



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 2

(2001-2002)

Revidert nasjonalbudsjett 2002

*Tilråding fra Finansdepartementet av 7. mai 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Hovedtrekkene i den økonomiske politikken og utviklingen

Regjeringen legger med dette fram meldingen om Revidert nasjonalbudsjett 2002. Meldingen er utarbeidet i samarbeid med de enkelte departementene og bygger på opplysninger mottatt til og med 3. mai.

Hovedmålene for den økonomiske politikken

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

På lang sikt er det vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer utviklingen i velferden i Norge. Uansett utvikling i oljepriser og oljeproduksjon vil verdiskapingen i Fastlands-Norge være langt større enn oljeinntektene. Den økonomiske politikken må derfor legge avgjørende vekt på å fremme verdiskaping og produktivitet både i offentlig og privat sektor.

Regjeringen vil følge retningslinjene for en forsvarlig, gradvis innfasing av oljeinntektene i økonomien som det var bred enighet om ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (2000-2001). Bruken av oljeinntekter bør særlig rettes inn mot å redusere skatter og avgifter og mot andre tiltak som kan øke vekstevnen i økonomien. Regjeringen vil forbedre rammevilkårene for næringsvirksomhet, og innrette bruken av oljeinntektene på en slik måte at presset på prisstigning og rente blir minst mulig.

Budsjettpolitikken må bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Siktemålet er å ha en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor. Budsjettpolitikken er avgjørende for størrelsesforholdet mellom offentlig og privat sektor. Regjeringen har som målsetting over tid å holde den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter lavere enn veksten i verdiskapingen i Fastlands-Norge.

Regjeringen vil videreføre det inntektspolitiske samarbeidet, der partene i arbeidslivet gjennom moderate inntektsoppgjør bidrar til å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor og lav arbeidsledighet.

Regjeringen vil videreføre pengepolitikken slik den ble trukket opp i St.meld. nr. 29 (2000-2001), og som fikk bred tilslutning i Stortinget. Retningslinjene innebærer at pengepolitikken rettes inn mot lav og stabil inflasjon. På den måten har pengepolitikken fått en klarere rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen.

Den økonomiske utviklingen

Etter den markerte avdempingen gjennom fjoråret ser det ut til at den økonomiske veksten hos *våre viktigste handelspartnere* er i ferd med å ta seg opp igjen. Konjunktururomslaget er mest markert i USA, hvor veksten har tatt seg raskere opp de siste månedene enn tidligere regnet med. Veksten er drevet av økt privat og offentlig forbruk, samt lagerbevegelser. Oppgangen har vært

understøttet av de betydelige lettelsene i penge- og finanspolitikken gjennom 2001. Sterkere vekst i USA bidrar til en generell bedring av utsiktene for internasjonal økonomi. Utviklingen i euroområdet er fortsatt svak, men forholdene synes å ligge til rette for en oppgang fra andre halvår 2002. Økt eksport til USA, økt kjøpekraft for husholdningene som følge av lavere inflasjon og relativt lave renter ventes å bidra til oppgangen. I Japan ventes imidlertid negativ BNP-vekst og deflasjon også i år.

Oljeprisen har tatt seg markert opp hittil i år, noe som særlig må ses i sammenheng med OPECs produksjonsbegrensninger, urolighetene i Midt-Østen og utsiktene til noe sterkere vekst internasjonalt. Gjennomsnittlig oljepris (Brent Blend) har hittil i år ligget på 22,5 USD pr. fat, eller 198 kroner. Siden årsskiftet har oljeprisen steget med om lag 6 USD pr. fat og lå pr. 3. mai 2002 på 26,3 USD eller 219 kroner pr. fat. Det legges nå til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 200 kroner pr. fat i 2002.

Anslagene for veksten i *norsk økonomi* er justert noe opp siden tilleggsproposisjonen (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002)) som ble lagt fram 9. november 2001. BNP for Fastlands-Norge anslås nå å øke med 1,8 pst. i år, mot en anslått vekst på 1,6 pst. i tilleggsproposisjonen. Høy lønnsvekst bidrar til at det private forbruket kan vokse sterkere enn tidligere anslått. Også oljeinvesteringene er oppjustert. I motsatt retning trekker lavere anslag på investeringer i industri, elektrisitetsforsyning og enkelte tjenesteytende næringer.

Arbeidsledigheten lå ifølge arbeidskraftundersøkelsen (AKU) på 3,7 pst. i 1. kvartal i år, dvs. om lag uendret fra kvartalet før. Den registrerte ledigheten økte noe i mars og april, men de siste tallene er usikre pga. en omlegging av registreringsrutinene. Sysselsettingen anslås nå å øke med om lag 15 000 personer i år. Sammenliknet med anslagene i tilleggsproposisjonen er sysselsettingsveksten noe oppjustert. Arbeidsledigheten (AKU) anslås fortsatt til 3,6 pst. i år, som er det samme som i 2001.

I budsjettet for 2002 ble det lagt til grunn en *årslønnsvekst* på $4\frac{1}{4}$ pst. eksklusive de særskilte tilleggene til lærerne. På bakgrunn av lønnsoppgjørene som er gjennomført i privat sektor, anslås årslønnsveksten nå til om lag 5 pst., når det særskilte læreroppjøret holdes utenom. Med en anslått konsumprisvekst på 1,4 pst. gir dette en reallønnsvekst på over $3\frac{1}{2}$ pst. Samtidig bidrar den sterke lønnsveksten til en ytterligere svekkelse av bedriftenes kostnadmessige konkurranseevne. Lønnskostnadsveksten har vært høyere i Norge enn hos våre handelspartnere siden 1997. Ser en 5-årsperioden 1997-2001 under ett, har timelønnskostnadene økt med 10 prosentpoeng mer i norsk industri enn hos våre handelspartnere.

Kronen har styrket seg markert fra våren 2000. Siden årsskiftet har kursen på norske kroner steget med over 5 pst. både i forhold til euro og i forhold til gjennomsnittet av våre handelspartnere. Styrkingen av kronen må bl.a. ses i sammenheng med rentedifferansen overfor utlandet og den høye oljeprisen.

Veksten i *konsumprisene* har avtatt de siste månedene, og i mars var tolv månedersveksten 1,0 pst. Den gjennomsnittlige prisveksten fra 2001 til 2002 anslås til 1,4 pst., mot 1,5 pst. i tilleggsproposisjonen. Lavere importert prisstigning som følge av styrkingen av kronen bidrar til lavere prisvekst, mens høy innenlandsk kostnadsvekst trekker i motsatt retning. Justert for avgiftsendringer og utenom energivarer anslås prisstigningen i år til 2,4 pst.

Utfordringer for den økonomiske politikken

I samsvar med den brede enigheten i Stortinget legges budsjettpolitikken opp etter følgende retningslinjer:

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

Handlingsregelen sikter mot en langsiktig forsvarlig innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi. Den er en regel for hvor mye petroleumsinntekter som kan brukes over statsbudsjettet det enkelte år, uavhengig av hvordan pengene anvendes.

Olje- og gass er ikke-fornybare ressurser. Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten har dermed sitt motstykke i en reduksjon i statens petroleumsformue, og kan ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand. Ved å overføre netto kontantstrømmen til Statens petroleumsfond, og bare bruke realavkastningen av fondet, sikres en jevn og opprettholdbar økning i bruken av oljeinntektene.

Det er få eksempler på land som har klart å håndtere en så stor naturressursrikdom på en måte som gjør at den er blitt til varig glede. Manglende evne til å holde igjen i offentlige budsjetter og for liten oppmerksomhet mot verdiskaping er åpenbare fallgruver. En hovedutfordring for budsjettpolitikken er derfor å etablere troverdighet til en forsvarlig og opprettholdbar bruk av oljeinntektene.

Med den anslåtte utviklingen i Petroleumsfondet innebærer handlingsregelen at bruken av petroleumsinntekter vil øke betydelig de nærmeste årene. Etter hvert vil imidlertid petroleumsinntektene avta, samtidig som utgiftene til pensjoner, helse og omsorg vil vokse kraftig. Det er derfor viktig å holde fast på de retningslinjene som er etablert for bruken av oljeinntektene og for forvaltningen av Petroleumsfondet. Langsiktige beregninger av utviklingen i offentlige finanser illustrerer at det over tid vil bli nødvendig å begrense veksten i utgiftene og bedre ressursutnyttelsen i offentlig sektor, selv om vi holder bruken av petroleumsinntekter innenfor de grensene handlingsregelen trekker opp.

Økt bruk av oljeinntekter vil over tid føre til omstillinger og overføring av ressurser fra konkurranseutsatt sektor til skjermede næringer. Hensynet til en balansert utvikling i økonomien, der konkurranseutsatt sektor opprettholdes i et tilstrekkelig omfang, tilsier også at en bør legge stor vekt på å unngå en raskere innfasing av oljeinntektene enn det som følger av handlingsregelen. Samtidig vil presset i retning av omstillinger som følge av økt bruk av petroleumsinntekter kunne dempes i den grad en greier å øke effektiviteten i skjermet sektor. Budsjettpolitikken må derfor innrettes slik at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og øker effektiviteten i offentlig virksomhet. En reduksjon i skatte- og avgiftsnivået kan bidra til å øke arbeidstilbudet og bedre utnyttelsen av våre samlede ressurser. I tillegg er det viktig å prioritere tiltak for å forbedre infrastrukturen, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling. Moderniseringsarbeidet i offentlig forvaltning må ha som siktemål at produktiviteten øker, kvaliteten og brukervennligheten bedres og ressursene kanaliseres til de områdene der behovene er størst.

Den løpende innretningen av budsjettpolitikken må ta hensyn til at pengepolitikken nå har fått en klarere rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen enn før. Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å skape en stabil utvikling i økonomien. Handlingsregelen innebærer at budsjettpolitikken i utgangspunktet vil være ekspansiv i årene framover. Med et fortsatt stramt arbeidsmarked vil for sterke stimulanser av økonomien gjennom budsjettpolitikken gi press på lønningene og høyere rente.

Med relativt høy rente og utsikter til om lag normal vekst i norsk økonomi i 2002 og 2003, bør bruken av oljepenger over statsbudsjettet følge handlingsregelen. En mer ekspansiv budsjettpolitikk vil undergrave troverdigheten til budsjettpolitikken. Det vil også legge et ekstra press på pengepolitikken, noe som kan bidra til høyere rente og sterkere krone. Dette vil forverre arbeidsvilkårene for konkurranseutsatt næringsliv.

Gjennomføringen av budsjettpolitikken for 2002

I tilleggspolisjonen baserte Regjeringen seg på det samme nivået på bruk av oljeinntekter, målt ved det strukturelle underskuddet i statsbudsjettet, som det ble lagt opp til i Nasjonalbudsjettet 2002. Dette innebar et strukturelt budsjettunderskudd på 26,0 mrd. kroner i 2002.

Nye regnskapstall for Petroleumsfondet viser at kapitalen i fondet ved inngangen til 2002 ble på 619,3 mrd. kroner, mens det ble lagt til grunn 650 mrd. kroner ved budsjettvedtakene i fjor høst. Forventet realavkastning - beregnet som 4 pst. av kapitalen i Petroleumsfondet - anslås dermed til 24,8 mrd. kroner i 2002. Dette er 1,2 mrd. kroner mindre enn lagt til grunn ved salderingen av 2002- budsjettet, noe som isolert sett reduserer rommet for bruk av oljeinntekter i år.

Ny informasjon om skatteinngangen mv. i 2001 og økt anslag på årslønnsveksten for 2002 tilsier på den annen side at skatteanslaget for 2002 justeres opp i forhold til saldert budsjett. Endringer i skatteinngangen som har sitt motstykke i endret aktivitet i økonomien, slår ikke ut i endret handlingsrom i budsjettpolitikken. Anslaget for skatte- og avgiftsinntekter mv. fra Fastlands-Norge har økt med om lag 6,9 mrd. kroner fra saldert budsjett når en korrigerer for virkningen av nye anslag for den økonomiske aktiviteten og regnskapsmessige forhold. Endringene i skatteanslagene mv. og i anslaget for forventet avkastning av Statens petroleumsfond gir samlet sett rom for økte utgifter eller reduserte inntekter på 5,7 mrd. kroner i 2002 sammenliknet med saldert budsjett.

Økningen i skatteinntektene som følge av økt lønnsvekst har en motpost på utgiftssiden i form av økte utbetalinger til lønn og stønader. Det økte handlingsrommet er videre bundet opp av økte utgifter under regelstyrte ordninger. Videre har Regjeringen tidligere i år fremmet forslag om tilleggsbevilgninger bl.a. til Forsvaret og til helse. Samlet sett medfører disse forholdene økte utgifter på om lag 5,6 mrd. kroner. Ut over dette foreslår Regjeringen i forbindelse med denne meldingen økte bevilgninger på til sammen 1,6 mrd. kroner, hvorav vel 0,9 mrd. kroner er økte overføringer til kommunesektoren. Utgifter som ikke påvirker det strukturelle budsjettunderskuddet er da holdt utenom.

Videre foreslås det skatte- og avgiftslettelser på til sammen knapt 110 mill. kroner bokført i 2002. I tillegg fremmer Regjeringen i forbindelse med denne meldingen forslag som innebærer økte inntekter til staten på 1,6 mrd. kroner.

På denne bakgrunn legger Regjeringen opp til følgende hovedlinjer for arbeidet med revisjonen av budsjettet for 2002:

- Et *strukturelt budsjettunderskudd* på 24,8 mrd. kroner. Budsjettforslaget følger handlingsregelen for bruken av oljeinntekter, dvs. at det strukturelle underskuddet er lik 4 pst. av kapitalen i Petroleumsfondet ved inngangen til 2002. Dette er en nedjustering på 1,2 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge øker det strukturelle underskuddet fra 1,6 pst. i 2001 til 2,2 pst. i 2002, dvs. om lag samme økning som i Regjeringens forslag til statsbudsjett i tilleggsproposisjonen.
- En reell, *underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter* på om lag 2¹/₂ pst. fra regnskap for 2001. Dette er 1¹/₄ prosentpoeng mer enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen.
- Endringer i skatte- og avgiftsreglene som reduserer bokførte *skatter og avgifter* med knapt 110 mill. kroner sammenliknet med saldert budsjett for 2002. Påløpte skatte- og avgiftsinntekter reduseres med om lag 155 mill. kroner. Sammenliknet med en videreføring av reglene for 2001, innebærer dette en skattelette (ekskl. barnetrygd) på om lag 7,6 mrd. kroner fra 2001 til 2002. Regnet i påløpt verdi er skatteletten på nærmere 13 mrd. kroner.
- *Økte inntekter utenom skatter og avgifter* på 1,6 mrd. kroner, herunder økt utbytte fra Statkraft på 950 mill. kroner og økt utbytte fra Statens Bankinvesteringsfond på 327 mill. kroner.
- Statsbudsjettets *oljekorrigerte underskudd* i 2002 anslås nå til 38,6 mrd. kroner, som er 1,7 mrd. kroner høyere enn i saldert budsjett. Det oljekorrigerte underskuddet dekkes ved en tilsvarende overføring fra Statens petroleumsfond. Den store forskjellen mellom det oljekorrigerte underskuddet og det strukturelle underskuddet i 2002 har sammenheng med utgifter knyttet til nedbetaling av fylkeskommunenes sykehusgjeld i forbindelse med at staten har overtatt ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Det vises til nærmere beskrivelse i boks 3.2.
- Statens *nettoinntekter fra petroleumsvirksomheten* anslås til 182,5 mrd. kroner i 2002. Dette er 4,3 mrd. kroner mindre enn anslått i saldert budsjett. Anslaget på gjennomsnittlig oljepris i 2002 er oppjustert fra 185 kroner pr. fat ved salderingen til 200 kroner pr. fat i denne meldingen. Dette motvirkes av lavere petroleumsproduksjon og høyere statlige utgifter til oljeinvesteringer.
- Medregnet renter og utbytte mv. i Statens petroleumsfond anslås et *samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond* på 164,6 mrd. kroner, som er 8,8 mrd. kroner lavere enn i saldert budsjett.
- Ved utgangen av 2002 anslås den samlede *kapitalen i Statens petroleumsfond* til om lag 776 mrd. kroner. Tilsvarende anslag i tilleggsproposisjonen var på 838 mrd. kroner. Bakgrunnen for nedjusteringen ligger særlig i den svake utviklingen i aksjemarkedene i andre halvår i fjor og styrkingen av kronen i 1. kvartal i år.

