



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2009–2010)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2010





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2009–2010)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2010

*Tilråding fra Finansdepartementet av 11. mai 2010,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Målene for den økonomiske politikken er arbeid til alle, en bærekraftig utvikling, økt verdiskaping, en mer rettferdig fordeling og styrking av velferdsordningene. De ulike delene av politikken må virke sammen for å oppnå dette.

Hovedoppgaven for den økonomiske politikken i 2009 og 2010 har vært å holde sysselsettingen oppe og arbeidsledigheten lav. Dette har vi lyktes godt med. Nedgangen i produksjon og oppgangen i arbeidsledighet har vært liten i internasjonal sammenheng. Det siste halve året har sysselsettingen pekt forsiktig oppover og ledigheten ligget på 3¼–3½ pst. av arbeidsstyrken. Ledighetsnivået er klart lavere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene og langt under nivået i de fleste andre industriland. Utfordringen framover er å ta vare på disse gode resultatene ved å opprettholde handlefrihet i finanspolitikken og unngå et for høyt kostnadsnivå.

Den aktive finanspolitikken har brakt bruken av oljeinntekter opp på et høyt nivå, selv om tall fra statsregnskapet for 2009 viser at avstanden til 4-prosentbanen for bruk av oljeinntekter i 2009 var klart lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010. Også for 2010 er det kommet ny informasjon om inntekter og utgifter som gir lavere underskudd

enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010. Samtidig framstår vekstutsiktene for 2010 og 2011 nå som mer normale, og situasjonen i arbeidsmarkedet ser litt lysere ut enn da Regjeringen la fram budsjettet i fjor høst. I lys av dette har Regjeringen ved revisjonen av 2010-budsjettet lagt vekt på å utnytte muligheten som ligger i reduserte utgiftsanslag og økte anslag for utbytter og strukturelle skatte- og avgiftsinntekter, til å styrke budsjettbalansen. Hensynet til pengepolitikken, kronkursen og konkurranseutsatte sektorer tilsier også en slik innretning av revisjonen av 2010-budsjettet.

Regjeringens forslag til revisjonen av budsjettet for 2010 innebærer en bruk av oljeinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet, på 131,5 mrd. kroner. Dette er 17 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010, og bringer bruken av oljeinntekter vesentlig nærmere 4-prosentbanen. Med Regjeringens opplegg styrkes innsatsen på enkelte høyt prioriterte områder, herunder samferdsel, arbeidsmarkedstiltak og tiltak rettet inn mot verftsnaeringen. Som følge av den betydelige reduksjonen i underskuddet for 2009 framstår etterspørselsimpulsen fra 2010-budsjettet som litt sterkere nå enn da budsjet-

tet ble vedtatt i fjor høst. Ser en derimot 2009 og 2010 under ett, er den samlede etterspørselsimpulsen svakere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010.

Bedre vekstutsikter internasjonalt, men høy statsgjeld gir betydelig usikkerhet

Aktiviteten i internasjonal økonomi er på vei opp igjen etter at finanskrisen førte til det sterkeste tilbakeslaget siden andre verdenskrig. Finansmarkedene fungerer bedre, og både handel og økonomisk aktivitet har tatt seg opp. Oppgangen har vært sterkest i framvoksende økonomier som Kina og India, men også i USA er aktiviteten på god vei oppover. Raske og kraftige tiltak fra myndighetene har bidratt til omslaget. De siste månedene har det imidlertid vært tegn til en viss avdemping i veksten, særlig i euroområdet og Japan. Det er store forskjeller i vekstutsiktene mellom de ulike eurolandene, hvor flere land nå har store utfordringer knyttet til høy statsgjeld og store budsjettunderskudd.

Etter et fall på hele 3 pst. i 2009, anslås nå BNP-veksten hos Norges handelspartnere til 2,5 pst. i år og nærmere 3 pst. neste år. For 2010 er vekstanslaget fordoblet siden Nasjonalbudsjettet 2010, der veksten ble anslått til 1,2 pst. Oppjusteringen skyldes ikke bare bedre vekstutsikter, men også at framvoksende økonomier i Asia har fått større vekt ved beregning av tall for Norges handelspartnere.

Arbeidsledigheten har steget kraftig, og ligger nå rundt 10 pst. i USA og euroområdet, 8¾ pst. i Sverige og 7¾ pst. i Storbritannia. Det ventes ikke vesentlig reduksjon i arbeidsledigheten i 2010 og 2011. Erfaringer fra tidligere økonomiske tilbakeslag tilsier at arbeidsledigheten kan komme til å holde seg høy lenge etter at den økonomiske veksten har tatt seg opp igjen. Høy ledighet stiller den økonomiske politikken overfor store utfordringer i mange OECD-land, der betydelig oppmerksomhet nå også må rettes inn mot å bringe statsfinansene tilbake på trygg grunn igjen. Svikt i tilliten til at myndighetene makter å rette opp offentlige finanser, kan føre til en destabiliserende økning i lange renter, slik vi har sett i Hellas. Når flere land nå må stramme inn i budsjettpolitikken, kan det bidra til at sentralbankenes styringsrenter blir liggende lavt lenge. Høy ledighet som varer over tid, kan også føre til sterke sosiale spenninger og gi en mer ustabil utvikling i det enkelte land.

Situasjonen i Hellas er særlig alvorlig. Landet har kommet i en dyp og akutt statsfinansiell krise. Stabiliseringsprogrammet som Hellas, IMF og EU ble enige om 2. mai, skal sikre at den greske staten kan betjene sin gjeld framover. Tiltakene i pro-

grammet skal styrke offentlige finanser kraftig, bedre konkurranseevnen og gjenopprette tilliten til gresk økonomi. Krisen i Hellas har ført til uro rundt den finansielle stillingen til andre land i euroområdet med høy eller raskt økende statsgjeld og svake vekstutsikter, som Portugal, Irland, Spania og Italia. EU-landene ble natt til 10. mai enige om omfattende nye ordninger for finansiell støtte til utsatte euroland i form av lån eller garantier. Den statsfinansielle krisen utgjør likevel et betydelig usikkerhetsmoment for den videre økonomiske utviklingen i Europa.

Norsk økonomi har klart seg godt gjennom finanskrisen

Norge har klart seg bedre enn de fleste andre land gjennom krisen. Etter nedgang i andre halvår 2008 og inn i 2009 tok den økonomiske aktiviteten seg opp igjen fra andre kvartal i fjor. Vekst i privat og offentlig konsum, og etter hvert også i eksporten av tradisjonelle varer, bidro til å trekke aktiviteten opp.

Mens BNP hos våre handelspartnere falt med over 3 pst. i 2009, anslås nedgangen hos oss til 1,5 pst. i fastlandsøkonomien. For 2010 anslås en oppgang på vel 2 pst., på linje med anslaget i Nasjonalbudsjettet 2010. For 2011 anslås veksten i fastlandsøkonomien til 2¾ pst.

Tilbakeslaget i kjølvannet av finanskrisen utløste et fall i sysselsettingen i Norge. Nedgangen ser ut til å ha blitt avløst av en forsiktig oppgang de to siste kvartalene. Også yrkesdeltakelsen har avtatt, særlig blant de yngste, noe som har bidratt til å dempe oppgangen i arbeidsledigheten. Slik den måles i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) har ledigheten sesongjustert ligget på 3¼–3½ pst. av arbeidsstyrken siden 3. kvartal i fjor. Oppgangen i ledigheten har vært klart lavere enn antatt i fjor vinter. I Revidert nasjonalbudsjett 2009 fra mai i fjor ble AKU-ledigheten for 2010 anslått til opp mot 4¾ pst. for 2010, mens anslaget i Nasjonalbudsjettet 2010 i fjor høst var knapt 3¾ pst. Utviklingen de siste månedene og de økonomiske utsiktene framover tilsier at ledigheten gjennom 2010 og 2011 kan ventes å stabilisere seg rundt 3½ pst. Dette er klart under gjennomsnittet for de siste 20 årene på 4¼ pst. Også i internasjonal sammenheng er den norske ledigheten svært lav.

Nedgangen i sysselsettingen har særlig rammet industrien. Siden 3. kvartal 2008, da sysselsettingen var på topp, tilsvarer nedgangen i industri-sysselsettingen vel halvparten av den totale nedgangen i sysselsettingen. Styrking av kronen og lavere etterspørsel og priser i markedene for viktige norske eksportprodukter har bidratt til en kre-

vende situasjon for mange konkurranseutsatte næringer. I verfts- og verkstedsindustrien, som står for over 40 pst. av industrissysselsettingen, faller nå aktiviteten som følge av fallende ordretilgang og slankere ordrebøker. Ny informasjon fra olje- og gasselskapene peker i retning av litt lavere investeringer i petroleumsvirksomheten. Selv om anslaget for lønnsveksten i 2010 er satt noe ned, ligger kostnadsveksten i Norge klart høyere enn hos våre handelspartnere, samtidig som kostnadsnivået vårt er høyt. Norske bedrifter er sårbare for en ytterligere styrking av kronen. Det er derfor viktig at finanspolitikken ikke bidrar til å legge ytterligere press på rente og kronekurs.

Orden i økonomien er det beste vernet mot økonomiske kriser

Norge har en meget åpen økonomi. Våre viktigste eksportvarer selges til priser satt i internasjonale markeder. Norge er samtidig en stor kapitaleksportør og en stor investor i internasjonale markeder. Dette betyr at vi er sårbare for variasjoner i internasjonal økonomi. Senest merket vi dette gjennom finanskrisen.

Vi kan ikke hindre at internasjonale kriser slår inn i Norge. Vi kan likevel forberede oss ved å bygge forsvarsverker som kan begrense virkningene av slike kriser. Vårt viktigste forsvarsverk mot kriser som kommer utenfra, er orden i egen økonomi. Samtidig kan styring etter sunne økonomiske prinsipper forebygge at vi påfører oss selv kriser. For å kunne møte kriser må vi bygge opp reserver i gode tider, som kan nyttes for å dempe virkningen av nedturer i økonomien. Handlingsregelen for bruken av oljeinntekter legger et godt grunnlag for dette. Denne regelen sier at vi i det enkelte års statsbudsjett normalt skal bruke 4 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Slik sikrer vi en bruk av oljeinntektene som bærer over tid. Samtidig bygger vi opp reserver for kommende generasjoner.

Vi kan også forberede oss gjennom inntektsoppgjør som setter hensynet til konkurranseutsatte næringer i forgrunnen. En hovedoppgave framover blir dessuten å styrke produksjonsgrunnlaget i fastlandsøkonomien slik at vi har mer å bygge på når oljevirkosmheten etter hvert avtar. Arbeidskraften er uten sammenlikning vår viktigste ressurs, og investeringer i arbeidskraften – utdanning, opplæring, helse – er derfor særlig viktig for inntektsgrunnlaget framover. Det hadde ikke vært mulig å bygge landet og den norske velferdsstaten uten tilgang på nok og god arbeidskraft.

Norges økonomiske situasjon er spesiell. Svært få land har så sterke statsfinanser som Norge. I tillegg har befolkningen gjennomgående høy materiell velstand og nyter godt av en velferdsstat av høy kvalitet. Dette har blitt til over lang tid. De siste tiårene har vi hatt betydelig vekst i norsk økonomi, og sterk velferds- og velstandsøkning. Det er ikke naturgitt at det vil fortsette slik. Blant annet møter vi nå store utfordringer knyttet til aldringen av befolkningen og klimaspørsmålet. Vi må ikke te oss slik i dag at det reduserer mulighetene for generasjonene som kommer etter oss. De politiske valg vi gjør i dag må i stor grad ha et langsiktig mål.

Utfordringer for den økonomiske politikken

Finanskrisen og det påfølgende internasjonale økonomiske tilbakeslaget innebar en betydelig fare for at også norsk økonomi skulle gå inn i den sterkeste nedgangskonjunkturen på flere tiår. Pengepolitikken ble lagt kraftig om, og Norges Banks styringsrente ble gjennom høsten 2008 og fram til sommeren 2009 redusert med 4½ prosentpoeng, til det laveste nivået noensinne. I tillegg ble det gjennomført omfattende tiltak for å bedre forholdene i finansmarkedene og lette tilgangen på lån for husholdninger, bedrifter og kommuner. I lys av den økonomiske situasjonen ble også finanspolitikken lagt om i kraftig ekspansiv retning i 2009.

Den økonomiske politikken skal legge til rette for en stabil økonomisk utvikling både på kort og lang sikt. En stabil utvikling i økonomien er viktig for å sikre lav arbeidsledighet og en god utnyttelse av våre samlede ressurser. Regjeringen følger handlingsregelen for en gradvis innfasing av petroleumsinntekter i norsk økonomi. Slik sørger vi for at petroleumsformuen kan bli til glede både for nåværende og framtidige generasjoner.

Handlingsregelen er en plan for jevn og gradvis økning i bruken av oljeinntekter, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. av fondskapitalen. Handlingsregelen åpner for å bruke mer enn forventet fondsavkastning i år med konjunkturtilbakeslag, samtidig som bruken av oljeinntekter bør ligge under forventet avkastning i år med høy aktivitet og press i økonomien. Denne handlefriheten ble benyttet da Regjeringen la fram den finanspolitiske tiltakspakken i januar 2009 og i Revidert nasjonalbudsjett samme år, der Regjeringen forsterket tiltakspakken ved å øke utgiftene på enkelte, utvalgte områder. Usikkerheten om den videre økonomiske utviklingen var fortsatt stor da budsjettet for 2010 ble lagt fram, og Regjeringen

fant det derfor riktig å øke bruken av oljeinntekter også for inneværende år.

Den aktive finanspolitikken har brakt bruken av oljeinntekter opp på et høyt nivå. Etter hvert som situasjonen i norsk økonomi normaliseres må bruken av oljeinntekter bringes tilbake til 4-prosentbanen, slik Regjeringen har varslet.

Vekstutsiktene for 2010 og 2011 framstår nå som mer normale, og situasjonen i arbeidsmarkedet ser noe lysere ut enn lagt til grunn da Regjeringen la fram budsjettet i fjor høst. I denne situasjonen er det i tråd med handlingsregelen at vi nå tar betydelige skritt for å vende tilbake til 4-prosentbanen for bruken av oljeinntekter. Hensynet til generasjonskontrakten og langsiktig bærekraft i budsjettpolitikken trekker også i denne retningen.

Innretningen av finanspolitikken må også ta hensyn til at pengepolitikken fortsatt er svært ekspansiv, selv om renten er økt med $\frac{3}{4}$ prosentpoeng fra bunnivået i fjor sommer. Norges Bank har varslet at renten gradvis vil bli økt mot et mer normalt nivå to–tre år fram i tid. Banken har samtidig pekt på at fortsatt høy bruk av oljeinntekter isolert sett vil bidra til at renten i Norge må settes høyere enn det som ellers ville vært tilfellet. Utfordringene for pengepolitikken forsterkes av at den sterke gjeldsveksten i en del industriland gir behov for betydelig finanspolitisk konsolidering som kan bidra til en lang periode med svært lave styringsrenter internasjonalt. I en slik situasjon kan en særnorsk renteoppgang raskt slå ut i en sterkere krone, som særlig vil ramme det konkurranseutsatte næringslivet. Ved å holde igjen i budsjettpolitikken vil vi lette presset på pengepolitikken og dermed også på konkurranseutsatt sektor, som har blitt svekket av lav internasjonal etterspørsel og et høyt norsk kostnadsnivå.

Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2010

Målt ved det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet ble bruken av oljeinntekter i Nasjonalbudsjettet 2010 anslått til 148,5 mrd. kroner i 2010, en økning på knapt 15 mrd. kroner fra 2009 og nesten 45 mrd. kroner over 4-prosentbanen. Etter dette har det kommet endelig statsregnskap for 2009 og statistikk for den løpende økonomiske utviklingen som har betydning for tallene både for 2009 og 2010.

For 2009 anslås nå det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet til 110 mrd. kroner, som er om lag 20 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010. Nærmere 10 mrd. kroner av denne forbedringen skyldes økte anslag for strukturelle skatter mv., mens vel 10 mrd. kroner skyl-

des reduserte utgifter og økte inntekter utenom skatter. Sammenliknet med nysaldert budsjett som ble lagt fram i slutten av november, er underskuddet redusert med 14,5 mrd. kroner.

Oppjusteringen av skatteinntektene må ses i sammenheng med at innbetalte skatter og avgifter i 2009 ble 10,5 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010. Denne høyere skatteinngangen kan ikke uten videre forklares av ny informasjon om utviklingen i norsk økonomi. Samtidig har vi nå et mer helhetlig bilde av samvariasjonen mellom skattene og aktiviteten i norsk økonomi gjennom den markerte konjunktursykkelen de siste årene. Samlet sett tilsier dette bildet at det underliggende nivået på skatteinntektene anslås litt høyere relativt til aktiviteten i norsk økonomi enn tidligere lagt til grunn.

Forventet fondsavkastning for 2009 er vel 91 mrd. kroner, og avstanden til 4-prosentbanen anslås nå til knapt 19 mrd. kroner. Målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge anslås etterspørselsimpulsen fra budsjettet nå til 2,1 prosentpoeng, mot 3 prosentpoeng i Nasjonalbudsjettet 2010.

For 2010 foreligger bl.a. følgende ny informasjon:

- Anslaget for *strukturelle skatte- og avgiftsinntekter* mv. er satt opp med 10 mrd. kroner siden saldert budsjett. Dette er en videreføring av det høyere nivået i 2009, jf. ovenfor. Det er da tatt hensyn til dom i Høyesterett om oppgjør av latente skatteforpliktelser i rederiskatteordningen, som isolert sett reduserer de strukturelle skatteinntektene med knapt 1,3 mrd. kroner i 2010.
- Statens *inntekter utenom skatter*, i hovedsak utbytteinntekter, anslås nå 4,0 mrd. kroner høyere enn i saldert budsjett.
- Også i inneværende år ligger det an til at *utgiftene* på statsbudsjettet kan bli noe lavere enn tidligere anslått, samlet sett om lag 3 mrd. kroner utenom dagpenger og renter. Bevilningene til kjøp av klimavoter foreslås satt ned med 1,1 mrd. kroner, bl.a. som følge av lavere kvotepris og senere levering av kvoter enn tidligere lagt til grunn. Lavere nettoutgifter i Statens pensjonskasse gir en besparelse på 500 mill. kroner, og lavere utgifter til igangsatte byggeprosjekter er i samme størrelsesorden. Utgiftene til EØS-finansieringsordningene anslås nå om lag 450 mill. kroner lavere enn i fjor høst, og utgiftene til drift av statlige mottak for flyktninger og asylsøkere foreslås redusert med vel 320 mill. kroner. På den annen side er

anslagene for utgifter til de regelstyrte ordningene i folketrygden oppjustert med til sammen 445 mill. kroner. Også enkelte andre utgifter ligger an til å bli endret fra i fjor høst, jf. nærmere omtale i Prop. 125 S (2009–2010) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2010.

- Markedsverdien av kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til 2010 ble litt høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010. *Forventet fondsavkastning* for 2010 anslås nå til 105,7 mrd. kroner, en oppjustering på 1,8 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2010.

Både hensynet til pengepolitikken, kronekursen og konkurranseutsatte næringer, og hensynet til å vende tilbake til 4-prosentbanen, taler sterkt for at økte inntektsanslag brukes til å styrke budsjettbalansen. I tillegg er utgiftene utenom dagpenger og renter redusert med 3,0 mrd. kroner. Dette gir et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 131,5 mrd. kroner, en reduksjon på 17 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2010.

Innenfor denne rammen for revisjon av 2010-budsjettet har Regjeringen foreslått å styrke enkelte høyt prioriterte områder:

- Det settes i verk tiltak for verftsindustrien for 200 mill. kroner. Dessuten økes rammen for GIEKs alminnelige garantiordning med 10 mrd. kroner, til i alt 120 mrd. kroner.
- Bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak foreslås økt med 247 mill. kroner. Bevilgningen anslås å gi rom for om lag 75 000 tiltaksplasser i gjennomsnitt for 2010. Samtidig vris innsatsen i retning av tiltak som er mer hensiktsmessige og bedre tilpasset brukernes behov, men dyrere enn den tiltakssammensetningen som lå til grunn i saldert budsjett.
- Bevilgningene til vedlikehold og utbedring av jernbanenettet økes med til sammen 274 mill. kroner.
- Statens vegvesen tilføres ytterligere 259 mill. kroner, fordelt med 200 mill. kroner til drift, vedlikehold og investeringer i riksveier og 59 mill. kroner til økt vederlag til tidligere igangsatte OPS-prosjekter.

Regjeringens forslag til gjennomføring av revisjonen av budsjettet for 2010 gir følgende hovedtall for budsjettet for 2010:

- En bruk av oljeinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet, på 131,5 mrd. kroner. Dette er en reduksjon på 17 mrd. kroner sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2010. Avstanden til 4-prosentbanen

anslås nå til knapt 26 mrd. kroner, mot nesten 45 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2010.

- Et strukturelt, oljekorrigert underskudd tilsvarende 6,8 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Dette er en økning på 0,8 prosentpoeng fra nivået i 2009. Ifølge denne indikatoren framstår dermed det reviderte budsjettet for 2010 som litt mer ekspansivt enn det opprinnelige budsjettforslaget, der impulsen ble anslått til 0,6 prosentpoeng. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at anslaget for underskuddet i 2009 er kraftig nedjustert. Som følge av dette anslås nå impulsen i 2009 til 2,1 prosentpoeng, mot 3,0 i Nasjonalbudsjettet 2010. For de to årene sett under ett er etterspørselsimpulsen nedjustert fra 3,6 til 2,9 prosentpoeng.
- En reell økning i statsbudsjettets underliggende utgifter på 2½ pst. regnet i forhold til regnskapet for 2009. Dette er ¾ prosentpoeng høyere enn i det opprinnelige budsjettforslaget, noe som må ses i sammenheng med at utgiftsnivået for 2009 nå anslås lavere.

I denne meldingen legges det også fram nye tall som gir en betydelig nedjustering av statens netto kontantstrøm etter 2015. De nye tallene innebærer at det meste av rommet for økt bruk av oljeinntekter i norsk økonomi ligger bak oss, selv om nivået på bruken av oljeinntekter i 2010 nå anslås lavere enn før, jf. nærmere omtale i kapittel 3.1.

Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet måler den underliggende bruken av oljeinntekter i budsjettet, der det bl.a. er korrigert for endringer i inntekter og utgifter som følge av konjunkturutviklingen. Det faktiske uttaket fra fondet er lik det oljekorrigerte underskuddet, som anslås til 139,6 mrd. kroner i 2010. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 261,5 mrd. kroner, som er 41 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010. Oppjusteringen skyldes i hovedsak at oljeprisanslaget er økt med 50 kroner til 475 kroner per fat. Netto avsetning til Statens pensjonsfond anslås til knapt 122 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på fondskapitalen på drøyt 108 mrd. kroner, slik at det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond kan anslås til om lag 230 mrd. kroner.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond ved utgangen av 2010 anslås til 3 090 mrd. kroner, mens kapitalen ved inngangen av 2010 var 2 759 mrd. kroner. Kursgevinster anslås da til 101 mrd. kroner, basert på verdien av fondet ved utgangen av april og en forutsetning om 4 pst. realavkastning

gjennom resten av året. Samtidig anslås verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjon i folketrygden å øke med om lag 250 mrd. kroner i løpet av 2010, til 4 770 mrd. kroner ved utgangen av året. Den beregnede virkningen av pensjonsreformen på framtidige pensjonsutgifter er medregnet i dette anslaget. Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2010 anslås til 2 966 mrd. kroner, mens kapitalen ved inngangen av 2010 var 2 642 mrd. kroner.

Det vises til nærmere omtale av budsjettpolitikken i kapittel 3. Budsjettets utgifter og inntekter er omtalt i Prop. 125 S (2009–2010) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2010.

Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget

Skatte- og avgiftsreglene bør som hovedregel ligge fast gjennom året. Regjeringen foreslår derfor kun et begrenset antall endringer som bør iverksettes i 2010. Det foreslås å:

- Fjerne avgiften på forbrenning av avfall fra 1. oktober 2010.
- Innføre CO₂-avgift på gass fra 1. juli 2010.
- Innføre utvidet merverdiavgiftsplikt på kultur- og idrettsområdet fra 1. juli 2010, se Prop. 119 LS (2009–2010).

Som følge av forslagene øker skatteinntektene i 2010 med om lag 41 mill. kroner påløpt og om lag 27 mill. kroner bokført i forhold til saldert budsjett.

Det foreslås også endringer i rederiskatten og noen mindre justeringer av skatte- og avgiftsreglene. Skatte- og avgiftsspørsmål er nærmere omtalt i avsnitt 3.4 og i Prop. 126 LS (2009–2010) Endringer i skatte- og avgiftsreglane mv.

Kommunenes inntekter

Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlige for viktige velferdstjenester som barnehager, skole, kommunehelsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, sosialhjelp, barnevern, samferdsel, kulturtilbud og tekniske tjenester. Kommunesektoren skal levere tjenester av høy kvalitet, som er tilpasset lokale forutsetninger og innbyggernes behov. En god kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet.

Regjeringen satser på kommunesektoren. For perioden fra 2005 til 2010 anslås den gjennomsnittlige årlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til om lag 2,8 pst., tilsvarende i overkant av 40 mrd. kroner for femårsperioden sett under ett. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige økningen i perioden 1990–2005 på 2,3 pst.

Om lag halvparten av veksten i inntektene etter 2005 har kommet i form av økte frie inntekter.

Realveksten i kommunenes *samlede* inntekter fra 2009 til 2010 anslås nå til 7,0 mrd. kroner eller 2,2 pst., regnet i forhold til oppdaterte anslag på regnskap for 2009. Veksten i kommunesektorens *frie* inntekter anslås til 3,5 mrd. kroner, tilsvarende 1,6 pst.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Pengepolitikken

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Retningslinjene for pengepolitikken fra 2001 etablerte fleksibel inflasjonsstyring som rettesnor for Norges Banks rentesetting. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til målet om en stabil utvikling i norsk økonomi.

Som følge av den internasjonale finanskrisen og betydelig svekkede økonomiske utsikter reduserte Norges Bank, i likhet med sentralbankene i de fleste andre industrilandene, styringsrenten markert gjennom høsten 2008 og første halvår 2009. Sammen med omfattende finanspolitiske tiltak og tiltak rettet mot å stabilisere finansmarkedene bidro den ekspansive pengepolitikken til at man utover sommeren i fjor igjen så tegn til oppgang i økonomien. I lys av den økonomiske utviklingen satte Norges Bank opp styringsrenten med 0,25 prosentpoeng på rentemøtene i oktober, desember og mai, til 2,0 pst. Norges Banks renteprognose ble i den pengepolitiske rapporten fra mars i år noe nedjustert sammenliknet med prognosen i rapporten fra oktober i fjor, men indikerer fortsatt en gradvis økning av styringsrenten, til 2½ pst. ved utgangen av inneværende år og 3¼–3½ pst. ved utgangen av neste år. Norges Bank skrev i pressemeldingen etter rentemøtet 5. mai at hovedstyret også vurderte å holde renten uendret i lys av økt risiko for en svakere utvikling i Europa framover. Usikkerheten internasjonalt knytter seg særlig til de store utfordringene flere land står overfor med store offentlige budsjettunderskudd

og høy og sterkt økende gjeld. Behovet for betydelig finanspolitisk konsolidering i mange land vil kunne bidra til en lang periode med svært lave styringsrenter internasjonalt.

Situasjonen i finansmarkedene bedret seg betraktelig gjennom 2009. Risikopremiene i det norske penge- og kredittmarkedet har gjennomgående kommet ned mot nivåene vi så før finanskrisen, og tilgangen på kreditt for banker, husholdninger og foretak er langt på vei normalisert. Tiltakene Regjeringen og Norges Bank satte i verk for å bedre situasjonen i finansmarkedene bidro vesentlig til dette. De særlige tiltakene rettet mot finansmarkedene ble i stor grad utfaset gjennom 2009.

Krisen i Hellas og uroen rundt den finansielle stillingen i andre land i euroområdet, særlig Portugal, Irland, Spania og Italia, har gitt kraftig økte statsobligasjonsrenter i de berørte landene. Samtidig har euroen svekket seg overfor de øvrige hovedvalutaene. Eurosvækkelsen har også bidratt til en sterkere norsk krone. EU-landene ble natt til 10. mai enige om omfattende nye ordninger for finansiell støtte til utsatte euroland i form av lån eller garantier. Offentliggjøringen av tiltakene ble godt mottatt i markedene, men usikkerheten rundt den videre økonomiske utviklingen er fortsatt stor. Norske myndigheter følger situasjonen nøye ut fra den virkning krisen i euroområdet kan få for norsk økonomi.

Det vises til avsnitt 3.5 for nærmere omtale av pengepolitikken.

Syssettings- og inntektspolitikken

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Et hovedmål for Regjeringen er et inkluderende arbeidsliv. Syssettingspolitikken skal legge til rette for økt tilgang på arbeidskraft og lav arbeidsledighet over tid, slik at flest mulig kan delta i arbeidslivet. Avdempingen i norsk økonomi siden 2008 har ført til redusert etterspørsel etter arbeidskraft i flere sektorer, og arbeidsledigheten har gått noe opp. Det er viktig at vi har gode ordninger som trykker inntekten til de som står utenfor det ordinære arbeidslivet. Samtidig må politikken innrettes slik at den legger til rette for arbeid og hindrer at marginale grupper støtes ut av arbeidsmarkedet og over i trygdeordningene. Syssettingen er høy i Norge sammenliknet med i andre OECD-land. Samtidig er også sykefraværet og andelen uføretrygdede høy i Norge, og om lag 1/5 av befolkningen i yrkesaktiv alder er i dag på ulike helserelaterte ordninger eller AFP.

Utsiktene for norsk økonomi er lysere nå enn i fjor vinter, og løpende arbeidsmarkedsindikatorer

underbygger bildet av at etterspørselen etter arbeidskraft er på vei opp. I en slik situasjon vil en viktig del av arbeidsmarkedspolitikken være å legge til rette for jobbsøking og formidling til jobb. Selv om langtidsledigheten har økt noe, er det samtidig mange som bare er ledige i kortere perioder. I tillegg til bruk av arbeidsmarkedsstiltak er det derfor viktig å legge vekt på tett oppfølging, egenaktivitet og jobbsøking for de som er blitt arbeidsledige.

For å møte den økte arbeidsledigheten har nivået på arbeidsmarkedsstiltakene blitt styrket betydelig siden 2008. Regjeringen foreslår nå en ytterligere økning i bevilgningen til arbeidsmarkedsstiltak for å legge til rette for endringer i sammensetningen av tiltakene slik at de bedre kan tilpasses brukernes behov. En slik vridning vil føre til en høyere gjennomsnittlig pris per tiltaksplass enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet. Den foreslåtte bevilgningen anslås å gi rom for om lag 75 000 tiltaksplasser i gjennomsnitt for 2010. Antallet plasser som kan realiseres med den gitte bevilgningen, er noe usikkert bl.a. som følge av endringer i tiltakssammensetning og tiltakspriser.

Et fleksibelt permitteringsregelverk kan redusere faren for at levedyktige bedrifter går over ende som følge av kortsiktig svekket etterspørsel. Ordningen kan også bidra til at en unngår at ansatte mister en jobb de med relativt stor sannsynlighet vil kunne fortsette i når konjunktorene bedres. Regelverket ivaretar derfor de ansattes jobbsikkerhet og inntektssikring. Endringen i permitteringsregelverket i 2009 siktet bl.a. mot å gjøre det lettere å holde på kvalifisert arbeidskraft. Fra 1. februar ble den maksimale dagpengeperioden ved permitteringer utvidet fra 30 til 52 uker, og fra 1. april ble antall lønnsplikt dager for arbeidsgiver redusert fra 10 til 5 dager. Fra 1. juli fikk flere permitterte videre rett til dagpenger ved at kravet om permitteringsgrad ble redusert fra 50 til 40 pst.

Selv om den samlede arbeidsledigheten ser ut til å flate ut på et lavere nivå enn tidligere lagt til grunn, har etterspørselssvikten rammet ulikt i ulike bransjer. Flere sektorer vil fortsatt ha et betydelig behov for å benytte seg av permitteringer. Regjeringen vil derfor videreføre endringene i permitteringsregelverket fra i fjor også i 2010.

Regjeringen og partene i arbeidslivet ble i februar i år enige om en ny intensjonsavtale om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtale) for perioden 1. mars 2010–31. desember 2013. IA-avtalen inneholder ulike tiltak for å redusere sykefraværet og hindre utstøting fra arbeidslivet, herunder tidligere innsats overfor sykmeldte. Det arbeides med å konkretisere de ulike tiltakene med sikte på iverk-

setting neste år. En endring i arbeidsgivers medfinansieringsansvar av sykelønnsordningen er også til vurdering.

Regjeringen legger stor vekt på å forhindre sosial dumping i arbeidslivet. Som en oppfølging av dette innførte Regjeringen i 2008 krav om id-kort i bygge- og anleggsbransjen. I handlingsplan 2 mot sosial dumping, som ble presentert i Nasjonalbudsjettet 2009, pekte Regjeringen på at en ville vurdere å innføre id-kort i renholdsbransjen, og et slikt forslag er nå på høring.

Det *inntektspolitiske samarbeidet* er en sentral del av den økonomiske politikken i Norge. I likhet med de øvrige nordiske landene har Norge et omfattende sosialt sikkerhetsnett, høy organisasjonsgrad og en forholdsvis koordinert lønnsdannelse. Det sosiale sikkerhetsnettet gir økonomisk trygghet for arbeidstakerne og legger dermed et grunnlag for fleksibilitet og omstillingsevne i norsk økonomi. En koordinert lønnsdannelse, der tariffområdene i konkurranseutsatt sektor forhandler først, skal bidra til at lønnsutviklingen holdes innenfor rammer som sikrer en tilstrekkelig størrelse på konkurranseutsatt virksomhet over tid.

Lønnskostnadsnivået ligger klart høyere i norsk industri enn hos våre handelspartnere. Anslagene i denne meldingen innebærer at kostnadsgapet i forhold til handelspartnerne vil fortsette å øke også i år. Hensynet til en balansert utvikling i norsk økonomi må være retningsgivende for det inntektspolitiske samarbeidet også framover. Regjeringen understreker at gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes ansvar.

Årets inntektsoppgjør er et hovedoppgjør. Den 11. april kom Fellesforbundet og Norsk Industri fram til et anbefalt meklingsforslag for de overenskomster som danner frontfagene. Arbeidstakerne har nå gitt tilslutning til forslaget i uravstemning. Det er også oppnådd enighet innenfor flere andre områder, deriblant hotell og restaurant, varehandel, transport, bygg og anlegg og finansnæringen. Oppgjørene i stat og kommune er gått til mekling etter at det ble brudd i forhandlingene 30. april. Meklingen skal være avsluttet innen midnatt 26. mai.

Resultatene i oppgjørene så langt kan tyde på at lønnsveksten fra 2009 til 2010 blir litt lavere enn tidligere lagt til grunn. Lønnsveksten i 2010 anslås nå til 3¼ pst., ¼ prosentpoeng lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010. Lønnsveksten ligger likevel an til å bli klart høyere i Norge enn hos våre handelspartnere, der den anslås til 1¾ pst.

Sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet er omtalt i avsnitt 3.6.

Regjeringens klimapolitikk

Regjeringen vil at Norge skal være et foregangsland i klimapolitikken og en pådriver i arbeidet for en ny og mer ambisiøs internasjonal klimaavtale. Utgangspunktet for en slik avtale bør være at den globale gjennomsnittstemperaturen ikke skal øke med mer enn 2 °C fra førindustrielt nivå. For å nå de langsiktige globale målene kreves det tidlig innsats. Ifølge FNs klimapanel må industrilandene fram til 2020 redusere sine samlede utslipp med mellom 25 og 40 pst. sammenliknet med nivået i 1990, mens utslippsveksten i utviklingslandene må begrenses. Norge går i klimaforhandlingene inn for å gjøre disse målene operative og rettslig bindende.

København-avtalen (the Copenhagen Accord) fra desember 2009 gir tilslutning til at klimaendringene skal begrenses til 2 °C over førindustrielt nivå. Avtalen mangler tallfestede mål for reduksjoner i globale utslipp på kort og mellomlang sikt, men fastslår at industrilandene skal ta på seg forpliktelser om utslippsreduksjoner og at utviklingsland skal legge til rette for utslippsreducerende tiltak. I midten av april hadde 76 land, som til sammen står for 80 pst. av de globale utslippene, meldt inn mål og tiltak til FNs klimakonvensjon.

Mange land har levert betingete mål, avhengig av ambisjonsnivået til andre land. Tilbudene fra industrilandene anslås å kunne gi utslippsreduksjoner på mellom 12 og 19 pst. i forhold til utslippsnivået i 1990. Anslaget er betinget av at USAs midlertidige mål blir vedtatt av Kongressen. Det er også knyttet stor usikkerhet til omfanget av klimatiltak i utviklingsland framover. De samlede innmeldte mål og tiltak ser ut til å ligge et godt stykke unna det som kreves av tidlig innsats for å bringe utlippene ned på en bane i samsvar med togradersmålet.

Norge og Japan er de eneste industrilandene som har meldt inn mål i samsvar med anbefalinger fra FNs klimapanel. I klimaavtalen mellom regjeringspartiene og opposisjonen ble det enighet om at Norge skulle bidra til å redusere de globale utslippene i 2020 tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990. I regjeringsplattformen og i forbindelse med København-avtalen har Norge sagt at dette målet kan økes til 40 pst. dersom det kan bidra til enighet om en ambisiøs klimaavtale der de store utslippslandene påtar seg konkrete utslippsforpliktelser.

Regjeringens klimapolitikk er nærmere omtalt i avsnitt 3.7.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Internasjonal økonomi

Internasjonal økonomi har siden 2008 vært preget av krisen i finansmarkedene og ringvirkningene av denne, den siste tiden særlig knyttet til håndteringen av høy og raskt voksende statsgjeld i enkelte land. Krisen ga et brått omslag i realøkonomien og førte til den sterkeste nedgangskonjunkturen siden andre verdenskrig. Samtidig har arbeidsledigheten økt markert i mange land. Etter to kvartaler med kraftig nedgang i BNP i OECD-området, har veksten vært positiv siden 2. kvartal i fjor. Oppgangen har i stor grad vært drevet av sterke stimulanter fra den økonomiske politikken og av lageroppbygging i bedriftene. Begge disse kildene til vekst må betraktes som midlertidige. I OECD-området er offentlige finanser vesentlig svekket, slik at finanspolitikken etter hvert må strammes inn.

Gjennom det siste halvannet året har veksten holdt seg bedre oppe i framvoksende økonomier i Asia enn i de tradisjonelle industrilandene. Aktiviteten i de tradisjonelle industrilandene har derved fått drahjelp i form av økt eksport til disse landene. Løpende statistikk viser at industriproduksjonen i flere viktige land har tatt seg opp de siste månedene, og ledende indikatorer tyder så langt på videre oppgang. I tillegg til ekspansiv finanspolitikk har pengepolitikken blitt brukt aktivt for å dempe tilbakeslaget i realøkonomien. Sentralbankenes styringsrenter er redusert til historisk lave nivåer, jf. figur 2.2.

Etter den dramatiske situasjonen høsten 2008 og vinteren 2009, bedret forholdene i *finansmarkedene* seg betydelig fram mot slutten av april i år. Risikopåslagene i pengemarkedene kom etter hvert tilbake på nivåer nær de vi så før krisen. Sammen med markert nedgang i styringsrentene og omfattende likviditetsoperasjoner fra sentralbankene bidro dette til lave pengemarkedsrenter. Tilgangen på finansiering for banker, husholdninger og bedrifter bedret seg. Likevel har mange banker fortsatt behov for å bygge opp egenkapital og buffere mot mulige nedskrivninger, og utlånspraksis er fremdeles noe mer restriktiv enn før krisen. I slutten av april lå børsindeksene i USA rundt 5 pst. høyere enn ved årsskiftet. De store euro-

peiske børsindeksene var lite endret siden årsskiftet, mens de viktigste indeksene i Asia hadde en liten nedgang. Alle de internasjonale børsindeksene hadde imidlertid tatt seg klart opp fra bunnen i mars i fjor.

Kombinasjonen av aktive tiltak fra myndighetene for å dempe virkningen av finanskrisen og bortfall av skatteinntekter som følge av lavere aktivitet, har gitt en kraftig svekkelse av offentlige budsjetter både i Europa og USA, jf. boks 2.1. Særlig har usikkerheten rundt offentlige finanser i euroområdet vært tiltagende, noe som har bidratt til at euroen har svekket seg betydelig både mot dollar og yen siden årsskiftet. Långivere har etter hvert krevd til dels betydelig høyere risikopåslag i renten for å gi lån til Hellas, Portugal, Irland, Spania og Italia enn til andre medlemmer av EUs pengeunion. Påslagene økte ytterligere etter at kredittvurderingsbyrået Standard & Poor's nedgraderte Hellas, Portugal og Spania i slutten av april.

Markedsuroen knyttet til offentlig finanser i euroområdet tiltok gjennom første uken av mai, noe som førte til nytt fall i internasjonale børsindekser og ytterligere økning i statsrentene i de utsatte eurolandene. For å sikre Hellas og andre euroland nødvendig finansiering og å motvirke uroen i markedene, har EU og Det internasjonale valutafondet (IMF) gått sammen om en omfattende redningspakke for Hellas. Videre har EU-landene blitt enige om å etablere to nye finansieringsordninger for euroland som trenger bistand, jf. boks 2.2. I tillegg har den europeiske sentralbanken åpnet for kjøp av verdipapirer, herunder statspapirer, i andrehåndsmarkedet i euroområdet for å motvirke eventuell markedssvikt. Da de nye EU-tiltakene ble offentliggjort mandag 10. mai falt risikopåslagene i statsrentene i de utsatte eurolandene markert. Børsindeksene i både Europa og Asia steg kraftig denne dagen, og aksjemarkedet i USA åpnet med sterk vekst. Likevel utgjør den statsfinansielle krisen et betydelig usikkerhetsmoment for den videre utviklingen i Europa.

Det legges i denne meldingen til grunn at veksten i internasjonal økonomi fortsetter å ta seg opp, men mer gradvis enn det en har sett etter tidligere tilbakeslag. Oppgangen ventes å bli betydelig ster-

Boks 2.1 Offentlige finanser internasjonalt

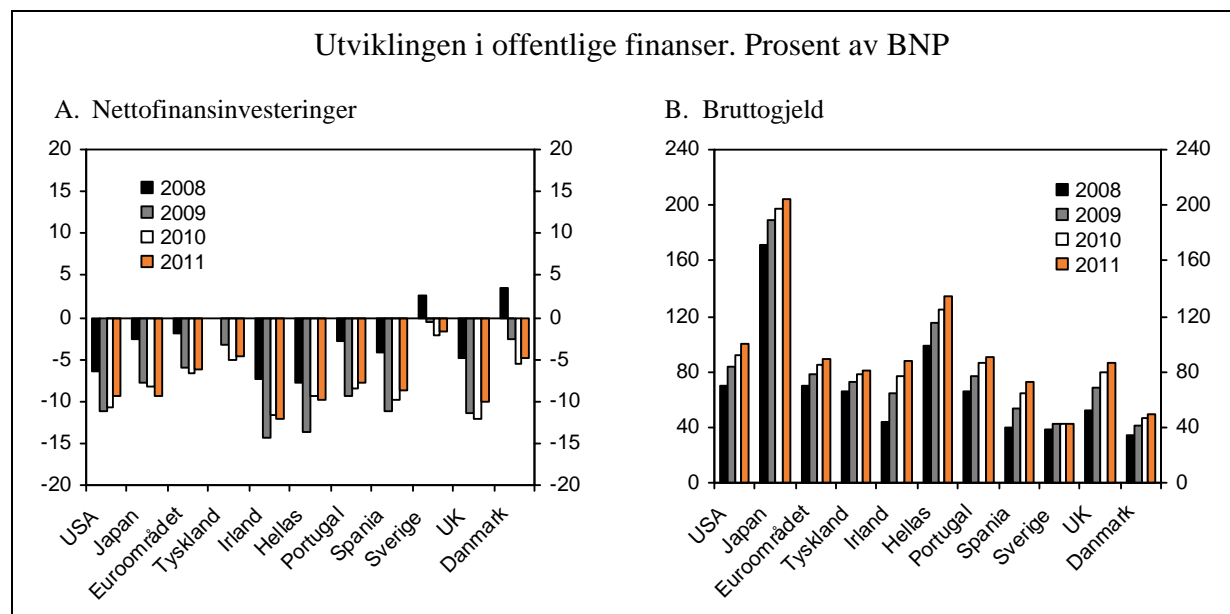
I de fleste tradisjonelle industriland har kombinasjonen av automatiske stabilisatorer og aktiv motkonjunkturpolitikk bidratt til en kraftig oppgang i budsjettunderskuddene og økende statsgjeld. IMF anbefaler generelt at planlagte finanspolitiske stimuli for 2010 gjennomføres, men at omfattende konsolideringstiltak bør iverksettes fra 2011 for å sikre bærekraftige offentlige finanser. For land med særlig høy eller raskt voksende offentlig gjeld må innstramningene starte tidligere. I mange OECD-land forsterker utfordringer knyttet til en aldrende befolkning behovet for finanspolitisk innstramning. Blant framvoksende økonomier er offentlige finanser jevnt over mindre svekket enn i de tradisjonelle industrilandene.

