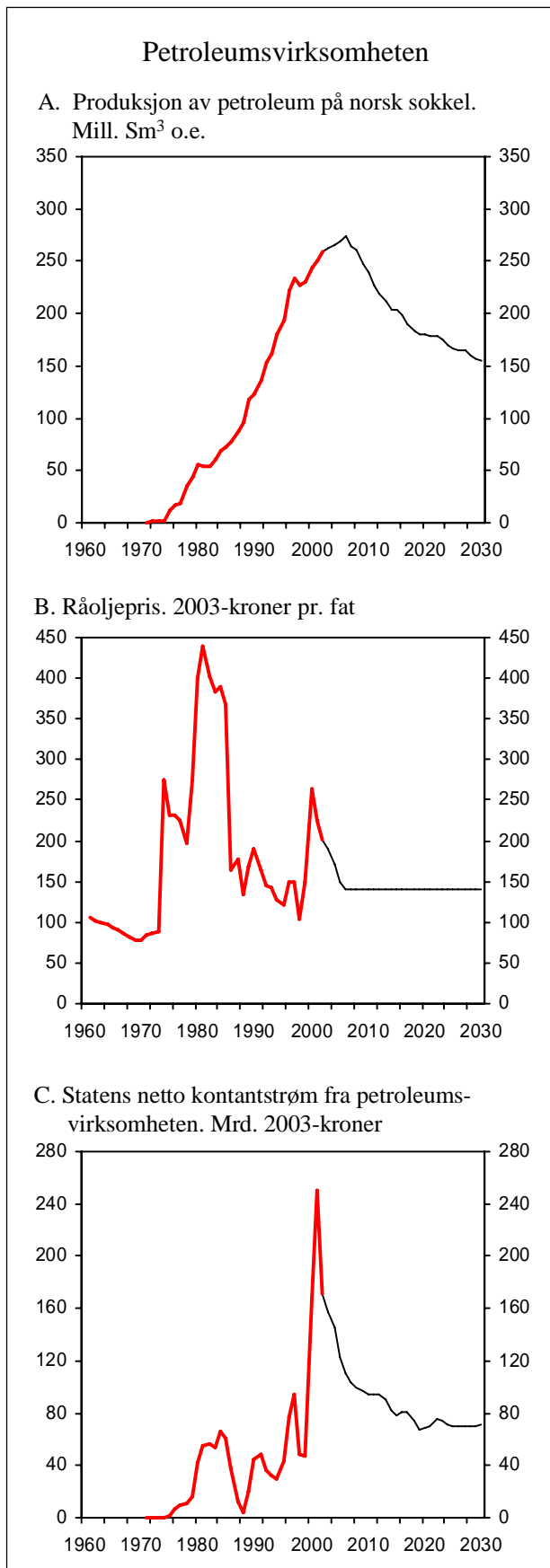
Figur 2.12 Arbeidsledighet. Sesongjustert. Prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: Aetat og Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.13 Spotpris for Brent Blend. Kroner pr. fat.

Kilde: EcoWin og Finansdepartementet.



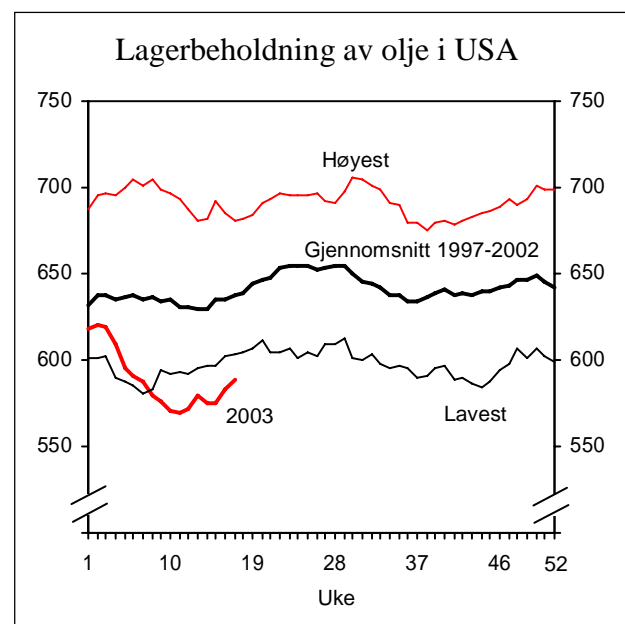
Figur 2.14 Petroleumsvirksomheten

Kilde: Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

- På kort sikt har *oljelagrene* betydning for oljeprisen. Ifølge EIA er de amerikanske oljelagrene for tiden på et svært lavt nivå. Ved utgangen av uke 18 lå råoljelagrene 12 pst. under gjennomsnittet for de fem siste årene, og 10 pst. under fjorårets nivå. Også lagrene av fyringsolje og bensin ligger godt under gjennomsnittet for de fem siste årene.

På International Petroleum Exchange i London var oljeprisen 12. mai 24,6 USD pr. fat råolje levert i juli i år, og 24,3 USD pr. fat levert i desember. Selv om tilbudet av olje i år forventes å vokse mer enn etterspørselen, peker analytikere på at behovet for lageroppbygging sannsynligvis fører til at oljeprisene holder seg oppe utover året. I denne meldingen legges det til grunn en oljepris på 190 kroner pr. fat i 2003 og 170 2003-kroner pr. fat til neste år. Beregningsteknisk legges det til grunn at oljeprisen faller til 140 2003-kroner pr. fat i 2006, og holder seg på dette nivået framover.

Tall fra Oljedirektoratet viser at *total petroleumproduksjon på norsk sokkel* i 2002 utgjorde 258,6 mill. standardkubikkmeter oljeekvivalenter (Sm<sup>3</sup> o.e.). Dette er noe lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2003. Oljedirektoratet anslår at råoljeproduksjonen vil falle til 168,7 mill. Sm<sup>3</sup> o.e. i år, noe som tilsvarer 2,9 mill. fat pr. dag. Fallet i råoljeproduksjonen blir imidlertid oppveid av en kraftig økning i produksjon av naturgass og NGL. Total petroleumproduksjon ventes dermed å øke svakt i år. Total petroleumproduksjon i 2003 er nedjustert med 1,0 pst. i forhold til anslagene i Nasjonalbud-



Figur 2.15 Lagerbeholdning av råolje og petroleumprodukter i USA. Mill. fat.

Kilde: Energy Information Administration.



sjettet 2003. Petroleumsproduksjonen på norsk sokkel forventes å nå toppen i 2006, for deretter å avta gradvis. Råoljeproduksjonen ventes å ligge om lag på årets nivå også til neste år, men vil så falle moderat i årene framover. Produksjonen av NGL ventes å nå toppen i 2006–2008, mens produksjonen av naturgass ventes å stige jevnt til et nivå på 110 mill. Sm<sup>3</sup> o.e. i 2010.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumssektoren utgjorde 169,2 mrd. kroner i 2002. I år ventes en netto kontantstrøm på 158,1 mrd. kroner, fallende til 146,9 mrd. kroner til neste år. I forhold til anslagene i Nasjonalbudsjettet 2003 er kontantstrømmen i år nedjustert med 14,7 mrd. kroner, eller 8,5 pst. Hovedårsaken til nedjusteringen er at innbetalt skatt i april ble lavere enn tidligere lagt til grunn. I 2004 er kontantstrømmen oppjustert med 10,7 mrd. kroner, noe som i stor grad kan tilskrives høyere oljeprisanslag. I årene framover ventes det en gradvis reduksjon i statens netto kontantstrøm på grunn av fallende oljeproduksjon og forutsetningen om lavere oljepris.

Eksportverdien fra petroleumssektoren, inklusive rørtransport, utgjorde 282 mrd. kroner i 2002. I år ventes det at eksportverdien øker til nærmere 288 mrd. kroner. Økningen i 2003 kan tilskrives en noe

høyere petroleumsproduksjon, samt økte gasspriser. I årene framover ventes eksportverdien å falle.

Foreløpige nasjonalregnskapstall for 2002 viser at investeringer i petroleumssektoren, inkludert tjenester tilknyttet petroleumsvirksomheten, ble 57,8 mrd. 2000-kroner. I år ventes en vekst i investeringene på 13,3 pst. og 1 pst. i 2004. Veksten i år kan blant annet ses i sammenheng med at investeringene på feltene Snøhvit og Kristin trappes opp. I tillegg er flere prosjekter fra 2002 utsatt til 2003. På lengre sikt anslås det nå et kraftig fall i investeringsnivået fra en topp i 2005.

Oljedirektoratet anslår at de opprinnelige totale utvinnbare ressursene på norsk sokkel var 13,7 mrd. Sm<sup>3</sup> o.e. Av dette er om lag 26 pst. produsert og solgt. De gjenværende utvinnbare ressursene er anslått til 10,2 mrd. Sm<sup>3</sup> o.e., en nedgang på 3,8 pst. fra utgangen av 2001.

Verdien av petroleumsformuen, definert som nåverdien av netto kontantstrømmen fra petroleumssektoren fra og med 2004, er anslått til om lag 2 000 mrd. 2003-kroner. Statens andel av formuen utgjør om lag 1 900 mrd. 2003-kroner. I beregningen er det lagt til grunn en realrente på 4 pst. Realavkastningen, eller permanentinntekten, av petroleumsformuen anslås til om lag 82 mrd. 2003-kroner. Av

Tabell 2.5 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2002	2003	2004	2007	Virkning av en 10 kroners endring i oljeprisen i 2003
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat .....	198	190	172	149	
Produksjon, mill. Sm <sup>3</sup> o.e. ....	259	262	266	265	
– Råolje og NGL .....	193	190	192	166	
- Naturgass .....	65	72	75	99	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Eksportverdi <sup>1)</sup> .....	281,5	287,8	265,8	226,4	12,1
Påløpte skatter og avgifter <sup>2)</sup> .....	90,0	92,8	84,0	61,5	7,9
Betalte skatter og avgifter <sup>2)</sup> .....	89,7	93,9	88,5	63,6	3,9
Netto inntekter SDØE .....	74,8	59,5	53,3	41,8	3,8
Statens netto kontantstrøm <sup>3)</sup> .....	169,2	158,1	146,9	109,8	7,7
<i>Mrd. kroner, 2000-priser:</i>					
Investeringer i oljevirksomheten .....	57,8	65,6	66,2	33,6	
Direkte import til oljevirksomheten <sup>4)</sup> .....	27,2	28,8	29,2	22,9	
Etterspørsel mot fastlandsøkonomien .....	30,6	36,8	37	10,7	

1) Råolje, naturgass, NGL og rørtransport.

2) Ordinær skatt på inntekt og formue, særskatt, produksjonsavgift, arealavgift og CO<sub>2</sub>-avgift.

3) Summen av betalte skatter og avgifter, netto innbetalinger fra Statens Direkte Økonomiske Engasjement (SDØE) i petroleumsvirksomheten og betalt aksjeutbytte fra Statoil. I tillegg inngår statlige tilskudd i henhold til fjerningstilskuddsloven. For 2002 inngår også engangsoppgjør i forbindelse med salg av SDØE-andeler.

4) Inkluderer sektorens egenproduksjon av oljeboringstjenester.

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

dette utgjør statens andel om lag 75 mrd. 2003-kroner. Avkastningen av formuen i Petroleumsfondet inngår ikke i disse beregningene. Ved utgangen av 2003 anslås den samlede kapitalen i fondet til om lag 776 milliarder kroner, noe som gir en forventet realavkastning på om lag 31 mrd. kroner.

## 2.4 Internasjonal økonomi

Veksten i internasjonal økonomi i inneværende år ser ut til å bli svakere enn tidligere regnet med. Til tross for betydelige stimulanser fra både penge- og finanspolitikken har oppgangen i amerikansk økonomi foreløpig uteblitt. Den økonomiske veksten var relativt svak både mot slutten av fjoråret og i 1. kvartal i år, og sysselsettingen har så langt i år vist en synkende tendens. I euroområdet har veksten vært svak den siste tiden, og arbeidsledigheten har økt. Fallende investeringer og svakere impulser fra utenrikshandelen har bidratt til dette. Særlig har veksten i de største økonomiene i euroområdet, Tyskland, Frankrike og Italia, vært svak. Som følge av at disse landene allerede har budsjettunderskudd som er på grensen, eller over det Stabilitets- og vekstpakten tillater, vil ikke finanspolitikken kunne bidra til å trekke veksten opp den nærmeste tiden. Styrkingen av euroen trekker i retning av fortsatt svake impulser fra utenriksøkonomien framover. Også i Storbritannia og Sverige har det vært dempet vekst så langt i år. I Japan er fortsatt den økonomiske utviklingen meget svak. Prisene faller, arbeidsledigheten øker og det er foreløpig få tegn til at veksten i Japan skal ta seg markert opp.

*Internasjonale renter* er generelt sett lave, noe som gjenspeiler de svake vekstutsiktene. Mens det er begrenset rom for videre fall i de korte rentene i USA og Japan, er situasjonen noe annerledes i euroområdet. Både IMF og OECD har anbefalt den europeiske sentralbanken å redusere sine renter.

I *valutamarkedet* har svekkelsen av amerikanske dollar mot euro vært betydelig. Ved utgangen av 2002 hadde dollaren svekket seg med 18 pst. mot euro i forhold til ett år tidligere, og siden nyttår har dollaren svekket seg ytterligere med om lag 10 pst. Japanske yen har vært relativt stabil mot dollar de seneste kvartalene

Den svake økonomiske utviklingen, avsløringene av sviktende regnskapsførsel i amerikanske selskaper, samt usikkerhet mht. effektene av krigen i Irak, har bidratt til betydelige svingninger i de viktigste *aksjemarkedene* det siste året. Standard & Poors 500- indeks var ved utgangen av 2002 over 20 pst. lavere enn i begynnelsen av året, mens den teknologitunge Nasdaq-børsen hadde falt med over 30

pst. Aksjekursene fortsatte å falle gjennom første kvartal, men har den siste tiden tatt seg noe opp, trolig pga. av at krigen i Irak er avsluttet.

Den økonomiske veksten internasjonalt ventes å ta seg noe opp i andre halvår i år og inn i 2004, selv om usikkerheten er betydelig. *BNP-veksten* for Norges viktigste handelspartnere anslås nå til 1,5 pst. i år og 2,5 pst. neste år. Anslagene er i tråd med anslag fra OECD og EU-kommisjonen. For inneværende år er BNP-veksten hos handelspartnerne nedjustert med 1 prosentpoeng i forhold til anslaget i Nasjonalbudsjettet 2003. Nedjusteringen skyldes først og fremst svakere vekstutsikter for euroområdet og de nordiske landene enn tidligere lagt til grunn. Først fra 2004 anslås veksten å komme opp mot hva som må anses å være trendvekst. Den svake veksten i 2003 trekker i retning av lav pris- og kostnadsvekst og en fortsatt svak utvikling i arbeidsmarkedet. Mens ledigheten ventes å øke moderat i USA og Japan i år, legges det til grunn en noe sterkere vekst i arbeidsledigheten i euroområdet. Markedet for norsk eksport, beregnet som et handelsveid gjennomsnitt av anslått importvekst på Norges viktigste eksportmarkeder, ventes å vokse med 4,5 pst. i år og 7,2 pst. neste år.

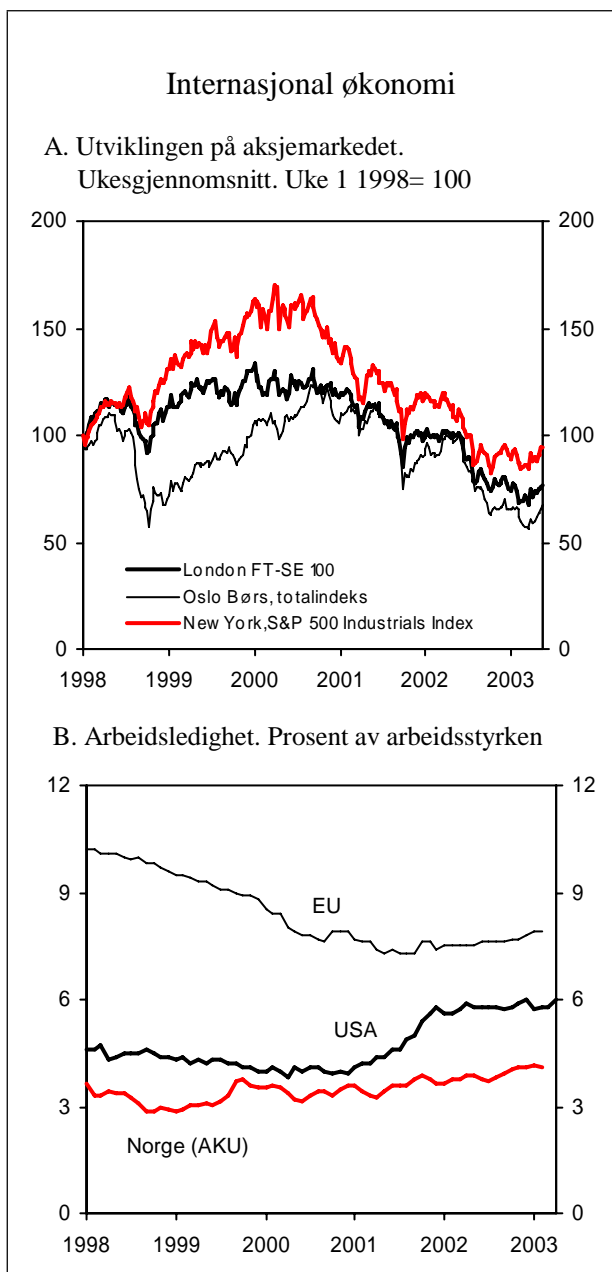
Selv om *risikoen* for et økonomisk tilbakeslag har avtatt, er det fortsatt betydelig usikkerhet knyttet til utviklingen i internasjonal økonomi. Ubalanser i amerikansk økonomi bidrar sterkt til denne usikkerheten. En reduksjon i de store og økende underskuddene i USA, både på driftsbalansen og i statsfinansene, vil innebære lavere vekstimpulser mot andre deler av verdensøkonomien. En fortsatt svekking av dollarkursen vil kunne bidra til å redusere underskuddet på driftsbalansen i USA, men vil samtidig føre til lavere import fra Europa og Asia.

I USA økte BNP med 2,4 pst. i 2002, noe som må anses som relativt sterkt i etterkant av terroraksjonene 11. september, regnskapsskandaler, børsfall og geopolitisk usikkerhet. Veksten må samtidig ses i sammenheng med den historisk sett meget ekspansive økonomiske politikken. Husholdningene har frigjort kapital til forbruk ved å refinansiere sine boliglån med lavere rente. I tillegg har mange husholdninger benyttet seg av muligheten til å øke belåningen på økte boligpriser. Også den finanspolitiske stimulansen har vært betydelig. Skattereduksjoner har gitt økte disponible inntekter for husholdningene, og offentlig sysselsetting har økt. I tillegg har rabatter og rentefrie lån fra de store bilforhandlerne stimulert det private konsumet.

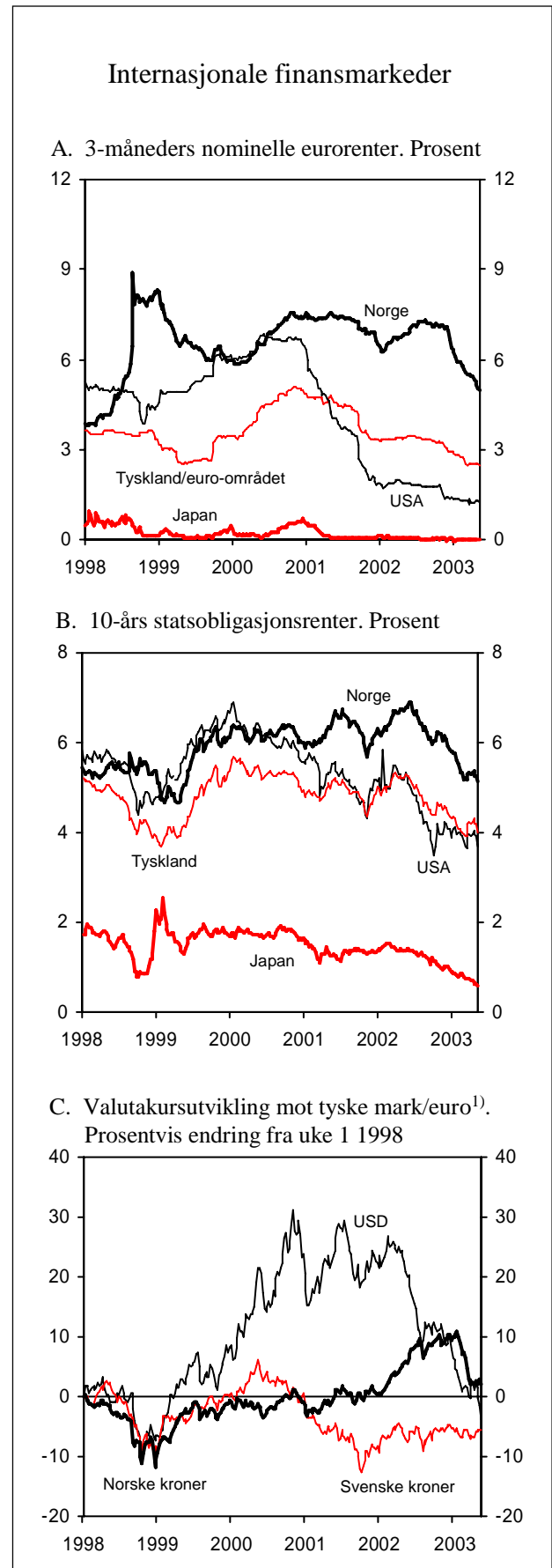
De siste nasjonalregnskapstallene viser at den økonomiske veksten ikke tok seg vesentlig opp i 1. kvartal etter den svake avslutningen på fjoråret. Ar-

beidsløsheten ligger relativt stabil i underkant av 6 pst., men antall personer i arbeidsstyrken har falt den siste tiden, noe som kan tyde på at flere trekker seg ut av arbeidsmarkedet. Når krigen mot Irak nå er over, kan forholdene ligge til rette for noe økt vekst framover. Særlig er det grunn til å tro at driftsinvesteringene, som over lengre tid har vist en svak utvikling, vil kunne bidra til å trekke opp veksten. BNP-veksten anslås til 2,3 pst. i år, for så å ta seg opp til 3,6 pst. i 2004.

BNP-veksten i *eurområdet* i 2002 ble på bare 0,9 pst., den laveste veksten siden 1993. Investeringene i eurområdet har falt de to siste årene. Utenrikshandelen utgjorde heller ikke noen drivkraft



Figur 2.16 Internasjonal økonomi  
Kilde: EcoWin og Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.17 Internasjonale finansmarkeder  
<sup>1)</sup> En stigende kurve angir styrket valuta overfor euro.  
Kilde: EcoWin.

gjennom høsten i fjor. Økt privat forbruk som følge av reallønnsvekst og det lave rentenivået holdt i noen grad veksten oppe.

Veksten så langt i 2003 har vært svak. Det legges til grunn at den ventede USA-ledede oppgangen i andre halvår i år, samt stabil utvikling i privat konsum som følge av vekst i disponible inntekter og lavt rentenivå, gir en vekst i aktiviteten i euroområdet på 1 pst. i år. Først neste år ventes kapasitetsutnyttelsen og lønnsomheten i industrien å øke så mye at investeringsveksten tar seg opp, støttet av økt global etterspørsel. Dette kan gi en BNP-vekst i euroområdet på om lag 2¼ pst. i 2004.

Utviklingen i euroområdet tre største økonomier, Tyskland, Frankrike og Italia, har det siste året vært spesielt svak. Retningslinjene i Stabilitets- og vekstpakten gjør at det generelt er lite handlingsrom i finanspolitikken. Tvert i mot kan store underskudd på statsbudsjettene tvinge fram innstramminger i finanspolitikken. I Tyskland anslås det en BNP-vekst på kun 0,4 pst. i år. Den tyske regjeringen har foreslått reformer for arbeidsmarkedet, bl.a. redusert arbeidsledighetstrygd og sykelønn, og kutt i andre velferdsordninger. Forslagene har imidlertid møtt kraftig motstand, særlig fra fagbevegelsen.

Inntil nylig har *Storbritannia* klart seg relativt godt gjennom den internasjonale lavkonjunkturen. Veksten i BNP i 2002 var 1,8 pst., drevet av god vekst i privat forbruk. Nasjonalregnskapstall viser imidlertid at BNP-veksten i 1. kvartal var den laveste på to år. Framover legges det til grunn at den

økonomiske politikken vil stimulere økonomien også i år. Imidlertid ventes veksten i privat konsum å avta noe, idet husholdningenes gjeldsgrad som andel av disponibel inntekt er høy. Samtidig ventes det svekkede pundet, samt økt aktivitet i verdensøkonomien, å bidra til sterkere utvikling i britisk industri i tiden framover. En risikofaktor i britisk økonomi er faren for en boble i boligmarkedet, hvor prisene har steget kraftig det siste året. BNP-veksten anslås til hhv. 2,2 og 2,5 pst. i 2003 og 2004.

BNP-veksten i *Sverige* ble 1,9 pst. i 2002. Veksten avtok i andre halvår som følge av svakere utvikling i nettoeksporten og investeringene. I motsatt retning trakk økt privat forbruk. Ny økonomisk statistikk indikerer at veksten i det private konsumet holder seg oppe, blant annet som følge av lavt rentenivå og fortsatt stigende boligpriser. Etter hvert som aktiviteten i verdensøkonomien tar seg opp, antas også eksportveksten å øke. De samlede investeringene avtok i fjor, og ventes å falle svakt også i år. Arbeidsmarkedet har forverret seg den siste tiden, og det legges til grunn at arbeidsledigheten øker fra 4 pst. i fjor til 4½ pst. i år. Alt i alt anslås det en BNP-vekst i Sverige på 1,5 pst. i år og 2,5 pst. neste år.

I *Danmark* ble BNP-veksten 1,6 pst. i 2002. Innenlandsk etterspørsel bidro mest til veksten i fjor, mens veksttakten i eksporten avtok noe. I inneværende år ventes veksten i privat konsum å holde seg godt oppe, for så å øke ytterligere i 2004, bl.a. som følge av den annonserte skattereformen. Investeringene anslås å ta seg opp i andre halvår i år,

Tabell 2.6 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før

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

og holde seg på et høyere nivå i 2004. Arbeidsledigheten anslås til 4,7 pst. i år, opp fra 4,5 i fjor. Det legges til grunn en BNP-vekst på 1,5 pst. i år og 2,3 pst. neste år.

BNP-veksten i *Japan* var i fjor kun 0,3 pst. Den viktigste drivkraften i japansk økonomi har vært utenrikshandelen. Eksporten utgjør imidlertid en relativt liten del av den japanske økonomien, og svak innenlandsk etterspørsel preger den økonomiske situasjonen. I fjor bidro sentralbankens for-

søk på å øke likviditeten i økonomien til å trekke prisstigningstakten noe opp. Prisveksten er imidlertid fortsatt negativ.

Det anses som sannsynlig at deflasjon vil fortsette å legge en demper på den japanske økonomien også i tiden framover. Med et betydelig budsjettunderskudd og stor offentlig gjeld er det finanspolitiske handlingsrommet begrenset. På denne bakgrunnen anslås BNP-veksten både i år og neste år å ligge i underkant av 1 pst.

## 3 Den økonomiske politikken

### 3.1 Budsjettpolitikken

#### 3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

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

- 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

De budsjettpolitiske retningslinjene tar utgangspunkt i at budsjettpolitikken må være opprettholdbar over tid, samtidig som den skal bidra til en stabil økonomisk utvikling. I denne sammenheng gir de store overskuddene i statens samlede budsjetter et misvisende bilde av den budsjettpolitiske handlefriheten. Dagens høye innbetalinger fra petroleumsvirksomheten kan ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand, men er for en vesentlig del en omplassering av olje- og gassressursene. Skal vi ha glede av olje- og gassinntektene på varig basis, må derfor bruken av dem frikoples fra de løpende innbetalingene til staten. De budsjettpolitiske retningslinjene ivaretar dette hensynet. Netto kontantstrømmen fra oljevirksomheten overføres i sin helhet til Statens petroleumsfond, mens det over tid bare er realavkastningen av fondet som brukes. På denne måten opprettholder staten en betydelig sparing i årene framover. Dette er helt nødvendig for å møte den framtidige økningen i pensjonsutgiftene og andre aldersrelaterte utgifter knyttet til helse og omsorg.

Aldringen av befolkningen og modningen av pensjonssystemet innebærer et sterkt underliggende press i retning av økte utgifter i årene framover. Langsiktige framskrivninger av budsjettbalansen peker i retning av et inndekningsbehov som vil øke til drøyt 8 pst. av BNP for Fastlands-Norge fram mot 2050, dersom en skal greie å møte den anslåtte veksten i utgiftene til pensjoner og omsorg. Dette gjelder selv om bruken av petroleumsinntekter over tid holdes innenfor de grensene handlingsregelen trekker opp, jf. avsnitt 3.1.6. Beregningene illustrerer behovet for å gjennomføre en pensjonsre-

form som reduserer veksten i de framtidige utbetalingene. Også på andre områder er det påkrevd å finne fram til strukturelle tiltak som reduserer den underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter. Alternativt må inntektene økes betydelig.

Økt bruk av oljeinntekter vil over tid føre til omstillinger og overføring av ressurser fra konkurranseutsatte sektorer til skjermede næringer. Hensynet til en balansert utvikling i økonomien, der konkurranseutsatt sektor opprettholdes i et tilstrekkelig omfang, tilsier også at en bør legge stor vekt på å unngå en for rask innfasing av oljeinntekter. Holden II-utvalget, som avga sin rapport rett før påske, advarte mot en systematisk sterkere økning i bruken av petroleumsinntekter enn det handlingsregelen legger opp til, fordi dette kan ha alvorlige konsekvenser for industrien og annen konkurranseutsatt virksomhet.

Budsjettpolitikken må innrettes slik at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og gjør offentlig virksomhet mer effektiv. En gradvis reduksjon i skatte- og avgiftsnivået kan bidra til å øke arbeidstilbudet og bedre utnyttelsen av landets samlede ressurser. Dette vil også dempe presset i retning av omstillinger som følge av en gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter. For å understøtte næringslivet er det i tillegg viktig å prioritere tiltak for å forbedre infrastrukturen, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling. Moderniseringsarbeidet i offentlig forvaltning må ha som siktemål at produktiviteten øker, kvaliteten og brukervennligheten bedres og ressursene kanaliseres til de områdene der behovene er størst.

Retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer at budsjettpolitikken har fått en mellomlangsigte forankring. Samtidig har pengepolitikken fått en mer framtrødd rolle i å stabilisere norsk økonomi. Kapittel 2 i denne meldingen inneholder anslag for utviklingen i norsk økonomi gjennom 2003 og 2004. For de to årene sett under ett ligger det an til en vekst i aktiviteten i fastlandsøkonomien klart i underkant av trendveksten. Arbeidsledigheten ventes å øke noe inneværende år, for deretter å stabilisere seg i 2004.

Den svake veksten i deler av fastlandsøkonomien må ses i sammenheng med utviklingen i lønnsomheten i industrien og andre konkurranseutsatte

**Boks 3.1 Den strukturelle budsjettbalansen**

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

Utviklingen i det oljekorrigerte budsjettunderskuddet påvirkes ikke bare av budsjettpolitikken, men også av konjunktursituasjonen, andre tilfeldige forhold og regnskapsmessige omlegginger. For eksempel vil en konjunkturedgang isolert sett bidra til å øke det oljekorrigerte budsjettunderskuddet, mens en konjunkturoppgang vil bidra til å redusere det. Dersom en skulle ta sikte på å la det faktiske, og ikke det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet følge utviklingen i forventet avkastning av Petroleumsfondet, måtte en stramme til politikken i nedgangstider, mens en kunne senke skattene eller øke utgiftene ekstra i oppgangstider. En slik politikk ville bidra til å forsterke konjunktursvingningene i økonomien. Ved å innrette budsjettpolitikken ut fra en målsetting for utviklingen i det strukturelle budsjettunderskuddet, sørger en i stedet for at de såkalte automatiske stabilisatorene får virke. For å komme fra den oljekorrigerte til den strukturelle budsjettbalansen gjøres følgende korreksjoner, jf. tabell 3.1:

- For å rense den oljekorrigerte budsjettbalansen for virkningen av at konjunktorene avviker fra en normalsituasjon beregnes budsjettvirkningene av at skattegrunnlagene avviker fra sine trendnivåer. Videre tas det hensyn til at utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktuelle utslag i arbeidsledigheten. For 2003 er aktivitetskorreksjonene anslått til -5,8 mrd. kroner, en nedgang på nærmere 25 mrd. kroner siden 2001.
- Overføringene fra Norges Bank og statens netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet kan variere betydelig fra år til år. Ved beregning av den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen korrigeres det for forskjellen mellom normalnivåene for disse betalingene og de faktiske overførings- og rentestrømmene. Fra og med 2002 og noen år framover vil det som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital ikke overføres midler fra Norges Bank til statsbudsjettet.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. De store korreksjonene for slike særskilte regnskapsforhold i 2002 gjenspeiler en ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunal gjeld på 21,6 mrd. kroner, knyttet til statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten.

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, oljekorrigerte budsjettbalansen. Mill. kroner

	2000	2001	2002	2003
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet .....	-7 943	-1 640	-62 392	-50 783
– Overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå .....	5 834	6 012	-4 492	-4 685
– Netto renteinntekter fra Norges Bank utover beregnet trend .....	-522	1 708	-1 383	-2 446
– Særskilte regnskapsforhold .....	-6 712	2 586	-21 779	-329
– Aktivitetskorreksjoner .....	19 183	18 783	1 471	-5 750
= Strukturelt og oljekorrigert budsjettoverskudd .....	-25 726	-30 730	-36 209	-37 573
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge ...	-2,4	-2,8	-3,1	-3,1
Endring fra året før, prosentpoeng .....	0,2	-0,3	-0,3	0,0

Kilde: Finansdepartementet.

næringer. Høy vekst i lønnskostnadene og en sterk krone har bidratt til en markert svekkelse av den kostnadmessige konkurranseevnen.

Skal vi sikre langsiktig balanse i norsk økonomi og unngå en kostnadsbestemt og mer langvarig økning i arbeidsledigheten, må lønnsveksten komme ned på linje med utviklingen hos våre handelspartnere. I tillegg må den økonomiske politikken innrettes slik at kronkursen vender tilbake til et nivå som sikrer en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi. Budsjettpolitikken må understøtte en slik utvikling.

### 3.1.2 Statsregnskapet for 2002

Statsregnskapet for 2002 viser et samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond på 129,4 mrd. kroner, jf. tabell 3.2. Dette er 44,1 mrd. kroner mindre enn anslått ved salderingen av statsbudsjettet for 2002, vedtatt av Stortinget høsten 2001. Nedgangen i overskuddet fra saldert budsjett til regnskap skyldes dels at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten ble 17,5 mrd. kroner lavere enn antatt høsten 2001, dels en re-

duksjon i rente- og utbytteinntekter i Statens petroleumsfond på 1,0 mrd. kroner, og dels en økning i det oljekorrigerte underskuddet på 25,5 mrd. kroner.

Revisjonen i det oljekorrigerte underskuddet kan begrepsmessig deles i to; endringer i underliggende inntekter og utgifter som slår ut i det strukturelle overskuddet, og endringer som kan føres tilbake til konjunktursituasjonen, enkelte andre tilfellige eller forbigående forhold eller regnskapsmessige omlegginger. De sistnevnte endringene oppsummeres i de såkalte korreksjonspostene, jf. boks 3.1.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2002 anslås nå til 36,2 mrd. kroner, jf. tabell 3.1 i boks 3.1. Dette er om lag 10 mrd. kroner mer enn lagt til grunn ved salderingen av statsbudsjettet for 2002 og 8,6 mrd. mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003. Justert for konjunktursituasjonen ble inntektene fra skatter og avgifter fra Fastlands-Norge om lag som lagt til grunn høsten 2001. Dagpengeutbetalingene og netto renteutgifter på statens gjeld og kontantbeholdning ble høyere enn anslått, mens

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

	Regnskap		Anslag på regnskap
	2001	2002	2003
Totale inntekter .....	758,4	691,1	694,2
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet .....	268,9	185,3	178,0
1.1 Skatter og avgifter .....	112,1	89,7	93,9
1.2 Andre petroleumsinntekter .....	156,8	95,6	84,1
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter .....	489,5	505,8	516,1
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge .....	429,6	459,8	469,5
2.2 Andre inntekter .....	60,0	46,0	46,7
Totale utgifter .....	516,8	584,2	586,9
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet .....	25,7	16,1	19,9
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet .....	491,2	568,2	566,9
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens petroleumsfond .	241,6	106,8	107,3
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten .....	243,2	169,2	158,1
= Oljekorrigert overskudd .....	-1,6	-62,4	-50,8
+ Overført fra Statens petroleumsfond .....	0,4	53,4	50,8
= Overskudd på statsbudsjettet .....	-1,2	-9,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens petroleumsfond .....	242,8	115,8	107,3
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond .....	17,2	22,6	21,5
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond .....	258,8	129,4	128,8
<i>Memo:</i>			
Kapital i Statens petroleumsfond pr. 31.12 målt til markedsverdi .....	619,3	604,6	816,1

Kilde: Finansdepartementet.



Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2002. Endringer fra saldert budsjett til regnskap. Mill. kroner

	1 Saldert budsjett	2 Endring	3=1+2 Nysaldert budsjett	4 Endring	5=3+4 Regnskap	6=5-1 Endring fra saldert budsjett til regnskap
<b>A</b> Inntekter utenom petroleums- inntekter .....	514 369	-4 488	509 881	-4 115	505 766	-8 603
1 Skatter og avgifter fra Fast- lands-Norge .....	462 441	4 881	467 322	-7 533	459 789	-2 652
2 Renteinntekter .....	19 569	-2 936	16 632	-114	16 518	-3051
3 Overføringer fra Norges Bank ..	8 857	-8 857	0	0	0	-8 857
4 Andre inntekter .....	23 503	2 424	25 927	3 532	29 459	5 957
<b>B</b> Utgifter utenom petroleumsvirk- somhet .....	551 269	12 018	563 287	4 871	568 158	16 889
1 Renteutgifter .....	17 248	24	17 272	-41	17 230	-18
2 Dagpenger .....	7 052	889	7 941	365	8 306	1 254
3 Andre utgifter .....	526 969	11 105	538 074	4 547	542 622	15 652
<b>C</b> Oljekorrigert overskudd (A+B) .....	-36 900	-16 506	-53 406	-8 986	-62 392	-25 492
<b>D</b> Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten .....	186 770	-16 470	170 300	-1 066	169 234	-17 536
<b>E</b> Avsetning til Statens petroleums- fond .....	149 870	-32 976	116 894	-10 053	106 841	-43 029
<b>F</b> Overskudd før låntransaksjoner (C+D-E) .....	0	0	0	-8 986	-8 986	-8 986
<b>G</b> Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond .....	23 600	-1 300	22 300	273	22 573	-1 027
<b>H</b> Samlet overskudd på statsbud- sjettet og i Statens petroleums- fond (E+F+G) .....	173 470	-34 276	139 194	-9 780	129 414	-44 056

Kilde: Finansdepartementet.

andre utgifter netto økte med 6,6 mrd. kroner. Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2001 til 2002 er i regnskapet anslått til 3¼ pst. Dette er 1¼ prosentpoeng mer enn lagt til grunn da Nasjonalbudsjettet 2002 ble lagt fram og ¾ pst. mer enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2002.

Basert på informasjon om skatteinngangen mv. i 2001 og oppjusterte anslag for lønnsveksten ble anslaget for statens skatte- og avgiftsinntekter fra Fastlands-Norge økt med om lag 6,9 mrd. kroner fra saldert budsjett 2002 til Revidert nasjonalbudsjett 2002. Anslagene i statsregnskapet for 2002 innebærer at denne oppjusteringen av skatte- og avgiftsinntektene for 2002 er reversert. Det var særlig inntektene fra avgifter og etterskuddsskatter som utviklet seg svakere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. Samtidig ble dagpengeutbetalingene til ar-

beidsledige og netto renteutgifter justert opp. Isolert sett bidro disse endringene til å øke det strukturelle underskuddet med om lag 10,3 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2002. I tillegg bidro økte utgifter (netto) utenom renter og dagpenger til å svekke den strukturelle budsjettbalansen med 1,1 mrd. kroner.