Skatter og avgifter

Det ble vedtatt en rekke endringer i skatte- og avgiftssystemet for 2002 i forbindelse med behandlingen av budsjettet i fjor høst. Blant annet ble skatten

på arbeid redusert, en rekke avskrivningssatser ble hevet, og både flypassasjeravgiften og utbytteskatten ble fjernet. I tillegg ble det innført en skattefradragordning for FoU-kostnader. Videre blir investeringsavgiften fjernet fra 1. oktober i år. Fra 2001 til 2002 fører vedtakene i fjor høst til lettelse på til sammen om lag 7,5 mrd. kroner bokført og om lag 12,8 mrd. kroner påløpt (eksklusive barnetrygden). Skatte- og avgiftsvedtakene som allerede er fattet, innebærer i tillegg en lettelse fra 2002 til 2003 på 9,2 mrd. kroner i bokført verdi og 5,2 mrd. kroner i påløpt verdi.

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2002 foreslås det reguleringer som reduserer bokførte skatter og avgifter med knapt 110 mill. kroner. Det foreslås bl.a. å avvikle tollsatser på industrivarer innenfor et beløp på 100 mill. kroner bokført i 2002. Om lag 630 tollsatser på ulike industrivarer kan da avvikles. Forslaget er et ledd i Regjeringens arbeid med å forenkle og rydde opp i avgifts- og tollsystemet. Tjenester som gjelder opplysninger om rutegående trafikk, foreslås unntatt fra den generelle merverdiavgiftsplikten fra 1. juli 2002. Det foreslås videre endringer i regelen for arveavgift for samboere og mindreårige. Påløpt reduseres skatte- og avgiftsinntektene med i alt 155 mill. kroner. De samlede skatte- og avgiftslettelsene fra 2001 til 2002 utgjør dermed nærmere 13 mrd. kroner påløpt og om lag 7,6 mrd. kroner bokført.

Kommunenes inntekter

I denne meldingen foreslås det økte bevilgninger til kommunesektoren på vel 0,9 mrd. kroner. Av dette bevilges 750 mill. kroner til en generell styrking av kommuneøkonomien, samt 100 mill. kroner til fylkeskommunene til å betjene gjeld knyttet til driftsunderskudd i spesialisthelsetjenesten i 2001. Fylkeskommunene skal framover motta en tilsvarende årlig kompensasjon.

I denne meldingen foreslås det også økte bevilgninger til asylsøkere, flyktninger mv. på 67 mill. kroner og en bevilgning på 75 mill. kroner til flyktningsboliger. Disse midlene holdes utenom kommuneopplegget.

Den reelle veksten i kommunenes *samlede inntekter* fra 2001 til 2002 anslås etter dette til knapt 1 pst., eller om lag $1\frac{3}{4}$ mrd. kroner, regnet i forhold til regnskap for 2001. Kommunesektorens *frie inntekter* anslås nå å være om lag reelt uendret fra 2001 til 2002. Dette må ses i sammenheng med at kommunene i fjor fikk en merskattevekst som ikke er videreført i anslagene for 2002.

I tilleggsproposisjonen varslet Regjeringen at den ville komme tilbake med en samlet gjennomgang av oppgjøret overfor fylkeskommunene knyttet til overføringen av spesialisthelsetjenesten til staten. Regjeringen foreslår nå en justering av gjeldsoppgjøret knyttet til sykehusreformen. Basert på data for 2001 oppjusteres gjeldsoppgjøret med 2132 mill. kroner. Det er samtidig foretatt et uttrekk fra inntektsrammen på 100 mill. kroner som følge av reduserte kostnader til å betjene denne gjelden. Videre foreslås det, basert på innsendte refusjonskrav fra fylkeskommunene, en oppjustering av den etterskuddsvise refusjonen til utstyrsinvesteringer i sykehus på 256 mill. kroner.

Pengepolitikken

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valu-

takursutviklingen, jf. St.meld. nr. 29 (2000- 2001). Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Utøvelsen av pengepolitikken skal være framoverskuende og bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke kan sies å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

Norges Bank reduserte styringsrenten én gang i 2001, den 12. desember, da renten ble satt ned fra 7 til 6,5 pst. Bakgrunnen for rentenedsettelsen var utsikter til klart svakere utvikling i internasjonal økonomi, lavere oljepris og økt usikkerhet etter terrorhandlingene i USA 11. september. Etter siste årsskifte er faren for et kraftig internasjonalt tilbakeslag redusert. Norges Bank holdt styringsrenten uendret på 6,5 pst. på bankens siste rentemøte den 10. april 2002. Banken uttrykte i den forbindelse at det med uendret rente framover er like sannsynlig at inflasjonen på to års sikt blir høyere enn 2¹/₂ pst. som at den blir lavere.

Tiltak for å bedre effektiviteten i økonomien

Regjeringen legger stor vekt på *tiltak for å bedre effektiviteten i økonomien*. Et viktig område er omfanget og organiseringen av det statlige eierskapet. I St.meld. nr. 22 (2001-2002) Et mindre og bedre statlig eierskap har Regjeringen lagt fram en samlet politikk for statens eierskap i næringsvirksomhet. I meldingen pekes det på at private eiere i utgangspunktet vil ha bedre forutsetninger enn staten for bl.a. å møte krav om aktiv eierstyring og evne til å ta beslutninger tilstrekkelig hurtig. Regjeringen mener derfor prinsipielt at staten bare bør eie næringsvirksomhet dersom det er et virkemiddel for å oppnå spesifikke og uttalte mål, eller som del av en fornuftig plassering av statens sparing. I samsvar med dette åpner derfor Regjeringen for å avvikle eller redusere det statlige eierskapet i flere selskaper. For de selskapene der staten beholder eierandeler, understrekes betydningen av å skille mellom statens myndighetsrolle og eierrolle og å utvikle staten til å bli en mer profesjonell eier.

Det er en nær sammenheng mellom handlingsrommet i budsjettpolitikken og *effektiviteten i offentlig sektor*. En god utnyttelse av ressursene gir rom for større tjenestetilbud og høyere kvalitet innenfor en gitt budsjettamme. Arbeids- og administrasjonsministeren redegjorde for hovedprinsippene i Regjeringens arbeid med modernisering, forenkling og effektivisering av offentlig sektor overfor Stortinget 24. januar i år. Reformarbeidet skal baseres på desentralisering og delegering. Statlige tjenesteytere skal få større selvstendighet, og kommunene skal gis større frihet. Brukerne skal gis større valgfrihet og pengene skal i større grad følge brukerne. Effektiviseringen og bedringen av tjenestetilbudet skal bl.a. komme i stand gjennom økt konkurranse. Private tilbydere skal slippes til der det er hensiktsmessig. Et klarere skille mellom forvaltning og tjenesteytelse vil gjøre det mulig å velge mer fleksible, brukerrettede organisasjonsmodeller for tjenstedelen av offentlig virksomhet.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Norsk økonomi

Veksten i norsk økonomi ser nå ut til å kunne bli noe høyere enn anslått i tilleggsproposisjonen i fjor høst. Det er først og fremst det private forbruket og oljeinvesteringene som ligger an til å øke sterkere enn ventet. Varekonsumet tok seg klart opp mot slutten av fjoråret, og veksten har fortsatt så langt i år. Lønnsveksten i år vil kunne bli sterkere enn tidligere lagt til grunn, noe som trekker i retning av sterk forbruksvekst framover til tross for et relativt høyt rentenivå. På den annen side ser investeringene i industri, elektrisitetsforsyning og enkelte tjenesteytende næringer ut til å utvikle seg noe svakere enn tidligere anslått.

Den økonomiske veksten hos våre handelspartnere ser ut til å ta seg opp igjen etter tilbakeslaget i verdensøkonomien gjennom fjoråret. Konjunkturomslaget er mest markert i USA, men også i Europa er det tegn til at den økonomiske aktiviteten tar seg opp. For inneværende år er BNP-veksten hos Norges viktigste handelspartnere oppjustert med $1\frac{1}{4}$ prosentpoeng i forhold til anslagene i tilleggsproposisjonen, i hovedsak som følge av utviklingen i USA. En sterkere økonomisk vekst internasjonalt bidrar også til noe sterkere vekst i norsk eksport.

Veksten i *BNP for Fastlands-Norge* anslås nå til 1,8 pst. i år og 2,2 pst. neste år. Det innebærer at veksten neste år er om lag på linje med den beregnede trendmessige veksten i norsk økonomi. Vekstanslaget for 2002 er oppjustert med $1\frac{1}{4}$ prosentpoeng sammenliknet med tilleggsproposisjonen. Økt gasproduksjon bidrar til at samlet BNP øker mer enn BNP for Fastlands-Norge både i år og neste år.

Tabell 2.1: Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før ¹⁾

	Mrd. kroner 2001	2001	2002	2003	Årlig gj.snitt 2004-2006
Privat konsum	636,5	2,2	3,5	3,5	3,1
Offentlig konsum	294,2	1,5	1,5	0,8	1,5
Bruttoinvesteringer i fast kapital i alt	279,6	-5,9	0,5	2,6	-0,7
Oljevirkosomhet	60,9	-3,1	1,0	10,4	-10,4
Utenriks sjøfart	9,0	-51,4	9,3	2,9	-1,7
Bedrifter i Fastlands-Norge	127,4	-4,8	-1,9	-0,1	3,0
- Herav: Industri og bergverk	17,9	8,0	3,1	2,4	-0,4
Boliger	42,3	7,8	-0,5	4,7	1,3
Offentlig forvaltning	39,9	-5,6	6,7	-2,1	-0,4
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ²⁾	1140,4	1,1	2,4	2,3	2,6

Tabell 2.1: Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før ¹⁾

Eksport	680,0	5,3	2,0	3,1	2,9
- Herav: Råolje og naturgass	301,0	7,3	2,9	2,4	1,0
Tradisjonelle varer	214,3	3,0	1,6	3,9	4,7
Import	441,9	0,3	2,7	3,8	3,2
- Herav: Tradisjonelle varer	285,9	3,1	3,2	4,4	3,6
Bruttonasjonalprodukt	1472,0	1,4	2,0	2,5	1,9
- Herav: Fastlands-Norge	1107,4	1,0	1,8	2,2	2,1
Memo:					
Sysselsetting, personer	..	0,4	0,6	0,5	0,4
Arbeidsledighetsprosent (AKU)	..	3,6	3,6	3,5	3,5
Konsumprisindeksen	..	3,0	1,4	..	..
Husholdingenes sparing, pst. av disponibel inntekt	..	7,4	8,6	8,1	8,4
Driftsbalanse overfor utlandet (mrd. kr) ³⁾	..	216,5	188,6	179,7	153,8

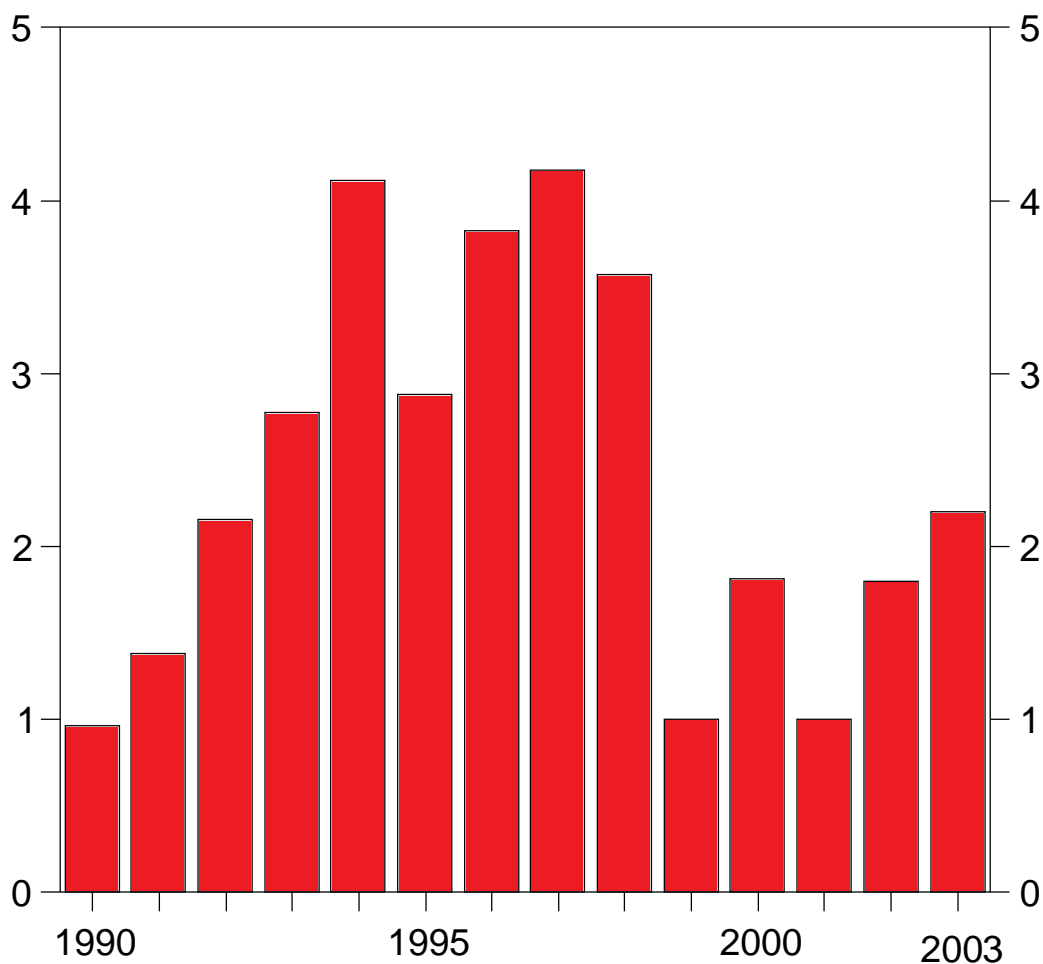
¹⁾ Beregnet i faste 1997-priser.

²⁾ Utenom lagerendring.

³⁾ Utenriksregnskapet for 2001.

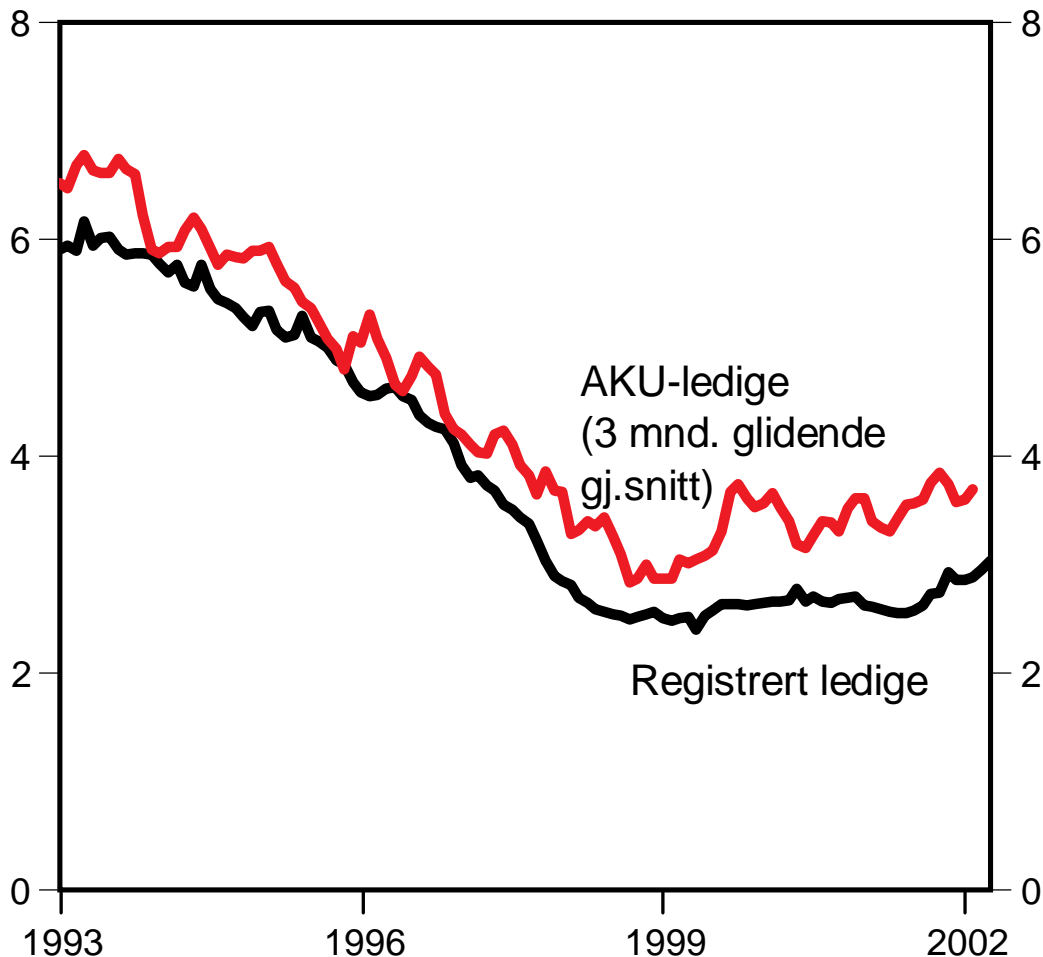
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

BNP for Fastlands-Norge



Figur 2.1 BNP for Fastlands-Norge. Prosentvis endring fra året før
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Arbeidsledighet



Figur 2.2 Arbeidsledighet. Sesongjusterte tall. Prosent av arbeidsstyrken
Kilde: Aetat og Statistisk sentralbyrå.