For OECD-landene under ett anslår OECD at budsjettunderskuddet i offentlig sektor vil øke fra 3,5 pst. av BNP i 2008 til 8,3 pst. i 2010, for deretter å avta til 7,6 pst. av BNP i 2011. Europakommisjonens anslår at alle EU-land unntatt Sverige, Estland og Bulgaria vil ha budsjettunderskudd som overskrider Stabilitets- og vekstpaktens referansegrense på 3 pst. av BNP i 2010. EU-toppmøtet i desember 2009 vedtok at utfasing av stimulansetiltak skal starte senest i 2011 og tilsvare minst 0,5 pst. av BNP årlig, målt som reduksjon i det strukturelle budsjettunderskuddet. Flere land har imidlertid fått anbefalinger om årlige innstramninger tilsvarende 1 pst. av BNP. Spania, Portugal, Irland og Hellas har allerede startet konsolideringen og planlegger i henhold til sine stabiliseringsprogrammer å redusere budsjettunderskuddene

fra nivåer på mellom 9 pst. og 14 pst. av BNP i 2009 til under 3 pst. innen 2013 eller 2014.

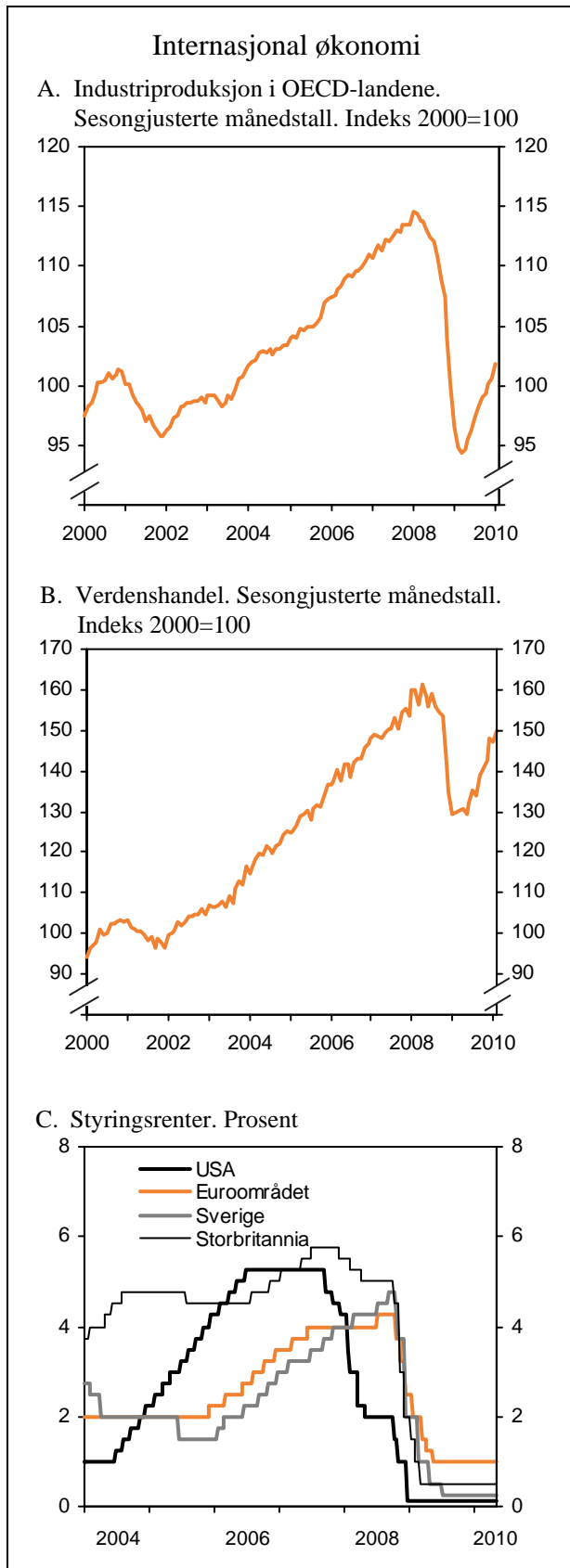
OECD anslår at bruttogjelden vil stige til om lag 100 pst. av BNP i 2011, når en ser medlemslandene under ett. Europakommisjonen anslo i mai at offentlig forvaltnings bruttogjeld for EU sett under ett vil øke fra 61,5 pst. i 2008 til 79,6 pst. i 2010 og ytterligere til 83,8 pst. i 2011. Kravet i Stabilitets- og vekstpakten er i utgangspunktet at bruttogjelden ikke skal overstige 60 pst. av BNP. Ifølge IMF vil industrilandenes strukturelle primærbalanser (balanse før rentekostnader) måtte forbedres tilsvarende 8 pst. av BNP i gjennomsnitt innen 2020, og deretter holdes konstant det neste tiår, for at bruttogjelden for landene sett under ett skal komme under 60 pst. av BNP innen 2030.

Land med høy offentlig gjeld eller svake utsikter for bærekraften i offentlige finanser er mer utsatt ved uro i finansmarkedene enn andre land, og med høy gjeldsgrad vil renteøkninger i seg selv kunne gi betydelige merkostnader. Krisen i Hellas og virkningene av denne for bl.a. Irland, Portugal og Spania, illustrerer dette. Det er gjennomført studier som peker i retning av at høy offentlig gjeld også svekker vekstevnen i økonomien. I en nylig publisert analyse av et stort datamateriale viser de amerikanske økonomene Carmen M. Reinhart og Kenneth S. Rogoff at både industriland og utviklingsland tenderer til å få lavere BNP-vekst (1 prosentpoeng i snitt per år) når offentlig gjeld overstiger 90 pst. av BNP.



Figur 2.1 Utviklingen i offentlige finanser. Prosent av BNP

Kilder: Europakommisjonen, OECD og Finansdepartementet.



Figur 2.2 Internasjonal økonomi: Industriproduksjon, verdenshandel og styringsrenter

Kilder: Centraal Planbureau Nederland, OECD og Reuters EcoWin.

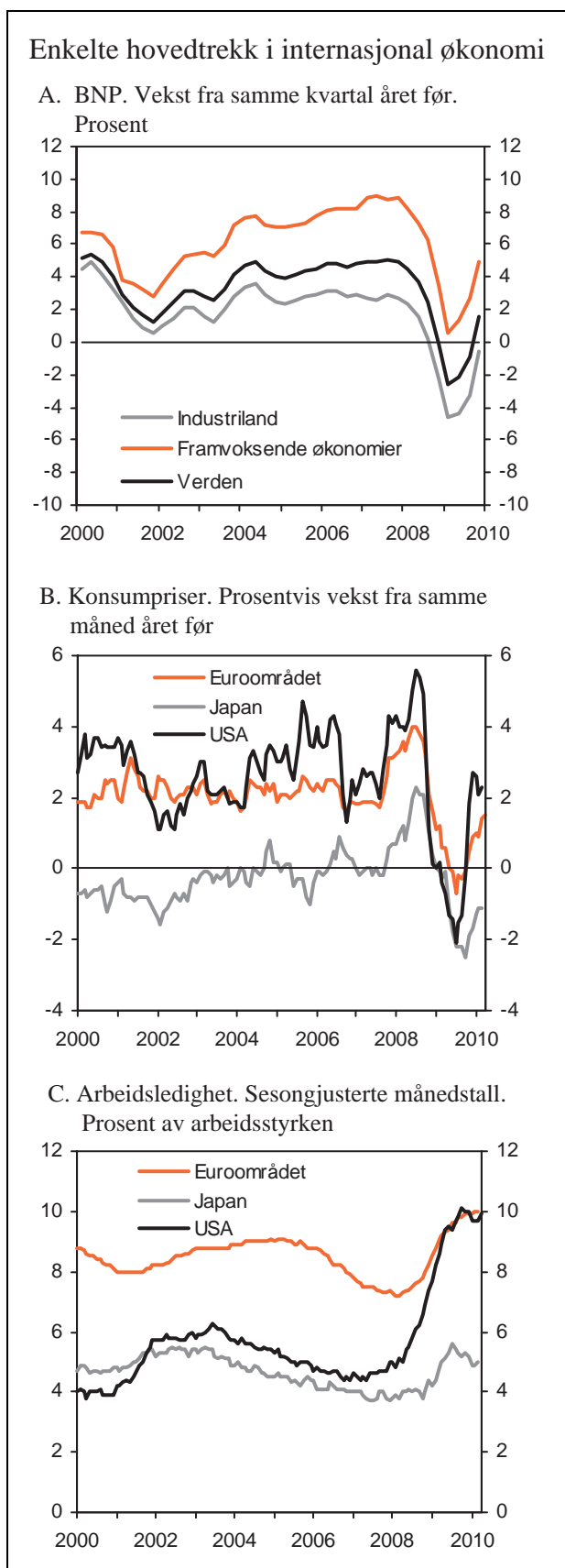
kere i framvoksende økonomier i Asia enn i de tradisjonelle industrilandene og sterkere i USA enn i euroområdet. Samlet sett anslås BNP-veksten hos *Norges handelspartnere* til 2,5 pst. i år, mot et anslag på 1,2 pst. i Nasjonalbudsjettet 2010. Oppjusteringen skyldes dels bedre vekstutsikter for mange enkeltland, men også at framvoksende økonomier i Asia, der den økonomiske veksten relativt sett er høy, etter hvert har fått større betydning som markeder for norsk eksport og dermed også ved beregning av tall for Norges handelspartnere sett under ett, jf. boks 2.3. Også for euroområdet anslås den økonomiske veksten i 2010 litt sterkere nå enn i Nasjonalbudsjettet 2010.

Arbeidsledigheten i industrilandene økte sterkt i etterkant av finanskrisen. Som årsgjennomsnitt var ledigheten hos Norges viktigste handelspartnere 7,7 pst. av arbeidsstyrken i fjor mot 6 pst. i 2008. Både USA, euroområdet og Sverige hadde høyere ledighetsnivåer enn dette, henholdsvis 9,3, 9,4 og 8,3 pst. Erfaringer fra tidligere tilbakeslag indikerer at arbeidsledigheten kan komme til å holde seg høy framover, til tross for ny vekst i økonomien. I denne meldingen anslås arbeidsledigheten hos Norges handelspartnere til 8½ pst. i 2010. Dette er 1½ prosentpoeng lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010.

Lav kapasitetsutnyttning og nedgang i råvareprisene bidro til fallende *konsumprisvekst* verden over i 2009. Høyere økonomisk vekst og økte råvarepriser anslås å bidra til at konsumprisindeksen (KPI) hos Norges viktigste handelspartnere øker fra 0,6 pst. i 2009 til 1¾ pst. i 2010, drøyt ½ prosentpoeng høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010.

Det er betydelig *usikkerhet* knyttet til den videre utviklingen i internasjonal økonomi, spesielt rundt land med stor og voksende statsgjeld. Dette har blitt aktualisert gjennom krisen i Hellas og euroområdet. Dersom det skulle vise seg at de tiltak som er truffet for å håndtere denne krisen ikke er tilstrekkelige, kan ny markedsuro med spredning til nye land true den økonomiske og finansielle stabiliteten i Europa. En slik utvikling kan bl.a. føre til økte kostnader for både offentlige og private låntakere. Omfattende gjeldskonsolidering i privat og offentlig sektor vil dessuten kunne gi lavere etterspørsel i industrilandene. Handlingsrommet i den økonomiske politikken ved eventuelle nye negative sjokk er nå svært lite i de fleste land, utover at en vil kunne videreføre en ekspansiv pengepolitikk.

Nedgangskonjunkturen i USA startet mot slutten av 2007 og ble kraftig forsterket av finanskrisen. Etter fire kvartaler med nedgang steg BNP



Figur 2.3 Enkelte hovedtrekk i internasjonal økonomi: BNP-vekst, inflasjon og arbeidsledighet

Kilder: IMF, OECD og Reuters EcoWin.

igjen i andre halvår 2009. For året sett under ett kom BNP likevel ut 2,4 pst. lavere i 2009 enn i 2008. Foreløpige tall viser at veksten fortsatte i 1. kvartal år, men ikke like sterkt som i kvartalet før. Oppgangen i amerikansk økonomi har så langt i stor grad vært drevet av gjenoppbygging av lager, økt privat konsum og stimulanter fra den økonomiske politikken. Bolig- og bedriftsinvesteringene begynte å stige mot slutten av 2009, men falt noe tilbake igjen i begynnelsen av 2010. Industriproduksjonen peker imidlertid nå oppover, og stemningsbarometre for industrien kan tyde på videre vekst framover. Forholdene på finansmarkedene blir også stadig bedre. Arbeidsmarkedet i USA viste tegn til bedring i 1. kvartal 2010, med en svak nedgang i ledigheten og oppgang i sysselsettingen. I april steg sysselsettingen videre, men samtidig økte ledigheten på nytt, til 9,9 pst. Sysselsettingen har falt noe mer under krisen enn nedgangen i BNP isolert sett skulle tilsi, og antall sysselsatte som andel av befolkningen nå er vesentlig lavere enn før krisen. Motstykket til sysselsettingsnedgangen har vært en markert oppgang i produktiviteten, mens man i Europa hadde mindre fall i sysselsettingen og svakere produktivitetsutvikling. Ledigheten i USA ventes å avta litt framover, til et årsgjennomsnitt på 9½ pst. i 2010.

Den høye ledigheten og husholdningenes behov for å bygge ned gjeld kan, sammen med stigende offentlig gjeld, legge en demper på den økonomiske veksten framover. I denne meldingen anslås BNP i USA å stige med 3 pst. i 2010. Tiltak med sikte på å bedre offentlige finanser kan bidra til at veksten blir litt lavere i 2011 enn i 2010.

Den økonomiske situasjonen i *eurområdet* har tatt seg forsiktig opp fra og med 3. kvartal 2009, etter den lengste og dypeste nedgangskonjunkturen i EUs historie. Gjeninnhentingene framstår foreløpig ikke som robust, med en BNP-vekst i 3. kvartal på 0,4 pst. og nullvekst i 4. kvartal. Samlet falt BNP med om lag 4 pst. i 2009. De innbyrdes forskjellene i eurområdet var imidlertid store. Industriproduksjonen i eurområdet har vokst jevnt det siste året og stemningsbarometre for industrien indikerer ytterligere vekst framover. Flere faktorer ventes imidlertid å legge en demper på privat etterspørsel, bl.a. behovet for reduksjon av gjeld både i bedrifter og husholdninger og fortsatt overskuddskapasitet i noen sektorer. Behovet for statlig budsjettkonsolidering gir lite rom for økt etterspørsel fra offentlig forvaltning i tiden som kommer. I de fleste land i eurområdet legger myndighetene opp til budsjettinnstramminger fra og med 2011. For noen land med spesielt svake statsfinanser, som Hellas, Spania, Portugal og Irland, starter inn-

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

	2004–2007	2008	2009	2010
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>				
Handelspartnerne ¹	3,4	1,0	-3,1	2,5
Euroområdet	2,4	0,5	-4,0	0,9
USA	2,9	0,4	-2,4	3,1
Japan	2,3	-0,7	-5,2	1,5
Kina	11,3	9,0	8,7	10,0
<i>Konsumpriser:</i>				
Handelspartnerne ²	1,8	3,4	0,6	1,7
Euroområdet	2,2	3,3	0,3	1,3
USA	3,0	3,8	-0,3	2,1
Japan	-0,1	1,4	-1,4	-1,0
<i>Arbeidsledighet³:</i>				
Handelspartnerne ²	7,2	6,0	7,7	8,5
Euroområdet	8,4	7,6	9,4	10,3
USA	5,0	5,8	9,3	9,6
Japan	4,3	4,0	5,1	5,0

¹ Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med andeler av norsk eksport av tradisjonelle varer som vekter.

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevakter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF og Finansdepartementet.

strammingene allerede i år. Det er imidlertid usikkerhet i finansmarkedene om tilstrekkelige tiltak vil bli gjennomført, og høye markedsrenter kan slå negativt ut på veksten i flere land. Høy arbeidsledighet ventes også å legge en demper på veksten. Ledigheten i euroområdet var i 2009 på 9,4 pst., og den har steget videre i 2010. Det legges i denne meldingen til grunn en BNP-vekst på i underkant av 1 pst. og en arbeidsledighet på gjennomsnittlig 10¼ pst. i 2010. Dette er i tråd med Europakommisjonens siste anslag som kom 5. mai i år.

Europakommisjonen la i vinter fram en ny vekst- og sysselsettingsstrategi, kalt «Europa 2020», som i all hovedsak fikk sin tilslutning på EU-toppmøtet i mars. Strategien omfatter både hvordan EU på kort sikt skal hente seg inn etter finanskrisen og hvordan unionen skal møte de langsiktige utfordringene knyttet til økonomisk vekst, klima, fattigdom og bærekraft i offentlige finanser. I strategien legges det vekt på sterkere koordinering og overvåking innenfor euroområdet for å styrke den finanspolitiske disiplinen, hindre makroøkonomiske ubalanser og styrke den konkurransemessige utviklingen. Strategien skal vedtas av det europeiske toppmøtet i juni. I tråd med strategien og i lys av Hellas-krisen, vil Kommisjonen allerede 12. mai legge fram forslag til hvordan

tilsynet med medlemslandenes budsjetter kan forbedres.

EUs største økonomi, *Tyskland*, ble sterkt rammet av den økonomiske krisen bl.a. på grunn av sin store eksportindustri. BNP falt med hele på 5 pst i 2009, tross sterkt ekspansiv penge- og finanspolitikk. Ny, robust vekst har latt vente på seg. Som følge av en omfattende bruk av midlertidige ordninger for å holde arbeidskraften i bedriftene, har oppgangen i arbeidsledigheten likevel vært betraktelig mindre enn i mange andre land. Ledigheten var 7,5 pst. 2009 og ventes bare å øke svakt i 2010, til 7¾ pst. på årsbasis. Forventningsindikatorer peker i retning av ny økonomisk vekst i 2010, først eksportdrevet, deretter bredt basert etter hvert som bedriftsinvesteringene tar seg opp og privat konsum stabiliseres. Det forventes at finanspolitikken fortsatt vil virke ekspansivt i 2010, men tyske myndigheter har planer om finanspolitisk innstramming fra 2011. Det anslås i denne meldingen en BNP-vekst i 2010 på 1¼ pst.

Med sin store og internasjonale finansielle sektor ble *Storbritannia* sterkt rammet av finanskrisen, og BNP falt med nesten 5 pst. fra 2008 til 2009. BNP-nedgangen snudde imidlertid til svak oppgang i 4. kvartal i fjor og oppgangen fortsatte i 1. kvartal i år. Arbeidsledigheten steg til 7,6 pst. i

Boks 2.2 Internasjonal finansiell støtte til Hellas og andre utsatte euroland

Hellas har kommet i en dyp statsfinansiell krise. Uroen dette skapte i finansmarkedene smittet over på andre land i euroområdet med høy eller sterkt voksende statsgjeld og utgjorde etter hvert en trussel for den økonomiske og finansielle stabiliteten i Europa. For å motvirke denne uroen har EU og IMF gått sammen om en omfattende redningspakke for Hellas. Videre ble EU-landene natt til mandag 10. mai enige om nye, omfattende finansieringsordninger til støtte for utsatte euroland. Tiltakene ble ved framleggelsen godt mottatt i markedene.

Bakgrunnen for krisen i Hellas er svak budsjettstyring med økende gjeld gjennom flere år, svekket troverdighet etter gjentatt feilrapportering av budsjettstatistikk og utsikter til svak økonomisk vekst framover. Utviklingen må også ses i lys av at gresk økonomi over en lengre periode har tapt konkurransevne. De siste månedene har renten den greske staten må betale for lån i markedet steget markert. Også greske banker har fått problemer med å finansiere seg.

Den 2. mai ble greske myndigheter enige med IMF, Europakommisjonen og Den europeiske sentralbanken (ESB) om et treårig stabiliseringsprogram for landet. Eurogruppens stats- og regjeringssjefer sluttet seg til dette i et ekstraordinært møte 7. mai, og programmet ble vedtatt i IMF's styre 9. mai.

Programmet inneholder en rekke tiltak for å gjenopprette bærekraften til offentlige finanser i Hellas og bedre landets vekstevne. Målet er at budsjettunderskuddet skal ned fra et nivå tilsvarende 13,6 pst. av BNP i 2009 til under 3 pst. av BNP i 2014, som er det maksimale budsjettunderskuddet et EU-land kan ha i henhold til stabilitets- og vekstpakten. Bruttogjelden for offentlig sektor er anslått å nå en topp på 149 pst. av BNP i 2014. Programmet gir videre Hellas tilgang på lån på til sammen 110 mrd. euro i perioden 2010–2013, hvorav IMF dekker 30 mrd. euro og eurolandene resten. Lånet fra eurogruppen fordeles etter landenes økonomiske størrelse.

Tiltakene for å hjelpe Hellas så imidlertid ikke ut til å være tiltrekkelige til å dempe uroen i finansmarkedene og avverge smitteeffekter til andre land i euroområdet. Forskjellen mellom greske og tyske statsrenter fortsatte å stige og nådde en topp 7. mai, da gresk 10-årsrente lå over

10 prosentpoeng høyere enn den tilsvarende tyske. Også rentepåslaget for statslån utstedt av andre utsatte euroland fortsatte å øke. På denne bakgrunn ble det innkalt til et ekstraordinært møte i EUs råd for økonomiske og finansielle saker (Ecofin) søndag 9. mai. Natt til mandag ble det oppnådd enighet om to nye finansieringsordninger for eurolandene:

- En ny makro støtteordning på fellesskapsnivå for euroland med en ramme på 60 mrd. euro. Lån under ordningen skal gis på vilkår lik IMF sine og innenfor rammen av en felles EU/IMF-støtte. Ordningen vil være parallell til dagens EU-ordning for betalingsbalansestøtte for land utenfor eurosone, som har en ramme på 50 mrd. euro. Utlåne vil bli finansiert ved at EU på fellesskapsnivå tar opp lån i markedet. Beslutning om utlån vil kreve kvalifisert flertall i Ecofin. Kommisjonen vil administrere ordningen.
- En ny, mellomstatlig støtteordning som skal opprettes av eurolandene utenom det formelle EU-systemet, med en ramme på 440 mrd. euro for lån eller garantier til euroland. Ordningen skal garanteres av eurolandene pro rata. Det er foreløpig ikke klart hvordan beslutninger om bistand fra ordningen skal fattes og hvilken rolle Kommisjonen skal ha. Opprettelse av ordningen og/eller de enkelte vedtak om bistand under ordningen vil trenge godkjenning fra eurolandenes parlamerter. Ordningen skal utløpe etter tre år.

Ifølge konklusjonene fra Ecofin er det ventet at IMF vil kunne bidra med tilleggsfinansiering på opp til halvparten av de beløpene EU-landene gir i lån eller garantier. Det betyr i så fall at IMF kan bidra med opp til 250 mrd. euro, slik at den totale rammen for nye lån eller garantier som kan stilles til disposisjon for særlig utsatte euroland, blir 750 mrd. euro.

Norge vil bidra til den internasjonale støtten til Hellas gjennom de finansielle ressursene som Norge allerede har stilt til disposisjon for IMF, dvs. både gjennom de ordinære kvoteressursene og gjennom den bilaterale låneavtalen som Norges Bank inngikk med IMF i juni i fjor. På samme måte vil Norge bidra til eventuelle lån som IMF vil innvilge i tilknytning til de to nye EU-ordningene for euroland.

2009. Ifølge regjeringen Browns budsjettforslag fra mars, skal budsjettunderskuddet på 11,8 pst. av BNP i budsjettåret 2009–10 mer enn halveres over kommende fireårsperiode. Et fortsatt lavt rentenivå, ytterligere lageroppbygging samt økt eksportetterspørsel ventes å bidra til at BNP-veksten likevel tar seg opp til 1½ pst. i 2010. Arbeidsledighet anslås å ligge på rundt 8 pst. som gjennomsnitt for 2010.

Som en liten, åpen økonomi med en stor industri sektor, ble også *Sverige* hardt rammet av den internasjonale krisen, og BNP falt med over 5 pst. i 2009. Industriproduksjonen falt kraftig mot slutten av 2008 og inn i 2009. Industriproduksjonen har så vidt begynt å stige, i motsetningen til andre europeiske land hvor produksjonen har steget i en god stund. Flere indikatorer peker imidlertid i retning av ytterligere vekst i tiden framover. Privat konsum falt både i fjor og året før, men har den siste tiden vist en svak oppgang. Oppgangen må ses i sammenheng med at lavere skatter og lavere renteutgifter bidrar til økt kjøpekraft for husholdningene, og med at regjeringen introduserte ytterligere finanspolitiske tiltak i 2010. I tillegg har Sverige sterke offentlige finanser, noe som gjør behovet for budsjettinnstramming mindre enn i andre europeiske land. Arbeidsledigheten begynte å stige mot slutten av 2008, særlig som følge av produksjonsfallet i industrien, og kom i 2009 opp i 8,3 pst. som gjennomsnitt for året. Den siste tiden har samlet sysselsetting steget og ledigheten falt, til tross for at utvikling i industrien fortsatt er svak. Samlet sett anslås BNP å vokse med 1¾ pst. i 2010. Kapasitetsutnyttelsen i næringslivet er fortsatt lav, og arbeidsledigheten anslås til 9 pst. som gjennomsnitt for 2010.

Da den internasjonale finanskrisen rammet *Danmark*, var veksten allerede avtakende. Samlet falt BNP med nesten 5 pst. i 2009. Dette har medført at offentlige finanser svekkes fra overskudd i årene før finanskrisen til et anslått underskudd på over 5 pst. av BNP i 2010. Veksten tok seg imidlertid opp igjen i annet halvår i fjor, drevet av økt privat konsum og oppbygging av lager. Oppgangen i det private forbruket må bl.a. ses i lys av skattelettelser og det lave rentenivået. Etter to år med fallende boligpriser viser også boligmarkedet tegn til stabilisering. Fortsatt vekst i privat konsum, ekspansiv finanspolitikk og videre lageroppbygging ventes å bidra til at BNP-veksten tar seg opp til 1¼ pst. i 2010. Arbeidsledigheten ventes å fortsette å stige noe og anslås til 7¼ pst. i 2010, mot 6 pst. i 2009.

Produksjonen i *Japans* svært eksportavhengige økonomi falt betydelig i både 2008 og 2009. Det er nå ny vekst, men oppgangen har vært sva-

kere enn i bl.a. USA og andre asiatiske land. Eksporten har bidratt positivt, men etterspørselen fra privat sektor innenlands har vært svak bl.a. som følge av svakt arbeidsmarked og deflasjon. For 2010 ventes det likevel at oppgang i privat konsum også vil bidra til vekst i BNP i tillegg til forsatte økning i eksporten, spesielt til andre asiatiske land. Bedriftsinvesteringene ventes også å ta seg opp. Det legges til grunn en BNP-vekst på 1,5 pst. i 2010. Arbeidsledigheten ventes å holde seg rundt dagens nivå på 5 pst.

Framvoksende økonomier i *Sentral- og Øst-Europa* ble hardt rammet av den internasjonale krisen. Siden 2000 har mange av disse landene gått gjennom en periode med rask økonomisk vekst, understøttet av sterk kredittøkning. De baltiske landene gikk inn i krisen med store underskudd på driftsbalansen overfor utlandet, og høy utenlandsgjeld. Med finanskrisen ble tilgangen på internasjonal kreditt brått redusert samtidig som eksportetterspørselen falt. Dette har medført en kraftig økonomisk tilbakegang i regionen. I 2008 falt BNP i de baltiske landene med mellom 14 og 18 pst. Spesielt i Latvia var situasjonen kritisk, og ved utgangen av 2008 inngikk landet et stabiliseringsprogram med IMF. Det forventes svak vekst i de baltiske landene framover, særlig som følge av at handlingsrommet i den økonomiske politikken er lite. *Polen* er et av få land som ikke har hatt nedgang i BNP som følge av finanskrisen. Økonomien er mindre eksportavhengig i Polen enn i mange andre europeiske land. Samtidig har lettelser i pengepolitikken, svekkelse av valutaen og finanspolitiske stimulanser bidratt positivt til samlet etterspørsel. Veksten i BNP har særlig vært drevet av privat konsum. Det ventes en vekst i polsk økonomi i 2010 på 2¾ pst, noe som er moderat sett i forhold til den gjennomsnittlige veksttaket de siste ti årene.

I *Russland* førte finanskrisen og lavere oljepris til markert nedgang i investeringene, og BNP falt med nesten 8 pst. i 2009. Produksjon og sysselsetting har etter hvert tatt seg opp igjen, drevet bl.a. av stigende råvarepriser og oppbygging av lager. Innenlandsk etterspørsel ventes likevel å bli svak. Det legges til grunn en vekst i BNP på 4 pst. i 2010, som er vel 3 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet for de fem siste årene før finanskrisen.

I framvoksende økonomier i *Asia* var den økonomiske tilbakegangen mot slutten av 2008 særlig kraftig. Til gjengjeld kom oppgangen raskt, og veksten i BNP er nå sterk i mange av disse økonomiene. Oppgangen har vært drevet av både økt innenlandsk etterspørsel og eksport. I tillegg til ekspansiv pengepolitikk, har mange land kunnet føre en

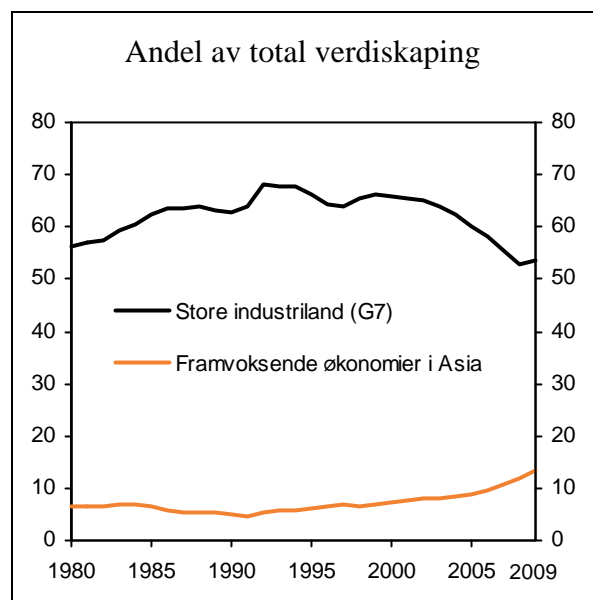
Boks 2.3 Endring i handelsmønstre

Kinas og Indias inntog som aktører i verdenshandelen har bidratt til økt tilgang på arbeidskraft som produserer for det internasjonale vare- og tjenesteyttet. Dette har økt verdensøkonomiens produksjonskapasitet. Samtidig har en stadig tettere integrasjon mellom land gitt høyere samlet verdiskaping ved at produksjonen flyttes dit den kan utføres mest effektivt og billigst. Mens G7-landene i 1990 sto for 63 pst. av all verdiskaping i verden, målt ved BNP, var andelen redusert til 53 pst. i 2009. I samme periode økte utviklingsland i Asia, med Kina og India i spissen, sin andel av verdiskapingen med 9 prosentpoeng, jf. figur 2.4. Målt ved BNP korrigert for kjøpekraften i de enkelte land, som bedre fanger opp utviklingen i levekårene, har disse endringene vært langt større.

Endringene gjenspeiles også i en vridning i sammensettingen av norsk varebytte med utlandet. I 1990 gikk 83 pst. av den tradisjonelle norske vareeksporten til europeiske land og 7 pst. til Asia. I 2009 var andelen til Europa redusert til 67 pst. og andelen til Asia økt til 19 pst. Samme mønster gjenfinner vi på importsiden. I 1990 kom 8,5 pst. av norsk import fra Asia, og i 2009 var denne andelen økt til 15 pst.

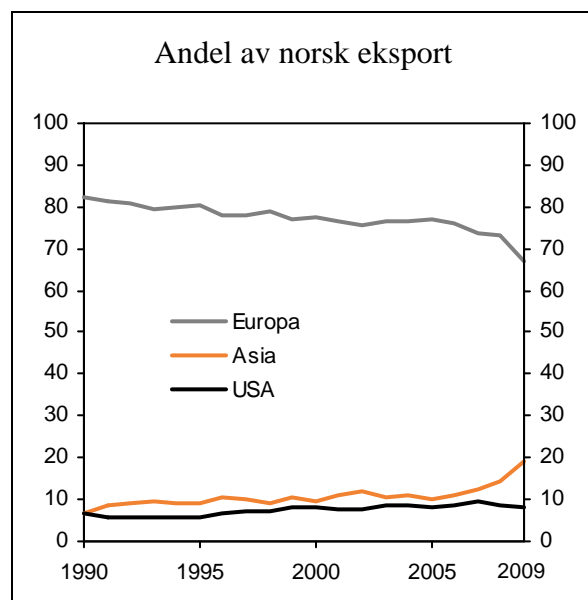
Endret sammensetting av verdiskapingen og handelsmønsteret i verdensøkonomien har dermed betydning også for vurderingene av utsiktene for norsk økonomi. Det er fortsatt utviklingen hos våre europeiske naboland som er viktigst for utviklingen her hjemme, men den økonomiske situasjonen i asiatiske land som Kina og India blir stadig viktigere for veksten i norsk økonomi og lønnsomheten til norsk eksportindustri. Eksporten av tradisjonelle varer falt med nesten 8 pst. fra 2008 til 2009 som følge av tilbakeslaget i internasjonal økonomi. Mens eksporten til blant annet Europa og Nord-Amerika falt kraftig i denne perioden, økte eksporten til Asia og Afrika og bidro til å dempe aktivitetsfallet i fastlandsøkonomien.

Den økte importen fra Kina og India har bidratt til at vi får billigere varer, og dermed en sterkere vekst i realdisponibel inntekt enn vi ellers ville fått. Den sterke utviklingen i Kina og andre utviklingsland har også vært gunstig for Norge ved at oljeprisen og andre råvarepriser er blitt høyere enn de ellers ville ha vært. Dette har økt verdien av de varene Norge eksporterer.



Figur 2.4 Andel av total verdiskaping. Målt ved BNP i felles valuta, omregnet etter markedskurser. Prosent

Kilder: IMF og Finansdepartementet.



Figur 2.5 Norsk eksport av tradisjonelle varer fordelt på områder. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

svært ekspansiv finanspolitikk fordi statsgjelden var relativt lav i utgangspunktet.

Den økonomiske veksten i *Kina* ble svekket som følge av finanskrisen, særlig ved at eksporten falt og at tilgangen på utenlandske direkteinvesteringer ble redusert. Kraftige stimulansetiltak fra myndighetene, bl.a. investeringer i infrastruktur, har bidratt til å holde veksten oppe. Et av myndighetenes tiltak har vært å øke tilgangen på kreditt fra statlige banker, men bl.a. som følge av frykt for overoppheting av boligmarked har myndighetene den siste tiden innført restriksjoner på utlån. En utfordring for kinesiske myndigheter framover er å endre etterspørselsmønsteret på en slik måte at innenlandsk etterspørsel kan kompensere for relativt svak utvikling i eksporten. Det legges til grunn at veksten i BNP vil øke fra 8,7 pst. i 2009 til 10 pst. i 2010.

Også i *India* førte finanskrisen til fall i eksporten og i tilgangen på utenlandske direkteinvesteringer. I tillegg avtok veksten i innenlandsk etterspørsel som følge av vanskeligere tilgang på kreditt. Privat etterspørsel ventes å stige framover, og investeringene stiger som følge av økt tillit og gode finansieringsbetingelser. Det anslås en vekst i BNP på 7 pst. i 2010.

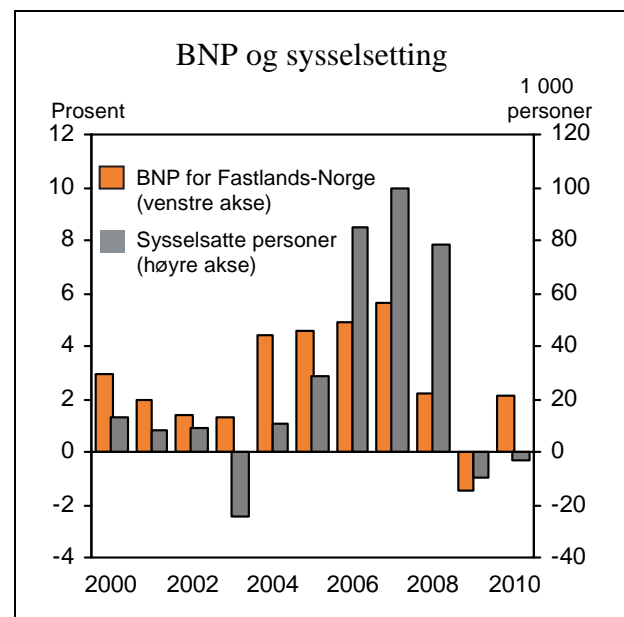
2.2 Norsk økonomi

Norge har klart seg bedre gjennom finanskrisen og det internasjonale tilbakeslaget enn de fleste andre industriland. Både nedgangen i produksjonen og økningen i arbeidsledigheten har vært liten i internasjonal sammenheng. Arbeidsledigheten i Norge, slik den måles i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse, utgjør nå 3,5 pst. av arbeidsstyrken, mot over 8½ pst. som gjennomsnitt for OECD-området, jf. avsnitt 2.1. Den gunstige utviklingen må ses i lys av omfattende tiltak fra norske myndigheter, men også i lys av vår næringsstruktur og at høy aktivitet i petroleumssektoren har bidratt til å holde etterspørselen etter varer og tjenester fra leverandørnæringene i fastlandsøkonomien oppe. Etter tre kvartaler med nedgang i BNP for Fastlands-Norge, ble veksten igjen positiv fra 2. kvartal i fjor. Lave renter ga et kraftig oppsving i husholdningenes etterspørsel, og utover høsten bidro også økt etterspørsel internasjonalt til å trekke opp eksporten av tradisjonelle varer. Investeringene i fastlandsbedriftene og husholdningenes boliginvesteringer trakk imidlertid veksten ned. På årsbasis falt BNP for Fastlands-Norge med 1,5 pst. i 2009, mot en nedgang på

3,1 pst. som gjennomsnitt for våre handelspartnere.

Oppgangen i realøkonomien ble understøttet av en klar bedring i finansmarkedene gjennom fjoråret. Risikopremiene i penge- og kredittmarkedene kom ned mot nivåer vi så før finanskrisen, og ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse økte utlånsvilligheten i bankene, særlig overfor foretak, etter kraftig kredittinnstramning høsten 2008. Den positive utviklingen har fortsatt i inneværende år. Også aksje- og råvareprisene har tatt seg opp, etter å ha falt kraftig høsten 2008. Hovedindeksen på Oslo Børs var i begynnelsen av mai i år tilbake på nivået fra inngangen til september 2008, mens oljeprisen har steget fra om lag 230 kroner per fat i desember 2008 til rundt 500 kroner per fat i begynnelsen av mai i år. Prisene på andre råvarer som bl.a. aluminium og nikkel har også tatt seg opp, etter kraftig nedgang gjennom høsten 2008 og inn i 1. kvartal 2009. Den økte usikkerheten knyttet til statsfinansene i enkelte europeiske land har den siste tiden ført til store bevegelser i finans- og råvaremarkedene. IMF og EU iverksetter omfattende tiltak for å stabilisere situasjonen, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.1.

Selv om verdiskapingen i fastlandsøkonomien er på vei opp, står fortsatt enkelt næringer overfor betydelige utfordringer. Prisene på viktige norske eksportprodukter ligger fortsatt under nivåene fra før finanskrisen og usikkerheten knyttet til den videre utviklingen internasjonalt er betydelig, jf. avsnitt 2.1. I verfts- og deler av verkstedsindustrien



Figur 2.6 BNP for Fastlands-Norge og sysselsatte personer. Endring fra året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

bidrar redusert ordretilgang til lavere aktivitet og svekkede utsikter. Sammen med det høye kostnadsnivået i Norge bidrar disse forholdene til at mange konkurranseutsatte virksomheter er sårbare overfor en ytterligere styrking av kronen. I tillegg peker ny informasjon fra olje- og gasselskapene i retning av en nedgang i investeringene i petroleumsvirksomheten i år, noe som kan bidra til å redusere aktiviteten i verfts- og verkstedsindustrien ytterligere. Regjeringens tiltakspakke overfor verftene vil imidlertid gjøre næringen bedre rustet til å møte utfordringene, jf. nærmere omtale i Prop. 125 S (2009–2010).

Samlet sett anslås veksten i norsk økonomi å ta seg gradvis opp framover. Fortsatt lav arbeidsledighet og lave renter kan tilsi at privat konsum også framover vil være en viktig drivkraft for veksten. Samtidig anslås eksporten av tradisjonelle varer å ta seg videre opp, i takt med en bedring i verdensøkonomien. Lavere bedrifts- og petroleumsinvesteringer ventes å trekke i motsatt retning. Samlet sett anslås *BNP for Fastlands-Norge* å vokse med vel 2 pst. i år, på linje med anslaget i Nasjonalbudsjettet 2010. Til neste år ventes veksten å ta seg opp til et mer normalt nivå på rundt 2¾ pst. Usikkerheten er imidlertid fortsatt betydelig, bl.a. knyttet til uroen omkring statsfinansene i enkelte europeiske land.

Også *arbeidsmarkedet*, som normalt ligger etter i konjunkturutviklingen, viser tegn til bedring. Etter nedgang i sysselsettingen i fire kvartaler på rad, var det igjen tegn til oppgang mot slutten av

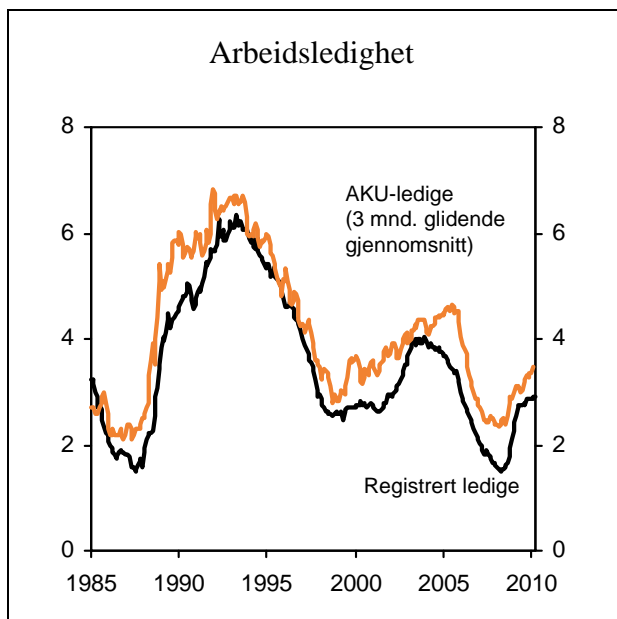
fjoråret. Utviklingen har fortsatt i inneværende år, med en sesongjustert økning på 4 000 personer fra 4. til 1. kvartal. Det var imidlertid fortsatt sysselsatt 20 000 færre i 1. kvartal i år enn i 1. kvartal i fjor. Den sesongjusterte AKU-ledigheten utgjorde 3,5 pst. av arbeidsstyrken, 0,5 prosentpoeng høyere enn ved inngangen til 2009 og om lag 1 prosentpoeng over de lave nivåene fra 2007 og fram til ledigheten begynte å øke i 2008. Ved utgangen av april var det registrert 78 000 helt ledige personer ved NAV-kontorene, tilsvarende 3,0 pst. av arbeidsstyrken.

Videre oppgang i norsk økonomi trekker i retning av økt etterspørsel etter arbeidskraft i tiden framover. Erfaringsmessig vil imidlertid bedriftene være avventende med nyansettelser i begynnelsen av en oppgangskonjunktur. Det er lagt til grunn at sysselsettingen bare øker svakt gjennom 2010, før den tar seg mer opp i 2011. På årsbasis anslås det om lag uendret sysselsetting fra 2009 til 2010. Som gjennomsnitt for året anslås arbeidsledigheten til om lag 3½ pst. i både 2010 og 2011. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

Etter en *årslønnsvekst* på hhv. 6,3 og 4,1 pst. i 2008 og 2009, ligger det an til at årslønnsveksten vil avta ytterligere i år. Så langt i årets inntektsoppgjør, som er et hovedoppgjør, er det oppnådd enighet i flere tariffområder i privat sektor. De økonomiske rammene i disse oppgjørene trekker i retning av at lønnsveksten i inneværende år kan bli noe lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årslønnsvekst på ¾ pst. i 2010, ¼ prosentpoeng lavere enn anslått i fjor høst. Anslagene innebærer imidlertid fortsatt høyere lønnsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere. Inntektspolitikken og lønnsoppgjørene er nærmere omtalt i avsnitt 3.6.

Lavere lønnsvekst, redusert kapasitetsutnytting og nedgang i importprisene som følge av sterkere krone bidrar nå til lavere prisvekst. Den underliggende prisveksten, målt ved *konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE)*, anslås å stige med ¼ pst. i år, mot en oppgang på 2,6 pst. i fjor. Sterk vekst i elektrisitetsprisene og i prisene på drivstoff trekker imidlertid den samlede *konsumprisindeksen (KPI)* opp, til anslagsvis 2¼ pst. i 2010. I 2009 var veksten i KPI på 2,1 pst. I Nasjonalbudsjettet 2010 ble veksten i KPI-JAE og KPI i år anslått til hhv. 1½ og 1¾ pst.

Etter hvert som aktiviteten i økonomien har begynt å ta seg opp igjen har Norges Bank hevet *styringsrenten* i tre omganger, til 2,0 pst. I bankens renteprognose fra mars i år antydes det videre oppgang i styringsrenten framover, til om lag 2½ pst.