Endringer i de såkalte korreksjonspostene bidro til å øke det oljekorrigerte underskuddet i 2002 med 15,3 mrd. kroner fra anslagene i saldert budsjett til regnskap. Den største endringen skyldes at overføringene fra Norges Bank til statsbudsjettet ble 8,3 mrd. kroner lavere enn budsjettert, som følge av et behov for å styrke bankens egenkapital etter den svake utviklingen i internasjonale finansmarkeder gjennom 2002. Videre viste de endelige tallene for gjeldsoppjøret mellom staten og fylkeskommune etter statens overtakelse av spesialisthel-

setjenesten at nedbetalingen av fylkeskommunal gjeld ble 2,9 mrd. kroner større enn anslått ved salderingen av 2002-budsjettet. Andre korreksjonsposter bidro til å øke det oljekorrigerte underskuddet med drøyt 4 mrd. kroner, hvorav konjunkturutviklingen forklarer en betydelig del.

Samlet sett ble inntektene utenom petroleumsinntekter justert ned med 8,6 mrd. kroner fra saldert budsjett til regnskap, mens utgiftene utenom petroleumsvirksomheten ble 16,9 mrd. kroner høyere enn anslått.

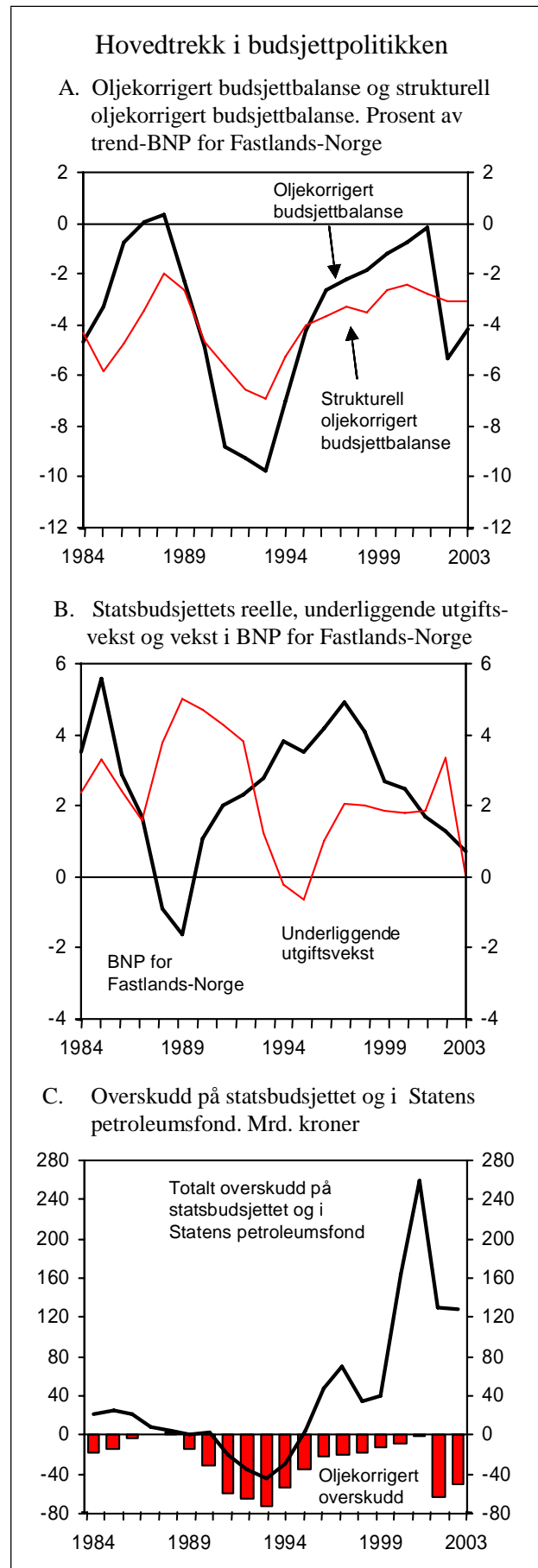
Utviklingen i internasjonale finansmarkeder og styrkingen av norske kroner bidro til at kapitalen i Statens petroleumsfond ble redusert med om lag 15 mrd. kroner gjennom 2002, til tross for at fondet ble tilført 115,8 mrd. kroner fra statsbudsjettet. Ifølge statsregnskapet for 2002 utgjorde kapitalen i fondet ved inngangen til 2003 knapt 605 mrd. kroner. Dette er drøyt 256 mrd. kroner mindre enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2002 og drøyt 61 mrd. kroner mindre enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003.

### 3.1.3 Gjennomføringen av budsjettpolitikken for 2003

Ved salderingen av statsbudsjettet for 2003 ble det lagt opp til et strukturelt, oljekorrigert underskudd for 2003 på 30,7 mrd. kroner. Dette var 4 mrd. kroner over forventet realavkastning av Statens petroleumsfond i 2003, beregnet som 4 pst. av anslått kapital i fondet ved inngangen til året.

Etter dette er anslagene for den økonomiske utviklingen oppdatert med utgangspunkt i reviderte nasjonalregnskapstall for årene 2000–2002. Samtidig viser statsregnskapet for 2002 at skatte- og avgiftsinngangen i 2002 ble lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003 og i Nysaldert budsjett for 2002. Dette innebærer også at anslaget for innbetalte skatter og avgifter i 2003 må justeres ned. Reduksjonen kan først og fremst knyttes til reduserte etterskuddsskatter fra bedrifter og lavere momsinntekter. Sammen med et høyere nivå på dagpengeutbetalingene bidrar dette isolert sett til å øke det strukturelle underskuddet i 2003.

Regjeringens forslag til revisjon av budsjettet for 2003 innebærer at en ikke dekker inn anslagsendringer knyttet til skatteinntekter og dagpengeutbetalinger, og slik at nivået på det strukturelle underskuddet er uendret fra 2002 til 2003. Regjeringens forslag gir et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd i 2003 på 37,6 mrd. kroner. Dette er 13,4 mrd. kroner over forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond ved inngangen til 2003.



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

Tabell 3.4 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2001	2002	2003
A Inntekter utenom overføringer fra Statens petroleumsfond .....	758 440	691 074	694 179
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet .....	268 902	185 308	178 033
1 Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet .....	112 106	89 701	93 900
2 Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet .....	156 796	95 607	84 133
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet .....	123 885	69 095	55 300
– Renteinntekter .....	8 706	6 612	6 200
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd .....	17 892	14 571	17 500
– Andre petroleumsinntekter .....	6 312	5 330	5 133
A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet .....	489 538	505 766	516 146
1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge .....	429 565	459 789	469 496
– Skatt på inntekt, formue og kapital .....	232 732	264 662	271 200
– Produksjonsavgifter .....	196 833	195 127	198 296
2 Overført fra Norges Bank .....	10 685	0	0
3 Renteinntekter .....	18 279	16 518	17 236
4 Andre inntekter .....	31 009	29 459	29 415
B Utgifter utenom overføringer til Statens petroleumsfond .....	516 845	584 233	586 860
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet .....	25 666	16 075	19 931
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet .....	25 018	14 785	18 580
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet .....	648	1 289	1 351
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet .....	491 178	568 158	566 930
1 Kjøp av varer og tjenester .....	104 592	109 887	98 473
– Sivile formål .....	78 337	79 421	69 478
– Forsvarsformål .....	26 255	30 466	28 995
2 Overføringer .....	386 586	458 271	468 457
– Til kommuneforvaltningen .....	95 022	93 831	76 927
– Renteutgifter .....	18 211	17 230	18 794
– Til private og utlandet .....	273 354	347 209	372 736
C.1 Overskudd før overføringer til Statens petroleumsfond .....	241 595	106 841	107 319
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet .....	243 236	169 234	158 102
C.2 = Oljekorrigert overskudd .....	-1 640	-62 392	-50 783
+ Overført fra Statens petroleumsfond .....	409	53 406	50 783
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner .....	-1 231	-8 986	0
D.1 Lånetransaksjoner, netto .....	61 403	80 720	26 868
1 Utlån .....	18 265	33 165	89 706
2 Gjeldsavdrag .....	43 139	47 554	4 984
E.1 Finansieringsbehov, brutto (D.1-C.3) .....	62 635	89 706	26 868

Kilde: Finansdepartementet.

De nye anslagene for Petroleumsfondet og det strukturelle underskuddet understreker at handlingsregelen ikke kan anvendes mekanisk. Siktemålet med handlingsregelen er å sørge for en jevn innfasing av statens inntekter fra petroleumsvirksomheten. Da Regjeringen i Nasjonalbudsjettet 2003 la opp til en høyere bruk av oljeinntekter i 2003 enn det som svarer til forventet realavkastning av Petroleumsfondet, var siktemålet å oppnå en

jevn innfasing av oljeinntekter mellom 2002 og 2004, i tråd med handlingsregelen. Regjeringens forslag til revisjon av budsjettet for 2003 og anslagene i denne meldingen innebærer at det vil ta lengre tid enn tidligere lagt til grunn før en er tilbake til en bruk av oljeinntekter som samsvarer med forventet avkastning av Petroleumsfondet. Dette er illustrert i figur 3.2, som viser utviklingen i det strukturelle underskuddet fram til og med 2003, samt nye an-

Tabell 3.5 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2003. Endringer fra Nasjonalbudsjettet til Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

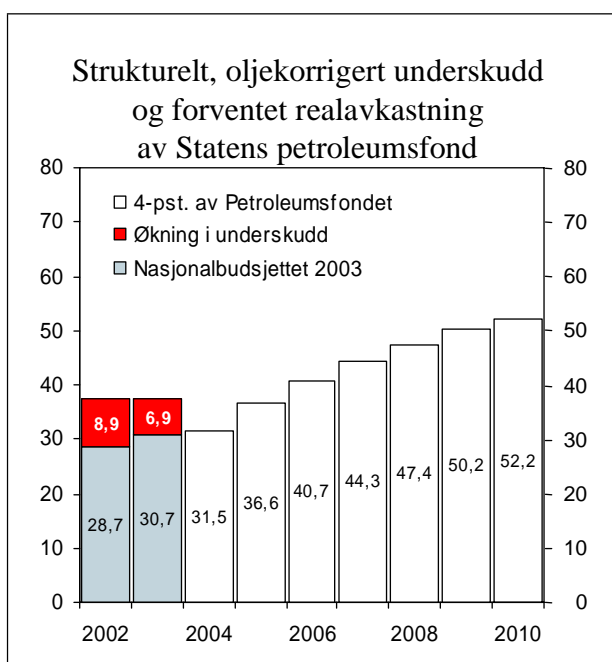
	1 Nasjonal- budsjettet 2003	2 Endring	3=1+2 Saldert budsjett 2003	4 Endring	5=3+4 Revidert nasjonal- budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter .....	528 662	-565	528 098	-11 951	516 146
1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge ....	482 070	-1 751	480 320	-10 824	469 496
2 Renteinntekter .....	20 240	2	20 242	-3 006	17 236
3 Overføringer fra Norges Bank .....	0	0	0	0	0
4 Andre inntekter .....	26 352	1 185	27 536	1 878	29 415
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet .....	563 453	-555	562 899	4 031	566 930
1 Renteutgifter .....	17 670	0	17 670	1 124	18 794
2 Dagpenger .....	7 806	254	8 060	2 477	10 536
3 Andre utgifter .....	537 977	-808	537 169	431	537 600
C Oljekorrigert overskudd (A+B) .....	-34 791	-10	-34 801	-15 982	-50 783
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten .	172 755	10	172 765	-14 663	158 102
E Avsetning til Statens petroleumsfond .....	137 964	0	137 964	-30 645	107 319
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond .....	24 000	0	24 000	-2 500	21 500
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond .....	161 964	0	161 964	-33 145	128 819

Kilde: Finansdepartementet.

slag for utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond fram til og med 2010. Anslagene bygger på en forutsetning om at kronen vil svekke seg framover, i tråd med terminkursene ved utgangen av 1. kvartal i år. En slik utvikling vil langt

på vei reversere den markerte styrkingen av kronen gjennom 2001 og 2002. Figuren viser at en må fram til 2006 før forventet realavkastning av Petroleumsfondet anslås å overstige den bruken av oljeinntekter som det nå legges opp til for 2003.

Regjeringens forslag til revisjon av 2003-budsjettet vil virke om lag nøytralt på aktiviteten i økonomien, målt ved endringen i den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen. Budsjettopplegget er således godt tilpasset den økonomiske situasjonen. Inndekning av anslagsendringene knyttet til skatteinntekter og dagpengeutbetalinger ville ha medført en kraftig innstramning i finanspolitikken i en situasjon der arbeidsledigheten øker markert. Samtidig må innretningen av budsjettpolitikken ta hensyn til at pengepolitikken har fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å skape en stabil utvikling i økonomien. Skal vi sikre langsiktig balanse i norsk økonomi og unngå en kostnadsbestemt og mer langvarig økning i arbeidsledigheten, må kostnadsveksten bli mer på linje med utviklingen hos våre handelspartnere. I tillegg må kronekursen vende tilbake til et nivå som sikrer en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi. Potensialet og behovet for lavere rente og svakere kronekurs er fortsatt betydelig. Finanspolitikken må gi rom for ytterligere lettelse i pengepolitikken.



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

Kilde: Finansdepartementet.

På denne bakgrunn legger Regjeringen opp til følgende hovedlinjer for revisjonen av budsjettet for 2003:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 37,6 mrd. kroner. Dette er en økning på 6,9 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett. Som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge er det strukturelle underskuddet om lag uendret fra 2002 til 2003. Budsjettpolitikken kan dermed karakteriseres som om lag konjunktur-nøytral.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på nær null, etter en vekst på vel 3¼ pst. i 2002. I Nasjonalbudsjettet 2003 ble den reelle utgiftsveksten anslått til om lag ½ pst. Nedjusteringen av anslaget for utgiftsveksten i 2003 må ses i sammenheng med at utgiftsnivået i 2002 ble høyere enn tidligere anslått.
- Endringer i skatte- og avgiftsreglene som reduserer bokførte skatter og avgifter med om lag 140 mill. kroner i 2003, mens påløpte skatter og avgifter øker med om lag 340 mill. kroner. De samlede skatte- og avgiftslettelsene i 2003, dvs. summen av endringer som allerede er vedtatt og de forslagene som nå legges fram, er om lag 8,6 mrd. kroner påløpt og knapt 11,8 mrd. kroner bokført, eksklusive endringer i barnetrygden.
- Den reelle veksten i kommunenes samlede inntekter fra 2002 til 2003 kan nå anslås til om lag 2 pst., eller om lag 4 mrd. kroner. Veksten er regnet med utgangspunkt i foreløpige regnskaps-tall for 2002, der skatteinntektene ble 2 mrd. kroner lavere enn i Nasjonalbudsjettet 2003. Kommunesektorens frie inntekter anslås å øke med knapt 0,9 pst., eller om lag 1,3 mrd. kroner, jf. avsnitt 3.2.

I forbindelse med denne meldingen fremmer Regjeringen forslag om netto reduserte utgifter (utenom dagpenger og regnskapsmessige korreksjoner) på 1,2 mrd. kroner, mens forslagene på inntektssiden innebærer uendret inntektsnivå.

På utgiftssiden foreslås bl.a. økte bevilgninger til innvandringsformål på om lag 1 mrd. kroner, 300 mill. kroner i økte bevilgninger til innsattsstyrt finansiering av helseforetakene og om lag 150 mill. kroner til økt bostipend for elever i videregående opplæring. Nye opplysninger innebærer reduserte utgifter i folketrygden på vel 1,3 mrd. kroner, reduserte utgifter til rentestøtte i Statens lånekasse for utdanning på 187 mill. kroner og lavere utgifter til Statens pensjonskasse på 184 mill. kroner. Stortinget har vedtatt påplusninger i forhold til Regjeringens forslag når det gjelder tiltak i forbindelse med situasjonen i kraftmarkedet og i arbeidsmarkedspolitikken. Deler av de påplusningene som regjeringspartiene ikke har sluttet seg til, foreslår Regjeringen nå å reversere (150 mill. kroner).

Reserveavsetningen under ymseposten er redusert med om lag 1,2 mrd. kroner. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at lønnsveksten er nedjustert fra 5 til 4½ pst., noe som reduserer statens utgifter i forbindelse med stats- og trygdeoppgjørene.

På inntektssiden er den største bevilgningsendringen knyttet til reduserte renteinntekter fra statsbankene på om lag 1,7 mrd. kroner. Inntekter fra utbyttebetalinger, særlig fra Telenor og Statkraft, øker med til sammen 610 mill. kroner i forhold til saldert budsjett. Regjeringens prioriteringer og inndekningsforslag er nærmere omtalt i St.prp. nr. 65 (2002–2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003.

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

	2001	2002	2003	2004 <sup>1)</sup>
Inntekter .....	260,5	191,8	179,6	174,0
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet .....	243,2	169,2	158,1	146,9
– Renteinntekter og utbytte mv. ....	17,2	22,6	21,5	27,1
Utgifter .....	0,4	53,4	50,8	51,4
– Overføring til statskassen .....	0,4	53,4	50,8	51,4
Overskudd i Statens petroleumsfond .....	260,1	138,4	128,8	122,7
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi .....	619,3	604,6	816,1	984,4
Memo: Netto avsetning fra statsbudsjettet .....	242,8	115,8	107,3	95,6

<sup>1)</sup> Teknisk framskriving  
Kilde: Finansdepartementet.

Statsbudsjettets oljekorrigerte underskudd i 2003 anslås nå til 50,8 mrd. kroner, som er 16,0 mrd. kroner mer enn i saldert budsjett. Det oljekorrigerte underskuddet dekkes ved en tilsvarende overføring fra Statens petroleumsfond. Forskjellen mellom det oljekorrigerte underskuddet og det strukturelle underskuddet i 2003 skyldes at skatteinntektene er lavere enn i en normal konjunktursituasjon, samtidig som overføringene fra Norges Bank og netto renteinntektene fra Norges Bank og utlandet er lavere enn sine normalnivåer, jf. boks 3.1.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 158,1 mrd. kroner i 2003. Dette er 14,7 mrd. kroner mindre enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003. Anslaget på gjennomsnittlig oljepris i 2003 er oppjustert fra 180 kroner pr. fat i Nasjonalbudsjettet til 190 kroner pr. fat i denne meldingen. Dette motvirkes av at innbetalte oljeskatter har vært lavere enn lagt til grunn, samt av noe høyere statlige investeringer i oljevirkosomheten.

Medregnet renter og utbytte mv. i Statens petroleumsfond anslås et samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond i 2003 på 128,8 mrd. kroner. Dette er 33,1 mrd. kroner lavere enn i saldert budsjett. Ved utgangen av 2003 anslås den samlede kapitalen i Statens petroleumsfond til om lag 816 mrd. kroner. Tilsvarende anslag i Nasjonalbudsjettet 2003 var på 846 mrd. kroner.

Det nye anslaget for fondskapitalen er basert på fondsverdien ved utgangen av 2002, samt en forutsetning om 4 pst. realavkastning på porteføljen målt i Petroleumsfondets valutakurv i 2003. Videre er det lagt til grunn at kronekursen utvikler seg i samsvar med terminkursene ved utgangen av 1. kvar-

tal. Samlede netto overføringer fra statskassen til Petroleumsfondet i løpet av 2003 er anslått til drøyt 107 mrd. kroner. Det vises for øvrig til avsnitt 2.4 for en nærmere omtale av oljeprisforutsetninger og petroleumsvirksomheten.

Den svake utviklingen i internasjonale aksjemarkeder fortsatte i 1. kvartal i år. Fra utgangen av fjoråret til utgangen av 1. kvartal i år hadde Petroleumsfondets referanseportefølje en avkastning på -8 pst. Dette er lavere enn det som teknisk ligger inne i framskrivingene av fondskapitalen, og vil kunne påvirke Petroleumsfondets resultater for 1. kvartal som Norges Bank legger fram den 27. mai. Aksjekursene steg imidlertid markert i april og fram til 12. mai, og den svake utviklingen i 1. kvartal er reversert.

### 3.1.4 Utviklingen i offentlige finanser

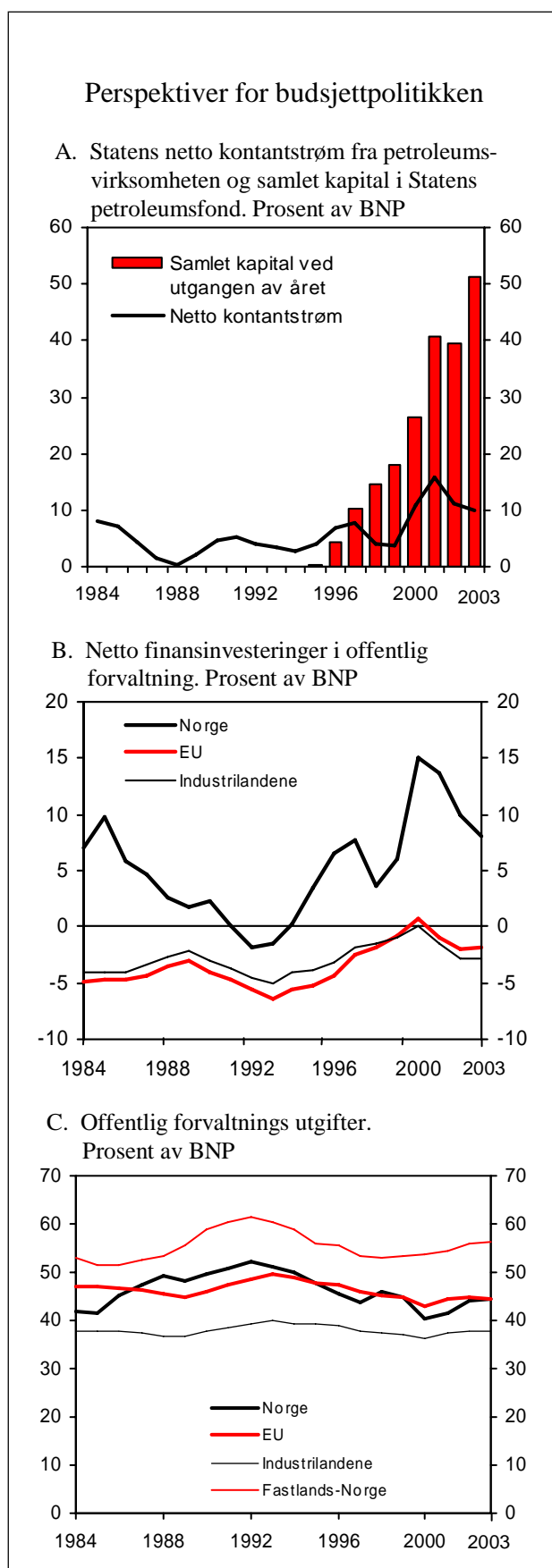
Tabell 3.7 viser utviklingen i offentlig forvaltnings budsjettoverskudd (nettofinansinvesteringer), basert på definisjonene i nasjonalregnskapet. Nettofinansinvesteringer tilsvare overskuddsbegrepet som benyttes i Maastricht-kriteriene for offentlige finanser. I tillegg til statsbudsjettet og Statens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

Statsforvaltningens samlede nettofinansinvesteringer falt fra 218,4 mrd. kroner i 2001 til 147,5 mrd. kroner i 2002. For 2003 anslås statens nettofinansinvesteringer nå til 135,3 mrd. kroner. Det særskilt

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

	2001	2002	2003
A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi .....	218 400	147 493	135 271
Statsbudsjettets overskudd .....	-1 231	-8 986	0
Overskudd i Statens petroleumsfond .....	260 055	138 401	128 819
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap .....	3 111	8 208	5 381
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet <sup>1)</sup> .....	-2 772	18 700	798
Kapitalinnskudd i forretningsdriften .....	-40 763	-8 830	274
B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi ..	-9 719	5 121	-6 106
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi .....	-10 065	8 879	-8 862
Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter .....	346	-3 758	2 756
C. Offentlig forvaltnings finansinvesteringer (=A+B) .....	208 681	152 614	129 166
Målt som andel av BNP .....	13,7	10,0	8,1

<sup>1)</sup> Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.  
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.3 Perspektiver for budsjettpolitikken  
Kilde: Finansdepartementet.

høye nivået på statsforvaltningens samlede nettofinansinvesteringer i 2001 må ses i sammenheng med høye oljeinntekter. For 2002 trekkes statsforvaltningens nettofinansinvesteringer ned av gjeldsoppgjøret overfor fylkeskommunene på drøyt 21 mrd. kroner i forbindelse med sykehusreformen.

Foreløpige regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå viser at kommuneforvaltningen fikk et overskudd på 8,9 mrd. kroner i fjor etter et underskudd på 10,1 mrd. kroner i 2001, målt til bokført verdi. For 2003 anslås det et underskudd på 8,9 mrd. kroner. Overskuddet i 2002 må ses i lys av statens nedbetaling av fylkeskommunal gjeld.

De samlede nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning ble redusert fra 208,7 mrd. kroner i 2001 til 152,6 mrd. kroner i 2002, ifølge foreløpige anslag. For 2003 anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning til 129,2 mrd. kroner, tilsvarende 8,1 pst. av BNP.

Offentlig forvaltnings nettofordringer ved utgangen av 2003, medregnet kapitalen i Petroleumsfondet og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, anslås til om lag 1125 mrd. kroner, tilsvarende drøyt 70 pst. av BNP. Oppbyggingen av statens finansformue er i hovedsak knyttet til inntektene fra olje- og gassvirksomheten, og har dermed delvis en motpost i uttapping av petroleumreservene i Nordsjøen.

Utviklingen i offentlige utgifter for Norge sammenliknet med EU-landene og landene i OECD-området er vist i figur 3.3C. Tallene for Norge er basert på anslagene i denne meldingen. Det framgår av figuren at de offentlige utgiftene sank fra 52,1 pst. av BNP i 1992 til 44,8 pst. av BNP i 1999. De offentlige utgiftene som andel av BNP for Fastlands-Norge ble redusert fra 61,4 pst. i 1992 til 53,3 pst. i 1999. Som følge av dempet vekst i fastlandsøkonomien de siste årene økte utgiftsandelen i forhold til Fastlands-Norges BNP til 55,9 pst. i 2002, og for 2003 anslås andelen til 56,3 pst.

Utgiftsnivået for offentlig forvaltning i Norge, målt som andel av BNP, har de siste årene vært på linje med gjennomsnittet for EU-landene, men høyere enn gjennomsnittet for landene i OECD-området. Relativt lave utgiftsnivåer i land som USA og Japan bidrar til at gjennomsnittet for OECD-området trekkes ned i forhold til gjennomsnittet for EU-landene. Ved sammenlikning av nivået på offentlige utgifter må en ta hensyn til at landenes gjeldssituasjon kan variere betydelig. For EU-landene under ett bidrar høy offentlig gjeld til at renteutgifter utgjør en betydelig del av de offentlige utgiftene.

### 3.1.5 Handlingsrommet i budsjettpolitikken framover

Tabell 3.8 viser utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond og det strukturelle budsjettunderskuddet fram til og med 2010. Tallene for forventet realavkastning fra og med 2004 er basert på anslagene for utviklingen i statens netto kontantstrøm i denne meldingen. 2003-tallet for det strukturelle budsjettunderskuddet følger av budsjettforslaget for inneværende år. For de påfølgende årene er det strukturelle underskuddet beregningsteknisk holdt uendret på 2003-nivå, inntil en i 2006 er tilbake på banen som følger av anslag på forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Med dette utgangspunktet er avsetningen til Statens petroleumsfond i 2004 anslått til 95,6 mrd. kroner, jf. tabell 3.6.

Tabellen illustrerer at rommet for innfasing av petroleumsinntekter i perioden 2001–2005 nå anslås til 3,4 mrd. kroner, målt i 2003-priser. Dette er vel 20 mrd. kroner mindre enn anslått våren 2001. Revisjonen skyldes dels at anslaget for det strukturelle underskuddet i 2001 er blitt justert opp, dels at anslaget for forventet realavkastning av Statens petroleumsfond ved inngangen til 2005 er blitt justert ned.

Målt i løpende priser er det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet for 2001 justert opp med drøyt 10 mrd. kroner i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2001. Det faktiske oljekorrigerte budsjettunderskuddet ble 3,7 mrd. lave-

re i 2001 enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2001. Endringer i korreksjonspostene trakk derimot det strukturelle underskuddet opp med rundt 14 mrd. kroner. Den viktigste posten er aktivitetskorreksjoner, som er økt med om lag 12 mrd. i forhold til anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2001. Denne økningen kan blant annet føres tilbake til revisjoner av nasjonalregnskapstall og nye anslag for den økonomiske utviklingen. De reviderte aktivitetskorreksjonstallene som nå legges til grunn, innebærer samlet sett at mer av den observerte skatteinngangen i 2001 kan forklares av høykonjunkturen i norsk økonomi enn tidligere beregnet. Målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet var dermed bruken av petroleumsinntekter i 2001 større enn tidligere lagt til grunn.

Anslaget for det strukturelle underskuddet i 2002 er også blitt justert betydelig opp. Omregnet til 2003-priser økte anslaget for det strukturelle underskuddet i 2002 med 10,6 mrd. kroner fra saldert budsjett 2002 til regnskap 2002. Som omtalt i avsnitt 3.1.2, hadde denne oppjusteringen i betydelig grad en motpost i økte utgifter.

Forventet realavkastning av Statens petroleumsfond i 2005 anslås nå til 36,6 mrd. 2003-kroner, mot 45,8 mrd. 2003-kroner i Revidert nasjonalbudsjett 2001. Revisjonen forklares av at anslaget på kapitalen i Statens petroleumsfond ved utgangen av 2004 er nedjustert med knapt 250 mrd. kroner.

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

	Mrd. kroner løpende priser			Mrd. kroner faste 2003-priser			Strukturelt, oljekorrigert underskudd, pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge
	Statens petroleumsfond, inngang til året	Forventet avkastning 4. pst. regel	Strukturelt, oljekorrigert underskudd	Forventet avkastning 4. pst. regel	Strukturelt, oljekorrigert underskudd	Endring fra året før	
2001 ...	386,6	–	30,7	–	33,2	–	2,8
2002 ...	619,3	24,8	36,2	25,7	37,6	4,4	3,1
2003 ...	604,6	24,2	37,6	24,2	37,6	0,0	3,1
2004 ...	816,1	32,6	38,9	31,5	37,6	0,0	3,0
2005 ...	984,4	39,4	40,4	36,6	37,6	0,0	3,0
2006 ...	1 136,3	45,5	45,5	40,7	40,7	3,1	3,2
2007 ...	1 281,4	51,3	51,3	44,3	44,3	3,6	3,4
2008 ...	1 424,0	57,0	57,0	47,4	47,4	3,1	3,6
2009 ...	1 565,7	62,6	62,6	50,2	50,2	2,8	3,8
2010 ...	1 689,4	67,6	67,6	52,2	52,2	2,0	3,9



Tabell 3.9 Langsiktig innstrammingsbehov beregnet som nødvendig økning i samlet skattenivå i forhold til nivået i 2002. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

	2002	2010	2020	2030	2040	2050
Skatteandel .....	47,3	44,9	45,4	49,4	53,9	55,6
Innstrammingsbehov .....		-2,4	-1,9	2,1	6,6	8,3

Kilde: Finansdepartementet.

Rundt en femdel av denne nedjusteringen kan tilskrives lavere anslag for akkumulert kontantstrøm, blant annet som følge av lavere produksjon enn forventet. Resten skyldes at fondets avkastning har blitt lavere enn anslått, både regnet i utenlandsk valuta og som følge av styrkingen av kronen.

Tabell 3.8 viser at bruken av petroleumsinntekter både i 2002 og 2003 ligger betydelig over forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond. For syvårs-perioden 2004 til 2010 kan rommet for ytterligere innfasing av petroleumsinntekter nå anslås til 14,5 mrd. 2003-kroner, eller om lag 2 mrd. kroner i gjennomsnitt pr. år.

### 3.1.6 Utviklingen i offentlige finanser på lang sikt

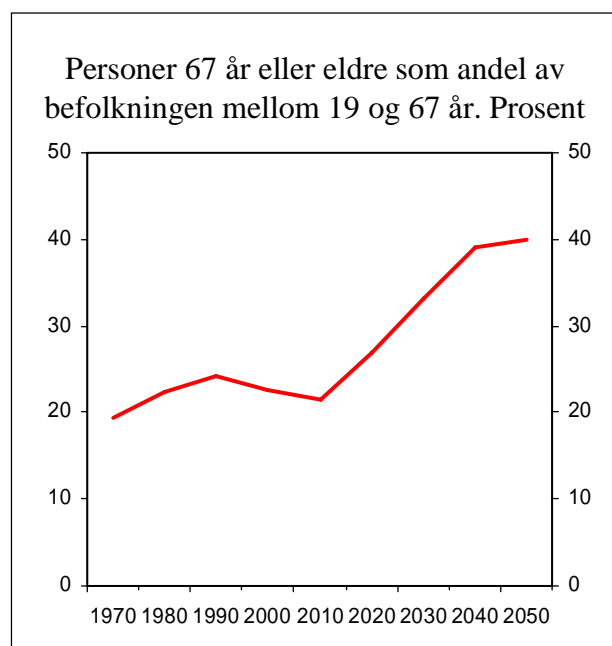
Aldringen av befolkningen og utviklingen i pensjonsutgiftene vil de neste tiårene gi et sterkt press i retning av økte utgifter over offentlige budsjetter. Ifølge middels vekst-alternativet i Statistisk sentralbyrås nyeste befolkningsframskrivning ventes antallet personer som er 67 år eller eldre å øke betydelig fram til 2050. Målt i forhold til antall personer mellom 19 og 67 år er økningen i denne gruppen anslått til 80 pst. Dersom regelverket i folketrygden og standard og dekningsgrad for offentlige tjenester videreføres som i dag, vil både pensjonsutgiftene og utgiftene til helse- og omsorgstjenester vokse kraftig de neste tiårene. Til tross for oljeinntektene vil det etter hvert bli nødvendig å øke inntektene eller redusere veksten i offentlige utgifter i forhold til det som isolert sett følger av befolkningsutviklingen.

Nye, langsiktige makroøkonomiske beregninger peker i retning av et inndeckningsbehov i offentlige finanser som øker til drøyt 8 pst. av Fastlands-Norges BNP fram mot 2050. I tabell 3.9 er dette inndeckningsbehovet illustrert i form av nødvendig økning i samlet skattenivå i forhold til nivået i 2002. Den økonomiske utviklingen vil bidra til en viss økning i skattenivået, også ved uendret skattesystem. Dette skyldes bl.a. økte skatteinntekter fra pensjonistene etter hvert som pensjonsutbetalingene vokser. Siden økningen i pensjonsutgiftene med da-

gens regelverk ser ut til å bli sterkere i Norge enn i gjennomsnitt for OECD-landene, jf. nedenfor, og skattenivået i Norge i dag er høyt, vil en utvikling i tråd med tabell 3.9 trolig likevel bety at skattenivået i Norge etter hvert vil bli svært høyt i internasjonal sammenheng.

Det betydelige langsiktige inndeckningsbehovet understreker nødvendigheten av å gjennomføre en pensjonsreform som reduserer veksten i de framtidige utbetalingene, for eksempel ved at den faktiske avgangsalderen fra arbeidslivet heves når levealderen øker. Også på andre områder er det påkrevd å finne fram til strukturelle tiltak som reduserer den underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter. Alternativt må inntektene økes.

I beregningene bak tabell 3.9 er det forutsatt at de løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten spares i Statens petroleumsfond og at budsjettpolitikken følger handlingsregelen. Videre antas folketrygdens regelverk å ligge fast, samtidig som grunnbeløpet (G) reguleres i takt med lønnsutviklingen. Det antas at veksten i standard og dekningsgrad innen kommunal tjenesteyting og i spesi-



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

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.10 Utgifter til alders- og uførepensjon. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

	2002	2010	2020	2030	2040	2050
Andel av Fastlands-BNP .....	9,2	10,8	13,6	16,5	18,8	19,7

Kilde: Finansdepartementet.

alishelsetjenesten fra de siste tiårene stopper opp. Ressursinnsatsen innen disse tjenesteområdene vil dermed følge utviklingen i befolkningen i de relevante aldersgruppene, noe som like fullt innebærer at timeverkene øker med drøyt 60 pst. i løpet av beregningsperioden.

Den forutsatte utviklingen i utbetalingen av alders- og uførepensjon fra folketrygden er den viktigste enkeltfaktoren bak behovet for å styrke offentlige finanser (i beregningen illustrert ved utviklingen i skattenivået). Som andel av BNP for Fastlands-Norge anslås disse utgiftene å øke fra vel 9 pst. i 2002 til nærmere 20 pst. i 2050, jf. tabell 3.10. En betydelig del av utgiftsveksten skyldes økningen i andelen eldre. I tillegg øker disse utbetalingene som følge av at gjennomsnittspensjonisten vil ha krav på større tilleggspensjon i framtiden enn i dag.

Også antall uførepensjonister er forutsatt å vokse kraftig. Denne veksten skyldes blant annet endringer i sammensetningen av arbeidsstyrken framover, med en forskyvning mot de eldre aldersgruppene.

Aldringen av befolkningen vil også påvirke andre utgiftsposter på offentlige budsjetter. Utgiftene til helse- og omsorgstjenester øker gjennomgående

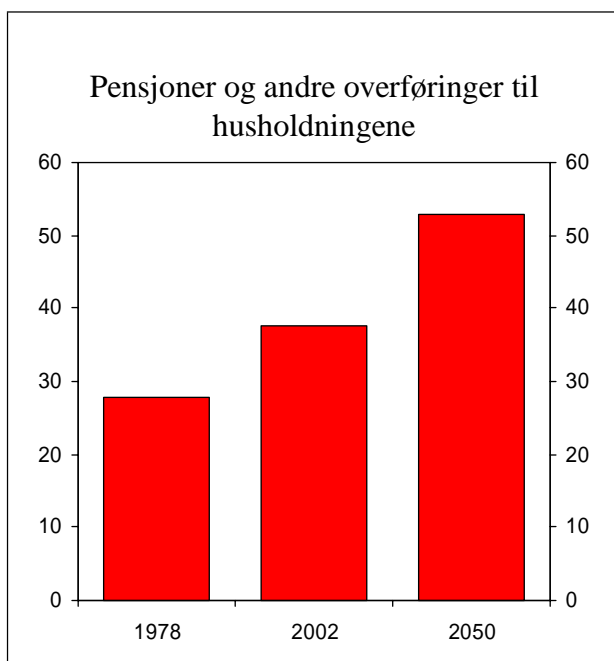
med alderen. En betydelig del av bruken av disse tjenestene er knyttet til de siste leveårene. Økende levealder kan derfor trekke i retning av lavere kostnader til helse- og omsorg for yngre pensjonister. På den annen side vil økt inntektsnivå trolig øke forventningene til tilgjengelighet og kvalitet. I framskrivningene har en på usikkert grunnlag antatt at alle aldersgrupper vil ha samme forbruk av offentlig finansierte helse- og omsorgstjenester pr. person i 2050 som i dag.

Veksten i pensjonsutgiftene betyr at en økende del av offentlige utgifter må brukes til overføringer til husholdningene. Figur 3.5 illustrerer denne utviklingen ved en beregning der innstrammingsbehovet teknisk er håndtert ved å øke skattene. Dette illustrerer at uten politiske tiltak vil pensjonsutgiftene legge et kraftig press på det offentlige tjenestetilbudet.

Også andre vestlige land vil få en økende andel eldre i befolkningen utover i århundret. I tråd med dette ventes offentlige utgifter til alderspensjoner å øke i OECD-området sett under ett fram mot 2050, jf. tabell 3.11. Tabellen viser at utgiftene til offentlige alderspensjoner i 2000 var relativt lave i Norge sammenliknet med nivået i andre OECD-land. På grunn av sterk vekst framover ventes disse utgiftene likevel å ligge klart over det internasjonale gjennomsnittet i 2050. Dette skyldes ikke at den demografiske utviklingen er spesielt ugunstig i Norge framover, men forskjeller i pensjonssystemet:

- Modning av pensjonssystemet vil bidra til en betydelig vekst i den gjennomsnittlige utbetalingen til pensjonister i Norge.
- Økt pensjonsopptjening som følge av økt yrkesdeltaking og høyere inntekt blant kvinner, trekker i samme retning.
- Mange andre land har gjennomført reformer som bidrar til å trekke gjennomsnittsutbetalingen pr. pensjonist vesentlig ned. Dette gjelder bl.a. overgang fra full lønnsindeksering til indeksering mot priser eller andre størrelser som vokser langsommere enn lønn.
- Flere andre OECD-land har økt pensjonsalderen.

Norge har dessuten mindre rom for økning i sysselsettingen enn mange andre land, ettersom ledigheten i utgangspunktet er lav og den kvinnelige yrkesdeltakelsen er høy i internasjonal sammenheng.



Figur 3.5 Pensjoner og andre overføringer til husholdningene. Prosent av offentlige utgifter.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.11 Offentlige utgifter til alderspensjon i noen OECD-land. Prosent av BNP

	2000	Endring 2000–2050	2050
OECD-landene <sup>1)</sup> .....	7,4	3,4	10,8
Norge, OECD-tall <sup>2)</sup> .....	6,5	6,9	13,4
Norge, nye tall <sup>3)</sup> .....	5,9	9,4	15,3

<sup>1)</sup> Gjennomsnittet av de 21 landene det finnes tall for.