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) fra Statistisk sentralbyrå viser en stabil utvikling i antall *sysselsatte personer* fra 4. kvartal i fjor til 1. kvartal i år. I 1. kvartal i år var det sysselsatt 14 000 flere personer enn i samme kvartal i fjor. I løpet av det siste året har deltidssysselsettingen tatt seg opp, mens antall heltidssysselsatte har avtatt. Sysselsettingen har fortsatt å øke sterkt innen helse- og sosialsektoren, men det har også vært oppgang i sysselsettingen i andre tjenesteytende sektorer. I industrien har sysselsettingen vært stabil det siste året, etter en klar nedgang siden 1998. I varehandelen og i transportsektoren har sysselsettingen avtatt sammenliknet med 1. kvartal i fjor. Det siste året har antall utførte timeverk utviklet seg klart svakere enn veksten i antall sysselsatte personer. Dette må ses i sammenheng med lavere gjennomsnittlig arbeidstid som følge av bl.a. utvidet ferie, økt sykefravær og flere deltidsarbeidende. Det anslås nå en oppgang i sysselsettingen på 15 000 personer i år og 12 000 personer neste år. I fjor økte sysselsettingen med 8000 personer.

Arbeidsstyrken var om lag uendret fra 4. kvartal i fjor til 1. kvartal i år, og 24 000 personer høyere enn for et år siden. Økningen i arbeidsstyrken det siste året er vesentlig sterkere enn det som følger av den demografiske utviklingen, og yrkesfrekvensen har dermed økt. En stor del av økningen kan tilskrives at flere kvinner under 20 år er kommet inn i arbeidsstyrken. Ser vi bort fra gruppen under 20 år, har det imidlertid vært små endringer i yrkesdeltakelsen det siste året.

Arbeidsledigheten, slik den måles i AKU, har endret seg lite det siste kvartalet. I 1. kvartal i år utgjorde ledigheten sesongjustert 3,7 pst. av arbeidsstyrken, mot 3,8 pst. i 4. kvartal i fjor. Sammenliknet med 1. kvartal i fjor har AKU-ledigheten økt med 10 000 personer. En stor del av denne økningen har funnet sted blant arbeidssøkere som kombinerer arbeid med utdanning. Antall ledige registrert ved arbeidskontorene har økt noe sesongjustert de siste månedene. En omlegging av registreringsrutinene har imidlertid bidratt til større usikkerhet rundt ledighetstallene. Antall ledige stillinger annonsert i media ser ut til å ha økt noe de siste månedene, men nivået er fortsatt lavere enn på samme tid i fjor. Samlet sett kan utviklingen de siste månedene tyde på en stabil utvikling i arbeidsmarkedet etter en svekkelse i fjor høst. Det anslås nå en AKU-ledighet på 3,6 pst. i år, dvs. samme nivå som i fjor.

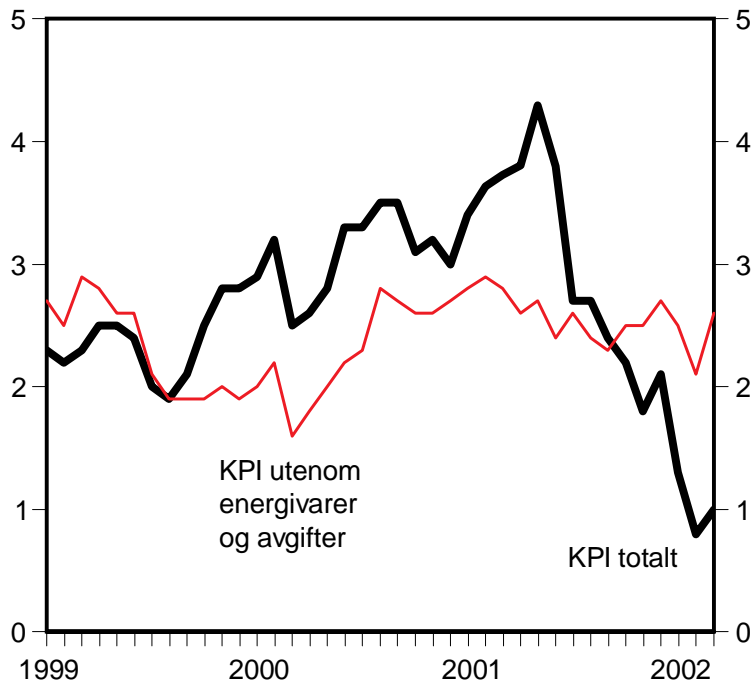
Årets inntektsoppgjør gjennomføres forbundsvist i LO/NHO-området. Hovedvekten av tariffområdene innen LO/NHO-området hadde forhandlet ferdig ved utgangen av april. Det anbefalte forslaget mellom TBL og Fellesforbundet peker i retning av en årslønnsvekst på opp mot 5 pst. i verkstedindustrien i år. Den kraftige styrkingen av kronen siden mai 2000 trekker i retning av at de lokale tilleggene kan bli noe lavere enn i de siste årene. I byggfagene og i transportsektoren ser lønnsveksten ut til å bli noe sterkere enn i industrien. I andre sektorer som IT, telekommunikasjon og luftfart er inntjeningen svak, noe som vil kunne legge en demper på lønnsveksten. I offentlig sektor kom partene til enighet i det statlige tariffområdet, mens oppgjøret i det kommunale tariffområdet gikk til mekling etter at alle organisasjonene, unntatt Akademikerne, brøt forhandlingene. På bakgrunn av de foreliggende forhandlingsresultatene anslås gjennomsnittlig årslønnsvekst i 2002 for alle grupper under ett til om lag 5 pst. i år. Virkningen på lønnsveksten av det særskilte læreroppgjøret er da holdt utenom. For våre viktigste handelspartnere anslås den gjennomsnittlige lønnsveksten til 3³/₄ pst. i år.

Industriens effektive kronekurs styrket seg med 3,9 pst. gjennom 2001, noe som særlig må ses i sammenheng med en svekkelse av svenske kroner. Siden årsskiftet har kronen styrket seg med ytterligere 5,3 pst. målt ved industriens effektive kronekurs og 5,2 pst. mot euro.

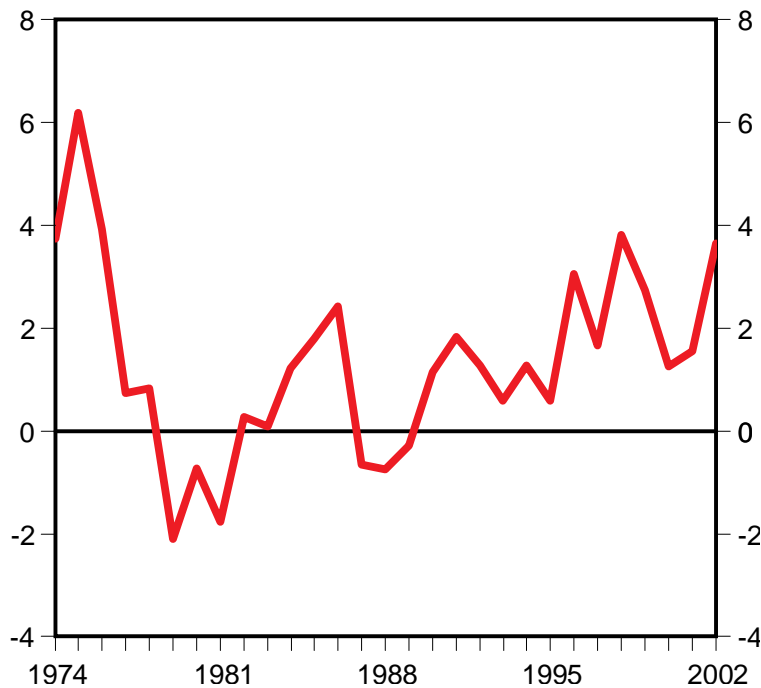
Prisstigningen har avtatt markert de siste månedene. I mars var tolv månedersveksten i konsumprisene 1,0 pst., som også var lik den gjennomsnittlige prisveksten i 1. kvartal i år. Prisveksten på tolv måneders basis ventes å avta til under 1₂ pst. i 2. kvartal, for så å ta seg opp til om lag 2 pst. i andre halvår i år. Den svært lave prisveksten i første halvår i år må hovedsakelig tilskrives endringene i merverdiavgiftssystemet i 2001, med halvering av avgiftssatsene for matvarer, samt utviklingen i elektrisitetsprisene.

Pris- og lønnsutviklingen

A. Konsumpriser. Prosentvis endring fra samme måned året før



B. Reallønn. Prosentvis endring fra året før ¹⁾



Figur 2.3 Utviklingen i konsumpriser og reallønn

¹⁾ Årslønn deflatert med konsumprisindeksen.

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

Alt i alt anslås konsumprisveksten i år til 1,4 pst., mens anslaget i tilleggsproposisjonen var 1,5 pst. Styrkingen av kronen trekker isolert sett i retning av lavere priser på importerte konsumvarer. I tillegg anslås elektrisitet-sprisene noe lavere enn i tilleggsproposisjonen. I motsatt retning bidrar økte priser på bensin og andre oljeprodukter som følge av høyere oljepris, samt høy prisvekst på norskproduserte varer og tjenester, bl.a. som følge av høyere lønnsvekst. Justert for avgiftsendringer og utenom energivarer anslås det en relativt stabil prisvekst gjennom inneværende år. I gjennomsnitt anslås prisveksten korrigert på denne måten til 2,4 pst. i år.

Norges Bank reduserte *styringsrenten* (foliorenten) én gang i 2001, med 0,5 prosentpoeng den 12. desember, til 6,5 pst. Styringsrenten er siden holdt uendret på dette nivået. På sitt siste rentemøte 10. april i år uttrykte banken at det med uendret rente framover er like sannsynlig at inflasjonen på to års sikt blir høyere enn 2¹/₂ pst. som at den blir lavere.

Boks 2.1 Endringer i anslagene for den økonomiske utviklingen i 2001 og 2002

Finansdepartementet la fram sine første anslag for utviklingen i norsk økonomi i 2001 i Revidert nasjonalbudsjett 2000 (RNB00), publisert i mai 2000. Anslag for 2002 ble første gang presentert i Revidert nasjonalbudsjett 2001 (RNB01). Tabell 2.2 viser hvordan Finansdepartementets anslag for 2001 og 2002 har endret seg.

Utviklingen i internasjonal økonomi ble i fjor betydelig svakere enn ventet i de første anslagene. Mot slutten av 2000 ble det klart at veksten internasjonalt avtok, og vekstanslagene for våre handelspartnere ble kraftig nedjustert gjennom 2001. De siste månedene har imidlertid veksten i USA tatt seg raskere opp enn ventet. På denne bakgrunnen anslås nå BNP-veksten hos våre handelspartnere i år noe høyere enn i tilleggsproposisjonen (TP02).

Også for Fastlands-Norge ble BNP-anslaget for 2001 betydelig nedjustert gjennom fjoråret. Veksten i antall sysselsatte personer ble noe lavere enn ventet i fjor. Overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet ble derimot betydelig høyere enn først anslått, først og fremst som følge av en høyere oljepris.

For 2002 er anslaget for BNP for Fastlands-Norge lite endret. Veksten i privat konsum og oljeinvesteringene er noe oppjustert, mens investeringene i fastlandsbedriftene er nedjustert. Sysselsettingen målt i antall personer ser ut til å øke sterkere enn tidligere anslått i tilleggsproposisjonen, mens anslaget på arbeidsledigheten er uendret. Overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet anslås noe høyere enn i tilleggsproposisjonen, noe som må ses i sammenheng med høyere oljepris.

Tabell 2.2: Finansdepartementets anslag på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	2001				2002		
	RNB00	NB01	TP02	Regn- skap	RNB0 1	TP02	RNB02
<i>Handelspartnere:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	2,8	3,1	1,4	1,3	2,4	1,3	1,5

Tabell 2.2: Finansdepartementets anslag på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

Konsumpriser	1,9	2,0	2,6	2,5	2,0	2,1	2,0
Pengemarkedsrente for euroområdet, nivå	4,7	5,2	4,2	4,2	4,2	3,6	3,5
<i>Norge:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	2,8	2,6	1,6	1,4	2,8	2,7	2,0
Bruttonasjonalprodukt, Fastlands-Norge	1,9	1,8	0,8	1,0	1,8	1,6	1,8
Privat konsum	3,0	2,4	1,9	2,2	2,6	2,7	3,5
Offentlig konsum og investeringer	1,7	1,5	1,6	0,5	2,0	1,9	2,2
Bruttoinvesteringer fastlands-bedriftene	1,1	-1,0	-2,6	-4,8	0,2	-0,5	-1,9
Investeringer i oljevirksheten	-17,6	-15,9	-5,4	-3,1	0,0	-2,3	1,0
Boliginvesteringer	8,9	8,5	7,6	7,8	0,9	0,8	-0,5
Eksport av tradisjonelle varer	4,8	4,7	1,6	3,0	4,5	1,4	1,6
Import av tradisjonelle varer	3,8	3,2	2,5	3,1	4,2	2,0	3,2
<i>Memo:</i>							
Sysselsatte personer	0,6	0,6	0,3	0,4	0,7	0,3	0,6
Arbeidsledighetsprosent (AKU)	3,6	3,3	3,5	3,6	3 ¹ ₄	3,6	3,6
Konsumprisindeksen	..	2 ³ ₄	3,1	3,0	..	1,5	1,4
Driftsbalansen overfor utlandet (mrd. kroner)	120	160	189	217	178	159	189
Oljepris, kroner pr. fat	145	180	220	220	194	185	200
Overskudd på statsbudsjettet (mrd. kroner) ¹⁾	..	192,1	256,3	258,8	201,5	173,5	164,6
Underliggende, reell utgiftsvekst	..	2 ¹ ₂	2 ³ ₄	2 ¹ ₄	..	1 ¹ ₄	2 ¹ ₂
Strukturelt budsjettoverskudd ²⁾	-1,8	-1,6	..	-2,3	-2,2

1) Inklusive Statens petroleumsfond.

2) Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tremåneders pengemarkedsrente har ligget stabilt på rundt 6³₄ pst. de siste par månedene. De implisitte terminrentene, slik de framgår av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedet, indikerer at markedsaktørene forventer at renten vil øke noe mot slutten av året. Tremåneders pengemarkedsrente i Norge er nå om lag 3,4 prosentpoeng høyere enn i euroområdet og 4,9 prosentpoeng høyere enn i USA.

Tabell 2.1 oppsummerer de makroøkonomiske anslagene for perioden 2002-2006. Anslagene er basert på handlingsregelen for budsjettpolitikken, som innebærer en gradvis økt bruk av oljeinntekter.

Anslagene bygger også på tekniske forutsetninger om utviklingen i kronkurs og renter. I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at de korte rentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene, beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene. I slutten av april viste terminrentene et forløp hvor tremåneders pengemarkedsrente øker noe mot slutten av inneværende år, for så å ligge stabilt gjennom neste år, jf. nærmere omtale i boks 2.2. Som en teknisk forutsetning legges det til grunn at industriens effektive kronkurs framover holder seg på samme nivå som gjennomsnittet for de tre siste månedene.

Sterk vekst i husholdningenes disponible realinntekter ventes å bidra til en oppgang i *det private konsumet* på 3,5 pst. både i år og neste år. Anslaget for i år er oppjustert med $3\frac{1}{4}$ prosentpoeng sammenliknet med tilleggsproposisjonen, først og fremst som følge av høyere reallønnsvekst. Kombinasjonen av høye nominelle lønnstillegg og lav prisstigning innebærer en reallønnsvekst på anslagsvis $3\frac{1}{2}$ pst. i år. Med unntak for 1998, må en tilbake til 1976 for å finne et år med høyere reallønnsvekst. I tillegg bidrar lavere skatter til å øke husholdningenes inntektsvekst i år. Fra 1996 til 2001 bidro økt skatt, målt som andel av disponibel inntekt, til å redusere veksten i husholdningenes disponible realinntekter med gjennomsnittlig $1\frac{1}{4}$ prosentpoeng pr. år, mens skattelettene i årets budsjett anslås å trekke opp inntektsveksten med nær $1\frac{1}{2}$ prosentpoeng i år. Selv om konsumanslaget er oppjustert vil den sterke inntektsveksten kunne gi en oppgang i husholdningenes sparing på over ett prosentpoeng i år, målt som andel av disponibel inntekt. I fjor falt husholdningenes sparerate, og for årene framover legges det til grunn at den blir liggende om lag uendret.