Figur 2.7 Arbeidsledighet. Sesongjusterte månedstall. Prosent av arbeidsstyrken

Kilder: NAV og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før¹

	Mrd. kroner ²		
	2009	2009	2010
Privat konsum	1 012,3	0,0	4,3
Offentlig konsum	534,9	5,2	2,4
Bruttoinvesteringer i fast kapital	515,4	-7,9	-3,6
Herav: Oljeutvinning og rørtransport	136,5	6,4	-2,5
Bedrifter i Fastlands-Norge	199,1	-14,5	-7,8
Boliger.....	77,7	-18,9	-1,5
Offentlig forvaltning	82,9	2,7	5,1
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³	1 906,9	-1,2	2,3
Eksport	1 005,5	-4,3	0,8
Herav: Råolje og naturgass	463,6	-1,3	-3,0
Tradisjonelle varer	278,4	-7,8	4,7
Import	657,8	-9,7	3,7
Herav: Tradisjonelle varer	409,2	-13,1	4,7
Bruttonasjonalprodukt	2 408,3	-1,5	0,9
Herav: Fastlands-Norge	1 853,8	-1,5	2,1
Andre nøkkeltall:			
Sysselsetting, personer		-0,4	-0,1
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		3,2	3,5
Årslønn		4,1	3¼
Konsumprisindeksen (KPI)		2,1	2,2
KPI-JAE		2,6	1,3
Råoljepris, kroner pr. fat ⁴		388	475
Driftsbalansen (pst. av BNP)		13,8	15,2
Tremåneders pengemarkedsrente.....		2,5	2,7
Konkurranssekursindeksen.....		99,9	94,8
Husholdningenes sparing, pst. av disponibel inntekt...		7,4	5,9

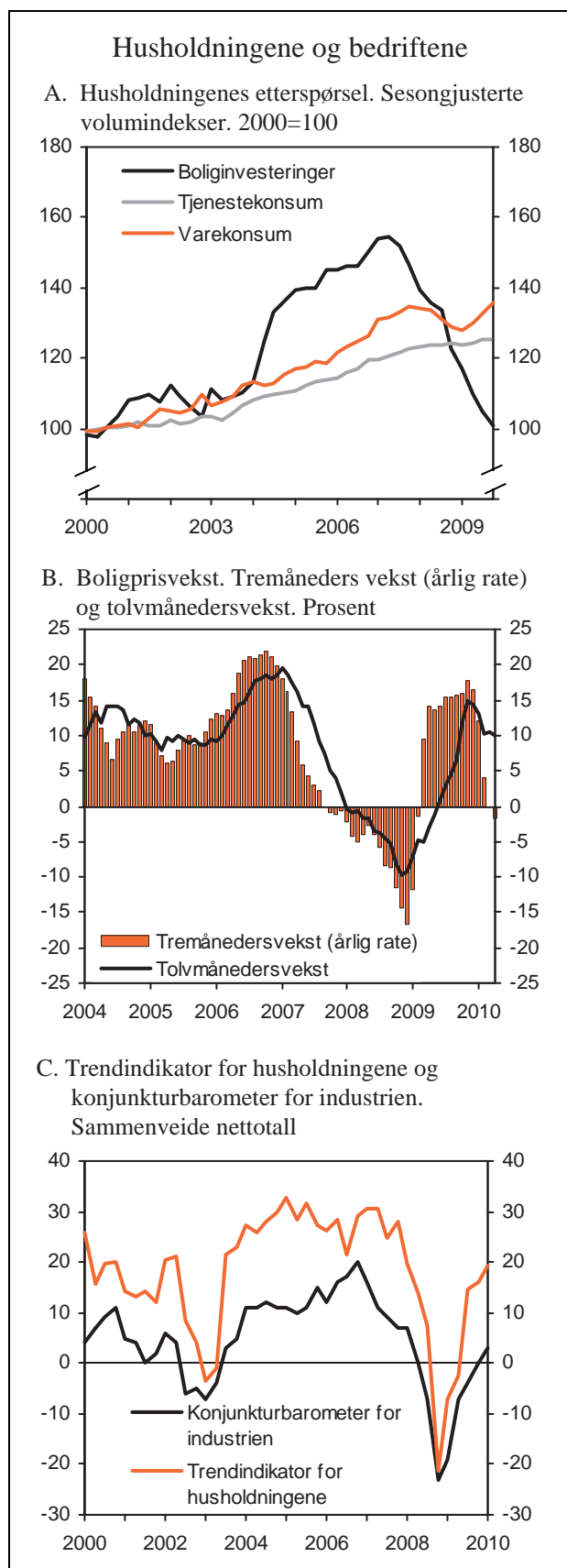
¹ Beregnet i faste 2007-priser der ikke annet er angitt.² Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.³ Utenom lagerendring.⁴ Løpende priser.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ved utgangen av inneværende år og 3¼–3½ pst. ved utgangen av neste år, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.5. Dette innebærer at renten vil bli forholdsvis lav en tid framover.

Med høy selveierandel i det norske boligmarkedet og lav andel fastrentelån slår renteendringer raskt ut i husholdningenes kjøpekraft. I tråd med dette bidro rentenedgangen fra høsten 2008 og bedre framtidsutsikter til et markert omslag i husholdningenes etterspørsel på vårparten i fjor. Etter å ha falt gjennom 2008 og inn i 2009, økte det *private konsumet* med vel 1 pst. per kvartal i de tre

siste kvartalene av fjoråret. Særlig husholdningenes varekonsum tok seg klart opp, med sterk vekst i bl.a. bilkjøpene. Ny korttidsstatistikk tyder på at veksten har fortsatt i inneværende år, men i et lavere tempo. Også framover er privat konsum ventet å være en viktig drivkraft i norsk fastlandsøkonomi. Flere stemningsbarometre tyder på at optimismen blant husholdningene fortsetter å ta seg opp. TNS Gallups trendindikator for husholdningene har økt sammenhengende siden 1. kvartal i fjor og indikerer nå at en overvekt av befolkningen er optimistiske til den videre økonomiske utviklin-



Figur 2.8 Husholdningene og bedriftene

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges eiendomsmeglerforbund – ECON Pöry og TNS-Gallup.

gen. I tillegg tyder foreløpige tall på at husholdningenes sparing har kommet opp på et nivå som, relativt til deres inntekt, ligger klart over det historiske gjennomsnittet. Sammen med et lavt rentenivå kan dette peke i retning av at forbruket kan vokse noe raskere enn inntektene i år. På årsbasis anslås privat konsum å øke med $4\frac{1}{4}$ pst. i 2010, mens veksten i husholdningenes disponible inntekt utenom aksjeutbytte og renteinntekter fra pensjonssparing mv. anslås å øke med $2\frac{1}{4}$ pst.

Boligprisene økte sterkt gjennom fjoråret, etter nedgang fra juni 2007 og fram til november 2008. I inneværende år har veksten bremsset opp og etter justering for normale sesongvariasjoner var prisene i april i år om lag på samme nivå som i november og desember i fjor. Sammenliknet med toppnivået i juni 2007 var prisene i april nominelt sett nesten 4 pst. høyere, men vel 5 pst. lavere etter justering for den generelle prisveksten. Boligprisen nedgangen høsten 2007 og gjennom 2008 sammenfalt med lavere gjeldsvekst i husholdningene. Tolv månedersveksten i husholdningenes gjeld har flatet ut på mellom 6,5 og 7 pst.

Også *boligbyggingen* flatet ut mot slutten av fjoråret, etter kraftig fall siden sommeren 2007. Samlet sett ble det igangsatt i underkant av 20 000 boliger i fjor, nesten 25 pst. færre enn i 2008. Hittil i år har igangsettingen av nye boliger tatt seg noe opp, men nivået er fortsatt lavt. Økt ordretilgang, høyere boligpriser og lavere vekst i byggekostnadene gir grunn til å vente en oppgang i boligbyggingen framover. I denne meldingen er det lagt til grunn en igangsetting på 22 000 boliger i 2010. Boliginvesteringene anslås likevel å falle med $1\frac{1}{2}$ pst. fra 2009 til 2010, noe som må ses i sammenheng med den kraftige nedgangen gjennom 2009.

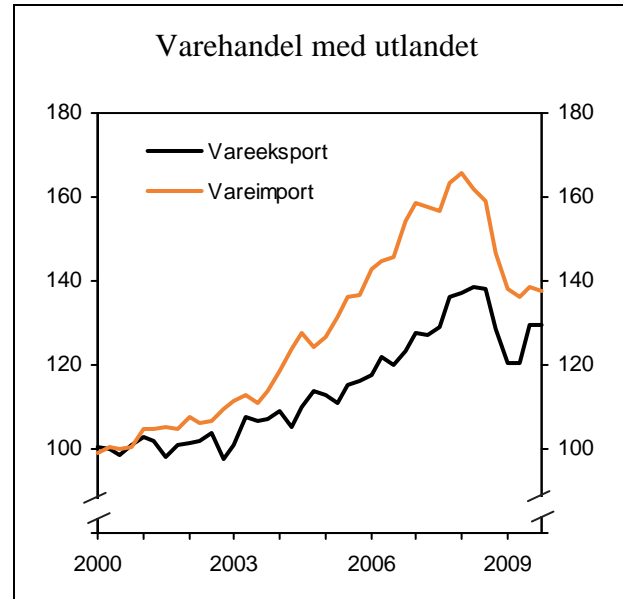
Offentlig etterspørsel har gitt betydelige vekstimpulser til fastlandsøkonomien gjennom det siste året. Basert på det finanspolitiske opplegget i denne meldingen anslås offentlig konsum å øke med $2\frac{1}{2}$ pst. i 2010, etter en oppgang på 5,2 pst. i 2009, mens offentlige investeringer anslås å øke med 5 pst. For 2011 er det beregningsteknisk lagt til grunn om lag uendret bruk av oljeinntekter. Regjeringens finanspolitiske opplegg for 2011 legges fram i Nasjonalbudsjettet 2011 i oktober i år.

Bedriftenes investeringer i fast kapital svinger kraftig med konjunktorene. Etter flere år med svært sterk vekst falt bedriftsinvesteringene betydelig i andre halvår 2008 og gjennom 2009, i takt med produksjonsnedgang, svekket lønnsomhet, økte finansieringskostnader og lavere låneopptak. Som gjennomsnitt for året lå investeringene 14,5 pst. lavere i 2009 enn i 2008. Nedgangen var særlig stor i industrien, men også investeringene i

tjenestenæringene falt markert. Framover er det grunn til å vente at nedgangen flater ut og at investeringene etter hvert vil ta seg noe opp. De generelle utsiktene er bedret, lønnsomheten i selskapene er på vei opp og forventningene til framtidig inntjening øker. Lavere risikopåslag på foretaksobligasjoner indikerer også at foretakenes finansieringskostnader har kommet ned. I tillegg har bankene, ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse, lettet på sin kredittpraksis overfor foretak de tre siste kvartalene, etter kraftig innstramming gjennom 2008 og i første halvår av 2009. Kapasitetsoppbyggingen var imidlertid svært høy forut for finanskrisen, og sammen med fortsatt stor usikkerhet om den videre økonomiske utviklingen kan dette trekke i retning av at bedriftene fortsatt vil holde igjen på investeringene. Statistisk sentralbyrås investeringstelling for 1. kvartal gir et anslag på nyinvesteringer i industri og bergverk på 20,7 mrd. kroner i 2010. Målt i volum og korrigert for hvordan tellingen har truffet det endelige resultatet historisk, indikerer tellingen et fall i industriinvesteringene på om lag 11 pst. fra 2009 til 2010. For elforsyning kan tellingen tilsi en oppgang på om lag 5 pst. Samlet sett er det i denne meldingen lagt til grunn en nedgang i investeringene i fastlandsbedriftene på i underkant av 8 pst. i 2010.

Petroleumsinvesteringene har gitt betydelige vekstimpulser til fastlandsøkonomien de siste årene. Siden 2002 har petroleumsinvesteringene økt med vel 85 pst. målt i volum. Informasjon fra SSBs investeringstelling for petroleumsvirksomheten i 1. kvartal i år kan imidlertid tyde på at oljeselskapene planlegger en viss nedgang i investeringene i år. Etter en samlet vurdering er det i denne meldingen lagt til grunn en nedgang i petroleumsinvesteringene på 2½ pst. fra 2009 til 2010. Anslaget er nedjustert med 5½ prosentpoeng siden Nasjonalbudsjettet 2010.

Etterspørselssvikt på verdensmarkedet ga et kraftig fall i *eksporten av tradisjonelle varer* mot slutten av 2008 og inn i 2009. I løpet av andre halvår 2009 ble imidlertid mye av nedgangen hentet inn igjen, i takt med bedringen i internasjonal økonomi. Eksporten av metaller, nærings- og nytelsesmidler og fiskevarer stod for mye av innhenting. På årsbasis falt eksportvolumet av tradisjonelle varer med i underkant av 8 pst. i 2009, klart mindre enn hos de fleste av våre handelspartnere. Den relativt moderate nedgangen skyldes at norsk eksportindustri i liten grad produserer industrielle ferdigvarer, som for eksempel biler og elektronikk, som ble særlig hardt rammet under dette tilbakeslaget. Tall fra handelsstatistikken tyder på at veksten i eksporten har fortsatt i inneværende år. Det

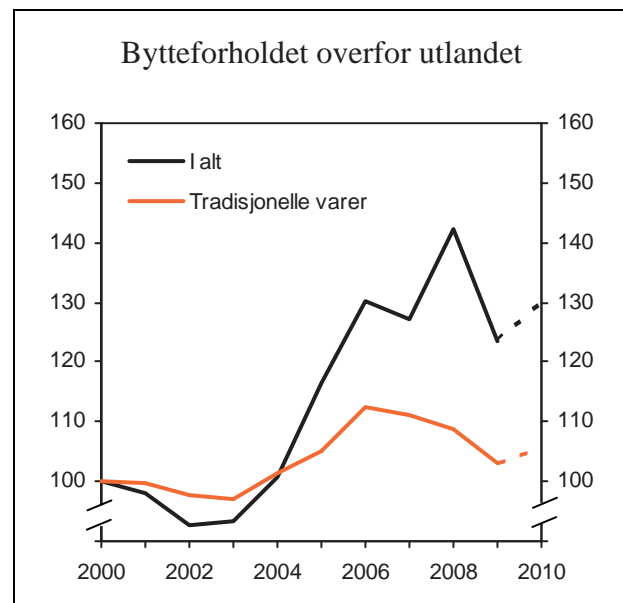


Figur 2.9 Eksport og import av tradisjonelle varer. Sesongjusterte volumindekser. 2000 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

legges i denne meldingen til grunn en oppgang i eksporten av tradisjonelle varer på 4¾ pst. i 2010, dvs. vel 3 prosentpoeng høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010.

Også *importvolumet av tradisjonelle varer* falt kraftig gjennom det internasjonale tilbakeslaget. I 4. kvartal 2009 var volumet av den tradisjonelle vareimporten hele 16 pst. lavere enn i 1. kvartal



Figur 2.10 Bytteforholdet overfor utlandet. Indeks 2000 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.4 Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene

Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall falt BNP for Fastlands-Norge med 1,5 pst. fra 2008 til 2009. I Nasjonalbudsjettet 2010 (NB10), framlagt høsten 2009, ble det lagt til grunn et fall på 1,1 pst. Det var særlig svakere utvikling i privat konsum og boliginvesteringene som bidro til at aktiviteten falt mer enn ventet.

BNP for Fastlands-Norge anslås å vokse med 2,1 pst. i 2010, på linje med anslaget i Nasjonalbudsjettet 2010. Privat konsum antas fortsatt å være en viktig drivkraft for veksten, i tillegg til at eksporten av tradisjonelle varer anslås å stige i takt med en bedring i verdensøkonomien. Realinntektsveksten hos husholdningene var i fjor noe sterkere enn ventet, og dette vil stimulere husholdningenes etterspørsel også i inneværende år. Lavere bedriftsinvesteringer ventes å bidra til å trekke ned veksten. Også i oljesektoren ventes det nå betydelig lavere investeringer i 2010.

Arbeidsmarkedet ser ut til å utvikle seg mer positivt enn anslått i NB10. I Nasjonalbudsjettet 2010 ble anslaget for AKU-ledigheten i år nedjustert til knapt 3¼ pst. av arbeidsstyrken. Utviklingen de siste månedene, og de økonomiske utsiktene framover, tilsier at ledigheten gjennom 2010 kan stabilisere seg rundt 3½ pst.

Utviklingen i lønnsoppgjørene så langt trekker i retning av at lønnsveksten i inneværende år blir litt lavere enn tidligere lagt til grunn. Den gjennomsnittlige årslønnsveksten anslås nå til 3¼ pst. i år, ¼ prosentpoeng lavere enn i Nasjonalbudsjettet 2010.

Anslaget for veksten i konsumprisindeksen (KPI) er oppjustert med om lag ½ prosentpoeng, til 2,2 pst., mens anslaget for veksten i KPI-JAE er nedjustert med om lag ¼ prosentpoeng siden NB10.

Tabell 2.3 Finansdepartementets anslag for 2009 og 2010 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	2009		2010	
	NB10 ¹	Regnskap	NB10 ¹	RNB10 ¹
<i>Handelspartnerne:</i>				
BNP	-3,5	-3,1	1,2	2,5
Konsumpriser	0,6	0,6	1,1	1,7
Arbeidsledighet, nivå	8,0	7,7	10,0	8,5
<i>Norge:</i>				
BNP Fastlands-Norge	-1,1	-1,5	2,1	2,1
Sysselsatte personer.....	-0,4	-0,4	-0,4	-0,1
Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå.....	3,2	3,2	3,7	3,5
Årslønn	4	4,1	3½	3¼
Konsumprisindeksen (KPI)	1¾	2,1	1¾	2,2
KPI-JAE ²	2½	2,6	1½	1,3
Oljepris (2010-kroner), nivå.....	375	396	425	475
<i>Statsbudsjettet:</i>				
Overskudd (mrd. kroner) ³ , nivå.....	255,0	274,5	172,2	230,1
Underliggende, reell utgiftsvekst	6,7	5,6	1,7	2,5
Strukturelt, oljekorrigert underskudd ⁴	7,2	6,0	7,8	6,8

¹ Nasjonalbudsjettet 2010 (NB10) og Revidert nasjonalbudsjett 2010 (RNB10).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2008. Tall fra handelsstatistikken kan imidlertid tyde på at importen har begynt å ta seg noe opp igjen de siste månedene. I denne meldingen er det lagt til grunn en vekst i importen av tradisjonelle varer på 4¾ pst. i 2010.

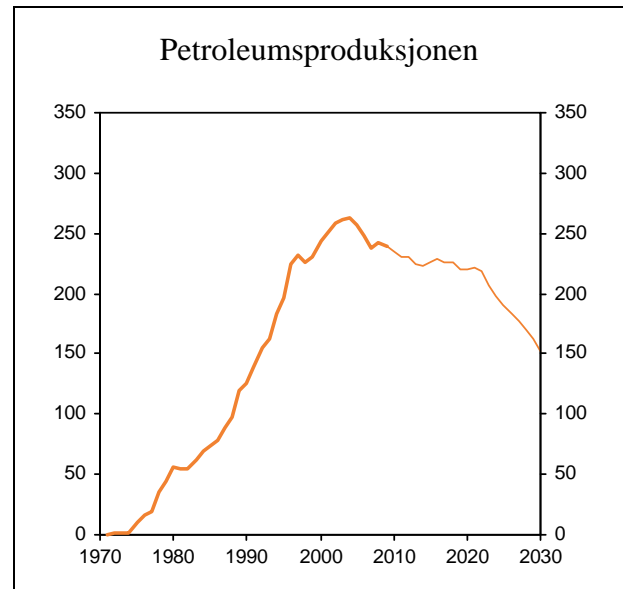
I perioden 2007–2009 svekket *bytteforholdet overfor utlandet* seg med 8½ pst., målt ved forholdet mellom eksport- og importpriser på tradisjonelle varer, jf. figur 2.10. Særlig utviklingen i prisene på nærings- og nytelsesmidler, metaller, verkstedsprodukter og kjemiske råvarer bidro til svekkelsen. Utsikter til moderat oppgang i eksportprisene og en liten nedgang i importprisene som følge av sterkere krone tilsier en bedring i bytteforholdet i år. I denne meldingen er bytteforholdet for tradisjonelle varer anslått å bedre seg med 2¼ pst. i 2010. Dersom en inkluderer eksport av olje m.m. ventes det en bedring på vel 5 pst.

Høye inntekter fra petroleumssektoren har bidratt til betydelige overskudd i *driftsregnskapet overfor utlandet* i flere år. Lavere oljepris bidro imidlertid til at overskuddet gikk ned fra 473 mrd. kroner i 2008 til 333 mrd. kroner i 2009. Målt som andel av BNP var overskuddet i fjor på 13,8 pst., som er det laveste nivået siden 2004. For inneværende år anslås overskuddet å øke til vel 15 pst. av BNP, bl.a. fordi oljeprisen har tatt seg opp igjen.

Samlet sett innebærer anslagene i denne meldingen at veksten i norsk økonomi tar seg betydelig opp fra 2009 til 2010 og videre opp til et mer normalt nivå i 2011. Usikkerheten knyttet til den videre utviklingen er imidlertid fortsatt stor. Vekstgrunnlaget for norske eksportbedrifter framover vil avhenge av utviklingen internasjonalt, mens utviklingen i verfts- og verkstedsindustrien også vil avhenge av forløpet for petroleumsinvesteringene. På begge disse områdene er usikkerheten nå stor, jf. omtale i avsnitt 2.1. Videre er det også knyttet usikkerhet til både bedriftenes og husholdningenes tilpasning. Bedriftsinvesteringene svinger kraftig over konjunktorene og er særlig vanskelige å anslå rundt et konjunkturuomslag. I husholdningene kan det ikke utelukkes at renteoppgang og høy gjeldsbelastning vil bidra til høyere sparing enn anslått.

2.3 Petroleumsvirksomheten

Etter kraftig oppgang i oljeprisen i forkant av finanskrisen og tilbakeslaget i internasjonal økonomi, falt oljeprisen markert høsten 2008. Mens ett fat nordsjøolje ble omsatt til over 700 kroner i begynnelsen av juli 2008, var prisen om lag 275 kroner ved utgangen av 2008. Prisen tok seg opp igjen



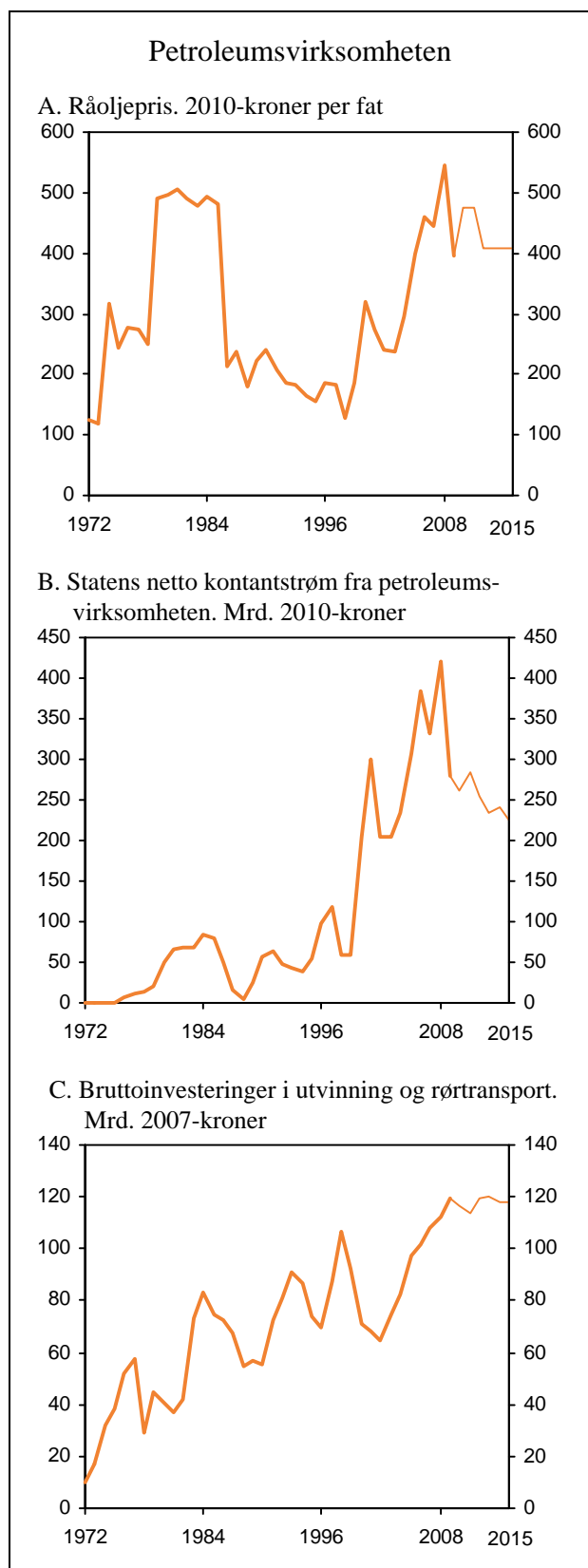
Figur 2.11 Petroleumsproduksjonen. Mill. Sm³ o.e

Kilder: Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

gjennom våren 2009 til i overkant av 450 kroner per fat i juni. Oppgangen falt sammen med en kraftig oppgang også i de store internasjonale børsindeksene og bedre utsikter for utviklingen i verdensøkonomien. Oljeprisen har tatt seg ytterligere noe opp i 2010. Prisingen i terminmarkedet indikerer at markedsaktørene venter en viss ytterligere økning i oljeprisen framover. Olje for levering i desember i år og neste år omsettes nå til henholdsvis 525 og 540 kroner per fat. I de fire første månedene i år har oljeprisen i gjennomsnitt vært 460 kroner per fat. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris i år på 475 kroner per fat. Dette er 50 kroner mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010.

Etterspørselen etter gass i Europa falt betydelig som følge av finanskrisen og det økonomiske tilbakeslaget. Samtidig har tilbudet av gass økt, bl.a. som følge av økt tilbud av LNG fra Qatar og som følge av at USA er blitt selvforsynt med gass etter et teknologisk gjennombrudd i utvinningen av skifer-gass. Disse forholdene bidro til et markert fall i spotprisen på gass gjennom 2009. Det er foreløpig stor usikkerhet knyttet til i hvilken grad utvinning av bl.a. skifer-gass vil virke inn på gassmarkedet i Europa.

Størstedelen av norsk gasseksport selges gjennom langsiktige avtaler der prisen i stor grad er knyttet opp mot prisen på olje og oljebaserte produkter til kontinental-Europa. Om lag en firedel av gasseksporten går til Storbritannia der gass i stor grad selges i et spotmarked der prisdannelsen



Figur 2.12 Petroleumsvirksomheten

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

avhenger av den løpende utviklingen i tilbud og etterspørsel. Oppgangen i oljeprisen våren 2009 bidro til at prisene på de oljeindekserte gasskontraktene steg i fjor høst. Etter en samlet vurdering anslås det i denne meldingen en gjennomsnittlig pris på norsk eksport av gass i 2010 på 1,75 kroner per Sm^3 .

Etter å ha nådd en topp på 181 mill. Sm^3 i 2000, har produksjonen av olje på norsk sokkel gått klart tilbake de siste årene, jf. figur 2.11. Ifølge tall fra Oljedirektoratet var oljeproduksjonen i fjor på 115 mill. Sm^3 . Produksjonen av gass har derimot tatt seg opp, og bidratt til å begrense nedgangen i den totale petroleumproduksjonen. I 2009 var produksjonen av petroleum på norsk sokkel på 239 mill. Sm^3 oljeekvivalenter (o.e.), 25 mill. Sm^3 o.e. lavere enn i toppnivået fra 2004. For 2010 ventes det at den totale petroleumproduksjonen vil avta noe, til 235 mill. Sm^3 . Anslaget er noe oppjustert siden Nasjonalbudsjettet 2010.

Petroleumsinvesteringene har gitt betydelige vekstimpulser til fastlandsøkonomien de siste årene. Siden 2002 har oppgangen i petroleumsinvesteringene vært på vel 85 pst., målt i volum. I fjor var veksten i investeringene på i overkant av 6 pst. Innrapporteringer fra selskapene kan imidlertid tyde på at oljeselskapene planlegger en viss nedgang i investeringene i år. I denne meldingen er det etter en samlet vurdering lagt til grunn at petroleumsinvesteringene vil avta med 2½ pst. fra 2009 til 2010. Anslaget er nedjustert med 5½ prosentpoeng siden Nasjonalbudsjettet 2010.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2010 anslås til om lag 261 mrd. kroner. Av dette utgjør betalte skatter og avgifter 155 mrd. kroner, mens inntekter fra SDØE utgjør 94 mrd. kroner. I tillegg kommer utbetalt utbytte på 13 mrd. kroner. Anslaget for statens netto kontantstrøm er oppjustert med om lag 41 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2010. Oppjusteringen skyldes i hovedsak høyere anslåtte olje- og gasspriser. Verdien av eksporten fra petroleumssektoren anslås til nesten 500 mrd. kroner i 2010, mot et anslag på om lag 440 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2010. Eksportverdien neste år anslås til om lag 485 mrd. kroner. Verdien av petroleumsformuen, definert som nåverdien av netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2010, anslås på usikkert grunnlag til rundt 4 300 mrd. 2010-kroner. Statens andel av formuen anslås til knapt 3 500 mrd. 2010-kroner. I tråd med tidligere praksis er det lagt til grunn en realrente på 4 pst. i beregningen av formuen. Den årlige realavkastningen, eller permanentinntekten, av petroleumsformuen er beregnet til drøyt 160 mrd. 2010-

Tabell 2.4 Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

	Nivå 2009	Årlig gj.snitt 2000–2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>								
Utførte timeverk. Mill.	3 666	-0,6	1,4	3,2	4,4	3,4	-1,5	0,0
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer pr. år .	1 407	-0,8	0,2	-0,4	0,4	0,2	-1,1	0,1
Sysselsetting, 1 000 personer	2 605	0,1	1,2	3,6	4,1	3,1	-0,4	-0,1
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>								
Befolkning 15–74 år, 1 000 personer ^{3, 5} .	3 559	0,6	0,9	1,2	1,4	1,7	1,5	1,5
Arbeidsstyrken, 1 000 personer ^{3, 4, 5}	2 590	0,4	0,8	1,6	2,5	3,2	0,1	0,3
<i>Nivå:</i>								
Yrkesfrekvens (15–74 år) ^{1, 3, 4}		73,2	72,4	72,0	72,8	73,8	72,8	71,9
AKU-ledige ^{2, 3}		4,0	4,6	3,4	2,5	2,6	3,2	3,5
Registrerte arbeidsledige ²		3,3	3,5	2,6	1,9	1,7	2,7	2,9

¹ Arbeidsstyrken i pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder.

² I prosent av arbeidsstyrken.

³ Brudd i serien i 2006. Den nedre aldersgrensen ble senket fra 16 til 15 år. Yrkesfrekvensen er isolert sett redusert med 0,8 prosentpoeng og AKU-ledigheten med 0,1 prosentpoeng.

⁴ Korrigert for feil i AKU-tallene for 1. og 2. kvartal 2008.

⁵ Justert for omleggingen i 2006.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

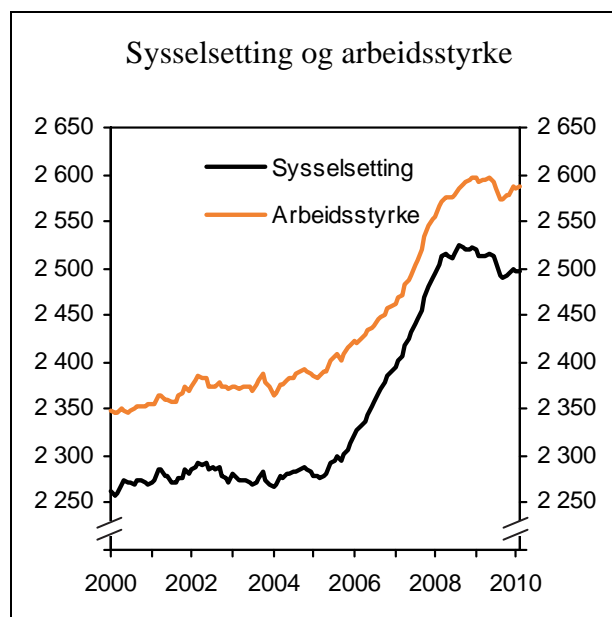
kroner. Av dette utgjør statens andel om lag 140 mrd. kroner. Dette anslaget inkluderer ikke avkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Ved utgangen av 2010 utgjorde den samlede kapitalen i fondet knapt 2 642 mrd. kroner, noe som gir en forventet realavkastning på 105,7 mrd. kroner i 2010.

2.4 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet

Utsiktene på arbeidsmarkedet synes å være lysere nå enn lagt til grunn i fjor høst. Sysselsettingsnedgangen gjennom 2009 stoppet opp mot slutten av året, og arbeidsledigheten har økt mindre enn tidligere anslått. Det er færre nye ledige som registrerer seg hos NAV enn for ett år siden. Samtidig har tilgangen av ledige stillinger ligget relativt stabilt det siste halve året, etter nedgang gjennom 2008 og inn i 2009.

Etter fire kvartaler på rad med nedgang i sysselsettingen var det tegn til forsiktig oppgang mot slutten av fjoråret og inn i 1. kvartal i år, jf. figur 2.13. Etter en sesongjustert vekst på 2 000 personer fra 3. til 4. kvartal 2009, økte sysselsettingen med ytterligere 4 000 personer i 1. kvartal i år ifølge AKU.

På årsbasis falt sysselsettingen med 10 000 personer i 2009. Fra toppen i 2008 er antall sysselsatte dermed redusert med om lag 30 000. Sammenliknet med en oppgang i sysselsettingen på hele 300 000 personer fra 2003 til 2008, har fallet i ned-



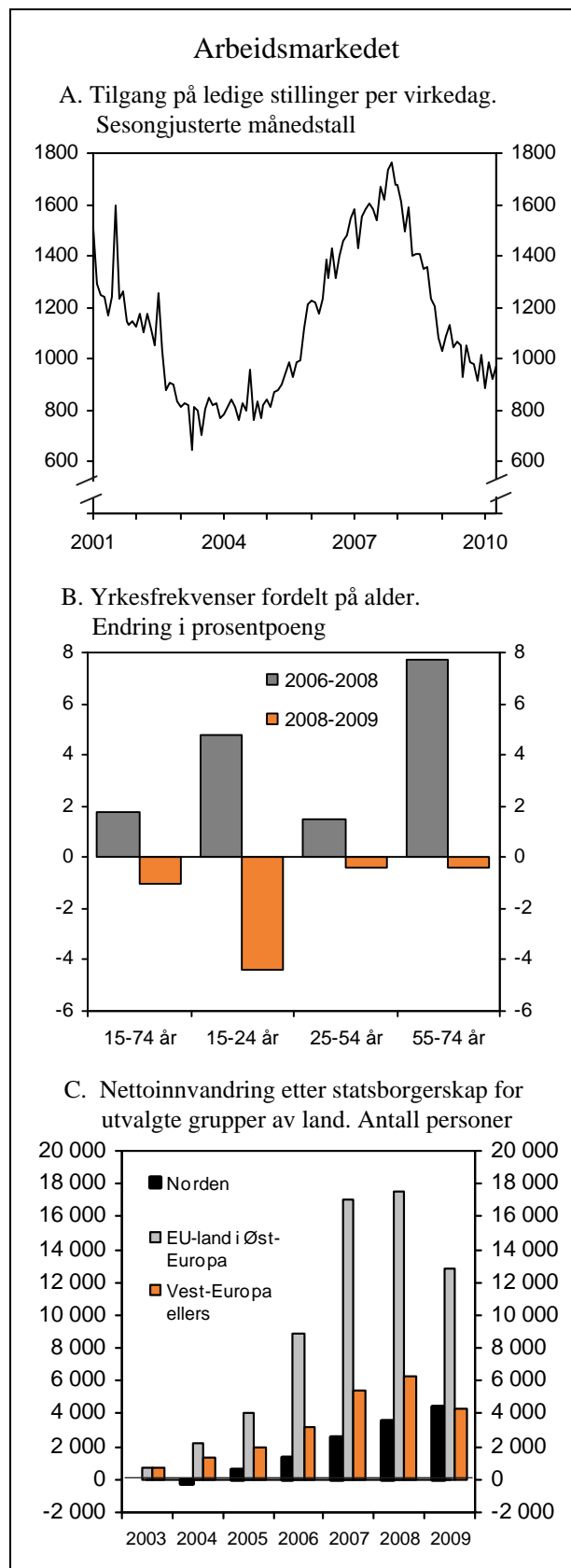
Figur 2.13 Sysselsetting og arbeidsstyrke. Sesongjustert, 3-måneders glidende gjennomsnitt, 1 000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

gangskonjunkturen vært beskjedent. Sysselsettingsnivået er fortsatt høyt. Antall utførte timeverk har utviklet seg noe svakere enn antall sysselsatte. Det må ses i sammenheng med økt sykefravær og redusert overtid, samt en betydelig oppgang i antall permitterte i fjor vinter. I tillegg falt sysselsettingen relativt sett mest i konjunkturfølsomme sektorer som industri og bygg og anlegg, der hel-tidsandelen gjennomgående er høy. Det har vært store næringsvise forskjeller i sysselsettingsutviklingen. Mens antall sysselsatte i industri, bygg og anlegg og varehandel falt med til sammen 29 000 personer i fjor, økte offentlig sysselsetting med 24 000 personer. Det samme mønsteret gjenspeiles i utviklingen i arbeidsledigheten. Ifølge sesongjusterte tall fra det kvartalsvise nasjonalregnskapet synes nedgangen i sysselsettingen i bygge- og anleggsvirksomheten og industrien å ha stoppet opp mot slutten av fjoråret. AKU-tall for 1. kvartal underbygger denne utviklingen. Arbeidsledigheten har også flatet ut i disse bransjene.

Også enkelte andre indikatorer peker i retning av en mer stabil arbeidskraftetterspørsel. Tilgangen av ledige stillinger er fortsatt lavere enn for ett år siden, men nedgangen ser ut til å ha stoppet opp. Nivået har ligget relativt stabilt det siste halve året, jf. figur 2.14 A. Ifølge NAV er antall ansatte som har fått varsel om oppsigelse eller permittering, halvert fra februar 2009 til 2010. Veksten i norsk økonomi vil etter hvert gi økt etterspørsel etter arbeidskraft. Erfaringsmessig er imidlertid bedriftene avventende med nyansettelser inntil oppgangen har festnet seg. Økt produksjon ledsages gjerne av høyere produktivitet i starten av en oppgang. I tråd med dette anslås sysselsettingen bare å øke marginalt gjennom 2010 før den tar seg mer opp i 2011. På årsbasis anslås sysselsettingen å være om lag uendret i gjennomsnitt fra 2009 til 2010, mens det i Nasjonalbudsjettet 2010 ble lagt til grunn en nedgang på knapt ½ pst.

Nedgangen i etterspørselen etter arbeidskraft i fjor bidro til at *arbeidsstyrken*, dvs. summen av sysselsatte og arbeidsledige, var om lag uendret fra 2008 til 2009, til tross for forholdsvis sterk vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder. Dette innebar at yrkesdeltakelsen, dvs. antall personer i arbeidsstyrken som andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder, avtok med om lag 1 prosentpoeng fra 2008 til 2009, til i underkant av 73 pst. Yrkesdeltakelsen avtok for de fleste aldersgrupper, men mest blant unge under 25 år, med et fall på om lag 4,5 prosentpoeng fra 2008 til 2009, jf. figur 2.14B. De yngste er relativt fleksible når de velger mellom arbeid og



Figur 2.14 Arbeidsmarkedet

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

skolegang, et mønster vi også har observert i tidligere konjunktursyklene.

Nedgangen gjennom fjoråret kom etter en periode der arbeidsstyrken har økt langt mer enn det den demografiske utviklingen i seg selv skulle tilsi. Dette skyldes bl.a. arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene, som ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå, har stått for om lag en tredel av sysselsettingsveksten i perioden fra 2003 til 2008. Fra 2006 til 2008 økte yrkesfrekvensen for aldersgruppen 15–74 år med nærmere 2 prosentpoeng, til 73,8 pst.

Utsiktene for *arbeidsinnvandringen* er en viktig usikkerhetsfaktor i vurderingen av utviklingen i arbeidsstyrken framover. Det siste halvannet året har nettoinnvandringen av statsborgere fra de nye EØS-landene i Øst-Europa til Norge avtatt, jf. figur 2.14C. Nivået var vel 25 pst. lavere i 2009 enn i 2008. Nettoinnvandringen fra Vest-Europa viser samme utvikling, mens nettoinnvandringen fra andre land i Norden viste vekst også i 2009 pga. høy innvandring fra Island. I 1. kvartal 2010 var den registrerte ledigheten blant bosatte innvandrere fra EU-landene i Øst-Europa om lag 11 pst., mot om lag 8 pst. ett år tidligere. Hvordan arbeidsinnvandrerne tilpasser seg framover, er usikkert. Det avhenger bl.a. av utviklingen i norsk økonomi, hvor konkurransedyktige de er og muligheten for arbeid i hjemlandet eller andre land. I tillegg vil høye dagpengeytelser i Norge sammenliknet med lønnsnivået i nye EU-land kunne bidra til at en stor del av de som har dagpengerettigheter vil velge å bli i Norge.

Det er rimelig å anta at flere vil melde seg på arbeidsmarkedet når utsiktene på arbeidsmarkedet bedres. Arbeidsstyrken har økt moderat de siste kvartalene, og på årsbasis anslås det en vekst på $\frac{1}{4}$ pst. fra 2009 til 2010. Demografien tilsier isolert sett en noe sterkere vekst. Den samlede yrkesfrekvensen vil således kunne avta ytterligere noe i 2010.

Fleksibiliteten i arbeidsstyrken har bidratt til at *arbeidsledigheten* har økt klar mindre enn sysselsettingsnedgangen isolert sett skulle tilsi. Fra det laveste nivået vinteren 2008 har AKU-ledigheten sesongjustert økt med $1\frac{1}{4}$ prosentpoeng. Sesongjustert utgjorde AKU-ledigheten i 1. kvartal 2010 3,5 pst. av arbeidsstyrken, en økning på 0,2 prosentpoeng fra kvartalet før, og 0,5 prosentpoeng høyere enn i samme periode i fjor. Økningen i AKU-ledigheten det siste halve året kan skyldes at bedre jobbmuligheter har ført til at flere nå melder seg på arbeidsmarkedet. Den registrerte ledigheten har holdt seg relativt stabil siden i fjor høst, justert for normale sesongvariasjoner. Ved utgangen av april var det registrert 78 300 helt ledige, eller 3,0 pst. av arbeidsstyrken. Dette er vel 6 000 flere enn i april i fjor. Det var i tillegg registrert i overkant av 21 000 personer på arbeidsmarkedstiltak rettet mot ledige med moderat bistandsbehov.

Bortfallet av etterspørsel har vært klart størst i typiske mannsdominerte næringer i denne lavkonjunktoren, og det er klart flest menn som har blitt arbeidsledige. Arbeidsledigheten er høyest innenfor industri og bygg og anlegg, på hhv. 5 og 7 pst., mens den innen undervisning er på bare 0,7 pst. Det er imidlertid nå færre nye ledige som registrerer seg hos NAV enn for ett år siden. Den mer stabile utviklingen gjenspeiles også i utviklingen i antall permitterte. Ved utgangen av april var 16 800 personer registrert som helt eller delvis permitterte, om lag 1 500 færre enn for ett år siden.

Utviklingen de siste månedene, og de økonomiske utsiktene framover, tilsier at AKU-ledigheten gjennom 2010 og 2011 kan ventes å stabilisere seg rundt $3\frac{1}{2}$ pst. Ledighetsanslaget for 2010 er nedjustert med $\frac{1}{4}$ prosentpoeng fra Nasjonalbudsjettet 2010. Nivået er klart under gjennomsnittet for de siste 20 årene på $4\frac{1}{4}$ pst. Også i internasjonal sammenheng er den norske ledigheten svært lav.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken og de budsjettpolitiske utfordringene

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en strategi for jevn og gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter til et nivå som kan opprettholdes over tid. Samtidig skal bruken av petroleumsinntekter det enkelte år tilpasses konjunktursituasjonen. Rammeverket legger således til rette for å bruke budsjettet til å stabilisere utviklingen i norsk økonomi, både på kort og lang sikt, jf. boks 3.1.

De første årene etter at handlingsregelen ble innført i 2001 var bruken av petroleumsinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet, høyere enn forventet realavkastning av utenlandsdelen av Statens pensjonsfond. Dette må ses i sammenheng med at fondet i noen år vokste langsommere enn forventet, samtidig som både internasjonal og norsk økonomi gikk inn i en lavkonjunktur i 2001. Fra 2003 til 2007 tok aktiviteten i norsk økonomi seg markert opp, samtidig som fondet vokste sterkt. Bruken av petroleumsinntekter økte i denne perioden klart mindre enn forventet fondsavkastning, og var i 2007 og 2008 mindre enn 4 pst. av fondskapitalen.

Handlingsregelen gir fleksibilitet i budsjettpolitikken. Denne fleksibiliteten ble i fjor utnyttet til å legge finanspolitikken om i kraftig ekspansiv retning for å dempe virkningene på norsk økonomi av finanskrisen og det internasjonale økonomiske tilbakeslaget. Regjeringens mål var å unngå en sterk økning i arbeidsledigheten. Den ekspansive finanspolitikken dempet det økonomiske tilbakeslaget, men har samtidig brakt bruken av oljeinntekter opp på et høyt nivå. Etter hvert som situasjonen i norsk økonomi normaliseres må bruken av oljeinntekter bringes tilbake til 4-prosentbanen, slik Regjeringen har varslet. En slik innretning av budsjettpolitikken vil legge til rette for en balansert utvikling i norsk økonomi ved å dempe presset mot rente, kronekurs og den delen av næringslivet som møter konkurranse fra utlandet.