<sup>2)</sup> Tallene er målt i prosent av BNP for Fastlands-Norge.

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

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

I tillegg vil den anslåtte nedgangen i petroleumsproduksjonen i Norge i tiårene framover trekke veksten i samlet BNP ned. Det siste forholdet betyr at for Norge gir utviklingen i pensjonsutgiftene målt i forhold til Fastlands-Norges BNP et mer dekkende bilde av pensjonsutfordringen.

Mens utgifter til pensjoner, helse og omsorg ventes å stige kraftig framover, vil petroleumsinntektene falle markert. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten utgjorde 14 pst. av Fastlands-Norges BNP i 2002. Denne andelen er antatt å falle til et nivå på vel 6 pst. i 2010 og videre ned under 2 pst. mot midten av århundret, jf. figur 3.6.

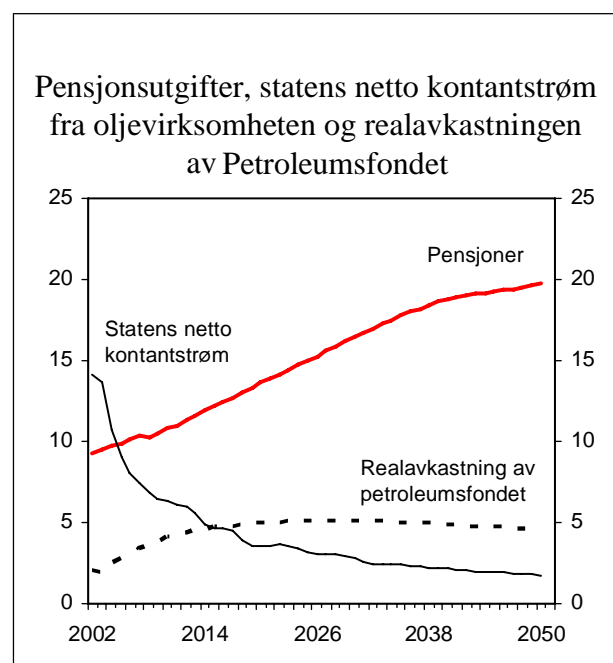
Budsjettpolitikken er i framskrivningene forutsatt å følge handlingsregelen, dvs. at en ikke tærer på fondskapitalen, men bare bruker realavkastningen av Petroleumsfondet. Dette innebærer at kapitalen i Petroleumsfondet, og dermed også avkastningen, vil vokse som andel av Fastlands-Norges BNP fram til omtrent 2020, for deretter å ligge noenlunde stabilt de neste tiårene. Selv med såpass forsiktig bruk de nærmeste årene, vil avkastningen på Petroleumsfondet på det meste bare utgjøre drøyt 5 pst. av verdiskapningen i fastlandsøkonomien, jf. figur 3.6.

Petroleumsressursene vil kunne gi et varig bidrag til dekning av offentlige utgifter. Bidraget er imidlertid ikke av en slik størrelsesorden at det eliminerer behovet for å foreta strenge prioriteringer i offentlige budsjetter slik også andre land i Europa har måttet gjøre. Dette inntrykket forsterkes av at skattenivået i Norge i utgangspunktet er høyt i internasjonal sammenheng.

Økt sysselsetting vil isolert sett redusere inn-dekningsbehovet i offentlige finanser, særlig dersom økningen skyldes høyere gjennomsnittlig pensjonsalder. Grunnen er at dette både gir færre trygdemottakere og flere yrkesaktive. Økt produktivtetsvekst vil derimot ikke uten videre løse de statsfinansielle problemene skissert ovenfor. Riktignok gir økt økonomisk vekst høyere skatteinntekter, men økt vekst innebærer også høyere offentlige

lønns- og pensjonsutgifter. Dessuten vil økt real-lønn redusere betydningen av statens formues- og petroleumsinntekter som kilde til finansiering av pensjoner og offentlig tjenesteyting.

For å belyse i hvilken grad budsjettpolitikken er opprettholdbar på lang sikt har Finansdepartementet siden 1995 jevnlig presentert såkalte generasjonsregnskapsberegninger basert på siste års budsjettforslag, jf. boks 3.2. I beregningene er det antatt at dagens standard og dekningsgrad for offentlig finansierte tjenester og regelverket i folketrygden videreføres og at nettoskattene over tid holdes konstante på alle alderstrinn, korrigert for real-lønnsutviklingen. Gitt disse forutsetningene angir innstrammingsbehovet hvor mye høyere nettoskattene måtte ha vært i dag for å oppnå langsiktig balanse i offentlige budsjetter.



Figur 3.6 Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon, statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og disponible petroleumsinntekter etter handlingsregelen. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

### Boks 3.2 Generasjonsregnskap

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

Utgangspunktet for generasjonsregnskapsberegningene i denne meldingen er de reviderte budsjettanslagene for offentlig forvaltning for 2003. Det anslås hvor stor del av skatte- og avgiftsinntektene i 2003 som kommer fra kvinner og menn i ulike aldre. En tilsvarende fordeling etter kjønn og alder foretas for de offentlige overføringene og utgiftene til offentlig forbruk knyttet til helse-, utdannings- og omsorgsformål. Dette gir grunnlag for å beregne hvor store »netto overføringer» hver enkelt gruppe mottar. De budsjettpostene som vanskelig kan fordeles på enkeltmottakere, for eksempel offentlige utgifter til fellesformål som forsvar og kollektivtransport, fordeles likt på alle individer, og antas å vokse med summen av reallønnsveksten (som i slike langsiktige beregninger er lik produktivitetsveksten) og veksten i befolkningen.

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

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

Det er nå gjennomført nye beregninger av generasjonsregnskapet basert på budsjettforslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2003. Generasjonsregnskapet antyder alt i alt et innstrammingsbehov på i størrelsesorden 50–75 mrd. kroner for at en skal være i generasjonsmessig balanse. Dette tilsvarer 4–6 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Til sammenlikning viste beregninger i Nasjonalbudsjettet 2002 et innstrammingsbehov på 0–20 mrd. kroner. Omkring 25–30 mrd. kroner av økningen i innstrammingsbehovet skyldes innarbeiding av de nye befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå. Et høyere strukturelt budsjettunderskudd bidrar også til å svekke den generasjonsmessige balansen i forhold til tidligere beregninger.

## 3.2 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi

### 3.2.1 Noen bakgrunnstall

Det har vært sterk vekst i kommuneforvaltningens aktivitet gjennom det siste tiåret, jf. figurene 3.7A-D. Dette skyldes både forbedringer av eksisterende tjenestetilbud og at sektorens oppgaver er blitt mer omfattende. Blant annet har det vært satset sterkt på barnehageutbygging, og det er blitt gjennomført omfattende reformer i grunnskolen og i videregående utdanning. Reformen for psykisk utviklingshemmede og eldresatsingen har også krevd store ressurser. Aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen er imidlertid betydelig dempet de siste årene.

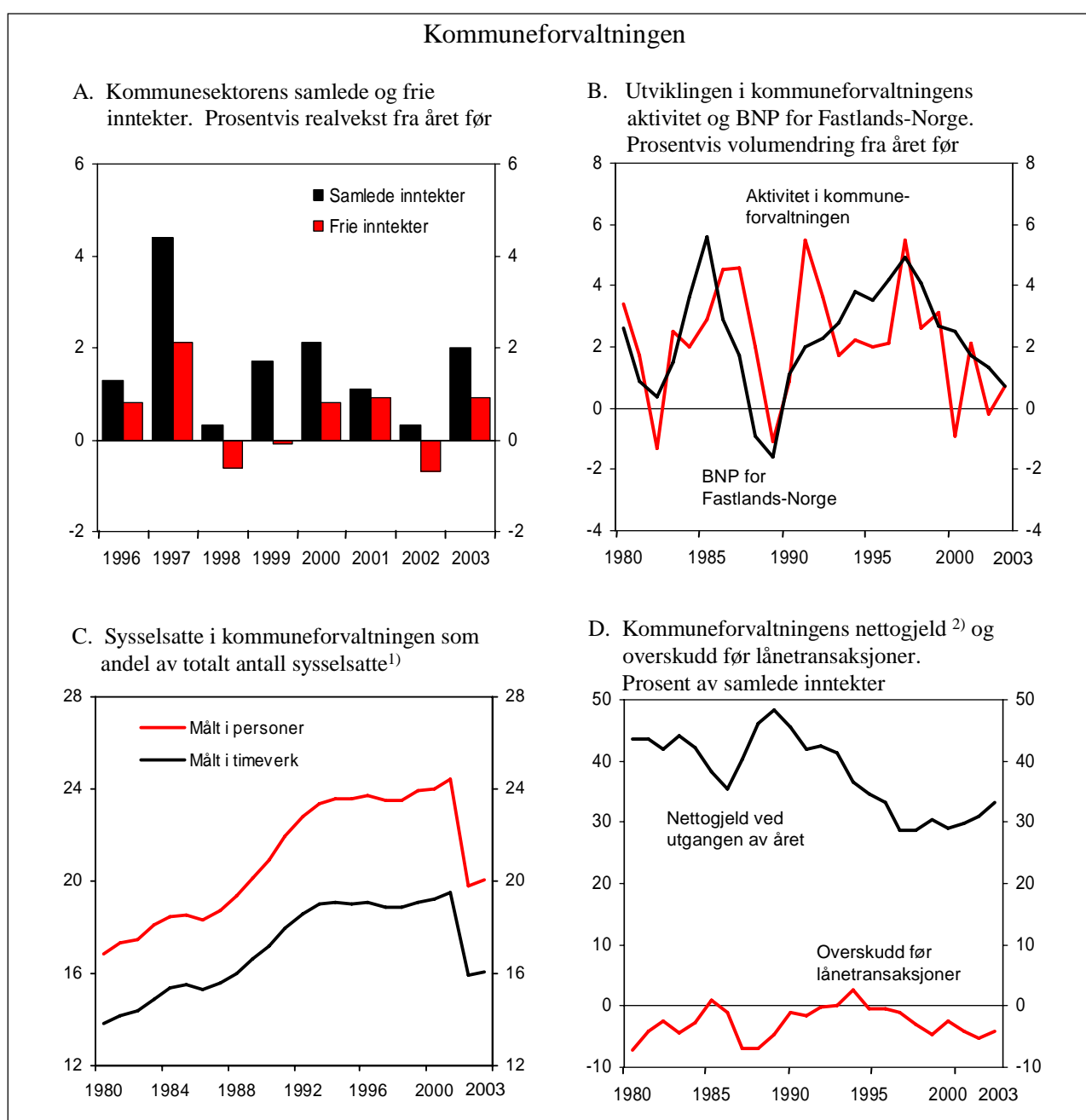
Fra 1991 til 2001 økte kommunesektorens inntekter reelt sett med om lag 21 pst., eller nærmere 43 mrd. 2003-kroner, tilsvarende en gjennomsnittlig årlig vekst på om lag 1,9 pst. Inntektsveksten må

ses i sammenheng med at det i denne perioden ble lagt nye oppgaver til kommuner og fylkeskommuner. Foreløpige regnskapstall viser at sektorens samlede inntekter reelt sett økte med 0,3 pst. i 2002. Den svake inntektsveksten i fjor må ses i lys av at skatteinntektene i 2002 ble drøyt 2 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003.

Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge har kommunesektorens inntekter ligget stabilt på i overkant av 20 pst. gjennom mesteparten av det siste tiåret. Foreløpige tall viser at andelen falt til drøyt 17 pst. i 2002, som følge av overføringen av sykehuse til staten. Utviklingen i kommunesektorens

inntekter og utgifter framgår av tabell 2.17 i vedlegg 2 Bakgrunnstabeller.

I figur 3.7B er aktivitetsveksten i kommunesektoren sammenholdt med veksten i Fastlands-Norges BNP fra 1980 og fram til i dag. For å måle utviklingen i den økonomiske aktiviteten i kommuneforvaltningen bruker bl.a. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi en indikator der endringer i sysselsettingen målt i timeverk, produktinnsats (vareinnsats) i faste priser og bruttorealinvesteringer i faste priser veies sammen.



Figur 3.7 Kommuneforvaltningen

<sup>1)</sup> Reduksjonen i kommunal sysselsetting fra 2001 til 2002 skyldes at ansvaret for spesialhelsetjenesten er overført fra fylkeskommunene til staten.

<sup>2)</sup> Nettogjelden i kommuneforvaltningen er utenom fordringer i kommunale foretak og gjeld knyttet til langsiktige pensjonsforpliktelser.

Aktiviteten i kommunesektoren økte betydelig mer enn BNP for Fastlands-Norge i andre halvdel av 1980-årene og fram til 1992. Deretter har aktiviteten i kommunesektoren gjennomgående vokst langsommere enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien, selv om enkelte år viser det motsatte bildet. I 1997 økte aktiviteten i kommunesektoren med 5,5 pst., i første rekke som følge av høye investeringer i forbindelse med grunnskolereformen. I 2000 var det en svak nedgang i aktivitetsnivået i kommunesektoren (- 0,9 pst.), pga. et fall i investeringene på 8 pst. Til sammenlikning var veksten i Fastlands-Norges BNP dette året på 2,5 pst. I 2001 økte igjen aktivitetsnivået noe mer enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien. For 2002 er veksten i aktivitetsnivået i kommunesektoren anslått å være om lag uendret i forhold til året før, mens veksten i Fastlands-Norges BNP ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall kan anslås til 1,3 pst.

Fram til 2001 utgjorde sysselsettingen i kommuneforvaltningen i underkant av 20 pst. av samlet sysselsetting i Norge, målt i utførte timeverk. Andelen ble redusert til knapt 16 pst. i 2002 som følge av overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til staten. Samlet for perioden 1991–2001 har den kommunale sysselsettingen målt i timeverk steget med i overkant av 17 pst., tilsvarende om lag 1,6 pst. i gjennomsnitt pr. år. Målt i antall personer økte den kommunale sysselsettingen som andel av total sysselsetting på begynnelsen av 1990-tallet, for deretter å holde seg relativt stabil fra 1993 til 1998. Dette må ses i sammenheng med motkonjunkturpolitikken de første årene på 1990-tallet og den sterke, generelle sysselsettingsveksten i de etterfølgende årene. Fra 1998 til 2001 økte den kommunale sysselsettingsandelen til 24,4 pst., for deretter å falle til om lag 20 pst. i 2002, da spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunene til staten, jf. figur 3.6C. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av samlet sysselsetting større målt i personer enn i timeverk.

Med unntak av 2000 og 2002 har aktiviteten i kommunesektoren de siste årene økt klart sterkere enn inntektene. Dette reflekteres i økte underskudd mot slutten av 1990-tallet, jf. figur 3.7D. Kommuneforvaltningens underskudd utgjorde i 2002 anslagsvis 5,2 pst. av de samlede inntektene. Underskuddene skyldes både høye investeringer og svake driftsresultater. Fra og med 1996 må nivået på underskuddene ses i sammenheng med grunnskolereformen og eldresatsingen. Finansieringsmåten for disse reformene medfører at kommunesektorens investeringsutgifter direkte reduserer overskuddet i investeringsperioden, mens største-

delen av de statlige overføringene knyttet til å dekke disse utgiftene tilføres kommunene over en lengre tidsperiode.

Figur 3.7D viser at kommuneforvaltningens nettogjeld på slutten av 1980-tallet utgjorde nærmere 50 pst. av sektorens inntekter. Gjeldsandelen falt deretter fram til 1997, og har etter dette ligget stabilt på et betydelig lavere nivå enn på begynnelsen av 1990-tallet. For 2003 anslås nettogjelden å utgjøre om lag 33 pst. av inntektene.

### 3.2.2 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter i 2003

I Nasjonalbudsjettet 2003 ble det lagt til grunn en reell økning i kommunesektorens inntekter fra 2002 til 2003 på vel 1¼ pst., eller om lag 2,6 mrd. kroner, regnet i forhold til det inntektsnivået som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2002. Regnet i forhold til anslag på regnskap ble veksten anslått til om lag ¾ pst., eller om lag 1,6 mrd. kroner. Gjennom avtalen med Fremskrittspartiet om budsjettet for 2003 ble kommuneøkonomien styrket med om lag 1 mrd. kroner i forhold til forslaget i Nasjonalbudsjettet. Av dette var 287 mill. kroner økte bevilgninger til barnehagesektoren, mens kommunesektorens frie inntekter ble økt med 713 mill. kroner.

Etter salderingen av statsbudsjettet for 2003 er anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2003 nedjustert med 1 mrd. kroner, basert på informasjon om skatteinngangen hittil i år. Forslagene til Revidert nasjonalbudsjett 2003 innebærer at bevilgningene innenfor kommuneopplegget reduseres med til sammen om lag 75 mill. kroner i forhold til saldert budsjett, jf. St.prp. nr. 65 (2002–2003). I tillegg foreslås det økte bevilgninger til asylsøkere og flyktninger på 275 mill. kroner. Disse midlene holdes utenom kommuneopplegget.

Samlet sett innebærer forslagene til Revidert nasjonalbudsjett 2003 at den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2002 til 2003 nå kan anslås til om lag 2 pst., eller om lag 4 mrd. kroner. Veksten er regnet fra regnskap for 2002, hvor skatteinntektene ble 2 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003. Kommunesektorens frie inntekter anslås å øke med knapt 0,9 pst., eller om lag 1,3 mrd. kroner. I tillegg kommer en engangsbevilgning på 100 mill. kroner til økte skjønnsmidler i kommunene knyttet til økte sosialhjelpsutgifter pga. høye strømpriser, jf. nedenfor. Medregnet økte bevilgninger til asylsøkere og flyktninger på 275 mill. kroner innebærer bevilgningsforslagene i denne meldingen at overførings-

ne til kommunesektoren økes med om lag 300 mill. kroner i forhold til saldert budsjett.

Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 41 (2002–2003) 20. februar 2003 ble det fattet følgende vedtak:

«Regjeringen bes i Revidert nasjonalbudsjett 2003 legge fram en vurdering av hvordan kommunenes økonomiske situasjon påvirkes av de økte strømprisene, og herunder av økte kostnader til sosialhjelp.»

Det ble samtidig vedtatt en bevilgning på 130 mill. kroner i økte skjønnsmidler til kommunene til dekning av økte sosialhjelpsutgifter.

Kommunal- og regionaldepartementet har våren 2003 foretatt en undersøkelse av hvordan økte strømpriser påvirker kommuneøkonomien. En nærmere omtale av denne undersøkelsen er gitt i Kommuneproposisjonen for 2004. Gjennomgangen viser at kommunene totalt sett vil få økte utgifter som følge av høyere strømpriser, først og fremst pga. økte sosialhjelpsutgifter. Økte strømpriser vil imidlertid også kunne generere betydelige merinntekter for kommunesektoren sett under ett, blant annet gjennom at økte strømpriser påvirker kommunenes eiendomsskatteinntekter fra kraftverk samtidig som det kan gi rom for økte utbytter fra kommunalt eide kraftselskaper. Ut fra en samlet vurdering foreslås på denne bakgrunn at den vedtatte bevilgningsøkningen på 130 mill. kroner reduseres med 30 mill. kroner. Det er lagt til grunn at denne bevilgningen er av engangskaraktér, og derfor ikke videreføres til 2004.

I brev av 4. november 2002 fra Finansministeren ble Stortingets finanskomité orientert om at kommunesektorens skatteinntekter kunne bli lavere i 2002 enn tidligere lagt til grunn. I brevet sto det videre at nedjusteringen av skatteanslaget for 2002 isolert sett kunne trekke i retning av at også skatteinntektene i 2003 ville bli lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2003, men at utviklingen i skatteinntektene også påvirkes av andre usikre forhold. Det ble derfor varslet at Regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 2003 ville komme tilbake med en vurdering av opplegget for kommuneøkonomien i 2003.

Skatteanslaget for kommunesektoren i 2003 er nå nedjustert med 1 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett, basert på informasjon om skatteinngangen hittil i år. Redusert anslag på lønnsveksten innebærer isolert sett en besparelse for kommunene, men dette motvirkes av økte priser på kommunal vareinnsats. Kommunenes økonomi påvirkes også av renteutviklingen. Kommunesektorens samlede netto rentebærende gjeld er på 70–80 mrd. kroner.

Kommunene har langsiktig rentebinding på en del av sin gjeld. En rentereduksjon på 2 prosentpoeng, som svarer til reduksjonen i Norges Banks styringsrenter siden desember i fjor, vil likevel redusere kommunesektorens renteutgifter.

Regjeringen legger opp til en betydelig satsing på kommunesektoren i budsjettet for 2004, jf. Kommuneproposisjonen for 2004, som legges fram samtidig med denne meldingen. Det signaliseres der en vekst i kommunenes samlede inntekter på 3¼ – 4¼ mrd. kroner fra 2003 til 2004, og en vekst i frie inntekter på 2¼ mrd. kroner. I tillegg foreslås at en rekke øremerkede tilskudd innlemmes i rammetilskuddet, noe som vil øke den kommunale handlefriheten.

Regjeringen legger på denne bakgrunn opp til at kommunesektoren ikke kompenseres for lavere skatteinntekter i 2003. Dette er for øvrig i tråd med tidligere praksis, som bl.a. innebærer at kommunesektoren har fått beholde eventuell merskattevekst.

### 3.3 Enkelte skatte- og avgiftspolitiske spørsmål

#### 3.3.1 Innledning

Skatte- og avgiftsreglene bør i hovedtrekk ligge fast gjennom året. Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsendringer i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett begrenser seg til:

- Det foreslås økt fradrag for fagforeningskontingent mv. fra 1100 kroner til 1450 kroner for 2003. Dette er varslet i brev av 2. april fra statsministeren til partene i arbeidslivet. Forslaget gir et provenytnap på om lag 110 mill. kroner på løpt og 100 mill. kroner bokført i 2003. Regjeringen er også innstilt på å foreslå at fradraget heves ytterligere til 1800 kroner i budsjettet for 2004. Forslaget til lovendring er fremmet i Ot.prp. nr. 93 (2002–2003).
- På grunn av reduserte markedsrenter foreslås det at normalrentesatsen for beregning av skattepliktig fordel av lån i arbeidsforhold reduseres med 1,5 prosentpoeng til 5 pst. med virkning fra 1. juli 2003. For nærmere omtale av saken vises det til St.prp. nr. 65 (2002–2003).
- Det foreslås innstramming i NOKUS-reglene (regler for beskatning av norskkontrollerte selskaper i lavskattelend) slik at underskudd i NOKUS-selskap ikke løpende kan fradras i alminnelig inntekt, men kun framføres mot senere overskudd i samme selskap. Dette vil redusere mulighetene for skattemotiverte tilpasninger og gi administrative forenklinger. På svært usik-

kert grunnlag anslås provenyet av å stramme inn fradragsordningen til om lag 500 mill. kroner påløpt i 2003 og om lag 500 mill. kroner bokført i 2004. Forslaget er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 93 (2002–2003).

- Det foreslås et eget inntektsfradrag for rein-driftsnæringen. Fradraget vil bli tilsvarende det som gis for jordbruket. Provenytapet anslås til om lag 6 mill. kroner påløpt og bokført i 2003. For nærmere omtale vises det til Ot.prp. nr. 93 (2002–2003).
- Det foreslås et inntektsfradrag for skifernæringen i Finnmark og Nord-Troms. Provenytapet anslås til om lag 3 mill. kroner påløpt og bokført i 2003. For nærmere omtale vises det til Ot.prp. nr. 93 (2002–2003).
- Det foreslås at Postens omsetning av massefor-sendelser av brev til utlandet blir fritatt fra mer-verdiavgift (nullsats) fra 1. juli 2003. Dette er i tråd med prinsippet om at eksport av varer og tjenester er fritatt fra merverdiavgift. Forslaget anslås å gi et provenytap på om lag 3 mill. kroner påløpt og om lag 2 mill. kroner bokført i 2003. For nærmere omtale vises det til Ot.prp. nr. 93 (2002–2003).
- Det foreslås å gi lettelse i omregistreringsav-giften for tyngre kjøretøy. Det foreslås dessuten at kjøretøy med flere seterader ikke lenger blir godkjent som avgiftsfrie lastebiler. Samtidig økes vektgrensen for avgiftsfrie kombinertbiler til 7500 kg. Forslagene er nærmere omtalt i St.prp. nr. 65 (2002–2003).
- Omlegging av avgiften på forbrenning av avfall til en utslippsavgift foreslås utsatt i påvente av avklaring fra ESA om tilskuddsordningen for le-vert energi fra avfallsanlegg. En utsettelse av ordningen til 1. januar 2004 gir isolert sett et provenytap på 35 mill. kroner påløpt og 30 mill. kroner bokført. Samtidig innebærer utsettelsen at det ikke blir bevilget midler til tilskuddsord-ningen i 2003 (40 mill. kroner). Forslaget er nærmere omtalt i St.prp. nr. 65 (2002–2003).
- Det foreslås at korn- og soyabaserte melkeer-statningsprodukter blir avgiftsmessig likestilt med melk og andre melkeprodukter. Dette in-nebærer at det gis fritak for produktavgiften på alkoholfrie drikkevarer og fritak for avgiftene på drikkevareemballasje. Den nærmere avgren-singen av fritakene vil bli gitt i forskrift. Forsla-get er nærmere omtalt i St.prp. nr. 65 (2002–2003).

Samlet gir de foreslåtte endringene en bokført let-telse på om lag 140 mill. kroner og en påløpt inn-stramming på om lag 340 mill. kroner.

Sammen med allerede vedtatte endringer, gir dette samlede skatte- og avgiftslettelse for 2003 på knapt 8,6 mrd. kroner påløpt og knapt 11,8 mrd. kroner bokført (ekskl. barnetrygd). Av dette betyr regelendringer i 2003 en lettelse på vel 3,1 mrd. kroner påløpt og knapt 1,8 mrd. kroner bokført. Ho-veddelen av lettelsene skyldes med andre ord virk-ninger av endringer som ble vedtatt for 2002.

Stortingsflertallet har vedtatt å utvide skattefri-taket for barnehageplasser. Det er ikke anvist hvor-dan provenytapet skal dekkes inn. Regjeringen fo-reslår at vedtaket reverseres. I avsnitt 3.3.2 er det gitt en omtale av forslagene om reversering av ved-taket om skattefritak for barnehageplasser, mens forslaget om økt fradrag for fagforeningskontin-gent omtales i avsnitt 3.3.3.

Utover dette foreslås enkelte endringer av tek-nisk karakter som ikke har provenyvirksomhet.

I tillegg gis det en omtale av følgende skatte- og avgiftssaker:

- enkelte skatte- og avgiftsspørsmål som er til vurdering av ESA
- arbeidet med nøytralisering av merverdiavgif-ten for stat og kommune
- arbeidet med utvidelse av merverdiavgiftsunn-taket for alternativ medisin
- en vurdering av differensierte avgifter på hus-holdningenes strømforbruk
- utvalget som har vurdert avgiftsinntekter fra grensehandelsvarer
- arbeidsgruppen som har vurdert endringer i bil-avgiftssystemet
- arbeidet med skattefritaket for hjemme-PC-ord-ningen
- arbeidet med naturavgift.

### 3.3.2 Skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansattes barn

#### *Innledning*

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2003 vedtok Stortinget å innføre et skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansattes barn, jf. Innst. O. nr. 27 (2002–2003) punkt 21.1. Skattefritaket ble forutsatt gjennomført ved forskriftsendringer, og det ble vedtatt hjemmel for slike forskriftsbestemmelser i skatteloven § 5–15 annet ledd annet punktum. Det ble forutsatt at hjemmelen skulle benyttes. Stortinget fattet ikke vedtak om inndekning for provenytapet ved skattefritaket.

#### *Regjeringens oppfølging*

Den 14. februar 2003 sendte Finansdepartementet ut et høringsbrev hvor det ble vurdert to ulike mo-



deller for skattefritak for arbeidsgiverbetalte barnehageplasser:

- En begrenset modell som bygger på samme avgrensning som gjeldende regler om begrenset skattefritak for arbeidsgivers tilskudd til bedriftsbarnehager, men der det gis fullt skattefritak. Dette innebærer at arbeidsgiver må ha en aktiv rolle i forhold til barnehagen, bl.a. ved å yte kapitaltilskudd e.l. som står i forhold til antall plasser arbeidsgiveren disponerer.
- En generell modell som innebærer skattefritak for enhver form for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter, herunder også arbeidstakers egne utgifter. Det vil si at det åpnes for utgiftsdekning/- refusjon også uten at arbeidsgiver har noe direkte forhold til barnehagen.

I høringsbrevet anses en begrenset modell med fullt skattefritak for plass i bedriftsbarnehage å være i samsvar med punkt o) i barnehageavtalen, jf. Innst. S. nr. 255 (2001–2002) punkt 10.4.2:

«Arbeidsgivere eller andre som tilbyr gratis barnehageplasser til ansatte eller andre, skal ikke betale arbeidsgiveravgift av det beløpet som ellers ville ha vært brukerens/foreldrenes egenbetaling. Brukeren/foreldre skal ikke skatte av den fordelen det er å ha gratis barnehageplasser. Dette gjelder i kommunale, private og bedriftsbarnehager. Det forutsettes, som i dag, at utgifter til barnehageplass er fradragsberettiget i inntekt med begrensning oppad som vedtatt av Stortinget hvert år. Med bedriftsbarnehager menes barnehager som er drevet av en bedrift (er) og som tilbyr plasser til bedriftens ansattes barn. Overskuddsplasser i bedriftsbarnehagen skal tilfalle samordnet opptak. Det oppstår selv sagt kun rett til skattefrihet og frihet fra arbeidsgiveravgift for arbeidsgiverbetalt barnehageplass når barnehageplassen de facto er arbeidsgiverbetalt. Plasser som bedriftsbarnehagen tilbyr til andre enn bedriftens ansattes barn, omfattes ikke av skatte- eller avgiftsfrihet. Endringer i skattebestemmelsene vedtas i budsjettet for 2003.»

Videre antas det at den generelle modellen trolig er mest i tråd med Stortingets vedtak i forbindelse med statsbudsjettet for 2003, jf. Innst. O. nr. 27 (2002–2003) punkt 21.1:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til Stortingets vedtak om å innføre skattefrihet på arbeidsgivers og arbeidstagers hånd når det gjelder tilbud av gratis plass i barnehage, jf. Innst. S. nr. 255 (2001–2002) punkt 10.4.1.

For å sikre skattefrihet for arbeidsgivers dekning av barnehage for ansattes barn, vil det

være nødvendig å endre skatteloven § 5–15 annet ledd annet punktum.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«I

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) gjøres følgende endring:

§ 5–15 annet ledd annet punktum skal lyde:

Departementet kan også gi forskrift om skattefritak for arbeidsgivers dekning av kostnad til barnehage for ansattes barn.

II

Endringen under I trer i kraft straks med virkning fra og med inntektsåret 2003.»

Flertallet presiserer at fullmakten til å gi forskrift skal benyttes. Forskriften skal sikre skattefrihet på arbeidsgivers og arbeidstagers hånd for enhver arbeidsgiverbetalt barnehageplass, uavhengig av eierskap til barnehagen.»

Etter Regjeringens syn er det en rekke sterke hensyn som taler mot å innføre et fullt skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansattes barn. I tillegg til at skattefritaket innebærer et betydelig provenytnap, som Stortinget ikke har funnet inndekning for, vil et slikt skattefritak også virke usosialt. Skattefritaket strider dessuten mot et sentralt prinsipp om at alle fordeler vunnet ved arbeid bør beskattes som lønn. Slike fritak utvider skattegrunnlaget og svekker effektiviteten i økonomien. Disse motforestillingene har også blitt påpekt i flere av høringsuttalelsene. Etter departementets syn er det nødvendig å trekke et skattemessig skille mellom arbeidstakerens mer private utgifter og arbeidsgiverens betaling for arbeidsinnsats. Skattesystemet bør ikke motivere arbeidsgivere til å dekke arbeidstakers private utgifter framfor å tilby tilsvarende i lønn. Et utvidet skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansatte skiller seg således fra skattefritaksordninger som er begrunnet ut fra virksomhetens behov.

Regjeringen foreslår derfor at det ikke gjennomføres en utvidelse av skattefritaket for bedriftsbarnehager, og at lovendringen som åpner for et generelt skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansattes barn, reverseres.

#### Høringsuttalelser

Departementet har mottatt 13 høringsuttalelser som har merknader til de modellene som departementet har skissert. Av disse uttaler Landsorganisasjonen (LO), Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS), Handels- og Servicenæringens Hoved-

organisasjon (HSH), Kommunenes sentralforbund (KS) og Norges Autoriserte Regnskapsføreres forening (NARF) seg om de prinsipielle sidene ved et utvidet skattefritak. Alle disse uttaler seg negativt om fullt skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansattes barn, og viser til at et sentralt prinsipp i skattesystemet er at alle fordeler vunnet ved arbeid bør skatlegges som lønn på lik linje med kontante ytelser. Blant annet viser YS, HSH og NARF til Skatteutvalgets innstilling, jf. NOU 2003: 9. LO mener også at det er uheldig om statlig støtte til barnehageplasser i for sterk grad er basert på tilknytning til arbeidsmarkedet. LO viser til at ved arbeidsledighet vil arbeidstakeren både miste jobb og tilskuddet til barnehageplass.

Flere av høringsinstansene har også kommentert de fordelingsmessige sidene ved et skattefritak. LO og YS mener at et skattefritak vil virke usosialt fordi høyinntektsgrupper får større skattefordel ettersom de har høyere marginalsatt på lønn. Begge høringsinstansene peker dessuten på at lavinntektsgrupper i større grad også har lavere foreldrebetaling på grunn av inntektsgradering. YS viser i tillegg til at det er høyinntektsgruppene som vil ha lettest for å etablere ordninger med skattefri dekning av barnehageutgifter. Også Skattebetalerforeningen uttaler seg kritisk til et skattefritak på grunn av den sosiale profilen av en slik regel.

LO mener at et skattefritak kan ha uheldige likestillingsmessige konsekvenser fordi kvinner i gjennomsnitt har lavere inntekt enn menn, slik at et skattefritak vil slå uheldig ut for kvinner. Likestillingsombudet mener i tillegg at departementets forslag til en begrenset modell kan ha uheldige likestillingsmessige virkninger for både menn og kvinner.

Bedriftsforbundet uttaler seg generelt positivt til skattefritak for arbeidsgiverbetalt barnehage.

Blant de høringsinstansene som rangerer de to modellene som departementet skisserte i høringsbrevet, mener de fleste at en generell modell bør innføres. Dette gjelder YS, HSH, Skattebetalerforeningen, Arbeidsgiverforeningen NAVO, NARF, Bedriftsforbundet og Private Barnehagers Landsforbund (PBL). Argumentasjonen for en generell modell er både knyttet til rene administrative forhold og til fordelingsmessige sider. NARF, Bedriftsforbundet og NAVO peker på at en generell ordning lettere vil gjøre det mulig for mindre bedrifter å bruke ordningen. HSH mener at en generell ordning vil ha lavere administrative kostnader enn en begrenset modell, ettersom etterlevelse av kravene til tilknytning til barnehagene i den begrensede ordningen innebærer de største administrative byrdene. NARF uttaler videre at en begrenset ordning

også kan være en administrativ byrde for bedriftsbarnehagene, bl.a. siden arbeidsgivernes rett til plasser skal vedtektfestes.

Skattebetalerforeningen påpeker at en begrenset modell vil være mer usosial enn en generell modell. Dette skyldes at en begrenset modell ikke kan brukes av alle, for eksempel ved at private arbeidsgivere vil være utelukket fra tilby sine ansatte skattefrie tilskudd til plasser i kommunale barnehager. Også YS påpeker at dette er et problem, siden dette kan innebære at ansatte må bytte barnehageplass for å få nytte av skattefritaket. YS mener videre at en begrenset ordning kan innebære at arbeidstakere som ikke får tildelt barnehageplass i den aktuelle barnehagen som arbeidsgiver har disposisjonsrett i, blir utelukket fra ordningen, noe som kan skape en uheldig og urettferdig situasjon på arbeidsplassen.

KS mener at dersom det skal innføres et skattefritak, bør den begrensede modellen brukes for å redusere de økonomiske konsekvensene for kommunene. KS krever for øvrig at reduksjonen i kommunenes skattegrunnlag som følge av skattefritaket kompenseres fullt ut for å hindre at kommunenes evne til å følge opp barnehagepolitikken og øvrige kommunale tjenester svekkes.

LO mener primært at gjeldende regler for delvis skattefritak for bedriftsbarnehager bør videreføres, og at denne ordningen eventuelt kan justeres, for eksempel ved at kravet til egenbetaling reduseres noe.

LO og YS mener at dekning av provenytapet som følge av skattefritak heller bør gå til annen støtte i barnehagesektoren.

#### *Provenymessige konsekvenser*

Et utvidet skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansattes barn vil innebære et betydelig provenytap som ikke ble innarbeidet ved behandlingen av statsbudsjettet for 2003.

Som Regjeringen redegjorde for i statsbudsjettet for 2003, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, er det vanskelig å anslå hvor stort provenytapet av et skattefritak vil bli. For det første vet man lite om hvor stort omfanget av arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansattes barn er i dag. For det andre er det svært vanskelig å anslå hvor stor anvendelsen av et utvidet skattefritak vil bli og hvor raskt tilpasningen vil skje.

Siden et skattefritak er gunstig både for arbeidsgiver og arbeidstaker, i kombinasjon med noe redusert kontant lønn, legger departementet til grunn at en gjennomføring av Stortingets vedtak vil føre til betydelig økt omfang av arbeidsgivers dek-

ning av barnehageutgifter for ansatte. Hvor stort omfanget blir, vil i stor grad avhenge av hvor omfattende ordningen gjøres og hvor lett det blir for arbeidsgiveren og arbeidstakeren å tilpasse seg den.

Departementet antar at en generell modell vil kunne føre til svært omfattende anvendelse av skattefritaket, også på kort sikt. Dette skyldes at det er lett for både arbeidsgiver og arbeidstaker å benytte skattefritaksordningen. Arbeidsgiveren trenger ikke å ha noe forhold til den ansattes barnehage, og slipper dermed å forholde seg til et eierskap i barnehagen og disponering av de reserverte plassene. I tillegg slipper arbeidstakerens barn å skifte barnehage for å gå inn i ordningen. Dette åpner for eksempel for at ansatte i private bedrifter kan ha arbeidsgiverbetalt barnehageplass i kommunale barnehager.

Dersom utvidelsen av skattefritaket gjennomføres innenfor den begrensede modellen med tilskudd til bedriftsbarnehager, antar departementet at anvendelsen av skattefritaket blir noe mindre, og at tilpasninger tar lengre tid enn ved en generell modell. Det skyldes at den begrensede modellen krever at arbeidsgiveren må ha et økonomisk engasjement i barnehagen, vedtektsfestet rett til plasser og innsyn mv., samt at eierandel eller kapitaltilskudd skal stå i forhold til antallet plasser som disponeres. Departementet antar at slike krav i større grad vil begrense dekningen av ansattes barnehageutgifter. En slik begrenset ordning vil også kreve at ansatte som allerede har barnehageplass i andre barnehager, må bytte barnehageplass for å dra nytte av skattefritaket.

Disse forholdene gjør provenytapet ved et utvidet skattefritak svært usikkert. Generelt tilpasser skattytere seg raskt nye skatteordninger, spesielt hvis tilpasningen kan gjøres uten særlige kostnader. Erfaringene med bl.a. hjemme-PC-ordningen, SkatteFunn-ordningen og den særskilte utbytteskatten i 2001 tilsier også at tilpasninger skjer raskt og i stort omfang.

Det er også usikkerhet knyttet til hvilke skattytere som vil få dekket barnehageutgiftene av arbeidsgiver. Det kan være grunn til å anta at arbeidsgivere i første omgang vil tilby å dekke barnehageutgiftene for arbeidstakere med relativt høy lønn. Dette skyldes at arbeidstakere med høy lønn i større grad er nøkkelpersonell i en bedrift, og at disse også vil spare mest skatt. Denne kategorien arbeidstakere har oftere individuelle lønnsavtaler som raskt kan reforhandles.