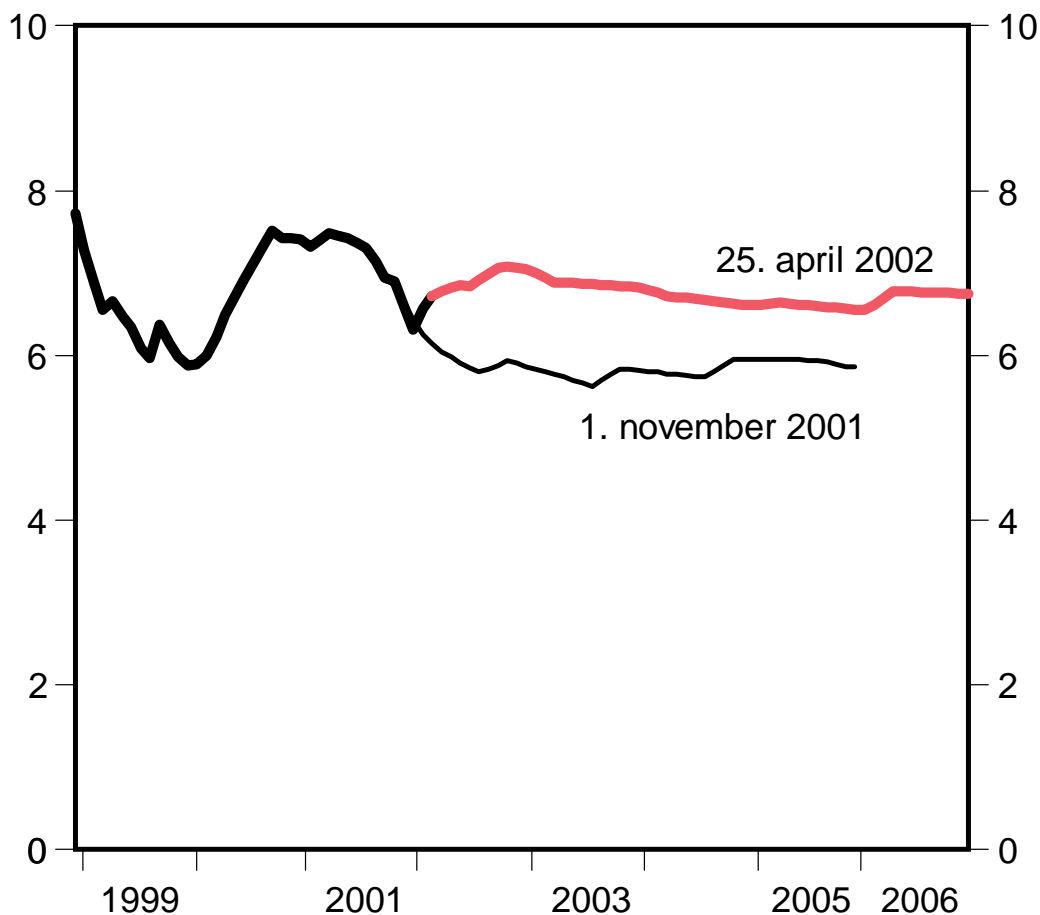
Igangsettingen av *nye boliger* har tatt seg markert opp hittil i år etter en overraskende svak utvikling mot slutten av fjoråret. Det ble i alt satt i gang bygging av 25 300 boliger i fjor, en økning på 7 pst. fra året før. Boligbyggingen økte mest i sentrale strøk, og da særlig i Oslo-området. Oppgang i prisene på bruktboliger og sterk inntektsvekst for husholdningene trekker i retning av en høy nybygging framover. I tillegg er ordrebeholdningen av boligbygg i byggenæringen på et høyt nivå, noe som også tilsier en høy igangsetting de nærmeste månedene framover. Alt i alt anslås det nå en igangsetting på 24 000 boliger i år og 24 500 boliger neste år. Anslagene innebærer at boliginvesteringene vil holde seg på et høyt nivå gjennom hele framskrivingsperioden.

Boks 2.2 Renteframskrivinger

I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at de korte rentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene. De implisitte renteforventningene har steget siden årsskiftet. I denne meldingen har en beregningsteknisk lagt til grunn terminrenter pr. 25. april. Disse terminrentene viser et forløp hvor tremåneders pengemarkedsrente stiger til 7 pst. mot slutten av året. I 2003 ligger renten

rundt dette nivået, for deretter å avta noe utover i framskrivingsperioden.

Tremåneders rente



Figur 2.4 Teknisk framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Faktisk utvikling og implisitt terminrente. Prosent

Kilde: Norges Bank og Bloomberg.

Tabell 2.3: Teknisk framskrivning av norske tremåneders pengemarkedsrenter. Årsgjennomsnitt. Prosent^{1) 2)}

	2001	2002	2003	2004
RNB02	-	6,8	6,9	6,7
TP02	7,2	6,0	5,8	5,8

1) Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

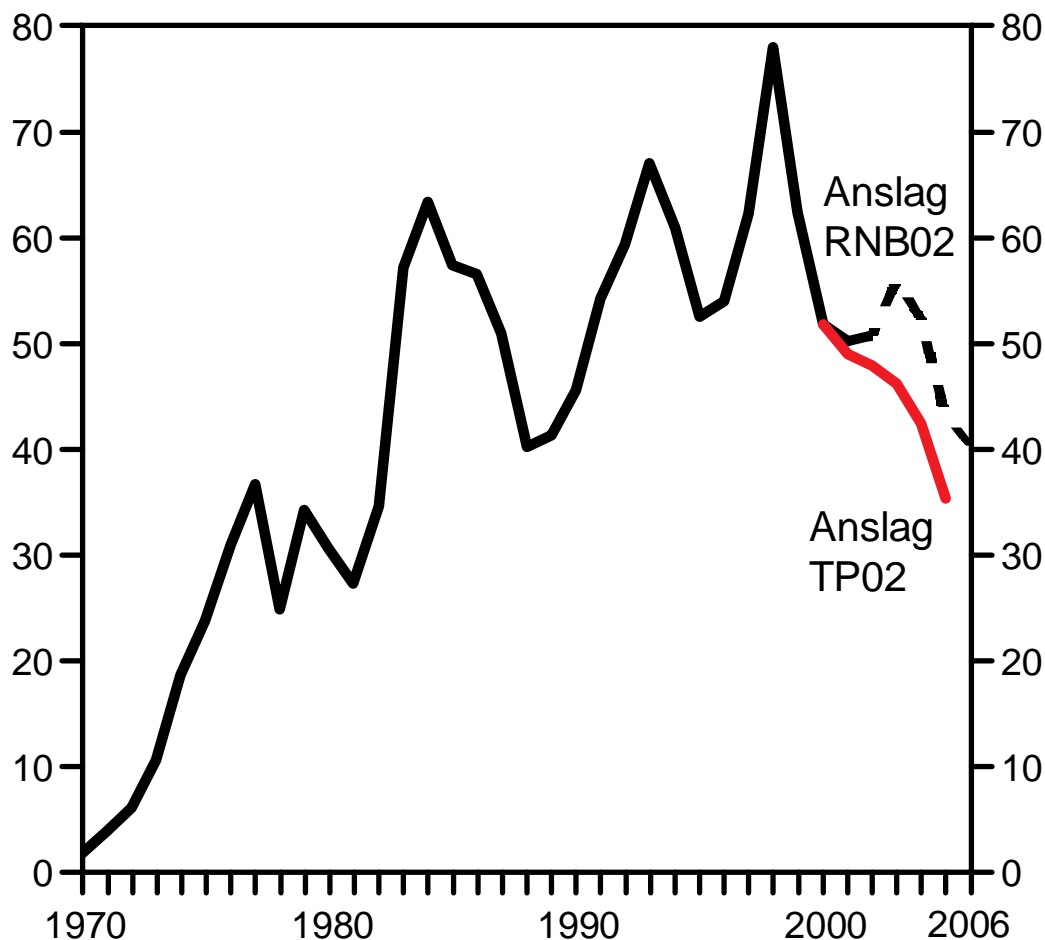
2) I Revidert nasjonalbudsjett (RNB02) er renteforutsetningen basert på implisitte terminrenter pr. 25. april 2002, mens det i tilleggsproposisjonen ble benyttet implisitte terminrenter pr. 1. november 2001.

Kilde: Norges Bank og Finansdepartementet.

Samlet sett økte *offentlig etterspørsel* med 0,5 pst. i fjor ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall. Offentlig konsum økte med 1,5 pst., mens de offentlige brutto realinvesteringene falt markert for andre år på rad. Nedgangen i investeringene må ses i sammenheng med at enkelte større prosjekter er blitt avsluttet. Den relativt lave realveksten i offentlig etterspørsel i 2001 må ses i sammenheng med en sterk prisvekst på offentlige kjøp av varer og tjenester. Blant annet økte deflatoren for offentlig konsum med hele 7,0 pst. i fjor, som er den sterkeste prisveksten på 14 år og vesentlig sterkere enn veksten i deflatoren for BNP for Fastlands-Norge. Økte kommunale pensjonspremier og en særlig høy lønnsvekst innenfor undervisning bidro til den sterke prisveksten. Målt som andel av fastlands-BNP økte dermed den offentlige etterspørselen i fjor, til tross for en relativt moderat realvekst. For 2002 anslås det nå en vekst i offentlig konsum og bruttoinvesteringer på henholdsvis 1,5 og 6,7 pst. Offentlig etterspørsel i alt anslås dermed å øke med 2,2 pst. i år. Dette er vesentlig høyere enn i de to siste årene, men samtidig klart lavere enn i perioden 1996-1999. Sammenliknet med anslaget i tilleggsproposisjonen i fjor høst er anslaget for offentlig etterspørsel oppjustert med $1\frac{1}{4}$ prosentpoeng, mens den reelle underliggende veksten i offentlige utgifter er oppjustert fra $1\frac{1}{4}$ til $2\frac{1}{2}$ pst., jf. avsnitt 3.1.3 i denne meldingen. Dette må først og fremst ses i sammenheng med at anslagene for offentlige overføringer, bl.a. under folketrygden, er oppjustert sammenliknet med tilleggsproposisjonen.

Investeringene i petroleumsvirksomheten anslås å ta seg markert opp i 2003, etter en moderat oppgang i år. Anslagene er betydelig oppjustert sammenliknet med tilleggsproposisjonen, og innebærer at nedgangen i oljeinvesteringene siden 1998 vil stoppe opp i år og neste år. For perioden 2004-2006 anslås det en viss nedgang i investeringene. Erfaringsmessig har imidlertid anslag for oljeinvesteringene såpass langt fram i tid vært svært usikre. En nærmere gjennomgang av petroleumsvirksomheten er gitt i avsnitt 2.2 i denne meldingen.

Oljeinvesteringer



Figur 2.5 Brutto realinvesteringer i petroleumsvirksomheten. Mrd. 1997-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Realinvesteringene i fastlandsbedriftene anslås å falle med 1,9 pst. i år, for så å holde seg om lag uendret neste år. Anslaget for 2002 er nedjustert sammenliknet med tilleggsproposisjonen, bl.a. som følge av lavere investeringsanslag i industri, elektrisitetsforsyning og enkelte tjenesteytende næringer. Enkelte store prosjekter i metallindustrien bidrar til at det fortsatt ligger an til en viss oppgang i industriinvesteringene i år, først og fremst Hydros anlegg på Sundalsøra og Årdal og Elkems anlegg på Mosjøen. Innenfor elektrisitetsforsyning er investeringsanslaget kraftig nedjustert som følge av at et stort kabelprosjekt til Tyskland er skrinlagt, samt at et annet stort prosjekt foreløpig er utsatt til 2003. På bakgrunn av den svake utviklingen i igangsetting av forretningsbygg mot slutten av fjoråret er også investeringene innenfor enkelte tjenesteytende næringer nedjustert sammenliknet med tilleggsproposisjonen. Et økende antall ledige næringslokaler, særlig i Oslo-området, tilsier en fortsatt moderat igangsetting av nye kontorbygg framover. Avviklingen av invest-

eringsavgiften fra 1. oktober i år vil i noen grad kunne påvirke forløpet for real-investeringene i månedene framover.

Eksporten av tradisjonelle varer steg med 3,0 pst. i fjor, etter en kraftig eksportvekst gjennom første halvår. Varer fra verkstedindustrien og prosessindustrien bidro i betydelig grad til eksportveksten i fjor, mens eksporten av fisk økte svakt etter flere år med kraftig vekst. Både eksporten til Storbritannia og Tyskland steg fra 2000 til 2001, målt i verdi, mens eksporten til Sverige, USA og Danmark falt. Eksporten til asiatiske markeder utenom Japan steg med hele 15 pst. i fjor, etter sterk eksportvekst til bl.a. Kina og Sør-Korea. Så langt i år har eksporten til Asia fortsatt å øke, mens eksporten til markedene i Nord-Europa og USA viser tegn til stagnasjon. En sterkere økonomisk vekst blant våre handelspartnere vil isolert sett bidra til økt etterspørsel etter norsk-produserte varer og tjenester framover. På den annen side er den kostnadsmessige konkurranseevnen for norske produsenter kraftig svekket de siste årene som følge av høy kostnadsvekst og styrket kronekurs. Dette kan tilsi ytterligere tap av markedsandeler. Eksporten av tradisjonelle varer anslås å øke med 1,6 pst. i år og 3,9 pst. neste år.

Det anslås en viss ytterligere nedgang i *eksportprisene på tradisjonelle varer* i år, etter et fall på nesten 2 pst. i fjor. Eksportprisene på fersk laks har tatt seg noe opp hittil i år, men ligger fortsatt klart lavere enn gjennomsnittsprisen for i fjor. Spotprisene på metaller har trukket noe opp så langt i år, etter at et betydelig fall i etterspørselen etter aluminium, særlig i USA, bidro til å presse prisen ned gjennom 2001. Eksportprisen på aluminium ligger tradisjonelt noe etter spotprisen, og oppgangen i spotprisen kan derfor tilsi økte eksportpriser framover. Sterkere krone vis-à-vis amerikanske dollar har trukket ned prisen på aluminium målt i norske kroner den siste tiden.

Industriproduksjonen falt i fjor for tredje året på rad. Det var spesielt produksjonen innenfor de tradisjonelt utekonkurrerende næringene, særlig metaller og treforedling, som utviklet seg svakt i 2001. Også i nærings- og nytelsesmiddelindustrien falt produksjonen i fjor, mens det var en viss oppgang i verkstedindustrien. Sesongjusterte tall for januar og februar i år tyder på en viss sesongjustert oppgang i industriproduksjonen sammenliknet med 4. kvartal i fjor. Ordreservene i industrien var ved utgangen av 4. kvartal i fjor betydelig høyere enn på samme tid året før, etter oppgang både på hjemmemarkedet og eksportmarkedet. Betydelige ordreserver, økte oljeinvesteringer og tegn til sterkere vekst både innenlands og hos våre handelspartnere, trekker i retning av en noe bedre utvikling i industriproduksjonen framover. Også forventningsindikatoren for industrien steg i 1. kvartal i år, etter å ha falt fem kvartaler på rad.

Driftsbalansen overfor utlandet viste et overskudd på 217 mrd. kroner i 2001, etter et overskudd på 204 mrd. kroner året før. I begge årene tilsvarte overskuddet om lag 14,5 pst. av BNP. Anslagene i denne meldingen innebærer store overskudd på driftsbalansen de nærmeste årene, på grunn av høy eksport av petroleum. Tjenestebalansen har også bedret seg kraftig de siste årene, og viste i fjor et overskudd på 14 mrd. kroner, etter sterk vekst i skipsfartens fraktinntekter og eksporten av bl.a. finans- og forretningstjenester. Lavere fraktrater ventes å bidra til en noe svakere tjenestebalanse i år enn i fjor.

Norges nettofordringer overfor utlandet er ved utgangen av fjoråret beregnet til 650 mrd. kroner, som er en oppgang på 180 mrd. kroner fra året før. Fallende aksjekurser internasjonalt og sterkere norsk krone bidro til at nettofordringene økte mindre enn overskuddet på driftsbalansen. For 2002 ventes nettofordringene å stige med 180 mrd. kroner, til 830 mrd. kroner eller 55 pst. av BNP.

Økonomiske framskrivninger er beheftet med betydelig *usikkerhet*. Utviklingen i internasjonal økonomi gjennom fjoråret, med stadige nedjusteringer av vekstanslagene, illustrerer dette. Siden tilleggsproposisjonen ble lagt fram har den økonomiske veksten tatt seg kraftig opp igjen i USA, og faren for en mer langvarig internasjonal nedgang synes nå redusert.

For norsk økonomi synes den største usikkerheten å være knyttet til kostnadsutviklingen framover og virkninger av denne. Med utsikter til et vedvarende stramt arbeidsmarked er det en fare for at lønnsveksten kan bli høyere enn lagt til grunn. Skulle det skje, vil det kunne påvirke både rentenivået og kronekursen.