Hensynet til bærekraften i budsjettpolitikken på lang sikt tilsier også at bruken av oljeinntekter

må bringes tilbake til 4-prosentbanen. Befolkningsutviklingen i Norge har de siste tiårene vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser, med en viss nedgang i andelen eldre. Dette er nå i ferd med å snu, og andelen eldre i befolkningen er økende, og vil etter hvert øke raskt. Selv med en forholdsvis høy oljepris og en pensjonsreform innenfor pensjonsforlikets rammer viser langsiktige budsjettframskrivninger at vi vil stå overfor store utfordringer i finanspolitikken i tiårene framover. Dagens sparing i Statens pensjonsfond vil dermed komme godt med etter hvert som utgiftene knyttet til en aldrende befolkning fullt ut kommer til syne.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2009

I statsregnskapet for 2009, som ble lagt fram for Stortinget 30. april, anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2009 til 110,0 mrd. kroner, jf. figur 3.1A. Anslaget er nedjustert med om lag 20 mrd. kroner fra Nasjonalbudsjettet 2010 og med 14,5 mrd. kroner fra nysaldert budsjett for 2009. Knappt 10 mrd. kroner av budsjettstyrkingen siden Nasjonalbudsjettet 2010 skyldes høyere anslag på strukturelle skatte- og avgiftsinntekter, mens drøyt 10 mrd. kroner skyldes lavere utgifter og økte inntekter utenom skatter.

Oppjusteringen av anslaget for strukturelle skatter må ses i lys av at innbetalte skatter og avgifter i 2009 ble 10,5 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010. Ny informasjon om utviklingen i norsk økonomi i denne perioden kan ikke i seg selv forklare denne sterke utviklingen i skatteinntektene. Samtidig har vi nå et mer helhetlig bilde av samvariasjonen mellom skattene og aktiviteten i norsk økonomi gjennom den markerte konjunktursyklusen de siste årene. Samlet sett tilsier dette bildet at det underliggende nivået på skatteinntektene er noe høyere relativt til aktiviteten i norsk økonomi enn tidligere lagt til grunn.

Selv om anslaget for bruken av oljeinntekter i 2009 er nedjustert fra i fjor høst, ligger det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet fortsatt betydelig over 4-prosentbanen. Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland i 2009, beregnet som 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året,

anslås til vel 91 mrd. kroner. Bruken av oljeinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, anslås dermed knapt 19 mrd. kroner over 4-prosentbanen i 2009.

Budsjettpolitikken i 2009 framstår fortsatt som meget ekspansiv selv om etterspørselsimpulsen fra budsjettet anslås noe lavere enn tidligere. Målt ved endringen i det strukturelle budsjettunderskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås budsjettimpulsen i 2009 nå til 2,1 prosentpoeng, mot 2,7 prosentpoeng i nysaldert budsjett for 2009 og 3,0 prosentpoeng i Nasjonalbudsjettet 2010.

Basert på statsregnskapet anslås den reelle, underliggende utgiftsveksten på statsbudsjettet til 5,6 pst. i 2009. Selv om dette er nesten 1 prosentpoeng lavere enn i nysaldert budsjett, er utgiftsveksten i 2009 svært høy i et historisk perspektiv, jf.

figur 3.1B. Nedjusteringen skyldes lavere utgifter i statsregnskapet for 2009 enn lagt til grunn i fjor høst.

Utenom inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten viser statsregnskapet for 2009 et underskudd på 96,6 mrd. kroner. Dette er 10,7 mrd. kroner lavere enn anslått i nysaldert budsjett og 21,5 mrd. kroner lavere enn anslaget i Nasjonalbudsjettet 2010. Nedjusteringene av det oljekorrigerede underskuddet skyldes dels høyere skatte- og avgiftsinntekter og dels lavere utgifter enn tidligere forventet.

Overføringen fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet fastsettes av Stortinget ved behandlingen av nysaldert budsjett. Siden det oljekorrigerede underskuddet i 2009 ble 10,7 mrd. kroner lavere enn anslått i nysaldert bud-

Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken

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

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

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

- *Statsbudsjettet skjermes fra virkningene av svingninger i petroleumspriser.* Innbetalinger fra petroleumsvirksomheten til staten plasseres i Statens pensjonsfond utland, mens det over tid er den forventede realavkastningen – anslått til 4 pst. – av fondet ved inngangen til budsjettåret som skal brukes. Dermed får kortsiktige endringer i olje- og gasspriser lite å si for budsjettpolitikken, samtidig som petroleumsformuen også kommer framtidige generasjoner til gode.
- *Retningslinjene legger til rette for en jevn innfasing av petroleumsinntekter over tid.* Ved store endringer i fondskapitalen, eller i forhold som påvirker det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, skal konsekvensene for bruken av petroleumsinntekter jevnes ut over

flere år. En jevn innfasing av petroleumsinntektene bidrar til å redusere faren for brå og unødvendig store omstillinger mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer.

- *Handlingsregelen lar de automatiske stabilisatorene i budsjettet få virke.* Bruken av petroleumsinntekter måles ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, og ikke det oljekorrigerede underskuddet. Dette innebærer at overføringene fra fondet til budsjettet tillates å øke når skatteinntektene faller i en lavkonjunktur, mens det er omvendt i en høykonjunktur. På den måten skjermes budsjettets utgiftsside fra konjunkturelle svingninger i skatteinntektene.
- *Retningslinjene åpner for at budsjettpolitikken kan benyttes til å stabilisere produksjon og sysselsetting.* I perioder med høy eller raskt stigende ledighet kan en bruke mer enn forventet realavkastning av fondskapitalen for å stimulere produksjon og sysselsetting. Motsatt vil det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy aktivitet i økonomien og knapphet på ledige ressurser.
- *Handlingsregelen bidrar til forutsigbarhet om bruken av petroleumsinntekter i norsk økonomi.* På den måten støtter rammeverket for finanspolitikken opp under pengepolitikken og legger et grunnlag for stabile forventninger, bl.a. i valutamarkedet.

Boks 3.2 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet

Det oljekorrigerede budsjettunderskuddet påvirkes ikke bare av budsjettpolitikken, men også av konjunktursituasjonen og enkelte andre forhold. For eksempel er skatteinntektene forbigående lave i en lavkonjunktur, mens utgiftene til arbeidsledighetstrygd er høye. I en høykonjunktur er det omvendt. Andre inntekts- og utgiftsposter kan også variere betydelig fra år til år uten at det er uttrykk for strukturelle endringer i budsjettet. Dette gjelder bl.a. statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank. I tillegg kan det oljekorrigerede underskuddet påvirkes av endringer i regnskapsmessige forhold.

Ved vurdering av budsjettpolitikken brukes det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, der en har korrigert for bl.a. virkningen av konjunkturutviklingen, som mål på den underliggende bruken av oljeinntekter. Handlingsregelen for budsjettpolitikken innebærer at det er dette underskuddet som over tid skal være lik forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. For å komme fra det oljekorrigerede til det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet gjøres følgende korreksjoner:

- For å justere den oljekorrigerede budsjettbalansen for virkningen av at konjunktorene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirkningene av at ulike skatte- og avgiftsarter avviker fra sine trendverdier. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen. Utviklingen i de beregnede aktivitetskorreksjonene i tabell 3.1 reflekterer at norsk økonomi er i en lavkonjunktur, men også at nedgangen startet fra et svært høyt aktivitetsnivå.
- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene og de anslåtte normalnivåene på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank. Fra og med 2002 og noen år framover blir det som ledd i en styrking av Norges Banks egenkapital ikke overført midler fra banken til statsbudsjettet.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. For 2010 er det innarbeidet en regnskapsmessig korreksjon knyttet til at ansvaret for øvrig riksveinett overføres fra staten til fylkeskommunene. I staten regnskapsføres utgiftene etter hvert som de betales, mens de i fylkeskommunene blir regnskapsført når de påløper. Den regnskapsmessige virkningen av omleggingen er holdt utenfor ved beregning av det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet for 2010. Som følge av dom i Høyesterett om oppgjør av latente skatteforpliktelser i rederiskatteordningen er det i tillegg innarbeidet regnskapsmessige korreksjoner for 2008, 2009 og 2010. For å gi et best mulig bilde av utviklingen over tid, innarbeides skattebortfallet på om lag 1¼ mrd. kroner i 2008 og 2009 som regnskapsmessige korreksjoner. I tillegg korrigeres det for en anslått refusjon til rederiene på 2½ mrd. kroner i 2010.

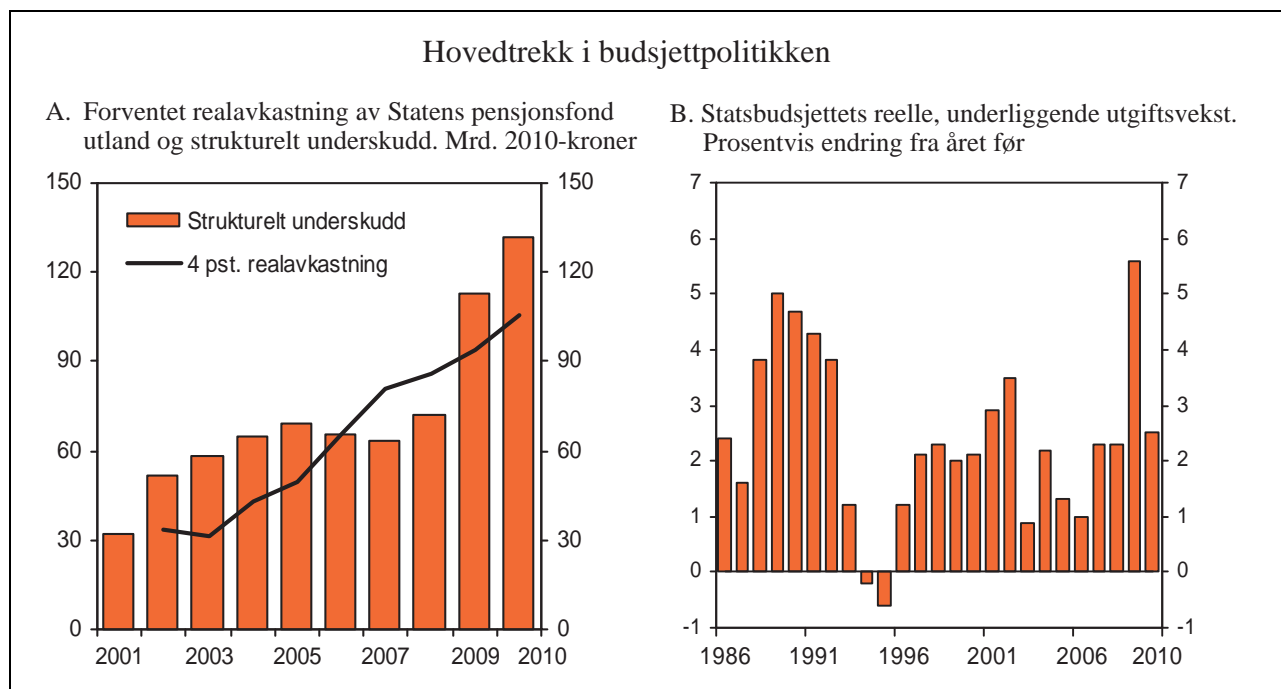
Det er gjort nærmere rede for beregningen av det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet i vedlegg 1.

Tabell 3.1 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	2007	2008	2009	2010
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-1 342	-11 797	-96 561	-139 629
- Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend	579	2 679	-1 835	-2 777
- Særskilte regnskapsforhold	3 238	1 156	-6 058	-3 000
- Aktivitetskorrigeringer	50 663	52 127	21 292	-2 378
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettoverskudd.....	-55 822	-67 759	-109 961	-131 474
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-3,4	-3,9	-6,0	-6,8
Endring fra året før i prosentpoeng ¹⁾	0,2	-0,5	-2,1	-0,8

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Kilde: Finansdepartementet

sjett, gjøres statsregnskapet for 2009 opp med et overskudd på 10,7 mrd. kroner.

Ifølge statsregnskapet for 2009 var statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten 279,8 mrd. kroner i fjor, som er om lag 6 mrd. kroner mer enn anslått i nysaldert budsjett. Sammen med statsregnskapets oljekorrigerte underskudd på 96,6 mrd. kroner og rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond på 91,3 mrd. kroner bidro dette til at det samlede overskuddet i statsregnskapet og Statens pensjonsfond ble 274,5 mrd. kroner i 2009, jf. tabell 3.2

Markedsverdien av kapitalen i Statens pensjonsfond utland utgjorde ved utgangen av 2009 om lag 2 642 mrd. kroner, som er knapt 45 mrd. kroner mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010. Forventet realavkastning i 2010 blir dermed 105,7 mrd. kroner, som er 1,8 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2010. Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond, der også kapitalen i Statens pensjonsfond Norge er inkludert, utgjorde 2 759 mrd. kroner ved utgangen av 2009.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2010

I Nasjonalbudsjettet 2010 ble det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2010 anslått til 148,5 mrd. kroner. Bruken av oljeinntekter lå dermed knapt 45 mrd. kroner over anslått realavkastning

av Statens pensjonsfond utland. Målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge innebar statsbudsjettet for 2010 en ekspansiv etterspørselsimpuls tilsvarende 0,6 prosentpoeng. Anslaget for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2010 ble ikke endret ved salderingen av budsjettet i Stortinget.

Basert på oppdatert informasjon om utviklingen i norsk økonomi og innbetalte skatter til og med mars 2010 er anslagene for skatter og avgifter fra Fastlands-Norge gjennomgått på nytt. Etter denne gjennomgangen er anslaget for strukturelle skatter i 2010 oppjustert med 10 mrd. kroner, dvs. om lag som for 2009. Det er da tatt hensyn til dom i Høyesterett om oppgjør av latente forpliktelser i rederiskatteordningen, som isolert sett reduserer de strukturelle skatteinntektene med knapt 1,3 mrd. kroner.

Anslaget for inntekter utenom skatter er oppjustert med 4 mrd. kroner fra saldert budsjett, i hovedsak knyttet til økte utbytteinntekter. Det foreligger også ny informasjon som påvirker utgiftssiden av statsbudsjettet for 2010. Budsjettforslaget innebærer at utgiftene settes ned med 3 mrd. kroner, hvorav forslag som reduserer utgiftene med om lag 0,4 mrd. kroner allerede er fremmet for Stortinget.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2010 anslås til 131,5 mrd. kroner, jf. figur 3.1A, som

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

	Regnskap		Anslag
	2008	2009	2010
Totale inntekter	1 182,6	1 051,9	1 027,0
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	437,7	304,5	287,2
1.1 Skatter og avgifter	245,2	169,0	154,6
1.2 Andre petroleumsinntekter	192,5	135,5	132,6
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	744,9	747,4	739,8
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	680,4	684,7	685,2
2.2 Andre inntekter	64,5	62,6	54,6
Totale utgifter	778,6	868,7	905,1
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet	21,8	24,7	25,7
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	756,7	843,9	879,4
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	404,1	183,2	121,9
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	415,9	279,8	261,5
= Oljekorrigert overskudd	-11,8	-96,6	-139,6
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	8,4	107,2	139,6
= Overskudd på statsbudsjettet	-3,4	10,7	0,0
+ Netto avsett i Statens pensjonsfond utland	407,5	172,6	121,9
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	103,1	91,3	108,2
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	507,2	274,5	230,1
Memo:			
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ¹	2 279,6	2 642,0	2 966,4
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ¹	2 367,4	2 759,0	3 090,4

¹ Ved utgangen av året.

Kilde: Finansdepartementet.

er 17 mrd. kroner lavere enn i Nasjonalbudsjettet 2010. Den ekspansive etterspørselsimpulsen i 2010 anslås til 0,8 prosentpoeng, som er 0,2 prosentpoeng høyere enn lagt opp til i Nasjonalbudsjettet 2010. Denne økningen må ses i sammenheng med at det strukturelle underskuddet er nedjustert både for 2009 og 2010, men mest for 2009. For de to årene 2009 og 2010 sett under ett anslås etterspørselsimpulsen fra finanspolitikken nå $\frac{3}{4}$ prosentpoeng lavere enn i Nasjonalbudsjettet 2010. For 2010 anslås avstanden til 4-prosentbanen til knapt 26 mrd. kroner, mot nærmere 45 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2010.

Den underliggende realveksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 2½ pst. fra 2009 til 2010, tilsvarende om lag 21 mrd. kroner. Den nominelle veksten er da anslått til 5,6 pst., mens prisveksten er beregnet til 3,0 pst. Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, dagpen-

ger til arbeidsledige og renter utenfor. For å gjøre utgiftene sammenliknbare over tid er det i tillegg korrigeret for ekstraordinære endringer og enkelte regnskapsmessige forhold.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 261,5 mrd. kroner i 2010. Med et oljekorrigert budsjettunderskudd i 2010 på 139,6 mrd. kroner, blir nettoavsetningen til utenlandsdelen av Statens pensjonsfond 121,9 mrd. kroner. Anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er oppjustert med drøyt 41 mrd. kroner sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2010, i hovedsak knyttet til økt anslag for gjennomsnittlig oljepris i 2010.

Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond anslås til 230,1 mrd. kroner i 2010. Markedsverdien av den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond anslås til 3 090 mrd. kroner ved utgangen av 2010, hvorav om lag 2 966 mrd. kroner er i utenlandsdelen.

Tabell 3.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Endringer i inntekter og utgifter i 2009 fra saldert budsjett til regnskap. Mill. kroner

	1 Saldert budsjett	2 Vedtatt tiltaks- pakke	3 Nysaldert budsjett	4 Endring	5 = 3 + 4 Regnskap	6 = 5 - 1 Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	773 122	743 943	741 508	5 868	747 376	-25 746
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	702 793	675 843	681 752	2 997	684 749	-18 045
Renteinntekter.....	23 908	23 925	20 059	-695	19 364	-4 544
Andre inntekter.....	46 420	44 174	39 697	3 566	43 264	-3 157
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	821 772	842 311	848 729	-4 792	843 937	22 165
Renteutgifter.....	20 468	20 468	20 857	-557	20 300	-168
Dagpenger.....	5 133	7 367	9 730	47	9 777	4 644
Andre utgifter.....	796 171	814 476	818 142	-4 281	813 861	17 690
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-48 650	-98 368	-107 221	10 660	-96 561	-47 911
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten ..	394 840	275 940	273 797	5 997	279 794	-115 046
E Avsetning i Statens pensjonsfond utland.....	346 190	177 572	166 576	5 997	172 573	-173 617
F Overskudd før lånetransaksjoner (C+D-E) ...	0	0	0	10 660	10 660	10 660
G Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond.....	87 200	91 300	108 400	-17 145	91 255	4 055
H Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F+G)	433 390	268 872	274 976	-489	274 488	-158 902

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Endringer i inntekter og utgifter i 2010 fra saldert budsjett til Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

	Saldert budsjett	Endring	Revidert nasjonal- budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter.....	729 316	10 472	739 788
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	677 031	8 130	685 160
Renteinntekter	19 827	-1 669	18 158
Andre inntekter.....	32 459	4 011	36 470
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	883 096	-3 679	879 417
Renteutgifter	20 421	285	20 705
Dagpenger.....	13 170	-940	12 230
Andre utgifter.....	849 506	- 3024	846 482
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-153 780	14 151	-139 629
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	220 389	41 108	261 497
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)	66 609	55 258	121 867
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	105 600	2 600	108 200
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F)	172 209	57 858	230 067

Kilde: Finansdepartementet.

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

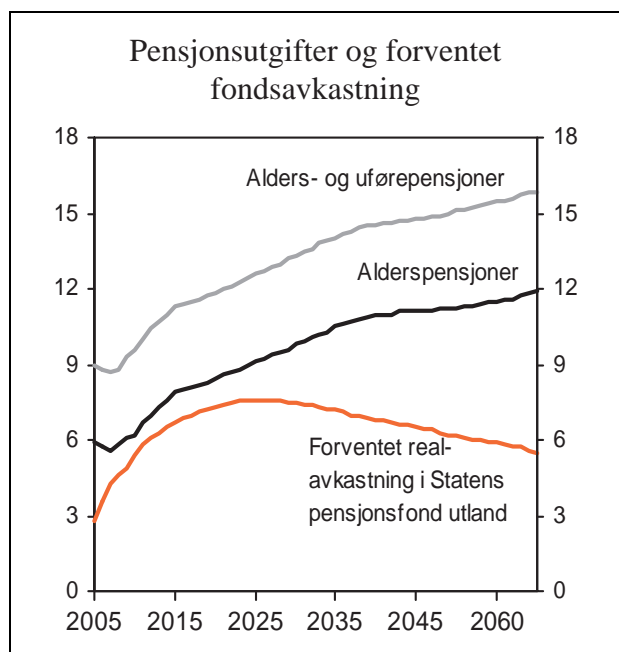
	2008	2009	2010
<i>Mrd. kroner</i>			
Statens forpliktelser til alderspensjoner fra folketrygden ¹	4 257	4 523	4 771
Markedsverdien av Statens pensjonsfond	2 367	2 759	3 090
<i>Prosent av BNP Fastlands-Norge</i>			
Statens forpliktelser til alderspensjoner fra folketrygden ¹	234,2	244,0	246,1
Markedsverdien av Statens pensjonsfond	130,2	148,8	159,4
<i>Memo</i>			
Statens pensjonsfond som andel av Statens forpliktelser til alderspensjoner i folketrygden (prosent)	55,6	61,0	64,8

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.1.4 Statens pensjonsfond og statens pensjonsforpliktelser i folketrygden

Formålet med Statens pensjonsfond er å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter og understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter. Dette er viktige hensyn, fordi utgiftene til



Figur 3.2 Folketrygdens pensjonsutgifter og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

pensjoner, helse og omsorg vil stige kraftig i årene framover som følge av en aldrende befolkning, mens petroleumsinntektene om noen år vil falle markert. Gjennom sparing i Pensjonsfondet bygger staten opp betydelige økonomiske reserver. Slik kan vi legge til rette for å unngå en for sterk økning i den finansielle belastningen for de yrkesaktive eller en kraftig nedprioritering av andre velferdsoppgaver for å dekke utgiftene som følger med aldringen av befolkningen, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.2.2.

Pensjonene i folketrygden finansieres løpende over statsbudsjettet etter hvert som de kommer til utbetaling. Bærekraften i pensjonssystemet må derfor ses i sammenheng med offentlige finanser for øvrig. Selv om avkastningen av pensjonsfondet ikke er øremerket pensjoner, gir sparingen i fondet et viktig bidrag til en langsiktig forsvarlig finanspolitikk. Et større pensjonsfond vil isolert sett gi grunnlag for høyere løpende inntekter fra fondet i framtiden. Det vil bidra til å lette håndteringen av de statsfinansielle utfordringene.

Verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige alderspensjoner fra folketrygden ble i Nasjonalbudsjettet 2010 anslått til om lag 4 520 mrd. kroner ved utgangen av 2009. Forpliktelsene anslås å øke med om lag 250 mrd. kroner til vel 4 770 mrd. kroner ved utgangen av 2010, jf. tabell 3.5. Anslagene er basert på det nye alderspensjonssystemet i folketrygden og middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskriving fra 2009. I tillegg kommer statens forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden som

anslås til omlag 1 100 mrd. kroner ved utgangen av 2010. Statens pensjonsforpliktelser i Statens pensjonskasse er heller ikke medregnet. Aldringen av befolkningen vil også øke andre aldersrelaterte utgifter, jf. avsnitt 3.2.2.

Statens pensjonsfond anslås å utgjøre 61,4 pst. av folketrygdens alderspensjonsforpliktelser ved utgangen av 2010, mot 59,6 pst. ved utgangen av 2009. De nærmeste årene ventes avkastningen i Statens pensjonsfond utland å øke om lag i takt med statens utgifter til alderspensjoner i folketrygden. Etter hvert vil imidlertid inntektene fra petroleumsvirksomheten avta, og dette vil trekke veksten i fondskapitalen ned. Om noen år vil folketrygdens alderspensjoner øke vesentlig sterkere enn forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, jf. figur 3.2. Over tid vil dermed pensjonsfondets avkastning utgjøre en gradvis avtakende andel av folketrygdens pensjonsutgifter.

3.1.5 Budsjettpolitikken på mellomlang sikt

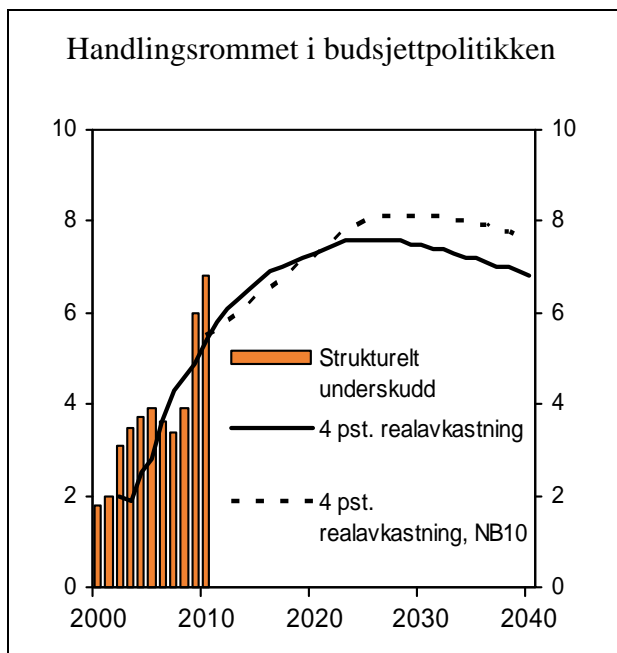
Over tid bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken i hovedsak av utviklingen i skattegrunnlagene i fastlandsøkonomien, bindinger på utgifts- og inntektssiden fra tidligere vedtak og utviklingen i forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. For de nærmeste årene framover påvirkes i tillegg handlingsrommet av at bruken av oljeinntekter nå ligger over 4-prosentbanen, og må bringes tilbake til banen etter hvert som situasjonen i norsk økonomi normaliseres.

Økonomisk vekst innebærer at skattegrunnlagene øker, og for gitt skatte- og avgiftssystem øker derfor skatte- og avgiftsinntektene over tid. Den underliggende veksten i skattegrunnlagene anslås å styrke budsjettet med i størrelsesorden 11 mrd. kroner per år de nærmeste årene, som er noe høyere enn tidligere anslått. I dette anslaget er det tatt

Tabell 3.6 Statens Pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2010-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 4 pst. banen	I pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	I pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	22,8	-	32,1	-	2,0	5,9
2002	619,3	24,8	38,2	33,4	51,6	18,2	3,1	6,2
2003	604,6	24,2	45,0	31,3	58,3	27,0	3,5	7,4
2004	847,1	33,9	51,7	42,6	65,1	22,4	3,7	6,1
2005	1 011,5	40,5	56,3	49,5	68,9	19,4	3,9	5,6
2006	1 390,1	55,6	55,4	65,7	65,5	-0,2	3,6	4,0
2007	1 782,8	71,3	55,8	80,7	63,2	-17,5	3,4	3,1
2008	2 018,5	80,7	67,8	86,2	72,4	-13,9	3,9	3,4
2009	2 279,6	91,2	110,0	93,9	113,2	19,3	6,0	4,8
2010	2 642,0	105,7	131,5	105,7	131,5	25,8	6,8	5,0
2011	2 966,4	118,7	-	115,2	-	-	-	-
2012	3 292,1	131,7	-	123,7	-	-	-	-
2013	3 605,3	144,2	-	131,1	-	-	-	-
2014	3 914,4	156,6	-	137,7	-	-	-	-
2015	4 240,5	169,6	-	144,3	-	-	-	-
2016	4 557,5	182,3	-	150,0	-	-	-	-
2017	4 889,3	195,6	-	155,6	-	-	-	-
2018	5 225,8	209,0	-	160,9	-	-	-	-
2019	5 577,9	223,1	-	166,1	-	-	-	-
2020	5 932,1	237,3	-	170,8	-	-	-	-

¹ I framskrivningen av fondskapitalen er det for årene fra og med 2011 beregningsteknisk forutsatt et årlig uttak fra fondet svarende til det strukturelle underskuddet i 2010, inntil en er tilbake på 4 pst. av fondskapitalen.



Figur 3.3 Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland og strukturelt, oljekorrigert underskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

hensyn til at økte reallønninger trekker i retning av at prisveksten for statsbudsjettets utgifter er sterkere enn prisveksten for skattegrunnlagene.

Selv med en videreføring av dagens nivå på offentlig finansierte velferdsordninger ligger det an til betydelig økte utgifter på statsbudsjettet i årene framover. Dette er bl.a. et resultat av folketrygdens regelverk, kombinert med en befolkningsutvikling med stadig flere eldre. Etter hvert vil også behovet for helse- og omsorgstjenester øke kraftig. For årene 2011–2013 anslås folketrygden å gi økte utgifter på nærmere 9 mrd. 2010-kroner per år, bl.a. som følge av flere eldre. Til sammenlikning økte utgiftene med snaut 6 mrd. 2010-kroner i gjennomsnitt per år fra 2005 til 2009. På lengre sikt er veksten i de aldersrelaterte utgiftene på statsbudsjettet klart sterkere enn den underliggende veksten i skatteinntektene.

Ifølge retningslinjene for budsjettpolitikken skal bruken av petroleumsinntekter over tid følge utviklingen i forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Sammenliknet med anslagene i Nasjonalbudsjettet 2010 er den beregnede avstanden til 4-prosentbanen redusert med om lag 20 mrd. kroner i 2009 og 17 mrd. kroner i 2010, til henholdsvis 19 mrd. kroner og knapt 26 mrd. kroner, jf. tabell 3.6. Økningen i avstanden til 4-prosentbanen fra 2009 til 2010 er knapt 2 mrd.

kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010.

De nærmeste årene framover ligger det an til en årlig vekst i avkastningen av Statens pensjonsfond utland på om lag 8 mrd. kroner. Isolert sett vil dette bidra til å redusere avstanden mellom det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet og 4-prosentbanen. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2010 anslås litt i overkant av anslått forventet fondsavkastning for 2013. Det understrekes at anslagene er usikre.

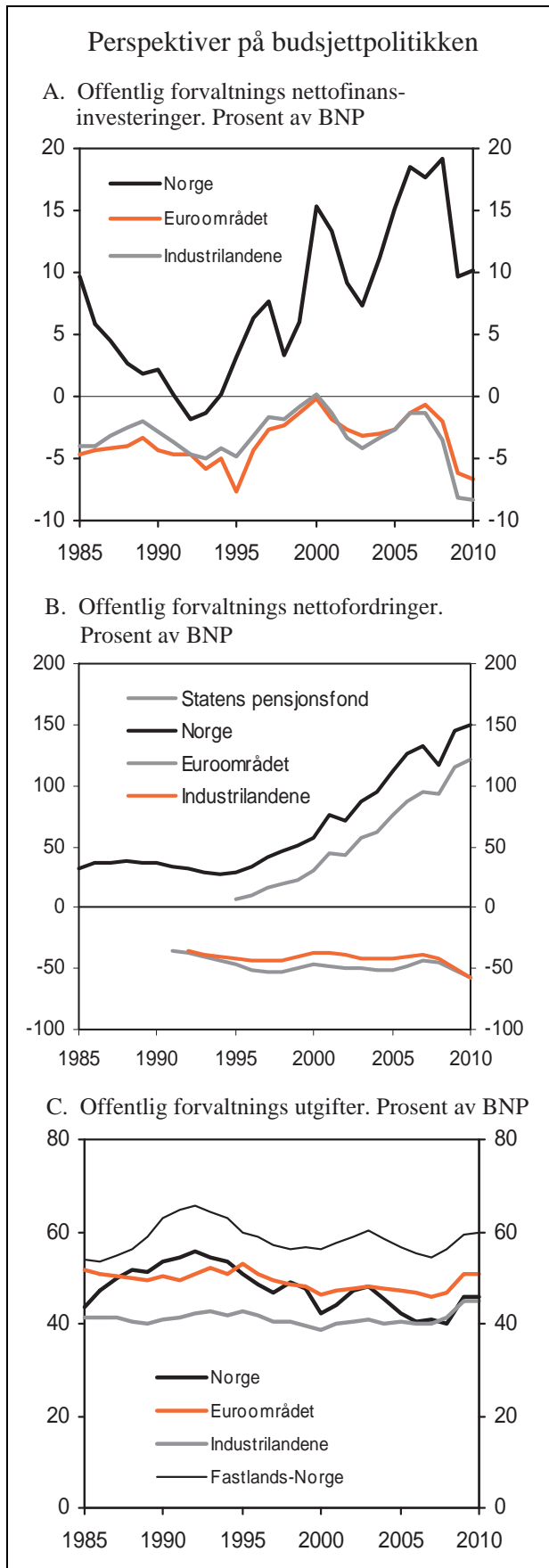
Anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er nedjustert for årene etter 2015, bl.a. som følge av økte investeringskostnader. Dette gir svakere utvikling i fondskapitalen litt framover i tid enn tidligere lagt til grunn. Finansieringsbidraget fra fondet anslås etter dette å nå en topp rundt 2025 tilsvarende vel 7½ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Dette er om lag ½ prosentpoeng lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010, jf. figur 3.3. For 2040 er finansieringsbidraget nedjustert med nesten 1 prosentpoeng. Samtidig anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2010 å utgjøre 6,8 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, en nedjustering på 1 prosentpoeng siden Nasjonalbudsjettet 2010. Det meste av rommet for økt bruk av oljeinntekter i norsk økonomi ligger dermed bak oss, selv om anslaget for bruken av oljeinntekter i 2010 er justert ned.

3.2 Utviklingstrekk i offentlige finanser

3.2.1 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

Høye petroleumsinntekter har siden midten av 1990-tallet bidratt til betydelige overskudd i offentlig forvaltning i Norge. For 2010 anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning til 258,2 mrd. kroner, tilsvarende vel 10 pst. av BNP. Dette er noe høyere enn i 2009, men klart lavere enn i 2008 og også lavere enn gjennomsnittet for de foregående ti årene, jf. figur 3.4A. Nedgangen i nettofinansinvesteringene fra 2008 til 2009 skyldes dels lavere inntekter fra petroleumsvirksomheten og dels høyere oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet som følge av det økonomiske tilbakeslaget.

Nettofinansinvesteringer er en sentral referansekategori ved internasjonale sammenlikninger av offentlige finanser. I euroområdet har offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer gjennomgående vært negative de siste 20 årene. Finanskrisen



Figur 3.4 Perspektiver på budsjettpolitikken

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

og det internasjonale konjunkturtilbakeslaget har bidratt til ytterligere nedgang i nettofinansinvesteringene i euroområdet, både som følge av såkalte automatiske stabilisatorer og som følge av aktive tiltak for å dempe nedgangskonjunkturen.

I tillegg til statsbudsjettet omfatter offentlig forvaltning andre stats- og trygderegnskaper og kommuneforvaltningen, jf. tabell 3.7. I kommuneforvaltningen var det i 2006 om lag balanse mellom inntekter og utgifter. Sterk vekst i driftsutgifter og bruttorealinvesteringer, samt tap på finansielle plasseringer, bidro til at nettofinansinvesteringene falt til drøyt -22 mrd. kroner i 2009. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen anslås til drøyt -20 mrd. kroner i 2010.

Som følge av høye inntekter fra petroleumsvirksomheten og store avsetninger i Statens pensjonsfond utland har offentlig forvaltnings nettofordringer økt de siste årene. Ved utgangen av 2010 anslås markedsværdien av offentlig forvaltnings nettofordringer, medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, til drøyt 3 800 mrd. kroner, som tilsvarer om lag 150 pst. av BNP, jf. figur 3.4B. Siden 1995 er nettofordringene målt som andel av BNP mer enn femdoblet. Veksten har i hovedsak funnet sted i Statens pensjonsfond, som har økt fra i underkant av 7 pst. av BNP i 1995 til anslagsvis 122 pst. i 2010.

Offentlige utgifter som andel av BNP benyttes av og til som en grov indikator på størrelsen på offentlig forvaltning. Målt som andel av fastlands-BNP anslås de offentlige utgiftene i Norge å øke i 2009 og 2010. Nivået på offentlige utgifter i 2010 er om lag på linje med nivået under nedgangskonjunkturen i 2002–2003, og lavere enn under nedgangskonjunkturen tidlig på 1990-tallet, jf. figur 3.4C.

I internasjonal sammenheng framstår de offentlige utgiftene i Norge som forholdsvis høye når de måles som andel av fastlands-BNP. Forskjeller i offentlige utgiftsandeler mellom land gjenspeiler ulik arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor. Blant annet er det stor forskjell mellom land når det gjelder det offentliges ansvar for alderspensjoner. I tillegg er det ulik praksis mellom land for beskatning av pensjoner og andre overføringer. Landene baserer seg også i ulik grad på bruk av skattefradrag (skatteutgifter) som et alternativ til offentlige overføringer. Slike forskjeller påvirker bruttotallene for både offentlige utgifter og inntekter.

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

	2008	2009	2010
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi.....	516 341	255 399	281 558
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	507 186	274 488	230 067
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet.....	-11 797	-96 561	-139 629
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	415 866	279 794	261 497
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond.....	103 117	91 255	108 200
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	-1 332	2 438	2 934
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	10 487	-21 526	48 557
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-31 656	-23 348	-23 396
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-25 892	-22 240	-20 142
Avvik mellom påløpte og bokførte skatter mv.....	-5 764	-1 108	-3 254
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B)	484 685	232 051	258 162
Målt som andel av BNP	19,1	9,6	10,2

¹ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter, blant annet knyttet til petroleumsvirksomhet. Det er videre korrigert for at kapitalinnskudd i forretningsdrift, herunder statlig petroleumsvirksomhet, regnes som finansinvesteringer i nasjonalregnskapet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.2.2 Langsiktige utfordringer i finanspolitikken

De siste tiårene har velferdsordningene blitt betydelig utvidet og forbedret uten en tilsvarende økning i skattenivået. Dette har vært mulig fordi en gunstig befolkningsutvikling og økt yrkesdeltakelse, i første rekke blant kvinner, har bidratt til å styrke offentlige finanser. I tillegg har bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet økt fra null tidlig på 1970-tallet til om lag 6¾ pst. av fastlands-BNP i 2010.

Middelalternativet i siste befolkningsframskrivning fra Statistisk sentralbyrå viser at det nå kan ventes en vedvarende økning i andelen eldre i befolkningen, fra i overkant av 20 per 100 personer i yrkesaktiv alder i dag til i overkant av 40 per 100 personer i 2060, jf. figur 3.5A. Fram mot 2020 ventes andelen eldre å øke til i overkant av 25 per 100 personer i yrkesaktiv alder. Økningen i andelen eldre skyldes først og fremst økt forventet levealder. Siden Folketrygdloven ble vedtatt i 1967 har forventet levealder ved fødsel økt med mer enn 6½ år i Norge. I middelalternativet er det lagt til grunn at levealderen for nyfødte vil øke med ytterligere om lag 8 år fram til 2060.

Figur 3.5B viser at offentlige velferdsordninger i all hovedsak finansieres av befolkningen i yrkesaktiv alder, mens barn, ungdom og eldre er netto mottakere av offentlig finansierte ytelser. Aldersprofilen på nettooverføringene innebærer at end-

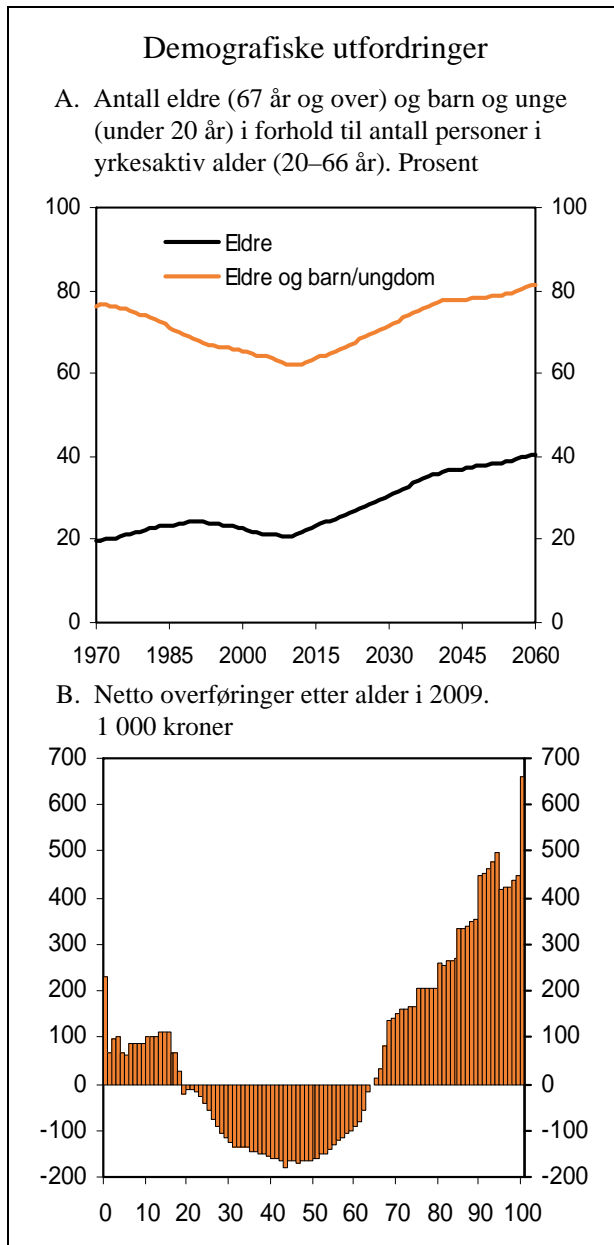
ringer i befolkningen kan få store konsekvenser for utviklingen i offentlige finanser.

I årene framover vil aldringen av befolkningen føre til svakere vekst i arbeidsstyrken og dermed lavere vekst i offentlige inntekter per innbygger og høyere vekst i aldersrelaterte utgifter. Veksten i offentlige utgifter vil etter hvert være høyere enn veksten i verdiskaping og skattegrunnlag, selv om de siste tiårenes vekst i dekningsgrader og ressursbruk per bruker skulle stoppe opp. Dette bildet er forholdsvis robust overfor de ulike alternativene for framskrivning av befolkningen fra Statistisk sentralbyrå. Samtidig er rommet for ytterligere innfasing av oljeinntekter begrenset.

Over tid må offentlige inntekter og utgifter balansere. Handlingsregelen er utformet med sikte på en langsiktig forvaltning av petroleumsformuen, slik at den også skal komme framtidige generasjoner til nytte. Den sparingen som følger av handlingsregelen er imidlertid ikke i seg selv tilstrekkelig for å sikre bærekraftige offentlige finanser.

I Nasjonalbudsjettet 2010 ble det framtidige finansieringsbehovet for offentlig forvaltning anslått til i overkant av 6 pst. av fastlands-BNP i 2060. Det betyr at det på lengre sikt må gjennomføres tiltak i denne størrelsesorden som enten begrenser offentlige utgifter eller øker offentlige inntekter.

Siden framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 2010 er anslaget for statens framtidige netto kon-



Figur 3.5 Demografiske utfordringer

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

tantstrøm fra petroleumsvirksomheten noe nedjustert. Dette bidrar isolert sett til å øke de langsiktige finansieringsutfordringene. På den annen side er også anslaget for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2010 nedjustert. Lavere utgangsnivå for bruk av oljeinntekter gir isolert sett økt handlingsrom i årene framover.

Framskrivningene omtalt ovenfor er basert på at dagens velferdsordninger videreføres med samme dekningsgrad og ressursbruk per bruker som i dag. Skal den norske velferdsmodellen videreføres, må imidlertid viktige fellesskapsløsninger videreutvikles i lys av de krav og forventninger

som følger med økt velstand. Høyere inntektsnivå i samfunnet vil øke etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige tjenester som i dag finansieres av det offentlige. En fortsatt utbygging av offentlige velferdsordninger vil stille budsjettpolitikken overfor ytterligere finansieringsutfordringer på lang sikt.

Analysene i Perspektivmeldingen 2009 understreket betydningen av høy yrkesdeltakelse for bærekraften i de offentlige velferdsordningene. En høy arbeidsinnsats per innbygger gir store skattegrunnlag og høye offentlige inntekter. Når færre personer står utenfor arbeidsstyrken, kan også offentlige utgifter reduseres, fordi utgiftene til stønader reduseres. Samtidig øker skatteinntektene. Den vedtatte pensjonsreformen er i denne sammenhengen svært viktig fordi den gir insentiver til økt arbeidsinnsats. I tillegg kommer at deltakelse i arbeidslivet bidrar til økt velferd for den enkelte, både fordi inntekten øker og fordi arbeidslivet er en viktig arena for sosial inkludering. Velferdseffektene av økt yrkesdeltakelse blant grupper som i dag mottar pensjon eller trygd, er således store.

Regjeringen har tatt initiativ til en nasjonal debatt om samarbeid for arbeid, som skal bidra til å hindre utstøting fra arbeidslivet, øke tilgangen til kvalifisert arbeidskraft og utvikle et framtidsrettet næringsliv i hele landet. Dette er viktige mål for å sikre bærekraften i de offentlige velferdsordningene i tiårene framover.

3.3 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Sentrale utviklingstrekk

Det har vært en forholdsvis sterk realvekst i kommunesektorens inntekter de siste årene, jf. figur 3.7A. For perioden 2005 til 2010 anslås den gjennomsnittlige årlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til om lag 2,8 pst., tilsvarende i overkant av 40 mrd. 2010-kroner for femårsperioden sett under ett. Til sammenlikning anslås gjennomsnittlig årlig realinntektsvekst i perioden 1990–2005 til 2,3 pst. Om lag halvparten av veksten i inntektene etter 2005 har kommet i form av økte frie inntekter.