Videre er det også et spørsmål om hvor mange av disse barnehageplassene som er deltids- og heltidsplasser. Departementet har beregningsmessig lagt til grunn at de fleste arbeidstakerne som får

dekket barnehageutgifter av arbeidsgiver, har barna i barnehagen på heltid. Dette begrunnes med at arbeidsgiverne trolig vil prioritere avtaler med arbeidstakere som arbeider heltid, og som da i større grad har behov for heltidsplasser i barnehage. I tillegg er det grunn til å anta at den betydelige reduksjonen i foreldrebetalingen som det legges opp til i barnehageavtalen, vil føre til en vesentlig økning i etterspørselen etter heltidsplasser.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2003 anslo departementet på skjønnsmessig grunnlag at en begrenset modell kunne gi et årlig provenytap på mellom 200 og 600 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Som presisert, ville provenytapet innenfor dette intervallet bl.a. avhenge av hvilket krav som stilles til arbeidsgivers økonomiske engasjement i barnehagen. Med den begrensede modellen for bedriftsbarnehager som departementet har skissert, jf. høringsbrevet av 14. februar d.å., antar departementet at provenytapet trolig ligger i nedre del av dette provenyintervallet. En generell modell ble videre på svært skjønnsmessig grunnlag anslått å gi et årlig provenytap på om lag 1 mrd. kroner. Provenyvirkningen for 2003 vil avhenge av hvor raskt skattyterne klarer å tilpasse seg skattefritaket, og i hvilken grad usikkerheten rundt utformingen av ordningen påvirker tilpasningene. Det vises til boks 3.3 for de beregningstekniske forutsetningene som departementet har lagt til grunn.

Departementet antar at antallet barnehageplasser vil øke over tid. Lavere foreldrebetaling og utvidet skattefritak vil dessuten gjøre arbeidsgiverbetalte barnehageplasser mer attraktive i forhold til andre omsorgsalternativer. Det årlige provenytapet ved et utvidet skattefritak vil derfor stige. På lang sikt antar departementet på svært skjønnsmessig grunnlag at et generelt skattefritak kan gi et årlig provenytap på mellom 1–2 mrd. kroner. Øvre del av intervallet må ses på som en øvre grense på et mulig provenytap, hvor det er lagt til grunn en meget høy barnehagedekning.

#### *Fordelingsmessige konsekvenser*

Et utvidet skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansattes barn vil ha usosiale fordelingsvirkninger. For det første er det lønnstakere med relativt høy lønnsinntekt som vil tjene mest på skattefritaket. For det andre viser empiriske undersøkelser at naturalytelser i arbeidsforhold har størst omfang blant personer med høy arbeidsinntekt.

For å illustrere fordelingsvirkningene ved skattefritaket, har departementet gjort en typebereg-

**Boks 3.3 Tekniske forutsetninger for provenyberegningene**

Departementet legger beregningsteknisk følgende til grunn for provenyberegningene av skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansattes barn:

- Gjeldende skatteregler for 2003.
- De fleste arbeidstakerne som får dekket barnehageutgifter av arbeidsgiver, har barna i barnehagen på heltid. Dette begrunnes med at arbeidsgiverne trolig vil prioritere å gjøre slike avtaler med arbeidstakere som arbeider heltid, og som da i større grad har behov for heltidsplasser i barnehage. I tillegg er det grunn til å anta at den betydelige reduksjonen i foreldrebetalingen som det legges opp til i barnehageavtalen, vil føre til en større interesse for heltidsplasser. Departementet har rent skjønnsmessig lagt til grunn at 90 pst. av barnehageplassene som betales av arbeidsgiver, er heltidsplasser, mens 10 pst. er halvtidsplasser.
- Arbeidstakere som får dekket barnehageutgiftene for heltidsplasser, arbeider heltid og er i toppskatteposisjon med en marginalsatt på 49,3 pst. Dette innebærer normalt at disse har en lønnsinntekt over 340 700 kroner i 2003.
- Arbeidstakerne som får dekket halvtidsplasser, arbeider i halv stilling og får beregnet minstefradraget etter sats, dvs. har en marginalsatt på 29,1 pst. Det er da lagt til grunn at de i 2003 har en brutto lønnsinntekt noe under 200 000 kroner.
- En gjennomsnittlig sats på 12,8 pst. legges til grunn for arbeidsgiveravgiften. Dette tilsvarer anslått landsgjennomsnitt for 2003.
- Det er lagt til grunn at barnehageavtalen blir gjennomført slik som vedtatt i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2002, jf. Innst. S. nr. 255 (2001–2002), med de justeringene som ble vedtatt i forbindelse med budsjettet for 2003, jf. Budsjett-innst. S. nr. I (2002–2003).
- Det legges skjønnsmessig til grunn at foreldrefradraget for dokumenterte utgifter til pass og stell av barn i gjennomsnitt blir redusert med 85 pst. for familier hvor arbeidsgiver dekker barnehageutgiftene. At familiene beholder en andel av foreldrefradraget, må ses i sammenheng med at fradraget også gis for andre utgifter til pass og stell av barn, for eksempel utgifter til skolefritidsordning og transport til og fra barnehagen.

Tabell 3.12 Isolert skattefordel for en lønntaker i klasse 1 med ett barn på heltid i barnehage betalt av arbeidsgiver. Kroner

Brutto lønnsinntekt	Gjennomsnittlig foreldrebetaling på 2 855 kroner pr. barn pr. måned			Gjennomsnittlig foreldrebetaling på 1 500 kroner pr. barn pr. måned		
	Reduksjon i personskatt	Reduksjon i arbeids- giveravgift <sup>2</sup>	Samlet skattelette	Reduksjon i personskatt	Reduksjon i arbeids- giveravgift <sup>2</sup>	Samlet skattelette
150 000 .....	2 131	4 427	6 559	178	2 327	2 505
200 000 .....	4 241	4 427	8 669	1 287	2 327	3 614
300 000 .....	4 241	4 427	8 669	1 287	2 327	3 614
350 000 .....	8 480	4 427	12 908	3 515	2 327	5 841
600 000 .....	8 480	4 427	12 908	3 515	2 327	5 841
850 000 .....	9 045	4 427	13 472	3 515	2 327	5 841
1 000 000 .....	10 365	8 353	18 717	4 505	4 389	8 894

<sup>1)</sup> Beregningen viser skattefordelen ved fullt skattefritak når arbeidsgiveren betaler barnehageutgiftene til lønntakeren.

<sup>2)</sup> Det er lagt til grunn en arbeidsgiveravgift på 14,1 pst. (dvs. sone 1).

Kilde: Finansdepartementet

ning på den isolerte skattefordelen for en familie med ett barn i barnehage dersom arbeidsgiver tilbyr gratis barnehageplass, jf. tabell 3.12. Tabellen illustrerer den isolerte skattefordelen ved å motta en gratis barnehageplass sammenlignet med å få tilsvarende beløp som lønn. I typeberegningen er det antatt at familien ikke har andre legitimerede utgifter knyttet til pass og stell av barn, slik at foreldrefradraget ikke benyttes. Videre er det lagt til grunn at lønnstakeren kun har lønnsinntekt, og kun benytter standardfradrag (personfradrag/minstefradrag/særskilt fradrag i arbeidsinntekt). Beregningen av fordelene av gratis barnehage er gjort med to ulike forutsetninger om foreldrebetaling: en beregnet gjennomsnittlig foreldrebetaling for 2003 på 2855 kroner pr. barn pr. måned og en foreldrebetaling på 1500 kroner pr. barn pr. måned (16 500 kroner pr. år).

Som tabellen viser, stiger skattefordelen med den ansattes lønnsinntekt. Dette skyldes at den effektive marginalskatten på lønn øker fra 37,9 pst. til 64,7 pst. inklusive arbeidsgiveravgift. Ved en foreldrebetaling på 1500 kroner pr. barn pr. måned, vil skattefordelen inkl. arbeidsgiveravgift variere fra 2505 kroner til 8894 kroner.

Naturallytelser i arbeidsforhold har størst omfang blant personer med høy arbeidsinntekt. Dette kommer blant annet fram i en undersøkelse utført av Kirkeberg og Epland (2000). Gunstig beskatning av naturallytelser virker derfor gjerne fordelingsmessig usosialt. Dette er også konklusjonen til Skatteutvalget, jf. NOU 2003: 9. Ettersom marginalskatten er høyere for grupper med høy lønn, vil gevinsten av gunstig beskatning av naturallytelser være størst for disse. I tillegg kan arbeidsgiver ønske å bruke naturallytelser som et virkemiddel for å holde på, og eventuelt tiltrekke seg, nøkkelpersoner til virksomheten. Slikt nøkkelpersonell er ofte personer med høy utdanning og/eller spisskompetanse, noe som innebærer at de som regel har en relativt høy lønn.

### *Regjeringens forslag*

På grunn av det betydelige provenyrtapet og de sosiale virkningene er det etter Regjeringens syn sterke grunner for ikke å innføre et fullt skattefritak for arbeidsgivers dekning av barnehageutgifter for ansattes barn. En utvidelse av skattefritaket vil også bryte med helt sentrale prinsipper i skattesystemet. Regjeringen foreslår på bakgrunn av dette ikke å utvide gjeldende skattefritak for tilskudd til bedriftsbarnehager og å reversere lovendringen som hjemler et generelt skattefritak for arbeidsgivers

dekning av ansattes utgifter til barnehage, jf. Innst. O. nr. 27 (2002–2003).

Det vises til forslag til endring i skatteloven § 5-15 annet ledd annet punktum, jf. Ot.prp. nr. 93 (2002-2003).

### **3.3.3 Fradrag for fagforeningskontingent**

Skattytere som er medlem av fagforening, kan etter gjeldende regler innrømmes fradrag for betalt fagforeningskontingent på inntil 1100 kroner i året. Næringsdrivende skattytere kan også få fradrag for medlemskontingent til næringsorganisasjon på 1100 kroner eller 2 promille av samlet lønnsutbetaling, dersom dette gir et høyere fradrag.

For inntektsåret 2003 ble fradraget for fagforeningskontingent mv. økt fra 900 kroner til 1100 kroner. Samtidig opphørte samordningen mellom dette fradraget og fradraget for gaver til frivillige organisasjoner. I forbindelse med tariffoppgjøret for 2003 signaliserte Regjeringen overfor partene i arbeidslivet at man var innstilt på å foreslå at fradraget økes fra 1100 kroner til 1450 kroner for 2003, og videre til 1800 kroner for 2004. Tiltaket må ses i sammenheng med det inntektspolitiske samarbeidet mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet. En økning i fradraget for fagforeningskontingent og medlemskontingent til næringsorganisasjon fra 1100 til 1450 kroner for inntektsåret 2003, anslås å gi et provenyrtap på 110 mill. kroner påløpt og 100 mill. kroner bokført i år. Det vises til forslag til lovendring i Ot.prp. nr. 93 (2002–2003).

### **3.3.4 Arbeidsgiveravgiften og ESA**

#### *Bakgrunn*

I mai 1999 fikk EFTAs overvåkingsorgan, ESA, medhold av EFTA-domstolen i at den norske ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift var statsstøtte og dermed måtte tilpasses EØS-avtalens regler om dette. Senere i 1999 godkjente ESA den norske ordningen bl.a. etter en fleksibel fortolkning av ESAs retningslinjer for støtte til ekstra transportkostnader i tynt befolkede områder, dvs. som en indirekte transportstøtteordning. ESAs vedtak innebar imidlertid at visse typer virksomheter fra 1. januar 2000 måtte betale høyeste avgift uavhengig av arbeidstakers bosted. I tillegg innebar vedtaket at den norske ordningen ville gjennomgås på nytt innen utløpet av 2003.

I 2000 behandlet Kommisjonen en svensk ordning med reduserte sosiale avgifter for deler av tjenestesektoren i Nord-Sverige. Kommisjonen la da til grunn en mer ordlydstro tolkning av gjeldende retningslinjer for regional transportstøtte enn tidli-

gere, med det resultat at Sverige ikke fikk godkjent sin ordning.

I brev av 4. juni 2002 varslet ESA en ny gjennomgang av den norske ordningen. ESA signaliserte at vurderingen ville bli foretatt i lys av Kommisjonens vedtak i den svenske saken. Økt handel med tjenester og behovet for en mer detaljert gjennomgang av ulike typer økonomisk virksomhet, ble også nevnt som begrunnelser for at en ny gjennomgang av den norske ordningen var nødvendig. Formålet var å sikre lik håndheving av statsstøttereguleringen innenfor EØS-området.

### *Dagens ordning*

Differensiert arbeidsgiveravgift er et av de viktigste virkemidlene for å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i distrikts-Norge. Gjeldende ordning er et næringsnøytralt og effektivt virkemiddel, siden den i liten grad forskjellsbehandler eller skaper uheldige vriddningseffekter mellom bedrifter i ulike næringer. Ordningen er også enkel å administrere.

Arbeidsgiveravgiften er i dag regionalt differensiert i fem geografiske soner. Satsen varierer fra 0 pst. for ansatte bosatt i Nord-Troms og Finnmark (sone 5) til 14,1 pst. i sentrale strøk (sone 1). Nesten 350 000 årsverk har redusert eller ingen arbeidsgiveravgift. I underkant av 240 000 av disse årsverkene er i privat sektor. Årsverkene med nedsett avgift utgjør om lag 20 pst. av antall årsverk i privat sektor i hele landet. I forhold til en sats på 14,1 pst. for hele landet reduserer den geografiske differensieringen isolert sett provenyet fra arbeidsgiveravgiften med om lag 8,5 mrd. kroner i 2004. Av dette er om lag 5,1 mrd. kroner knyttet til redusert eller ingen arbeidsgiveravgift for privat næringsvirksomhet i de berørte sonene. Nettovirkningen for privat næringsvirksomhet vil imidlertid være lave, siden arbeidsgiveravgift er fradragsberettiget i foretakets inntekt.

### *Muligheten for å vinne fram i en rettssak*

Regjeringen har vurdert muligheten for å vinne fram i en rettssak om å opprettholde dagens differensierte arbeidsgiveravgift som svært liten. Som nevnt avgjorde EU-domstolen i 1999 at det norske systemet innebar statsstøtte og dermed måtte tilpasses EØS-avtalens regler. Det kan derfor ikke lenger argumenteres med at ordningen faller utenfor EØS-avtalens forbud mot statsstøtte.

Når det gjelder hvilke former for statsstøtte som etter nærmere kriterier kan tillates, har henholdsvis ESA og Kommisjonen utstrakt skjønns-

myndighet. Dette har blant annet kommet til uttrykk gjennom overvåkningsorganenes vedtak av generelle retningslinjer for tillatt støtte. Det er lite trolig at domstolen i denne saken vil gripe inn i den skjønnsutøvelsen som er nedfelt i retningslinjene, så lenge skjønnsutøvelsen blir utøvet på en likeartet måte innenfor EØS-området.

ESAs godkjennelse av støtte til foretak i form av redusert arbeidsgiveravgift gjelder til utløpet av 2003. Fra 1. januar 2004 vil en slik reduksjon utgjøre ulovlig statsstøtte. Dersom Norge bringer saken inn for EFTA-domstolen og taper, vil ESA kunne kreve tilbakebetalt ulovlig utbetalt støtte til foretakene fra 1. januar 2004 og fram til omlegging har funnet sted. Faren for å påføre norske bedrifter store erstatningsbeløp ved et nederlag i domstolen er stor. Dette er en risiko Regjeringen ikke ønsker å utsette norske bedrifter for.

### *Norges svarbrev til ESA om endringer i ordningen*

I brev av 25. september 2002 ble Norge bedt om å meddele ESA innen 25. mars 2003 hvilke endringer vi ville gjøre for å bringe ordningen i samsvar med EØS-reguleringen.

I svarbrevet ble det vist til at Norge tar sikte på å opprettholde nullsatsen for arbeidsgiveravgift for ansatte bosatt i tiltakssonen (Nord-Troms og Finnmark). Norge ønsker å benytte artikkel 1(2) tredje ledd i Protokoll 3 til Overvåkings- og domstolsavtalen (ODA-avtalen) som grunnlag for en videreføring av 0-satsen i tiltakssonen. En slik fremgangsmåte forutsetter at det foreligger usedvanlige omstendigheter som rettfærdiggjør videreføring av 0-satsen, og dessuten at Island og Liechtenstein gir sitt samtykke til at ordningen skal anses å være forenlig med EØS-avtalen.

I brevet til ESA ble det også gjort klart at Norge vil beholde den graderte arbeidsgiveravgiften for ansatte i fiskeri og landbruk. Videre ble det søkt om (notifisert) en overgangsordning på tre år for sone 3 og 4, for å unngå at næringslivet i de berørte områdene opplever en brå kostnadsøkning. Det er også søkt om (notifisert) en ordning med direkte transportstøtte.

### *Nærmere om kompenserende ordninger*

Regjeringen fører en aktiv næringspolitikk og har gjennomført store forbedringer i rammebetingelsene for næringslivet. Det kommer også næringslivet i distriktene til gode. Omleggingen av arbeidsgiveravgiften bør skje på en måte som underbygger denne politikken. Regjeringens utgangspunkt er derfor at de økte avgiftsinntektene ved en endring av da-

gens ordning skal tilbakeføres til de områdene som blir berørt. Regjeringen har i tillegg lagt vekt på at de alternative ordningene skal være kostnadseffektive og målrettede i forhold til bosetting og sysselsetting i distriktene.

Situasjonen i tiltakssonen (Finnmark og Nord-Troms) er spesiell. En økning i ordinær arbeidsgiveravgiftssats fra 0 til 14,1 pst. ville være dramatisk. Bedriftene i tiltakssonen har i gjennomsnitt svært lave profittmarginer, og vil derfor i liten grad være i stand til å bære økte kostnader. Fraflyttingstallene for Finnmark er i tillegg spesielt høye. De store avstandene, den svært lave befolkningstettheten, klimaet og hensynet til samisk bosetting er forhold som begrunner at omstendighetene i tiltakssonen er usedvanlige. Dette er bakgrunnen for at Regjeringen tar sikte på å *videreføre den differensierte arbeidsgiveravgiften i tiltakssonen*. Det legges opp til å bruke ODA-avtalen, protokoll 3, jf. ovenfor.

Det er viktig at den rettslige begrunnelsen for å beholde redusert avgift er god når man vurderer anvendelse av Protokoll 3. Dersom Protokoll 3 skulle ha vært anvendt også utenfor tiltakssonen, måtte det blitt dokumentert at det foreligger slike usedvanlige omstendigheter som protokollen krever, også i områdene utenfor tiltakssonen. Regjeringens klare vurdering er at en ikke ville fått gjennomslag for en slik påstand. Regjeringen har imidlertid godt håp om at unntak for tiltakssonen kan bli godtatt.

Regjeringen går inn for å beholde dagens differensierte arbeidsgiveravgift for primærnæringene fiskeri og landbruk. En nærmere oversikt over hvilke typer foretak innenfor landbruks- og fiskerisektoren som vil kunne beholde dagens graderte arbeidsgiveravgift, vil bli presentert i forbindelse med statsbudsjettet for 2004. I utgangspunktet vil den graderte arbeidsgiveravgiften bli videreført for dem som produserer varer som faller utenfor statsstøtte-regelverket i EØS-avtalen.

I utformingen av en alternativ ordning for privat næringsvirksomhet har Regjeringen lagt vekt på at en så langt som mulig skal opprettholde den fordel som ligger i dagens differensierte arbeidsgiveravgift. For privat næringsliv lokalisert i sonene 2, 3 og 4, legges det derfor opp til en ordning for differensiering av arbeidsgiveravgiften innenfor det fribeløpet for statsstøtte som statsstøtteregelverket

tillater. Fribeløpet er på 100 000 euro over tre år, eller om lag 250 000 kroner pr. foretak pr. år. En slik ordning vil kunne kompensere foretak med inntil om lag 10 ansatte i sonene 3 og 4, og inntil om lag 20 ansatte i sone 2. Detaljene i ordningen er ikke fastsatt, men vil bli framlagt i forbindelse med statsbudsjettet for 2004. ESAs retningslinjer for bagatellmessig støtte tillater imidlertid ikke et slikt fribeløp for transportsektoren.

For å unngå at næringslivet i de berørte områdene skal oppleve en brå og sterk kostnadsøkning, har Regjeringen overfor ESA søkt om (notifisert) en overgangsperiode for sonene 3 og 4, jf. tabell 3.13. For sone 3 legges det opp til at satsen økes årlig med 1,9 prosentpoeng med unntak for 2007, da satsen økes med 2 prosentpoeng. For sone 4 legges det opp til at satsen økes årlig med 2,2 prosentpoeng, med unntak for 2007 da satsen økes med 2,4 prosentpoeng. Overgangsordningen vil ha betydning for de virksomhetene i sonene 3 og 4 som ikke blir kompensert fullt ut av fribeløpet.

Det er usikkert om ESA vil godkjenne en overgangsperiode. Ifølge ESA vil overgangsordningen innebære statsstøtte i strid med statsstøtteregelverket i overgangsperioden. ESA har derfor varslet at det må åpnes formell prosedyre. På grunn av prosedyreregler om uttalelsesrett mv. innebærer dette at endelig vedtak fra ESA sannsynligvis ikke foreligger før sent høsten 2003. Statsbudsjettet for 2004 må derfor baseres på at den notifiserte overgangsperioden blir godtatt.

For offentlig sektor legger Regjeringen opp til en *kompensasjonsordning* gjennom økte rammeoverføringer. Dette vil i hovedsak gjelde kommunesektoren, men også en del statlige virksomheter i de berørte sonene, for eksempel de statlige helseforetakene. Kompensasjonsordningen for kommunesektoren er nærmere beskrevet i St.prp. nr. 66 (2002–2003) Kommuneproposisjonen.

Regjeringen har notifisert en ordning med direkte *transportstøtte* basert på retningslinjene for transportstøtte i EØS-området. Transport av varer utover 350 km til og fra virkeområdet vil etter forslaget kunne motta støtte. Transport over 350 km innenfor virkeområdet vil også kunne få transportstøtte. For transport mellom 350 km og 700 km legges det opp til en støtteintensitet avhengig av foretakets lokalisering. For transport utover 700 km

Tabell 3.13 Arbeidsgiveravgiftssatsene (i pst.) i sonene 3 og 4 i den notifiserte overgangsperioden

Sone	Gjeldende sats	Sats i 2004	Sats i 2005	Sats i 2006	Sats i 2007
3 .....	6,4	8,3	10,2	12,1	14,1
4 .....	5,1	7,3	9,5	11,7	14,1

økes støtteintensiteten. Ordningen vil bli nærmere vurdert i forbindelse med statsbudsjettet for 2004.

Regjeringen legger dessuten opp til å avvike el-avgiften for all næringsvirksomhet, jf. avsnitt 3.3.5. Dette kommer også næringslivet i de berørte sonene til gode.

### 3.3.5 El-avgiften og ESA

EFTAs overvåkingsorgan, ESA, vedtok 23. mai 2001 nye retningslinjer for miljøstøtte. ESA åpnet en formell undersøkelsesprosedyre av enkelte av de norske miljøavgiftene 26. juli 2002. Saken ESA behandler gjelder forbruksavgiften på elektrisk kraft (el-avgiften), CO<sub>2</sub>-avgiften og SO<sub>2</sub>-avgiften slik de har vært utformet etter 1. januar 2002.

Mye tyder på at industriens fritak for el-avgift vil bli ansett som statsstøtte, og at el-avgiften må legges om. For å redusere risikoen for eventuelle krav fra ESA om tilbakebetaling av støtte, bør avgiften legges om fra 1. januar 2004.

I St.prp. nr. 1 (2002–2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak beskrev Regjeringen tre alternativer for omlegging av el-avgiften. Alternativene bygger på rapporten som en interdepartemental arbeidsgruppe avla 19. desember 2002. Arbeidsgruppen pekte på tre mulige løsninger som alle faller utenfor regelverket for offentlig støtte, og som dermed kan gjøres permanente:

- avgrensning på bakgrunn av objektive kriterier (som den østerrikske modellen), f.eks. ved å sette et tak på avgiftsbelastningen i forhold til bedriftens produksjonsverdi
- skille mellom elektrisitet til produksjonsformål og andre formål (som den danske modellen), f.eks. ved bare å avgiftsbelegge elektrisitet brukt til lys og oppvarming
- skille mellom næringsvirksomhet og husholdninger, og innføre lik sats eller fullt fritak for all næringsvirksomhet

Innenfor statsstøttereglene er det mulig å differensiere satsene for ulike deler av næringslivet under nærmere fastsatte vilkår. En slik differensiering vil imidlertid i utgangspunktet kun ha en varighet på 10 år, og industrien må enten betale en betydelig andel av ordinær sats, eller inngå en avtale om å effektivisere energibruken. Ved at det nylig er oppnådd politisk enighet i EU om et energiskattedirektiv, kan det nå være mulighet for et annet og lempeligere, midlertidig alternativ. Dette skyldes at det etter retningslinjene kan gis tillatelse til å ha en tidsavgrenset støtteordning dersom støttemottaker betaler en avgiftssats som overstiger en minimumssats. Direktivet er planlagt vedtatt til høsten, med

virkning fra 1. januar 2004. I direktivet er det foreslått innført en lav minimumssats. Dersom energiskattedirektivet blir vedtatt og iverksatt som planlagt, kan direktivet derfor åpne for en midlertidig differensiering mellom næringer hvis industrien betaler en sats som overstiger EUs minimumssats.

Regjeringen ser det likevel som en klar fordel at den løsningen som velges, faller utenfor statsstøttereglene og dermed kan bidra til stabilitet i rammebetingelsene. Finansdepartementet har utredet de avgiftstekniske forholdene ved de tre alternativene nærmere. Det viser seg at både den danske og den østerrikske løsningen har uheldige samfunnsøkonomiske egenskaper. Begge løsningene vil føre til betydelige administrative problemer både for bedriftene og avgiftsmyndighetene, og representerer således et skritt i gal retning i forenklingsarbeidet.

I *det østerrikske systemet* er det satt et tak på hvor mye den betalte el-avgiften kan utgjøre av bedriftens netto produksjonsverdi. Den overskytende delen av den betalte el-avgiften blir refundert. Ordningen regnes ikke som statsstøtte såfremt den gjelder for alle bedrifter.

Beregninger som ble utført i forbindelse med utredningen fra den interdepartementale arbeidsgruppen, tydet på at mange industribedrifter kunne bli omfattet av en slik refusjonsordning dersom taket ble satt såpass lavt at avgiftsbelastningen for den kraftkrevende industrien ble moderat. For eksempel ville et tak på 0,5 pst. av bedriftenes brutto produksjonsverdi (verdi av omsetningen) innebære en effektiv avgiftsbelastning på i størrelsesorden 0,5 øre pr. kWh for ferrolegerings- og aluminiumsindustrien. I dette tilfellet ville om lag 2 000 industribedrifter ha krav på refusjon. I tillegg ville også en del tjenesteytende bedrifter kunne kreve refusjon. Jo flere bedrifter som omfattes, jo større vil de administrative kostnadene ved en slik ordning bli.

En modell basert på det østerrikske systemet forutsetter dessuten at det kan benyttes kjente regnskapsstørrelser for å beregne refusjon til den enkelte bedrift, og regnskapsstørrelsen bør fremgå direkte av det enkelte selskaps regnskaper. For enkeltbedrifter som er organisert i ett stort selskap (for eksempel flere smelteverk i samme ASA), kan det være vanskelig for avgiftsmyndighetene å kontrollere bedriftenes opplysninger mot foretakets regnskaper. Som omtalt ovenfor, vil en slik løsning, i tillegg til de administrative problemene, innebære en viss avgiftsbelastning for industrien.

*Det danske systemet* avgrenses ved hjelp av merverdiavgiftssystemet, jf. boks 3.4.

De næringene som omfattes av ordningen gis i utgangspunktet refusjon for avgift på energi brukt i



### Boks 3.4 Det danske systemet for el-avgift

I Danmark kan merverdiavgiftspliktige virksomheter få fradrag for energiavgifter når energien er innkjøpt til forbruk i virksomheten. El-avgiftsloven har en liste over merverdiavgiftspliktig virksomhet som likevel ikke får fradrag, eksempelvis advokater, arkitekter, byråer, meglere, reklamefirmaer, revisorer og rådgivende ingeniører. Virksomheter som dels driver virksomhet med fradrag for merverdiavgift, og dels ikke-fradragsberettiget virksomhet, kan oppnå delvis fradrag fra avgiften. Dette gjelder for eksempel en virksomhet som har kombinert reklamebyrå og trykkeri, og som dermed kan oppnå fradrag for avgiften av el-forbruket i trykkeriet.

De virksomhetene som kan få refusjon, får likevel i utgangspunktet ikke fradrag for energi som direkte eller indirekte brukes til oppvarming og varmt vann. Det er igjen et unntak fra dette der varme og varmt vann anses for å være brukt i prosessformål og dermed likevel er fradragsberettiget. Det gis bl.a. fradrag for energi anvendt til følgende formål:

- Varme som brukes i lokaler innrettet til lagring av ost og spekepølser (når lagringen er en integrert del av prosessen)
- Varme og varmt vann anvendt til såkalt tung prosess, for eksempel veksthusgartnerier
- Varmt vann til rengjøring i slakterier
- Varmt vann til rengjøring av gjenbruksemballasje
- Varmt vann til vask eller rens av tekstiler.

Eksempler på grensedragning mellom romvarme/varmt vann og prosessenergi:

- Energi som brukes til nedkjøling kan anses som brukt til prosessformål selv om formålet er ansattes eller kunders komfort (f.eks. klimaanlegg), mens varme som fremstilles eller forbrukes ved drift av klimaanlegg ikke er fradragsberettiget.
- Elektrisitet som benyttes i vaskemaskiner og oppvaskmaskiner m.m. anses som prosessenergi. Dette gjelder også den elektrisitet som benyttes til oppvarming av vannet ved hjelp av et varmeelement som er en integrert del av maskinen. Vaskerianlegg som benytter en selvstendig el-basert vannvarmer som ikke er integrert i maskinen følger imidlertid romvarmereglene.

Hvis samme anlegg/ledningsnett forsyner virksomheten med både romvarme/varmt vann og til prosessformål, skal forbruket deles nøyaktig opp. Som hovedregel stilles det vilkår om måling for å få fradrag for energi anvendt til prosessformål.

merverdiavgiftspliktig virksomhet. Det er begrensninger for energi til romoppvarming og varmt vann, dersom ikke bruken er knyttet til prosessformål. De danske reglene stiller i utgangspunktet som vilkår at virksomheten har installert egne målere som dokumenterer strømforbruk til prosessformål. Ordningen er svært detaljert, og skiller eksempelvis mellom bruk av varmt vann til håndvask i tilknytning til produksjon og annen håndvask. I dialog med ESA har det kommet fram at en utforming som er identisk med det danske systemet, vil kunne godtas. Eventuelle avvik fra det danske systemet må vurderes konkret, og det er lite sannsynlig av vesentlige avvik kan godtas. En slik utforming av avgiftssystemet medfører vanskelige grensedragninger og er administrativt svært krevende. Ordningen vil også innebære store kostnader for bedriftene, både administrativt og i form av omkabler og installering av målere. Også den danske mo-

dellen vil føre til at industrien i noen, om enn begrenset, grad blir pålagt avgift.

Regjeringen mener på denne bakgrunn at både den danske og den østerrikske modellen har klare svakheter. Administrative, kontrollmessige og samfunnsøkonomiske hensyn taler for at det beste alternativet er å frita all næringsvirksomhet fra el-avgift. Dette vil gi en varig løsning av saken ovenfor ESA, og sikre bedre og mer stabile rammebetingelser for næringslivet. En svensk utredning som har vurdert endringer i det svenske miljø- og energiskattesystemet, har kommet til samme konklusjon mht. den svenske el-avgiften, som er svært likt utformet som den norske, jf. boks 3.5.

Et fritak for el-avgift for all næringsvirksomhet kan innebære et netto provenytap på i størrelsesorden 1,8–1,9 mrd. kroner dersom bevilgningene til offentlig virksomhet blir redusert tilsvarende besparelsen i el-avgift. Regjeringen vil foreslå endringer i el-avgiften i budsjettet for 2004.

**Boks 3.5 Svensk utredning om reformer i miljø- og energibeskatningen for næringslivet**

Den svenske el-avgiften er svært lik den norske i utforming, bl.a. ved at industrien har fullt fritak fra avgiften. En svensk kommisjon sammensatt av bl.a. parlamentarikere, har nylig lagt fram en utredning der det foreslås endringer i det svenske miljø- og energiskattesystemet. EUs nye retningslinjer for miljøstøtte har vært et viktig premiss for den svenske utredningen. Som EU-medlem vil Sverige dessuten bli omfattet av EUs framtidige energiskattedirektiv.

I den svenske utredningen er det lagt vekt på at det nye energiskattesystemet skal ha en langsiktig, holdbar utforming ved at systemet ikke blir regnet som statsstøtte i EUs regelverk. Det har også vært ønskelig å bevare svensk næringslivs konkurransevne og gi en god balanse mellom samfunnsøkonomisk effektivitet, langsiktig effektivitet i miljøvernpolitikken og distriktpolitiske mål.

Den svenske kommisjonen foreslår følgende løsninger:

- Det innføres et skille mellom næringsvirksomhet og husholdninger i miljø- og energibeskatningen.
- Næringsvirksomhet skal kun omfattes av miljøbegrunnede avgifter (dvs. CO<sub>2</sub>- og SO<sub>2</sub>-avgift) og ikke av fiskale avgifter (energiavgifter på elektrisitet og oljeprodukter). På grunn av EUs framtidige energiskattedirektiv må næringsvirksomhet likevel bli omfattet av minstesatsene i direktivet.
- CO<sub>2</sub>-avgiften for næringsvirksomhet settes til 25 pst. av CO<sub>2</sub>-avgiften for husholdninger og offentlig forvaltning (tilsvarende 150–160 NOK pr. tonn CO<sub>2</sub> for næringsvirksomhet).
- Det innføres en generell begrensingsregel som skal gjelde for energiintensive bedrifter. Under forutsetning av at EUs minimumssatser i hht. energiskattedirektivet er ivarettatt, skal ingen bedrifter betale mer i miljø- og energiskatter enn 0,7 pst. av bedriftens omsetning (østerriksk modell).
- De tidligere selektive nedsettingsreglene for bestemte næringer blir fjernet. Dette innebærer at all næringsvirksomhet blir omfattet av samme modell for energibeskatning.

Det er anslått at den nye miljø- og energiskattemodellen vil gi et provenytap på om lag 5 mrd. SEK. I utredningen er det angitt en finansiering av provenytapet, bl.a. ved økt arbeidsgiveravgift, økte drivstoffavgifter og økte energiskatter for husholdninger. Den svenske kommisjonen tilrår at det nye energiskattesystemet trer i kraft fra 1. juli 2004.

Kommisjonens tilrådning var ikke enstemmig. Miljøpartiets representant reserverte seg fra hele innstillingen. Centerpartiets representant reserverte seg fra miljøprofilen i innstillingen og foreslo økt CO<sub>2</sub>-avgift for næringsvirksomhet. Representantene fra Moderata samlingspartiet og Kristdemokraterna reserverte seg mot kommisjonens forslag til finansiering av lettelsene i energi- og miljøskatter.

Kilde: SOU 2003: 38 Svåra skatter!

Endringer i elektrisitetsavgiften kan gjøre det relativt sett mindre lønnsomt å bruke andre energibærere enn elektrisitet. Dette vil spesielt ramme overgangen til alternativ oppvarming og utbyggingen av vannbåren varme. Regjeringens ambisjoner og mål om energiomlegging står fast. Ved en utvidelse av fritaket vil Regjeringen vurdere avbøtende tiltak for å motvirke uheldige virkninger for energiomleggingen.

**3.3.6 Merverdiavgiften og kommunene***Bakgrunn*

Merverdiavgiftssystemet gir konkurransevidninger mellom offentlig forvaltning og private tilbydere. Konkurransevidningene skyldes at offentlig forvaltning som regel er utenfor merverdiavgifts-

systemet, og dermed ikke kan fradragføre merverdiavgiften på anskaffelser. Merverdiavgiften kan dermed gi et motiv til egenproduksjon av avgiftspliktige tjenester i offentlig forvaltning.

Regjeringen nedsatte i januar 2002 et utvalg som skulle vurdere løsninger som virker nøytralt for kommunenes beslutninger i forhold til merverdiavgiften. Utvalget la fram sin utredning 18. desember 2002, jf. NOU 2003: 3 Merverdiavgiften og kommunene – Konkurransevidninger mellom kommuner og private.

Det vises til Budsjett-innst. S. nr. 1 (2002–2003) hvor finanskomiteens flertall (medlemmene fra H, FrP, KrF og V) støttet opp om Regjeringens arbeid med å endre regelverket, slik at merverdiavgiften virker nøytralt for kommunenes beslutninger om egenproduksjon og eksternt kjøp av tjenester. Komiteens flertall understreket viktigheten av at de

nødvendige endringer kommer på plass så snart som mulig, og senest i forbindelse med budsjettet for 2004.

I budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet om 2003-budsjettet ble det om denne problemstillingen uttalt at:

«Partene er enige om prinsippet om å likestille kjøp av tjenester fra private bedrifter med offentlig egenproduksjon av tjenester. Et utvalg, ledet av professor Jørn Rattsø, vil innen utgangen av 2002 foreslå løsninger som nøytraliserer momsen for kommunene. Dette iverksettes fra 1. januar 2004, og omtales i kommuneproposisjonen for 2004 og i Revidert nasjonalbudsjett 2003.»

#### *Nærmere om utvalgets forslag*

Utvalget har vurdert ulike løsninger for å motvirke konkurransevriddningene og anbefaler en overgang fra dagens begrensede kompensasjonsordning til en generell kompensasjonsordning for kommuner og fylkeskommuner. En generell kompensasjonsordning vil innebære at kommunesektoren får kompensasjon for merverdiavgiften på alle innkjøp av varer og tjenester hvor det ikke foreligger rett til fradrag. Siden kommunene får kompensert all merverdiavgift, vil avgiften dermed ikke påvirke om kommunen produserer tjenester med egne ansatte eller kjøper dem fra andre. Etter utvalgets forslag skal en generell kompensasjonsordning, i likhet med dagens begrensede ordning, ligge utenfor merverdiavgiftssystemet.

Utvalget har pekt på enkelte svakheter ved den praktiske innretningen av dagens begrensede kompensasjonsordning, og foreslår enkelte endringer. Utvalget foreslår at en generell kompensasjonsordning regnskapsmessig håndteres som en fradragssordning, ved at en i kommuneregnskapet regnskapsfører alle fakturaer eksklusiv merverdiavgift (nettoføring av merverdiavgiften). Utvalget foreslår videre at kompensasjonsoppgavene sendes inn hver annen måned i stedet for én gang i året som i dagens ordning, og at utbetaling skjer over seks terminer, og så snart som mulig etter behandling av oppgavene. Utvalget anbefaler også at det gjøres forenklinger i dokumentasjonskravene ved innsendelse av oppgavene.

I henhold til mandatet som lå til grunn for utvalgets arbeid, skal løsningene kunne gjennomføres uten at balansen i statsbudsjettet endres. Utvalget la derfor til grunn at eventuelle endringer i merverdiavgiftsbelastningen for kommunene må motvirkes gjennom tilsvarende budsjetttiltak overfor kommunene. En generell kompensasjonsordning vil

isolert sett redusere kommunenes utgifter ved anskaffelser. Ved innføring av ordningen må det derfor foretas korreksjoner i det beregnede utgiftsbehovet for sektoren. Utvalget anbefalte at en kompensasjonsordning finansieres gjennom reduksjon i kommunesektorens frie inntekter. En slik finansiering sikrer uavhengighet mellom den enkelte kommunes bidrag til finansiering av ordningen og kommunens mottatte kompensasjon. Slik uavhengighet er viktig for at ordningen skal virke etter hensikten. Når den enkelte kommunes andel av finansieringen av ordningen skal være uavhengig av hva den enkelte kommune mottar i kompensasjon, kan imidlertid ordningen slå ulikt ut for kommunene de enkelte år. Reduksjonen i kommunenes frie inntekter bør gjennomføres slik at den i minst mulig grad gir varig omfordeling mellom kommunene.

Innføring av en generell kompensasjonsordning for kommunesektoren kan gi nye konkurransevriddninger i disfavør av private virksomheter som produserer ikke-avgiftspliktige tjenester. Utvalget så det som viktig at det innføres tiltak for å motvirke nye konkurransevriddninger. Utvalget foreslo derfor at ordningen skal omfatte private virksomheter som utfører oppgaver som kommunene ved lov er pålagt ansvaret for, men at det knyttes enkelte vilkår for at disse skal komme inn under ordningen. Utvalgets forslag på dette punktet var i utgangspunktet basert på dagens begrensede kompensasjonsordning, men slik at også private virksomheter, som ikke eller i liten grad mottar offentlig støtte, omfattes. Utvalget la f.eks. til grunn at private barnehager som ikke mottar kommunal støtte, bør omfattes. Utvalget forutsatte som et utgangspunkt at reformen ikke skal gi endringer i de økonomiske rammene for staten, kommunesektoren og de private virksomheter som vil være omfattet.

Utvalgets tilråding var enstemmig.

#### *Høringen*

Utvalgets utredning ble sendt på høring 16. januar 2003 med frist 16. april 2003. Høringsinstansene slutter seg i stor grad til utvalgets forslag om å innføre en generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet. Denne løsningen anses langt på vei egnet til å løse dagens problem med konkurransevriddning. Det framheves at løsningen kan medvirke til kostnadseffektivitet i offentlig sektor samtidig som den kan forhindre avgiftsmotiverte organisasjonstilpasninger. Det påpekes at en generell kompensasjonsordning vil være robust over tid og skape få avgrensingsproblemer, noe som vil virke ressursbesparende.