På kort sikt vil en sterkere reallønnsvekst føre til økt etterspørsel fra husholdningene. Denne effekten forsterkes dersom husholdningenes finansielle sparing blir redusert i forhold til det historisk sett høye nivået den er forutsatt å holde seg på i årene framover. I flere land avtok sparingen markert gjennom 1990-årene. Sterk reallønnsvekst kombinert med fallende sparing vil forsterke presset i det norske arbeidsmarkedet.

Over tid vil en høy kostnadsvekst dempe aktiviteten i næringer som møter konkurranse fra utlandet. Hvor sterkt og raskt disse virkningene kommer til syne vil imidlertid variere mellom bedrifter og næringer, jf. boks 2.3. En kan ikke se bort fra at de negative virkningene av den markerte svekkelsen av konkurranseevnen de siste årene kan være sterkere enn lagt til grunn i framskrivingene. Aktiviteten innenfor turisme, industri og andre næringer som møter konkurranse fra utlandet vil i så fall kunne bli lavere enn anslått i denne meldingen. Dersom svekkelsen av den kostnadmessige konkurranseevnen går for langt, kan det undergrave grunnlaget for en stabil økonomisk utvikling og lav ledighet på noe lengre sikt.

Oljeprisen har økt markert siden årsskiftet. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i oljeprisen. I denne meldingen er det lagt til grunn at oljeprisen gradvis avtar, fra 220 kroner pr. fat som gjennomsnitt for fjoråret til henholdsvis 200 og 180 2002-kroner pr. fat i år og neste år. Dette er noe i underkant av OPECs prismål. Dersom oljeprisen holder seg oppe, vil det isolert sett styrke overskuddet på statsbudsjettet og driftsbalansen, men dette vil samtidig kunne svekke mulighetene for at den ventede oppgangen i internasjonal økonomi befester seg.

Anslagene i denne meldingen for BNP for Fastlands-Norge, privat konsum og sysselsetting ligger noe høyere enn gjennomsnittet av øvrige institusjoner som gir anslag for norsk økonomi, jf. tabell 2.4. Dette skyldes antakelig at disse institusjonene ga sine anslag en viss tid tilbake.

Tabell 2.4: Anslag for den økonomiske utviklingen i 2002. Prosentvis endring fra året før

	Publisert	BNP Fastlands-Norge	Privat konsum	Bruttoinntester i Fastlands-Norge	Konsumpriser	Årslønnen	Antall sysselsatte	Arbeidsledighet ¹⁾
Den norske Bank	Apr	1,8	2,7	-0,7	1,5	5,5	0,5	3,5
Finansnæringens Hovedorganisasjon	Mar	1,7	3,1	0,5	1,6	5,0	0,3	3,7
Gjensidige Nor	Mar	1,7	3,0	-1,7	1,4	4,5	0,4	3,7
Handelsbanken	Apr	1,6	2,5	-1,4	1,6	5,5	0,7	3,4
LO	Apr	1,5	3,0	0,0	1,3	..	0,4	..
Nordea	Mai	1,7	3,5	1,7	1,5	5,3	0,4	3,6
Norges Bank	Feb	1,8	3,5	-0,3	1,3	5,0	0,3	3,8
NHO	Mai	1,9	3,3	-0,5	1,7	..	0,4	3,7
OECD	April	1,7	3,1	..	1,2	..	..	3,6
SEB	Mar	1,9	3,0	..	1,2	5,0	..	3,8
Statistisk sentralbyrå	Feb	1,6	3,0	-0,2	1,1	4,3	0,4	3,8
Gjennomsnitt		1,7	3,1	-0,3	1,4	5,0	0,4	3,7
Revidert nasjonal budsjett 2002	Mai	1,8	3,5	-0,3	1,4	5 ²⁾	0,6	3,6

¹⁾ I prosent av arbeidsstyrken.

²⁾ I dette anslaget er de særskilte tilleggene for lærerne, som isolert sett bidrar til å øke årslønnsveksten for lønnstakere i alt med om lag 1,4 prosentpoeng fordelt på årene 2002 og 2003, holdt utenom. Disse særskilte tilleggene har imidlertid sin motpost bl.a. i at lærerne skal øke sin undervisningstid, og vil dermed ikke påføre kommunene merkostnader.

Kilde: Som angitt i tabellen.

Boks 2.3 Utviklingen i kronkursen og konkurransevnen

Etter en klar bedring tidlig på 1990-tallet, har den kostnadmessige konkurransevnen svekket seg betydelig de siste årene. Siden 1997 har lønnskostnadene i Norge hvert år økt mer enn gjennomsnittet hos våre viktigste handelspartnere. Alt i alt ligger timelønnskostnadene for norske industriarbeidere an til å øke med vel 11 prosent mer enn hos våre handelspartnerne i 6-års perioden 1997-2002.

Fram til våren 2000 ble den høye lønnsveksten langt på vei motsvart av at den norske kronen svekket seg, og målt i felles valuta var de relative timelønnskostnadene om lag uendret i denne perioden. Siden mai 2000 har imidlertid den norske kronen styrket seg markert, og industriens effektive kronkurs er nå tilbake på om lag samme nivåer som i 1997. Samtidig har lønnsveksten vært klart høyere enn hos handelspartnerne. Basert på anslagene i denne meldingen vil derfor de relative

timelønnskostnadene i norsk industri, målt i felles valuta, kunne øke med nesten 10 prosentpoeng fra 2000 til 2002, jf. figur 2.6.

Det er vanskelig å angi virkningene for norsk økonomi av den kraftige svekkelsen i konkurranseevnen de siste par årene. Dette skyldes flere forhold:

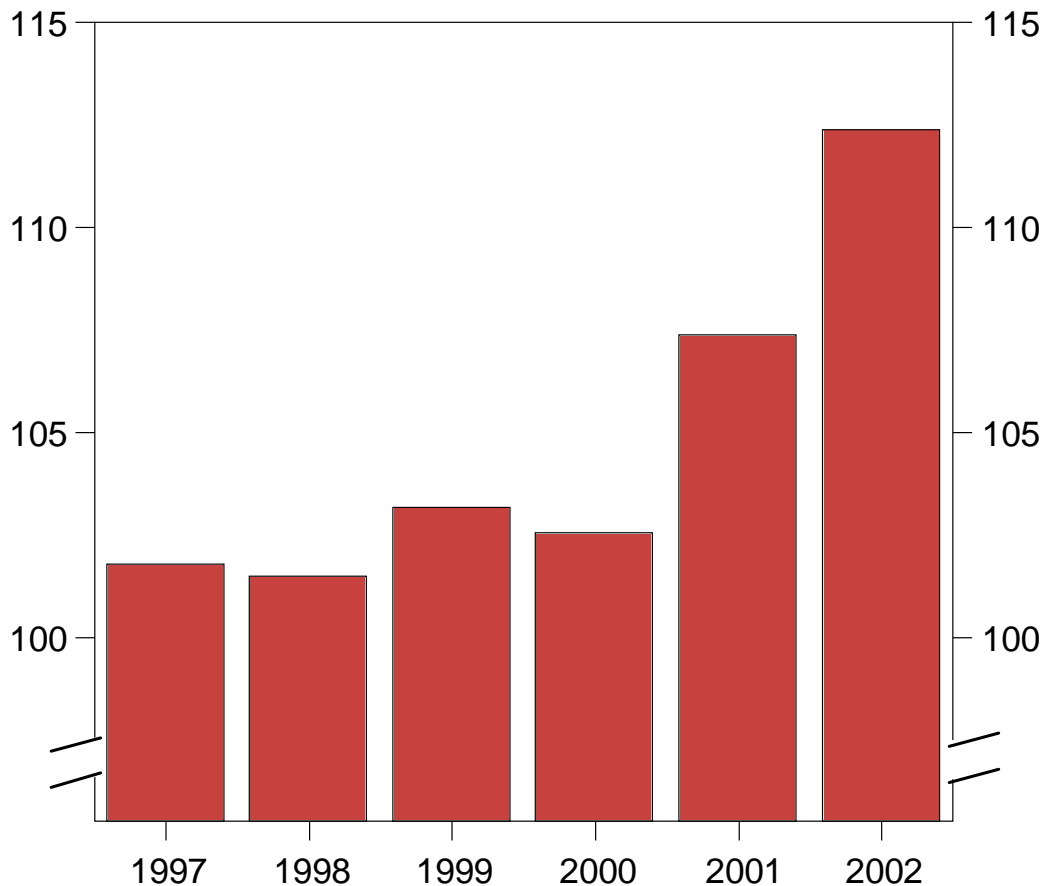
–Virkningen av høy lønnsvekst og sterkere krone vil variere mellom enkeltbedrifter og næringer. Dette skyldes bl.a. forskjeller i lønnskostnadenes andel av de totale kostnadene, forskjeller i hvor stor andel av produksjonen som omsettes i konkurranse med utenlandske produsenter og forskjeller i mulighetene bedriftene har til å velte kostnadsøkninger over i prisene.

–Virkningene av endringer i den kostnadmessige konkurranseevnen vil trolig være sterkere over tid enn på helt kort sikt fordi kapitalen langt på vei er «låst» i bedriftene. Det må derfor skje en betydelig svekkelse av konkurranseevnen før det på helt kort sikt lønner seg å flytte eller stenge ned eksisterende produksjonsanlegg. Investeringer i nye produksjonsanlegg eller opprusting av eksisterende anlegg vil imidlertid kunne bli redusert relativt raskt, og over tid vil det gi seg utslag i lavere produksjon og sysselsetting.

–Bedriftene kan også være usikre på om svekkelsen er varig eller midlertidig, siden valutakurser varierer en del over tid og forskjeller i lønnsvekst i noen grad kan skyldes at landene er i ulike konjunkturfaser. Det kan være kostnader forbundet med å endre produksjonen, bl.a. kan det i et stramt arbeidsmarked være vanskelig å øke sysselsettingen igjen i etterkant av en nedbygging. Dette kan trekke i retning av at bedriftene vil vente noe før en reduserer aktiviteten som følge av svekket konkurranseevne.

Framskrivningene i denne meldingen er basert på en stabil valutakurs og en lavere lønnsvekst enn gjennomsnittet for de siste årene. Tradisjonelt har konkurranseutsatt sektor vært lønnsledende i Norge, og utviklingen i konkurranseutsatt sektor har dermed vært av stor betydning for den generelle lønnsveksten i norsk økonomi. Til tross for en klar svekkelse av konkurranseevnen de siste årene, tyder imidlertid utviklingen så langt i årets oppgjør på en relativt høy lønnsvekst i år. Med utsikter til et fortsatt stramt arbeidsmarked er det en fare for at lønnsveksten vil kunne holde seg på et høyt nivå også i årene framover. I så fall vil konsekvensene for den delen av næringslivet som møter konkurranse fra utlandet, kunne bli betydelige på noe lengre sikt.

Lønnskostnader i industrien



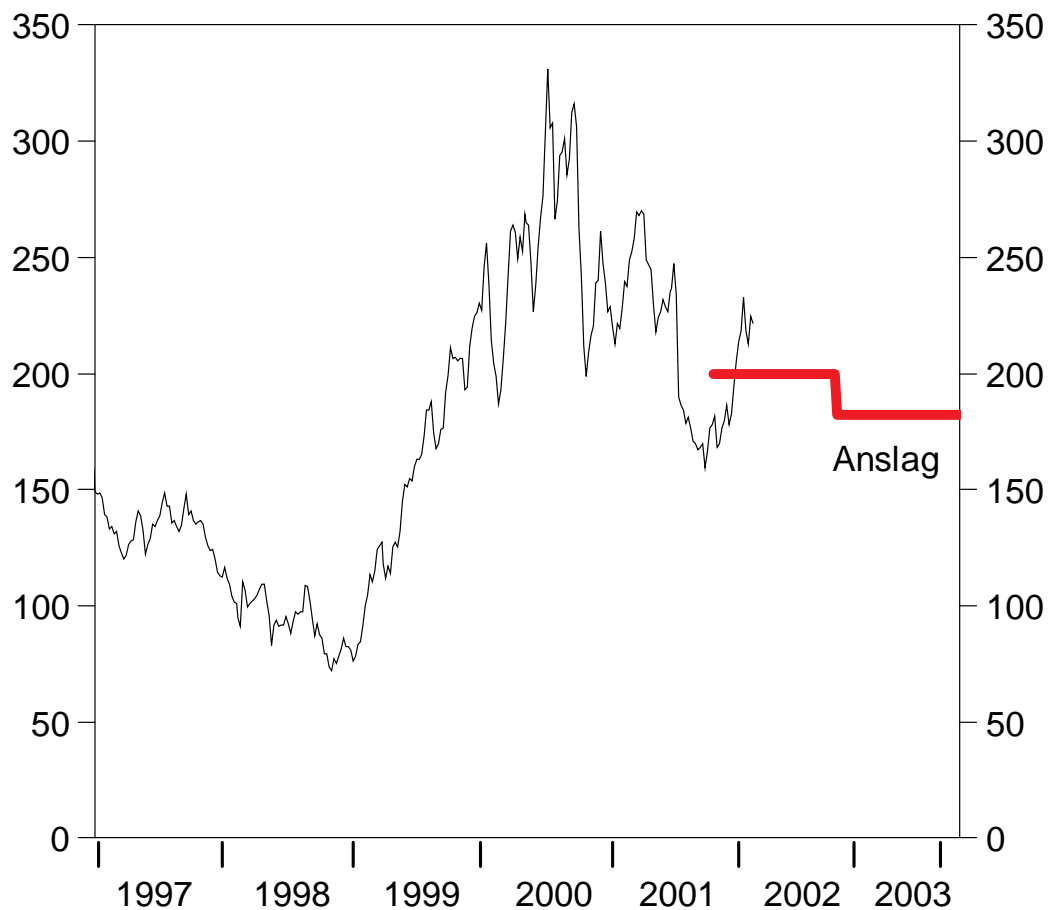
Figur 2.6 Relative lønnskostnader i norsk industri i forhold til handelspartnerne. Felles valuta. Indeks 1996=100

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

2.2 Nærmere om petroleumsvirksomheten

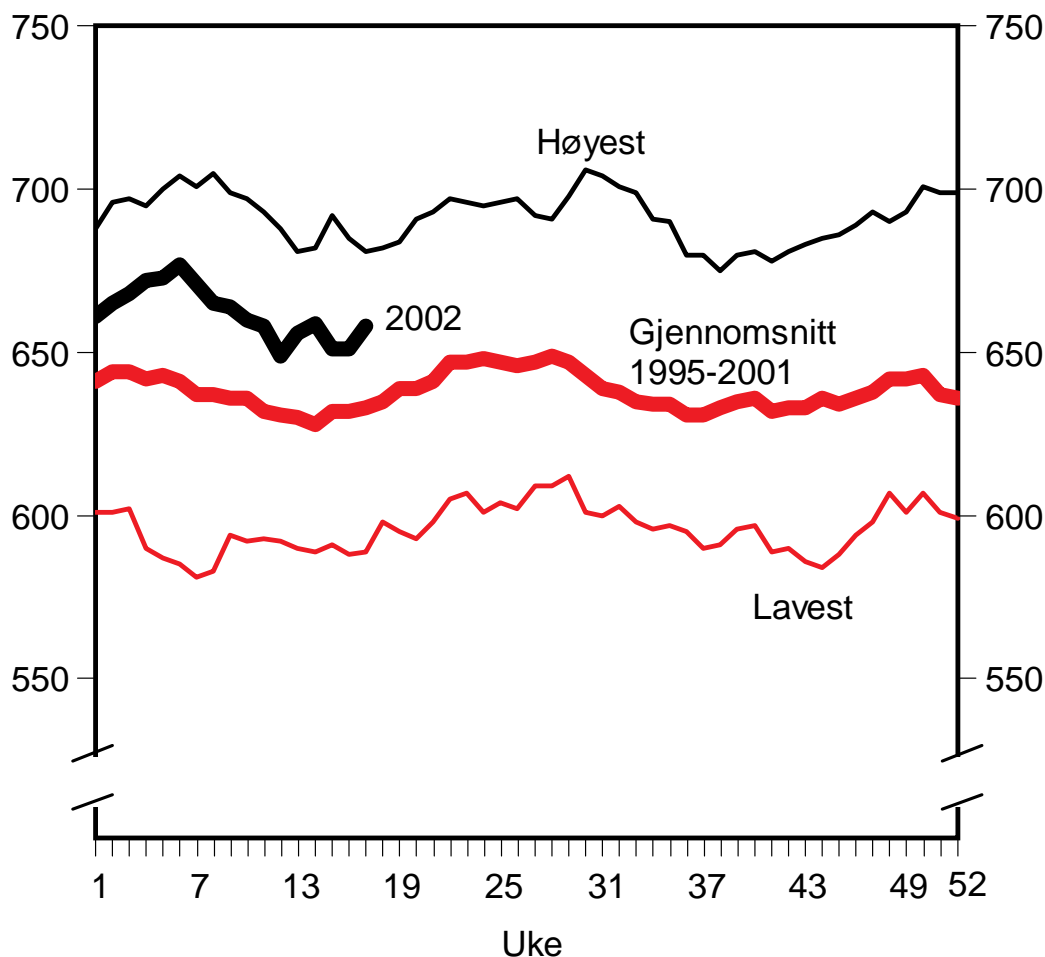
Råoljeproduksjonen på norsk sokkel ventes å bli i overkant av 3 mill. fat pr. dag i år for så å bli liggende på om lag dette nivået i de nærmeste årene, mens produksjonen av NGL og gass forventes å øke framover. Den totale petroleumsproduksjonen anslås å nå sitt toppnivå i perioden 2004- 2006. Investeringene i petroleumsvirksomheten ventes å øke med om lag 1 pst. i år og med ytterligere 10 pst. neste år. I denne meldingen legges det til grunn en oljepris på 200 kroner pr. fat i 2002 og 180 2002-kroner i 2003. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 183 mrd. kroner i år og 164 mrd. kroner i 2003.