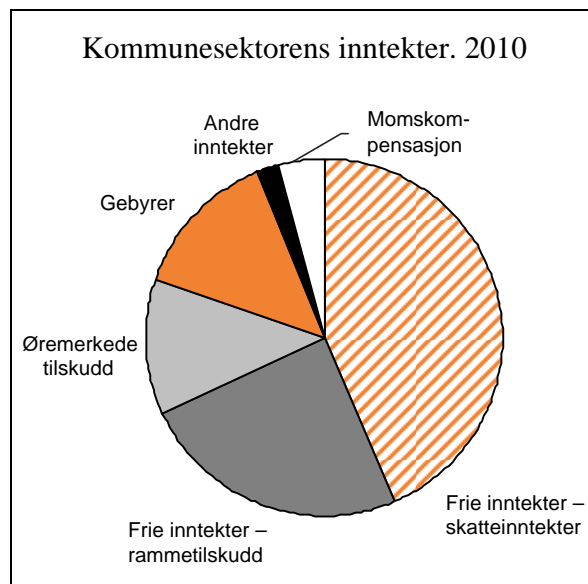
Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Tjenesteproduksjonen i kommunesektoren har økt betydelig gjennom de siste 20 årene, jf. figur 3.7B, både som følge av forbedringer av eksisterende tjenestetilbud og utvidelser av kommunesektorens oppgaver. Foreløpige nasjonalregnskapstall viser at sysselsettingen i kommunal sek-

Boks 3.3 Kommunesektorens inntekter i 2010

Virksomheten i kommunesektoren styres i hovedsak gjennom de inntektsrammene som Stortinget fastsetter i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Kommuner og fylkeskommuner har selv ansvar for å tilpasse sin ressursbruk og tjenesteproduksjon til de fastsatte inntektsrammene, gitt gjeldende lover og regelverk. Det innebærer at kommunene og fylkeskommunene må foreta nødvendige prioriteringer mellom de ulike oppgavene og utnytte ressursene effektivt. Samtidig har staten et overordnet ansvar for at det er samsvar mellom de oppgaver som kommunesektoren pålegges og de ressurser som gjøres tilgjengelige.

Kommunesektorens samlede inntekter i 2010 anslås til i overkant av 330 mrd. kroner. Om lag to tredjedeler av inntektene gis som frie inntekter. De frie inntektene består dels av skatteinntekter og dels av rammetilskudd fra staten, jf. figur 3.6. I tillegg mottar kommunene øremerkede tilskudd fra staten. Regjeringen mener finansiering gjennom øremerkede tilskudd som hovedregel skal være forbeholdt viktige nasjonale satsingsområder i en oppstartsfase eller finansiering av oppgaver som et lite utvalg av kom-

munene har ansvar for. Kommunesektoren har videre inntekter fra bl.a. avgifter, gebyrer og tilskudd fra staten gjennom momskompensasjonsordningen.



Figur 3.6 Kommunesektorens inntekter. 2010

Kilde: Finansdepartementet.

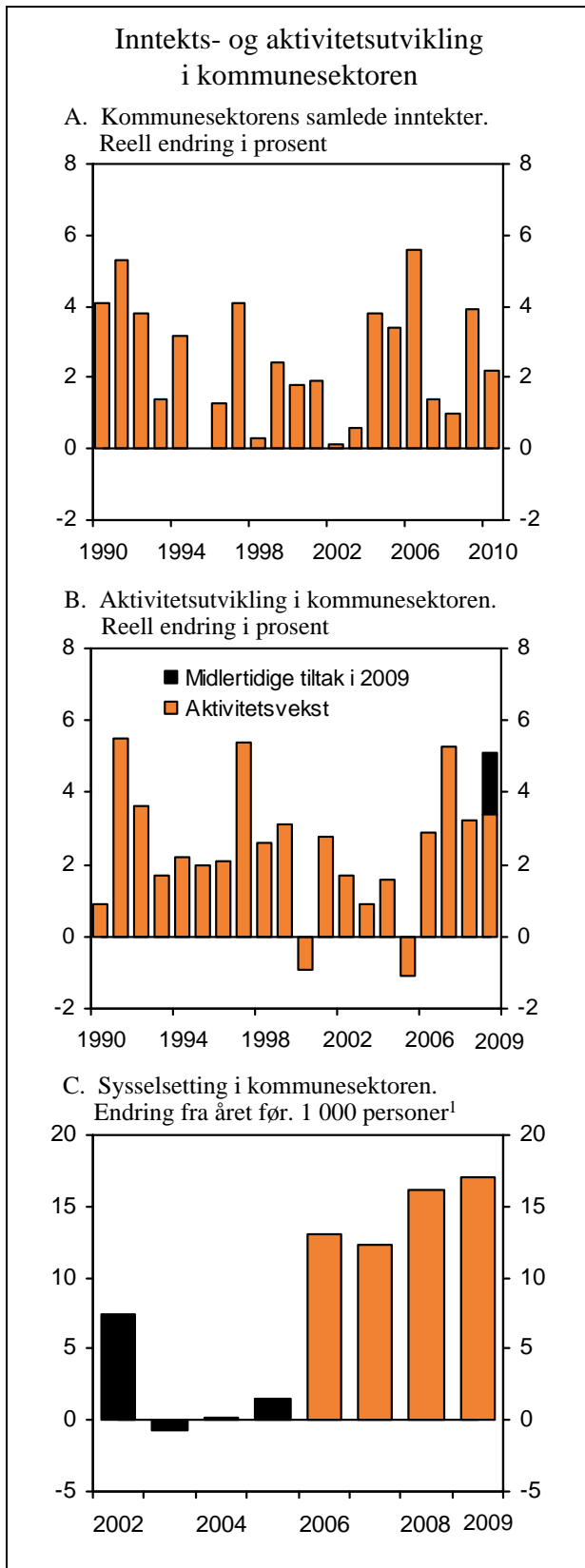
tor økte med om lag 17 000 personer fra 2008 til 2009, tilsvarende 3,5 pst., jf. figur 3.7C. I 4. kvartal 2009 var det sysselsatt rundt 513 000 personer i kommuneforvaltningen, som er om lag 65 000 flere enn i 4. kvartal 2005. Foreløpige tall tyder på at investeringene økte reelt med om lag 11 pst. i 2009, eller rundt 7 pst. dersom investeringstilskuddet på 4 mrd. kroner i den finanspolitiske tiltakspakken holdes utenom.

Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge har kommunesektorens inntekter og konsum vært forholdsvis stabile over tid. Disse andelene økte i 2009, noe som må ses på bakgrunn av styrkingen av kommuneøkonomien og nedgangen i fastlands-BNP som følge av konjunkturtilbakeslaget i norsk økonomi. Kommunesektorens inntekter tilsvarte i fjor i underkant av 18 pst. av fastlands-BNP, mens sysselsettingen i sektoren utgjorde om lag 15 pst. av samlet antall utførte timeverk. Målt i antall sysselsatte personer er kommunesektorens andel noe høyere, i overkant av 19 pst. Dette skyldes en forholdsvis stor andel deltidsansatte i sektoren.

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) betrakter

netto driftsresultat som hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat uttrykker hvor mye kommunene og fylkeskommunene kan disponere til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Ifølge TBU bør netto driftsresultat over tid være på om lag 3 pst. av kommunesektorens driftsinntekter for at sektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer.

For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat i 2009 til om lag 3 pst. av inntektene, jf. figur 3.8A. Dette er en betydelig forbedring fra resultatet i 2008 på 0,4 pst. Lavere finansutgifter er anslått til å ha bidratt med drøyt 1½ prosentpoeng av denne bedringen. Nedgangen i finansutgifter skyldes dels lavere rente og dels betydelige kursgevinster på verdipapirer i 2009. Kommunene utenom Oslo hadde i 2009 et samlet netto driftsresultat på 2,7 pst., mens netto driftsresultatet i Oslo var 3,2 pst. For fylkeskommunene var netto driftsresultatet i 2009 på 4,4 pst.



Figur 3.7 Inntekts- og aktivitetsutvikling i kommunesektoren

¹ Tallene for 2002 og 2004 er korrigert for overføring av henholdsvis spesialisthelsetjenesten og barnevern, familievern og rusomsorg fra fylkeskommunene til staten.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

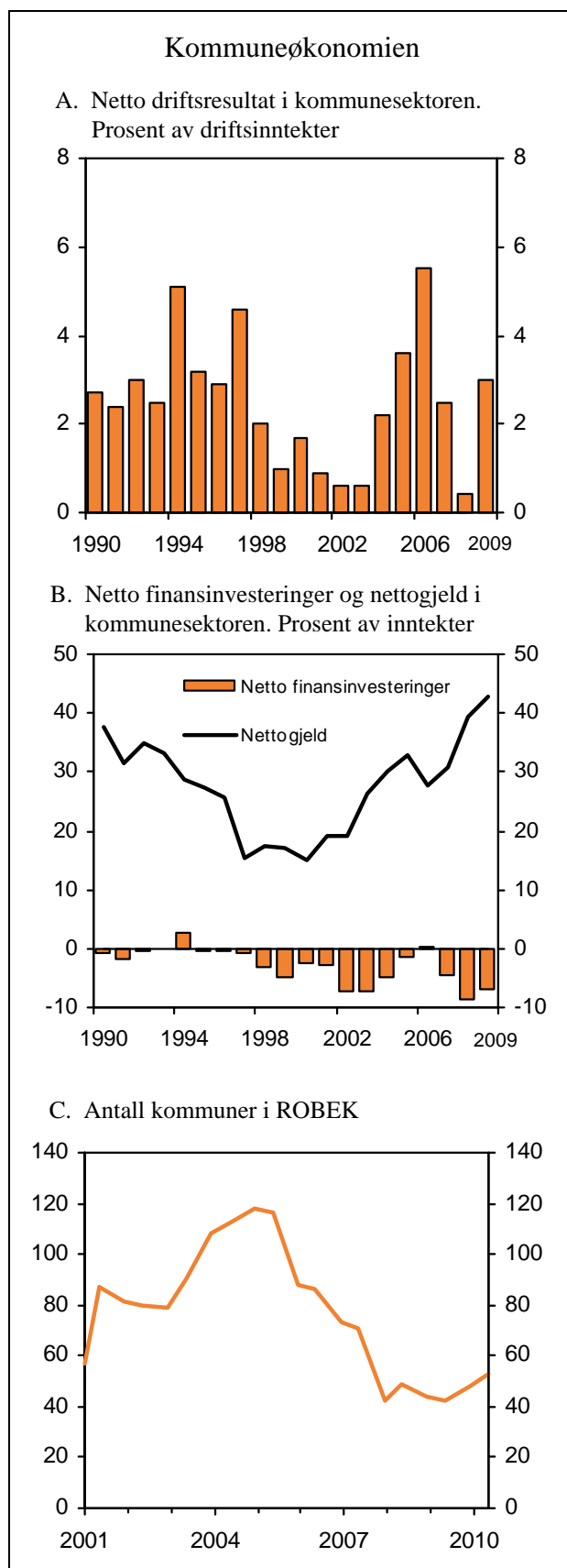
Kommunesektorens nettofinansinvesteringer framkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til realinvesteringer medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Nettofinansinvesteringene anslås ut fra foreløpige kommuneregnskapstall å ligge på om lag -22 mrd. kroner i 2009, tilsvarende et underskudd på i underkant av 7 pst. av kommunesektorens inntekter, jf. figur 3.8B. Dette er en bedring fra 2008, da underskuddet tilsvarte nærmere 9 pst. av inntektene. De betydelige underskuddene må ses i sammenheng med et høyt nivå på realinvesteringene, som har steget reelt med over 35 pst. de siste fire årene. Flere år med høye realinvesteringer har bidratt til at nettogjelden i kommunesektoren har steget til over 40 pst. av inntektene i 2009. En må tilbake til slutten av 1980-tallet for å finne en tilnærmet like høy gjeldsgrad.

Utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene gjenspeiles også i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), som viser antall kommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler. Antall kommuner i registeret avtok fra en topp på 118 registrerte kommuner i andre halvår 2004 til 42 i andre halvår 2007, jf. figur 3.8C. Antall registrerte kommuner har siden holdt seg på et forholdsvis lavt nivå. Ved inngangen til mai i år var det registrert 53 kommuner i ROBEK. Det er for tiden ingen fylkeskommuner i registeret.

3.3.2 Kommuneforvaltningens inntekter i 2010

I Nasjonalbudsjettet for 2010 ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslått til om lag 8,0 mrd. kroner, tilsvarende 2,6 pst., regnet fra anslått inntektsnivå for 2009 i Revidert nasjonalbudsjett 2009. De frie inntektene ble anslått å øke reelt med rundt 4,2 mrd. kroner. Vekstanslagene i Nasjonalbudsjettet 2010 var dermed høyere enn varslet i Kommuneproposisjonen 2010, jf. tabell 3.8. Målt ut fra daværende anslag på regnskap for 2009, der det ble tatt hensyn til oppjustering av skatteanslagene for 2009, samt en økning i det statlige tilskuddet til ressurskrevende tjenester, ble veksten i samlede inntekter anslått til 6,0 mrd. kroner i 2010, mens de frie inntektene ble anslått å øke med 3,0 mrd. kroner.

Foreløpige regnskapstall viser at skatteinntektene til kommunesektoren i 2009 samlet sett ble knapt 0,5 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2010. Nedjusteringen må ses i



Figur 3.8 Perspektiver på kommuneøkonomien

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet.

sammenheng med skatteavregning og likning for inntektsåret 2008. Den løpende skatteinntekten knyttet til forskuddstrekk har derimot holdt seg oppe. Samlet sett anslås kommunesektorens skatteinntekter i 2010 som til Nasjonalbudsjettet 2010. Det er da tatt hensyn til at nedjusteringen av lønnsveksten fra 3½ pst. til 3¼ pst. isolert sett trekker skatteinntektene ned.

Den kommunale deflatoren anslås til 3,1 pst., som er uendret fra Nasjonalbudsjettet 2010. Lavere anslått lønnsvekst i 2010 trekker isolert sett ned prisveksten, mens økte energipriser trekker i motsatt retning.

Samlet sett anslås nå det reelle *nivået* for kommunesektorens frie inntekter i 2010 om lag som i Nasjonalbudsjettet 2010, mens inntektsveksten er oppjustert som følge av den litt lavere skatteinntekten i 2009. De frie inntektene anslås å øke med om lag 3,5 mrd. kroner fra 2009 til 2010, eller 1,6 pst. Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2010 anslås til rundt 7,0 mrd. kroner. Dette tilsvarer en realvekst på 2,2 pst., som er 0,3 prosentpoeng høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2010.

3.4 Endringer i skatte- og avgiftsopplegget

3.4.1 Innledning

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2010 foreslås følgende endringer i skatte- og avgiftsreglene som har provenyvirksomheter for 2010:

- Avgiften på forbrenning av avfall fjernes fra 1. oktober 2010. Forslaget gir et provenytap på om lag 24 mill. kroner påløpt og om lag 16 mill. kroner bokført i 2010.
- Det innføres en CO₂-avgift på LPG og naturgass fra 1. juli 2010. Satsen settes tilsvarende den generelle satsen for CO₂-avgiften på mineralolje. Industri ilegges lav sats, mens gass som benyttes til kjemisk reduksjon eller elektrolyse, metallurgiske og mineralogiske prosesser fritas helt. Veksthusnæringen og fiske og fangst blir også fritatt. Forslaget gir et provenytap på om lag 15 mill. kroner påløpt og bokført i 2010. Provenytapet i 2010 skyldes hovedsakelig at avgiften blir innført fra 1. juli i stedet for 1. april som forutsatt i saldert budsjett. Det anslås at avgiften vil gi staten inntekter på om lag 55 mill. kroner årlig.
- Tang- og taretrålere fritas for grunnavgiften på fyringsolje, siden all annen skipsfart allerede er fritatt. Forslaget vil gi et provenytap på om lag ½ mill. kroner påløpt og bokført i 2010.

Tabell 3.8 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2010. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2010-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Målt ift. anslått inntektsnivå i 2009 i RNB09:				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2010.....	5–6	-	4	-
Nasjonalbudsjettet 2010.....	8,0	2,6	4,2	1,9
Målt ift. oppdaterte regnskapstall:				
Nasjonalbudsjettet 2010.....	6,0	1,9	3,0	1,3
Revidert nasjonalbudsjett 2010.....	7,0	2,2	3,5	1,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I tillegg har Regjeringen fremmet en egen proposisjon om utvidet merverdiavgiftsplikt på kultur- og idrettsområdet, se Prop. 119 LS (2009–2010). Forslaget innebærer et årlig provenytap på om lag 335 mill. kroner. I forhold til saldert budsjett for 2010 gir forslaget til utvidet merverdiavgiftsplikt for kultur- og idrettssektoren en provenyøkning på om lag 80 mill. kroner påløpt og om lag 58 mill. kroner bokført i 2010. Provenyøkningen skyldes hovedsaklig at det ikke legges opp til en frivillig registreringsordning for idrettslag, slik det ble skissert som en mulig løsning i budsjettet for 2010.

De foreslåtte endringene i skatte- og avgiftsopplegget innebærer en samlet provenyøkning på om lag 41 mill. kroner påløpt og om lag 27 mill. kroner bokført i 2010 sammenliknet med saldert budsjett for 2010.

Regjeringen foreslår også enkelte andre endringer på skatte- og avgiftsområdet:

- Det foreslås endringer i rederibeskatningen med virkning fra og med inntektsåret 2010. Endringene omfatter blant annet innføring av en rekkefølgebestemmelse for utdeling av ubeskattet kapital og en avvikling av miljøfondsorteringen. Det foreslås også en frivillig oppgjørordning for latente skatteforpliktelse.
- Det innføres opplysningsplikt for oljeselskaper om avtale- og salgsvilkår for alt salg av gass utvunnet på norsk kontinentalsokkel.
- Adgang til papirinnlevering av merverdikompensasjonsoppgave oppheves.
- Det innføres skattemessig likebehandling av gjenlevende samboer i uskifte med gjenlevende ektefelle i uskifte.

Forslaget om fjerning av avgiften på forbrenning av avfall omtales nedenfor. De øvrige forslagene blir

omtalt nærmere i Prop. 126 LS (2009–2010) Endringer i skatte- og avgiftsreglane mv.

3.4.2 Avgiften på sluttbehandling av avfall

Bakgrunn

Flertallet i Finanskomiteen ba Regjeringen foreta en gjennomgang av markedet for avfallsforbrenning fram mot Revidert nasjonalbudsjett, jf. Innst. S (2009–2010). Bakgrunnen er at avfallsbransjen opplever økt konkurranse fra Sverige om avfallet og frykter at de ikke får tilgang til nok avfall til en pris som gir lønnsomhet. I innstillingen heter det:

«Flertallet viser videre til at Regjeringen fram til RNB skal foreta en gjennomgang av markedet for avfallsforbrenning for å finne ut hva som ut fra miljøhensyn og samfunnsøkonomiske hensyn er de beste løsningene. Gjennomgangen må gi anslag på effekten på i) lokale utslipp av giftige og forurensende stoffer, ii) avfallsmengde, iii) materialgjenvinning, iv) energiutnyttelse (klimagassutslipp), v) miljøproblemer knyttet til transport, vi) konsekvenser for utbygging av lokale fjernvarmeanlegg og vii) næringsmessige forhold, alt både på kort og lang sikt. Gjennomgangen må også vurdere alternative måter å oppnå miljømålene på, inkludert regulering. Flertallet understreker at det er viktig med en helhetsvurdering av miljøkonsekvensene.»

Finansdepartementet, Miljøverndepartementet, Olje- og energidepartementet og berørte underliggende etater har vurdert forbrenningsavgiften. Norsk Industri og Avfall Norge, Energi Norge, KS Bedrift Avfall og Norsk Fjernvarme har i tillegg bidratt med skriftlig informasjon om

avfallsmarkedet som innspill til arbeidet med gjennomgangen.

Avgift på forbrenning av avfall

Avgiften på sluttbehandling av avfall ble innført i 1999. Avgiften består av en avgift på deponering av avfall og en avgift på forbrenning av avfall. Avgiften på forbrenning priser miljøkostnadene ved forbrenning av avfall. Avgiften skal stimulere til økt gjenvinning, reduserte avfallsmengder, utsortering av utslippsintensive avfallsfraksjoner og andre tiltak som reduserer utslippet ved forbrenning.

I 2004 ble forbrenningsavgiften lagt om fra en avgift basert på mengde innlevert avfall til en avgift basert på målinger av utslipp direkte fra anleggene. Reduksjoner i avgiften på bakgrunn av energituttelsesgrad falt samtidig bort. I 2010 tilsvarer forbrenningsavgiften i gjennomsnitt om lag 90 kroner per tonn innlevert avfall. Provenyet er anslått til i underkant av 100 mill. kroner i 2010.

Forbrenning av avfall gir utslipp med både globale, regionale og lokale skadevirkninger på helse og miljø. Avgiftsplikten omfatter utslipp av støv, gassene hydrogenfluorid (HF), hydrogenklorid (HCl), nitrogenoksider (NO_x) og svoveldioksid (SO₂), dioksiner, tungmetallene kvikksølv (Hg), kobber (Cu), kadmium (Cd), bly (Pb), krom (Cr), mangan (Mn), arsen (As) og nikkel (Ni) samt karbondioksid (CO₂).

Avgiften på CO₂-utslippet ved forbrenning er imidlertid fortsatt knyttet til mengden avfall som leveres til forbrenning. Avgiften er fastsatt på grunnlag av gjennomsnittlig fossilt karboninnhold i avfall, og nivået på avgiften tilsvarer om lag CO₂-avgiften på mineralolje. CO₂-komponenten utgjør 63,47 kroner per tonn innlevert avfall. CO₂-komponenten er dermed sjablongbestemt og derfor mindre treffsikker enn de andre komponentene i avgiften.

Energianlegg i industrien som kun benytter avfallsbaserte brenslere i produksjonen, anses som gjenvinningsanlegg og er fritatt for avgiften. Finansdepartementet har i tillegg gitt dispensasjon fra spesifikasjonene for avfallsbasert brensel og dermed for avgiftsplikten for Norcems forbrenningsanlegg i Brevik. Dispensasjonen er gjort gjeldende for andre liknende tilfeller.

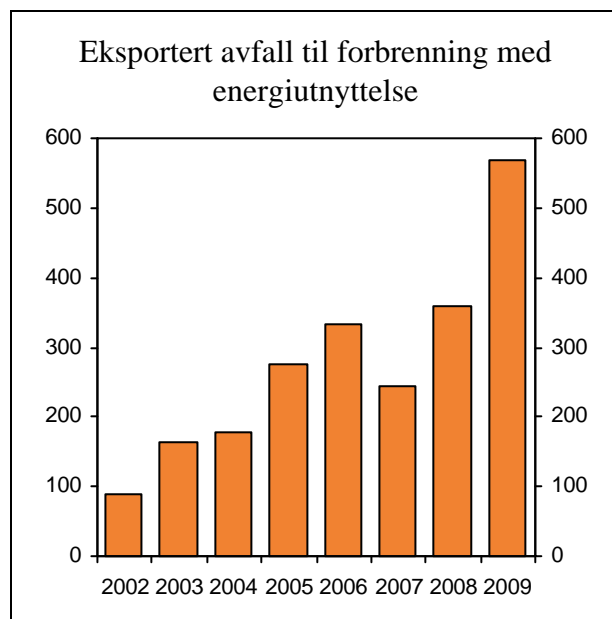
Markedet for avfallsforbrenning

I henhold til forurensningsloven er det lovpålagt kommunal renovasjon for husholdninger, mens håndtering av næringsavfall er åpnet for konkurranse. Det offentlige kan også velge å sette hele

eller deler av håndteringen av husholdningsavfallet ut på anbud. Avfallsbransjen indikerer at kommunenes håndtering av eget husholdningsavfall i forbrenningsanlegg utgjør om lag 40 pst. av husholdningsavfallet som går til norske forbrenningsanlegg. Hele markedet for næringsavfall og om lag 60 pst. av husholdningsavfallet er derfor konkurranseutsatt.

Avfall til avgiftspliktig forbrenning utgjorde i 2008 i underkant av 1 mill. tonn. Basert på fordelingen mellom husholdnings- og næringsavfall forbrent ved norske forbrenningsanlegg i 2008, innebærer dette at om lag 75 pst. av avfallsmengdene til forbrenning var utsatt for konkurranse. Forbrenningsanlegg må konkurrere på bl.a. pris og med eventuelle utenlandske (svenske) tilbydere for å få kontrakter på levering av næringsavfall og øvrig kommunalt husholdningsavfall. For å vinne kontrakter i den konkurranseutsatte delen av avfallsmarkedet vil forbrenningsanleggene på kort sikt kunne bli presset til å tilby mottakspriser som ikke dekker deres fulle kostnader i det lange løp.

Forbudet mot deponering av nedbrytbart avfall, som ble innført fra 1. juli 2009, er anslått å bidra til at om lag 0,7 mill. tonn avfall blir flyttet fra deponi og over til annen behandlingsform, herav i første rekke forbrenning. Det blir derfor gjennomført store kapasitetsutvidelser for å øke forbrenningskapasiteten i Norge. Avfallsforskriften gjør det mulig å gi dispensasjon fra deponiforbudet. Det



Figur 3.9 Eksportert mengde avfall til forbrenning med energituttelse¹. 1 000 tonn

¹ Tallene for 2004 og 2007 kan være noe underestimert på grunn av eventuell manglende innrapportering.

Kilde: Klima- og forurensningsdirektoratet.

er blitt gitt en del dispensasjoner knyttet til avfallsstrømmer som på sikt skal gå til anlegg under planlegging eller bygging. Også forbrenningskapasiteten i Sverige forventes å øke framover. For å utnytte kapasiteten må svenskene trolig importere mer avfall fra andre land. Norge har vært det landet som har eksportert mest avfall til forbrenning i Sverige.

Avgiftspliktig forbrenning i Norge har i perioden fra 2002 til 2008 økt med nesten 50 pst.

På samme tid har eksport av avfall til Sverige økt med en faktor på 4, jf. figur 3.9 som viser utviklingen i eksportmengder basert på innrapporterte tall til Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif).

Eksportveksten fra 2008 til 2009 er betydelig. Dette kan bl.a. ha sammenheng med innføringen av deponiforbudet og kortsiktig mangel på forbrenningskapasitet i Norge, men også lavere svenske mottakspriser som følge av bl.a. lavere kostnadsnivå, høyere energipriser og høyere energiutnyttelse.

Forskjeller i prisnivå mellom Norge og Sverige

En studie gjennomført av Profu, et svensk konsultantselskap spesialisert på energi-, avfall- og miljøspørsmål, på oppdrag fra Avfall Norge m.fl., indikerer at mottakspriser som gir kostnadsdekning for avfallsforbrenning vil variere i intervallet 470–1010 NOK i Norge, mens svenske anlegg kan ta tilsvarende priser i intervallet 130–550 NOK etter bortfall av deres forbrenningsavgift. Prisforskjellene mellom landene ekskl. transportkostnader kan dermed være betydelige.

Det er flere faktorer som forklarer prisforskjellene mellom Norge og Sverige. I Sverige får anleggene bedre betalt for varmeleveranser som følge av høyere energipriser til forbruker. Høyere energipriser til sluttbruker skyldes i første rekke at elavgiften er vesentlig høyere i Sverige enn i Norge. Sverige etablerte dessuten fjernvarmeanlegg i stor skala allerede på 1970- og 1980-tallet, og dette gir mulighet til å selge større mengder energi. I tillegg utgjør den norske forbrenningsavgiften en belastning på om lag 90 kroner per tonn avfall.

Miljøvirkninger av forbrenningsavgiften

Avgiften skal i utgangspunktet motivere til å redusere utslipp av en rekke helse- og miljøskadelige stoffer ved forbrenning og stimulere til avfallsminimering og materialgjenvinning. Det vil imidlertid være overlapp mellom andre reguleringer av avfallsmarkedet og virkeområdet for avgiften. Det

er derfor i praksis usikkert hvor stor betydning avgiften har i forhold til andre virkemidler.

Utslipp fra avfallsforbrenning er også regulert gjennom avfallsforskriften, som er basert på krav i EUs direktiv om avfallsforbrenning. Disse reguleringene ble gjort gjeldende for nye anlegg i 2003 og for eksisterende anlegg i 2006. Kravene innebærer en vesentlig skjerpelse av tidligere utslippstillatelser, og de er vesentlig strengere enn reguleringer av samme stoffer i andre deler av norsk industri.

Avgiften er et virkemiddel som gir et vedvarende incentiv til materialgjenvinning opp til et nivå som er samfunnsøkonomisk lønnsomt for ulike avfallsprodukter. Materialgjenvinning kan imidlertid også sikres gjennom andre ordninger, bl.a. krav til at enkelte produsenter tar hånd om avfallet fra sine produkter. Slike ordninger eksisterer f.eks. for emballasje, men det er per i dag en begrenset del av det brennbare avfallet som omfattes av slike ordninger.

En eventuell reduksjon eller bortfall av forbrenningsavgiften vil gjøre at forbrenning blir relativt sett mer lønnsomt enn materialgjenvinning. Over tid kan dette tenkes å påvirke investeringsbeslutninger, slik at det investeres noe mer i forbrenningsanlegg og noe mindre i sorteringsanlegg og annen teknologi for materialgjenvinning. Eksisterende kildesortering og materialgjenvinning er i mange tilfeller godt innarbeidet, og på kort sikt vil disse antakelig påvirkes lite av noe lavere pris på forbrenning.

Energiutnyttelse og utbygging av fjernvarmeanlegg

Utbygging av fjernvarmenett støttes gjennom Enova. I perioden 2001–2009 er det gitt tilsagn om støtte til fjernvarmeanlegg på 1,7 mrd. kroner, som skal utløse investeringer på drøyt 10 mrd. kroner. Størsteparten av disse investeringene gjenstår. Avfallsbasert fjernvarme utgjør om lag 40 pst. av norsk fjernvarme. Gjennomsnittlig energiutnyttelsesgrad ved norske forbrenningsanlegg har økt over tid og er i dag på om lag 77 pst. Krav til energiutnyttelse reguleres gjennom forurensningsmyndighetenes konsesjonsbehandling. Normalt kreves det at forbrenningsanleggene skal ha en energiutnyttelsesgrad på minst 50 pst.

Klimagassutslipp

Avfall til forbrenning inneholder også fossilt materiale. Det kan være snakk om rundt 50 pst. av energiinnholdet i avfallet. Forbrenningsavgiften har derfor et CO₂-element som om lag tilsvarer nivået

på CO₂-avgiften for fyringsolje beregnet ut ifra gjennomsnittlig fossilt innhold i avfall. CO₂-utslipp ved bruk av fyringsolje prises gjennom CO₂-avgiften eller gjennom prisen på klimagasskvoter. Aktorene har dermed incentiver til å velge mellom avfall og fyringsolje, avhengig av hvilket alternativ som er lønnsomt. Dersom forbrenningsavgiften avvikles, vil dette bidra til å gjøre energiutnyttelse fra avfall mer lønnsomt.

Transport av avfall

Det er ikke grunn til å legge særskilt vekt på miljøulempene ved transport av avfall ved vurderingen av forbrenningsavgiften. Miljøkonsekvensene ved transport av avfall tilsvarer miljøkonsekvensene ved transport av andre varer. Det er avgjørende at miljø- og veibrukskostnader allerede prises gjennom drivstoffavgiftene. Norge har dessuten en lang felles grense med Sverige og avstanden til et svensk anlegg med ledig kapasitet er ikke nødvendigvis lengre enn til det tilsvarende norske. Utslipp fra transport utgjør dessuten en liten del av det samlede utslippet fra avfallsbehandlingen.

Avvikling av avgift på forbrenning av avfall

I arbeidet med gjennomgangen av forbrenningsavgiften har ulike alternativer blitt vurdert.

Avfall Norge, KS Bedrift Avfall, Energi Norge og Norsk Fjernvarme har ønsket at forbrenningsavgiften fjernes for å redusere eksport av avfall og forbedre lønnsomheten til norske avfallsforbrennings- og fjernvarmeanlegg.

Norsk Industri, som representerer den private gjenvinningsindustrien og industri som benytter avfall som brensel, har ønsket en gradering av avgiften etter energiutnyttelse, slik Klima- og forurensningsdirektoratet tidligere har foreslått overfor Miljøverndepartementet.

Myndighetene har allerede virkemidler som fremmer økt energiutnyttelse fra avfall, bl.a. Enovas støtte til utbygging av fjernvarmenett. Avgiftens formål er å prise utslippene fra avfallsforbrenningsanleggene. Disse utslippene avhenger ikke av i hvilken grad avfallet utnyttes til energiformål eller ikke. Dessuten stilles det gjennom forurensningsmyndighetenes konsesjonsbehandling av avfallsforbrenningsanlegg normalt krav til en energiutnyttelsesgrad på minst 50 pst. I tillegg ville en slik betinget avgiftsreduksjon kunne bli ansett som ulovlig offentlig produksjonsstøtte av ESA.

Det er også blitt gjort en nærmere juridisk vurdering av muligheten for å innføre eksportrestriksjoner. For å kunne nekte eksport av avfall, må det

foreligge en miljømessig begrunnelse. En slik begrunnelse vil normalt ikke foreligge når det gjelder eksport av avfall til Sverige.

Sluttbehandlingsavgiften for avfall til forbrenning er på mange måter en presis miljøavgift. For alle miljøskadelige stoffer unntatt CO₂, beregnes avgiften på bakgrunn av målte utslipp ved forbrenning. Det kan likevel stilles spørsmål om avgiften har noen stor effekt på utslipp og materialgjenvinning utover gjeldende reguleringer av avfallsforbrenning og avfallsmarkedet. Utslipp ved avfallsforbrenning reguleres i dag gjennom strenge krav til maksimale utslippsmengder.

Det kan også anføres at den sjablongbestemte CO₂-komponenten, som utgjør størstedelen av avgiftsbelastningen, er mindre treffsikker ettersom avfall er et lite homogent produkt og utslippet kan variere betydelig mellom ulike avfallsfraksjoner. Avfallsforbrenningsbransjen befinner seg i en vanskelig konkurransesituasjon som forverres når Sverige avvikler sin forbrenningsavgift 1. oktober 2010. Etter en helhetsvurdering foreslår Regjeringen at avgiften på forbrenning av avfall avvikles fra 1. oktober 2010. Regjeringen vil følge med på utviklingen i avfallsmarkedet og på om fjerning av avgiften vil få betydning for materialgjenvinning. Det skal etter noe tid legges fram en evaluering av miljøkonsekvensene av at forbrenningsavgiften ble fjernet.

Konsekvenser for klimakvoteloven og NO_x-avgiften ved avvikling av forbrenningsavgiften

Etter EUs kvotedirektiv er energiproduksjon der innfyrt effekt er over 20 MW kvotepliktig, med et særskilt unntak for anlegg som primært forbrenner kommunalt avfall. I klimakvoteloven er dette gjennomført ved et unntak for avfall som er pålagt sluttbehandlingsavgift. Etter kvotedirektivet er derimot såkalte samforbrenningsanlegg, hvor hovedformålet med forbrenningen er energiproduksjon, omfattet av kvoteplikten. I tillegg omfattes avfallsforbrenning innenfor annen kvotepliktig virksomhet enn energiproduksjon. Kvoteloven må tolkes i lys av EUs kvotedirektiv. Når avgiften avvikles, vil derfor anlegg som har som hovedformål å forbrenne kommunalt avfall fortsatt være unntatt fra kvoteplikten, selv om disse anleggene etter ordlyden i kvoteloven kan synes å være omfattet av kvoteplikt. Regjeringen vil imidlertid vurdere å legge fram et forslag om å endre kvoteloven, for å unngå eventuelle misforståelser og for å bringe ordlyden mer i samsvar med kvotedirektivet.

Forbrenning av avfall som omfattes av sluttbehandlingsavgiften, er i dag unntatt fra avgift på

utslipp av NO_x. Ved fjerning av forbrenningsavgiften vil slike utslipp bli omfattet av NO_x-avgiften, dersom de faller inn under gjeldende bestemmelser om avgiftsplikt. NO_x-avgiften omfatter utslipp fra motorer, kjeler og turbiner med innfyrt effekt på mer enn 10 MW. Prosessutslipp faller utenfor. Det antas at størstedelen av den avfallsmengden det ellers ville blitt betalt sluttbehandlingsavgift for, vil omfattes av NO_x-avgiften. NO_x-avgiften utgjør i 2010 16,14 kroner per kg utslipp av NO_x og tilsvarer om lag avgiftssatsen på utslipp av NO_x i sluttbehandlingsavgiften. Avfallsforbrenningsanlegg som blir avgiftspliktige, vil ha mulighet til å slutte seg til miljøavtalen om reduksjon av NO_x-utslipp og dermed oppnå avgiftsfritak.

Fritaket for industrien

Regjeringen har varslet at den legger opp til å vurdere forbrenningsavgiften bl.a. på bakgrunn av de dispensasjonene som er gitt for avfallsbaserte brensler i enkelte industrianlegg, jf. Prop. 1 S (2009–2010) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Formålet var å avklare de motstridende hensynene om å prise miljøkostnadene ved forbrenning av avfall og samtidig stimulere til økt bruk av avfallsbaserte brensler i industrien. Ved avvikling av forbrenningsavgiften faller behovet for å opprettholde fritaket for industrien og problemstillinger knyttet til dagens dispensasjonspraksis bort.

3.4.3 Merverdiavgift og hestebrensjen

Det arbeides med en veileder for skatteetaten og bransjen med hensyn til kriterier for næringsklassifisering av hestehold. Målsettingen med dette er å bidra til å oppfylle Regjeringens mål om at utøvere som over noe tid har realistiske muligheter til å gå med overskudd og for øvrig oppfyller de generelle vilkårene for næringsklassifisering, faktisk også får slik klassifisering, jf. St.meld. nr. 2 (2008–2009) avsnitt 3.7.4. I denne sammenheng kan det også være naturlig med en gjennomgang av den merverdiavgiftsmessige behandlingen av pengepremier vunnet i trav- og galopp. Regjeringen tar sikte på å komme med en nærmere vurdering av disse spørsmålene i statsbudsjettet for 2011.

3.5 Pengepolitikken

Norges Bank reduserte styringsrenten markert gjennom høsten 2008 og første halvår 2009 for å dempe utslagene av den internasjonale finanskrisen. Styringsrenten ble satt ned fra 5,75 pst. i okto-

ber 2008 til 1,25 pst. i juni 2009, jf. figur 3.10. Sammen med omfattende finanspolitiske tiltak rettet mot å stabilisere finansmarkedene bidro den ekspansive pengepolitikken til at man utover sommeren i fjor igjen fikk oppgang i økonomien.

I lys av den økonomiske utviklingen satte Norges Bank opp styringsrenten med 0,25 prosentpoeng på rentemøtene i oktober, desember og mai, til 2,0 pst. Strategien til Hovedstyret, som ble lagt fram i forbindelse med publiseringen av Pengepolitisk rapport 1/10 etter møtet i mars, er at «() styringsrenten bør ligge i intervallet 1½ – 2½ prosent fram til neste rapport legges fram 23. juni med mindre norsk økonomi blir utsatt for nye store forstyrrelser». Norges Banks renteprognose ble i den siste rapporten noe nedjustert sammenliknet med prognosen i rapporten fra oktober i fjor, men antyder fortsatt en gradvis økning av styringsrenten, til 2½ pst. ved utgangen av inneværende år og 3¼–3½ pst. ved utgangen av neste år. I sin begrunnelse for nedjusteringen pekte Norges Bank bl.a. på lavere renteforventninger internasjonalt, samt en sterkere kronkurs enn tidligere lagt til grunn. På rentemøtet i mai vurderte banken som et alternativ å holde renten uendret, bl.a. på grunn av en sterkere krone og usikkerheten knyttet til konsekvensene av gjeldsproblemene i Hellas og enkelte andre europeiske land.

Retningslinjene for pengepolitikken er gjengitt i boks 3.4.

Situasjonen i finansmarkedene bedret seg betraktelig gjennom 2009. Risikopremiene i penge- og kredittmarkedene har gjennomgående kommet ned mot nivåene fra før finanskrisen, og tilgangen på kreditt for banker, husholdninger og foretak er langt på vei normalisert. Regjeringens og Norges Banks tiltak for å bedre situasjonen i finansmarkedene har trolig i betydelig grad bidratt til dette. En nærmere omtale av tiltakene er gitt i Nasjonalbudsjettet 2010 og Finansmarknadsmeldinga 2009 fra april i år. Tiltakene ble i stor grad faset ut gjennom 2009.

Tremåneders pengemarkedsrente var i begynnelsen av mai på om lag 2,4 pst., opp fra om lag 2,2 pst. ved årsskiftet. I denne meldingen er det teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedsaktørenes forventninger, slik disse kom til uttrykk i terminrentene i begynnelsen av mai. Det innebærer en gjennomsnittlig tremåneders pengemarkedsrente på 2¾ pst. i år og 3¼ pst. neste år. Dette er forholdsvis godt i samsvar med Norges Banks prognose for den videre utviklingen i styringsrenten.

Boks 3.4 Retningslinjer for pengepolitikken

Pengepolitikkenes langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Retningslinjene for pengepolitikken fra 2001 etablerer fleksibel inflasjonsstyring som rettesnor for Norges Banks rentesetting. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon opp mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting.

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

Forskrift om pengepolitikken

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

I

§ 1.

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi,

herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Pengepolitikken skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

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

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

§ 2.

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

§ 3.

Den norske kronens internasjonale verdi fastlegges på grunnlag av kursene i valutamarke-

§ 4.

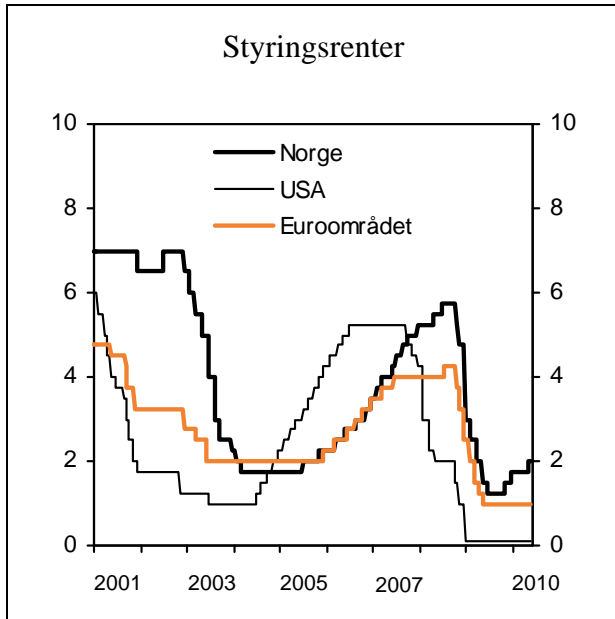
Norges Bank gir på statens vegne de meddelelser om kursordningen som følger av deltaelse i Det internasjonale valutafond, jf. lov om Norges Bank og pengevesenet § 25 første ledd.

II

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

Den internasjonale finanskrisen har ført til store svingninger i valutamarkedene. Målt ved industriens effektive valutakurs svekket kronen seg med hele 18 pst. gjennom andre halvår 2008, jf. figur 3.11. Gjennom 2009 ble imidlertid mye av denne svekkelsen reversert. Kronen er nå 6 pst. sterkere enn gjennomsnittlig kronekurs i fjor og i

underkant av 4¾ pst. sterkere enn gjennomsnittet for de siste fem årene. Den siste tidens kronestyrking må bl.a. ses i sammenheng med krisen i Hellas og uroen rundt den finansielle stillingen i andre land i euroområdet, som Portugal, Irland, Spania og Italia, som har bidratt til at euroen har svekket seg markert. EU-landene og IMF har gått sammen

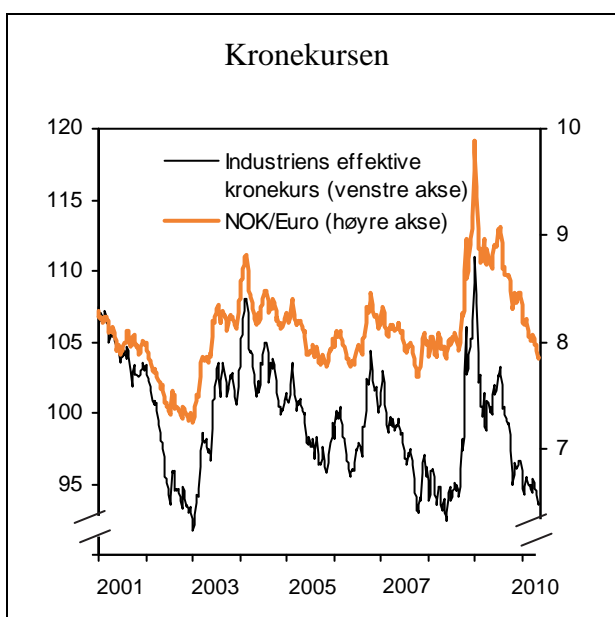


Figur 3.10 Styringsrenter. Prosent

Kilder: Norges Bank, ECB og Federal Reserve.

om en redningspakke for Hellas, og ble natt til 10. mai enige om omfattende nye ordninger for finansiell støtte til utsatte euroland i form av lån eller garantier. Offentliggjøringen av tiltakene ble godt mottatt i markedene, men usikkerheten rundt den videre økonomiske utviklingen er fortsatt stor.