Høringsinstansene støtter utvalgets forslag til

forenklinger når det gjelder den praktiske innretningen av ordningen. Det gis bred tilslutning til at innrapportering bør skje annen hver måned, og til at utbetaling bør skje så raskt som mulig. Videre støttes forslaget om at dokumentasjonskravene gjøres enklere. Når det gjelder krav om kompensasjon fra private, synes det i stor grad å være enighet om at disse bør sendes direkte til det stedlige fylkes-skattekontor. Dagens ordning, hvor forsendelse skjer via kommunen, anses å skape unødig merarbeid for kommunene.

Utvalget påpekte at en generell kompensasjonsordning kan føre til nye konkurransevriddinger ved at kommunen gis en kostnadsfordel i forhold til private produsenter av ikke-avgiftspliktige tjenester. Det synes å være enighet om at en bør søke å finne løsninger på dette. Blant dem som har kommentert dette, synes det å være enighet om at det bør løses ved at private og ideelle produsenter av tjenester som kommunene ved lov er pålagt å utføre, omfattes av ordningen.

Høringsinstanser i kommunesektoren, LO, Utdanningsforbundet m.fl. framholder at innføringen av nye regler ikke må påvirke kommunenes samlede økonomiske rammer. Det synes å være enighet om forslaget til finansiering av ordningen ved at kommunenes frie inntekter reduseres ved innføring av ordningen. En del kommuner uttrykker imidlertid en viss bekymring for om det er mulig å komme fram til korrekt samlet trekk, og om trekket kan skape omfordelinger mellom kommuner. Når det gjelder finansieringen av ordningen for private virksomheter, synes det fra kommunesektoren å være enighet om at kommunene ikke må finansiere dette, men at det må bli en sak mellom staten og de private. Enkelte instanser utenfor kommunesektoren viser imidlertid til at det er rimelig at kommunesektoren finansierer kompensert merverdiavgift for private produsenter. Det vises bl.a. til at private produsenter som starter produksjon av tjenester som kommunene er pålagt ansvaret for, sparer kommunene for både drifts- og investeringsutgifter.

#### *Det videre arbeidet*

Med utgangspunkt i utvalgets forslag og høringsinstansenes innspill vil Finansdepartementet, i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet, vurdere nærmere en ordning som kan nøytralisere merverdiavgiften for kommunene.

Utvalget fikk under sitt arbeid utført beregninger av betalt merverdiavgift i kommunene, hvor det ikke foreligger rett til fradrag. Det vil være behov for å foreta beregninger av tilsvarende utgifter for

fylkeskommuner og private virksomheter i den grad de skal omfattes av ordningen. Beregninger utvalget fikk utført baserte seg på data fra 2001. En ordning som sikrer nøytralitet, skal etter planen innføres fra 2004. Det har i perioden 2001 til 2004 vært foretatt flere oppgaverreformer hvor også kommunene er involvert. Det vil derfor være behov for en ny gjennomgang også for kommunene. En vil i dette arbeidet ha kontakt med representanter for kommunal sektor.

Innføring av en ordning som sikrer nøytralitet i kommunesektoren i forhold til merverdiavgiften, vil også innebære endringer i de administrative rutinene i kommunene. Regjeringen legger vekt på ordninger som totalt sett er robuste, og som kan håndteres uten unødige administrative kostnader. Ved utarbeiding av forslag til administrative løsninger som berører kommunesektoren, bl.a. i forhold til håndteringen i kommunale regnskaper, vil departementene ha kontakt med representanter for kommunal sektor.

Regjeringen vil legge fram sitt forslag til løsning i budsjettet for 2004 med sikte på at ordningen trer i kraft fra 1. januar 2004.

### **3.3.7 Ordning som nøytraliserer merverdiavgiften for statsforvaltningen**

I forbindelse med omtalen av løsninger som nøytraliserer merverdiavgiften for kommunesektoren i Revidert nasjonalbudsjett 2002, er det uttalt at videre utredning av løsninger for statsforvaltningen vil skje parallelt med at det arbeides med løsninger for kommunene, og at Regjeringen vil komme tilbake med eventuelle forslag til endringer også for statsforvaltningen tidligst i budsjettet for 2004.

Finansdepartementet har vurdert alternative løsninger som motvirker konkurransevriddingen i statsforvaltningen. Departementet anbefaler en ordning med nettobudsjettering av merverdiavgift, dvs. at virksomhetene ikke belastes betalt merverdiavgift i regnskapet. Dette vil i utgangspunktet være en enkel og oversiktlig ordning med lave administrative kostnader.

Departementet har vurdert omfanget av en ordning for statsforvaltningen. Mange statlige virksomheter yter tjenester i direkte konkurranse med private produsenter av tjenester som ikke er avgiftspliktige, og som dermed ikke kan føre fradrag for merverdiavgift på anskaffelser. Dette gjelder for eksempel innenfor helse og sosiale tjenester og undervisning. En ordning med nettobudsjettering for slike statlige virksomheter vil kunne medføre nye konkurransevriddinger.

Statsforvaltningens sentrale oppgave er utøvelse av offentlig myndighet. Utøvelse av offentlig myndighet skjer i hovedsak uten konkurranse med private. En ordning som begrenses til statlige organer som utøver offentlig myndighet, vil dermed i liten grad innebære nye konkurransevriddinger.

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

For å sikre en provenynøytral omlegging til en nettoordning, må alle budsjettposter renses for utgifter til merverdiavgift som i dag ligger inne i budsjetttrammene. Størrelsen på disse utgiftene er imidlertid meget usikker siden det ikke finnes tall over betalt merverdiavgift for forvaltningsorganene. En øvre grense for merverdiavgift som må trekkes ut, kan grovt anslås til om lag 8 mrd. kroner. Det er behov for å kartlegge hva de enkelte virksomhetene betaler i merverdiavgift på anskaffelser ved innføring av ordningen. Departementet har vurdert muligheten for å be de enkelte organer beregne hva de betaler i merverdiavgift. Siden betalt merverdiavgift i dag ikke skilles ut i virksomhetenes regnskaper, vil det være store kostnader knyttet til å fremskaffe slik informasjon, og det vil være vanskelig å kontrollere beregnede anslag.

Regjeringen vil derfor gå inn for at en baserer trekk på regnskapsmessig grunnlag. Dette forutsetter at det gjennomføres en regnskapsmessig omlegging slik at utgifter til merverdiavgift synliggjøres i regnskapene. En slik regnskapsmessig omlegging kan tidligst gjennomføres for budsjettåret 2004 og foreligge i mars 2005. Nettobudsjetteringsordningen kan dermed tre i kraft fra og med budsjettåret 2006. Regjeringen vil foreslå at regnskapsførte utgifter til merverdiavgift legges til grunn for trekk ved innføring av en ordning som nøytraliserer merverdiavgiften for staten i 2006.

Den enkleste utformingen av ordningen vil være at den gjelder all merverdiavgift som forvaltningsorganene betaler på sine innkjøp. Det må imidlertid vurderes om det skal gjøres enkelte be-

grensninger i forhold til merverdiavgiftspliktige innkjøp som omfattes av ordningen. Eksempelvis har merverdiavgiftsloven bestemmelser som avskjærer fradragsretten på visse varer og tjenester, selv om disse er til bruk i avgiftspliktig virksomhet. Dette gjelder bl.a. utgifter til representasjon og personkjøretøy. Tilsvarende avgrensning kan være aktuelt for en ordning med nettobudsjettering.

Når det gjelder utleie og drift av fast eiendom kan en generell ordning med nettobudsjettering for forvaltningsorganer føre til nye konkurransevriddinger mellom forvaltningsorganene og private virksomheter. Dette kan for eksempel oppstå i den grad statlige organer som Statsbygg og Forsvarsbygg omfattes av en ordning med nettobudsjettering og driver utleie av fast eiendom i konkurranse med private. Tilsvarende problemstilling er påpekt i NOU 2003: 3 Merverdiavgiften og kommunene i forbindelse med vurdering av en generell kompensasjonsordning for kommunesektoren. Departementet vil vurdere om det er behov for å innføre begrensninger i ordningen med nettobudsjettering i forhold til fast eiendom.

Regjeringen vil komme tilbake på et senere tidspunkt med et konkret forslag til innføring av en ordning som nøytraliserer merverdiavgiften for ordinære forvaltningsorgan. Det legges opp til at ordningen kan innføres fra 2006.

### 3.3.8 Merverdiavgiftsunntak for alternativ medisin

I forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2003 ble det lagt til grunn at tjenester innen alternativ behandling skal unntas fra merverdiavgift, og at dette skal iverksettes senest i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2003 innenfor de rammer Stortinget trekker opp.

I Ot.prp. nr. 1 (2002–2003) Skatte- og avgiftsopplegget 2003 – lovendringer ble det foreslått en utvidelse av merverdiavgiftsloven § 5 b første ledd nr. 1 til også å omfatte helsesrelaterte tjenester. Stortinget har sluttet seg til forslaget. Det foreligger nå lovhjæmmel for at Finansdepartementet i forskrift kan innføre ytterligere unntak også for alternativ behandling.

I samsvar med forslaget i Ot.prp. nr. 27 (2002–2003) Om lov om alternativ behandling av sykdom mv. har Finansdepartementet hatt på høring et forslag om å utvide unntaket for alternativ behandling med fem nye behandlingsformer. Disse behandlingsformene er naprapati, osteopati, soneterapi, aromaterapi, samt ernæringsterapi og urtemedisinbehandling. De to sistnevnte er så nært knyttet til hverandre at de bør vurderes under ett. Forslaget

om å unnta fem nye behandlingsformer er basert på vurderinger av om behandlingsformene har stor utbredelse, om det foreligger vitenskapelig belegg eller systematisert kunnskap, om tjenesten er regulert i andre land eller om den anvendes av autorisert helsepersonell eller i helsetjenesten. Høringsfristen gikk ut 31. mars 2003.

I samarbeid med Helsedepartementet foretar Finansdepartementet nå en vurdering og oppsummering av høringsrunden, herunder en gjennomgang i forhold til andre behandlingsformer. Det er lagt opp til at utvidelsen vil bli fastsatt innen kort tid. Disse fem behandlingsformene antas å omfatte en vesentlig del av pasientgrunnlaget på området alternativ behandling. I praksis antas utvidelsen derfor å føre til at alternativ behandling for en stor del vil bli unntatt fra merverdiavgift.

Når det gjelder ytterligere unntak er dette som tidligere nevnt avhengig av at det foreligger egnede avgrensningskriterier. I dag finnes det ingen autorisasjonsordning eller annen form for godkjenningsordning for disse gruppene i Norge. Fravær av slike ordninger har gjort det vanskelig å finne et egnet grunnlag for vurderingen av hva som naturlig er å anse som tjenester som bør være unntatt for merverdiavgift på lik linje med såkalt skolemedisin. Regjeringen har derfor ansett det som hensiktsmessig å avvende Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 27 (2002–2003) Om lov om alternativ behandling av sykdom mv.

Et av forslagene i odelstingsproposisjonen går ut på at det opprettes en registerordning for utøvere av alternativ behandling. På bakgrunn av Stortingets behandling av odelstingsproposisjonen, og den registerordningen som ble foreslått i proposisjonen, vil Finansdepartementet vurdere om spørsmålet om merverdiavgiftsunntak for alternativ behandling bør knyttes opp mot denne registerordningen. Alternativt vil det bli vurdert om ytterligere unntak eventuelt bør knyttes opp mot andre egnede avgrensningskriterier.

### 3.3.9 Differensierte avgifter på husholdningenes strømforbruk

#### Bakgrunn

I Dokument nr. 8:40 (2002–2003) og Innst. S. nr. 135 (2002–2003) har Stortinget bedt Regjeringen om å utrede modeller for differensierte avgifter på strøm og legge fram eventuelle forslag om dette i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2003. Modellen skulle inneholde incitamenter til strømsparing ved premiering av lavt forbruk og økt byrde ved høyere forbruk.

Komiteens flertall skisserer følgende modeller:

- Differensiert avgift med en lavere avgift for lavt forbruk og høyere avgift for høyere forbruk
- Et fritak i el-avgift, eller bunnfradrag for et fast antall kilowattimer
- Ulik avgift for boliger og fritidshus og hytter
- Differensiert pris til ulike tider av døgnet ved innføring av to-veis kommunikasjon
- Eventuelt andre modeller.

En avgiftsdifferensiering på elektrisitet kan tenkes utformet på flere forskjellige måter og for flere ulike forbrukergrupper. Avgiften vil måtte utformes på bakgrunn av mengden strøm som forbrukes. I prinsippet vil antall innslagspunkter for en progressiv avgift kunne variere, dvs. at avgiften trinnvis vil kunne endres for el-forbruk over ulike nivåer. Et system med flere innslagspunkter vil imidlertid bli svært komplisert både administrativt og kontrollmessig.

En kan også tenke seg et progressivt avgiftssystem som tar hensyn til ulike kjennetegn ved forbrukerne, slik som antall personer i husholdningene, husholdningens inntekt, størrelse på bolig osv. Et system med avgrensninger på bakgrunn av kjennetegn ved forbrukerne vil imidlertid også by på store administrative og kontrollmessige problemer.

#### *Differensiert avgift med en lavere avgift for lavt forbruk og høyere avgift for høyere forbruk*

En el-avgift der satsen øker med forbruket har vært vurdert grundig flere ganger tidligere, senest av en interdepartemental arbeidsgruppe i 2000. Arbeidsgruppen viste til at en progressiv el-avgift vil innføre en forskjell i kraftpriser mellom ulike husholdningsgrupper. Dette vil være til hinder for en effektiv utnyttelse av kraftressursene. Når ulike brukergrupper står overfor ulik pris på kraft, vil kostnadene ved å begrense energiforbruket bli større enn de ellers ville ha vært. En progressiv el-avgift synes dermed ikke å være et godt virkemiddel for å begrense strømforbruket.

Videre konkluderte arbeidsgruppen med at en differensiert el-avgift ville gi utilsiktede fordelingsvirkninger, bl.a. gjennom økt avgiftsbelastning for barnefamilier, husholdninger i distriktene og på gårdsbruk (våningshus). Fra et økonomisk synspunkt er det mer hensiktsmessig å drive fordelingspolitikk gjennom mer generelle og målrettede virkemidler som inntektsbeskatningen og overføringssystemet.

Arbeidsgruppen pekte også på at en slik ordning ville medføre betydelige administrative problemer, bl.a. knyttet til å ha oversikt over strømforbru-

ket ved bytte av kraftleverandører og avgrensning av hvem som skal ha høy og lav avgift. En må også regne med at mange forbrukere vil forsøke å unngå å betale en høy sats i el-avgiften. Dette kan bl.a. skje ved oppsplitting av strømabonnement.

Hovedpunkter i rapporten ble redegjort for i St.prp. nr. 1 (2000–2001) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Finansdepartementet sluttet seg i denne forbindelse til gruppens vurderinger. Finanskomiteen tok i Budsjett-innst. S. nr. 1 (2000–2001) redegjørelsen til orientering.

#### *Et fritak i el-avgift, eller bunnfradrag for et fast antall kilowattimer*

Et fritak i el-avgift, eller bunnfradrag for et fast antall kilowattimer, er en variant av løsningen med lavere avgift for lavt forbruk og høyere avgift for høyere forbruk. Løsningen vil trolig ikke gi økte incentiver til å spare strøm idet prisen til forbruker vil reduseres når avgiften faller bort på deler av forbruket. Generelt fører et prisfall til økt forbruk.

Denne varianten vil ha de samme administrative og kontrollmessige kostnadene som beskrevet under punktet om en lavere avgift for lavt forbruk og høyere avgift for høyere forbruk. Derom omleggingen til et slikt system gjøres provenynøytral, vil det også oppstå tilsvarende utilsiktede fordelingsvirkninger, bl.a. gjennom økt avgiftsbelastning for barnefamilier, husholdninger i distriktene og på gårder (våningshus). Modellen kan imidlertid bidra til å lette belastningen for forbrukere med lavt forbruk, særlig i situasjoner med høy pris på elektrisitet.

#### *Ulik avgift for boliger og fritidshus og hytter*

En differensiering av avgiften etter type bolig vil bl.a. kreve en vurdering av om det bør være husholdningens samlede forbruk (hjemme og på hytta) som skal legges til grunn for differensieringen. Siden hytter og fritidshus har egne målere, kan det bli vanskelig å slå husholdningenes forbruk sammen da regningene oftest blir sendt fra to forskjellige kraftleverandører. Det er vanlig at flere husholdninger bruker samme hytte eller fritidshus, og forbruket må da fordeles på brukerne. Dersom hyttestrømmen skal ilegges høyere sats, kan dette også by på administrative og kontrollmessige problemer idet det ikke alltid er noe entydig skille mellom boliger og fritidshus. En slik løsning kan derfor gi tilfældige utslag i forhold til hvilke fritidshus og boliger som ilegges høy sats.

Strøm til hytter og fritidshus utgjør knapt 1 pst. av det totale strømforbruket i Norge. Det er grunn

til å anta at de kontrollmessige og administrative kostnadene ved å innføre en egen avgift for hyttestrøm vil overstige den gevinsten en eventuelt kan oppnå ved et slikt system.

Generelt innebærer innføring av en differensiert avgift at det må foretas en individuell vurdering av hvert enkelt abonnement. For avgiftsmyndighetene vil det være kostnader knyttet til kontroll og et forventet antall økte klagesaker.

#### *Differensiert pris til ulike tider av døgnet ved innføring av to-veis kommunikasjon*

Ny teknologi som eksempelvis to-veis kommunikasjon, vil etter hvert muliggjøre bedre styring av forbruket, i hovedsak som ledd i effektstyringen. To-veis kommunikasjon vil antagelig føre til at kraftleverandørene vil tilby ulike tariffer og gi forbrukerne mulighet til å tilpasse seg varierende kraftpris, bl.a. over døgnet. Innføring av slik teknologi vil imidlertid måtte skje over tid. Det pågår for tiden et større prosjekt ledet av EBL-kompetanse om forbrukerfleksibilitet ved effektiv bruk av IKT. Prosjektet skal avsluttes sommeren 2004, og resultatene derfra vil være viktige i den videre vurderingen av de mulighetene bruk av to-veis kommunikasjon gir.

#### *Regjeringens vurdering*

Etter Regjeringens vurdering er det ikke skjedd endringer som gjør det hensiktsmessig å innføre differensierte avgifter på elektrisitet. Forslaget om overføring av avgiftsplikten fra kraftleverandør til nettselskap, som nå er på høring, vil i større grad gjøre det mulig å holde oversikten over den enkelte strømkundes forbruk. De administrative problemene vil imidlertid fortsatt være betydelige. Blant annet må det fastsettes en grense for når forbruket skal ilegges høyere sats og om innslaget skal fordeles på årsbasis, månedsbasis eller dagsbasis. Det vil for eksempel kunne slå svært uheldig ut dersom forbruket overstiger grensen i oktober/november, og det må betales høy sats ut året.

En differensiert el-avgift kan gi utilsiktede fordelingsvirkninger. Forsøk på å motvirke dette, eksempelvis med graderinger ut fra sosiale kriterier, antall personer i husholdninger osv., vil skape betydelige avgrensingsproblemer som det er svært vanskelig å se løsninger på innenfor el-avgiften.

I forbindelse med den nye gjennomgangen av problemstillingen ble berørte organisasjoner invitert til et møte i Finansdepartementet tirsdag 29. april 2003. Hensikten med møtet var å kartlegge om det er kommet opp nye momenter som endrer de konklusjonene som hittil har vært trukket. På

møtet var det representanter fra Natur og Ungdom, Norges Naturvernforbund, Energibedriftenes Landsforening og Huseiernes Landsforbund. Flere andre organisasjoner var også invitert, men møtte ikke.

Det var ulike oppfatninger blant deltakerne om differensierte avgifter for strømforbruk i husholdningene er et egnet virkemiddel i energi- og miljøpolitikken. Det var likevel enighet om at det var praktiske problemer forbundet med å utforme en modell og kontrollproblemer forbundet med å unngå unndragelser. Det var ingen av organisasjonene som mente at differensierte avgifter alene vil være et målrettet og effektivt virkemiddel. Et slikt virkemiddel må i tilfelle suppleres med andre virkemidler for at den tilsiktede effekten kan oppnås, eksempelvis virkemidler for å unngå substitusjon til mer forurensende energikilder, virkemidler som gjør andre energikilder mer tilgjengelige, og virkemidler rettet mot det øvrige el- forbruket.

Regjeringen legger betydelig vekt på energisparende tiltak. Regjeringen er imidlertid av den oppfatning at differensierte avgifter for strøm ikke er et særlig velegnet virkemiddel verken for å begrense energibruk eller redusere miljøproblemer. I tillegg kan slike systemer ha uheldige fordelingsmessige effekter. En eventuell innføring av et slikt virkemiddel vil måtte ledsages av tiltak for å oppveie både for de negative fordelingsmessige virkningene og uheldige miljøeffekter. En slik omlegging er etter Regjeringens syn ikke hensiktsmessig. Regjeringen vil i lys av dette ikke foreslå at el-avgiften differensieres.

### 3.3.10 Utvalget som har vurdert avgifter og grensehandel

I budsjettavtalen høsten 2002 mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet ble det bestemt at det skulle settes ned et utvalg som skulle vurdere virkningene på statens inntekter av å endre avgiftene på grensehandelsutsatte varer, jf. Budsjett-innst. S. nr. I (2002–2003). Utvalget ble nedsatt 22. januar 2003 og la fram sin rapport 30. april.

Det er knyttet stor usikkerhet til omfanget av grensehandel og annet uregistrert forbruk. Utvalget har konstruert en første utgave av en beregningsmodell for statens avgiftsinntekter på særavgiftspliktige grensehandelsvarer. Foreløpige beregninger viser at provenyet øker klart med økt avgift på øl og tobakk, selv om en tar hensyn til virkningen av økt uregistrert forbruk (smugling, grensehandel mv.). For brennevin og vin er resultatene fra modellen mer usikre, men også for disse varene viser de foreløpige modellsimuleringene at økte avgiftssatser (utover dagens satser) gir økt proveny.

Utvalget presiserer at det gjenstår betydelig arbeid før modellen eventuelt kan tas i bruk i departementets arbeid. Utvalget foreslår at Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå i samarbeid vurderer å videreutvikle og oppdatere modellen.

Rapporten fra utvalget vil bli sendt ut på høring med det første. Etter høringsrunden vil departementet ta stilling til i hvilken grad det nåværende opplegget for provenyberegninger bør endres, og om arbeidet med modellen bør videreføres.

### 3.3.11 Arbeidsgruppen som har vurdert bilavgiftene

Som en oppfølging av Stortingets anmodning i Budsjett-innst. S. nr. 1 (2000–2001), satte Regjeringen i fjor høst ned en arbeidsgruppe som skulle utrede et nytt engangsavgiftssystem for personbiler, og også se på forholdet mellom engangsavgiften og andre bilavgifter. Arbeidsgruppen avleverte sin rapport til Finansdepartementet 30. april 2003.

Arbeidsgruppen anbefalte, i tråd med EU-kommisjonens signaler, at det i årene framover legges større vekt på årsavgift og drivstoffavgifter enn på engangsavgiften.

Arbeidsgruppen vurderte å erstatte dagens slagvolumkomponent i engangsavgiften med en CO<sub>2</sub>-komponent, for om mulig å oppnå en miljøgevinst. Beregninger indikerte imidlertid at dette ikke ville ha særlig stor effekt på utslippene av CO<sub>2</sub>. Et slikt system ville også bli mer komplisert enn dagens system, siden motorvognregisteret kun inneholder data for CO<sub>2</sub>-utslipp for personbiler fra 2000. Det ble konkludert med at systemet for engangsavgiften ikke endres nå, men at en slik endring kan vurderes igjen om noen år.

Arbeidsgruppen anbefalte å innføre en miljødifferensiert årsavgift for kjøretøy med tillatt totalvekt inntil 12 tonn, der det skilles mellom vektklasse, årgang og drivstofftype. Gruppen foreslo også en samordning av trafikkskadeavgiften og årsavgiften.

I rapporten ble det videre anbefalt å jevne ut avgiftsforskjellen mellom bensin og diesel, og innføre avgiftsincitiv for svovelfritt drivstoff i den grad dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Arbeidsgruppen anbefalte at nye bruksfradrag beregnes, og endres så raskt som mulig.

Rapporten blir sendt på høring, og Regjeringen vil komme tilbake med forslag til eventuelle endringer i bilavgiftene i budsjettet for 2004.

### 3.3.12 Hjemme-PC-ordningen

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2002 ble det vedtatt å etablere en formell regelfesting av den skattefrie trekkordningen for hjemme-PC, enten



ved forskriftsendring eller ved lovendring, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002) Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002. Ny forskrift om trekkordningen for hjemme-PC ble gitt av Finansdepartementet 6. mai 2003.

For å oppnå skattefritaket må avtalen om hjemme-PC være begrunnet i tjenstlig behov. Av forskriften framgår det at internettabonnement, herunder bredbåndtilknytning, er omfattet av skattefritaket som tilleggsutstyr i sammenheng med avtalen om hjemme-PC-ordning. Den raske utviklingen i utbredelsen av bredbånd i tilknytning til hjemme-PC-avtaler, har medført at tapet av skatteinntekter som følge av fritaket for hjemme-PC vil bli større enn tidligere antatt. Bredbåndstilknytning har dessuten i større grad enn annen internettilknytning (f.eks. ISDN-tilknytning) karakter av privat nytteverdi. Dette tilsier at langt flere over tid vil gå inn på avtale om hjemme-PC som inkluderer bredbåndstilknytning.

Anslått provenytabet i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002) tok ikke hensyn til bredbåndstilknytning som tilleggsutstyr i sammenheng med avtale om hjemme-PC. Provenytabet i 2003 anslås nå i størrelsesorden 200 mill. kroner påløpt og 150 mill. kroner bokført høyere enn tidligere lagt til grunn. Provenytabet forventes å øke ytterligere i takt med økt utbredelse av denne typen utstyr og avtaler.

### 3.3.13 Naturavgift/arealavgift

Grønn skattekommissjon foreslo å utrede mulighetene for å innføre en naturavgift, jf. NOU 1996: 9 Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting. Kommisjonen viste til at en naturavgift kan være et mulig virkemiddel for å stille utbygere overfor kostnadene ved naturinngrep som kan utgjøre en trussel mot det biologiske mangfoldet. I St.meld. nr. 42 (2000–2001) varslet Regjeringen Stoltenberg at Finansdepartementet og de berørte departementene skulle utrede spørsmålet om naturavgift/arealavgift, og komme med forslag eller anbefaling om muligheten for å innføre et system for en slik avgift.

En nærmere vurdering viser at det knytter seg en del problemer til innføring av en naturavgift. Blant annet vil det medføre både prinsipielle og metodiske problemer i å verdsette de berørte arealene. Arealene i ulike deler av landet er så lite ensartede at en treffsikker avgift vil måtte bestå av veldig mange avgiftsklasser. Det kan være vanskelig å utforme avgiften slik at den virker etter hensikten, og avgiften vil også være kostbar å administrere. Dette gjør at Regjeringen ikke ser det som realistisk at en

naturavgift kan bli et egnet virkemiddel for å bevare det biologiske mangfoldet. Regjeringen foreslår derfor at utredningen av en naturavgift/arealavgift stilles i bero.

## 3.4 Penge- og valutapolitikken

I St.meld. nr. 29 (2000–2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken, som ble framlagt 29. mars 2001, ble det trukket opp nye retningslinjer for pengepolitikken. Bakgrunnen for dette var at finanspolitikken skal tilpasses en gradvis og opprettholdbar økning i bruken av petroleumsinntektene i norsk økonomi. Dette må skje på en måte hvor en legger stor vekt på å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor, og slik at en får en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi. I denne situasjonen er det behov for en klar forankring av pengepolitikken rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling. Nye retningslinjer for pengepolitikken ble fastsatt i forskrift ved kronprinsregentens resolusjon av 29. mars 2001, jf. boks 3.6.

I tråd med forskriften skal pengepolitikken sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2½ pst. Det forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet for prisstigningen. I St.meld. nr. 29 (2000–2001) står det videre at Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makro-økonomiske 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.

Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og etterspørsel. Retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer at pengepolitikken har en klar rolle i å stabilisere utviklingen i norsk økonomi. Dette innebærer at dersom konjunktorene svekkes og anslått prisstigning ikke er i strid med inflasjonsmålet, vil Norges Bank sette renten ned. Norges Bank har siden desember i fjor satt ned renten i fire omganger med ½ prosentpoeng hver gang.

Verdien av norske kroner styrket seg markert gjennom 2001 og 2002. Målt ved industriens effektive kronekurs (konkurransekursindeksen) styrket

**Boks 3.6 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 årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst.

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

## § 2.

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

## § 3.

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

## § 4

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

## II

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

kursen seg med knapt 14½ pst. i denne to-årsperioden. Så langt i år har kronkursen svekket seg med i overkant av 5 pst. Dette er forholdsvis store kursbevegelser sammenliknet med utviklingen gjennom store deler av 1990-tallet. Kronkursen var da langt mer stabil enn valutakursen til andre små åpne økonomier.

Høy lønnsvekst og den sterke kronkursen har skapt en vanskelig situasjon for mange konkurranseutsatte virksomheter. Denne svekkelsen av konkurransevnen er vesentlig større enn det som ansås å følge av innfasingen av oljeinntektene fram til 2010 i tråd med handlingsregelen for budsjettpolitikken, jf. beregningene i avsnitt 3.2.8 i Nasjonalbudsjettet 2003.

Det kan være flere grunner til at kronkursen har styrket seg de siste par årene. Internasjonal økonomi har vært preget av lav vekst og økende arbeidsledighet. Dette er forsøkt motvirket gjennom pengepolitikken, og internasjonale renter er derfor på et historisk sett svært lavt nivå.

Norge har lenge vært i en annen konjunkturfase. Hos oss har kapasitetsutnyttningen vært høy og arbeidsledigheten lav. Samtidig har oljeprisen

holdt seg høy. Et stramt arbeidsmarked resulterte i sterk lønnsvekst i 2002. Den høye lønnsveksten førte til at Norges Bank holdt norske renter på et høyt nivå. Høy rentedifferanse i forhold til utlandet er trolig en hovedforklaring på at kronen har styrket seg. I tillegg kan usikkerheten i aksjemarkedet ha ført til et ønske om å omplassere porteføljer. Med relativt høy rente kan plassering i norske kroner i en slik situasjon ha framstått som attraktivt. Det høye nivået på oljeprisen kan også ha bidratt til at kronen har holdt seg sterk.

Regjeringen satte ved kgl.res. 15. november 2002 ned et ekspertutvalg ledet av professor Steinar Holden, som skulle vurdere utfordringene for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene framover. Utvalget avga sin innstilling 9. april. En nærmere omtale av utredningen er gitt i avsnitt 3.7. Også Holden II-utvalget påpeker at styrkingen av kronen har vært kraftigere enn det som er forenlig med en balansert utvikling i norsk økonomi framover. Utvalget mener at en lønnsvekst mer på linje med utviklingen hos handelspartnerne gir rom for en reversering av den nominelle kronkursen. Utvalget understreker at det ikke skjedde noe regi-

meskift i den faktiske bruken av oljeinntekter med innføringen av handlingsregelen. Den økte bruken av oljeinntekter i perioden fram mot 2010 er begrenset, både absolutt og sett i forhold til erfaringene over de siste 20 årene. Utvalget mener derfor at den isolerte effekten på norsk økonomi av den økte bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet som følger av handlingsregelen, kan ha blitt overvurdert av mange observatører.

Utvalget advarer samtidig mot å åpne for en systematisk sterkere økning i bruken av oljeinntekter enn det som følger av handlingsregelen. Det vil kunne føre til fortsatt sterk krone og svak konkurransevne, og dermed bidra til for rask nedbygging av konkurranseutsatt sektor.

Norges Bank hevet styringsrenten med  $\frac{1}{2}$  prosentpoeng på sitt hovedstyremøte 3. juli i fjor. Norges Bank begrunnet i stor grad rentehevingen med resultatene fra fjorårets lønnsoppgjør og utsiktene til høy lønnsvekst de nærmeste årene. Rentehevingen fra juli ble reversert på hovedstyremøtet 11. desember, da styringsrenten ble satt ned med  $\frac{1}{2}$  prosentpoeng, til 6,5 pst. Banken endret samtidig sin vurdering av risikobildet framover, og uttrykte at det med uendret rente er mer sannsynlig at inflasjonen på to års sikt blir lavere enn  $2\frac{1}{2}$  pst. enn at den blir høyere. Bakgrunnen for rentenedsettelsen var bl.a. ytterligere styrking av kronekursen gjennom høsten i fjor og tegn til at utviklingen i norsk økonomi kunne bli svakere enn det Norges Bank tidligere ventet. Norges Bank har redusert styringsrenten med til sammen  $1\frac{1}{2}$  prosentpoeng i år, til 5,0 pst. Styringsrenten ble satt ned med  $\frac{1}{2}$  prosentpoeng på bankens rentemøter 22. januar, 5. mars og 30. april. Banken har varslet at renten vil kunne bli satt ytterligere ned.

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

##### *Hovedlinjer i forvaltningen av fondet*

Statens petroleumsfond ble opprettet i 1990, da Stortinget vedtok petroleumsfondsloven. Fondets inntekter er i loven definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen fra fondets plasseringer. Petroleumsfondsloven ble endret i 2001 bl.a. ved at også inntekter fra salg av aksjer i Statoil ble tatt med i inntektene til Petroleumsfondet. Fondets utgifter består av en

årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. Denne overføringen tilsvarer etter gjeldende praksis det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet. Den første nettoavsetningen til fondet på i underkant av 2 mrd. kroner skjedde på bakgrunn av et overskudd på statsregnskapet for 1995.

Petroleumsfondets kapital skal etter loven anbringes som statens øvrige midler. Finansdepartementet er 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 er meddelt Norges Bank i brev fra Finansdepartementet. Det er videre inngått en avtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank om forvaltningen.

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

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.

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. Obligasjonsinvesteringene skal fordeles på valutaer og markeder med 45–65 pst. i Europa, 25–45 pst. i Amerika og 0–20 pst. i Asia og Oceania. For egenkapitalinstrumenter skal fordelingen være 40–60 pst. i Europa, mens regionene Asia og Amerika til sammen skal utgjøre 40–60 pst. De to regionene er slått sammen slik at fordelingen av egenkapitalplasseringer mellom disse regionene varierer med de to regionenes relative markedsverdivekter. Generelt er fordelingen av fondets plasseringer mellom de enkelte landene innenfor regionene bestemt av forholdet mellom markedsverdiene i landene.

Som et ledd i risikostyringen av forvaltningen er det etablert en referanseportefølje for Petroleumsfondet. Denne referanseporteføljen er en tenkt portefølje som er satt sammen av aksje- og obligasjons-

indekser fra de landene fondet investeres i. Indeksene inneholder representative utvalg av verdipapirer, slik at utviklingen av disse indeksene reflekterer verdiutviklingen i markedene som er dekket av indeksene. For egenkapitalinstrumenter benyttes FTSE-indeksene for hvert land og for obligasjoner benyttes Lehman Global Aggregate. Ved å sammenlikne Petroleumsfondets avkastning med avkastningen på referanseporteføljen over tid, får man en indikasjon på hvor godt midlene forvaltes.

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.

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

#### Forvaltningen av fondet i 2002

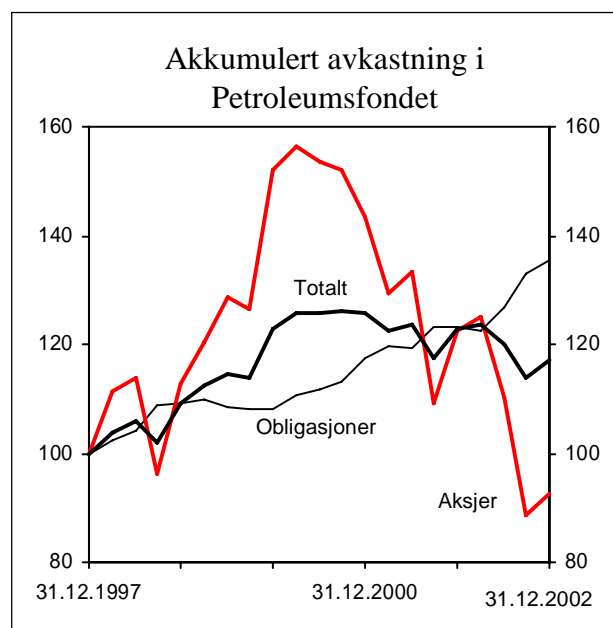
Ved utgangen av 2002 utgjorde Petroleumsfondet 604,6 mrd. kroner, jf. St.meld. nr. 3 (2002–2003) Statsrekneskapsen 2002. Avkastningen for den internasjonale verdipapirporteføljen (inkl. Miljøfondet) for 2002 var minus 4,7 pst. målt i utenlandsk valuta i samsvar med valutasammensetningen til fondets referanseportefølje. Målt i norske kroner var avkastningen minus 19,1 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstallene skyldes at den norske kronen styrket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv i løpet av perioden. Det er avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når man skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Gjennomsnittlig årlig realavkastning målt i valuta, etter fradrag for forvaltningskostnader, var 2,5 pst. i perioden 1997- 2002.

Det var særlig den svake utviklingen i aksjemarkedene som gjorde at Petroleumsfondet i 2002 for

andre år på rad fikk en negativ avkastning. Avkastningen av den ordinære aksjeporteføljen (ekskl. Miljøfondet) var i 2002 minus 24,4 pst. målt i referanseporteføljens valutakurv. Obligasjonsporteføljen hadde en positiv avkastning på 9,9 pst. i 2002 målt i valutakurven, jf. figur 3.8

Fram til utgangen av 2002 hadde *Miljøfondet* en avkastning på minus 39,2 pst. siden fondets etablering 31.1.2001 målt i referanseporteføljens valutakurv. Miljøfondet er plassert i selskaper som antas å ha liten negativ innflytelse på miljøet samt i selskaper som oppfyller gitte krav til miljørapportering og miljøstyringssystem. Miljøkravene er basert på analyser fra det britiske konsultantselskapet Ethical Investment Research Service (EIRIS). Avkastningen på Miljøfondet var om lag 2 prosentpoeng lavere enn avkastningen for en sammenliknbar portefølje der ingen selskaper er tatt ut på bakgrunn av miljøkriterier. Dette skyldes bl.a. at miljøkriteriene har medført at Miljøfondet er overvektet i visse teknologiintensive sektorer, for eksempel informasjonsteknologi og telekommunikasjon, hvor kursutviklingen i de seneste årene har vært dårligere enn i andre sektorer.

Avkastningen av Petroleumsfondet avhenger i hovedsak av retningslinjene for forvaltningen. Norges Banks bidrag til avkastningen måles løpende ved at resultatet til fondet sammenliknes med referanseporteføljen som Finansdepartementet har definert. For å gjøre resultatene mer sammenliknbare med andre forvaltere, bør en korrigere referanseav-



Figur 3.8 Akkumulert avkastning av delporteføljene i Petroleumsfondet. Fondets valutakurv, indeks 31. desember 1997=100  
Kilde: Norges Bank.

kastningen for skattekostnader og for transaksjonskostnader ved kjøp av verdipapirer når nye midler tilføres fondet. I 2002 var avkastningen av Petroleumsfondets ordinære portefølje (ekskl. Miljøfondet) 0,25 prosentpoeng høyere enn den korrigerede referanseporteføljens avkastning. Over den siste femårsperioden har gjennomsnittlig meravkastning vært 0,41 prosentpoeng.

Forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank om Petroleumsfondet fastsetter prinsippene for den godtgjøringen Norges Bank skal motta for forvaltningen av Petroleumsfondets porteføljer. Godtgjøringsstrukturen til Norges Bank ble endret fra 2002, jf. omtale i St.meld. nr. 1 (2001- 2002) Nasjonalbudsjettet 2002. Finansdepartementets godtgjøring skal i henhold til retningslinjene dekke de faktiske forvaltningskostnadene inntil en øvre grense som for 2002 ble satt til 0,10 prosentpoeng av fondets gjennomsnittlige markedsverdi. I tillegg kommer den del av honoraret til eksterne forvaltere som følger av oppnådd meravkastning. Den øvre grensen for godtgjøring er satt bl.a. på grunnlag av informasjon om forvaltningskostnader i pensjonsfond av tilsvarende størrelse. Finansdepartementet benytter det kanadiske selskapet Cost Effectiveness Measurement Inc. (CEM) til å utarbeide analysene som ligger til grunn for kostnadssammenlikningene.