Oljepris



Figur 2.7 Utviklingen i oljeprisen. Brent Blend. Kroner pr. fat
Kilde: Norges Bank og Finansdepartementet.

Lagerbeholdning av olje i USA



Figur 2.8 Lagerbeholdning av råolje og petroleumsprodukter i USA. Mill. fat

Kilde: Energy Information Administration.

Gjennomsnittlig oljepris hittil i år er på 22,5 USD pr. fat eller 198 kroner jf. figur 2.7. Siden årsskiftet har oljeprisen steget med om lag 6 USD til 26,3 USD eller 219 kroner. Oljeprisoppgangen må ses i sammenheng med urolighetene i Midt-Østen, uklarhet rundt levering av olje fra Irak og streik i petroleumsindustrien i Venezuela.

Utviklingen i oljeprisen blir i stor grad styrt av utviklingen i tilbud og etterspørsel etter olje. Lagerbeholdningene vil også kunne påvirke oljeprisen på kort sikt. Oljeprisen fremover vil bl.a. kunne påvirkes av:

- *Veksten i verdensøkonomien*, som ventes å bli forholdsvis moderat i innværende år, fulgt av en noe sterkere vekst neste år, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.3. Det Internasjonale Energibyrådet (IEA) anslår veksten i etterspørselen etter olje til om lag 0,5 pst. i 2002. Ifølge IEA er det sannsynlig at veksten i etterspørselen blir mindre enn dette hvis oljeprisen stiger vesentlig. Energy Information Administration i USA (EIA) forventer en etterspørselsvekst på 0,8 pst. i år og 1,7 pst. neste år.

- *OPECs evne til å regulere produksjonen* vil være svært viktig for tilbudet av olje de nærmeste årene. Blant annet som følge av terrorangrepet på USA ble vekstutsiktene for verdensøkonomien betydelig nedjustert, noe som førte til fall i oljeprisen høsten 2001. For å holde prisene oppe vedtok OPEC å redusere produksjonen med 1,5 mill. fat pr. dag, forutsatt at også land utenfor OPEC reduserte sitt tilbud. Norge, Mexico, Russland, Angola og Oman besluttet hver for seg å redusere produksjonen. Samlet reduksjon fra disse landene var 462 500 fat pr. dag med virkning fra 1. januar 2002. Norges andel av dette er 150 000 fat pr. dag i årets seks første måneder. OPEC har vist relativt god kvotedisiplin de siste to årene. Fra januar 2001 har medlemslandene redusert produksjons-kvotene med til sammen 5 mill. fat pr. dag. Dette innebærer at OPEC har betydelig ledig produksjonskapasitet. I tillegg til ledig kapasitet er det også et problem for OPEC at de taper markedsandeler hvis de holder kvotedisiplinen, og dermed lar produsentene utenfor kartellet dekke den økte etterspørselen.
- *Tilbudet fra produsenter utenfor OPEC* er relativt følsomt for endringer i oljeprisen. Høyere pris bedrer selskapenes inntjening, og dermed evnen til å finansiere oljeleting og gjør det mer lønnsomt å bygge ut. Innenfor en horisont på 3-4 år er imidlertid virkningen på produksjonen relativt moderat. IEA anslår en vekst i tilbudet fra produsenter utenfor OPEC på 2,1 pst. i 2002.
- På kort sikt har utviklingen i *oljelagrene* betydning for oljeprisen. De samlede amerikanske lagrene av råolje og petroleumsprodukter har hittil i 2002 ligget høyere enn gjennomsnittet for perioden 1995-2001, jf. figur 2.8. De er også høyere enn på tilsvarende tidspunkt i fjor.

Prisene for framtidig levering på International Petroleum Exchange i London viser en oljepris på om lag 25,4 USD pr. fat i juni, fallende til 24,1 USD i desember 2002. Flere analytikere har pekt på at tilbuds- og etterspørselsforholdene i oljemarkedet ikke tilsier en så høy oljepris som i begynnelsen av april og forventer en lavere oljepris når urolighetene i Midt-Østen avtar. I denne meldingen legges det til grunn en oljepris på 200 kroner for inneværende år og 180 2002-kroner for neste år. Deretter legges det beregningsteknisk til grunn at oljeprisen faller gradvis til 135 2002-kroner fra og med 2010, jf. figur 2.9.B.

Tabell 2.5: Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2001	2002	2003	2006	Virkning av en 10 kroners endring i oljeprisen i 2002
Råoljepris, kroner pr. fat	220	200	182	148	
Produksjon, mill. Sm ³ o.e.	251	261	268	276	
- Råolje og NGL	198	193	196	189	
- Naturgass	53	68	72	87	
Mrd. kroner:					
Eksportverdi ¹⁾	306,9	289,2	272,8	229,6	12,0
Påløpte skatter og avgifter ²⁾	110,4	98,2	87,5	67,1	7,6
Betalte skatter og avgifter ²⁾	112,1	96,6	92,6	67,2	3,8

Tabell 2.5: Hovedtall for petroleumsvirksomheten

Netto inntekter SDØE	125,4	81,2	67,4	44,6	4,0
Statens netto kontantstrøm ³⁾	243,2	182,5	164,2	114,5	7,8
Mrd. kroner. 1997-priser:					
Investeringer i oljevirksomheten	50,2	50,7	56,0	40,3	
Direkte import til oljevirksomheten ⁴⁾	22,4	21,8	22,7	19,9	
Etterspørsel mot fastlandsøkonomien	27,8	28,9	33,3	20,4	

¹⁾ Utvinning og rørtransport av gass og olje.

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

³⁾ Summen av betalte skatter og avgifter, netto innbetalinger fra Statens Direkte Økonomiske Engasjement (SDØE) i petroleumsvirksomheten og betalt aksjeutbytte fra Statoil. I tillegg inngår statlige tilskudd i henhold til fjerningstilskuddsloven og administrasjonskostnader til Petoro AS. For 2001 og 2002 inngår også engangsoppgjør fra salg av SDØE-andeler.

⁴⁾ Inkluderer sektorens egenproduksjon av oljeboringstjenester.

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

Samlet *produksjon* av råolje, NGL og naturgass (salgbar gass) i 2001 var ifølge Oljedirektoratet 251 mill. standardkubikkmeter oljeekvivalenter (Sm³ o.e.), jf. tabell 2.5. I 2002 ventes en produksjonsøkning på om lag 4 pst., til 261 mill. Sm³ o.e., mens produksjonen ventes å øke med ytterligere 2,5 pst. i 2003. Produksjonen på norsk sokkel vil sannsynligvis nå toppen i årene 2004-2006, for deretter å avta gradvis. I 2002 ventes det en råoljeproduksjon på norsk sokkel på 3,04 mill. fat pr. dag, som innebærer en svak nedgang fra 2001. Anslaget for 2002 tar hensyn til at Norge har vedtatt å kutte produksjonen med 150 000 fat pr. dag i årets seks første måneder. Det ventes at råoljeproduksjonen vil nå en topp i 2004 med om lag 3,2 mill. fat pr. dag. Produksjon av gass ventes de neste årene å øke jevnt fra et nivå på om lag 68 mill. Sm³ o.e. i 2002 til om lag 100 mill Sm³ o.e. fra 2010. Også produksjon av NGL antas å øke de nærmeste årene. Fortsatt høy produksjon av NGL og gass vil bidra til å redusere fallet i total petroleumsproduksjon.

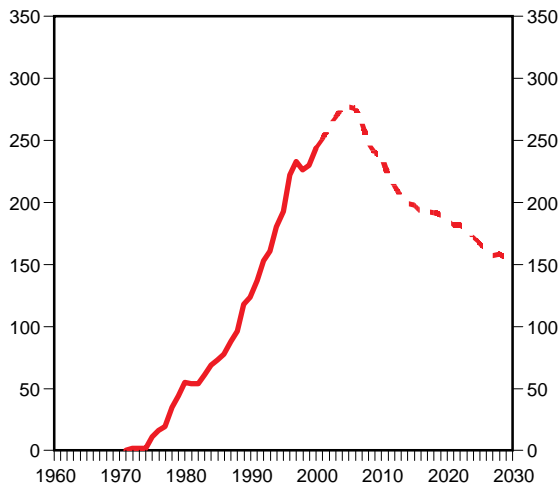
Anslagene for total produksjon i 2002 og 2003 er henholdsvis om lag 7 og 3 pst. lavere enn det som ble lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet og tilleggsproposisjonen. Endringen skyldes hovedsakelig en nedjustering av forventet produksjonsnivå for råolje og NGL. Oljedirektoratet anslår at de *totale utvinnbare petroleumsressursene* på norsk kontinentalsokkel utgjør om lag 13,8 mrd. Sm³ o.e. ved årsskiftet 2001/2002. Siden petroleumsproduksjonen startet i 1971 er 24 pst. av de samlede utvinnbare ressursene produsert og solgt. Leteaktiviteten i 2001 var relativt høy, men de fleste funn var små. Samlet dekker funnene om lag to måneders oljeproduksjon og fem måneders gasproduksjon med dagens produksjonsnivå. Anslaget for de gjenværende ressursene er på 10,6 mrd. Sm³ o.e. Dette er en nedgang på om lag 2 pst. i forhold til i fjor.

Verdien av *eksporten fra petroleumssektoren* utgjorde 307 mrd. kroner i 2001. I år ventes det at eksportverdien blir i underkant av 290 mrd. kroner, mens det ventes en nedgang til i overkant av 270 mrd. kroner i 2003. I forhold til anslagene i tilleggsproposisjonen er eksportverdien i denne meldingen om

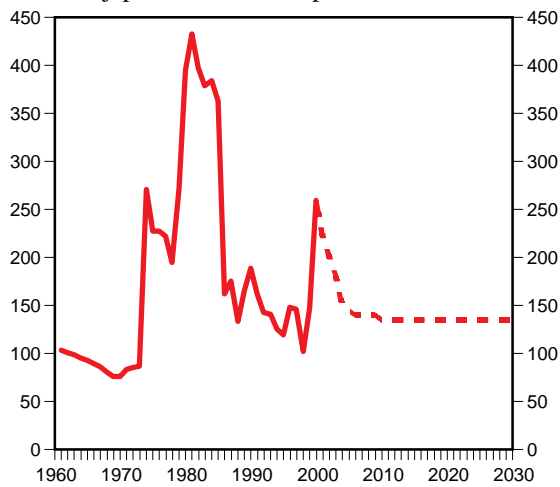
lag uendret i 2002. Nedjusteringen av produksjonen motsvares av den økte oljeprisen.

Petroleumsvirksomheten

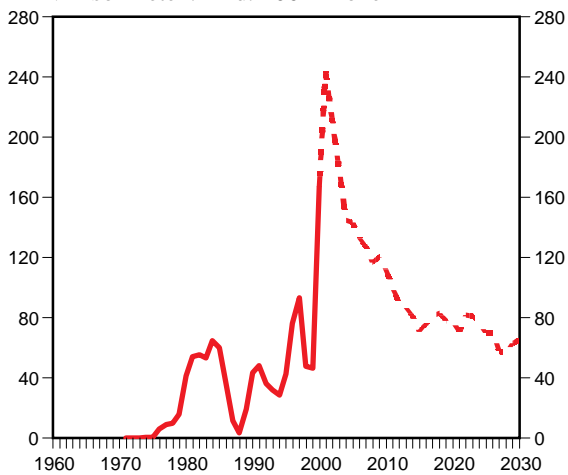
A. Produksjon av petroleum på norsk sokkel.
Mill. Sm³ o.e.



B. Råoljepris. 2002-kroner pr. fat



C. Statens netto kontantstrøm fra petroleums-
virksomheten. Mrd. 2002-kroner



Figur 2.9 *Petroleumsvirksomheten*

Kilde: Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumssektoren nådde i fjor et historisk toppnivå på 243,2 mrd. kroner. Dette inkluderer inntekt fra salg av SDØE-andeler for 39 mrd. kroner, men selv eksklusive salget av SDØE-andeler var kontantstrømmen i 2001 rekordhøy. Dette skyldes en høy oljepris, kombinert med den høyeste petroleumsproduksjonen siden produksjonen startet på norsk sokkel. I 2002 ventes en netto kontantstrøm på om lag 183 mrd. kroner. Dette anslaget inkluderer salget av 6,5 pst. av SDØE. Deretter faller kontantstrømmen jevnt fram til 2005, jf. figur 2.9.C. I forhold til anslaget i tilleggspromisjonen er statens netto kontantstrøm i 2002 nedjustert med 2,3 pst., både som følge av lavere antatt produksjon og at investeringsanslagene er oppjustert. Et høyere oljeprisanslag og innarbeiding av inntektene fra salget av 6,5 pst. av SDØE trekker i motsatt retning.

Verdien av *petroleumsformuen*, definert som nåverdien av netto kontantstrøm for petroleumsvirksomheten, er anslått til om lag 2200 mrd. 2002-kroner. Av dette anslås statens andel å utgjøre i underkant av 2000 mrd. 2002-kroner. Beregninger av petroleumsformuen er beheftet med stor usikkerhet, bl.a. fordi en må anslå produksjonsvolum, investeringer og olje- og gasspriser i hele perioden fram til ressursene er produsert og solgt. I tillegg er resultatet svært følsomt for valg av diskonteringsrente. I tråd med tidligere praksis legges det her til grunn en realrente på 4 pst. Med basis i totalformuen beregnes den langsiktige årlige realavkastningen av hele ressursformuen - permanentinntekten - til om lag 87 mrd. 2002-kroner. Statens andel av permanentinntekten utgjør 79 mrd. 2002-kroner.

Investeringene i petroleumssektoren i 2001 utgjorde 50,2 mrd. 1997-kroner. Investeringene ventes å vokse med om lag 1 pst. i 2002 og 10 pst. i 2003. I tilleggspromisjonen ble det lagt til grunn en nedgang i investeringene på 2,3 pst. i inneværende år. Hovedforklaringen på endringen i anslaget i 2002 er økte investeringer i felt i drift, samt en framskynding av utbyggingen av feltet Skarv. Det understrekes at anslagene for investeringene i petroleumsvirksomheten er beheftet med stor usikkerhet.

2.3 Internasjonal økonomi

Det kraftigste tilbakeslaget i verdensøkonomien siden begynnelsen av 1990-tallet synes å være over. Konjunkturomslaget er mest markert i USA, men også i Europa er det tegn til at den økonomiske aktiviteten tar seg opp. Tilbakeslaget ble utløst av bl.a. overinvesteringer, særlig i IKT-sektoren, og økte oljepriser. I Europa bidro også høyere inflasjon til en klar svekkelse av privat konsum gjennom lavere kjøpekraft. Konjunkturomslaget i USA er kommet tidligere enn ventet, mens utviklingen i Europa peker i retning av et oppsving i andre halvår 2002, som tidligere lagt til grunn. Den bedrede situasjonen internasjonalt har også bidratt til en viss bedring i japansk økonomi den seneste tiden, men utsiktene er fortsatt svake og meget usikre.

For Norges viktigste handelspartnere anslås *BNP-veksten* til 1¹₂ pst. i år og 2³₄ pst. neste år, jf. tabell 2.6. For inneværende år er BNP-veksten hos han-

delspartnerne oppjustert med $1\frac{1}{4}$ prosentpoeng i forhold til tilleggsproposisjonen 2002. Oppjusteringen skyldes i all hovedsak utviklingen i USA.