Behovet for betydelig finanspolitisk konsolidering i mange land vil kunne bidra til en lang periode med svært lave styringsrenter internasjonalt. Et særnorsk høyt rentenivå framover kan bidra til en



Figur 3.11 Kronekursen. Gjennomsnittlige uketall

Kilde: Norges Bank.

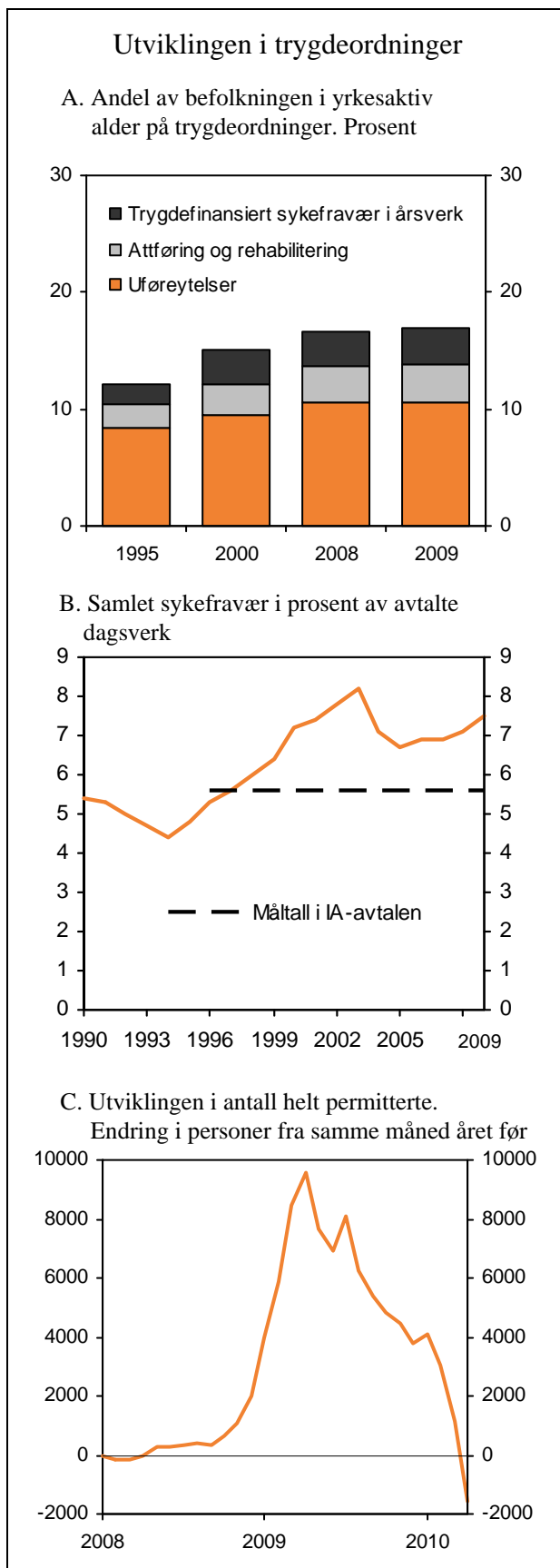
sterkere krone, noe som særlig vil ramme det konkurranseutsatte næringslivet. Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at den effektive kronkursen vil utvikle seg i tråd med valutakursene slik disse ble priset inn i terminmarkedet i begynnelsen av mai. Dette innebærer en kronestyrking på vel 5 pst. fra 2009 til 2010, målt ved konkurransekursindeksen. Kronekursen påvirkes av en rekke forhold, og det knytter seg erfaringsmessig betydelig usikkerhet til anslag for kursutviklingen framover i tid.

3.6 Sysselsettings- og inntektspolitikken

Arbeidskraft er vår viktigste ressurs. Det er et hovedmål for Regjeringen å føre en politikk som sikrer arbeid til alle. Det må lønne seg å jobbe, men samtidig må de som trenger offentlig støtte, ha en rimelig levestandard. Sammenliknet med andre land har Norge lav arbeidsledighet og en høy andel sysselsatte blant de som er i yrkesaktiv alder. Særlig er yrkesdeltakelsen høyere enn i mange andre land for kvinner og for eldre arbeidstakere.

Likevel er andelen som mottar *uføreytelser*, eller er fraværende på grunn av sykdom stor og bekymringsfull, jf. figur 3.12A. I tillegg til tapet for den enkelte belaster det offentlige utgifter og reduserer verdiskapingen i økonomien. Regjeringen legger stor vekt på å sikre økt yrkesdeltakelse fra grupper som i dag ikke deltar i arbeidslivet. Det siktes mot å legge fram en lovproposisjon om utforming av en ny uføreordning i løpet av 2010. Regjeringen arbeider også med tiltak som kan bidra til lavere sykefravær.

I 2009 mottok i gjennomsnitt 342 000 personer eller om lag 11 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønad. Etter en jevn økning i tiårsperioden fram til 2005, har denne andelen holdt seg relativt uendret de siste årene. Det har imidlertid vært store interne forskyvninger. Mens uføreandelen har avtatt noe for de eldste, har den økt for de yngre aldersgruppene. Samtidig fortsatte antallet attførings- og rehabiliteringspengemottakere å øke i fjor. I gjennomsnitt var det registrert 107 000 mottakere av attførings- og rehabiliteringspenger i 2009, om lag 6 000 flere enn året før. Mesteparten av økningen skyldtes flere mottakere av rehabiliteringspenger, noe som bl.a. må ses i sammenheng med økt tilgang fra sykepengeordningen som følge av veksten i sykefraværet, og redusert avgang fra rehabiliteringspengeordningen.



Figur 3.12 Utviklingen i trygdeordninger

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Sykefraværet økte med i underkant av 7 pst. fra 2008 til 2009, målt som antall tapte dagsverk i prosent av avtalte dagsverk, jf. figur 3.12B. Noe av økningen i sykefraværet må ses i sammenheng med svineinfluensaen. Oppgangen i sykefraværet ble noe dempet mot slutten av året. I 4. kvartal 2009 lå det samlede sykefraværet vel 7 pst. over tilsvarende kvartal året før, mens årsveksten i 3. kvartal var 11 pst.

Regjeringen og partene i arbeidslivet ble i februar i år enige om en tiltakspakke for å få ned sykefraværet, inkludert en ny og mer målrettet *intensjonsavtale om et inkluderende arbeidsliv* (IA-avtale) for perioden fram til utgangen av 2013. De tre hovedmålene i IA-avtalen er videreført. Samtidig er det introdusert nye virkemidler for å skjerpe arbeidet med å nå målene. Tiltakspakken inneholder både tiltak rettet mot sykmelder, tiltak som skal sikre tidligere innsats overfor sykmeldte, bedre tilrettelegging fra arbeidsgivernes side samt større krav til medvirkning fra arbeidstakerne selv. Det arbeides med å konkretisere de ulike tiltakene med sikte på iverksetting neste år. En endring i arbeidsgivers medfinansieringsansvar i sykelønnsordningen, for å bedre arbeidsgivers insentiver til oppfølging av og tilrettelegging for langtidssykmeldtes tilbakevending til arbeid, er også til vurdering.

Finanskrisen og det etterfølgende økonomiske tilbakeslaget førte til en nedgang i sysselsettingen og en viss økning i arbeidsledigheten også i Norge. Regjeringen fører en aktiv arbeidsmarkedspolitikk for å hjelpe ledige raskt tilbake i arbeid og har økt nivået på arbeidsmarkedstiltakene betydelig. I 2009 ble det gjennomført i underkant av 71 000 tiltaksplasser, og i Nasjonalbudsjettet 2010 ble det lagt opp til 78 200 plasser som gjennomsnitt i år. Grunnet en regnefeil ga saldert budsjett imidlertid bare rom for om lag 75 000 plasser.

Det er nå tegn til en mer stabil utvikling i arbeidsmarkedet. Anslaget for ledighet, slik den måles i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU), er nedjustert med ¼ prosentpoeng fra Nasjonalbudsjettet 2010, til 3½ pst., jf. kapittel 2.4. En viktig del av arbeidsmarkedspolitikken er å legge til rette for jobbsøking og formidling til jobb. Dette er særlig viktig i en situasjon hvor etterspørselen etter arbeidskraft kan være på vei opp. Tall fra NAV viser at selv om langtidsledigheten øker, er det også svært mange som bare er ledige i kortere perioder. I tillegg til bruk av arbeidsmarkedstiltak er det derfor viktig at det legges vekt på tett oppfølging, egenaktivitet og jobbsøking for de som er blitt arbeidsledige. Samtidig vil utsatte grupper

fortsatt kunne ha stort behov for arbeidsrettet bistand for å komme raskt tilbake i jobb.

Utdanningstiltaket for personer med nedsatt arbeidsevne ble fra 1. januar 2009 overført fra overslagsbevilgning under folketrygden til rammefinansiering over kap. 634 Arbeidsmarkedstiltak. Behovet for dette tiltaket er imidlertid lavere enn forventet. Det er i større grad behov for andre typer tiltak som anses mer hensiktsmessige og bedre tilpasset brukernes behov, men som er dyrere. Regjeringen foreslår en betydelig økning av ressursene til arbeidsmarkedstiltak i 2010, i forhold til saldert budsjett. Bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak foreslås økt med 267 mill. kroner for å rette opp regnefeilen, samt ta hensyn til endret tiltakssammensetning. Det foreslås å omdisponere 20 mill. kroner til Arbeids- og velferdsetatens driftsbudsjett, slik at forslag til netto bevilgningsøkning på kap. 634, post 76 blir 247 mill. kroner. Den foreslåtte bevilgningen anslås å gi rom for om lag 75 000 tiltaksplasser i gjennomsnitt i 2010. Dette er noe lavere enn lagt opp til i Nasjonalbudsjettet 2010, og må ses i lys av utviklingen på arbeidsmarkedet og at tiltakene i større grad er tilpasset brukernes behov. Antallet tiltaksplasser som kan realiseres med den gitte bevilgningen er imidlertid noe usikkert, bl.a. som følge av endringer i tiltakssammensetning og tiltakspriser.

Et fleksibelt permitteringsregelverk kan redusere faren for at levedyktige bedrifter går over ende som følge av kortsiktig svekket etterspørsel. Ordningen kan også bidra til at en unngår at de ansatte mister en jobb de med relativt stor sannsynlighet vil kunne fortsette i når konjunktorene bedres. Regelverket ivaretar derfor de ansattes jobbsikkerhet og inntektssikring. Endringen i permitteringsregelverket i 2009 siktet bl.a. mot å gjøre det lettere å holde på kvalifisert arbeidskraft. Fra 1. februar ble den maksimale dagpengeperioden ved permitteringer utvidet fra 30 til 52 uker, og fra 1. april ble antall lønnsplikt dager for arbeidsgiver redusert fra 10 til 5 dager. Videre fikk flere permitterte rett til dagpenger ved at kravet om permitteringsgrad ble redusert fra 50 til 40 pst. fra 1. juli.

I Nasjonalbudsjettet 2010 ble det varslet at endringene i permitteringsregelverket skulle vurderes i Revidert nasjonalbudsjett 2010 i lys av den aktuelle konjunktursituasjonen.

Arbeidsledigheten har økt mindre enn det som ble lagt til grunn i tiltaksproposisjonen for 2009, og antallet helt permitterte var i april i år lavere enn på samme tid i fjor, jf. figur 3.12C. Det er imidlertid betydelig forskjell i ledighetsnivået i ulike næringer, og flere sektorer vil fortsatt ha stort behov for å benytte seg av permitteringer. Regjeringen vil

derfor videreføre endringene i permitteringsregelverket fra 2009 også i inneværende år. Permitteringsordningen gir bedriftene muligheter til å overvelte normale lønnskostnader til folketrygden. Samtidig kan en lang dagpengeperiode øke risikoen for at permitterte arbeidstakere går uvirkosomme over lengre tid. Permitteringsregelverket bør derfor jevnlig vurderes i lys av den aktuelle konjunktursituasjonen.

Regjeringen legger stor vekt på å forhindre *sosial dumping* i arbeidslivet. Krav om id-kort i bygge- og anleggsbransjen, som ble innført i 2008, må ses i lys av dette. I handlingsplan 2 mot sosial dumping, som ble presentert i Nasjonalbudsjettet 2009, varslet Regjeringen at en ville vurdere å utvide ordningen med id-kort til renholdsbransjen for å bidra til en bedre oversikt over aktørene i bransjen og bedre kontrollen med helse, miljø og sikkerhet og ansettelsesforhold. Et forslag om id-kortordning for renholdsbransjen er nå på høring. Forslaget innebærer at gjeldende forskrift om id-kort i bygge- og anleggsbransjen oppheves, og at det fastsettes en ny felles forskrift om id-kort i angitte bransjer.

Det inntektspolitiske samarbeidet er et sentralt element av den økonomiske politikken i Norge. Regelmessige møter mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet i Kontaktutvalget er en viktig del av dette samarbeidet. Gjennom Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) legges det videre til rette for en felles forståelse av tallgrunnlaget for inntektsoppgjørene.

Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på at lønnsveksten over tid må holdes innenfor rammer som konkurranseutsatt sektor kan leve med. Dette er nødvendig for at vi skal kunne opprettholde balanse i utenriksøkonomien på lang sikt, også når oljevirkosomheten gradvis avtar i betydning. På denne bakgrunn legger modellen opp til at konkurranseutsatt sektor skal forhandle først, og at resultatene fra disse forhandlingene skal være retningsgivende for lønnsutviklingen i de øvrige sektorene. Gjennomføringen av lønnsoppgjørene er partenes eget ansvar.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) anslår veksten i gjennomsnittlig årslønn til 4,1 pst. i fjor, ned fra 6,3 pst. i 2008. Overhengt inn i 2010 anslås av TBU til 1,2 pst. som gjennomsnitt for alle sektorer, vel 1 prosentpoeng lavere enn overhengt inn i 2009.

Årets inntektsoppgjør er et hovedoppgjør. Det innebærer at det forhandles om både lønn og øvrige arbeidsvilkår. I år med hovedoppgjør har det vanligvis vært lavere overheng, men høyere tariff tillegg enn i år med mellomoppgjør.

Den 11. april kom Fellesforbundet og Norsk Industri fram til et anbefalt meklingsforslag for de overenskomster som danner frontfagene. Arbeidstakerne har nå gitt tilslutning til forslaget i uravstemning. Det er oppnådd enighet også innenfor flere andre områder, deriblant hotell og restaurant, varehandel, transport, bygg, anlegg og finansnæringen. Funksjonærene i industrien har utelukkende lokal lønnsdannelse og omfattes derfor ikke av det sentrale inntektsoppgjøret.

Det ble brudd i oppgjørene i staten og kommunene 30. april. Meklingen er ikke avsluttet. I staten utgjør overhenget inn i 2010 og gjennomsnittlig glidning de siste fem årene hver 0,6 pst. Tilsvarende tall for kommunene er hhv. 1,0 og 0,7 pst.

Det anslås i denne meldingen en gjennomsnittlig årslønnsvekst for alle sektorer på 3¼ pst. i 2010. Dette er ¼ prosentpoeng lavere enn anslaget i Nasjonalbudsjettet 2010. Lønnsveksten hos handelspartnerne anslås til 1¾ pst.

3.7 Regjeringens klimapolitikk

3.7.1 Innledning

Global oppvarming er en stor utfordring for verdenssamfunnet, med betydelige miljømessige, sosiale og økonomiske konsekvenser. Målet for den globale innsatsen gjennom FNs klimakonvensjon er å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser på et nivå som er lavt nok til å hindre farlig påvirkning av jordens klima. I tråd med dette har Regjeringen besluttet at Norge, i likhet med EU, skal arbeide for at den globale temperaturøkningen begrenses til 2 °C i forhold til førindustrielt nivå. Også København-avtalen (The Copenhagen Accord fra desember 2009) gir tilslutning til togradersmålet.

Beregninger gjort av OECD viser at globale utslipp av klimagasser kan øke med om lag 70 pst. fra 2008 til 2050 dersom det ikke gjennomføres nye tiltak. Endret opptak i skog er da holdt utenfor. Energirelaterte klimagassutslipp har historisk vært dominert av utslipp fra rike OECD-land. Den økte konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren i forhold til førindustrielt nivå kan derfor i hovedsak tilskrives økt økonomisk aktivitet i industrilandene. I dag står imidlertid framvoksende økonomier og utviklingsland for om lag 60 pst. av de årlige utslippene. Fordi nesten hele økningen i utslippene framover antas å komme i disse landene er deres andel av utslippene anslått å øke til 75 pst. i 2050. Uten betydelige tiltak fra både industriland, framvoksende økonomier og utviklingsland kan klimaendringene gi svært alvorlige konsekvenser

for kommende generasjoner. Havnivået kan stige, været kan bli mer ustabil, og det kan bli økt knapphet på vann i noen områder, mens skadeomfanget som følge av økt nedbør og flom kan øke i andre områder. Tapet av arter vil også kunne øke. De økonomiske konsekvensene av ikke å handle kan bli betydelige, slik det er beskrevet bl.a. i Stern-rapporten.

Å begrense temperaturøkningen til 2 °C vil ifølge FNs klimapanel kreve at verdens samlede utslipp reduseres med 50–85 pst. fra 2000 til 2050. En utslippsreduksjon av et slikt omfang vil i praksis bare være mulig gjennom en ambisiøs og bred internasjonal avtale. For å sikre at kostnadene ved utslippsreducerende tiltak blir så lave som mulig, og at reduksjonene blir store nok til å nå togradersmålet, må en avtale omfatte de fleste land og sektorer.

3.7.2 Internasjonalt arbeid

Regjeringen vil at Norge skal være et foregangsland i klimapolitikken og en pådriver i arbeidet for en ny og mer ambisiøs internasjonal klimaavtale, jf. boks 3.5. For å nå de langsiktige globale målene kreves det tidlig innsats. Ifølge FNs klimapanel må industrilandene samlet redusere sine utslipp med mellom 25 og 40 pst. fra nivået i 1990 fram til 2020, mens utslippsveksten i utviklingslandene må reduseres med 15–30 pst. i forhold til en referansebane uten nye tiltak. Norge går i klimaforhandlingene inn for å gjøre disse målene operative og rettslig bindende.

København-avtalen mangler tallfestede mål for reduksjoner i globale utslipp på kort og mellomlang sikt, men fastslår at industrilandene skal ta på seg forpliktelser om utslippsreduksjoner, og at utviklingsland skal gjennomføre utslippsreducerende tiltak. I midten av april hadde 76 land, som til sammen står for 80 pst. av de globale utslippene, meldt inn mål og tiltak til FNs klimakonvensjon. I tillegg har rundt 40 land meldt sin støtte til avtalen uten å melde inn mål og tiltak. Mange land har levert betingete mål som avhenger av ambisjonsnivået til andre land. World Resources Institute anslår at tilbudene fra industrilandene vil kunne redusere utslippene av klimagasser i 2020 med 12–19 pst. i forhold til nivået i 1990. Beregningene bygger bl.a. på at USAs midlertidige mål blir vedtatt av Kongressen. Det er også knyttet stor usikkerhet til ambisjonsnivået i utviklingslandenes tilbud. De samlede innmeldte mål og tiltak ser ut til å ligge et godt stykke unna det som kreves av tidlig innsats for å bringe utslippene ned på en bane i samsvar med togradersmålet.

Det er en stor utfordring å komme til enighet om en tilstrekkelig ambisiøs avtale med tidlig innsats som både gir en rimelig fordeling av kostnadene mellom land og samtidig legger til rette for at de globale utslippene kan reduseres til lavest mulig kostnad. Siden mange utviklingsland og framvoksende økonomier ventes å få sterk vekst i BNP og energiforbruk i lang tid framover, vil det være avgjørende at politikken innrettes slik at også disse landene får incentiver til å redusere sine voksende utslipp. En global handel med kvoter (utslippstillatelser) vil i prinsippet kunne prise alle utslipp likt, og både produsenter og forbrukere verden over vil bli oppmuntret til å bidra. Det er foreslått mange prinsipper for utforming av et internasjonalt kvotesystem. Avhengig av tildelingen av kvoter kan et

slikt system gi mange utviklingsland og framvoksende økonomier mulighet til å øke sine utslipp i noen år framover, samtidig som de kan få inntekter ved salg av kvoter. Det er avgjørende at den samlede mengden kvoter er betydelig lavere enn utslippene uten utslippsbegrensninger. Implisitt innebærer et slikt system at industrilandene finansierer tiltak i utviklingslandene ved å kjøpe utslippsrettigheter fra disse landene. Utviklingslandene har imidlertid foreløpig vært skeptiske til å påta seg konkrete utslippsforpliktelser, noe som vil være en forutsetning for et samlet globalt tak på utslipp. Hittil har utslippsreduksjoner i utviklingslandene gjennom kvotehandel vært knyttet til enkeltprosjekter (CDM).

Boks 3.5 Norges hovedprioriteringer i de internasjonale klimaforhandlingene

Norge har følgende hovedprioriteringer i de internasjonale klimaforhandlingene:

- Begrense den globale temperaturøkningen til 2 °C over førindustrielt nivå. Tidlig innsats er avgjørende for å nå dette målet.
- En global, forpliktende og langsiktig avtale som kan sikre store reduksjoner i de globale klimagassutslippene på en kostnadseffektiv måte.
- Øke finansieringen av klimatiltak i utviklingsland. Norge har foreslått en ny finansieringsmekanisme, og i København la Mexico og Norge fram et felles finansieringsforslag.
- Inkludere utslipp fra avskoging og skogforringelse i tropiske skoger i en ny klimaavtale. Norge har gitt flere innspill om dette i forhandlingene. Det norske klima- og skogprosjektet skal bidra til å skaffe kunnskap om hvordan slike utslipp kan reguleres.
- Fremme tiltak knyttet til fangst og lagring av karbon.
- Inkludere utslipp fra internasjonal skips- og luftfart i et nytt klimaregime. Norge har fremmet et forslag om hvordan utslipp fra internasjonal skipsfart kan innlemmes i en ny klimaavtale.
- Ha en ledende rolle i å overvåke og dokumentere klimaendringene i Arktis.

Norges finansieringsforslag for klimatiltak i utviklingsland

Norge har foreslått at man holder tilbake en andel av de samlede FN-kvotene i et nytt klimare-

gime slik at kvotemengden som fordeles mellom land med utslippsforpliktelser, blir tilsvarende mindre. De tilbakeholdte kvotene foreslås auksjonert ut internasjonalt for å finansiere klimatiltak i utviklingsland. Selv en lav andel auksjonerte kvoter kan gi store beløp til slike klimatiltak, og auksjoneringsbeløpene kan utgjøre en mer forutsigbar finansieringskilde enn ordinære bistandsmidler. Hvis for eksempel 2 pst. av FN-kvotene (f.eks. i en Kyotolignende avtale) blir auksjonert ut, kan de årlige inntektene anslås til 20–30 mrd. USD, forutsatt et globalt kvotemarked og en avtale basert på togradersmålet.

Klima- og skogprosjektet

Regjeringens klima- og skogprosjekt som ble lansert av statsminister Jens Stoltenberg under klimatoppmøtet på Bali i desember 2007, har blitt godt mottatt internasjonalt. Et av de sentrale målene for prosjektet er å bidra til at klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland omfattes av en ny global klimaavtale. Initiativet retter seg mot all tropisk skog og er basert på samarbeid med FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene. Flere land har vist vilje til å bidra til finansiering av tiltak på dette området, og i København-avtalen ble det enighet om å etablere en mekanisme som inkluderer avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Som oppfølging av dette har Norge invitert til en konferanse om klima og skog i Oslo i slutten av mai.

For å sikre fattige lands muligheter for økonomisk vekst, samtidig som de samme landene bidrar til å begrense utslippene av klimagasser, må også industrilandene bidra til å finansiere klimatiltak i fattige land. København-avtalen representerte et viktig skritt framover når det gjelder finansiering av klimatiltak i fattige land. Avtalen gir løfter om til sammen opp mot 180 mrd. kroner til slike tiltak i de tre årene fram til 2012 (dvs. 60 mrd. kroner i gjennomsnitt per år), som skal økes til 600 mrd. kroner årlig innen 2020. Pengene skal gå til tilpasning og utslippsreducerende tiltak, inkludert tiltak mot avskoging, teknologioverføring og kapasitetsbygging. For å følge opp denne avtalen har FN nylig opprettet en høynivågruppe som skal arbeide for å mobilisere de ressursene som ble lovet under klimatoppmøtet i København. Statsminister Jens Stoltenberg og andre stats- og regjeringssjefer fra både fattige og rike land deltar i gruppen. Høynivågruppen vil se på ulike kilder til finansiering fra både privat og offentlig sektor. De skal presentere sin endelige rapport før FNs neste klimatoppmøte i Mexico i desember.

Hvor langt forhandlingene om en ny klimaavtale kan komme under klimatoppmøtet i Mexico er bl.a. avhengig av posisjonene til store land som USA, Kina og India. Det foregår viktige samtaler mellom enkeltland og grupper av land. Disse samtalene har bl.a. dreid seg om finansiering og om hvordan framvoksende økonomier kan bidra med utslippsreduksjoner i en ny avtale. Det er imidlertid lite sannsynlig at det blir en enighet om en juridisk bindende avtale i Mexico. Partene står fremdeles langt fra hverandre. Det tidligste tidspunktet for en bindende avtale vil mest sannsynlig være under toppmøtet i Sør-Afrika i november 2011.

3.7.3 Nasjonale mål og tiltak

Regjeringen har erklært at Norge, som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal ha et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030. Det innebærer at resterende utslipp i Norge skal motsvares av tilsvarende utslippsreduksjoner i andre land, finansiert av Norge.

I klimaforliket gikk regjeringspartiene, sammen med Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, inn for at Norge fram til 2020 skal påta seg en forpliktelse om å kutte de globale utslippene tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990. Det ble anslått som realistisk å ha som mål at innenlandske utslipp skal reduseres med 15–17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter (tilsvarende om lag 2/3 av denne forpliktelsen) sammenliknet med anslåtte utslipp i

2020 i Nasjonalbudsjettet 2007, når skog er inkludert. I regjeringsplattformen og til København-avtalen har Norge sagt at dette målet kan økes fra 30 til 40 pst. dersom det kan bidra til enighet om en ambisiøs klimaavtale der de store utslippslandene påtar seg konkrete utslippsforpliktelser.

I Kyoto-perioden, som omfatter årene 2008–2012, vil Norge overoppfylle sin Kyotoforpliktelse med 10 pst.

Hovedvirkemidlene i Norges klimapolitikk er avgifter og systemet for handel med omsettelige utslippskvoter, som er en integrert del av EUs kvotesystem. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp. Over tid vil prissignaler som avspeiler utslippskostnadene for samfunnet, endre produksjons- og forbruksmønstre. Riktig utformede avgifts- og kvotesystemer gir incentiver til at utslippsreduksjonene gjennomføres der det gir lavest kostnad for samfunnet. I 2008 var i overkant av 70 pst. av Norges samlede utslipp av klimagasser under Kyotoprotokollen ilagt kvoter eller avgifter.

Utslippsintensiteten i Norge har falt med gjennomsnittlig 2,5 pst. årlig siden 1990. Lavere utslippsintensitet skyldes i hovedsak sterk økonomisk vekst i de lite utslippsintensive næringene. Bedre utnyttelse av fossile brensler og innføring av ulike miljøtiltak har også bidratt. I Norges siste rapportering til FN under Klimakonvensjonen ble det på usikkert grunnlag anslått at gjennomførte tiltak siden 1990 har bidratt til å redusere utslippene av klimagasser med mellom 8,6 og 11,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene.

Norge bidrar også til utslippsreduksjoner i utviklingsland og raskt voksende økonomier som Brasil, Kina og India, bl.a. ved finansiell støtte til arbeidet mot avskoging og skogforringelse og ved kjøp av klimakvoter gjennom den grønne utviklingsmekanismen (CDM). Utvikling av rimelig, klimavennlig teknologi er en nødvendig forutsetning for å nå ambisiøse globale klimamål. Norge har valgt å satse betydelige ressurser på utvikling av teknologi for fangst og lagring av karbon. Framdriften for CO₂-håndtering på Mongstad er nærmere omtalt i Prop. 125 S (2009–2010). Både FN, Det internasjonale energibyrået (IEA) og OECD anser slik teknologi som nødvendig for å kunne nå nye, ambisiøse internasjonale klimamål.

Statens pensjonsfond utlands strategi for ansvarlig investeringspraksis omfatter også ulike tiltak rettet mot klimaspørsmål. Finansdepartementet har i samarbeid med flere andre store pensjonsfond og konsultantselskapet Mercer satt i gang et forskningsprosjekt for å utrede konsekvenser av klimaendringer for de globale kapitalmarke-

dene generelt og SPUs portefølje spesielt. Norges Bank har som fondets forvalter valgt ut klimaendring som et satsingsområde i eierskapsarbeidet og har utarbeidet et eget forventningsdokument hvor det utdypes hva banken forventer at selskapene gjør for effektivt å begrense og tilpasse seg klimaendringer.

Etatsgruppen Klimakur 2020 la i februar fram sin rapport om tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020. De sektorvise analysene i rapporten indikerer at det er mulig å redusere innenlandske utslipp med 12 mill. tonn CO₂-ekvivalenter innen 2020 med kostnader opp til omkring 1 100 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter. Rapportens sektorovergrepene viser høyere rensekostnader, i størrelsesorden 1 500–3 400 kroner per tonn CO₂. Kostnadsanslagene i Klimakur vil bli vurdert i Nasjonalbudsjettet 2011. Rapporten er et viktig grunnlag for stortingsmeldingen om klimapolitikk som skal legges fram høsten 2011.

3.7.4 Norges Kyoto-forpliktelse

I perioden 2008–2012 har Norge ifølge Kyoto-avtalen plikt til å dekke sine utslipp av klimagasser med en tilsvarende mengde FN-godkjente klimagasskvoter. Gjennom Kyoto-avtalen er Norge i utgangspunktet tildelt en årlig kvotemengde som er 1 pst. høyere enn utslippene i 1990, dvs. 50,1 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. I tillegg er det vedtatt å inkludere effekten av skogforvaltning, tilsvarende 1,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter.

Norges Kyotoforpliktelse kan oppfylles enten ved å redusere utslippene i Norge, ved netto import av kvoter gjennom EUs kvotesystem for klimagasser (EU-ETS) eller ved å kjøpe kvoter gjennom Kyoto-mekanismene. Hovedvirkemidlene for å regulere klimagassutslippene i Norge er systemet for handel med omsettelige utslippkvoter, CO₂-avgiften og andre klimabegrunnede avgifter.

Gjennom klimaforliket er det enighet om at Kyotoforpliktelsen skal overoppfylles med 10 pst. Dette tilsvarer om lag 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter årlig. I tillegg har Regjeringen valgt å overoppfylle forpliktelsen med ytterligere 1,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter gjennom å avstå fra å bruke tildelte kvoter for skogtilvekst. Det legges videre opp til kjøp av utslippkvoter for et årlig utslipp på 100 000 tonn CO₂ fram til testanlegget for fangst og lagring av karbon på Mongstad er knyttet til en transport- og lagringsløsning. Også utslipp knyttet til statsansattes internasjonale tjenestereiser med fly dekkes ved kvotekjøp.

For å nå målet om overoppfyllelse legges det opp til at staten kjøper kvoter svarende til 25–30

mill. tonn CO₂ for levering i perioden 2008–2012. Anslått mengde statlige kvotekjøp bygger på anslag lagt fram i Nasjonalbudsjettet 2010. Det er betydelig usikkerhet knyttet til framtidige utslipp av klimagasser. Nye utslippsframskrivninger vil bli lagt fram i Nasjonalbudsjettet 2011.

Per 31. mars har Finansdepartementet inngått kontrakter om 67 prosjekter og med 3 fond med et samlet kontraktsvolum på 21,8 mill. kvoter. Tre kontrakter er avsluttet uten at det vil bli levert kvoter fra disse prosjektene. Samlet avtalevolum i de resterende avtalene er 20,6 mill. kvoter for levering i Kyoto-perioden 2008–2012. 1,3 mill. kvoter er levert statens konto i kvoteregisteret. Det vises til Prop. 125 S (2009–2010), der statens kjøp og salg av klimakvoter er omtalt.

3.7.5 NOU 2009: 16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk

Et bredt sammensatt utvalg, ledet av administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå, Øystein Olsen, leverte en enstemmig rapport til Finansdepartementet 22. juni 2009. Utvalget var bedt om å drøfte verdsettingsspørsmål i nyttekostnadsanalyser i offentlig sektor knyttet til langsiktige bærekraftsproblemstillinger, særlig klimaendring, tap av naturens mangfold og global spredning av miljøgifter. Videre var utvalget bedt om å vurdere om eksisterende regler og retningslinjer for offentlige beslutningsprosesser er tilstrekkelig til å ivareta miljø- og bærekraftshensynene og eventuelt komme med forslag til endringer i slike retningslinjer.

Utvalget tok utgangspunkt i definisjon av begrepet bærekraftig utvikling fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen):

«En bærekraftig utvikling er en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstilt sine behov.»

Utvalget pekte på at de miljømessige utfordringene står i en særstilling i bærekraftsammenheng på grunn av den irreversible karakteren til mange typer forringelser av naturen.

I tråd med mandatet valgte utvalget å fokusere på tre hovedområder av miljøutfordringer; miljøgifter, biologisk mangfold og klima. Utvalget har også vurdert om det er behov for endringer i regelverket for offentlige beslutningsprosesser. Utvalgets innstilling ble sendt på høring 16. september. I det følgende gjengis utvalgets viktigste tilrådinger på de tre hovedområdene sammen med en kort opp-

summering av høringsuttalelsene. De fleste høringsinstansene gir utvalget anerkjennelse for en grundig og faglig god utredning. Høringsuttalelsene er lagt ut på Finansdepartementets hjemmeside.

Miljøgifter

Utvalget finner at nåværende nasjonale regulering av miljøgifter, med forbud eller utslippsgrenser, i hovedsak fungerer godt. Det peker på at en stor del av de miljøgiftene som rammer norske områder, har opphav utenfor landets grenser. På denne bakgrunnen mener utvalget at det er viktig å få på plass internasjonale avtaler som reduserer tilførselen av miljøgifter til Norge og Arktis.

I dag brukes avgifter i liten grad for å begrense bruk av miljøgifter. Utvalget anbefaler at bruk av slike avgifter vurderes, særlig i tilknytning til utfasingsperioder for skadelige stoffer og for stoffer som ikke er så skadelige at de krever totalforbud. Utvalget mener at miljøskadelige tilskudd bør gjennomgås med sikte på avvikling eller omlegging.

De fleste høringsinstansene slutter seg til utvalgets tilrådninger på dette punktet. Unntaket er Norsk Industri, som er kritisk til utvalgets anbefalinger om at grunneiere og kommuner bør stimuleres til opprydding i forurenset grunn og sjøbunn ved bruk av økonomiske incentivordninger. Norsk Industri tilkjennegir bekymring for at utvalget på dette området foreslår økt bruk av avgifter og andre økonomiske belastninger.

Biologisk mangfold

Utvalget mener at det biologiske mangfoldet er truet og framhever at trusler på dette området ofte er knyttet til arealendringer og overbeskatning. Utvalget peker på at klimaendringer vil kunne forsterke problemene. Den nye naturmangfoldloven vil etter utvalgets vurdering gi mye av det juridiske rammeverket som trengs for å redusere tap av biologisk mangfold. Utvalget tilrår at:

- Det utarbeides samlede planer for forvaltning av de viktigste kategorier økosystemer.
- Det utredes tilskuddsordninger som bidrar bedre til at kommunene verner arealer som er viktige for biologisk mangfold.
- Næringsrettede subsidier med negativ virkning på biologisk mangfold bør gjennomgås med sikte på omlegging eller avvikling. Her peker utvalget spesielt på tilskudd til bygging av skogsbilveier og tilskudd til hogst i bratt terreng.

- Det tas hensyn til at verdien av miljøgoder normalt vil stige over tid.

De fleste høringsinstanser som har kommentert anbefalingene på området biologisk mangfold, gir støtte til utvalgets tilrådninger. Unntakene er Landbruks- og matdepartementet og flere skogbruksorganisasjoner som er skeptiske til utvalgets tilråding om å vurdere å legge om eller avvikle støtteordninger med negativ virkning for biologisk mangfold, f.eks. støtte til skogsbilveier og hogst i bratt terreng.

Klima

Ettersom klimavirkningen av utslipp av klimagasser er den samme uavhengig av hvor utslippene finner sted mener utvalget at det på klimaområdet ligger godt til rette for bruk av generelle økonomiske virkemidler. I fraværet av en global pris på utslipp av karbon framholder utvalget prisen i EUs kvotemarked som et fornuftig utgangspunkt for å bestemme prisen på norske utslipp over tid. Prisanslag fra EU-markedet bør suppleres med modellbaserte analyser. Etter utvalgets mening bør alle sektorer i Norge stilles overfor denne felles prisen på utslipp av klimagasser.

Utvalget argumenterer videre for at det ikke bør være et eget mål for reduksjon i innenlandske utslipp. Utvalget sier imidlertid at dersom myndighetene skulle ønske et strengere innenlandsk mål for utslipp enn det som følger av kvoteprisen i EU, bør det etableres et felles innenlandsk prismål for alle sektorer som er høyere enn prisen i EUs kvotemarked. Utvalget mener at karbonprisbanen bør tas inn i Finansdepartementets rundskriv om nyttekostnadsanalyser.

Klimarelatert forskning og utvikling (FoU) bør, etter utvalgets vurdering, støttes direkte via offentlige tilskudd. Utvalget mener imidlertid ikke at hensynet til å stimulere teknologiutvikling i seg selv gir grunnlag for økt pris på norske utslipp, men at lave globale priser på utslipp er argument for særlig global satsing på klimarelatert FoU.

Det er mange merknader til utvalgets anbefalinger på klimaområdet. Miljøorganisasjonene er særlig uenige i anbefalingen om ikke å ha et eget mål for *innenlandske utslippsreduksjoner*. For eksempel sier Norges Naturvernforbund i sin uttalelse:

«Vi vil først presisere at Norge *skal* redusere sine klimagassutslipp med 15–17 millioner tonn innen 2020. Utvalget tar feil når det på side 90 antyder at klimaforliket kan tolkes slik at

15–17 millioner tonn kun beskriver en sum av mulige tiltak».

Et annet eksempel er WWF Norge som uttaler:

«Uansett bør det, på grunn av imperfeksjoner i kvotesystemene og for lite ambisiøse mål i forhold til å nå de politiske målsettingene, legges til grunn betydelig høyere modellbasert utslippspris for innenlandske tiltak.»

Utvalget får imidlertid også støtte på dette punktet, bl.a. av både LO, NHO og HSH. I sin høringsuttalelse sier LO:

«Når det gjelder klima, slutter LO seg til utvalgets konklusjon om at prisen i EUs kvotemarked bør legges til grunn for klimatiltak i Norge.»

Også HSH deler dette synet og uttaler:

«Sett fra et samfunnsøkonomisk og miljømessig synspunkt mener HSH at siden klimautslipp er et globalt problem, så er det fornuftig å betale for å kutte utslipp i utlandet. Vi må søke å oppnå mest mulig utslippskutt for hver investerte krone.»

Flere høringsinstanser (bl.a. LO, HSH og Konkurransetilsynet) uttrykker støtte til forslaget om at myndighetene utarbeider en *karbonprisbane* som kan legges til grunn for offentlige nyttekostnadsanalyser og være utgangspunkt for å fastsette avgifter for ikke-kvotepliktige utslipp. Disse høringsinstansene mener det her bør tas utgangspunkt i prisen i EUs kvotemarked.

Flere organisasjoner som representerer partene i arbeidslivet, herunder LO og NHO, og også noen andre instanser, mener at utvalget undervurderer faren for og kostnadene ved *karbonlekkasje*. NHO sier i sin høringsuttalelse:

«NHO er opptatt av klimatiltak som virker uten å flytte ut eller nedlegge industrien. Utvalget, derimot, synes karbonlekkasje er for komplisert og usikkert til å gjøre noe med. En konklusjon NHO finner vanskelig å akseptere siden det potensielt kan ha enorme konsekvenser.»

Skogorganisasjonene, Landbruks- og matdepartementet og Fellesforbundet peker på at utredningen legger for liten vekt på potensialet for økt *karbonbinding i skog* i Norge. I tråd med dette foreslår Kystskogbruket at det etableres klimaskoger i Norge. I deres høringsuttalelse sies det:

«Ved å etablere klimaskoger på 5 mill. dekar gjengroingsarealer i kystfylkene ville dette sammen med skogreisningsskogen i Norge binde 8–10 mill. tonn CO₂ pr. år i 100 år i snitt.»

Mange organisasjoner (Sintef, Tekna, LO, NHO, Telenor/Abelia og flere miljøorganisasjoner) etterlyser tiltak som kan bidra til teknologiutvikling og innovasjon i Norge. For eksempel skriver Tekna at:

«Tekna er enig med utvalget i at en satsing på miljøteknologi og særskilt satsing på forskning for å redusere klimautslipp primært bør begrunnes ut fra miljøpolitiske hensyn. Men Tekna er uenig med utvalget i at det ikke foreligger egne næringspolitiske hensyn som kan begrunne en økt satsing på denne type teknologiområder.»

Mange organisasjoner støtter forslaget om å utrede en kompensasjonsordning for å gi kommunene bedre incentiv til å ivareta biologisk mangfold. Ingen organisasjoner går imot forslaget.

Regelverk for offentlige beslutningsprosesser

Utvalget fikk også i oppgave å vurdere om eksisterende regler og retningslinjer for offentlige beslutningsprosesser er tilstrekkelige til å ivareta miljø- og bærekraftshensynene. Videre ble utvalget bedt om å vurdere og komme med forslag til endringer og forbedringer i slike retningslinjer. Utvalgets viktigste tilrådinger på dette området er:

- Det anbefales ingen endring i gjeldende praksis for diskontering i forbindelse med langsiktige prosjekter.
- Verdsettingen i nyttekostnadsanalyser bør gjennomgås for å sikre at like forhold verdsettes likt.
- Det er ikke nødvendig at kommunene tar særskilte klimahensyn i sin planlegging. Skjer det, vil det føre til dobbeltregulering.

Det er relativt få høringsuttalelser knyttet til regelverk for offentlige beslutningsprosesser.

Kommunenes Sentralforbund (KS) er uenig i konklusjonen om at kommunene ikke skal ta særskilte klimahensyn. I høringsuttalelsen konkluderer KS:

«Dette er et synspunkt som i sterk grad er motbevist av oppnådde resultater i kommunal sektor verden over, faglige analyser av tiltakspotensial og politiske vedtak på alle forvaltningsnivåer internasjonalt og her hjemme.»

WWF Norge er uenig i utvalgets konklusjon om diskonteringsrenten og uttaler:

«WWF mener å finne holdepunkter i utredningen for at klimatiltak må vurderes ut fra en lavere rente enn realrenten og at risikotillegg

må beregnes spesifikt og anvendes motsatt for klimavennlige og klimafiendtlige prosjekter.»

Regjeringen tar sikte på å komme tilbake til utvalgets forslag i Nasjonalbudsjettet 2011.

3.8 Fordelingsutvalgets innstilling

3.8.1 Innledning

I mai 2009 mottok Finansdepartementet Fordelingsutvalgets rapport (NOU 2009: 10), og rapporten ble sendt på høring i juni samme år. Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding om fordelingspolitikken våren 2011. I denne vil Fordelingsutvalgets innstilling bli grundigere drøftet, og Regjeringens strategi for å forebygge og bekjempe fattigdom vil inngå. Problemstillinger knyttet til barn og unge vil bli spesielt vektlagt.

Fordelingsutvalget ble ledet først av riksmeklingsmann Svein Longva og så av forskningsdirektør Ådne Cappelen i Statistisk sentralbyrå, og skulle i henhold til mandatet beskrive fordelingen i Norge over tid, drivkreftene bak denne fordelingen og komme med forslag til tiltak for en jevnere fordeling. Utvalget ble spesielt bedt om å legge vekt på tiltak som kan bidra til å forhindre at økonomiske forskjeller forsterker seg over tid, herunder at fattigdom går i arv.

Utvalget peker på at til tross for at inntektsfordelingen i Norge er jevnere enn i de fleste andre land, har inntektsforskjellene økt noe de senere årene. Rapporten innledes med en drøfting av hva fordeling er og hvilke begrunnelser vi kan ha for å arbeide for en enda jevnere fordeling. Deretter beskrives og analyseres den samlede inntektsfordelingen, med særlig vekt på den nederste delen av fordelingen. Videre peker rapporten på ulike årsaker og drivkrefter bak inntektsfordelingen i Norge, bl.a. helse, utdanning, bolig- og kredittmarkedene, lønnsdannelse, skattesystemet og organiseringen av velferdsstaten. En kort oppsummering av utvalgets forslag og innspill fra noen av høringsinstansene følger under. Alle høringsuttalelsene er tilgjengelige på Finansdepartementets hjemmeside.

3.8.2 Oppvekst og utdanningspolitikk

Fordelingsutvalget så oppvekst- og utdanningspolitikken som sentral for å forebygge lavinntekt. De viste til at utdanning på minst videregående nivå ser ut til å være viktig for å klare seg godt i arbeidsmarkedet, og at tidlig innsats rettet mot barn i førskolealder er blant de mest virksomme tiltakene for å bedre de framtidige utdannings- og yrkesmu-

lighetene til barn fra lavinntektsfamilier. Blant utvalgets konkrete forslag finner vi gratis kjernetid i barnehager. Utvalget drøftet også kontantstøtten, gratisprinsippet i skolen, tiltak mot frafall i videregående skole og økt lønn for førskolelærere som ledd i å bedre kvaliteten i barnehagene.