Norges Banks godtgjøring i 2002 var på 0,08 pst. av den gjennomsnittlige verdien av fondskapitalen. I tillegg fikk Norges Bank godtgjøring til å dekke honorarer til eksterne forvaltere som følger av oppnådd meravkastning. Inkludert de avkastningsmessige honorarene mottok Norges Bank 564 mill. kroner som godtgjøring i 2002.

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

Petroleumsfondets kapital anslås i denne meldingen å vokse til 816 mrd. kroner ved utgangen av 2003. En har i dette anslaget lagt til grunn fondsverdien ved utgangen av 2002, samt en forutsetning om 4 pst. realavkastning på porteføljen målt i Petroleumsfondets valutakurv i 2003. Det er lagt til grunn at kronekursen utvikler seg i samsvar med terminkursene per utgangen av 1. kvartal, dvs. at kronen veid mot valutakurven til Petroleumsfondet

svekker seg med 8-9 pst. gjennom 2003 i forhold til kursen ved utgangen av 2002.

Den svake aksjekursutviklingen den siste tiden fortsatte i 1. kvartal i år. Petroleumsfondets referanseportefølje hadde en avkastning på minus 8 pst. i kvartalet målt mot valutakurven til fondet. Dette er lavere enn det som teknisk ligger inne i fremskrivingene av fondskapitalen. Norges Bank legger fram resultatene for 1. kvartal den 27. mai. Aksjekursene har imidlertid steget markert i april og hitil i mai, med over 10 pst. for referanseporteføljen. Den svake utviklingen i 1. kvartal er således reversert.

Samlede netto overføringer fra statskassen til Petroleumsfondet i løpet av 2003 er anslått til drøyt 107 mrd. kroner, jf. avsnitt 3.1. Det vises for øvrig til avsnitt 2.4 for en nærmere omtale av oljeprisforutsetninger og statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.

#### *Norges Banks eierskapsutøvelse*

I forskriften om forvaltningen av Statens petroleumsfond er utøvelsen av eierrettigheter regulert i § 11 der det heter at «Norges Bank skal ikke utøve eierrettigheter knyttet til aksjer med mindre det er nødvendig for å sikre fondets finansielle interesser.»

I de første årene etter at Petroleumsfondet i 1998 begynte å investere i aksjer ble hele aksjeporteføljen forvaltet av eksterne forvaltere. I kontrakten med disse forvalterne har Norges Bank regulert adgangen til å utøve eierrettigheter i tråd med formuleringen i forskriften. Forvalterne har gjennomgående bare i et moderat omfang utnyttet mulighetene for å stemme på generalforsamlinger.

Siden 1999 har Norges Bank også selv forvaltet aksjeporteføljer for Petroleumsfondet. En stor del av den interne forvaltningen skjer med lav aktiv risiko og ligger nært opp til referanseporteføljen som Finansdepartementet har definert. Norges Bank har etablert interne retningslinjer for eierskapsutøvelse, men har inntil nylig ikke utøvd stemmerett i de internt forvaltede aksjeporteføljene. Norges Bank har imidlertid løpende utøvd andre former for eierrettigheter knyttet til aksjeeie. Dette gjelder blant annet det å ha en rett eller plikt til å ta stilling til forslag fra selskapet, for eksempel å velge mellom å motta dividende i form av aksjer eller kontanter, utnyttelse av tegningsrettigheter, ta stilling til oppkjøp/fusjoner, tilbakekjøp av aksjer, emisjoner mv.

I brev av 12. februar 2003 til Finansdepartementet orienterer Norges Bank om at de interne retningslinjene for eierskapsutøvelse er blitt revidert.

Norges Bank skriver i brevet at banken framover, innenfor gjeldende forskrift, legger opp til en noe større aktivitet innen eierskapsutøvelsen enn tidligere.

Norges Bank peker på at flere utviklingstrekk gjennom de siste årene har aktualisert spørsmålene om utøvelsen av eierrettighetene i aksjeporteføljen i Statens petroleumsfond, herunder skandalene knyttet til dårlig styring av store selskaper, som er synliggjort særlig i USA. Norges Bank peker videre på at store institusjonelle eiere i økende grad har styrket samarbeidet seg imellom for å kunne øve mer innflytelse for å ivareta sine finansielle interesser. De fleste store pensjonsfond har fastsatt retningslinjer for utøvelse av eierrettigheter basert på grunnsyn som er i nært samsvar med prinsippene for god virksomhetsstyring som ble vedtatt av OECD i 1999. Samtidig med denne utviklingen, har den store tilførselen av midler til Petroleumsfondet de siste årene økt eierandelene for fondet. Eierandelene er størst i Europa på i gjennomsnitt 0,4 pst. av aksjekapitalen.

Norges Bank skriver følgende i brevet:

«Økningen i eierandelene og mulighetene til å øve innflytelse gjennom samarbeid med andre institusjonelle investorer, tilsier en økende sannsynlighet for at Norges Bank gjennom noe mer aktiv utøvelse av eierrettigheter kan bidra til å beskytte og utvikle Petroleumsfondets finansielle interesser.»

Norges Bank skriver videre i brevet at banken i 2002 har etablert en avtale med et konsulent-selskap, det amerikanske Institutional Shareholder Services (ISS), som er verdens største innen støtte til investorer for utøvelse av eierrettigheter. ISS eies av institusjonelle investorer. Norges Bank vil kjøpe flere typer tjenester av ISS, som informasjon og analyser av saker som skal opp på generalforsamlinger, råd om stemmegivning, gjennomføring av stemmegivning (basert på beslutning i Norges Bank) og rapportering av resultater. Norges Bank understreker at gjennomføringen av stemmegivningen vil være basert på retningslinjer vedtatt i Norges Bank.

Justeringen i bankens interne retningslinjer krever etter Norges Banks vurdering ikke endring i forskriftens ordlyd. Norges Bank mener likevel at det kan være grunner til en omformulering av bestemmelsen, ettersom gjeldende ordlyd kan forstås å ha en restriktiv holdning til eierskapsutøvelse.

Departementet merker seg de endringer Norges Bank legger opp til når det gjelder eierskapsutøvelse framover. Norges Bank har i første omgang begrenset avtalen med ISS til å omfatte de 150 stør-

ste selskapene i porteføljen. Opplegget som er beskrevet, er etter departementets mening innenfor gjeldende forskrift. Siktemålet er å sikre fondets finansielle interesser. Finansdepartementet legger til grunn at Norges Bank, i tråd med brevet fra banken, rapporterer om den eierskapsutøvelse som er blitt foretatt, herunder om stemmegivningen på generalforsamlinger.

Petroleumsfondet er en langsiktig investor, og forskriftens ordlyd om å «sikre fondets finansielle interesser» refererer således til de langsiktige finansielle interessene. Norges Bank peker i brevet på at et fellestrekk ved de mange eksemplene på dårlig selskapsstyring man har sett de siste årene, er at verken bedriftsledelse eller investorer har hatt tilstrekkelig fokus på den langsiktige verdiutviklingen. Departementet merker seg dette og deler bankens syn på disse problemstillingene. Krav til hyppig rapportering og stor oppmerksomhet rundt løpende resultater gjør at forvaltere og bedriftsledere i for stor grad vil kunne fokusere på kortsiktige resultater på bekostning av langsiktige hensyn. Aktiv eierskapsutøvelse er et virkemiddel for særlig å ivareta langsiktige finansielle hensyn.

Eierskapsutøvelse er også et virkemiddel som benyttes innen forvaltning etter etiske retningslinjer. Aksjonærenes langsiktige finansielle interesser tilsier også at bedriftene de eier bør være opptatt av å drive virksomheten innenfor sosialt ansvarlige rammer. Når langsiktige finansielle mål og etiske mål er sammenfallende, vil eierskapsutøvelse kunne være velegnet for å påvirke bedriftenes adferd i ønsket retning. Departementet legger ikke opp til å endre ordlyden i § 11 nå. Regjeringen har oppnevnt et offentlig utvalg som skal fremme forslag om etiske retningslinjer for Petroleumsfondet. Regjeringen tar sikte på, blant annet på bakgrunn av utvalgets rapport, å følge opp dette spørsmålet overfor Stortinget våren 2004. Det kan være naturlig å vurdere ordlyden i § 11 i forskriften for forvaltningen av Petroleumsfondet i den sammenhengen.

Norges Banks brev og interne retningslinjer for eierskapsutøvelse følger som vedlegg til denne meldingen.

#### *Petroleumsfondets referanseindeks for obligasjoner i Asia og Oceania*

Fra og med 1. februar 2002 startet man å fase inn ikke-statlige obligasjoner i Petroleumsfondets referanseportefølje, jf. omtale i Nasjonalbudsjettet 2002. Lehman Global Aggregate Index ble fastsatt som referanseindeks for Petroleumsfondets obligasjonsportefølje. Indeksen består av innenlandske statsobligasjoner og obligasjoner utstedt av såkalte

«agencies» (offentlige låneinstitusjoner), lokale myndigheter og andre med statlig tilknytning, obligasjoner med kredittisiko og pantsikrede obligasjoner. Summen av alle obligasjoner som ikke er statsobligasjoner utgjorde i underkant av 50 pst. av Lehman Global Aggregate ved utgangen av 2002.

Obligasjoner utenom innenlandske statsobligasjoner i Japan og andre land i Asia og Oceania utgjør 0,9 pst. av den valgte referanseindeksen for obligasjoner. Norges Bank skriver i brev til Finansdepartementet av 7. februar 2003 at det i arbeidet med å forberede innføring av kredittobligasjoner i Asia er blitt klart at det vil være meget krevende å bygge en diversifisert verdipapirportefølje i dette segmentet i Asia. Likviditeten er svak som følge av at markedet domineres av et begrenset antall større innenlandske investorer. Beløpene som emitteres i markedet, er også begrenset og konsentrert om et fåtall utstedere. Det vil derfor etter bankens mening kunne ta uforholdsmessig lang tid bygge opp den ønskede obligasjonsporteføljen her. Norges Bank foreslår på denne bakgrunn at en ikke inkluderer ikke-statsgaranterte obligasjoner i referanseporteføljen i Asia og Oceania.

Omfanget av slike obligasjoner er svært begrenset i Asia og det å utelate disse papirene fra referanseindeksen har liten betydning for forventet avkastning og risiko for fondet. Dette tilsier også at de operative hensynene som Norges Bank peker på bør tillegges vekt. En legger på denne bakgrunn ikke opp til å inkludere ikke-statsgaranterte obligasjoner i referanseindeksen for obligasjoner i Asia og Oceania.

#### *Evaluering av den operative forvaltningen av Petroleumsfondet*

Som eier av Petroleumsfondet er det departementets oppgave å påse at forvaltningen gjøres på en god og forsvarlig måte. Departementet har ansett som det viktig at en får en vurdering av forvaltningen også av en uavhengig ekstern konsulent.

I Nasjonalbudsjettet 2003 ble det vist til at Finansdepartementet har gitt i oppdrag til konsultentselskapet Mercer å evaluere forvaltningen av Petroleumsfondet. Mercer har nå kommet med en rapport med sine vurderinger. Rapporten er tilgjengelig på internettidene til Finansdepartementet ([www.odin.dep.no/fin](http://www.odin.dep.no/fin)).

Norges Banks forvaltning av fondet gjøres i en egen enhet i banken, Norges Bank Kapitalforvaltning. Forvaltningen skjer etter forskrift fastsatt av Finansdepartementet. Forvaltningen er videre regulert gjennom en egen forvaltningsavtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank. Innenfor

disse retningslinjene skal Norges Bank søke å oppnå en høyest mulig avkastning etter at kostnader er trukket fra.

Mercer ble gitt i oppdrag å foreta en bred gjennomgang av forvaltningen og forvaltningsorganisasjonen til Norges Bank. Rapporten er basert på intervjuer av til sammen 32 medarbeidere i Norges Bank Kapitalforvaltning, i tillegg til møter med sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen. I tillegg har Mercer hatt tilgang på skriftlig dokumentasjon.

Mercers hovedinntrykk av forvaltningen er svært positivt. Etter deres vurdering har Norges Bank oppnådd gode resultater i en periode med krevende markedsforhold. Fondet har gitt meravkastning hvert år. Mercer skriver at organisasjonen er fokusert på å oppfylle mandatet, og at medarbeiderne har høy kompetanse og er motiverte. Infrastrukturen (investeringsstøtte, IT, risikostyring) holder høy standard. Mercer er positive til den valgte strategien for å oppnå meravkastning. Mercer gir videre støtte til fordelingen mellom eksterne og interne mandater. Mercer understreker at det å håndtere så store kontantstrømmer som tilføres Petroleumsfondet fra statsbudsjettet er krevende, og at Norges Bank har klart dette på en god måte.

Mercer peker samtidig på at en utfordring for forvaltningen av Petroleumsfondet er å skalere opp strategien for å oppnå meravkastning etter hvert som fondet vokser. Mercer peker også på organisasjonsmessige utfordringer ved at Norges Bank Kapitalforvaltning etter hvert går over fra å være i en oppbyggingsfase til i større grad å komme over i en «driftsfase» for forvaltningen.

Mercer beskriver investeringsstrategien som gjennomtenkt og disiplinert. Samtidig understrekes det at kompleksiteten stiller store krav til risikostyring.

Rapporten peker også på at tilgangen til personer med høy kompetanse er begrenset innen Skandinavia, men at rekruttering til kontorene i London og New York kan redusere dette problemet. Mercer peker samtidig på betydningen av å integrere utenlandskontorene i virksomheten.

Departementet har merket seg at Mercer gjennomgående er positive til måten Norges Bank forvalter Petroleumsfondet på. Samtidig pekes det på utfordringer ved forvaltningen som man må være oppmerksom på framover. Mercers rapport gir etter departementets mening nyttige innspill i arbeidet med Petroleumsfondet framover.

#### *Etiske retningslinjer*

Regjeringen oppnevnte i november i fjor et offentlig utvalg som skal foreslå etiske retningslinjer for Pe-

troleumsfondet. Utvalget er nå i avslutningen av sitt arbeid, og skal avgi sin innstilling i sommer. På grunnlag av bl.a. utvalgets rapport og tilhørende høringsuttalelser vil Regjeringen legge fram sak om dette for Stortinget i Revidert nasjonalbudsjett 2004.

Det er etablert en uttrekksmekanisme for Petroleumsfondet som skal sikre at fondets investeringer ikke er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. I Nasjonalbudsjettet 2003 ble det varslet at Finansdepartementet ville undersøke systematisk om det finnes selskaper i Petroleumsfondets portefølje som er involvert i produksjon av landminer, kjemiske eller biologiske våpen, eller har virksomhet som er i strid med FNs barnekonvensjons artikler 34 og 35 om bl.a. seksuell utnyttelse av barn eller ILO-konvensjon nr. 182 om de verste former for barnearbeid.

Etter en anbudskonkurranse, ble det svenske selskapet Caring Company valgt til å utføre dette arbeidet. Caring Company leverte sin første rapport 30. mars i år. Denne rapporten er nå oversendt Folkerettsrådet for Petroleumsfondet for en vurdering. Folkerettsrådet har fått frist for tilbakemelding den 15. juni 2003. Departementet avventer Folkerettsrådets vurdering før en behandler rapporten nærmere. En vil komme tilbake til dette i Nasjonalbudsjettet 2004.

### 3.5.2 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 har rettslig status som offentlig fond. Staten har, i egenskap av å være Folketrygdfondets eier, eierrådighet over fondet. Finansdepartementet er ansvarlig for oppfølgingen av fondet. Fokus for departementets oppgaver i denne forbindelse er resultatoppfølging av fondet, 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 ny 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. Det gis her bl.a. bestemmelser om hvordan midle-

ne kan anbringes, om ansettelse av personale og om avgivelse av beretning om Folketrygdfondets virksomhet.

Folketrygdfondet kan i henhold til retningslinjene plassere sine midler i aksjer mv., obligasjoner og sertifikater, som kontolån til statskassen og som bankinnskudd. Aksjeplasseringer kan utgjøre inntil 20 pst. av fondets samlede kapital. Inntil 20 pst. av rammen for aksjeplasseringer kan gjøres på børser i Danmark, Finland og Sverige. Rammen for aksjeplasseringer i Danmark, Sverige og Finland ble hevet fra 5 til 20 pst. av aksjerammen i forbindelse med Stortingets behandling av Nasjonalbudsjettet 2003. Samtidig ble rammen for fondets plasseringer i unoterte aksjer i Norge satt til 2,5 pst. av den samlede aksjerammen. Unoterte aksjer skal være notert på den såkalte OTC-listen, som administreres av Norges Fondsmeglerforbund.

Folketrygdfondets kapital utgjorde 136,1 mrd. kroner ved utgangen av 2002, målt til markedsverdi. Av dette utgjorde plasseringer i egenkapitalinstrumenter 20 mrd. kroner. Knapt 68 pst. av fondets verdipapirportefølje er plassert i stats- og statsgaranterte instrumenter, og av dette utgjør kontolån til staten det meste.

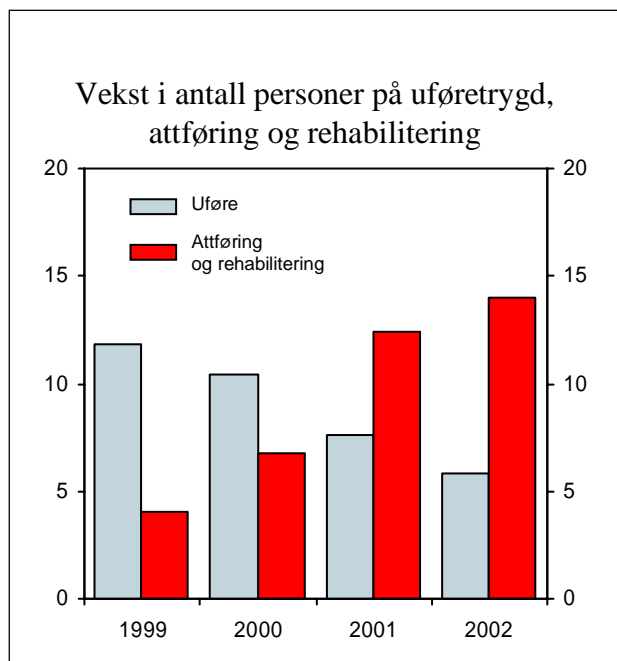
Folketrygdfondet oppnådde en avkastning på 1,8 pst. i 2002. Avkastningen for fondets norske egenkapitalplasseringer var på minus 27,5 pst., nordiske aksjer ga en avkastning på minus 43,5 pst. mens plasseringer i obligasjoner hadde en avkastning på 8,6 pst. Over de siste fem år har fondet gjennomsnittlig hatt en årlig avkastning på totalkapitalen på 4,1 pst. Det vil bli gitt en nærmere omtale av resultatene for Folketrygdfondet i Kredittmeldinga 2002 som legges fram til høsten.

### 3.6 Sysselsettingspolitikken

Den kraftige sysselsettingsveksten på midten av 1990-tallet ble mer avdempet fra 1998, for deretter å stoppe helt opp. Gjennom 2002 og hittil i år har sysselsettingen avtatt, og arbeidsledigheten har økt. I første kvartal i år utgjorde arbeidsledigheten, målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse, 4,1 pst. av arbeidsstyrken. Fram til i fjor sommer var ledighetsøkningen i hovedsak konsentrert til deler av privat tjenesteyting, bl.a. innen IKT-sektoren, og i det sentrale østlandsområdet. Siden har imidlertid ledigheten økt på bredere basis, både geografisk og bransjevis, jf. avsnitt 2.2. Tall fra Aetat viser bl.a. at ledigheten den siste tiden har økt markert blant industriarbeidere og bygge- og anleggsarbeidere.

Arbeidsmarkedspolitikken skal bidra til at ledi-



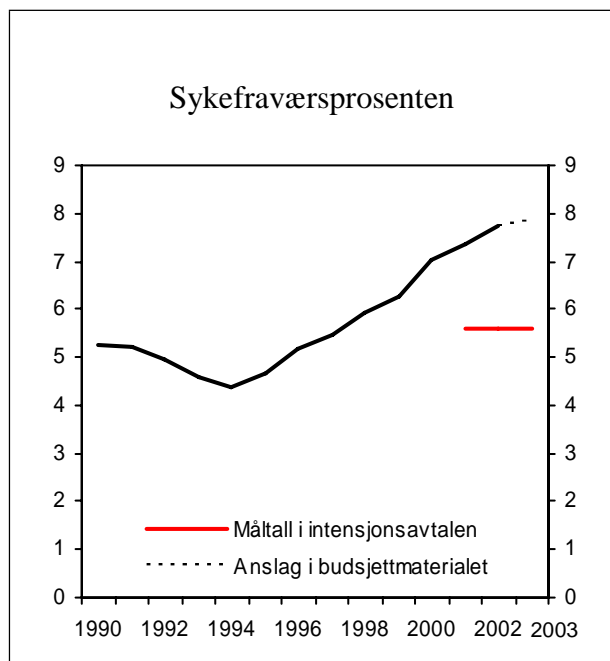


Figur 3.9 Antall personer på uføretrygd, attføring og rehabilitering. Vekst i 1 000 personer fra året før.

Kilde: Rikstrygdeverket og Aetat.

ge raskt kommer tilbake i arbeid og ikke støtes ut av arbeidsmarkedet. Den skal stimulere ledige til aktiv jobbsøking og overgang til ordinært arbeid. For en del av de ledige vil det være behov for informasjon, rådgivning og oppfølging fra Aetat etter en periode med jobbsøking på egen hånd. Hvis ledige ikke lykkes med å komme i ordinært arbeid etter en periode med jobbsøking, vil mange få tilbud om å delta på arbeidsmarkedstiltak. Studier fra OECD underbygger at økt oppfølging fra arbeidsmarkeds-etaten, forbedret jobbsøking og egenaktivitet er viktige og effektive elementer i en aktiv arbeidsmarkedspolitik.

I budsjettet for 2003 ble Aetat styrket med om lag 220 årsverk, og de ordinære arbeidsmarkedstiltakene ble økt med om lag 450 plasser til et gjennomsnittlig nivå i 2003 på 8650 plasser. For å møte den svakere utviklingen i arbeidsmarkedet ble det i februar i år fremmet forslag (St.prp. nr. 44 (2002–2003)) om å styrke bemanningen i Aetat med ytterligere 200 årsverk og etablere 1000 flere tiltaksplasser. Ved behandlingen i Stortinget ble det plussset på ytterligere 2500 tiltaksplasser, slik at nivået i andre halvår 2003 kan bli om lag 12 150 plasser. Den økte tiltaksinnsatsen vil rette seg inn mot prioriterte grupper i arbeidsmarkedet, som innvandre-re, ungdom og langtidsledige. Økningen i tiltaks-nivået er tilpasset situasjonen på arbeidsmarkedet og ledighetens sammensetning. Regjeringen vil fortlø-



Figur 3.10 Sykefravær i prosent av dagsverk for alle arbeidstakere

Kilde: Rikstrygdeverket og Finansdepartementet.

pende vurdere situasjonen på arbeidsmarkedet og behovet for arbeidsmarkedstiltak.

Innenfor økningen på 3500 nye tiltaksplasser i 2003 er det lagt opp til å øke tilbudet om målrettet jobbsøkertraining i jobbklubber med 1000 plasser. Det legges opp til rask gjennomstrømming, slik at en innenfor disse 1000 plassene kan gi tilbud om jobbklubb til vesentlig flere personer i løpet av året. Deltakelse i jobbklubb vil sette ledige i stand til drive mer intensiv og effektiv jobbsøking, og kan dermed øke mulighetene for overgang til arbeid. En vil i tillegg prøve ut en resultatbasert ordning for kjøp av jobbklubbplasser. I tillegg til en fast betaling pr. deltaker vil kursarrangørene i denne ordningen motta bonus for hver deltaker som formidles til jobb innenfor en fastsatt tidsramme etter avsluttet kurs.

Samtidig som den økonomiske politikken på kort sikt er rettet inn mot å motvirke økningen i arbeidsledigheten, er det avgjørende at innsatsen for å sikre et høyt arbeidstilbud fortsetter. Befolkningsutviklingen tilsier en begrenset vekst i arbeidsstyrken framover. I tillegg vil høy avgang til ulike tidligpensjons- og trygdeordninger redusere den effektive arbeidsstyrken og svekke mulighetene for økonomisk vekst. Dette vil gjøre det vanskeligere å dekke det økende arbeidskraftbehovet i offentlig og privat tjenesteyting vi vet vil komme i årene framover, uten betydelige avskallinger i konkurran-

seutsatte næringer. Det er i Norge i dag flere personer på uføretrygd enn det er sysselsatte i industrien. Etter en økning på hele 30 000 personer fra 1998 til 2000, var veksten i antall uførepensjonister mer moderat i 2001 og 2002. Antall personer på attføring og under rehabilitering økte imidlertid kraftig i disse to årene, jf. figur 3.9. Dette har bl.a. sammenheng med at en har skjerpet kravet til attføring før uførepensjon kan innvilges. I tillegg er det fortsatt betydelig innstrømming til AFP-ordningen. I 2002 ble det 8300 nye AFP-pensjonister. Tilstrømmingen til trygdeordningene sett under ett har derfor fortsatt i et betydelig tempo. Tall fram til og med første kvartal i år kan tyde på at veksten i antall uførepensjonister er i ferd med å ta seg opp igjen. Ved utgangen av mars 2003 var det registrert 295 100 uførepensjonister. Dette er 8200 flere personer enn på samme tid i fjor.

Siden 1994 har også økende sykefravær i betydelig grad bidratt til å redusere det effektive arbeidstilbudet. Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv har som en hovedmålsetting å redusere sykefraværet med 20 pst. fra 2. kvartal 2001 til utgangen av 2005. I tillegg har avtalen som mål å øke yrkesaktiviteten blant personer med redusert funksjonsevne og øke den reelle pensjoneringsalderen.

Veksttaket i det legemeldte sykefraværet avtok noe gjennom 2002, mens veksten i det egenmeldte sykefraværet tiltok gjennom året. Alt i alt var det samlede sykefraværet i både 3. og 4. kvartal i fjor om lag 4 pst. høyere enn på samme tid året før. Utviklingen i sykefraværet siden intensjonsavtalen ble inngått innebærer at sykefraværet må reduseres med nesten 30 pst. de neste to årene for at målsettingen i avtalen skal oppfylles, jf. figur 3.10. Avtalen skal evalueres etter 2. kvartal 2003.

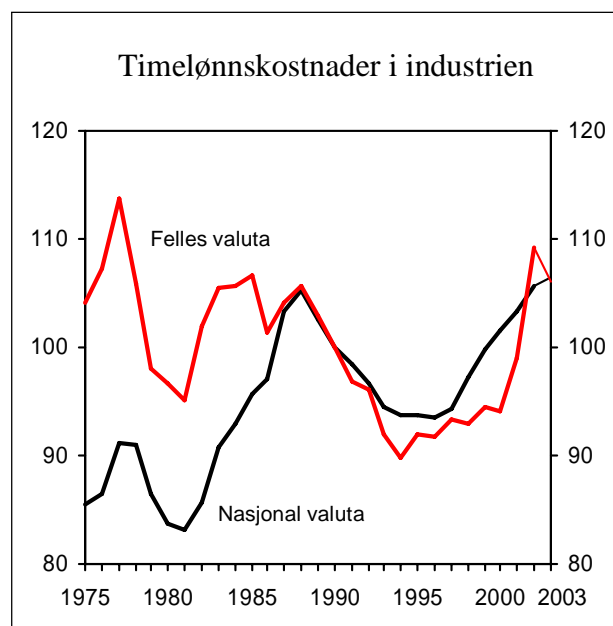
### 3.7 Inntektspolitikken

Lønnsoppgjøret i 2002 førte til høye tillegg. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene anslo i sin marsrapport årslønnsveksten fra 2001 til 2002 for alle grupper til 5,7 pst. Med en vekst i konsumprisene på 1,3 pst. innebærer det en reallønnsvekst i 2002 på hele 4,3 pst. En må tilbake til 1975 for å finne en tilsvarende høy reallønnsvekst. Til tross for sterkt svekket konkurranseevne og svekket lønnsomhet i flere næringer ble lønnsveksten høy i både skjermede og konkurranseutsatte sektorer. Lønnsoverhenget inn i 2003 er anslått til 2¾ pst. I tillegg ble det i fjorårets oppgjør i enkelte tariffområder avtalt tillegg for inneværende år. Dette gir et bidrag til årslønnsveksten i år på ½ prosentpoeng.

Høy lønnskostnadsvekst de siste årene har bidratt til en kraftig svekkelse av den kostnadmessige konkurranseevnen. Konkurranseevnen er svekket både som følge av at lønnsveksten i Norge er høyere enn hos handelspartnerne og som følge av en kraftig styrking av kronekursen. I felles valuta økte lønnskostnadene i norsk industri med 19 pst. mer enn hos handelspartnerne fra 1996 til 2002, jf. figur 3.11

På bakgrunn av den høye lønnsveksten i 2002 og svekkelsen av den kostnadmessige konkurranseevnen tok Regjeringen i fjor høst et initiativ overfor partene i arbeidslivet for å styrke det inntektspolitiske samarbeidet. Det ble enighet om å sette ned to utvalg for å drøfte utfordringer for lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet:

- Et ekspertutvalg som skulle vurdere utfordringer for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene framover (Holden II-utvalget), jf. omtale nedenfor.
- Et dialogforum under Kontaktutvalget, ledet av Arbeids- og administrasjonsministeren, som fikk som mandat å drøfte grunnlaget for lønnsoppgjøret i 2003. På bakgrunn av dette arbeidet la Kontaktutvalget fram en felles erklæring 22. januar i år om situasjonen foran mellomoppgjøret i 2003. I denne erklæringen forpliktet partene i arbeidslivet seg til å få lønnsveksten i Norge mer på linje med utviklingen hos våre handelspartnere, jf. nærmere omtale i boks 3.7.



Figur 3.11 Utviklingen i relative timelønnskostnader

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

**Boks 3.7 Kontaktutvalgets uttalelse i forbindelse med mellomoppgjøret 2003**

På møtet i Regjeringens kontaktutvalg 22. januar ble partene i arbeidslivet og Regjeringen enige om at den samlede lønnskostnadsveksten i 2003 må tilpasses utfordringene i konkurranseutsatt næringsliv og arbeidet for full sysselsetting. I arbeidet for å nå dette målet er det avgjørende at alle grupper omfattes.

Partene i arbeidslivet vil i forbindelse med mellomoppgjøret 2003:

- Arbeide for å få lønnsveksten i Norge mer på linje med utviklingen hos våre handelspartnere. Oppgjøret i 2003 må derfor ta utgangspunkt i den delen av næringslivet som er utsatt for konkurranse fra utlandet. Den samlede lønnsveksten som avtales sentralt og lokalt for disse sektorene, må være normgivende for de rammer som forhandles i de øvrige oppgjørene.
- Samtidig er det viktig at det innenfor disse rammene gis rom for endringer i relative lønninger som sikrer et velfungerende arbeidsmarked og en rettferdig lønnsutvikling. Arbeidsgiversiden i privat og offentlig sektor vil aktivt arbeide for en lønnsvekst hos lederne i virksomhetene som ligger innenfor rammene for det øvrige arbeidslivet.

Regjeringen vil:

- I samråd med partene etablere et arbeidslivsforum under ledelse av arbeids- og administrasjonsministeren. I forumet skal arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i Kontaktutvalget være representert, samt lederne i Aetat og Arbeidstilsynet. Forumet skal drøfte aktuelle spørsmål innenfor arbeidslivsområdet.
- Be Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene kartlegge hvordan deltid brukes i arbeidslivet, samt sette ned et utvalg som skal se nærmere på mulige virkemidler for å redusere uønsket deltid slik at tilgangen på arbeidskraft kan øke.
- Vurdere økning i fradraget for fagforeningskontingent i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2003.
- Styrke Aetats personellressurser innenfor rådgivning og veiledning av arbeidssøkere og styrke etatens innsats når det gjelder jobbklubber for å hindre at nye arbeidssøkere blir gående ledige over lang tid.
- Arbeide for at lederlønningene i det statlige tariffområdet, og sørge for at lederlønningene i lederlønnssystemet, utvikler seg i tråd med målene for det øvrige arbeidslivet, dog på en måte som ikke gjør at staten taper i konkurransen om dyktige ledere.
- Følge utviklingen i kraftprisene nøye og holde nær kontakt med partene i arbeidslivet for å vurdere konsekvensene av prisøkningene.

I lønnsoppgjøret 2003 mellom LO-NHO og YS-NHO ble det enighet om å ikke gi generelle tillegg. Det ble gitt lavlønns tillegg til om lag 40 pst. av arbeiderne i avtaleområder der den gjennomsnittlige årslønnen er under 95 pst. av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. For industriarbeidere innebærer tariff tilleggene et gjennomsnittlig bidrag til årslønnsveksten på 0,35 prosentpoeng. Med et overheng inn i året på 1,9 pst. for denne gruppen og et bidrag fra lønnsglidningen i samme størrelsesorden som i fjor, kan lønnsveksten for industriarbeidere i 2003 anslås til i underkant av 4 pst.

LO og NHO ba Regjeringen i brev av 2. april om en klargjøring av enkelte spørsmål knyttet til omfanget av arbeidsmarkedstiltak, fradrag for fagforeningskontingent og arbeidstakerbidrag til innskuddspensjon, som etter deres vurdering kunne ha betydning for det inntektspolitiske samarbeidet.

I sitt svar til partene av 2. april viste Statsministeren til at Regjeringen ville gå inn for en ytterligere økning i arbeidsmarkedstiltakene i forbindelse med behandlingen av St.prp.nr. 44 (2002–2003). Han informerte i tillegg om at Regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 2003 ville foreslå en økning i skattefradraget for fagforeningskontingenten fra 1100 kroner til 1450 kroner for 2003 og videre til 1800 kroner for 2004. Statsministeren opplyste også at Regjeringen vil vurdere lovbestemmelsene som hindrer at arbeidstakere kan bidra med tilskudd til egen pensjon i bedrifter som har opprettet pensjonsordninger etter lov om innskuddspensjon.

I oppgjøret mellom LO og HSH ble det enighet om å gi lavlønns tillegg i varehandelen, samt et generelt tillegg i grossistleddet. Lavlønns tillegget er lavere enn det som ble avtalt i NHO-området. I varehandelen ble det imidlertid i fjor avtalt tillegg

med virkning fra 1. februar i år, noe som bidrar til at årslønnsveksten i varehandelen anslås å bli høyere enn i industrien.

I offentlig sektor ble det i det statlige tariffområdet enighet om å ikke gi sentrale tillegg i år. Partene ble imidlertid enige om å ta opp igjen forhandlingene i januar/februar 2004 dersom lønnsveksten i det statlige tariffområdet blir 0,1 prosentpoeng lavere enn den gjennomsnittlige lønnsveksten for industriarbeidere og funksjonærer i industrien. I kommunesektoren ble det heller ikke gitt sentrale tillegg i år. I oppgjøret i fjor ble det imidlertid avtalt tillegg fra 1. januar og 1. juli i år. Også i kommunesektoren ble det framforhandlet en tilsvarende bestemmelse om forhandlinger i januar/februar 2004 som i staten, betinget av lønnsveksten i industrien. I tillegg ble det enighet om å sette ned et utvalg som skal vurdere en eventuell lavlønnsgaranti fra og med oppgjøret i 2004.

Regjeringen ser det som svært positivt at tariffoppgjørene så langt har vært i tråd med enigheten i Kontaktutvalget og ambisjonen om å få ned lønnsveksten mot samme nivå som handelspartnerne. Basert på en forutsetning om at også lønnsglidningen blir moderat, anslås årslønnsveksten fra 2002 til 2003 for alle grupper til om lag 4½ pst. De særskilte tilleggene som ble gitt til lærerne i fjor, bidrar til å trekke opp årslønnsveksten med 0,1 prosentpoeng i år. Oppgjørene i 2003 ser ut til å bidra til at lønnsoverhenget inn i 2004 blir relativt moderat, og vesentlig lavere enn i 2003. For 2004 anslås årslønnsveksten å komme ned til 4¼ pst.

Regjeringen har på sin side fulgt opp sine forpliktelser i erklæringen fra Kontaktutvalget. Bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak og personell i Aetat er økt, skattefradraget for fagforeningskontingent foreslås økt i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2003, og Regjeringen vil i løpet av kort tid sette ned et utvalg som skal se nærmere på mulige virkemidler for å redusere uønsket deltid slik at tilgangen på arbeidskraft kan øke.

#### *Holden II-utvalget*

Regjeringen satte ved kgl. res. 15. november 2002 ned et ekspertutvalg under ledelse av professor Steinar Holden som skulle vurdere utfordringene for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene framover. Holden II-utvalget avga en enstemmig innstilling 9. april. Utvalgets utredning er sendt på høring med høringsfrist 15. juli 2003. Høringsuttalelsene vil bli oppsummert i Nasjonalbudsjettet 2004. Utvalget samlet seg om følgende hovedkonklusjoner:

- «1. En økning i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet medfører isolert sett et høye-

re kostnadsnivå i forhold til utlandet, og dermed svekkelse av konkurranseevnen for norsk industri og annen konkurranseutsatt virksomhet. Handlingsregelen for budsjettpolitikken, som ble innført i forbindelse med St.meld. nr. 29 (2000–2001), innebærer en økning i bruken av oljeinntektene fra knapt 2 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2001 til knapt 4 pst. av BNP i 2010, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Dette er forholdsvis beskjedent sammenliknet med de fleste år på 1980- og 1990-tallet, da bruken av oljeinntekter i perioder lå betydelig over det nivået som handlingsregelen innebærer i 2010. Utvalget har beregnet svekkelsen i konkurranseevnen til om lag 4 pst. når en ser perioden 2001–2010 under ett.

2. Gjennom 2001 og 2002 svekket konkurranseevnen seg med 16 pst., først og fremst på bakgrunn av en kraftig styrking av kronen. Kronestyrkelsen hadde sammenheng med at lønnsveksten var vesentlig høyere enn hos våre handelspartnere, og at pengepolitikken søkte å motvirke inflasjonsvirkningen av den høye lønnsveksten og den økte bruken av oljeinntekter ved å holde renten høy. Denne økningen i kostnadsnivået er mye sterkere enn den økning i kostnadsnivået som utvalget vurderer som opprettholdbar for årene framover, og innebærer en vanskelig situasjon for industrien og annen konkurranseutsatt virksomhet. Etter at kronen nådde sitt sterkeste nivå 9. januar i år, svekket den seg med 7 pst. fram til 25. mars. Etter utvalgets vurdering er det, med utgangspunkt i dagens nivå på kronekursen, behov for en ytterligere bedring av konkurranseevnen på rundt 6,5 pst. fram mot 2010 for at utviklingen over perioden 2001–2010 sett under ett skal være i samsvar med en balansert utvikling i norsk økonomi, jf. punkt 1.
3. Sterkere økonomisk integrering mellom Øst- og Vest-Europa har skjerpet konkurransen for norsk næringsliv samtidig som mange av de øst-europeiske landene har blitt mer aktuelle som investeringsområder for norske bedrifter. Terskelen for norske bedrifter for å investere i disse landene kan være lavere enn for eksempel i Øst-Asia. Arbeidsstyrken er relativt velutdannet og er betydelig lavere lønnet enn i Norge. Denne utfordringen deles i stor grad av andre vestlige land, men blir særlig alvorlig i lys av det høye kostnadsnivået i Norge.