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

	Årlig gj.snitt				Årlig gj.snitt
	1996-2000	2001	2002	2003	2004-2006
<i>Bruttonasjonalprodukt</i>					
Norges handelspartnere	3,0	1,3	1,5	2,7	2,8
Euroområdet	2,6	1,6	1,4	2,8	2,6
USA	4,1	1,2	2,4	3,3	3,5
Japan	1,5	-0,4	-1,0	0,5	1,6
<i>Konsumprisindeks</i>					
Norges handelspartnere	1,6	2,5	2,0	2,0	2,0
Euroområdet ¹⁾	1,7	2,5	2,0	1,8	1,9
USA	2,5	2,8	1,5	2,4	2,5
Japan	0,3	-0,7	-1,0	-0,6	1,0
<i>Arbeidsledighetsrate</i>					
Norges handelspartnere	7,2	5,8	6,1	6,0	-
Euroområdet	10,4	8,3	8,4	8,2	-
USA	4,6	4,8	5,6	5,3	-
Japan	4,1	5,0	5,8	6,0	-

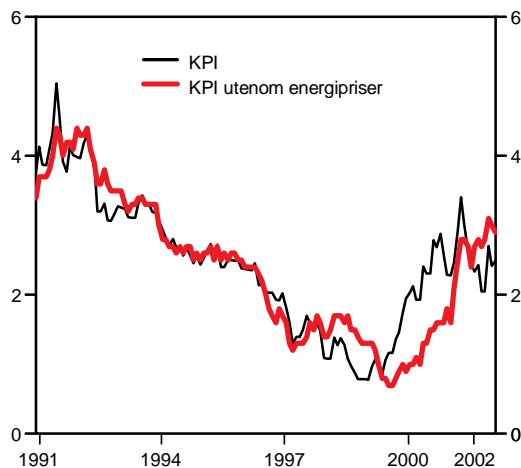
¹⁾ Euroområdet er sammenvektet ved kjøpekraftsparitetsjusterte andeler av privat konsum som vekter.

Kilde: IMF, OECD og Finansdepartementet.

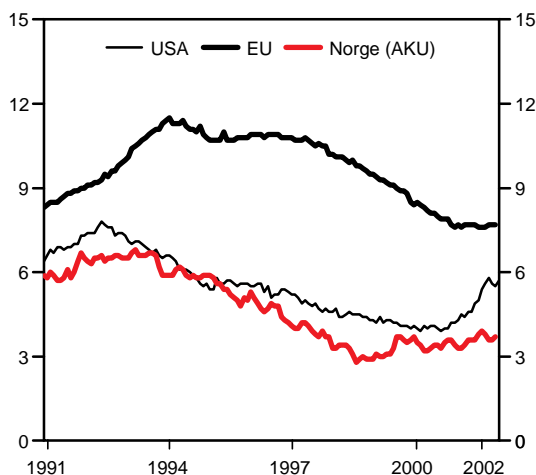
Utviklingen i *arbeidsmarkedet* har vært positiv de senere årene, med et markert fall i arbeidsledigheten og vekst i sysselsettingen. I euroområdet ventes arbeidsledigheten å holde seg om lag uendret på $8\frac{1}{4}$ - $8\frac{1}{2}$ pst. i perioden 2001-2003. Anslaget er klart nedjustert siden tilleggsproposisjonen.

Internasjonal økonomi

A. Prisvekst i euroområdet. Prosentvis endring fra samme måned året før



B. Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken



Figur 2.10 Internasjonal økonomi

Kilde: EcoWin.

Anslagene for *prisveksten* hos våre viktigste handelspartnere er noe nedjustert sammenliknet med tilleggsproposisjonen. Dette skyldes i første rekke lavere inflasjon i USA. I eurolandene tok inflasjonen seg klart opp tidlig i 2002, først og fremst som følge av høyere oljepriser og avrunding oppover ved omprising fra lokal valuta til euro ved innføringen av sedler og mynt. Etter hvert som disse virkningene uttømmes, ventes prisstigningen igjen å avta slik det har vært tegn til den senere tiden.

Etter det betydelige fallet gjennom fjoråret som følge av lettelsene i pengepolitikken har *korte renter* økt svakt. Konjunkturomslaget i USA har skapt økte forventninger om renteøkninger i løpet av året. Eurorentene har trukket noe mer opp på grunn av økt inflasjon og forventninger om renteøkning fra Den europeiske sentralbanken (ESB). Den svenske Riksbanken har hittil i år

satt opp rentene med 0,5 prosentpoeng på bakgrunn av inflasjonsutviklingen og utsikter til sterkere økonomisk vekst.

De *lange rentene* har vist en stigende tendens fra november 2001. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at usikkerheten om den framtidige økonomiske utviklingen, spesielt i USA, har avtatt. Bedrede utsikter for aksjemarkedene mot slutten av 2001 bidro også til en viss oppgang i de lange rentene, med økt etterspørsel etter aksjer i forhold til obligasjoner.

Utviklingen i *valutamarkedet* har de siste årene vært preget av at euroen er svekket mot amerikanske dollar. Dette snudde til en viss grad i andre halvår 2001. Selv om dollaren har svekket seg de siste månedene, er eurokursen fortsatt betydelig lavere enn ved inngangen til 2001. Utviklingen synes bl.a. å reflektere at markedene fortsatt har sterkere tillit til vekstevnen i amerikansk økonomi enn i de europeiske landene. Etter en markert svekkelse gjennom 2001 har yen styrket seg noe mot euro og dollar.

Den svake økonomiske utviklingen, terrorangrepene i USA 11. september 2001 og Enron-konkursen har bidratt til store svingninger i de viktigste *aksjemarkedene* det siste året. Etter å ha falt fra januar til slutten av september tok aksjemarkedene seg opp fram til årsskiftet. Standard&Poors 500-indeks steg med om lag 20 pst., mens den teknologitunge Nasdaq-børsen steg med over 35 pst. i denne perioden. Børsene har imidlertid falt noe tilbake hittil i år, til tross for de bedrede utsiktene for amerikansk økonomi. Utviklingen har i stedet vært preget av svakere resultater enn ventet fra flere store selskaper, særlig telekomselskaper etter de svært høye prisene som er betalt for lisenser for utbygging av tredjegerasjons mobilnett (UMTS). Enron-konkursen synes også å ha bidratt til økt usikkerhet om prisingen på amerikanske aksjer. Aksjemarkedene i USA og Europa har utviklet seg nokså parallelt det siste året, men de europeiske børsene har generelt vært mer preget av utviklingen i telekomsektoren.

Risikoen knyttet til den økonomiske utviklingen internasjonalt synes klart mer balansert enn ved framleggelsen av tilleggsproposisjonen, i første rekke som følge av den sterke utviklingen i USA. Ubalansene i amerikansk økonomi utgjør imidlertid fortsatt en betydelig risiko. Gjeldsgraden i husholdningene er fortsatt høy og spareraten svært lav. I tillegg vil det betydelige underskuddet i driftsregnskapet overfor utlandet øke ytterligere som følge av den sterke etterspørselsveksten i USA. Situasjonen i Midtøsten og faren for en sterk økning i oljeprisen bidrar også til risikoen. I Europa er det knyttet spesiell risiko til utviklingen i inflasjonen. Høyere inflasjon vil kunne forsinke oppgangen i privat etterspørsel, både gjennom redusert kjøpekraft og gjennom virkningene av eventuelle innstramminger i pengepolitikken. Faren for en sterkere nedgang i Japan er også til stede.

I motsatt retning trekker de betydelige penge- og finanspolitiske stimulanse som er blitt gjennomført for å motvirke tilbakeslaget, først og fremst i USA, men også i flere andre industriland. En fortsatt sterk produktivitetsvekst kan også føre til at veksten blir sterkere enn antatt.

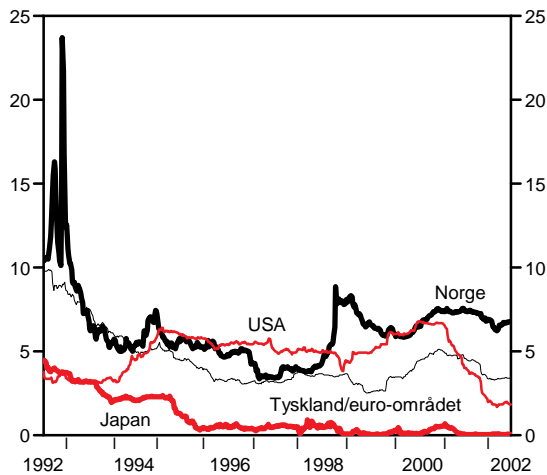
Nærmere om utviklingen i de enkelte landene

I USA var fjorårets økonomiske tilbakeslag det korteste og mildeste på flere tiår, med BNP-fall kun i 3. kvartal. Etter en moderat aktivitetsøkning i 4. kvar-

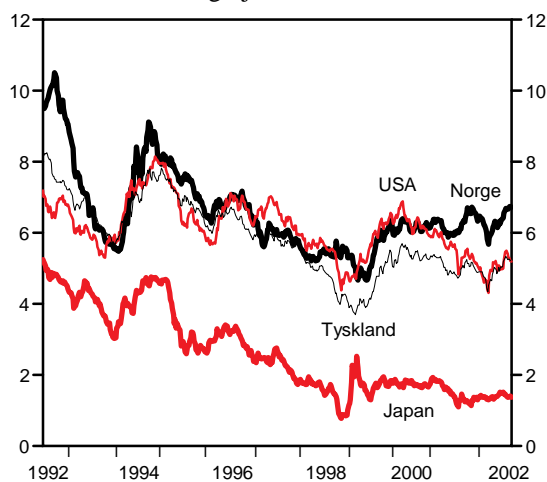
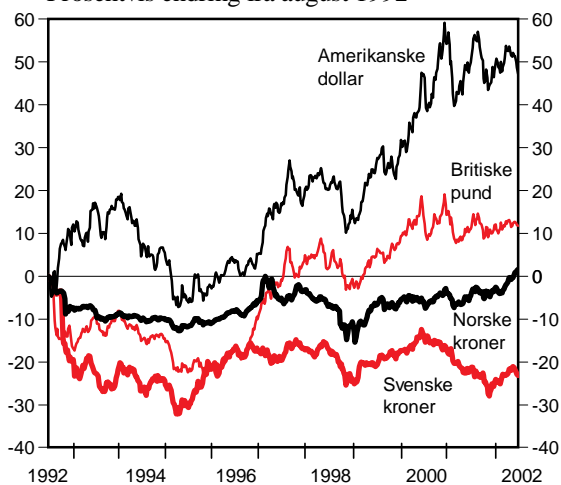
tal 2001 indikerer foreløpige nasjonalregnskapstall en vekst i 1. kvartal i år på 5,8 pst., omregnet til årlig rate. Oppsvinget forklares i første rekke av at nedgangen i lagerinvesteringer har stoppet opp, i tillegg til en solid utvikling i privat og offentlig konsum. Den økonomiske avmatningen medførte at bedriftene fikk for store lagerbeholdninger i forhold til salgsvolumet. Bedriftene reduserte derfor sine lagerinvesteringer, dvs. investeringer i råmaterialer, varer i produksjon og beholdningen av ferdige varer som bedriftene sitter med i påvente av salg. Totalt bidro fall i brutto investeringer til å redusere BNP-veksten med 4 pst. i 4. kvartal 2001. Fallet i lagerinvesteringene utgjorde om lag halvparten av dette. Lagertilpasningen som ser ut til å være fullført, har bidratt til et omslag i industriproduksjonen etter en nedgangsperiode på halvannet år.

Internasjonale finansmarkeder

A. 3-måneders nominelle eurorenter. Prosent



B. 10-års statsobligasjonsrenter. Prosent

C. Valutakursutviklingen mot tyske mark/euro¹⁾.
Prosentvis endring fra august 1992²⁾

Figur 2.11 Internasjonale finansmarkeder

- 1) En stigende kurve angir styrket valuta overfor DEM/euro.
- 2) 3.8.92 var like før kronen formelt ble flytende.

Kilde: Norges Bank.

De betydelige lettelsene i pengepolitikken i 2001 har vært den viktigste drivkraften bak det raske konjunkturomslaget i USA. Totalt har den amerikanske sentralbanken redusert signalrentene med 4,75 prosentpoeng fra januar 2001. Også finanspolitikken har bidratt til å stimulere økonomien, først og fremst gjennom betydelige skattelettelsene. Flere forhold trekker imidlertid i retning av at oppgangen kan bli svakere enn ved tidligere konjunkturomslag. Den sterke konsumveksten i USA i nedgangsperioden har redusert de økonomiske virkningene av nedgangen i investeringene. På den annen side skaper dette usikkerhet om styrken i oppgangen fordi forbrukernes behov for utskifting av varige forbruksgoder, som normalt er den viktigste drivkraften for vekst i begynnelsen av en oppgang, nå er mindre. Tilsvarende gjelder for den sterke utviklingen i boligmarkedet gjennom tilbakeslaget. Alt i alt anslås BNP-veksten å ta seg opp til 2¹₂ pst. i år og 3¹₄ pst. i 2003.

Tilbakeslaget, kombinert med de betydelige skattelettelsene og tiltakspakkene som er blitt vedtatt det siste året, har bidratt til en klar svekkelse av de offentlige finansene i USA. Etter overskudd i perioden 1998-2001 ventes det nå underskudd fram til 2004. Målt utenom utgifter og inntekter fra folketrygden, ventes det underskudd i hele tiårsperioden fram til 2012. Underskuddet i de offentlige finansene er anslått til 1,0 pst. av BNP i 2002 og 0,7 pst. i 2003.

Arbeidsledigheten har steget markert fra et meget lavt nivå i 2001, men er fortsatt relativt lav. Ledigheten ventes å avta fra andre halvår 2002. Lav kapasitetsutnyttelse og fortsatt svake prisimpulser fra utlandet ventes å bidra til en klar nedgang i konsumprisveksten i 2002.

Japan er nå inne i den tredje perioden med klar nedgang i den økonomiske aktiviteten siden det økonomiske tilbakeslaget begynte i 1990. De siste månedene har det vært visse tegn til at den økonomiske utviklingen kan være i ferd med å snu, i første rekke som følge av sterkere eksportetterspørsel. Innenlandsk etterspørsel er imidlertid fortsatt svak på grunn av nedgang i husholdningenes disponible inntekter og en ytterligere forverring i arbeidsmarkedet. De nødvendige omstruktureringene i finanssektoren ventes å bidra til fortsatt svak etterspørsel. Samtidig er myndighetenes finanspolitiske handlingsrom meget begrenset på grunn av høy offentlig gjeld etter en årrekke med betydelige underskudd. Det er lagt til grunn at underskuddet i offentlig forvaltning vil utgjøre om lag 8 pst. av BNP i år, og at offentlig bruttogjeld vil øke til 140 pst. av BNP ved utgangen av året. Signalrenten har vært tilnærmet null siden mars 2001, men fallende priser bidrar til positive realrenter. Sentralbanken har imidlertid bidratt til økt likviditet i markedet, bl.a. gjennom kjøp av statsobligasjoner. Alt i alt ventes BNP å falle med 1 pst. i inneværende år, det andre året på rad med fallende produksjon, før veksten ventes å ta seg svakt opp til 1¹₂ pst. i 2003. Deflasjonen som har preget japansk økonomi de siste tre årene, er ventet å fortsette også neste år.

Også i *euroområdet* var det en svak økonomisk utvikling i 2001. Det var imidlertid store forskjeller i styrken i tilbakeslaget mellom landene, først og fremst knyttet til utviklingen i privat konsum. Avmatningen har vært særlig

markert i Tyskland, samt i enkelte mindre land som ble hardt rammet av tilbakeslaget i IKT-sektoren, bl.a. Irland og Finland. I Frankrike, Italia og Spania har tilbakeslaget vært mindre markert. Flere indikatorer trekker nå i retning av økt aktivitet i industrisektoren i euroområdet. Samtidig er det tegn til at husholdningenes forventninger har stabilisert seg de siste månedene. Aktiviteten i området sett under ett ventes å ta seg opp fra andre halvår i år, i første omgang drevet av økt eksport. Privat konsum ventes også å bidra positivt, understøttet av en vekst i husholdningenes disponible realinntekter etter hvert som inflasjonen avtar. BNP-veksten for området sett under ett er anslått til 1¹/₂ pst. i år og 2³/₄ pst. i 2003.

Etter flere års sammenhengende forbedring ble de offentlige budsjettene svekket i eurolandene i 2001, særlig i Tyskland. Dette har i hovedsak sammenheng med konjunkturutviklingen. For euroområdet sett under ett var det et underskudd i offentlige budsjetter på 1,3 pst. av BNP i 2001 etter om lag balanse i 2000. Tallene for 2000 var imidlertid påvirket av engangsinntekter fra salg av lisenser for utbygging av tredjegenasjons mobilnett. For i år og neste år er underskuddene anslått til henholdsvis 1,3 og 1,1 pst.