Høringsinstansene støtter i stor grad vektleggingen av oppvekst og utdanning i utvalgets analyser og forslag. Forslaget om gratis kjernetid i barnehager får støtte fra HSH, Akademikerne, Unio, Tekna, YS og Norges Kvinne- og Familieforbund. Ingen går eksplisitt imot forslaget. Noe færre høringsinstanser kommenterer forslaget om gradvis å avvikle kontantstøtten. HSH, Unio, Tekna og YS støtter forslaget, mens Norges Kvinne- og Familieforbund går imot. Flere høringsinstanser etterlyser også andre tiltak på utdanningsområdet, og særlig mer konkrete tiltak i grunnskolen, tiltak for ungdom som faller ut av videregående skole, bedre voksenopplæring og bedre studiefinansiering. Et moment som nevnes av flere, er at utdanning bør gjøres lettere tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse (Norges Handikapforbund, Unge funksjonshemmede, Statens råd for likestilling av funksjonshemmede, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Likestillings- og diskrimineringsombudet).

3.8.3 Arbeidsmarkedspolitik

Fordelingsutvalget la særlig vekt på at stabil arbeidstilknytning er den viktigste enkeltfaktoren som kan hindre at personer har lav inntekt over tid. Tilknytning til arbeidslivet er i stor grad avhengig av at man har tilstrekkelige kvalifikasjoner. Utvalget mente derfor at kvalifiseringstiltak for voksne som mangler tilstrekkelige kvalifikasjoner til å delta i arbeidslivet, er et viktig arbeidsmarkedspolitisk tiltak. I den forbindelse mente utvalget at ordinær utdanning i større grad burde kunne kombineres med for eksempel dagpenger, og at en måtte vurdere ordninger der lån gjøres om til stipend for voksne som fullfører videregående utdanning. Videre pekte utvalget på problemet med stønadsfeller, det vil si at lønnsomheten av å delta i arbeidsmarkedet, i alle fall på kort sikt, kan være lav sammenliknet med å motta trygd. Utvalget viste bl.a. til publikasjoner fra OECD der det pekes på at Norge kan gjøre det mer lønnsomt å jobbe ved å kutte i trygdeytelsene. Utvalget la imidlertid avgjørende vekt på de negative fordelingsvirkningene slike kutt ville ha for trygdede uten mulighet til å velge arbeid i stedet for trygd. Utvalget pekte i stedet på andre tiltak for å fremme yrkesdeltakel-

sen, bl.a. lønnstilskudd til arbeidsgivere som ansetter personer som har vært utenfor arbeidslivet.

Flere høringsinstanser er positive til kvalifiseringstiltak som ledd i arbeidsmarkedspolitikken, og flere støtter forslagene om bedre dekning av livsopphold under utdanning for voksne (HSH, Akademikerne, Unio, Tekna, Norges Handikapforbund, Unge funksjonshemmede, Velferdsalliansen og FFO). Flere av høringsinstansene peker også på at lønnstilskudd og særlig tilrettelegging på arbeidsmarkedet kan være bra for mange, men at målet likevel må være at flest mulig skal kunne delta på ordinære vilkår.

3.8.4 Skattepolitikk

Utvalget la vekt på at eventuelle forslag til inndekning også måtte ha en god omfordelingsprofil. Utvalget pekte på at gradvis innføring av en boligskatt ville ha positive fordelingsvirkninger. Utvalget mente dessuten at verdsettingen av bolig i formuesskatten var skjev, og at bedre verdsettelsesmetoder ville ha positive fordelingsvirkninger. Utvalget mente også at en eventuelt kunne skjerpe toppskatten noe, men at skattesystemet i hovedsak burde følge prinsippene i skattereformen fra 2006.

Høringsinstansene er noe delt i synet på gradvis innføring av boligskatt, og flere avstår fra å ta stilling til utvalgets forslag på skatteområdet. HSH mener at en boligskatt vil ha fordelingsmessige virkninger, men at det vil være krevende å utforme en rettferdig boligskatt i praksis. Akademikerne uttrykker at de ikke har prinsipielle innvendinger mot en boligskatt, men de går likevel imot en gjeninnføring av fordelsskatten på egen bolig under henvisning til at den ble avskaffet så sent som i 2005. Unio er imot boligskatten, men støtter endring av likningsverdiene for bolig i formuesskatten.

HSH og Akademikerne uttaler seg kritisk til utvalgets forslag til toppskatt. Unio mener at en eventuell omlegging av toppskatten bør utredes nærmere. Tekna mener at en økning i toppskatten som skissert av utvalget i tilfelle betinger at innslagspunktet heves betydelig.

3.8.5 Overføringer

Fordelingsutvalget ga en utførlig analyse og beskrivelse av dagens inntektssikringsordninger, og viste også til flere pågående reformer. Utvalget så seg ikke i stand til å utrede nye, store reformer på dette området, men var opptatt av bl.a. barnetrygdens bidrag til utjevning. Utvalget viste til at barnetrygdens omfordelende virkninger er relativt store, men at de har blitt svekket som følge av den mangeårige manglende oppjusteringen av barnetrygdsatsen. På denne bakgrunn mente utvalget at barnetrygden burde øke på linje med lønnsveksten i økonomien. Når det gjelder sosialstønad, viste utvalget til at dette ikke er ment å være en varig ytelse, men at erfaring viser at mange likevel kun har sosialstønad å leve av over lengre tid. Utvalget viste til at kvalifiseringsprogrammet nylig ble innført nettopp for å gi langtidsmottakere av sosialhjelp en bedre ytelse, kombinert med tiltak for å bedre tilknytningen til arbeidsmarkedet. Dersom det viser seg at ordningen ikke lykkes med å bidra til en sterk reduksjon i antall langtidsmottakere av sosialhjelp, mente utvalget at man bør vurdere ytterligere tiltak overfor denne gruppen. Utvalget foreslo at også de statlige, veiledende satsene for sosialstønad burde følge lønnsutviklingen i samfunnet ellers.

De høringsinstansene som har tatt stilling til forslaget om å øke barnetrygden med lønnsveksten, er gjennomgående positive (Unio, YS, Norges Kvinne- og Familieforbund og Velferdsalliansen. Velferdsalliansen mener barnetrygden i tillegg bør oppjusteres til 1993-nivå). Ingen uttaler seg negativt om dette forslaget.

KS er imot å øke sosialhjelpen med lønnsveksten, mens Akademikerne, YS, Unge funksjonshemmede og FFO støtter dette forslaget. Velferdsalliansen går inn for en rettighetsfestet livsoppholdsstønad på nivå med SIFOs standardbudsjett.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 11. mai 2010 om Revidert nasjonalbudsjett 2010 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Finanspolitiske indikatorer og beregning av strukturelt, oljekorrigert underskudd

1 Innledning

Omtalen av finanspolitikken i nasjonalbudsjett-dokumentene skal gi et mest mulig fullstendig bilde av budsjettets stilling, herunder den underliggende budsjettutviklingen, hvordan budsjettet påvirker økonomien og i hvilken grad finanspolitikken er opprettholdbar over tid. Det presenteres derfor flere mål for budsjettbalansen og indikatorer for finanspolitikken og budsjettets innretning.

Når en opererer med flere budsjettindikatorer og mål for budsjettbalansen, skyldes dette i hovedsak fire forhold:

- Petroleumsinntektenes spesielle karakter, som tilsier at en i mange sammenhenger er interessert i statens budsjettbalanse utenom inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten.
- Behovet for å korrigere statsbudsjettet for virkninger av konjunkturutviklingen og andre midlertidige forhold, for å få et best mulig bilde av den underliggende innretningen av budsjettpolitikken og bruken av oljeinntekter.
- Den framtidige veksten i offentlige utgifter knyttet til en aldrende befolkning, som gir behov for å beregne de pensjonsforpliktelsene staten har påtatt seg, og hva som må til av inntektsøkninger eller utgiftsreduksjoner framover for å opprettholde en bærekraftig budsjettpolitikk.
- Skillet mellom statsforvaltningen og kommuneforvaltningen. Statsforvaltningen kan igjen deles inn i statsbudsjettet og statlige konti som ikke inngår i statsregnskapet, herunder Statens pensjonsfond. I noen sammenhenger må en også ta hensyn til at det benyttes ulike regnskapsprinsipper i statsregnskapet og nasjonalregnskapet.

Utviklingen i offentlige finanser omtales i kapittel 3 i denne meldingen. De finanspolitiske indikatorer som benyttes bygger på bearbejding av budsjettallene og skal belyse hvordan budsjettopp- legget er utformet i forhold til de mål en har stilt

opp for finanspolitikken. De viktigste finanspolitiske indikatorer som benyttes i Norge, er:

- Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet, som gir et mål for den underliggende bruken av oljeinntekter over budsjettet. Ved beregningen av det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet holdes inntekter og utgifter til statlig petroleumsvirksomhet utenom. Det oljekorrigerte underskuddet påvirkes imidlertid av konjunktursituasjonen og enkelte andre forhold som ikke er uttrykk for strukturelle endringer i budsjettet. I beregningen av det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet korrigeres det for slike forhold.
- Den underliggende realveksten i statsbudsjettets utgifter, som gir et mål for statsbudsjettets direkte innvirkning på etterspørselssiden av økonomien. Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renter utenfor. I tillegg er det korrigert for regnskapsmessige forhold som påvirker sammenliknbarheten av budsjettallene fra år til år.
- Generasjonsregnskap og langsiktige budsjettframskrivninger. For å vurdere bærekraften i offentlige velferdsordninger på lang sikt beregnes såkalt generasjonsregnskap og det foretas langsiktige budsjettframskrivninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MSG. I disse beregningene tas det hensyn til at petroleumsinntektene etter hvert vil avta og til slutt falle helt bort, mens aldringen av befolkningen vil gi markert økte utgifter til pensjoner og helse i tiårene framover.

Avsnitt 2 i dette vedlegget går nærmere inn på metodene som brukes for å beregne det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet, og det redegjøres for enkelte endringer i Finansdepartementets indikator. Denne indikatoren spiller en viktig rolle ved utformingen og vurderingen av budsjettpolitikken, siden handlingsregelen inne-

bærer at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet over tid skal følge den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland. En detaljert drøfting av de øvrige indikatorene nevnt ovenfor vil ikke bli gitt i dette vedlegget. Det vises til nærmere omtale av den underliggende utgiftsveksten i avsnitt 3.1 i de årlige nasjonalbudsjettene og av de langsiktige utfordringene for offentlige finanser i avsnitt 3.2.2, samt Perspektivmeldingen 2009.

Ulike finanspolitiske indikatorer er også blitt omtalt i tidligere nasjonalbudsjetter, bl.a. i vedlegg til Nasjonalbudsjettet 1982, i vedlegg til Nasjonalbudsjettet 1987 og i vedlegg til Nasjonalbudsjettet 1997. Drøftingen i dette vedlegget oppdaterer og ajourfører tidligere omtaler.

2 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet

2.1 Bakgrunn

Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet påvirkes ikke bare av budsjettpolitikken, men også av konjunktursituasjonen og enkelte andre forhold. For eksempel er skatteinntektene forbigående lave i en lavkonjunktur, mens utgiftene til arbeidsledighetstrygd er høye. I en høykonjunktur er det omvendt. Andre inntekts- og utgiftsposter kan også variere betydelig fra år til år uten at det er uttrykk for strukturelle endringer i budsjettet. Dette gjelder bl.a. statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank. I tillegg kan det oljekorrigerte underskuddet påvirkes av endringer i regnskapsmessige forhold.

Dersom en unnlater å ta hensyn til hvordan konjunkturutviklingen påvirker budsjettet, ville en måtte kutte betydelig i utgiftene i nedgangskonjunkturer med fallende skatteinntekter og økende utgifter til arbeidsledighetstrygd. Tilsvarende ville budsjettpolitikken kunne bli svært ekspansiv i oppgangskonjunkturer. En slik medsyklisk budsjettpolitikk ville bidra til å destabilisere den økonomiske utviklingen.

For å gi et bilde av den underliggende bruken av oljeinntekter er det nødvendig å korrigere det oljekorrigerte underskuddet for virkningen av konjunkturer og enkelte andre forhold. For å komme fra det oljekorrigerte til det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet gjøres følgende korreksjoner:

- For å justere den oljekorrigerte budsjettbalansen for virkningen av at konjunktorene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirk-

ningene av at innbetalingene av ulike skatter og avgifter avviker fra sine trendverdier. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen.

- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene og de anslåtte normalnivåene på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen.

De ulike korreksjonene er nærmere forklart i avsnitt 2.2–2.5.

Oppdelingen av offentlige inntekter og utgifter i en konjunkturrell og en strukturell del kan ikke baseres på direkte observasjoner. I stedet må oppdelingen anslås med utgangspunkt i analyser av regnskapstall, økonomisk statistikk og prognoser for årene framover. I slike analyser vil en stå overfor utfordringer knyttet til å skille mellom konjunkturrelle og varige endringer. Vanligvis har en derfor ved slike beregninger valgt å beregne trender i de størrelsene som inngår. Slike analyser er usikre, og resultatene kan påvirkes av nye tall for den økonomiske utviklingen lenge etter at statsregnskapet for det enkelte år er avsluttet.

Siden Nasjonalbudsjettet 1987 har Finansdepartementet benyttet en indikator for det oljekorrigerte budsjettunderskuddet justert for konjunkturvirkninger for å vurdere innretningen av budsjettpolitikken. Mens det på slutten av 1980-tallet og gjennom 1990-tallet var et særlig fokus på endringen fra ett år til det neste, er det etter innføringen av handlingsregelen i 2001 lagt stor vekt på nivåtall for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Hensynet til presisjon og konsistens i forhold til det øvrige budsjettarbeidet har også i økende grad blitt vektlagt. Det metodemessige grunnlaget for beregningene har som følge av dette utviklet seg over tid.

I det beregningsopplegget som ble etablert i 1987, ble aktivitetsutslaget i statsbudsjettet anslått med utgangspunkt i utviklingen i samlet sysselsetting. I tillegg ble det beregnet egne korreksjoner for svingninger i bilavgifter og utgifter til arbeidsledighetstrygd. Siden slutten av 1990-tallet har aktivitetskorreksjonene gradvis blitt mer direkte knyttet til utviklingen i de ulike skatte- og avgiftsartene. Dette har gitt økt presisjon i beregningene, samt bedre oversikt over den underliggende utviklingen i de enkelte skatte- og avgiftsartene. Erfaringer fra

Boks 1.1 Internasjonale erfaringer med beregning av strukturell budsjettbalanse

Indikatorer for strukturell budsjettbalanse har fått en mer framtreddende plass i de finanspolitiske rammeverkene de siste årene, ikke bare i Norge, men også i en rekke andre land. I EU innebar endringene i stabilitets- og vekstpakten i 2005 økt vekt på utviklingen i den strukturelle budsjettbalansen. Et viktig mål med denne endringen var å unngå en finanspolitikk som systematisk forsterker konjunktursvingningene i økonomien, slik en hadde erfart at krav til utviklingen i den faktiske budsjettbalansen kunne føre til.

Både EU-kommisjonen og Den Europeiske sentralbanken (ESB) beregner jevnlig strukturelle budsjettbalanser for medlemslandene. Begge institusjonene anslår konjunkturutslaget i budsjettet med utgangspunkt i beregnede trendavvik i utvalgte makroøkonomiske størrelser, men har ulik detaljeringsgrad. Det strukturelle underskuddet framkommer som faktisk budsjettoverskudd fratrukket det beregnede konjunkturutslaget.

De markerte konjunkturbevegelsene de siste ti årene har avslørt svakheter i beregningene av strukturelt underskudd. I et arbeidsnotat fra ESB fra november 2009 går forfatterne gjennom beregningene av strukturell budsjettbalanse for utvalgte EU-land for årene 1999–2007.¹ Gjennomgangen viser at en ikke har klart å korrigere fullt ut for konjunkturrelle svingninger i budsjettene. Under oppgangskonjunktorene fra 1999 til 2002 og fra 2004 til 2007 ble for eksempel de beregnede strukturelle budsjettunderskuddene i flere EU-land kraftig redusert, og langt mer enn det som kan forklares av aktive tiltak i budsjettpolitikken. Tilsvarende

fant det sted en klar svekkelse av de beregnede strukturelle underskuddene under nedgangskonjunktoren fra 2002 til 2004, utover det som kan forklares av diskresjonære endringer i finanspolitikken.

I et arbeidsnotat fra EU-kommisjonen fra mars 2009 konkluderes det med at de beregnede strukturelle underskuddene har gitt misvisende signaler om den underliggende budsjettbalansen for flere medlemsland.² Dette har ifølge kommisjonen gitt opphav til politikkonklusjoner som i ettertid har vist seg å gå i feil retning.

Både EU-kommisjonen og ESB understreker behovet for å videreutvikle metodene for å beregne strukturelle budsjettbalanser. De ulike sporene som skisseres går i retning av større detaljeringsgrad i beregningene, slik at en kan få tatt hensyn til flere forhold som påvirker budsjettet over konjunktursyklusen. Videreutvikling av beregningsopplegget er også på agendaen i OECD, hvor man bl.a. vil forsøke å ta mer eksplisitt hensyn til endringer i formuespriser.

Finansdepartementets beregninger for Norge er mer detaljerte enn beregningene som utføres av OECD, IMF, EU og ESB. Det norske beregningsopplegget gir en jevnere utvikling i strukturelle skatter over konjunktursyklusen. Dette reduserer faren for en finanspolitikk som forsterker svingningene i økonomien. Det understrekes imidlertid at beregninger av strukturelt underskudd er usikre, og at anslagene vil kunne bli betydelig revidert etter hvert som en får mer informasjon om den økonomiske utviklingen.

¹ ECB (2009), «Explaining government revenue windfalls and shortfalls. An analysis for selected EU countries», Working paper series, No 1114, November 2009.

² European Commission (2009), «The cyclically-adjusted budget balance in EU fiscal policy making: A love at first sight turned into a mature relationship», European Economy, Economic papers 374, March 2009.

bl.a. EU de siste årene viser at dette er svært viktig, jf. boks 1.1.

Indikatorer for strukturell eller underliggende budsjettbalanse brukes også i en rekke andre land, og publiseres jevnlig av OECD, IMF og EU-kommisjonen. Selv om formålet er det samme, bygger beregningene fra ulike land og institusjoner på noe

ulike metodemessige tilnæringer. Videre tar beregninger fra OECD og andre internasjonale institusjoner gjennomgående utgangspunkt i overskuddet for offentlig sektor i alt, mens Finansdepartementets indikator tar utgangspunkt i det oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet. Begrunnelsen for at Finansdepartementet her har lagt seg

på en snevrere definisjon enn OECD, er at indikatoren spiller en viktig rolle i behandlingen av statsbudsjettene. I Finansdepartementets beregninger korrigeres det i tillegg for svingninger i netto renteutgifter og overføringene fra Norges Bank, samt regnskapsmessige omlegginger. Den metodemessige tilnærmingen for å beregne aktivitetsutslaget i budsjettet er også mer detaljert enn den OECD anvender. Også OECD holder imidlertid inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten utenom i beregningene for Norge.

2.2 Aktivitetskorrigering av arbeidsledighetstrygd

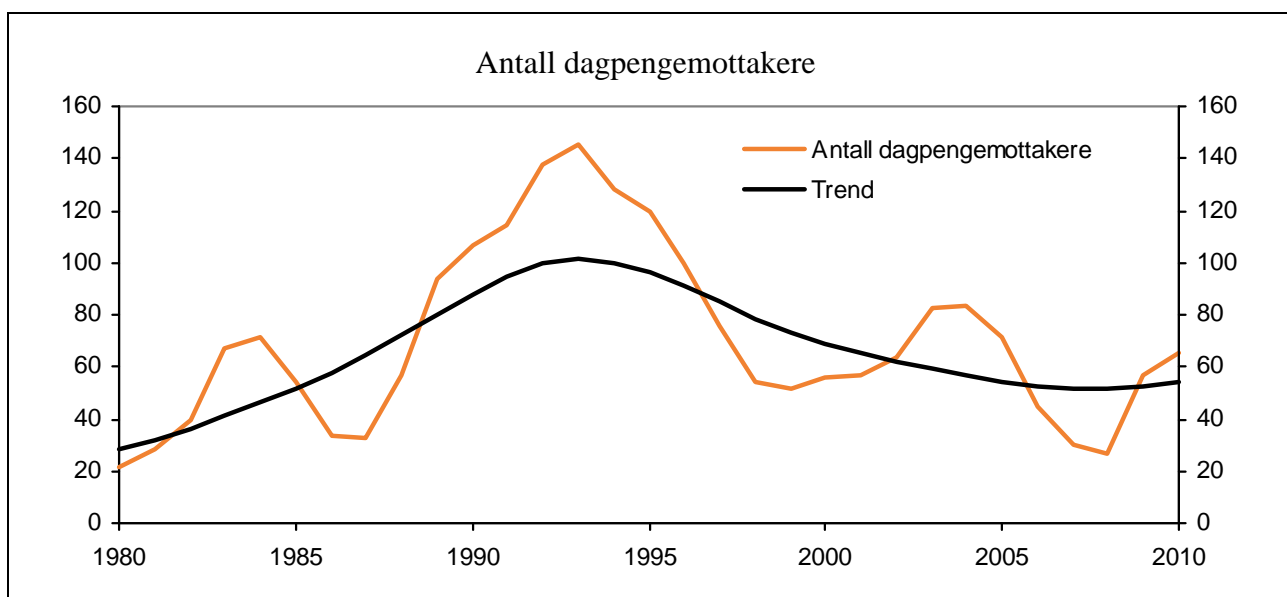
På budsjettets utgiftsside er aktivitetskorrigeringen knyttet til utgiftene til arbeidsledighetstrygd. Konjunkturkorreksjonen av utgiftene til ledighetstrygd tar utgangspunkt i beregnede trendavvik for antall dagpengemottakere. Utviklingen i antall dagpengemottakere og beregnet trend er vist i figur 1. Trenden er beregnet ved en glatting av faktiske tall og anslag ved hjelp av en mye brukt matematisk metode, et såkalt Hodrick-Prescott-filter, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.3. De beregnede aktivitetsutslagene i budsjettet er vist i figur 2C, sammen med de anslåtte konjunkturutslagene i skatter og avgifter.

2.3 Beregning av underliggende skatter og aktivitetsutslag i budsjettet

På inntektssiden av statsbudsjettet tar Finansdepartementets beregninger utgangspunkt i innbetalte skatter og avgifter. Det tas utgangspunkt i faktiske, inntektsførte tall i statsregnskapet, samt anslag for prognoseperioden. Selv om beregningene tar utgangspunkt i bokførte størrelser er det lagt vekt på at tallene skal kunne sammenstilles med påløpte størrelser. De ulike skatte- og avgiftsartene er bl.a. av denne grunn delt inn i følgende hovedgrupper:

- Skatt på arbeid, som omfatter arbeidsgiveravgift til folketrygden og personskatter, inklusive formuesskatt fra personlige skattytere.
- Skatt på kapital, som omfatter skatter fra selskaper og andre etterskuddspliktige utenom petroleumsvirksomhet, samt kildeskatt, arveavgift og skatt på gevinster og tap knyttet til realisasjon av aksjer og andre verdipapirer.
- Avgifter, som omfatter merverdiavgift, engangsavgift på motorkjøretøyer og øvrige særavgifter, herunder dokumentavgift, sektoravgifter og diverse avgifter knyttet til spill. I tillegg inngår investeringsavgiften inntil den ble fjernet i 2002.

Samlet skatt på alminnelig inntekt er delt mellom kommunesektoren og staten, med de kommunale og fylkeskommunale skattørene og satsen for fel-



Figur 1.1 Antall dagpengemottakere.¹ 1 000 personer

¹ Det korrigeres for at dagpengemottakere kan være delvis ledige ved å regne om antall mottakere til heltidsekvivalenter. Ved omregningen tillegges delvis mottakere en vekt på 0,75. Glattingsparameteren (λ) i Hodrick-Prescott-filteret er satt til 100.

lesskatt til staten som fordelingsnøkler. Kommunesektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt inngår imidlertid i det økonomiske opplegget for kommunesektoren i statsbudsjettet. Svingninger i kommunesektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt slår dermed ut i handlingsrommet i statsbudsjettet. Ved å korrigere statsbudsjettet for svingninger i samlet skatt på alminnelig inntekt tas det hensyn til dette.

Ved beregning av den underliggende utviklingen i de enkelte skatte- og avgiftsartene legges det vekt på at utviklingen fra år til år skal være forholdsvis jevn. Sammenliknet med beregningene i Nasjonalbudsjettet 2010 er det innarbeidet enkelte metodemessige justeringer, med vekt på å etablere et mer enhetlig opplegg for å beregne strukturelle skatter. Beregningene gjennomføres som følger:

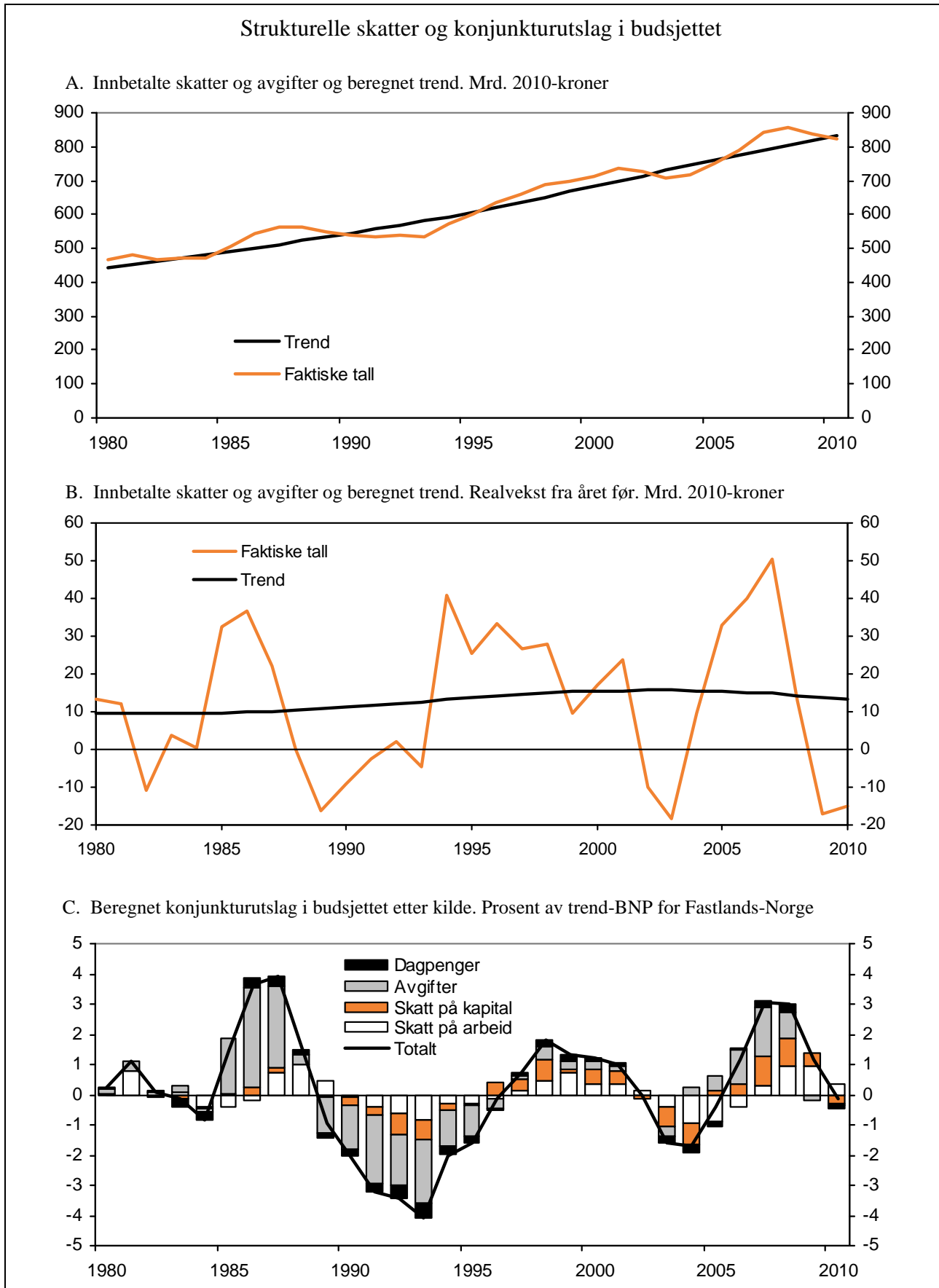
- De bokførte skatte- og avgiftsseriene justeres først for endringer i skattesatser og skattegrunnlag, bl.a. basert på anslag gitt i budsjett-dokumenter for det enkelte år, publikasjoner fra Statistisk sentralbyrå over skatter og overføringer til private og historisk oversikt over skattesatser, samt oversikter fra Toll- og avgiftsdirektoratet med historikk for de ulike særavgiftene. For perioden før 1990 er justeringene for endringer i skattesatser og skattegrunnlag mer summariske.
- Det foretas deretter en forholdsvis enkel konjunkturkorrigering av de ulike skatte- og avgiftsseriene basert på det prosentvise avviket mellom faktisk nivå og trend i relevante konjunkturindikatorer, beregnet ved hjelp av et Hodrick-Prescott-filter (se nedenfor). For eksempel benyttes nasjonalregnskapstall for antall sysselsatte normalårsverk som konjunkturindikator for personskatter og arbeidsgiveravgift, mens antall førstegangsregistrerte personbiler benyttes som indikator for engangsgiften på motorvogner. For merverdiavgift benyttes en sammenveid indikator av utviklingen i privat konsum og omsetningen i bygg- og anleggsnæringen. Ved å justere de ulike skatte- og avgiftsseriene for svingninger i relevante konjunkturindikatorer får en tatt hensyn til viktig informasjon om konjunkturforløpet. Erfaringsmessig kan det imidlertid fortsatt både være noe støy og et visst konjunkturmønster igjen i tallene.
- De justerte skatte- og avgiftsseriene omregnes til faste priser ved hjelp av tilhørende prisindekser. For eksempel benyttes lønnsindekser for å prisomregne personskatter og arbeidsgiveravgift, mens konsumprisindeksen benyttes

for å prisomregne særavgifter. For merverdiavgiften er det beregnet en veid indikator sammensatt av konsumprisindeksen, prisindeks for førstegangsomsetning innenlands og byggekostnadsindeksen. Trenden i de rensede seriene i faste priser tas som uttrykk for den underliggende realutviklingen i de enkelte skatte- og avgiftsartene. Aktivitetsutslaget i de enkelte skatte- og avgiftsseriene framkommer som avviket mellom faktiske innbetalinger justert for endringer i skatte- og avgiftsopplegget og beregnet trend, omregnet i løpende priser.

De beregnede trendene i de ulike konjunkturindikatorerne og i skatte- og avgiftsseriene i faste priser er basert på glatting av tallserier bestående av historiske observasjoner og anslag. Også ved denne beregningen anvendes det såkalte Hodrick-Prescott-filteret. Ved anvendelse av denne metoden må brukeren fastlegge en tallstørrelse (glatteparameteren λ), som bestemmer hvor stiv trenden skal være. En lav λ gir en trend som i stor grad følger den faktiske tallserien, mens en høyere λ gir en jevnere trendbane.

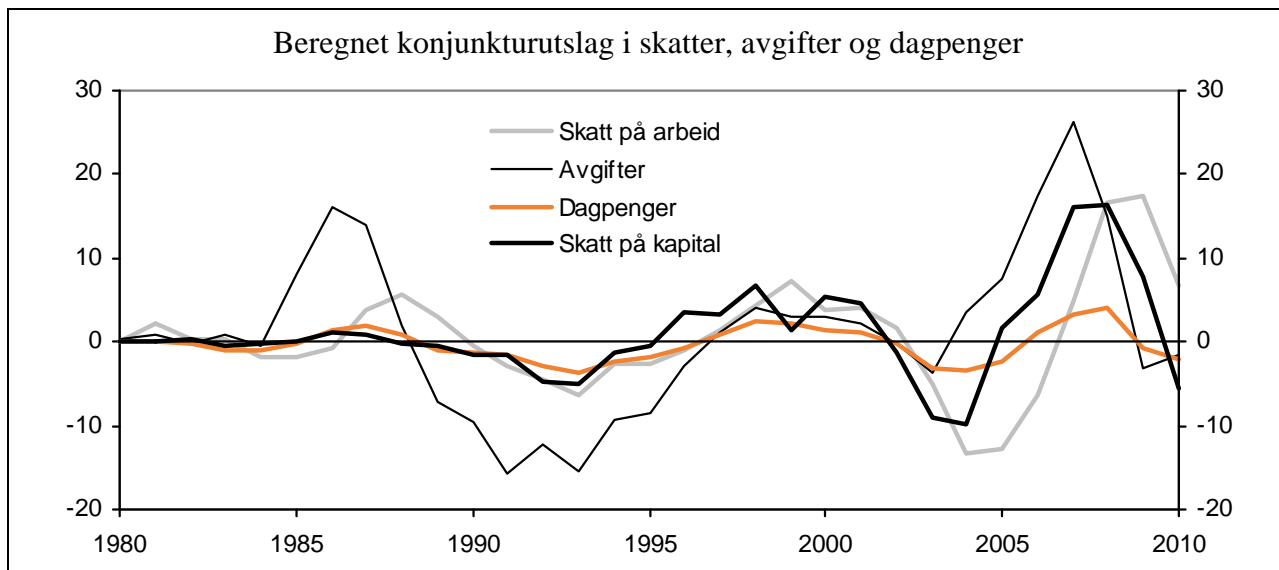
Valg av λ må baseres på en skjønnsmessig avveining av ulike hensyn. På den ene siden er det ønskelig med en stiv trend som skjærer gjennom selv langvarige oppgangs- og nedgangskonjunkturer. På den annen side er det ønskelig at trendene forholdsvis raskt fanger opp endringer i den underliggende utviklingen i økonomien, for eksempel som følge av reformer i skattesystemet eller skift i befolkningsutviklingen. I beregningene er det lagt til grunn en λ på 1 600 for kjøp av biler, en λ på 400 for merverdiavgift, særavgifter og etterskuddsskatter og en λ på 100 for personskatter og arbeidsgiveravgift. Disse valgene av λ gir alle forholdsvis glatte trendforløp.

Utviklingen i innbetalte skatter og avgifter og beregnet underliggende nivå er vist i figur 2A. Tallene framkommer ved å summere de ulike skatte- og avgiftsartene. Som det framgår av figuren, har skatte- og avgiftsinntektene de siste årene vært klart høyere enn sine trendnivåer. Regnskapstall for 2009 viser imidlertid en klar nedgang i innbetalte skatter og avgifter, målt i faste priser, men nedgangen var mindre enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2010. For 2010 anslås nå skatte- og avgiftsinntektene å ligge nær sitt beregnede trendnivå. Utviklingen i aktivitetskorreksjonene må ses i sammenheng med at arbeidsmarkedet og det private forbruket har holdt seg forholdsvis godt oppe, til tross for en nedgang i BNP for Fastlands-Norge.



Figur 1.2 Strukturelle skatter og konjunkturutslag i budsjettet

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 1.3 Beregnet konjunkturutslag i skatter, avgifter og dagpenger. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

Realveksten i innbetalte skatter og avgifter varierer kraftig fra år til år. Som det framgår av figur 2B, økte de samlede skatte- og avgiftsinnbetalingene årlig med mellom 30 og 50 mrd. 2010-kroner i både 2005, 2006 og 2007. I 2009 falt skatte- og avgiftsinnbetalingene med over 17 mrd. kroner, som er om lag som i 2003. Den beregnede underliggende realveksten i skatte- og avgiftsinnbetalingene er forholdsvis jevn, men noe avtakende de siste årene. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at det i framskrivingene er lagt til grunn en avdemping i etterskuddsskattene etter svært sterk vekst i perioden 2005–2007. I tillegg anslås befolkningsutviklingen, herunder aldringen, å trekke den underliggende realveksten i skatte- og avgiftsinntektene ned i årene framover.

Handlingsrommet i budsjettpolitikken avhenger bl.a. av den underliggende veksten i skatte- og avgiftsinntektene. For å få et anslag på dette handlingsrommet i faste priser, må imidlertid den underliggende veksten i skatte- og avgiftsinntektene regnes om i faste utgiftskroner målt ved statsbudsjettets utgiftsdeflator. De siste årene har statsbudsjettets utgiftsdeflator vært høyere enn prisveksten i skattegrunnlagene. Målt i faste priser har dermed den underliggende veksten i skatte- og avgiftsinntektene vært noe lavere når en måler i faste utgiftskroner enn når en måler mot prisveksten skattegrunnlagene.

Figur 2C viser de samlede aktivitetskorreksjonene fordelt etter skatt på arbeid, skatt på kapital, avgifter og dagpenger. På 1980- og deler av 1990-tallet var konjunktursvingningene i statens inntekter i stor grad knyttet til avgifter, særlig merverdiavgift.

De siste 15 årene har en større del av svingningene vært knyttet til kapitalsskatter, særlig etterskuddsskatter fra selskaper utenom petroleumsvirksomhet. De siste 10 årene har dessuten skatt på arbeid vist større konjunkturvariasjoner enn før. De beregnede konjunkturutslagene, målt i mrd. kroner, er vist i figur 3.

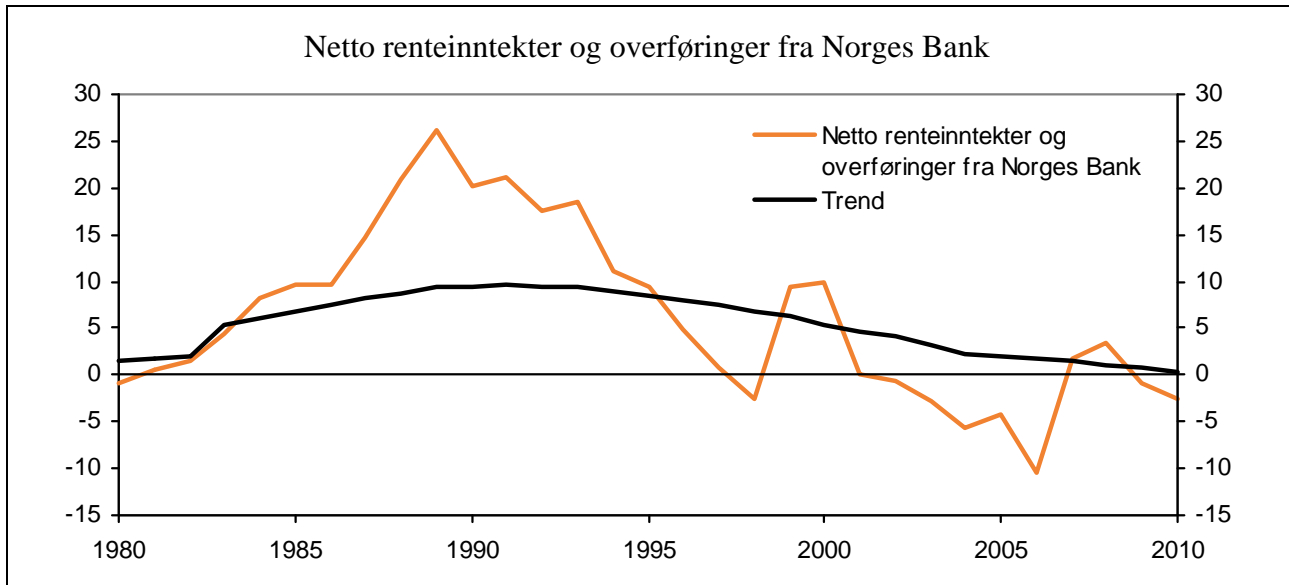
2.4 Netto renteinntekter og overføringer fra Norges Bank

Ved beregningen av det strukturelle budsjettunderskuddet korrigeres det for avviket mellom anslått normalnivå og faktisk nivå på netto renteinntekter til statsbudsjettet, samt overføringer fra Norges Bank til statsbudsjettet.

Beregningen av trender for renteinntekter og renteutgifter tar utgangspunkt i faktiske rentestrømmer tilbake til 1950. For overføringene fra Norges Bank tar beregningene utgangspunkt i historiske tall fram til 2002. Fra og med 2002 og noen år framover vil det som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital ikke overføres midler fra banken til statsbudsjettet. Figur 4 viser utviklingen i netto renter og overføringer fra Norges Bank i perioden 1970–2010.

2.5 Regnskapsmessige korreksjoner

Utviklingen i det oljekorrigerede budsjettunderskuddet påvirkes ikke bare av budsjettpolitikken, konjunktursituasjonen og svingninger i renteinntekter, men også av enkelte omlegginger av regnskapsmessig art. For å komme fra den oljekorri-



Figur 1.4 Netto renteinntekter og overføringer fra Norges Bank. Faktisk utvikling og beregnet trend. Mrd. kroner¹

¹ Ordinære overføringer fra Norges Bank til statsbudsjettet fra og med 1984. Trenden er justert for dette. Trendseriene er beregnet ved bruk av et Hodrick-Prescott-filter med glatteparameter lambda lik 1600.

Kilde: Finansdepartementet.

gerte til den strukturelle budsjettbalansen korrigeres det også for slike omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen.

Som det framgår av tabell 1, er det for enkelte år innarbeidet betydelige korreksjoner for regnskapsmessige omlegginger. Den store korreksjonen i 2002 gjenspeiler en ekstraordinær nedbetaling av fylkeskommunal gjeld med 21,6 mrd. kroner knyttet til statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten. For 2009 er det innarbeidet en korreksjon på 7,3 mrd. kroner knyttet til at endringer i driftskredittene i de regionale helseforetakene fra 2009 regnes med i det oljekorrigerte underskuddet. Samtidig ble det bevilget 7,3 mrd. kroner i 2009 for omgjøring av helseforetakenes driftskreditter i private banker til en statlig driftskredittordning. For å gi et best mulig bilde av utviklingen over tid korrigeres det for denne bevilgningen ved beregning av det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, samtidig som endringene i driftskredittene i de foregående årene er innarbeidet som regnskapsmessige korreksjoner.

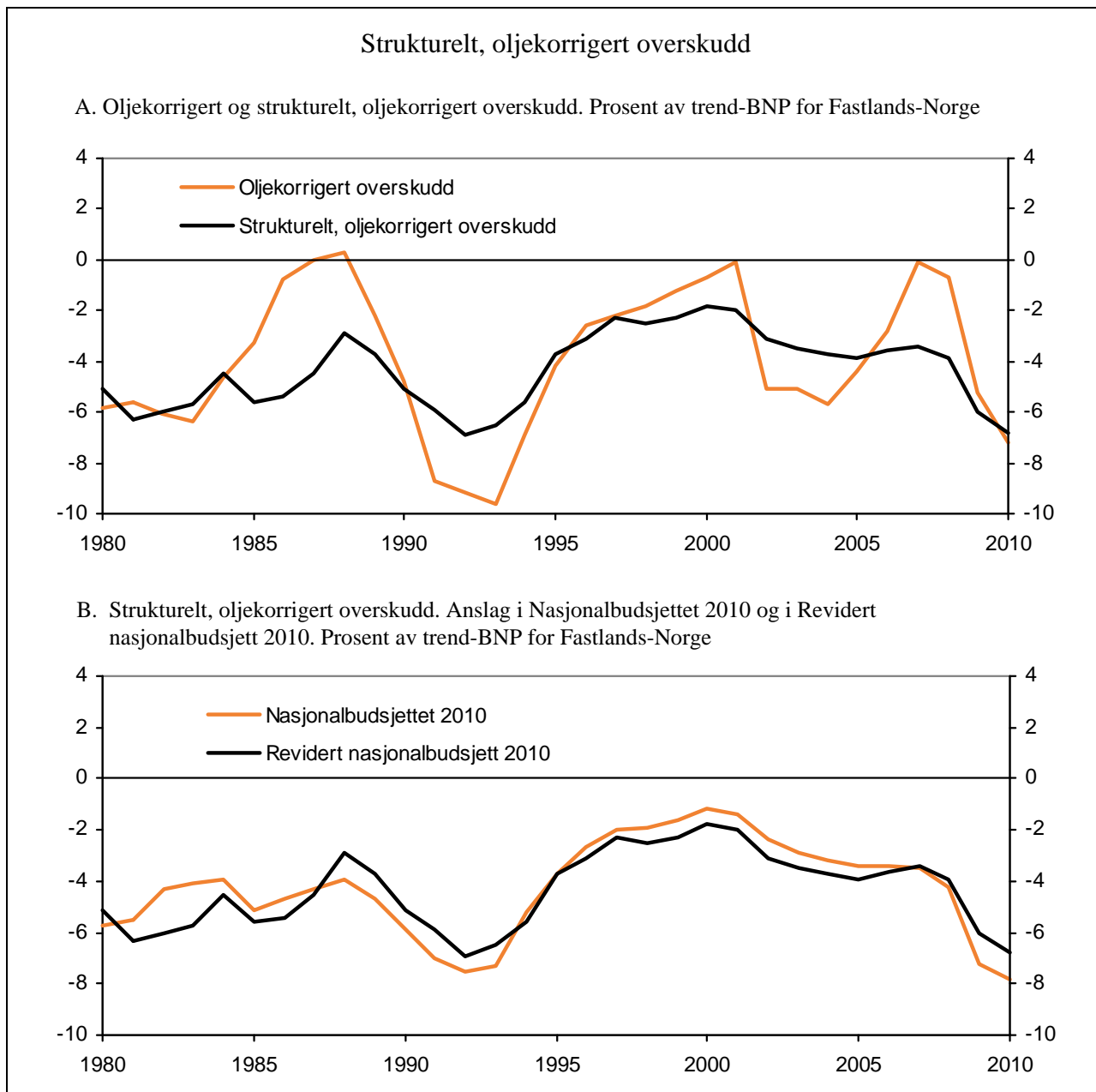
Som følge av dom i Høyesterett om oppgjør av latente skatteforpliktelser i rederiskatteordningen er det i tillegg innarbeidet regnskapsmessige korreksjoner for 2008, 2009 og 2010. For å gi et best mulig bilde av utviklingen over tid, innarbeides skattebortfallet på om lag 1¼ mrd. kroner i 2008 og

2009 som regnskapsmessige korreksjoner. Dette øker isolert sett anslaget for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for disse to årene sammenliknet med tidligere tall. I tillegg korrigeres det for en anslått refusjon til rederiene på 2½ mrd. kroner i 2010. På denne måten får en fram at denne refusjonen har et motstykke i økt bruk av oljeinntekter i 2008 og 2009.