4. Utvalget mener at dersom lønnsveksten kommer mer på linje med utviklingen hos handelspartnerne, gir det rom for en ytterligere svekkelse av den nominelle kronkursen, målt ved konkurransekursindeksen, ned mot det gjennomsnittlige nivået for kronen i 2001, dvs. året da de nye retningslinjene ble innført. Dette tilsvarer en kronkurs målt mot euro på 8,30. Til sammen vil en slik lønnsvekst og en slik kronkurs gi en kostnadmessig konkurranseevne mot slutten av dette tiåret som er om lag 4 pst. dårligere enn i 2001. En større konkurranseevnesvekkelse enn dette vil etter utvalgets vurdering føre til en nedbygging av norsk industri og annen konkurranseutsatt virksomhet som er større enn hva økningen i arbeidskraftbehovet i offentlig og privat tjenesteyting tilsier. En slik utvikling kan innebære at ledigheten blir liggende på et høyere nivå.
5. Basert på forutsetningene om lønnsvekst og valutakurs nevnt i punktet over, anslår utvalget på usikkert grunnlag en samlet reduksjon i industrisysselsettingen på 26 000 personer for perioden 2001 til 2010 sett under ett. Hovedparten av dette kan ses som en trendmessig nedgang i industrisysselsettingen, som vi også finner i andre land, og bare en mindre del kan knyttes til den økte bruken av oljeinntekter. Fra 4. kvartal 2001 til 4. kvartal 2002 falt sysselsettingen i industrien med 7 600 personer, og nedgangen i 2003 ser ut til å bli like stor. Det betyr at nedgangen har vært for sterk. Dette viser at kostnadsnivået har økt for mye og for raskt, og at det er behov for en gjenoppretting.
6. Endringen i retningslinjene for pengepolitikken innebærer at rammevilkårene for lønnsdannelsen er endret på et viktig punkt. Det operative målet for pengepolitikken er lav inflasjon. Dette innebærer et endret reaksjonsmønster dersom lønnsveksten blir for høy, fordi det nå i større grad vil være pengepolitikken, og i mindre grad finanspolitikken, som må reagere for å forhindre økt inflasjon. Lønnsvekst som er høyere enn hva som er i samsvar med inflasjonsmålet, kan lede til renteøkning, noe som vanligvis vil medføre en styrking av kronkursen. Styrket krone på toppen av økt lønnsvekst og økt rente innebærer at konkurranseutsatt sektor i større grad enn tidligere må bære byrden dersom lønnsveksten blir for høy. Utvalget mener at dette understreker hvor viktig det er at lønnsveksten ikke kommer ut av kurs – den må være på et nivå som både sikrer konkurranseevnen og ikke skaper behov for innstramminger i pengepolitikken. Dersom lønnsveksten kommer ut kurs, og pengepolitikken strammes inn, vil arbeidsledigheten raskt stige, først i konkurranseutsatt sektor og deretter i resten av arbeidslivet.
7. I følge retningslinjene skal pengepolitikken rettes inn mot det operative målet om en inflasjon som over tid er nær 2,5 pst. Samtidig vil utvalget understreke at pengepolitikken må ta hensyn til at vedvarende store utslag i valutakursen kan innebære betydelige og langvarige realøkonomiske kostnader for konkurranseutsatt sektor, og etter hvert også for økonomien som helhet. Videre må den pengepolitiske respons ses i lys av at lønnsveksten i økonomien fremkommer som et resultat av et samspill av en rekke ulike faktorer, og vil variere fra år til år.
8. Tradisjonelt har norsk lønnsdannelse vært preget av en utstrakt grad av koordinering for å hindre en «alles kamp mot alle». Utvalget mener det er svært viktig at dette trekket ved norsk lønnsdannelse videreføres. Alternativet vil antakelig være et vesentlig høyere nivå på arbeidsledigheten enn vi har vært vant til i Norge. Etter utvalgets vurdering bør det bygges videre på de koordinerende mekanismene som allerede eksisterer i lønnsdannelsen:
  - Konkurranseutsatt sektor bør fortsatt forhandle først, slik at den kan fungere som et frontfag som setter rammene for oppgjørene både i offentlig sektor og privat sektor for øvrig.
  - Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Regjeringens kontaktutvalg med partene må videreføre sin rolle i å sørge for en god dialog og en mest mulig felles virkelighetsforståelse av de utfordringer som norsk økonomi står overfor.
  - Riksmeklingsmannen og Rikslønnsnemnda har spilt en sentral rolle ved å motvirke at enkelte grupper, som ikke behøver å ta et helhetlig ansvar, har kunnet tvinge fram lønnsoppgjør med store samfunnsøkonomiske skadevirkninger.
  - Lovgivning og avtaleverk bør støtte opp under at lønnsdannelsen kan skje på en koordinert måte når det gjelder de samlede rammene for lønnsveksten.
  - For å sikre større samtidighet i lønns-

- oppgjørene og styrke frontfagets rolle mener utvalget at de lokale forhandlingene for funksjonærer og arbeidere i frontfaget bør avsluttes på et tidligere tidspunkt enn i dag. I tillegg ville det styrke graden av samordning og muligheten til å unngå lønnsspiraler dersom også fastsettelsen av lederlønningene falt mer sammen i tid med den øvrige lønnsfastsettelsen.
9. Utvalget vil understreke betydningen av at alle grupper respekterer de rammer som det er enighet om i den koordinerte lønnsdannelsen. Dette gjelder særlig grupper som har en sterk markedsposisjon, enten dette skyldes svak konkurranse på produktmarkedene eller fordeler knyttet til naturressurser, samt enkelte arbeidstakere med en spesiell posisjon eller kompetanse. Dersom slike grupper vedvarende får høyere lønnsvekst enn andre, kan dette undergrave mulighetene for koordinering. Blant annet kan lønnsutviklingen for ledere ha en betydelig signaleffekt og dermed påvirke den generelle lønnsutviklingen. Det er etter utvalgets vurdering uheldig hvis lederlønningene øker sterkere enn de rammene som legges for den gjennomsnittlige lønnsveksten.
  10. Utvalget mener det er nødvendig å styrke den geografiske fleksibiliteten i lønnsdannelsen, særlig innen offentlig sektor der fleksibiliteten er mindre enn i privat sektor. Det er uheldig hvis manglende geografisk fleksibilitet i offentlig sektor bidrar til vansker med å holde på kvalifisert arbeidskraft i sentrale områder, samtidig som offentlig sektor får en lønnsledende posisjon i mindre sentrale områder og på den måten bidrar til å øke kostnadene for konkurranseutsatte virksomheter som ofte er lokalisert der. For å ivareta behovet for koordinering, er det viktig at lønnsdannelsen også her følger de rammer som gjelder ellers i økonomien.
  11. Problemene konkurranseutsatt sektor nå opplever har først og fremst sammenheng med lønnsdannelsen og effekten av pengepolitikken på kronekursen. Det er her en må søke løsningene. Utvalget vil ikke anbefale tiltak som støtter enkeltbransjer og enkeltvirksomheter. Med lavere lønnsvekst kan pengepolitikken slakkes opp. Da faller renten og kronen vil kunne svekkes.
  12. Hensynet til konkurranseutsatt sektor tilsier at budsjettpolitikken bør følge opp handlingsregelen for bruken av oljeinntekter. Utvalget vil advare sterkt mot å åpne opp for en systematisk sterkere økning i bruken av oljeinntekter enn det som følger av handlingsregelen. Det vil kunne føre til sterk krone og svekket konkurranseevne, og bidra til for rask nedbygging av konkurranseutsatt sektor. I tillegg vil det gjøre det vanskelig å møte økningen i pensjonsutgiftene i årene framover.
  13. Utvalget vil understreke at en må stå fast ved at Petroleumsfondet skal være plassert i utlandet slik at en unngår at oljeinntektene slår direkte ut i en styrket kronekurs. For næringslivet ville resultatet av dette bli en svekket konkurranseevne. En framtidig pensjonsreform, uavhengig av hvordan den utformes, må støtte opp under at valutaintektene fra oljevirkosomheten i all hovedsak plasseres i utenlandsk valuta.
  14. For å fremme omstilling og vekst i norsk økonomi er det viktig at rammevilkårene er stabile og gir arbeidsvilkår som gjør norsk næringsvirksomhet konkurransedyktig. Dette forutsetter fortsatt høy yrkesaktivitet, en velkvalifisert arbeidsstyrke, og at effektiviteten øker i alle deler av økonomien. Økningen i offentlige tjenesteyting som vil følge av den demografiske utvikling med flere eldre, må ledsages av økt produktivitet dersom ytelsenes standard skal opprettholdes.»
- Både Holden II-utvalgets rapport og erklæringen fra Kontaktutvalget om mellomoppgjøret 2003 understøtter Regjeringens politikk for å styrke konkurranseevnen og motvirke den økte ledigheten. Regjeringen deler Holden II-utvalgets vurdering av at problemene konkurranseutsatt sektor nå opplever først og fremst har sammenheng med lønnsdannelsen og den sterke kronekursen. Som utvalget understreker, er det her en må søke løsningene. Utvalget anbefaler ikke tiltak som støtter enkeltbransjer og enkeltvirksomheter. Med lavere lønnsvekst kan pengepolitikken slakkes opp. Da faller renten og kronen vil kunne svekkes.
- Regjeringen vil også vise til at utvalget advarer mot å åpne opp for en systematisk sterkere økning i bruken av oljeinntekter enn det som følger av handlingsregelen. Det vil kunne føre til sterk krone og svekket konkurranseevne, og bidra til for rask nedbygging av konkurranseutsatt sektor. I tillegg vil det gjøre det vanskelig å møte økningen i pensjonsutgiftene i årene framover.

### 3.8 Retningslinjer for regulering av folketrygdens grunnbeløp

Ved behandlingen av St.prp. nr. 72(2001–2002) om trygdeoppgjøret for 2002 fattet Stortinget 20. juni 2002 følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen legge frem sak om retningslinjene for trygdeoppgjøret. Saken legges frem slik at Stortinget kan vedta eventuelle nye retningslinjer i forkant av trygdeoppgjøret 2003.»

Ved behandlingen av St.prp. nr. 1(2002–2003) om statsbudsjettet for 2003 fattet Stortinget 11. desember 2002 følgende to vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen ta igjen etterslepet fra pensjonistoppgjøret i juni 2002 før trygdeoppgjøret i 2003.»

«Stortinget ber Regjeringen sørge for at reguleringen av grunnbeløpet i folketrygden minst reguleres i tråd med lønnsutviklingen for yrkesaktive.»

De nåværende retningslinjene, som ble vedtatt av Stortinget i 1999, har følgende ordlyd:

«Etter drøftingar på førehand med organisasjonar for pensjonistane gjer Regjeringa framlegg for Stortinget om regulering av grunnbeløpet i folketrygda.

Reguleringa av grunnbeløpet skjer normalt 1. mai kvart år.

Siktemålet for reguleringa skal vere å gi pensjonistar med folketrygdpensjon ei inntektutvikling om lag på linje med utviklinga for yrkesaktive og i tråd med dei prinsipp og mål som er lagt til grunn for gjennomføringa av det inntektspolitiske opplegget elles.

Venta inntektsutvikling for yrkesaktive blir fastsett med utgangspunkt i inntektsoppgjera for offentlege tilsette og LO/NHO-oppgjeret. Det skal følgje med eit bakgrunnsmateriale som viser kva tala for venta inntektsutvikling for yrkesaktive er basert på og andre tilhøve som har hatt innverknad på fastlegginga av grunnbeløpet. Materialet skal også vise korleis inntektsutviklinga har vore for yrkesaktive og pensjonistar i dei seinare åra. Oversikt over utviklinga for yrkesaktive i LO/NHO-området og for offentlege tilsette og for gruppa lønnstakarar i alt base- rast mellom anna på materiale om lønnsutviklinga frå Det tekniske berekningsutvalet for inntektsoppgjera.»

Retningslinjene som ble vedtatt var i samsvar med Regjeringens forslag, jf. St.meld. nr. 1 (1999–2000) og B.innst. S. nr. 11 (1999–2000). Retningslinjene har lagt rammen for regjeringens årlige forslag for Stortinget om regulering av grunnbeløpet,

og for de forutgående drøftingene mellom regjeringen og organisasjonene.

Tabell 3.14 viser den prosentvise veksten i grunnbeløpet, minstepensjon, gjennomsnittlig alderspensjon og årslønn for ulike grupper yrkesaktive for de tre årene dagens retningslinjer har ligget til grunn for reguleringen av folketrygdens grunnbeløp.

Grunnbeløpet i folketrygden økte i perioden 2000–2002 med i gjennomsnitt 4,7 pst. pr. år. Det er 0,1 prosentpoeng mindre pr. år enn sammenlikningsgruppen og 0,2 prosentpoeng mindre pr. år enn for lønnstakere i alt, når de særskilte lønnstilleggene for lærerne holdes utenom. Disse lønnstilleggene, som delvis har en motpost i økt undervisningstid, har bidratt til å øke årslønnsveksten for alle lønnstakere med til sammen nesten ½ prosentpoeng over årene 2000–2002.

Både yrkesaktive og pensjonister har inntekter fra andre kilder enn lønnsarbeid og folketrygdpensjon. Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrås inntektsstatistikk utgjorde folketrygdpensjon i gjennomsnitt knapt ⅓ av samlet inntekt for alderspensjonister i 2000. De samlede pensjonsinntektene medregnet tjenestepensjon utgjorde om lag 82 pst. av bruttoinntekten, mens kapitalinntektene sto for vel 12 pst. For lønnstakere utgjorde lønn vel 90 prosent og kapitalinntekter om lag 6 prosent av samlet inntekt for gruppen under ett. Kapitalinntektene er særlig påvirket av renteutviklingen og kan derfor variere betydelig over tid.

Utgiftene under folketrygden vil øke meget kraftig framover. Dette skyldes dels at ytelsene pr. pensjonist øker, blant annet fordi stadig flere får rett til tilleggspensjon. Samtidig øker antall eldre kraftig i forhold til antall yrkesaktive. Aldringen av befolkningen er på ingen måte noe særnorsk fenomen. Veksten i folketrygdens pensjonsutgifter er likevel nesten tre ganger sterkere i Norge enn i gjennomsnittet for OECD-land. Dette skyldes blant annet at andre land har foretatt endringer i sine pensjonssystemer fordi det har vært klart at de ikke har vært økonomisk bærekraftige. I årene framover ser det ut til at veksten i kjøpekraften for pensjonistene i Norge som gruppe blir vesentlig sterkere enn veksten i kjøpekraften for lønnstakerne, siden stadig flere får tilleggspensjon.

I den foreløpige rapporten fra Pensjonskommissjonen antydes det at det bør legges opp til en innstramming i folketrygdens pensjonsutgifter på lang sikt tilsvarende 2–3 pst av BNP. Etter at Pensjonskommissjonen la fram sin foreløpige rapport har imidlertid oppdaterte befolkningsframskrivinger bidratt til at innstrammingsbehovet er økt ytterligere, jf. omtale i avsnitt 3.1.6 i denne meldingen.

Tabell 3.14 Inntektsutvikling for minstepensjonister og lønnstakere. Prosentvis endring fra året før

	2000	2001	2002	Gjennomsnitt 2000–2002
<i>Folketrygden:</i>				
Grunnbeløp .....	4,2	4,6	5,2	4,7
Minstepensjon				
– Enslige .....	4,2	4,6	5,2	4,7
– Ektepar .....	4,2	4,6	5,2	4,7
Gjennomsnittlig alderspensjon .....	5,0	5,5	6,2	5,6
<i>Årslønn:</i>				
Arbeidere i LO/NHO-området .....	4,5	4,9	5,6	5,0
Statsansatte .....	4,6	4,2	5,9	4,9
Kommuneansatte .....	4,0	3,5	6,0	4,6
Sammenlikningsgruppen .....	4,4	4,3	5,8	4,8
Lønnstakere i alt .....	4,5	4,8	5,7	5,0

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, Rikstrygdeverket og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Pensjonskommissjonen har i sin foreløpige rapport blant annet vurdert et system med en todeling av grunnbeløpet i en opptjeningsdel og en utbetalingsdel. I et slikt system har pensjonskommissjonen vurdert en ordning der opptjeningsdelen indekseres i forhold til lønnsutviklingen i økonomien og utbetalingsdelen reguleres i form av en pris- eller lønnsindeks eller en kombinasjon av disse.

Pensjonskommissjonens rapport vil foreligge høsten 2003. Det vil være nødvendig med en ny vurdering av retningslinjene for regulering av grunnbeløpet i folketrygden når pensjonskommissjonens rapport skal følges opp.

Etter en samlet vurdering legger Regjeringen ikke opp til en særskilt regulering av folketrygdens grunnbeløp i forkant av årets trygdeoppgjør. På bakgrunn av Stortingets vedtak og gjennomgangen over vil imidlertid Regjeringen nå foreslå at det gjøres følgende tillegg til retningslinjene:

«Til grunn for reguleringa skal ligge venta inntektsutvikling i reguleringsåret, saman med ei vurdering av inntektsutviklinga dei seinaste åra.»

Forøvrig vil regjeringen komme tilbake til disse spørsmålene i proposisjonen om trygdeoppgjøret.

Med dette tillegget blir retningslinjene som følger:

«Etter drøftingar på førehand med organisasjonar for pensjonistane gjer Regjeringa framlegg for Stortinget om regulering av grunnbeløpet i folketrygda.

Reguleringa av grunnbeløpet skjer normalt 1. mai kvart år.

Siktemålet for reguleringa skal vere å gi

pensjonistar med folketrygdpensjon ei inntektsutvikling om lag på linje med utviklinga for yrkesaktive og i tråd med dei prinsipp og mål som er lagt til grunn for gjennomføringa av det inntektspolitiske opplegget elles. Til grunn for reguleringa skal ligge venta inntektsutvikling i reguleringsåret, saman med ei vurdering av inntektsutviklinga dei seinaste åra.

Venta inntektsutvikling for yrkesaktive blir fastsett med utgangspunkt i inntektsoppgjera for offentlege tilsette og LO/NHO-oppgjeret. Det skal følgje med eit bakgrunnsmateriale som viser kva tala for venta inntektsutvikling for yrkesaktive er basert på og andre tilhøve som har hatt innverknad på fastlegginga av grunnbeløpet. Materialet skal også vise korleis inntektsutviklinga har vore for yrkesaktive og pensjonistar i dei seinare åra. Oversikt over utviklinga for yrkesaktive i LO/NHO-området og for offentlege tilsette og for gruppa lønnstakarar i alt base-rast mellom anna på materiale om lønnsutviklinga frå Det tekniske berekningsutvalet for inntektsoppgjera.»

Det legges opp til at de foreslåtte retningslinjene legges til grunn for gjennomføring av årets trygdeoppgjør.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 15. mai 2003 om Revidert nasjonalbudsjett 2003 blir sendt Stortinget.



**Vedlegg 1****Utøvelse av eierrettigheter i forvaltningen av Statens  
petroleumsfond***Brev fra Norges Bank 12. februar 2003***1 Innledning**

I Forskriften om forvaltningen av Statens petroleumsfond er utøvelsen av eierrettigheter regulert i § 11 ved: «Norges Bank skal ikke utøve eierrettigheter knyttet til aksjer med mindre det er nødvendig for å sikre fondets finansielle interesser.»

Flere utviklingstrekk gjennom de siste årene har aktualisert spørsmålene om hvordan Norges Bank som den operative forvalter utøver eierrettigheter i aksjeporteføljen i Statens petroleumsfond. Skandalene knyttet til dårlig styring av store selskaper, som er synliggjort særlig i USA, har vist et tydelig behov for at eierne tar mer aktiv del i styring og kontroll for å sikre sine langsiktige finansielle interesser. Parallelt med krav til større engasjement hos eierne har myndigheter, børser og andre forsterket regelverk og overvåking av bedrifters systemer og rutiner for styring, kontroll og regnskapsføring. Også i Norge er problemstillingen satt på dagsorden, bl.a. i Regjeringens melding om statlig eierskap (St.meld. nr. 22 / 2001–2002: Et mindre og bedre statlig eierskap) der den norske stats prinsipper for god eierstyring er fremlagt.

Et annet viktig internasjonalt utviklingstrekk er at store institusjonelle eiere har styrket samarbeidet seg imellom for å kunne øve mer innflytelse for å ivareta sine finansielle interesser. De fleste store pensjonsfond har fastsatt retningslinjer for utøvelse av eierrettigheter basert på grunnsyn som er gjennomgående felles og som er nært i samsvar med prinsippene for god virksomhetsstyring som ble vedtatt av OECD i 1999.

Samtidig med denne utviklingen, har den store tilflyten til Petroleumsfondet de siste årene økt den gjennomsnittlige eierandelen i de globale aksjemarkedene, særlig i Europa. De gjennomsnittlige eierandeler er det siste året økt fra 0,28 til 0,40 prosent i Europa, fra 0,08 til 0,13 prosent i Amerika og fra 0,26 til 0,32 prosent i Asia /Oceania.

Økningen i eierandelene og mulighetene til å øve innflytelse gjennom samarbeid med andre institusjonelle investorer, tilsier en økende sannsynlighet for at Norges Bank gjennom noe mer aktiv utøvelse av eierrettigheter kan bidra til å beskytte og utvikle Petroleumsfondets finansielle interesser.

I dette brevet/notatet gis en beskrivelse av hvordan Norges Bank hittil har utøvet eierrettigheter og hvilke planer på dette området banken har i den nærmeste fremtid. Det gis også forslag til en omformulering av forskriften.

**2 Utøvelsen av eierrettigheter hittil**

I de første årene etter at Petroleumsfondet i 1998 begynte å investere i aksjer, ble hele aksjeporteføljen forvaltet av eksterne forvaltere. I kontrakten med disse forvalterne har Norges Bank regulert adgangen til å utøve eierrettigheter etter de samme linjer som er gitt i forskriften. Norges Bank har gått gjennom de enkelte forvalteres interne retningslinjer for stemmegivning og har fulgt med på hvordan eierrettighetene er utøvet. I hovedsak har forvalterne kun utnyttet mulighetene for å stemme på generalforsamlinger i moderat grad.

Tabell 1.1

Periode	Antall møter	Stemme givning	Herav: Ja til alle forslag	Rest <sup>a)</sup>
Mars .....	112	12	11	1
2. Kvartal .....	833	266	231	35
3. Kvartal .....	57	29	22	7
4. Kvartal .....	106	41	29	12

Norges Bank mottar månedlige rapporter fra JP Morgan Chase (depotbanken) over hvordan de eksterne forvaltere har stemt på selskapenes generalforsamlinger. Rapporteringen startet i mars 2001, og fra og med desember 2001 dekker rapporten alle land. Følgende stemmegivning er rapportert for 2001

Av 1108 rapporterte generalforsamlinger har eksterne forvaltere avgitt stemme på 348 møter (31 prosent). På de aller fleste møtene (293) har forval-

terne stemt i samsvar med fremlagte forslag. Kun på 55 møter (5 prosent) har forvalterne avstått eller stemt i mot minst ett fremlagt forslag.

I 2002 har det vært enkelte problemer med dataleveransene. Til tross for at datagrunnlaget for 2002 ikke er fullstendig, mener Norges Bank likevel at tallmaterialet gir god oversikt i eksterne forvalteres stemmegivning. Følgende stemmegivning er rapportert:

Tabell 1.2

Periode	Antall møter	Stemme givning	Herav: Ja til alle forslag	Rest <sup>a)</sup>
1. Kvartal .....	227	83	68	15
2. Kvartal .....	1419	632	490	142
3. Kvartal .....	195	87	71	16
4. Kvartal .....	240	90	69	21
Sum .....	2081	892	698	194

Tabell 1.2 indikerer en noe større stemmeaktivitet i 2002 enn i 2001. Dette kan skyldes et økt antall med mer spesialiserte eksterne aktive aksjemandater. Av 2081 rapporterte generalforsamlinger har eksterne forvaltere avgitt stemme på 892 møter (44 prosent). På de aller fleste møtene (698) har forvalterne stemt i samsvar med fremlagte forslag. På 194 møter (9 prosent) har forvalterne avstått eller stemt i mot minst ett fremlagt forslag.

De siste årene har Norges Bank også selv forvaltet aksjeporteføljer for Petroleumsfondet og fra 2001 også den langsiktige delen av bankens valuta-reserver. En stor del av forvaltningen skjer med lav aktiv risiko og ligger nært opp til de referanseporteføljene som oppdragsgiverne har definert. Egen forvaltning av aksjeporteføljer har tilsagt etablering av et internt regelverk for utøvelse av eierrettigheter. Dette ble fastsatt i mars 2002 av lederen for Norges Bank Kapitalforvaltning etter en forutgående forankring av hovedprinsipper i Norges Banks hovedstyre. Retningslinjene, som nylig er noe revidert, følger vedlagt dette brev til orientering.

Norges Bank har så langt ikke utøvet stemmerett i noen av de internt forvaltede aksjeporteføljene. Imidlertid har Norges Bank løpende utøvet andre former for eierrettigheter knyttet til aksjeeie. Slike rettigheter knytter seg blant annet til det å ha en rett eller plikt til å ta stilling til forslag fra selskapet (de såkalte selskapshendelser, eller «voluntary corporate actions»). Slike forslag kan være å foreta et valg mellom (vanligvis) to alternativer, for eksempel valg mellom å motta dividende i form av aksjer

eller kontanter, utnyttelse av tegningsrettigheter, ta stilling til oppkjøp/fusjoner, tilbakekjøp av aksjer, emisjoner, etc.

### 3 Utøvelse av eierrettigheter blant store institusjonelle investorer

Som nevnt har det økte fokuset på svak virksomhetsstyring bidratt til å øke bevisstheten blant store institusjonelle investorer, som pensjonsfond, for nødvendigheten av å ivareta rettigheter som eier. Det er flere forhold som tilsier at store institusjonelle investorer legger større vekt på dette:

- Det er ikke et reelt valg å selge seg ut av spesielt store selskaper fordi fondenes størrelse tilsier at det er nødvendig å være i en stor del av investeringsuniverset (for å spre risikoen). Når man har mindre mulighet til å gjøre sitt syn gjeldende ved å selge seg ut, står påvirkning av selskapet som eier igjen som et mer hensiktsmessig virkemiddel.
- Det er synergieffekter mellom utøvelse av eierrettigheter og de øvrige finansielle vurderingene i forvaltningen. I den løpende forvaltningen mottar man informasjon og stilles overfor valg. Mer systematisk innhenting av informasjon omkring virksomhetsstyringen kan være viktig i de investeringsfaglige beslutningene. Tilsvarende vil informasjon og analyser i forvaltningen gi grunnlag for å ta standpunkt i spørsmål om bedrifters virksomhetsstyring.

## 4 Planer for det videre arbeidet

I 2002 har Norges Bank styrket grunnlaget for å kunne utøve større aktivitet som eiers representant. Det viktigste tiltaket er etablering av en avtale med et konsulentfirma, det amerikanske Institutional Shareholder Services (ISS), som er verdens største innen støtte til investorer for utøvelse av eierrettigheter. ISS eies av institusjonelle investorer. Selskapet har 350 ansatte (de fleste basert i Washington, DC) og har rundt 900 kunder, hvorav ca. 30 i Europa. Selskapet følger bedrifter i alle land der Petroleumsfondet er investert.

Norges Bank vil i hovedsak kjøpe følgende tjenester av ISS: Informasjon og analyser av saker som skal opp på generalforsamlinger, råd om stemmegivning, gjennomføring av stemmegivning (basert på beslutning i Norges Bank) og rapportering av resultater. Gjennomføring av stemmegivning vil være basert på retningslinjer vedtatt i Norges Bank, jf vedlegg. Disse retningslinjene er nylig modifisert etter forutgående forankring i Norges Banks Hovedstyre. Justeringen åpner for noe større aktivitet innenfor rammen av forskriften. Eksempelvis vil en etter justeringen kunne gi uttrykk for generelle synspunkter i internasjonale sammenhenger på hva som er gode prinsipper for utøvelse av eierrettigheter, så lenge disse prinsippene er i samsvar med formålet om å sikre de finansielle interessene.

Norges Bank vil utarbeide en årlig rapport til Finansdepartementet om stemmegivning.

## 5 Forskriften

Justeringen i bankens interne retningslinjer krever etter Norges Banks vurdering ikke endring i forskriftens ordlyd. Det kan likevel være noen grunner til en viss endring i formuleringen. Uttrykket «med mindre det er nødvendig» kan tolkes å ha et negativt siktemål – man skal som hovedregel ikke utøve eierrettigheter. Eksternt kan det gi opphav til tvil om Norges Bank vil utøve eierrettigheter annet enn i helt spesielle tilfeller. Som det følger av ovenstående, legger Norges Bank til grunn en mindre restriktiv tolkning enn dette.

En mulig omformulering av denne delen av § 11 er: *Norges Bank skal utøve eierrettigheter når det anses nødvendig for å sikre finansielle interesser.* En slik formulering vil ikke tilsi at Norges Bank skal

utøve eierrettigheter i ethvert tilfelle der det er tale om ivaretagelse av finansielle interesser, men at man må prioritere ressursbruken til å utvise aktivitet i de tilfellene der det anses som viktigst.

Norges Bank anser det som viktig at det må være opp til den enkelte resultatansvarlige porteføljeforvalter å ta beslutninger fra sak til sak ut fra egne analyser og oppfatninger av hva som best sikrer porteføljens finansielle verdi. Dette har også ligget til grunn ved delegeringen av slike beslutninger til de eksterne forvalterne. De enkelte porteføljeforvaltere har en stor mengde selskapsinformasjon å forholde seg til – og må ta løpende finansielle beslutninger om spørsmål som betaling av utbytte i kontanter eller aksjer, tildeling av nyutstedte aksjer etc. I noen markeder kreves at aksjeholdningen «låses inne» for en periode dersom man skal avgi stemme på generalforsamling. Det må være opp til den ansvarlige porteføljeforvalter å foreta et slikt valg. I de fleste beslutninger om stemmegivning på generalforsamlinger vil bankens interne retningslinjer, som i stor grad er samsvarende med tilsvarende i store pensjonsfond internasjonalt, gi en støtte til porteføljeforvalterens beslutning.

Et viktig poeng med å legge ivaretagelse av finansielle interesser til grunn for utøvelse av eierrettigheter, er at dette skaper en forutsigbarhet for hvordan Norges Bank opptrer som representant for eieren. Slik forutsigbarhet er trolig en forutsetning for å etablere gode fra sak til sak relasjoner med andre institusjonelle investorer for dermed å sikre økt gjennomslag i saker man anser som vesentlige.

For Petroleumsfondet som er en meget langsiktig investor, er det naturlig at man med «finansielle interesser» mener «langsiktige finansielle interesser». Et fellestrekk ved de mange eksempler på dårlig selskapsstyring man har sett de siste årene, er at verken bedriftsledelse eller investorer har hatt tilstrekkelig fokus på den langsiktige verdiutviklingen. Utøvelse av eierrettigheter er nødvendig også for å sikre aksjonærenes finansielle interesser på kort sikt, men er i enda større grad et sentralt virkemiddel for langsiktige investorer.

Med hilsen

Svein Gjedrem      Knut N. Skjær

Undervedlegg 1**Retningslinjer for utøvelse av finansiell eierrolle i utenlandske aksjeselskaper**

Fastsatt av leder for KAP 14. februar 2003 med hjemmel i Hovedstyrevedtak av 6. februar 2002 og sentralbanksjefens delegasjonsvedtak av 14. februar 2002.

*§ 1 Formål*

Disse retningslinjer gjelder for KAPs utøvelse av eierrettigheter knyttet til aksjer som eies i Stat-ens petroleumsfond og Norges Banks valutaeserver.

*§ 2 Hovedregel*

KAP skal opptre som en finansiell investor og skal sikre porteføljenes interesser ved å ta stilling til viktige spørsmål som kan påvirke den langsiktige finansielle verdien for aksjonærene.

Alle kontakter med selskapenes ledelse skal være basert på å sikre de finansielle interesser.

KAPs porteføljeforvaltere skal treffe beslutninger ut fra egne vurderinger av hva som best tjener de finansielle interesser til Statens petroleumsfond og Norges Banks valutaeserver innen rammen av disse retningslinjene. Ingen ansatt i KAP kan velges til tillitsverv (inklusive styreverv) i de selskaper der Norges Bank er aksjonær.

KAP porteføljeforvaltere har anledning til å gi uttrykk for generelle synspunkter på hva som er gode prinsipper for utøvelse av eierrettigheter. Slike synspunkter skal klareres med leder for KAP. KAP skal som hovedregel ikke aktivt fremme forslag til selskapenes generalforsamlinger. Dersom det er aktuelt å fremme forslag, skal dette godkjennes av leder for KAP. Ved utøvelse av eierrollen i form av stemmegivning på en generalforsamling eller ved å ta stilling til andre forslag, skal KAP stemme i samsvar med prinsippene i § 3 med mindre forslaget vurderes å få negative konsekvenser for aksjeverdien.

*§ 3 Nærmere om grunnlaget for utøvelse av eierrettigheter*

I de hovedspørsmålene som gjengis under vil det være naturlig å utøve stemmerett for å søke å påvirke beslutninger der dette anses som viktig.

*§ 3-1 Selskapets formål*

Hovedformålet til selskapet skal være å maksimere aksjonærenes langsiktige avkastning. Dersom sel-

skapet har andre hovedformål, skal dette fremgå av selskapets vedtekter. Selskapet må på en effektiv måte administrere forhold til sine interesser.

*§ 3-2 Informasjon og rapportering*

Selskapet må legge frem nøyaktig, fyldestgjørende og betimelig informasjon om sin økonomiske og finansielle stilling og om alle andre viktige forhold som kan påvirke aksjekursen. Informasjonen må som minimum tilfredsstillende krav som settes i de lokale markeder hvor selskapet er notert, og må sette investorer i stand til å fatte velbegrunnede beslutninger om kjøp og salg av aksjer samt om eierenes rettigheter og plikter.

*§ 3-3 Kapitalstruktur / Stemmerett*

Selskapets ordinære aksjer skal som hovedprinsipp medføre én stemme for hver aksje. Selskapet skal sikre eierenes rett til å avgi stemme.

Selskapet kan ikke uten godkjenning fra generalforsamling innføre strukturer som kan virke mot aksjonærenes beste interesser. Styret i selskap som befinner seg i en overtakessituasjon, kan ikke foreta en rettet emisjon på grunnlag av en generell fullmakt fra generalforsamlingen, med mindre fullmakten går ut på dette.

Selskapets aksjonærer skal godkjenne alle vesentlige endringer som kan utvanne egenkapitalen eller de finansielle interesser til eksisterende aksjonærer. Selskapets styre og ledelse må gi aksjonærene tilstrekkelig informasjon om foreslåtte endringer, slik at de kan treffe velbegrunnede beslutninger.

*§ 3-4 Selskapets styre*

Selskapets styre samlet og hvert styremedlem for seg skal ivareta interessene til samtlige aksjonærer, og skal kunne stilles til ansvar for sine beslutninger. Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet, og skal sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten.

Alle styremedlemmer skal være på valg med regelmessige mellomrom. Ved styrevalg skal samtlige aksjonærer ha full informasjon om styremedlemmenes bakgrunn og kvalifikasjoner samt om forhold som kan påvirke deres uavhengighet. Selskapets styre skal bestå av et tilstrekkelig antall styremedlemmer med adekvate kvalifikasjoner, og som er uavhengig av selskapet.

Selskapets styre bør ha et fast antall medlemmer. Valg av styremedlemmer skal være konfidensiell og det skal være en uavhengig opptelling av

stemmer. Rollene som styreformann og selskapsleder bør være adskilt.

#### § 3–5 Godtgjørelse til selskapets styre og ledelse

Så langt det er mulig skal samlet godtgjørelse til hvert enkelt styremedlem og de sentrale ledere i selskapet offentliggjøres. Aksjonærene må ha anledning til å danne seg en oppfatning av om godtgjørelsen til styremedlemmer og ledelse er i samsvar med aksjonærenes interesser. Godtgjørelse i samsvar med aksjonærenes interesser vil være tiltak som stimulerer ledelsen og andre ansatte til best mulig innsats for selskapet, og kan under bestemte forutsetninger være ordninger som på bred basis innebærer at selskapets ansatte blir tildelt aksjer eller mottar annen kompensasjon som er basert på selskapets langsiktige verdiutvikling.

Alle avtaler om kompensasjon som innebærer tildeling av aksjer eller opsjoner skal godkjennes på generalforsamling.

#### § 3–6 Selskapets strategi

Selskapet skal ha en klart definert forretningsstrategi, som skal beskrives åpent og tydelig for selskapets aksjonærer. Alle beslutninger som innebærer en vesentlig endring av selskapets forretningsstrategi, skal godkjennes av selskapets aksjonærer. Selskapets styre og ledelse må gi aksjonærene tilstrekkelig informasjon om foreslåtte endringer, slik at de kan treffe velbegrunnede beslutninger.

#### § 3–7 Forhold til nasjonale og internasjonale bestemmelser

Selskapet skal overholde alle nasjonale lover og andre bestemmelser som regulerer dets virksomhet.

#### § 4 Deltakelse i internasjonale nettverk

KAP kan delta i internasjonale nettverk og organisasjoner for å diskutere prinsipper for utøvelse av eierskap. KAP kan stille seg bak initiativ som støtter opp under prinsippene gitt i § 3 og internasjo-

nalt anerkjente prinsipper for godt eierskap, så lenge disse prinsipper er i samsvar med formål om å sikre porteføljens finansielle interesser.

#### § 5 Eksterne forvaltere

Beslutning om stemmegivning på selskapenes generalforsamlinger kan delegeres til eksterne forvaltere. Hvis en ekstern forvalter benytter seg av sin rett til å avgi stemme, skal KAP påse at forvalteren har retningslinjer som er i samsvar med prinsipper for ivaretagelse av de finansielle interesser. KAP skal ha anledning til å instruere eksterne forvaltere om stemmegivning i spesielle situasjoner hvor det er behov for koordinert stemmegivning. KAP kan overta stemmegivning for eksternt forvaltede porteføljer der det anses som hensiktsmessig for å oppnå finansielle resultater.

Eksterne forvaltere skal rapportere til KAP om stemmegivning.

#### § 6 Rapportering

All stemmegivning i internt- og eksternt forvaltede porteføljer skal registreres. Det skal utarbeides en årlig rapport med oversikt over hvordan Norges Bank har utøvet sitt eierskap i samsvar med disse retningslinjer.

#### § 7 Operasjonelt regelverk

Leder for Aksjeavdelingen har ansvar for å utarbeide operasjonelle retningslinjer som sikrer at avdelingen tar stilling til forslag på generalforsamlinger i selskaper der dette vil kunne ha vesentlig finansiell betydning i Norges Banks porteføljer. Lederen har videre ansvar for anvendelse av tjenester fra ekstern tjenesteleverandør, herunder instruksjoner om faktisk stemmegivning.

KAP kan sikre sine eierinteresser ved deltagelse i gruppesøksmål («class action suits») dersom det er økonomisk forsvarlig. Formålet skal være å gjenvinne verdier som er tapt gjennom bedrageri eller andre brudd på verdipapirlovgivning. KAP kan i et gruppesøksmål ikke være hovedsaksøker iht. amerikansk lovgivning.

**Vedlegg 2****Detaljerte anslagstall**

Tabell	2.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser.
Tabell	2.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner
Tabell	2.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser
Tabell	2.4	Bruttoprodukt etter næring
Tabell	2.5	Sysselsatte personer etter næring
Tabell	2.6	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
Tabell	2.7	Ulike produktivitetsmål. Prosentvis endring fra året før
Tabell	2.8	Arbeidsmarkedet
Tabell	2.9	Sysselsettingsfrekvenser for utvalgte land. 2001
Tabell	2.10	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell	2.11	Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell	2.12	Nøkkeltall for handelen med andre varer. Prosentvis endring fra året før
Tabell	2.13	Driftsregnskapet overfor utlandet
Tabell	2.14	Hovedtall i offentlig forvaltning
Tabell	2.15	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell	2.16	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell	2.17	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte skatteinntekter. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell	2.18	Skatter til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner
Tabell	2.19	Finanspolitiske indikatorer

Tabell 2.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 2000- kroner 2002	Årlig gj.snitt 1991- 1999	Prosentvis endring fra året før			
			2000	2001	2002 <sup>1)</sup> 2)	2003
Privat konsum .....	663,2	3,3	3,9	2,6	3,3	2,9
Offentlig konsum .....	301,5	3,2	1,3	2,7	4,5	0,3
Statlig .....	163,7	3,1	1,2	2,5	42,2	0,0
Sivilt .....	135,9	4,5	2,4	4,5	53,6	0,0
Militært .....	27,7	-0,3	-2,5	-3,7	4,4	0,0
Kommunalt .....	137,8	3,2	1,4	2,8	-20,6	0,7
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	252,6	4,8	-3,6	-4,2	-3,3	1,1
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart .....	64,5	4,1	-9,3	-16,6	-0,6	14,1
Oljevirkosomhet (inkl. tjenester) .....	57,8	4,3	-14,8	-9,5	7,0	13,3
Utenriks sjøfart .....	6,7	4,0	18,8	-40,0	-38,5	20,9
Fastlands-Norge .....	188,0	5,1	-1,2	0,7	-4,2	-3,4
Bedrifter .....	100,4	5,9	0,1	-1,4	-6,0	-6,0
Boliger .....	47,5	3,4	5,6	3,7	-3,9	-1,1
Offentlig forvaltning .....	40,1	4,9	-11,4	2,9	0,1	0,1
Stat .....	17,8	1,4	-16,3	-4,0	25,9	0,3
Kommuner .....	22,3	7,9	-8,0	7,1	-13,9	0,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer .....	1 217,3	3,6	1,5	1,0	2,2	1,9
Herav: Fastlands-Norge .....	1 152,7	3,6	2,3	2,3	2,3	1,2
Lagerinvesteringer <sup>3)</sup> .....	27,7	0,1	0,8	-0,5	0,0	0,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester .....	1 245,0	3,6	2,3	0,4	2,1	1,8
Eksport .....	709,9	5,4	4,0	4,1	-0,5	0,0
Herav: Råolje og naturgass .....	323,2	7,2	5,0	5,2	0,2	0,5
Andre varer .....	225,2	5,5	2,5	3,7	1,3	-2,2
Samlet etterspørsel .....	1 954,9	4,1	2,8	1,7	1,2	1,1
Import .....	442,5	5,1	2,7	0,9	1,7	1,3
Herav: Andre varer .....	297,2	6,2	2,3	2,9	4,4	1,9
Bruttonasjonalprodukt .....	1 512,3	3,8	2,8	1,9	1,0	1,1
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet .....	1 134,9	3,4	2,5	1,7	1,3	0,7

<sup>1)</sup> Alle tall for 2002 er iflg. nasjonalregnskapstallene i Økonomisk Utsyn over året 2002 fra Statistisk sentralbyrå, publisert 20. mars 2003. Anslått vekst i offentlig konsum på 4,5 pst. i 2002 er basert på anslag i Økonomisk Utsyn over året 2002. SSB har senere (30. april) publisert reviderte tall for offentlige finanser, der offentlig konsum er redusert med drøyt 4 mrd. kroner i løpende kroner. Reviderte fastpristall fra nasjonalregnskapet vil bli publisert i juni 2003.