2.6 Anslag for strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd

Utviklingen i det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet er vist i figur 5A. Med unntak av 1987, 1988, 2001 og 2007, som alle var år på slutten av langvarige og kraftige oppgangskonjunkturer, har statsbudsjettet siden 1980 stort sett vist et betydelig underskudd når inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten holdes utenfor, men med store svinginger gjennom perioden. Dette illustrerer at vi i betydelig grad har brukt oljeinntekter over statsbudsjettet. I tråd med handlingsregelen har bruken av oljeinntekter gradvis økt siden 2001.

Endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator for innretningen av finanspolitikken. Et økende strukturelt underskudd indikerer en ekspansiv budsjettpolitikk som stimulerer innenlandsk etter-



Figur 1.5 Strukturelt, oljekorrigert overskudd

Kilde: Finansdepartementet.

spørsmål. Motsatt indikerer et lavere strukturelt underskudd at budsjettpolitikken virker innstrammende på innenlandsk etterspørsel. Utviklingen i det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet antyder at budsjettpolitikken siden midten av 1980-tallet stort sett har bidratt til å dempe konjunkturutslagene i norsk økonomi.

I figur 5B sammenliknes de oppdaterte anslagene for det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet med anslagene i Nasjonalbudsjettet 2010. Innarbeiding av ny informasjon, herunder fra statsregnskapet for 2009, har sammen med juste-

ringen av beregningsopplegget slått ut i en oppjustering av strukturelle skatteinntekter for 2009 og 2010 med om lag 10 mrd. kroner hvert av årene. Vurderingen av konjunktursituasjonen i disse to årene er imidlertid lite endret sammenliknet med anslagene i Nasjonalbudsjettet 2010. Konjunkturutslaget i budsjettet vurderes dermed nokså likt. Også lavere utgifter, samt økte inntekter utenom skatter (gjelder 2010), har bidratt til at anslaget for det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet for disse årene nå er oppjustert sammenliknet med tallene i Nasjonalbudsjettet 2010. Justeringen av beregningsopplegget har bidratt til en viss oppjus-

tering av det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet for årene på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, mens det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet i perioden 1998–2005 er litt nedjustert.

Beregningene av det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet for perioden 1980–2010 er oppsummert i tabell 1.

Tabell 1.1 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	Strukturelt budsjettoverskudd						
	Oljekorrigert overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå (B)	Særskilte regnskapsforhold (C)	Aktivitetskorreksjoner (D)	Mill. kroner (F=A–B–C–D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	Endring fra året før, prosentpoeng
1980	-15 305	-2 304	-14	584	-13 571	-5,1	0,7
1981	-16 558	-1 200	-67	3 270	-18 562	-6,3	-1,2
1982	-20 138	-510	-129	191	-19 691	-6,0	0,3
1983	-23 204	-1 127	-795	-423	-20 859	-5,7	0,3
1984	-18 488	2 393	703	-3 375	-18 209	-4,5	1,2
1985	-14 378	3 238	805	6 527	-24 948	-5,6	-1,1
1986	-3 641	5 038	-208	17 700	-26 171	-5,4	0,2
1987	44	2 903	128	20 644	-23 631	-4,5	0,9
1988	1 840	9 545	335	8 303	-16 344	-2,9	1,6
1989	-13 517	14 552	-151	-5 687	-22 231	-3,7	-0,8
1990	-31 182	15 571	-1 162	-12 959	-32 632	-5,1	-1,4
1991	-59 212	12 989	-10 778	-21 641	-39 782	-5,9	-0,8
1992	-65 372	7 727	332	-24 335	-49 096	-6,9	-1,0
1993	-71 896	4 834	2 053	-30 400	-48 382	-6,5	0,4
1994	-54 499	3 583	1 470	-15 729	-43 823	-5,6	0,9
1995	-34 436	1 786	7 581	-13 425	-30 378	-3,7	1,9
1996	-22 730	-235	5 276	-1 118	-26 652	-3,1	0,6
1997	-20 068	-6 376	1 181	6 680	-21 553	-2,3	0,7
1998	-17 454	-9 108	-1 923	17 700	-24 123	-2,5	-0,1
1999	-12 066	-4 298	1 770	13 900	-23 437	-2,3	0,2
2000	-7 943	4 436	-6 712	13 572	-19 239	-1,8	0,5
2001	-1 640	5 885	3 436	11 845	-22 806	-2,0	-0,2
2002	-62 392	-4 645	-19 387	-130	-38 231	-3,1	-1,1
2003	-66 150	-5 665	5 426	-20 927	-44 984	-3,5	-0,3
2004	-79 246	-7 655	3 360	-23 235	-51 716	-3,7	-0,3
2005	-64 763	-6 099	3 501	-5 819	-56 346	-3,9	-0,1
2006	-44 002	-11 731	5 396	17 741	-55 408	-3,6	0,3
2007	-1 342	579	3 238	50 663	-55 822	-3,4	0,2
2008	-11 797	2 679	1 156	52 127	-67 759	-3,9	-0,5
2009	-96 561	-1 835	-6 058	21 292	-109 961	-6,0	-2,1
2010	-139 629	-2 777	-3 000	-2 378	-131 474	-6,8	-0,8

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 2**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 2.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser	75
Tabell 2.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner	76
Tabell 2.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser	77
Tabell 2.4	Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling	78
Tabell 2.5	Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før	79
Tabell 2.6	Driftsregnskapet overfor utlandet	79
Tabell 2.7	Sysselsatte personer etter næring	80
Tabell 2.8	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser	80
Tabell 2.9	Produktivitetsutviklingen i Fastlands-Norge. Prosentvis endring fra året før	81
Tabell 2.10	Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land.	81
Tabell 2.11	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2010. Prosentvis endring fra året før	82
Tabell 2.12	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før	82
Tabell 2.13	Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent	83
Tabell 2.14	Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før	83
Tabell 2.15	Hovedtall for offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før	83
Tabell 2.16	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før	84
Tabell 2.17	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før	85
Tabell 2.18	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før	86
Tabell 2.19	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner	87
Tabell 2.20	Finanspolitiske indikatorer	88
Tabell 2.21	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner	88
Tabell 2.22	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner	89

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

	Mrd. 2007-kroner 2009 ¹	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj. snitt 1997– 2006	2007	2008	2009	2010
Privat konsum	952,2	3,6	5,4	1,3	0,0	4,3
Offentlig konsum	488,8	2,5	3,0	4,1	5,2	2,4
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	470,4	5,1	12,5	1,4	-7,9	-3,6
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport ²	119,5	3,9	6,3	3,7	6,4	-2,5
Fastlands-Norge	333,1	5,5	15,7	1,0	-12,1	-3,5
Bedrifter	184,9	5,5	25,5	6,1	-14,5	-7,8
Boliger	71,6	6,8	2,9	-12,1	-18,9	-1,5
Offentlig forvaltning	76,6	4,3	9,6	4,7	2,7	5,1
Innenlandsk anvendelse utenom lagerinvesteringer	1 911,3	3,7	6,6	1,9	-0,8	1,9
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge	1 774,0	3,7	6,7	1,9	-1,2	2,3
Lagerinvesteringer ³	0,3	0,2	-1,1	0,5	-1,9	0,0
Innenlandsk sluttanvendelse	1 911,6	3,8	5,0	2,5	-3,0	1,9
Eksport	1 004,5	2,0	2,3	0,9	-4,3	0,8
Herav: Råolje og naturgass	463,9	-0,2	-2,4	-2,0	-1,3	-3,0
Tradisjonelle varer	290,7	3,8	8,5	4,3	-7,8	4,7
Samlet anvendelse	2 916,1	3,2	4,0	1,9	-3,4	1,5
Import	638,5	5,1	8,6	2,2	-9,7	3,7
Herav: Tradisjonelle varer	396,1	6,1	8,2	-0,4	-13,1	4,7
Bruttonasjonalprodukt	2 277,6	2,7	2,7	1,8	-1,5	0,9
BNP Fastlands-Norge ⁴	1 736,5	3,3	5,6	2,2	-1,5	2,1
Herav: Utenom elektisitetsforsyning	1 697,6	3,3	5,5	2,2	-1,3	2,1

¹ Alle tall for 2009 er iflg. foreløpige nasjonalregnskapstall fra Statistisk sentralbyrå publisert 18. februar 2010. SSB publiserte reviderte tall for offentlige finanser 25. mars hvor tallene for offentlig konsum og bruttoinvesteringer i 2009 hhv. er redusert med 2,3 og økt med 2,9 mrd. kroner i løpende priser. Økningen i bruttoinvesteringene skyldes i hovedsak at en ny fregatt til forsvaret er utelatt i de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Når reviderte tall foreligger vil nivåene i 2009 bli endret, og vekstratene i 2009 og 2010 vil bli endret i henhold til dette.

² Eksklusive tjenester tilknyttet utvinning.

³ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

⁴ Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹	2010
Privat konsum	786,0	826,2	881,8	940,1	987,3	1 012,3	1 078,0
Offentlig konsum.....	373,3	387,2	413,0	446,5	491,8	534,9	559,9
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	314,2	365,6	424,2	503,9	542,1	515,4	506,1
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport.....	71,3	88,3	95,5	108,3	122,2	136,5	134,4
Fastlands-Norge	230,0	265,2	308,4	375,5	398,3	359,8	354,1
Bedrifter	109,0	129,8	156,6	203,9	226,2	199,1	186,1
Boliger	70,4	82,4	90,4	100,4	93,4	77,7	78,7
Offentlig forvaltning.....	50,6	53,0	61,5	71,2	78,8	82,9	89,4
Innenlandsk anvendelse utenom lagerinvesteringer	1 473,5	1 579,0	1 718,9	1 890,5	2 021,2	2 062,6	2 144,0
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge	1 389,3	1 478,6	1 603,1	1 762,1	1 877,5	1 906,9	1 992,0
Lagerinvesteringer	33,7	46,5	51,0	32,8	34,7	-1,9	4,0
Innenlandsk sluttanvendelse.....	1 507,2	1 625,4	1 769,9	1 923,3	2 056,0	2 060,7	2 148,0
Eksport	732,7	868,4	1 002,5	1 039,7	1 222,6	1 005,5	1 068,4
Herav: Råolje og naturgass.....	337,3	427,9	498,4	479,9	620,5	463,6	498,0
Tradisjonelle varer	209,8	229,4	271,5	302,4	322,9	278,4	296,8
Samlet anvendelse	2 239,8	2 493,8	2 772,3	2 963,0	3 278,6	3 066,1	3 216,4
Import.....	496,8	548,1	612,8	691,4	735,4	657,8	684,3
Herav: Tradisjonelle varer	323,3	351,3	407,3	458,1	477,1	409,2	426,7
Bruttonasjonalprodukt.....	1 743,0	1 945,7	2 159,6	2 271,6	2 543,2	2 408,3	2 532,1
BNP Fastlands-Norge	1 355,3	1 451,1	1 580,7	1 724,3	1 818,0	1 853,8	1 939,0
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalinntekt	1 746,4	1 959,2	2 161,1	2 264,3	2 550,0	2 420,7	2 561,8
Disponibel inntekt for Norge	1 493,7	1 694,1	1 877,0	1 952,0	2 192,9	2 037,4	..
Sparing for Norge.....	334,4	480,7	582,2	565,3	713,8	490,3	..
Herav: Husholdninger	61,3	92,5	0,9	13,9	34,0	79,5	65,5

¹ Se note 1 tabell 2.1.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2007-kroner 2009	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1997– 2006	2007	2008	2009
Bruttonasjonalprodukt	2 277,6	2,7	2,7	1,8	-1,5
Næringsvirksomhet.....	1 687,0	2,7	1,7	1,9	-2,1
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	541,1	0,1	-5,0	0,6	-1,7
Oljevirksomhet inkl. tjenester	514,3	0,4	-4,7	0,6	-0,9
Utenriks sjøfart	26,8	-3,0	-10,7	0,0	-13,9
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1 145,9	3,7	5,4	2,5	-2,3
Primærnæringene.....	28,9	1,1	3,3	6,1	-0,4
Industri og bergverk.....	201,3	1,8	3,2	2,3	-5,9
Bygge- og anleggsvirksomhet.....	99,5	0,6	4,8	2,8	-3,3
Andre næringer	816,1	4,6	6,2	2,4	-1,3
Offentlig forvaltning	341,6	1,2	3,0	3,5	2,9
Korreksjonsposter	249,0	4,7	9,3	-0,7	-3,3
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge.....	1 736,5	3,3	5,6	2,2	-1,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.4 Bruttoprodukt etter næring

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt.....	1 593,8	1 743,0	1 945,7	2 159,6	2 271,6	2 543,2	2 408,3
Næringsvirksomhet	1 155,1	1 278,3	1 455,0	1 626,6	1 691,6	1 941,7	1 778,0
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart.....	319,0	387,7	494,6	578,9	547,3	725,2	554,6
Oljevirksomhet inkl. tjenester.....	295,4	361,3	465,3	548,8	516,2	689,8	526,8
Utenriks sjøfart.....	23,6	26,5	29,2	30,1	31,1	35,4	27,7
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	836,1	890,6	960,4	1 047,7	1 144,3	1 216,5	1 223,5
Primærnæringene	21,7	25,0	26,6	28,9	27,4	24,5	23,7
Industri og bergverk	152,0	162,6	173,3	195,7	209,3	213,7	210,3
Bygge- og anleggsvirksomhet.....	62,3	70,2	76,8	85,9	100,1	110,9	110,4
Andre næringer	600,1	632,8	683,8	737,2	807,5	867,5	879,0
Offentlig forvaltning.....	254,3	264,5	277,0	294,7	320,8	351,4	377,1
Korreksjonsposter.....	184,5	200,2	213,8	238,3	259,2	250,1	253,2
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	1 274,8	1 355,3	1 451,1	1 580,7	1 724,3	1 818,0	1 853,8
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	72,5	73,3	74,8	75,3	74,5	76,3	73,8
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart.....	20,0	22,2	25,4	26,8	24,1	28,5	23,0
Oljevirksomhet inkl. tjenester.....	18,5	20,7	23,9	25,4	22,7	27,1	21,9
Utenriks sjøfart.....	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,2
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	52,5	51,1	49,4	48,5	50,4	47,8	50,8
Primærnæringene	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,0	1,0
Industri og bergverk	9,5	9,3	8,9	9,1	9,2	8,4	8,7
Bygge- og anleggsvirksomhet.....	3,9	4,0	3,9	4,0	4,4	4,4	4,6
Andre næringer	37,7	36,3	35,1	34,1	35,5	34,1	36,5
Offentlig forvaltning.....	16,0	15,2	14,2	13,6	14,1	13,8	15,7
Korreksjonsposter.....	11,6	11,5	11,0	11,0	11,4	9,8	10,5
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	80,0	77,8	74,6	73,2	75,9	71,5	77,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.5 Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før

	2003–2007	2008	2009	2010
Eksportpris	5,1	2,4	-6,5	1,9
Importpris	2,4	4,6	-1,2	-0,4
Bytteforhold ¹	2,6	-2,1	-5,3	2,3
Eksportvolum	5,2	4,3	-7,8	4,7
Import hos handelspartnerne	6,8	1,7	-8,7	5,6
Eksportmarkedsandel	-1,5	2,5	1,0	-0,9
Importvolum	8,8	-0,4	-13,1	4,7
Hjemmemarkedsandel ²	-1,8	-2,0	4,8	-2,2

¹ Eksportpris i forhold til importpris.² Forholdet mellom norske produsenters leveranser av de enkelte varer på hjemmemarkedet og den samlede innenlandske anvendelsen av varene.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.6 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				2009		2010	
	2008	2009	2010	Pris	Volum	Pris	Volum
Eksport	1 222,6	1 005,5	1 068,4	-14,1	-4,3	5,4	0,8
Råolje og naturgass.....	620,5	463,6	498,0	-24,3	-1,3	10,7	-3,0
Skip, plattform, m.m.....	14,0	13,3	13,8	-3,6	-1,1	2,8	0,4
Andre varer.....	322,9	278,4	296,8	-6,5	-7,8	1,9	4,7
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m	117,2	100,4	102,4	-2,9	-11,8	0,5	1,5
Rørtransport.....	13,1	12,8	13,3	-5,0	3,3	1,8	2,0
Utlendingers utgifter i Norge	27,7	26,3	28,6	2,6	-7,6	2,6	6,0
Andre tjenester.....	107,2	110,6	115,6	2,2	1,0	-0,3	4,8
Import	735,4	657,8	684,3	-1,0	-9,7	0,3	3,7
Skip, plattform, m.m.....	34,0	27,2	27,9	-7,3	-13,5	3,7	-1,1
Andre varer.....	477,1	409,2	426,7	-1,2	-13,1	-0,4	4,7
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m	60,5	60,7	62,4	1,0	-0,7	1,8	0,9
Nordmenns utgifter i utlandet.....	82,1	79,0	82,9	4,0	-7,5	0,0	5,0
Andre tjenester.....	81,7	81,7	84,4	-3,2	3,2	2,0	1,3
Eksportoverskudd	487,2	347,7	384,1				
Rente- og stønadsbalansen.....	-14,5	-15,0	1,5				
Overskudd på driftsregnskapet.....	472,8	332,7	385,6				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.7 Sysselsatte personer etter næring

	1 000 personer 2009	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1997– 2006	2007	2008	2009
I alt	2 604,8	1,2	4,1	3,1	-0,4
Næringsvirksomhet	1 823,9	1,3	4,8	3,3	-1,8
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart.....	94,4	2,7	6,4	6,0	0,2
Oljevirkosomhet inkl. tjenester.....	43,0	3,9	6,8	5,9	4,4
Utenriks sjøfart.....	51,4	1,8	6,0	6,1	-3,0
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge.....	1 729,4	1,2	4,7	3,2	-1,9
Primærnæringene	71,8	-3,2	-2,7	-1,2	-2,0
Industri og bergverk	284,5	-0,8	3,3	2,2	-4,2
Bygge- og anleggsvirkosomhet.....	180,1	4,6	9,2	2,1	-4,2
Andre næringer	1 193,1	1,8	4,9	3,9	-1,0
Offentlig forvaltning.....	781,0	1,0	2,3	2,5	3,2
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge.....	2 510,4	1,2	4,0	3,0	-0,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2007-kroner 2009	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1997–2006	2007	2008	2009
Bruttoinvestering i fast realkapital	470,4	5,1	12,5	1,4	-7,9
Næringsvirksomhet	393,8	5,2	13,0	0,8	-9,7
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart.....	137,3	4,0	4,0	2,6	4,2
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport.....	119,5	3,9	6,3	3,7	6,4
Bedrifter, Fastlands-Norge	184,9	5,5	25,5	6,1	-14,5
Primærnæringene	10,0	-1,2	-2,8	24,2	-10,6
Industri og bergverksdrift	24,2	2,7	22,6	10,2	-29,1
Kraftforsyning	13,7	5,4	30,0	11,3	-2,2
Bygge- og anleggsvirkosomhet.....	10,9	10,3	28,1	18,4	-15,9
Samferdsel.....	21,6	-2,3	51,9	4,3	-11,5
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel	104,4	10,0	24,0	2,2	-12,6
Boligtjenester	71,6	6,8	2,9	-12,1	-18,9
Offentlig forvaltningsvirksomhet	76,6	4,3	9,6	4,7	2,7
Stat	35,8	5,0	5,5	7,1	-5,6
Kommuner	40,8	3,6	14,0	2,4	11,2
Lagerinvesteringer ¹	0,3	0,2	-1,1	0,5	-1,9
Bruttoinvesteringer i alt	470,7	5,5	6,0	3,2	-15,0
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital , Fastlands-Norge	333,1	5,5	15,7	1,0	-12,1

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.9 Produktivetsutviklingen i Fastlands-Norge¹. Prosentvis endring fra året før

	Årlig gjennomsnitt				2009	2010
	1971–1980	1981–1990	1991–2008	1971–2008		
<i>Arbeidskraftproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	3,2	1,6	2,3	2,4	0,0	2,0
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,7	2,5	2,4	0,6	2,2
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	2,1	0,8	2,0	1,7	-1,0	1,5
Private fastlandsnæringer ²	2,1	1,0	2,1	1,8	-0,9	1,6

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

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.10 Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for ulike OECD-land. 2008

	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	58,3	57,7	84,0	89,5	64,3	74,2	6,8	8,2	1,8	2,0	0,9	1,1
USA ¹	50,2	52,3	72,3	86,0	57,0	67,7	11,2	14,4	4,6	5,0	3,7	3,7
Japan.....	41,8	41,0	67,5	92,6	51,7	81,4	6,6	7,9	4,0	3,8	2,6	4,3
EU-15.....	39,0	44,5	72,1	87,6	38,9	56,0	14,8	15,1	6,9	5,6	5,2	5,2
EU-19.....	36,3	42,1	72,0	87,3	36,7	54,9	15,2	15,1	6,9	5,6	5,2	5,1
Belgia	24,4	29,3	73,8	87,2	24,4	41,3	13,8	14,8	6,2	5,4	4,2	3,5
Danmark.....	67,3	69,7	83,9	91,8	51,4	64,2	8,4	6,1	2,8	1,8	2,7	2,5
Finland	45,0	47,8	81,3	87,3	55,8	57,0	16,2	13,7	5,4	4,3	5,3	5,7
Frankrike	28,0	33,4	77,3	89,1	36,0	40,5	18,0	18,2	7,1	5,6	4,4	4,9
Hellas	19,2	28,8	62,2	90,8	27,7	59,1	27,7	15,1	10,4	4,2	3,6	2,9
Irland.....	45,2	47,1	69,4	86,5	41,6	66,0	7,6	13,1	3,4	5,5	2,1	3,6
Island ¹	73,9	70,5	82,9	92,9	77,6	88,7	7,5	9,0	1,7	2,2	0,6	2,5
Italia.....	19,4	29,1	60,2	86,7	24,0	45,5	24,7	18,9	7,7	4,7	2,9	3,2
Nederland.....	68,7	69,6	79,5	92,0	41,1	60,2	5,5	5,7	2,6	1,9	3,4	4,0
Polen	23,7	31,0	71,0	84,0	20,7	44,1	19,9	15,2	6,8	5,4	4,4	5,8
Portugal	30,8	38,5	75,8	87,6	43,9	58,5	20,2	13,4	8,6	6,0	5,8	7,3
Spania ¹	35,7	43,2	65,9	84,4	31,1	60,9	25,8	23,7	11,8	8,9	8,9	6,4
Sveits	61,2	63,6	80,6	93,7	60,0	77,0	7,4	6,7	3,6	2,2	2,7	2,5
Sverige ¹	45,9	45,9	83,5	89,4	66,9	73,6	19,6	19,2	4,7	4,0	3,4	4,1
Storbritannia ¹	55,1	57,5	75,4	87,9	49,0	67,7	12,0	16,0	3,7	4,1	2,0	3,4
Tyskland	44,5	49,7	74,7	87,1	46,0	61,7	10,0	10,7	7,2	6,9	8,9	8,1
Østerrike.....	52,2	59,5	78,6	90,2	30,8	51,8	8,2	7,9	3,6	3,1	2,5	1,8

¹ Gjelder gruppen 16–64 år.

Kilde: OECD.

Tabell 2.11 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2010. Prosentvis endring fra året før

	Dato	BNP Fastlands- Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
DnB NOR	Apr 2010	2,0	2,5	3,5	3,5
First Securities	Mai 2010	2,5	2,3	3,5	3,5
Handelsbanken	Apr 2010	0,7	3,1	3,5	3,0
LO	Mai 2009	2	2	..	3½
Nordea	Mai 2010	2,1	2,0	3,4	3,4
Norges Bank	Mar 2010	2¼	2½	3¾	3¾
NHO	Mar 2010	1	3¾
OECD	Nov 2009	2,8	1,6	..	3,7
SEB Enskilda Banken	Feb 2010	2,9	2,4	3,5	3,6
SSB	Feb 2010	2,0	1,7	3,4	3,5
Gjennomsnitt		2,0	2,2	3,5	3,5
Finansdepartementet	Mai 2010	2,1	2,2	3¼	3,5

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 2.12 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
USA	0,4	-2,4	3,1	3,8	-0,3	2,1	5,8	9,3	9,6
Japan	-0,7	-5,2	1,5	1,4	-1,4	-1,0	4,0	5,1	5,0
Tyskland	1,0	-5,0	1,2	2,8	0,2	1,3	7,3	7,5	7,8
Frankrike	0,3	-2,2	1,3	2,8	0,1	1,5	7,4	9,5	10,2
Storbritannia	0,6	-4,9	1,5	3,6	2,2	2,8	5,7	7,6	8,1
Nederland	2,0	-4,0	1,2	2,5	1,0	1,3	2,9	3,4	4,9
Sverige	-0,4	-5,2	1,8	3,4	-0,3	1,5	6,2	8,3	9,0
Danmark	-1,2	-4,9	1,3	3,4	1,3	2,0	3,3	6,0	7,3
Finland	0,8	-7,8	1,3	4,1	1,6	1,7	6,4	8,2	9,5
Kina	9,0	8,7	10,0	-	-	-	-	-	-
Russland	5,6	-7,9	4,0	-	-	-	-	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF, Eurostat, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

Tabell 2.13 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2009	2010
Norske renter		
Revidert nasjonalbudsjett 2010.....	2,5	2,7
Nasjonalbudsjettet 2010	2,6	3,5
Norges handelspartnere ²	1,2	0,9

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

² Handelsveiet gjennomsnitt av EUR, SEK, GBP, DKK, USD og JPY.

Kilder: Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 2.14 Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vekst i lønnskostnader pr. time:							
Norge ¹	4,1	3,3	4,7	6,1	4,7	5,6	4,7
Norges handelspartnere ²	4,0	2,8	2,3	3,4	3,2	3,2	3,7
Relativ timelønnskostnadsvekst i nasjonal valuta...	0,1	0,5	2,4	2,7	1,4	2,3	1,0
Relativ timelønnskostnadsvekst i felles valuta.....	-2,8	-3,2	7,1	2,2	3,2	2,8	-1,9
Memo:							
Valutakurs ³	-3,0	-3,8	4,4	-0,5	1,7	0,5	-2,9

¹ Lønnskostnad per utførte timeverk i industrien, jf. nasjonalregnskapet.

² Tall for handelspartnerne er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt.

³ Konkurranssekursindeksen. Et positivt endringstall innebærer en effektiv styrking av norske kroner.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 2.15 Hovedtall i offentlig forvaltning. Prosentvis volumendring fra året før¹

	Mrd. kroner 2009	Gj.snitt 1997–2006 ²	2007	2008	2009	2010
Offentlig konsum	532,6	2,5	3,0	4,1	5,2	2,4
Statlig	276,8	2,2	2,2	3,3	5,5	1,7
Kommunalt	255,8	2,6	3,9	4,8	4,9	3,3
Offentlige investeringer	85,8	4,3	9,6	4,7	2,7	5,1
Statlig	42,2	2,9	5,5	7,1	-5,6	10,5
Kommunalt	43,6	5,3	14,0	2,4	11,2	0,4
Bruttoprodukt	375,8	1,2	3,0	3,5	2,9	2,6
Statlig	164,9	0,9	2,7	2,4	2,3	1,0
Kommunalt	210,9	1,4	3,2	4,4	3,3	3,9
Sysselsetting, mill. timeverk.....	958,3	0,3	2,8	2,6	2,4	1,9
Statlig	400,2	-0,3	2,2	1,6	1,6	1,1
Kommunalt	558,1	0,6	3,2	3,4	2,9	2,5

¹ Volumendring er beregnet iflg. nasjonalregnskapstall fra Statistisk sentralbyrå.

² Som følge av at sykehusene fra 2002 er overført fra fylkeskommunene til staten er 2002 holdt utenom beregningene av årlig gjennomsnittlig vekst for stat og kommune.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.16 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring				
	2006	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	
A. Totale inntekter	1 273 070	1 336 979	1 507 119	1 334 299	1 416 100	5,0	12,7	-11,5	6,1	
Formuesinntekter	260 278	272 379	352 592	277 054	290 658	4,6	29,4	-21,4	4,9	
Skatt- og pensjonspremier	950 328	996 175	1 083 859	983 235	1 048 761	4,8	8,8	-9,3	6,7	
Oljeskatter	225 433	196 630	259 108	152 732	177 800	-12,8	31,8	-41,1	16,4	
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	257 761	281 355	276 658	279 155	296 199	9,2	-1,7	0,9	6,1	
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	467 134	518 190	548 093	551 349	574 762	10,9	5,8	0,6	4,2	
Andre overføringer, bøter mv.	8 489	9 477	9 293	10 115	10 541	11,6	-1,9	8,8	4,2	
Gebyrinntekter	53 975	58 948	61 375	63 895	66 139	9,2	4,1	4,1	3,5	
B. Totale utgifter	873 919	934 373	1 022 434	1 102 248	1 157 938	6,9	9,4	7,8	5,1	
Renteutgifter og utbytte	33 105	29 803	37 329	33 992	33 783	-10,0	25,3	-8,9	-0,6	
Overføringer til utlandet	17 569	21 276	23 055	26 309	27 314	21,1	8,4	14,1	3,8	
Subsidier mv.	41 882	43 949	48 691	52 496	53 958	4,9	10,8	7,8	2,8	
Stønader til husholdninger	266 887	278 338	298 073	326 504	348 626	4,3	7,1	9,5	6,8	
Overføringer til ideelle organisasjoner	22 418	24 698	26 225	28 875	29 925	10,2	6,2	10,1	3,6	
Lønnskostnader	257 232	279 297	305 619	327 460	344 737	8,6	9,4	7,1	5,3	
Produktinnsats	129 669	139 112	151 797	165 450	171 041	7,3	9,1	9,0	3,4	
Produktkjøp til husholdninger	42 636	45 676	50 101	55 310	58 515	7,1	9,7	10,4	5,8	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	61 436	71 243	78 850	85 782	89 396	16,0	10,7	8,8	4,2	
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 517	-2 130	-1 419	-2 972	-1 878	-	-	-	-	
Kapitaloverføringer	3 602	3 111	4 113	3 042	2 521	-	-	-	-	
C. Nettofinansinvestering (A – B)	399 151	402 606	484 685	232 051	258 162	0,9	20,4	-52,1	11,3	
Memo:										
Konsum i offentlig forvaltning	412 989	446 591	491 897	532 630	559 894	8,1	10,1	8,3	5,1	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.17 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring			
	2006	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
A. Totale inntekter.....	1 101 344	1 155 239	1 319 097	1 136 082	1 211 178	4,9	14,2	-13,9	6,6
Formuesinntekter	245 839	255 630	335 802	264 697	277 919	4,0	31,4	-21,2	5,0
Skatt- og pensjonspremier	830 312	871 846	955 633	842 185	903 057	5,0	9,6	-11,8	7,2
Oljeskatter	225 433	196 630	259 108	152 732	177 800	-12,8	31,8	-41,1	16,4
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	252 275	275 155	269 815	272 174	289 107	9,1	-1,9	0,9	6,2
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	352 604	400 061	426 710	417 280	436 150	13,5	6,7	-2,2	4,5
Overføringer innen offentlig forvaltning	1 343	1 519	1 773	2 184	2 261	-	-	-	-
Andre overføringer, bøter mv.....	4 983	5 158	5 001	5 910	6 136	3,5	-3,0	18,2	3,8
Gebyrinntekter.....	18 867	21 086	20 888	21 106	21 804	11,8	-0,9	1,0	3,3
B. Totale inntekter.....	700 861	739 714	802 756	880 683	929 620	5,5	8,5	9,7	5,6
Renteutgifter og utbytte	25 600	18 578	21 333	23 485	23 863	-27,4	14,8	10,1	1,6
Overføringer til utlandet	17 569	21 276	23 055	26 309	27 314	21,1	8,4	14,1	3,8
Subsidier mv.....	33 008	34 651	38 200	41 402	41 063	5,0	10,2	8,4	-0,8
Stønader til husholdninger	259 028	270 446	289 631	316 919	338 694	4,4	7,1	9,4	6,9
Overføringer til ideelle organisasjoner	15 586	16 416	17 519	19 134	19 832	5,3	6,7	9,2	3,6
Overføringer innen offentlig forvaltning	98 829	107 276	117 164	136 318	146 498	8,5	9,2	16,3	7,5
Lønnskostnader	112 516	123 199	133 190	141 838	148 291	9,5	8,1	6,5	4,5
Produktinnsats	74 708	79 609	86 296	96 581	100 337	6,6	8,4	11,9	3,9
Produktkjøp til husholdninger	30 344	31 447	33 672	36 406	38 635	3,6	7,1	8,1	6,1
Bruttoinvesteringer i fast realkapital.....	31 607	35 382	40 006	42 205	44 150	11,9	13,1	5,5	4,6
Netto kjøp av tomter og grunn.....	-869	-595	-253	-2 235	-878	-	-	-	-
Kapitaloverføringer	2 935	2 029	2 943	2 321	1 821	-	-	-	-
C. Nettofinansinvestering (A – B)	400 483	415 525	516 341	255 399	281 558	3,8	24,3	-50,5	10,2
Memo:									
Konsum i statsforvaltningen.....	216 553	232 901	253 991	276 787	288 516	7,5	9,1	9,0	4,2

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.18 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring			
	2006	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
A. Inntekter i alt.....	274 400	291 910	313 255	338 301	357 435	6,4	7,3	8,0	5,7
Formuesinntekter.....	14 439	16 749	16 790	12 357	12 739	16,0	0,2	-26,4	3,1
Skatteinntekter.....	120 271	122 550	129 919	136 542	144 492	1,9	6,0	5,1	5,8
Skatt på inntekt og formue.....	114 785	116 350	123 076	129 561	137 400	1,4	5,8	5,3	6,1
Produksjonsskatter.....	5 486	6 200	6 843	6 981	7 092	13,0	10,4	2,0	1,6
Overføringer fra statsforvaltningen.....	101 076	110 430	121 767	142 408	151 464	9,3	10,3	17,0	6,4
Gebyrinntekter.....	35 108	37 862	40 487	42 789	44 335	7,8	6,9	5,7	3,6
Andre overføringer.....	3 506	4 319	4 292	4 205	4 405	23,2	-0,6	-2,0	4,8
B. Totale utgifter.....	273 719	304 371	339 147	360 541	377 577	11,2	11,4	6,3	4,7
Renteutgifter.....	7 505	11 225	15 996	10 507	9 920	49,6	42,5	-34,3	-5,6
Overføringer til private.....	23 565	25 472	27 639	30 420	32 920	8,1	8,5	10,1	8,2
Overføringer til statsforvaltningen.....	1 832	2 436	2 305	2 658	2 761	33,0	-5,4	15,3	3,9
Lønnskostnader.....	144 716	156 098	172 429	185 622	196 446	7,9	10,5	7,7	5,8
Produktinnsats.....	54 961	59 503	65 501	68 869	70 704	8,3	10,1	5,1	2,7
Produktkjøp til husholdninger driftsresultat.....	12 292	14 229	16 429	18 904	19 880	15,8	15,5	15,1	5,2
Bruttoinvesteringer i fast realkapital.....	29 829	35 861	38 844	43 577	45 246	20,2	8,3	12,2	3,8
Netto kjøp av tomter og grunn.....	-1 648	-1 535	-1 166	-737	-1 000	-	-	-	-
Andre kapitaloverføringer.....	667	1 082	1 170	721	700	-	-	-	-
C. Nettofinansinvestering (A – B).....	681	-12 461	-25 892	-22 240	-20 142	-	-	-	-
Memo:									
Konsum i kommuneforvaltningen.....	196 436	213 690	237 906	255 843	271 378	8,8	11,3	7,5	6,1

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.19 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	830 312	871 846	955 633	842 185	903 057
Skatt på inntekt, formue og kapital	383 060	385 083	453 414	331 686	368 185
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	18 686	21 706	27 171	27 224	28 173
Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	219 679	191 991	253 582	149 000	174 000
Fellesskatt	133 740	159 714	160 495	144 209	155 002
Annen skatt på inntekt, formue og kapital	10 955	11 672	12 166	11 253	11 010
Produksjonsskatter	258 029	279 794	275 341	275 906	292 907
Merverdi/investeringsavgift	172 066	188 704	184 843	186 211	196 642
Avgifter på oljeutvinning	5 754	4 639	5 526	3 732	3 800
Andre produksjonsskatter	80 209	85 451	84 972	85 963	92 465
Trygde- og pensjonspremier	189 223	206 969	226 878	234 594	241 965
Fra arbeidstakere	73 956	81 067	88 336	90 921	93 392
Fra arbeidsgivere	115 267	125 902	138 542	143 673	148 573
<i>Påløpte skatter i alt, kommuner og fylkeskommuner</i>	120 016	124 329	128 226	141 050	145 704
Skatt på inntekt og formue	114 530	118 129	121 383	134 069	138 612
Produksjonsskatter	5 486	6 200	6 843	6 981	7 092
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i>	950 328	996 175	1 083 859	983 235	1 048 761
Skatter som andel av BNP	44,0	43,9	42,6	40,8	41,4

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.20 Finanspolitiske indikatorer

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner ¹	133,3	157,4	247,6	375,5	393,5	507,2	274,5	230,1
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-66,1	-79,2	-64,8	-44,0	-1,3	-11,8	-96,6	-139,6
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-45,0	-51,7	-56,3	-55,4	-55,8	-67,8	-110,0	-131,5
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-3,5	-3,7	-3,9	-3,6	-3,4	-3,9	-6,0	-6,8
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før	0,9	2,2	1,3	1,0	2,3	2,3	5,6	2,5
Utgiftsdeflator statsbudsjettet	4,1	3,0	2,9	3,4	4,5	5,9	3,7	3,0
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	116,2	194,1	293,5	399,2	402,6	484,7	232,1	258,2
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP ...	7,3	11,1	15,1	18,5	17,7	19,1	9,6	10,2
Påløpte skatter. Prosent av BNP	42,3	43,3	43,6	44,0	43,9	42,6	40,8	41,4
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	48,2	45,4	42,1	40,5	41,1	40,2	45,8	45,7
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fast lands-Norge.....	60,2	58,4	56,5	55,3	54,2	56,2	59,5	59,7
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ²	87,4	95,3	112,8	126,4	132,4	116,1	145,2	150,4
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP.....	57,2	62,2	75,5	87,5	94,0	93,1	114,6	122,0
Offentlig gjeld. Prosent av BNP.....	46,0	46,5	44,5	55,3	52,4	49,9	43,7	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	27,2	22,6	21,3	21,4	19,4	19,4	31,3	-

¹ For 2005 og tidligere år omfatter tallene samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond (Statens pensjonsfond utland).

² Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.21 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill kroner

	2008	2009	2010
Inntekter	513 650	366 301	364 697
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	415 866	279 794	261 497
– Renteinntekter og utbytte.....	97 784	86 507	103 200
Utgifter.....	8 370	107 221	139 629
– Overføring til statskassen.....	8 370	107 221	139 629
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	505 280	259 080	225 067
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi.....	2 279 635	2 641 995	2 966 354
Prosent av BNP.....	89,6	109,7	117,1

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.22 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2008	2009	2010
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland ...	1 182 631	1 051 889	1 026 981
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	437 705	304 513	287 193
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet.....	245 167	168 966	154 600
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet.....	192 538	135 547	132 593
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet.....	152 576	98 285	97 900
– Renteinntekter	6 573	6 469	7 875
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd	15 741	15 268	14 000
– Andre petroleumsinntekter	17 648	15 524	12 818
A.2 Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	744 927	747 376	739 788
Skatter fra Fastlands-Norge.....	680 422	684 749	685 160
– Skatt på inntekt, formue og kapital.....	400 828	411 776	397 400
– Produksjonsavgifter	279 593	272 972	287 760
Renteinntekter	21 190	19 364	18 158
Andre inntekter	43 315	43 264	36 470
B Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland	778 563	868 656	905 114
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	21 839	24 719	25 697
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	19 998	23 597	24 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	1 841	1 122	1 697
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	756 724	843 937	879 417
Kjøp av varer og tjenester	140 258	153 807	152 937
– Sivile formål.....	106 704	119 877	117 861
– Forsvarsformål.....	33 554	33 929	35 076
Overføringer	616 466	690 131	726 480
– Til kommuneforvaltningen	114 670	133 136	142 954
– Renteutgifter	17 693	20 300	20 705
– Til private og utlandet.....	484 103	536 695	562 821
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland.....	404 069	183 233	121 867
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	415 866	279 794	261 497
C.2 Oljekorrigert overskudd.....	-11 797	-96 561	-139 629
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	8 370	107 221	139 629
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	-3 427	10 660	0
D Lånetransaksjoner, netto.....	22 172	186 989	49 783
1 Utlån	22 171	142 038	49 783
2 Gjeldsavdrag	0	44 951	0
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)	25 599	176 330	49 783

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 3**Figuroversikt**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Figur 2.1	Utviklingen i offentlige finanser. Prosent av BNP	14
Figur 2.2	Internasjonal økonomi: Industriproduksjon, verdenshandel og styringsrenter	15
Figur 2.3	Enkelte hovedtrekk i internasjonal økonomi: BNP-vekst, inflasjon og arbeidsledighet	16
Figur 2.4	Andel av total verdiskaping. Målt ved BNP i felles valuta, omregnet etter markedsкурser. Prosent	20
Figur 2.5	Norsk eksport av tradisjonelle varer fordelt på områder. Prosent	20
Figur 2.6	BNP for Fastlands-Norge og sysselsatte personer. Endring fra året før	21
Figur 2.7	Arbeidsledighet. Sesongjusterte månedstall. Prosent av arbeidsstyrken.....	22
Figur 2.8	Husholdningene og bedriftene	24
Figur 2.9	Eksport og import av tradisjonelle varer. Sesongjusterte volumindekser. 2000 = 100...	25
Figur 2.10	Bytteforholdet overfor utlandet. Indeks 2000 = 100	25
Figur 2.11	Petroleumsproduksjonen. Mill. Sm ³ o.e	27
Figur 2.12	Petroleumsvirksomheten	28
Figur 2.13	Sysselsetting og arbeidsstyrke. Sesongjustert. 3-måneders glidende gjennomsnitt. 1 000 personer	29
Figur 2.14	Arbeidsmarkedet.....	30
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Figur 3.1	Hovedtrekk i budsjettpolitikken	35
Figur 3.2	Folketrygdens pensjonsutgifter og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.....	38
Figur 3.3	Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland og strukturelt, oljekorrigert underskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	40
Figur 3.4	Perspektiver på budsjettpolitikken	41
Figur 3.5	Demografiske utfordringer	43
Figur 3.6	Kommunesektorens inntekter. 2010	44
Figur 3.7	Inntekts- og aktivitetsutvikling i kommunesektoren.....	45
Figur 3.8	Perspektiver på kommuneøkonomien	46
Figur 3.9	Eksportert mengde avfall til forbrenning med energiutnyttelse. 1 000 tonn	48
Figur 3.10	Styringsrenter. Prosent.....	53
Figur 3.11	Kronekursen. Gjennomsnittlige uketall.....	53
Figur 3.12	Utviklingen i trygdeordninger.....	54

Vedlegg 4**Tabelloversikt**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Tabell 2.1	Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før	17
Tabell 2.2	Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis endring fra året før	23
Tabell 2.3	Finansdepartementets anslag for 2009 og 2010 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før	26
Tabell 2.4	Hovedtall for utviklingen på arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før	29
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Tabell 3.1	Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner	34
Tabell 3.2	Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	36
Tabell 3.3	Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Endringer i inntekter og utgifter i 2009 fra saldert budsjett til regnskap. Mill. kroner	37
Tabell 3.4	Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Endringer i inntekter og utgifter i 2010 fra saldert budsjett til Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner	37
Tabell 3.5	Statens pensjonsfond og statens forpliktelser til alderspensjoner i folketrygden. Utgangen av året. Mrd. kroner og prosent av BNP Fastlands-Norge	38
Tabell 3.6	Statens Pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent	39
Tabell 3.7	Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP	42
Tabell 3.8	Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2010. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2010-kroner og prosentvis vekst	47

Vedlegg 5**Oversikt over bokser**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Boks 2.1	Offentlige finanser internasjonalt.....	14
Boks 2.2	Internasjonal finansiell støtte til Hellas og andre utsatte euroland	18
Boks 2.3	Endring i handelsmønstre.....	20
Boks 2.4	Faktorer bak endringene i de makroøkonomiske anslagene.....	26
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Boks 3.1	Retningslinjer for budsjettpolitikken.....	33
Boks 3.2	Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet.....	34
Boks 3.3	Kommunesektorens inntekter i 2010.....	44
Boks 3.4	Retningslinjer for pengepolitikken.....	52
Boks 3.5	Norges hovedprioriteringer i de internasjonale klimaforhandlingene	57