<sup>2)</sup> Fordelingen av offentlig konsum og bruttoinvesteringer mellom stat og kommuner er påvirket av at sykehusene er overført fra fylkeskommunene til staten.

<sup>3)</sup> Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>1)</sup>	2003 <sup>1)</sup>
Privat konsum .....	554,5	584,3	625,5	657,0	683,5	723,8
Offentlig konsum .....	247,4	263,7	281,1	309,6	336,6	348,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	284,9	271,8	272,8	270,7	258,5	263,2
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart .....	96,0	81,4	77,9	67,8	65,4	75,6
Oljevirkosomhet (inkl. tjenester) .....	80,3	68,2	59,7	56,2	59,0	67,6
Utenriks sjøfart .....	15,8	13,2	18,2	11,6	6,5	8,0
Fastlands-Norge .....	188,9	190,5	194,9	202,9	193,1	187,6
Bedrifter .....	106,6	105,1	108,2	109,1	98,8	92,8
Boliger .....	40,7	43,1	47,7	52,1	52,0	52,1
Offentlig forvaltning .....	41,6	42,3	38,9	41,7	42,3	42,7
Innenlandsk bruk av varer og tjenester uten- om lagerinvesteringer .....	1 086,9	1 119,8	1 179,4	1 237,2	1 278,6	1 335,6
Herav: Fastlands-Norge .....	990,9	1 038,5	1 101,5	1 169,5	1 213,2	1 260,0
Lagerinvesteringer .....	23,8	20,7	35,0	27,0	26,9	28,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester .....	1 110,7	1 140,6	1 214,4	1 264,3	1 305,5	1 363,6
Eksport .....	427,1	486,2	686,0	697,6	640,7	643,1
Herav: Råolje og naturgass .....	118,3	159,2	306,6	301,6	275,0	280,6
Andre varer .....	177,4	185,7	214,2	215,9	199,8	189,7
Samlet etterspørsel .....	1 537,6	1 626,8	1 900,4	1 961,9	1 946,2	2 006,7
Import .....	405,6	393,8	431,3	435,3	415,1	419,8
Herav: Andre varer .....	265,7	256,3	276,6	284,0	272,8	274,6
Bruttonasjonalprodukt .....	1 132,1	1 233,0	1 469,1	1 526,6	1 531,2	1 586,9
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet .....	981,3	1 035,5	1 101,5	1 162,5	1 205,9	1 249,2
<i>Memo:</i>						
Bruttonasjonalinntekt .....	1 122,8	1 218,2	1 454,7	1 517,9	1 535,0	1 587,8
Disponibel inntekt for Norge .....	935,6	1 018,4	1 238,4	1 286,4	1 302,0	..
Sparing for Norge .....	133,6	170,4	331,8	319,8	281,9	..
Herav: Husholdninger .....	34,3	34,0	34,3	27,4	53,3	..

<sup>1)</sup> I denne tabellen er tallene for offentlig konsum og bruttoinvestering i 2003 beregnet på basis av Utsynstallene for 2002, og avviker derfor fra tallene for offentlig forvaltning i tabell 2.15, jfr. note 1 tabell 2.1

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Tabell 2.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2000- kroner 2002	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1991- 1999	2000	2001	2002
Bruttonasjonalprodukt .....	1 512,3	3,8	2,8	1,9	1,0
Næringsvirksomhet .....	1 142,6	4,0	3,6	2,1	0,9
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart .....	377,4	6,2	4,6	2,7	0,0
Oljevirkosomhet (inkl. tjenester) .....	351,8	7,2	5,0	2,8	0,2
Utenriks sjøfart .....	25,7	0,7	1,5	2,2	-3,4
Næringsvirksomhet Fastlands-Norge .....	765,1	3,4	3,3	1,8	1,4
Primærnæringene .....	28,4	3,0	-1,7	-1,3	1,9
Industri og bergverk .....	144,1	1,3	-0,8	0,5	-0,7
Bygge- og anleggsvirkosomhet .....	51,6	1,4	-1,4	1,3	0,1
Andre næringer .....	541,0	4,2	5,2	2,3	2,1
Offentlig forvaltningsvirksomhet .....	219,3	2,5	0,5	1,0	1,0
Korreksjonsposter .....	150,4	4,6	1,4	2,1	1,4
<i>Memo:</i>					
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og olje- virksomhet .....	1 134,9	3,4	2,5	1,7	1,3
Herav: Utenom kraftforsyning .....	1 112,4	3,4	2,3	2,0	1,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.4 Bruttoprodukt etter næring

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Mrd. kroner</i>							
Bruttonasjonalprodukt .....	1 026,9	1 111,3	1 132,1	1 233,0	1 469,1	1 526,6	1 531,2
Næringsvirksomhet .....	748,8	813,1	811,2	892,6	1 108,9	1 142,9	1 144,5
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart .....	183,9	203,2	150,8	197,6	367,6	364,1	325,2
Oljevirksomhet (inkl. tjenester) .....	167,5	183,1	131,6	178,6	341,6	325,8	294,1
Utenriks sjøfart .....	16,4	20,0	19,2	19,0	26,0	38,2	31,1
Næringsvirksomhet							
Fastlands-Norge .....	564,9	610,0	660,4	695,0	741,3	778,8	819,3
Primærnæringene .....	23,8	23,9	26,6	26,2	28,2	27,6	25,7
Industri og bergverk .....	114,6	124,1	132,7	138,2	144,4	142,8	142,0
Bygge- og anleggsvirksomhet .....	36,9	42,5	47,7	47,7	50,9	55,8	62,2
Andre næringer .....	389,7	419,5	453,4	482,8	517,8	552,6	589,4
Offentlig forvaltningsvirksomhet .....	164,4	174,3	189,8	202,8	215,0	234,2	250,9
Korreksjonsposter .....	113,7	123,9	131,1	137,7	145,2	149,5	135,7
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet .....	843,1	908,2	981,3	1 035,5	1 101,5	1 162,5	1 205,9
Herav: Utenom kraftforsyning .....	821,0	883,8	956,7	1 011,5	1 076,7	1 134,2	1 175,2
<i>Prosentvis fordeling</i>							
Bruttonasjonalprodukt .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet .....	72,9	73,2	71,7	72,4	75,5	74,9	74,7
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart .....	17,9	18,3	13,3	16,0	25,0	23,8	21,2
Oljevirksomhet (inkl. tjenester) .....	16,3	16,5	11,6	14,5	23,2	21,3	19,2
Utenriks sjøfart .....	1,6	1,8	1,7	1,5	1,8	2,5	2,0
Næringsvirksomhet							
Fastlands-Norge .....	55,0	54,9	58,3	56,4	50,5	51,0	53,5
Primærnæringene .....	2,3	2,1	2,4	2,1	1,9	1,8	1,7
Industri og bergverk .....	11,2	11,2	11,7	11,2	9,8	9,4	9,3
Bygge- og anleggsvirksomhet .....	3,6	3,8	4,2	3,9	3,5	3,7	4,1
Andre næringer .....	37,9	37,7	40,0	39,2	35,2	36,2	38,5
Offentlig forvaltningsvirksomhet .....	16,0	15,7	16,8	16,4	14,6	15,3	16,4
Korreksjonsposter .....	11,1	11,1	11,6	11,2	9,9	9,8	8,9
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet .....	82,1	81,7	86,7	84,0	75,0	76,2	78,8
Herav: Utenom kraftforsyning .....	79,9	79,5	84,5	82,0	73,3	74,3	76,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.5 Sysselsatte personer etter næring

	1000 personer 2002	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1991-1999	2000	2001	2002
I alt .....	2 321,9	1,2	0,4	0,5	0,3
Næringsvirksomhet .....	1 591,1	0,8	0,3	0,2	-0,2
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart .....	67,3	1,9	-3,0	-1,2	0,9
Oljevirkosomhet (inkl. tjenester) .....	23,9	2,8	-4,0	-0,4	1,3
Utenriks sjøfart .....	43,4	1,5	-2,4	-1,6	0,7
Næringsvirksomhet					
Fastlands-Norge .....	1 523,8	0,8	0,5	0,2	-0,2
Primærnæringene .....	86,3	-2,9	-2,8	-5,2	-2,5
Industri og bergverk .....	297,3	0,5	-2,4	-1,4	-1,1
Bygge- og anleggsvirkosomhet .....	127,7	0,0	-2,0	2,0	1,8
Andre næringer .....	1 012,5	1,4	2,0	1,1	0,0
Offentlig forvaltningsvirksomhet .....	730,9	2,2	0,7	1,2	1,3
<i>Memo:</i>					
I alt utenom utenriks sjøfart og oljevirk- somhet .....	2 254,7	1,2	0,5	0,6	0,2
Herav: Utenom kraftforsyning .....	2 239,8	1,2	0,5	0,6	0,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.6 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2000- kroner 2002	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1991-1999	2000	2001	2002
Bruttoinvestering i fast realkapital .....	252,6	4,8	-3,6	-4,2	-3,3
Næringsvirksomhet .....	212,4	4,7	-2,2	-5,4	-3,9
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart .....	64,5	4,1	-9,3	-16,6	-0,6
Oljevirksomhet (inkl. tjenester) .....	57,8	4,3	-14,8	-9,5	7,0
Utenriks sjøfart .....	6,7	4,0	18,8	-40,0	-38,5
Bedrifter, Fastlands-Norge .....	100,4	5,9	0,1	-1,4	-6,0
Primærnæringene .....	6,9	0,0	9,3	-11,3	-6,0
Industri og bergverksdrift .....	22,9	3,6	-8,6	13,6	8,1
Kraftforsyning .....	6,1	-3,1	-16,8	14,4	28,1
Bygge og anleggsvirksomhet .....	3,8	14,7	3,5	-0,5	-1,7
Samferdsel .....	15,0	6,8	22,3	-1,3	-28,0
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel .....	45,6	8,8	-3,5	-6,6	-6,3
Boligtjenester .....	47,5	3,4	5,6	3,7	-3,9
Offentlig forvaltningsvirksomhet .....	40,1	4,9	-11,4	2,9	0,1
Stat .....	17,8	1,4	-16,3	-4,0	25,9
Kommuner .....	22,3	7,9	-8,0	7,1	-13,9
Lagerinvesteringer <sup>1)</sup> .....	27,7	0,1	0,8	-0,5	0,0
Bruttoinvesteringer i alt .....	280,3	4,7	-0,1	-6,3	-2,8
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital utenom oljevirksomhet og utenriks sjøfart .....	188,0	5,1	-1,2	0,7	-4,2

<sup>1)</sup> Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.7 Ulike produktivetsmål<sup>1)</sup>. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1978–1990	Årlig gj.snitt 1991–2001	2002	2003
<i>Arbeidsproduktivitet:</i>				
Fastlands-Norge .....	2,6	2,4	2,4	1,4
Private fastlandsnæringer utenom bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning .....	2,6	2,8	2,5	2,1
<i>Total faktorproduktivitet:</i>				
Fastlands-Norge .....	1,8	2,1	1,8	0,9
Private fastlandsnæringer utenom bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning .....	2,0	2,5	2,0	1,8

<sup>1)</sup> 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.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.8 Arbeidsmarkedet

	Nivå 2002	Prosentvis endring fra året før					
		Årlig gj.snitt 1994- 1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk. Mill. ....	3 117	1,8	0,7	-0,9	-1,0	-1,0	-0,7
Gjennomsnittlig arbeidstid .....	1 342	-0,6	-0,2	-1,3	-1,5	-1,3	-0,1
Sysselsetting, 1000 personer .....	2 322	2,4	0,8	0,4	0,5	0,3	-0,6
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>							
Befolkning 16–74 år, 1000 personer .....	3 234	0,3	0,5	0,6	0,4	0,6	0,8
Arbeidsstyrken, 1000 personer .....	2 378	1,7	0,4	0,7	0,5	0,7	-0,1
<i>Nivå:</i>							
Yrkesfrekvens (16–74 år) <sup>1)</sup> .....		71,1	73,3	73,4	73,5	73,5	72,9
Yrkesfrekvens (16–64 år) <sup>1)</sup> .....		78,8	80,7	80,6	80,3	80,3	..
AKU-ledige <sup>2)3)</sup> .....		4,6	3,2	3,4	3,6	3,9	4,4
Registrerte arbeidsledige <sup>3)4)</sup> .....		4,1	2,6	2,7	2,7	3,2	4,0

<sup>1)</sup> Arbeidsstyrken i pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder.

<sup>2)</sup> Brudd i serien i 1996. For 1994 og 1995 er det beregnet tall som er i samsvar med omleggingen.

<sup>3)</sup> I prosent av arbeidsstyrken.

<sup>4)</sup> Brudd i serien i 1999. For årene 1994–1998 er det beregnet tall som er i samsvar med omleggingen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Aetat Arbeidsdirektoratet og Finansdepartementet.

Tabell 2.9 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for utvalgte land. 2001

	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 .....	55,0	57,9	81,2	88,9	62,3	72,3	10,3	10,6	2,5	2,7	1,4	1,7
USA .....	56,2	59,4	73,5	87,9	51,6	65,8	9,7	11,4	3,8	3,7	2,7	3,4
Japan .....	42,4	41,6	64,1	92,8	47,3	77,5	8,7	10,7	4,7	4,2	3,7	7,0
EU .....	36,5	44,5	66,0	86,8	29,8	48,9	15,0	13,1	7,9	5,5	6,6	6,3
Belgia .....	25,0	31,8	66,4	86,5	15,6	35,1	16,6	14,3	6,1	4,8	0,9	3,9
Danmark .....	59,0	64,3	80,1	88,7	49,8	63,1	9,3	7,3	4,1	2,9	4,0	4,0
Finland .....	40,5	40,2	78,2	84,7	45,1	46,7	20,2	19,6	8,0	6,9	8,8	8,9
Frankrike .....	20,7	27,8	70,8	88,1	31,8	41,4	21,8	16,2	10,1	6,3	6,6	5,6
Hellas .....	21,8	30,4	53,0	88,8	22,7	54,6	35,7	21,0	13,5	5,5	4,0	4,1
Irland .....	42,3	51,5	64,1	88,7	28,4	64,6	5,8	6,4	3,0	3,4	2,7	2,6
Island .....	67,0	66,6	86,2	95,0	80,2	91,0	4,3	5,4	2,2	1,3	1,9	2,0
Italia .....	22,1	32,6	49,5	81,7	8,5	29,5	32,2	23,2	10,7	5,7	2,5	5,0
Luxembourg .....	30,3	34,2	63,8	93,2	14,4	35,3	5,4	7,8	1,9	1,1	0,0	0,5
Nederland .....	69,2	71,5	72,6	92,7	28,0	50,5	4,5	4,2	2,1	1,4	1,1	1,7
Portugal .....	37,7	49,2	74,7	90,4	40,6	61,6	11,9	7,2	4,4	2,6	3,1	3,2
Spania .....	29,7	44,2	52,8	85,9	21,8	57,9	27,0	16,1	13,7	6,3	8,0	5,6
Sveits .....	61,0	64,6	76,6	95,3	55,3	81,0	5,5	5,8	3,4	1,0	1,6	1,8
Sverige .....	48,5	47,3	82,5	86,6	64,3	69,6	10,8	12,7	3,7	4,4	4,5	5,3
Storbritannia .....	52,2	57,2	73,6	87,6	43,2	61,6	8,7	12,0	3,6	4,1	1,8	4,4
Tyskland .....	43,9	51,6	72,2	87,5	28,4	45,4	7,5	9,1	7,7	7,3	12,5	10,3
Østerrike .....	47,2	55,6	74,0	90,3	17,4	37,9	5,8	6,2	3,8	3,4	5,2	5,7

Kilde: OECD.

Tabell 2.10 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet <sup>1)</sup>		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
USA .....	0,3	2,4	2,3	2,8	1,6	2,3	4,8	5,8	6,0
Japan .....	0,4	0,3	0,8	-0,7	-0,9	-0,5	5,0	5,4	5,7
Tyskland .....	0,6	0,2	0,4	2,1	1,3	1,3	7,3	7,8	8,3
Frankrike .....	1,8	1,2	1,0	1,8	1,9	1,8	8,6	8,9	9,3
Storbritannia .....	2,1	1,8	2,2	2,1	2,2	1,8	5,1	5,2	5,4
Sverige .....	1,1	1,9	1,5	2,6	2,4	2,5	4,0	4,0	4,5
Danmark .....	1,4	1,6	1,5	2,4	2,4	2,4	4,3	4,5	4,7
Finland .....	0,6	1,6	1,9	2,7	2,0	1,7	9,2	9,1	9,2

<sup>1)</sup> Prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

Tabell 2.11 Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Lønnskostnader pr. time							
Norsk industri, justert for endringer i antall virkedager .....	4,1	4,4	6,2	6,2	5,4 <sup>4)</sup>	5,3 <sup>4)</sup>	5 <sup>3/4</sup>
Norges handelspartnere <sup>1)2)</sup> .....	4,3	3,6	3,0	3,5	3,6	3,5	3,4
Relative timelønnskostnader i nasjonal valuta .....	-0,2	0,8	3,1	2,6	1,7	1,8	2,3
Valutakursendringer <sup>1)3)</sup> .....	0,1	-1,0	3,7	0,9	2,1	-3,1	-7,4
Relative lønnskostnader i felles valuta .....	-0,3	1,8	-0,5	1,7	-0,3	5,1	10,5

<sup>1)</sup> Tall for handelspartnere er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt, der vektene er de samme som ligger til grunn for beregning av industriens effektive valutakurs.

<sup>2)</sup> 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.

<sup>3)</sup> Industriens effektive valutakurs (konkurrensekursindeksen). Nominell effektiv kronekurs er beregnet på grunnlag av kursene på norske kroner (NOK) mot valutaene for Norges 25 viktigste handelspartnere (geometrisk gjennomsnitt veid med OECDs løpende konkurranseevnevekter beregnet som kjedet indeks). Indeksen er satt lik 100 i 1990. Positive tall innebærer en svekkelse av den norske kronen.

<sup>4)</sup> 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 3/4 prosentpoeng i hvert av årene.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

Tabell 2.12 Nøkkeltall for handelen med andre varer. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gj.snitt 1997-2001	2002	2003
Eksportpris .....	2,5	-8,7	-2,9
Importpris .....	0,6	-7,9	-1,2
Bytteforhold <sup>1)</sup> .....	1,9	-0,8	-1,7
Eksportvolum .....	4,1	1,3	-2,2
Import hos handelspartnere .....	7,1	0,9	4,5
Eksportmarkedsandel .....	4,1	0,4	-6,4
Importvolum .....	4,2	4,4	1,9
Hjemmemarkedsandel <sup>2)</sup> .....	-2,0	-2,4	-1,8

<sup>1)</sup> Eksportpris i forhold til importpris.

<sup>2)</sup> Forholdet mellom norske produsenters leveranser av de enkelte varer på hjemmemarkedet og den samlede innenlandske anvendelsen av varene.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.13 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner		Prosentvis endring fra året før	
			2003	
	2002	2003	Pris	Volum
Eksport .....	640,7	643,1	0,4	0,0
Råolje og naturgass .....	275,0	280,6	1,6	0,5
Skip, plattformer, m.m. ....	9,7	9,8	15,3	-12,8
Andre varer .....	199,8	189,7	-2,9	-2,2
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester .....	77,5	81,5	2,5	2,5
Rørtransport .....	6,5	7,2	0,0	11,4
Utlendingers utgifter i Norge .....	18,3	18,8	1,6	1,0
Andre tjenester .....	53,8	55,5	-0,1	3,3
Import .....	415,1	419,8	-0,2	1,3
Skip, plattformer, m.m. ....	10,7	10,2	1,8	-7,0
Andre varer .....	272,8	274,6	-1,2	1,9
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester .....	41,8	41,5	2,3	-3,0
Nordmenns utgifter i utlandet .....	40,0	41,4	0,0	3,4
Andre tjenester .....	49,6	52,1	3,4	1,6
Eksportoverskudd .....	225,6	223,3		
Rente- og stønadsbalansen .....	-14,4	-19,6		
Overskudd på driftsregnskapet .....	211,2	203,7		

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.14 Hovedtall i offentlig forvaltning

	Mrd. kroner	Prosentvis endring fra året før			
		Gj.snitt 1991-2000	2001	2002 <sup>1)</sup>	2003
Offentlig konsum .....	332,5	3,0	2,7	4,5	0,3
Statlig .....	175,9	2,9	2,5	42,2	0,0
Kommunalt .....	156,6	3,0	2,8	-20,6	0,7
Offentlige investeringer .....	42,5	3,1	2,9	0,1	0,1
Statlig .....	18,0	-0,5	-4,0	25,9	0,3
Kommunalt .....	24,4	6,2	7,1	-13,9	0,0
Bruttoprodukt .....	247,7	2,3	1,0	1,0	0,8
Statlig .....	104,9	1,9	-1,1	48,2	0,6
Kommunalt .....	142,9	2,5	1,9	-18,5	0,9
Sysselsetting, mill. timeverk .....	846,7	1,4	-0,2	0,3	0,3
Statlig .....	351,3	0,2	-2,8	53,5	-0,4
Kommunalt .....	495,4	1,9	0,8	-19,5	0,8

<sup>1)</sup> Anslått vekst i offentlig konsum på 4,5 pst. i 2002 er basert på anslag i Økonomisk Utsyn over året 2002 fra Statistisk sentralbyrå, publisert 20. mars 2003. SSB har senere (30. april) publisert reviderte tall for offentlige finanser, der offentlig konsum er redusert med drøyt 4 mrd. kroner i løpende kroner. Reviderte fastpristall fra nasjonalregnskapet vil bli publisert i juni 2003.

<sup>2)</sup> Fordelingen mellom statsforvaltningen og kommunesektoren er påvirket av at ansvaret for sykehusene er overført fra fylkeskommunen til staten fra 2002.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.15 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før		
	2000	2001	2002	2003	2001	2002	2003
A Totale inntekter (B+C) .....	810 475	840 975	827 365	833 158	3,8	-1,6	0,7
B Løpende inntekter .....	809 202	839 647	826 122	831 938	3,8	-1,6	0,7
Formuesinntekter .....	60 826	77 110	82 104	78 758	26,8	6,5	-4,1
Skatt- og pensjonspremier ....	633 655	666 418	672 865	684 953	5,2	1,0	1,8
Oljeskatter .....	99 051	105 021	102 579	92 800	6,0	-2,3	-9,5
Produksjonsskatter							
Fastlands-Norge .....	196 857	206 957	203 685	208 247	5,1	-1,6	2,2
Skatt og trygdeavgift							
Fastlands-Norge .....	337 747	354 441	366 601	383 906	4,9	3,4	4,7
Overføringer fra offentlig							
forretningsdrift .....	95 608	76 652	58 752	55 120	-19,8	-23,4	-6,2
Overføringer fra Norges							
Bank .....	10 685	10 685	0	0	0,0	..	..
Andre overføringer, bøter,							
driftsresultat mv. ....	8 428	8 782	12 401	13 108	4,2	41,2	5,7
C Kapitalinntekter .....	1 273	1 328	1 243	1 220	4,3	-6,4	-1,9
Avgift på arv og gaver .....	1 273	1 328	1 243	1 220	4,3	-6,4	-1,9
D Totale utgifter (E+F) .....	590 473	632 294	674 751	703 993	7,1	6,7	4,3
E Løpende utgifter .....	567 176	614 853	658 469	688 414	8,4	7,1	4,5
Renteutgifter og utbytte .....	31 656	29 152	28 465	29 293	-7,9	-2,4	2,9
Overføringer til utlandet .....	9 649	11 017	12 971	12 743	14,2	17,7	-1,8
Subsidier mv. ....	32 498	35 495	38 695	38 877	9,2	9,0	0,5
Stønader til husholdninger ...	194 930	209 162	225 091	242 874	7,3	7,6	7,9
Overføringer til ideelle							
organisasjoner .....	16 729	21 180	21 038	22 745	26,6	-0,7	8,1
Overføringer til offentlig							
forretningsdrift .....	594	-952	-241	-2 463	..	..	..
Konsum i offentlig							
forvaltning .....	281 120	309 799	332 450	344 344	10,2	7,3	3,6
F Kapitalutgifter .....	23 297	17 441	16 282	15 579	-25,1	-6,6	-4,3
Nettoinvestering i fast							
realkapital .....	11 101	12 379	11 603	11 602	11,5	-6,3	0,0
Netto kjøp av tomter og							
grunn .....	-707	-1 794	-1 422	-1 301	..	..	..
Kapitaloverføring til							
næringsvirksomhet .....	12 141	5 827	5 357	3 904	-52,0	-8,1	-27,1
Kapitaloverføringer til							
utlandet .....	762	1 029	744	1 374	35,0	-27,7	84,6
G Nettofinansinvestering (A-D)	220 002	208 681	152 614	129 166	-5,1	-26,9	-15,3
Kapitalinnskudd i statlig							
forretningsdrift (netto) .....	4 101	-40 763	-8 830	274	..	..	..
Overskudd før							
lånetransaksjoner .....	215 901	249 444	161 444	128 892	15,5	-35,3	-20,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Tabell 2.16 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner.  
Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før		
	2000	2001	2002 <sup>1)</sup>	2003	2001	2002	2003
A Totale inntekter (B+C) .....	700 803	714 022	719 749	711 588	1,9	0,8	-1,1
B Løpende inntekter .....	699 530	712 694	718 506	710 368	1,9	0,8	-1,1
Formuesinntekter .....	52 768	67 159	72 555	70 408	27,3	8,0	-3,0
Skatt- og pensjonspremier ....	538 167	558 410	585 380	582 645	3,8	4,8	-0,5
Oljeskatter .....	99 051	105 021	102 579	92 800	6,0	-2,3	-9,5
Produksjonsskatter							
Fastlands-Norge .....	193 518	203 730	199 916	204 371	5,3	-1,9	2,2
Skatt og trygdeavgift							
Fastlands-Norge .....	245 598	249 660	282 885	285 474	1,7	13,3	0,9
Overføringer innen offentlig forvaltning .....	-50	-1 620	-815	-897	..	..	..
Overføringer fra offentlig forretningsdrift .....	95 608	76 652	58 752	55 120	-19,8	-23,4	-6,2
Overføringer fra Norges Bank .....	10 685	10 685	0	0	0,0	..	..
Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv. ....	2 352	1 408	2 634	3 092	-40,1	87,1	17,4
C Kapitalinntekter .....	1 273	1 328	1 243	1 220	4,3	-6,4	-1,9
Avgift på arv og gaver .....	1 273	1 328	1 243	1 220	4,3	-6,4	-1,9
D Totale utgifter (E+F) .....	477 151	495 622	572 256	576 316	3,9	15,5	0,7
E Løpende utgifter .....	462 067	487 306	562 044	567 917	5,5	15,3	1,0
Renteutgifter og utbytte .....	25 097	19 996	18 916	20 643	-20,3	-5,4	9,1
Overføringer til utlandet .....	9 649	11 017	12 971	12 743	14,2	17,7	-1,8
Subsidier mv. ....	29 086	31 447	34 038	34 021	8,1	8,2	0,0
Stønader til husholdninger ...	187 348	201 003	216 418	233 831	7,3	7,7	8,0
Overføringer til ideelle organisasjoner .....	6 231	6 642	8 884	10 072	6,6	33,8	13,4
Overføringer innen offentlig forvaltning .....	92 282	95 488	94 933	78 935	3,5	-0,6	-16,9
Overføringer til statlig forretningsdrift .....	46	0	0	-1 563	..	..	..
Konsum i statsforvaltningen .	112 328	121 713	175 884	179 234	8,4	44,5	1,9
F Kapitalutgifter .....	15 084	8 316	10 212	8 400	-44,9	22,8	-17,7
Nettoinvestering i fast realkapital .....	2 631	2 043	4 159	3 773	-22,3	103,6	-9,3
Netto kjøp av tomter og grunn .....	-250	-424	54	-501	..	..	..
Kapitaloverføring til næringsvirksomhet .....	11 941	5 668	5 255	3 754	-52,5	-7,3	-28,6
Kapitaloverføringer til utlandet .....	762	1 029	744	1 374	35,0	-27,7	84,6
G Netto finansinvestering (A-D) .....	223 652	218 400	147 493	135 271	-2,3	-32,5	-8,3
Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto) .....	4 101	-40 763	-8 830	274	..	..	..
Overskudd før lånetransaksjoner .....	219 551	259 163	156 323	134 998	18,0	-39,7	-13,6

<sup>1)</sup> Tallene for 2002 er påvirket av at sykehusene er overført fra fylkeskommunene til staten fra 1.januar 2002. Dette medførte en økning i statsforvaltningens inntekter og utgifter.

Tabell 2.17 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte skatteinntekter.  
Mill. kroner og prosentvis endring fra året før.

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før		
	2000	2001	2002 <sup>1)</sup>	2003	2001	2002	2003
<b>A Inntekter i alt</b> .....	201 645	224 172	207 833	198 452	11,2	-7,3	-4,5
Renteinntekter .....	8 058	9 951	9 549	8 350	23,5	-4,0	-12,6
Skatteinntekter .....	93 634	107 662	91 243	99 552	15,0	-15,3	9,1
Skatt på inntekt og formue	90 295	104 435	87 474	95 676	15,7	-16,2	9,4
Produksjonsskatter .....	3 339	3 227	3 769	3 876	-3,4	16,8	2,8
Overføringer fra statsforvaltningen .....	93 877	99 185	97 274	80 534	5,7	-1,9	-17,2
Andre løpende inntekter .....	6 076	7 374	9 767	10 016	21,4	32,5	2,5
<b>B. Totale utgifter (C+D)</b> .....	207 149	234 237	198 954	207 314	13,1	-15,1	4,2
<b>C. Løpende utgifter</b> .....	198 936	225 112	192 884	200 135	13,2	-14,3	3,8
Renteutgifter .....	6 559	9 156	9 549	8 650	39,6	4,3	-9,4
Overføringer til private .....	21 492	26 745	25 484	26 572	24,4	-4,7	4,3
Overføringer til statsforvaltningen .....	1 545	2 077	1 526	703	34,4	-26,5	-53,9
Overføringer til kommunal forretningsdrift .....	548	-952	-241	-900	..	..	..
Kommunalt konsum .....	168 792	188 086	156 566	165 110	11,4	-16,8	5,5
Lønnskostnader .....	131 626	144 778	121 544	129 987	10,0	-16,0	6,9
Produktkjøp .....	49 249	53 380	44 423	46 016	8,4	-16,8	3,6
Brutto driftsresultat .....	19 085	21 692	21 311	21 319	13,7	-1,8	0,0
Gebyrer .....	-31 168	-31 764	-30 712	-32 212	1,9	-3,3	4,9
<b>D. Kapitalutgifter</b> .....	8 213	9 125	6 070	7 179	11,1	-33,5	18,3
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	24 230	27 557	24 426	24 670	13,7	-11,4	1,0
Kapitalslit .....	15 760	17 221	16 982	16 841	9,3	-1,4	-0,8
Andre kapitalutgifter (netto) .	-257	-1 211	-1 374	-650	371,2	13,5	-52,7
<b>E. Netto finansinvestering (A-B)</b>	-5 504	-10 065	8 879	-8 862	..	..	..

<sup>1)</sup> Tallene for 2002 er påvirket av at sykehusene er overført fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2002. Dette medførte en vesentlig reduksjon i kommunesektorens inntekter og utgifter. I forbindelse med statlig overtakelse av sykehusene er det gjennomført et gjeldsoppgjør mv. for fylkeskommunene. Dette bidrar til å øke nettofinansinvesteringene i kommunesektoren med om lag 21,6 mrd. kroner i 2002.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.18 Skatter til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner

	2000	2001	2002	2003
<i>Påløpte skatter, stat</i>				
A. Skatt på inntekt, formue og kapital .....	205 808	206 772	230 216	216 766
1. Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl.oljeutvinning) .....	17 478	19 711	19 306	20 522
2. Skatt på inntekt og formue vedutvinning av petroleum .....	92 419	98 695	97 800	88 200
3. Fellesskatt .....	90 687	82 428	106 790	101 659
4. Annen skatt på inntekt, formue og kapital .....	5 224	5 938	6 320	6 385
B. Produksjonsskatter .....	200 150	210 056	204 695	208 971
1. Merverdiavgift/investeringsavgift .....	128 296	137 737	134 335	136 764
2. Avgifter på oljeutvinning .....	6 632	6 326	4 779	4 600
3. Andre produksjonsskatter .....	65 222	65 993	65 581	67 608
C. Trygde- og pensjonspremier .....	132 209	141 583	150 469	156 908
1. Fra arbeidstakere .....	52 967	56 367	60 428	62 946
2. Fra arbeidsgivere .....	79 242	85 216	90 041	93 962
Sum påløpte skatter, stat .....	538 167	558 410	585 380	582 645
1. Skatter og trygdepemier på inntekt, formue og kapital .....	338 017	348 355	380 685	373 674
2. Produksjonsskatter .....	200 150	210 056	204 695	208 971
<i>Påløpte skatter, kommune</i>				
Sum påløpte skatter, kommune .....	95 488	108 008	87 485	102 308
1. Skatt på inntekt og formue .....	92 149	104 781	83 716	98 432
2. Produksjonsskatter .....	3 339	3 227	3 769	3 876
Sum påløpte skatter stat og kommune i alt .....	633 655	666 418	672 865	684 953
1. Skatt på inntekt, formue og kapital .....	430 166	453 136	464 401	472 106
2. Produksjonsskatter .....	203 489	213 283	208 464	212 847
Skatter i alt i prosent av BNP .....	43,1	43,7	43,9	43,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.19 Finanspolitiske indikatorer.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond. Mrd. kroner .....	47,2	70,1	33,8	39,9	164,3	258,8	129,4	128,8
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner .....	-22,7	-20,1	-17,5	-12,1	-7,9	-1,6	-62,4	-50,8
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner .....	-31,3	-29,8	-33,3	-26,5	-25,7	-30,7	-36,2	-37,6
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge .....	-3,7	-3,3	-3,5	-2,7	-2,4	-2,8	-3,1	-3,1
Underliggende reell vekst i utgifter. Prosentvis endring fra året før .....	1,0	2,1	2,0	1,8	1,8	1,9	3,3	0,0
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner .....	66,2	86,3	40,4	75,0	220,0	208,7	152,6	129,2
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP .....	6,5	7,8	3,6	6,1	15,0	13,7	10,0	8,1
Påløpte skatter. Prosent av BNP .....	43,0	42,7	42,7	43,0	43,1	43,7	43,9	43,2
Offentlige utgifter. Prosent av BNP .....	45,5	43,7	46,0	44,8	40,2	41,4	44,1	44,4
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands- Norge .....	55,4	53,4	53,1	53,3	53,6	54,4	55,9	56,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

**Vedlegg 3****Figuroversikt**

<b>Kapittel 1</b>	<b>Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen</b>	
Figur 1.1	Strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning av Statens petroleumsfond .....	8
<b>Kapittel 2</b>	<b>De økonomiske utsiktene</b>	
Figur 2.1	BNP-vekst og AKU-ledighet .....	14
Figur 2.2	BNP-vekstanslag for 2003, gitt på ulike tidspunkter .....	15
Figur 2.3	Utvikling i kronekursen .....	15
Figur 2.4	Teknisk framskriving av norske tremåneders pengemarkedsrenter .....	16
Figur 2.5	Årslønnsvekst .....	16
Figur 2.6	Konsumprisveksten .....	17
Figur 2.7	Privat konsum .....	17
Figur 2.8	Nøkkeltall for industrien .....	19
Figur 2.9	Sysselsatte personer og antall utførte timeverk .....	20
Figur 2.10	Sysselsatte personer i offentlig forvaltning .....	20
Figur 2.11	Tilgang på ledige stillinger .....	22
Figur 2.12	Arbeidsledighet .....	23
Figur 2.13	Oljepris .....	23
Figur 2.14	Petroleumsvirksomheten .....	24
Figur 2.15	Lagerbeholdning av råolje og petroleumsprodukter i USA .....	24
Figur 2.16	Internasjonal økonomi .....	27
Figur 2.17	Internasjonale finansmarkeder .....	27
<b>Kapittel 3</b>	<b>Den økonomiske politikken</b>	
Figur 3.1	Hovedtrekk i budsjettpolitikken .....	34
Figur 3.2	Strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning av Statens petroleumsfond .....	36
Figur 3.3	Perspektiver for budsjettpolitikken .....	39
Figur 3.4	Personer 67 år eller eldre som andel av befolkningen mellom 19 og 67 år .....	41
Figur 3.5	Pensjoner og andre overføringer til husholdningene .....	42
Figur 3.6	Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon, statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og disponible petroleumsinntekter etter handlingsregelen .....	43
Figur 3.7	Kommuneforvaltningen .....	45
Figur 3.8	Akkumulert avkastning av delporteføljene i Petroleumsfondet .....	68
Figur 3.9	Antall personer på uføretrygd, attføring og rehabilitering .....	73
Figur 3.10	Sykefravær i prosent av dagsverk for alle arbeidstakere .....	73
Figur 3.11	Utviklingen i relative timelønnskostnader .....	74

**Vedlegg 4****Tabelloversikt**

<b>Kapittel 2</b>	<b>De økonomiske utsiktene</b>	
Tabell 2.1	Hovedtall for norsk økonomi .....	13
Tabell 2.2	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2003 .....	14
Tabell 2.3	Teknisk framskrivning av norske tremåneders pengemarkedsrenter .....	16
Tabell 2.4	Finansdepartementets anslag for den økonomiske utviklingen i 2002 og 2003 gitt på ulike tidspunkter .....	21
Tabell 2.5	Hovedtall for petroleumsvirksomheten .....	25
Tabell 2.6	Hovedtall for internasjonal økonomi .....	28
<b>Kapittel 3</b>	<b>Den økonomiske politikken</b>	
Tabell 3.1	Den strukturelle oljekorrigerte budsjettbalansen .....	31
Tabell 3.2	Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond .....	32
Tabell 3.3	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2002. Endringer fra saldert budsjett til regnskap .....	33
Tabell 3.4	Statsbudsjettets inntekter og utgifter .....	35
Tabell 3.5	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2003. Endringer fra Nasjonalbudsjettet til Revidert nasjonalbudsjett .....	36
Tabell 3.6	Inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond .....	37
Tabell 3.7	Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning .....	38
Tabell 3.8	Utviklingen i Statens petroleumsfond og den strukturelle budsjettbalansen 2001–2010 ..	40
Tabell 3.9	Langsiktig innstrammingsbehov beregnet som nødvendig økning i samlet skattenivå i forhold til nivået i 2002 .....	41
Tabell 3.10	Utgifter til alders- og uførepensjon .....	42
Tabell 3.11	Offentlige utgifter til alderspensjon i noen OECD-land .....	43
Tabell 3.12	Isolert skattefordel for en lønnstaker i klasse 1 med ett barn på heltid i barnehage betalt av arbeidsgiver .....	52
Tabell 3.13	Arbeidsgiveravgiftssatsene (1 pst.) i sonene 3 og 4 i den notifiserte overgangsperioden .	55
Tabell 3.14	Inntektsutvikling for minstepensjoner og lønnstakere .....	80

**Vedlegg 5****Oversikt over bokser**

<b>Kapittel 2</b>	<b>De økonomiske utsiktene</b>	
Boks 2.1	Renteframskrivinger .....	16
Boks 2.2	Situasjonen i konkurranseutsatt sektor .....	19
Boks 2.3	Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene .....	21
<b>Kapittel 3</b>	<b>Den økonomiske politikken</b>	
Boks 3.1	Den strukturelle budsjettbalansen .....	31
Boks 3.2	Generasjonsregnskap .....	44
Boks 3.3	Tekniske forutsetninger for provenyberegningene .....	52
Boks 3.4	Det danske systemet for el-avgift .....	57
Boks 3.5	Svensk utredning om reformer i miljø- og energibeskatningen for næringslivet .....	58
Boks 3.6	Forskrift om pengepolitikken .....	66
Boks 3.7	Kontaktutvalgets uttalelse i forbindelse med mellomoppgjøret 2003 .....	75

---

---