Etter en klar nedgang i andre halvår 2001 tok prisveksten seg opp tidlig i 2002. Dette hang først og fremst sammen med engangseffekter knyttet til oljeprisutviklingen, høyere matvarepriser som en følge av kaldt vær og avrundinger ved omprising til euro i euroområdet. Når disse effektene er uttømt, slik det har vært tegn til den senere tid, ventes det at prisveksten vil komme ned til prismålet til ESB, dvs. i underkant av 2 pst. ESB har fra mai 2000 redusert signalrenten med til sammen 1,5 prosentpoeng, til 3,25 pst. I anslagene er det lagt til grunn at pengepolitikken strammes til igjen i løpet av andre halvår 2002.

Den økonomiske utviklingen i *Tyskland* ble gradvis svekket gjennom 2001. Dette bidro til å trekke ned veksten i hele euroområdet. Nedgangen forklares i første rekke ved svakere eksportvekst, særlig for kapitalvarer. I tillegg har utviklingen i innenlandsk etterspørsel vært svak, til tross for betydelige skattelettelser i 2001. Lettelsene kan i noen grad ha blitt oppveid av redusert kjøpekraft i husholdningene som en følge av den markerte prisstigningen i første halvår 2001 og ettervirkninger av de pengepolitiske innstrammingerne i 2000. Den pågående justeringen av den betydelige overkapasiteten i bygg- og anleggssektoren bidro også til å dempe veksten ytterligere. Ulike indikatorer peker nå i retning av at aktiviteten er i ferd med å ta seg opp. Aktiviteten i industrisektoren har økt, og det er også enkelte tegn til større optimisme hos husholdningene. Sterkere vekst internasjonalt, lave renter og lavere inflasjon ventes å bidra til å trekke veksten opp i 2002. Alt i alt anslås BNP å øke med 3¹/₄ pst. i år og 2¹/₂ pst. neste år.

Også i *Storbritannia* bidro den internasjonale avmatningen til å dempe veksten i siste halvdel av 2001. Nedgangen har vært moderat sammenliknet med de øvrige europeiske landene, i første rekke som følge av at det private konsumet har holdt seg på et høyt nivå. En ekspansiv penge- og finanspolitikk har bidratt til dette. Den positive utviklingen i arbeidsmarkedet har fortsatt, og arbeidsledigheten er på det laveste nivået siden 1975. Storbritannia har de siste to årene hatt den laveste inflasjonen blant EU-landene målt ved den harmoniserte konsumprisindeksen. Det høye aktivitetsnivået i økonomien har

foreløpig ikke gitt seg utslag i sterkere prisvekst. Privat konsum ventes å gi det viktigste bidraget til BNP-veksten også i 2002, som er anslått til 1³/₄ pst. i 2002 og 2¹/₂ pst. i 2003.

BNP-veksten i *Norden* sett under ett var 1,1 pst. i 2001, etter en vekst på 3,6 pst. i 2000. Avmatningen har vært markert i alle landene i området. I Finland og Sverige var fjoråret preget av det sterke tilbakeslaget i IKT-sektoren og den internasjonale avmatningen. I Danmark, som i Norge, skyldtes den lavere aktivitetsveksten i større grad kapasitetsbegrensninger. Til tross for svakere vekst fortsatte de siste årenes positive utvikling i arbeidsmarkedet også i 2001, og ledigheten avtok ytterligere. Mens prisstigningen har avtatt i Danmark og Finland, har inflasjonen økt i Sverige. Dette har ført til at Riksbanken har økt signalrenten.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

I samsvar med den brede enigheten i Stortinget legges budsjettpolitikken opp etter følgende retningslinjer:

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

Handlingsregelen for budsjettpolitikken trekker opp en bane for utviklingen i budsjettbalansen framover. Også mange andre land har formulert målsettinger for utviklingen i budsjettbalansen over tid. For eksempel har de landene som er med i EUs pengepolitiske union, forpliktet seg til å ha balanse i budsjettene over konjunktursyklusen, mens våre naboland Danmark og Sverige for tiden har målsettinger om et overskudd på rundt 2 prosent av BNP som gjennomsnitt over tid. De store innbetalingene fra petroleumsvirksomheten innebærer imidlertid at Norge i en periode framover bør ha betydelig større overskudd i de samlede offentlige budsjetter enn de fleste andre land.

Olje og gass er ikke-fornybare ressurser. Med priser som i årene etter 1973, gir oljevirkosomheten en meravkastning utover normalavkastningen ved annen næringsvirksomhet. Denne merinntekten gir grunnlag for et varig høyere forbruk i Norge enn det vi kunne hatt uten petroleum. Dagens høye innbetalinger fra petroleumsvirksomheten kan imidlertid ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand, men innebærer for en vesentlig del en omplassering av våre olje- og gassressurser. Skal vi ha glede av oljeinntektene på varig basis, må derfor bruken av dem frikoples fra de løpende innbetalingene til staten. Dette er et hovedformål med Statens petroleumsfond. Ved å overføre netto kontantstrømmen til Statens petroleumsfond og bruke realavkastningen av fondet, legges det opp til en gradvis opptrapping av bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet. Samtidig opprettholder staten en betydelig sparing i årene framover for å kunne møte en sterk vekst i pensjonsutbetalingene fra rundt år 2015. En slik forsiktig bruk av oljeinntektene reduserer risikoen for at det senere skal bli nødvendig med store innstramminger i budsjettpolitikken.

Det er få eksempler på at land har klart å håndtere en så stor naturressursrikdom til varig glede. Manglende evne til å holde igjen i offentlige budsjetter og for liten oppmerksomhet mot verdiskaping kan være forklaringer på dette. En hovedutfordring for budsjettpolitikken er derfor å etablere troverdighet for de nye retningslinjene. En ansvarlig budsjettpolitikk er også avgjørende for stabilitet i penge- og valutamarkedene.

Handlingsregelen innebærer en avveining av ønsket om å videreutvikle det norske velferdssamfunnet nå mot behovet for å dekke store framtidige utgifter, blant annet til pensjoner. Den sikter mot en langsiktig forsvarlig

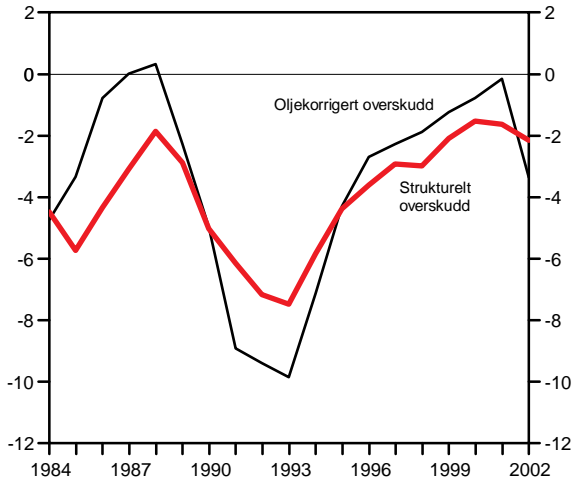
innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi og er en regel for samlet bruk av petroleumsinntekter over statsbudsjettet det enkelte år, uavhengig av hvordan pengene anvendes.

Med den anslåtte utviklingen i Petroleumsfondet innebærer handlingsregelen at bruken av petroleumsinntekter vil øke betydelig de nærmeste årene. I lys av de langsiktige utfordringene for budsjettpolitikken legger Regjeringen stor vekt på ikke å fravike de retningslinjene som er etablert for bruken av oljeinntektene og for forvaltningen av Petroleumsfondet. Beregninger av utviklingen i budsjettbalansen fram til 2050 illustrerer at det om en del år vil bli nødvendig å begrense veksten i utgiftene og bedre ressursutnyttelsen i offentlig sektor, selv om bruken av petroleumsinntekter gjennom hele perioden holdes innenfor de grensene handlingsregelen trekker opp.

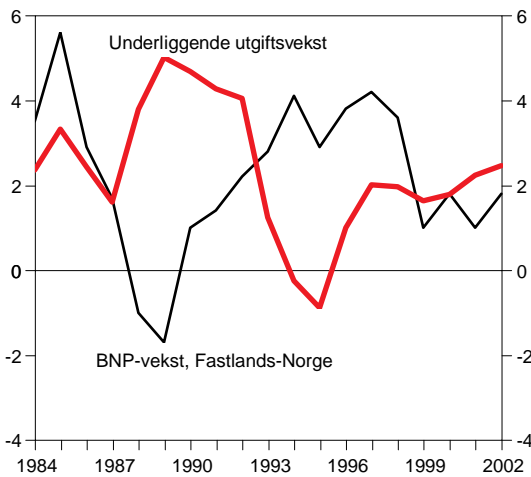
Økt bruk av oljeinntekter vil over tid føre til omstillinger og overføring av ressurser fra konkurranseutsatte sektorer til skjermede næringer. Derfor tilsier også hensynet til en balansert utvikling i økonomien, der konkurranseutsatt sektor opprettholdes i et tilstrekkelig omfang, at en bør legge stor vekt på å unngå en for rask innfasing av oljeinntektene. Presset i retning av omstillinger som følge av økt bruk av petroleumsinntekter, vil imidlertid kunne dempes i den grad en samtidig greier å øke effektiviteten i offentlig sektor, slik at et gitt nivå på de offentlige tjenestetilbudene kan finansieres med et lavere skattenivå. Budsjettpolitikken må derfor innrettes slik at den både styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og gjør offentlig virksomhet mer effektiv. En gradvis reduksjon i skatte- og avgiftsnivået kan bidra til å øke arbeidstilbudet og bedre utnyttelsen av våre samlede ressurser. I tillegg er det viktig å prioritere tiltak for å forbedre infrastrukturen, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling. Moderniseringsarbeidet i offentlig forvaltning må ha som siktemål at produktiviteten øker, kvaliteten og brukervennligheten bedres og ressursene kanaliseres til de områdene der behovene er størst, jf. avsnitt 3.1.7.

Hovedtrekk i budsjettpolitikken

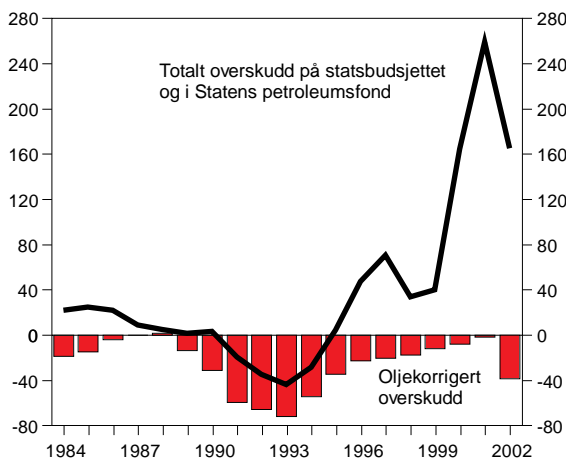
A. Oljekorrigert budsjettbalanse og strukturell budsjettbalanse. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge



B. Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst og veksten i BNP



C. Overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond. Mrd. kroner



Figur 3.1 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

De nye retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer at pengepolitikken klarere enn før vil understøtte budsjettpolitikken i å jevne ut utviklingen i produksjon og sysselsetting. Når rentenivået i utgangspunktet er relativt høyt, er det viktig at det i første omgang er pengepolitikken som reagerer dersom utsiktene for den økonomiske utviklingen forverres. Samtidig kan det oppstå situasjoner der en aktiv bruk av finanspolitikken er påkrevet, enten fordi arbeidsledigheten øker markert, eller motsatt - fordi kapasitetsutnyttelsen blir svært høy. Handlingsregelen innebærer at budsjettpolitikken i utgangspunktet vil være ekspansiv i årene framover. Et stramt arbeidsmarked har ført til at lønnsveksten er høyere i Norge enn hos våre handelspartnere. Med relativt høy rente og utsikter til om lag normal vekst i norsk økonomi i 2002 og 2003, bør det derfor ikke brukes mer oljepenger over statsbudsjettet enn det handlingsregelen tilsier. En mer ekspansiv finanspolitikk vil kunne føre til at renten blir satt ytterligere opp.

Den løpende anvendelsen av handlingsregelen for budsjettpolitikken er basert på følgende:

- For det enkelte budsjettår skal det strukturelle budsjettunderskuddet om lag tilsvare forventet realavkastning av kapitalen i Petroleumsfondet ved inngangen til budsjettåret.
- Forventet realavkastning av Petroleumsfondet anslås på basis av en rate på 4 pst.
- Retningslinjen om å bruke forventet realavkastning av kapitalen i Petroleumsfondet tar utgangspunkt i en normal konjunktursituasjon. I en situasjon med særskilt høy aktivitet i økonomien bør en vise tilbakeholdenhet i budsjettpolitikken, mens det ved et konjunkturtilbakeslag kan være behov for noe større bruk av oljeinntekter enn det som følger av handlingsregelen.
- Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i faktorer som påvirker det strukturelle underskuddet, bør en endret innfasing av petroleumsinntekter fordeles over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen i Petroleumsfondet noen år fram i tid.

Bruken av budsjettregler i enkelte andre land er omtalt i boks 3.1. Sammenhengen mellom det strukturelle og det oljekorrigerede budsjettunderskuddet er beskrevet i boks 3.2.

Boks 3.1 Bruken av budsjettregler i enkelte andre land

I mange industriland økte både budsjettunderskudd og statsgjeld raskt på 1970- og 1980-tallet. Utviklingen illustrerte en manglende balanse mellom løpende budsjettensyn og kravene til en langsiktig opprettholdbar utvikling i offentlige finanser. Oppmerksomheten rundt institusjonelle forholds betydning for gjennomføringen av finanspolitikken økte. Etter hvert har en rekke land innført budsjettregler for å bidra til at utviklingen i offentlige finanser blir forsvarlig i et langsiktig perspektiv. Slike regler legger restriksjoner på den løpende politikktutformingen,

med utgangspunkt i utviklingen i størrelser som offentlig gjeld eller underskuddet på statsbudsjettet.

Gjeldsbegrensninger

Som svar på rask statlig gjeldsoppbygging, har mange industriland innført grenser for hvor stor offentlig gjeld kan være relativt til BNP. For eksempel er et av Maastricht-traktatens såkalte konvergenskrav at EU-land som vil delta i Den økonomiske og monetære union (ØMU), i prinsippet skal redusere offentlig gjeld ned mot eller helst under 60 pst. av BNP. EU-landet Danmark har satt seg som mål å halvere statsgjelden fram til 2010, mens Storbritannia har som mål at nettogjelden ikke skal overstige 40 pst. av BNP. I New Zealand har myndighetene som mål å redusere bruttogjelden til under 30 pst. av BNP, regnet som gjennomsnitt over en konjunktursykel.

Krav til budsjettbalansen

Maastricht-traktaten setter også opp en grense for budsjettunderskudd (3 pst. av BNP), som kandidater til ØMU-medlemsskap skal vurderes opp mot. I tillegg inneholder EUs Vekst- og stabilitetspakt et krav om at medlemslandenes budsjetter skal være i eller nær balanse i et mellomlangsigte tidsperspektiv. På denne måten søker en å unngå at budsjettpolitikken i enkeltland kommer i konflikt med de sentrale målsettingene for pengepolitikken, eller på andre måter undergraver målet om makroøkonomisk stabilitet i EU-området sett under ett. Hensynet til framtidige utgifter til pensjoner mv., har imidlertid fått flere EU-land til å gå lenger enn EUs minimumskrav. Danmark har for tiden en målsetting om at budsjettet i gjennomsnitt skal vise et overskudd på 2-3 pst. av BNP, mens Sverige sikter mot et budsjettoverskudd på 2 pst. av BNP.

Strukturell budsjettbalanse

Når EU i Vekst- og stabilitetspakten har bestemt at kravet til budsjettbalanse gjelder på mellomlang sikt, er det for å gi de enkelte medlemslandene anledning til å forfølge stabiliseringspolitiske mål. Budsjettet kan vise underskudd på inntil 3 pst. av BNP i en lavkonjunktur, dersom dette motsvares av et overskudd når den økonomiske veksten er god. Flere medlemsland, herunder Storbritannia, legger vekt på at budsjettpolitikken må innrettes slik at de automatiske stabilisatorene får anledning til å virke. Også OECD vektlegger dette forholdet, og publiserer derfor jevnlig tall for utviklingen i de enkelte medlemslandenes strukturelle budsjettbalanse, jf. boks 3.2.

Utgiftstak og begrensninger på skatte- og avgiftsnivået

Enkelte land har budsjettregler som legger restriksjoner på utviklingen i offentlige utgifter. Sverige har, i tillegg til målet om budsjettoverskudd på 2 pst. av BNP, innført grenser for nominell vekst for 27 utgiftsområder på statsbudsjettet, inkludert overføringer til andre forvaltningsnivåer. Nederland og Storbritannia har supplert EUs budsjettregler med grenser for veksten i offentlige utgifter. Danmarks selvpålagte forbud mot å øke skatter og avgifter (den såkalte skattestopp) innebærer også et tak på utgiftsveksten når det ses i sammenheng med kravet til størrelsen på budsjettoverskuddet.

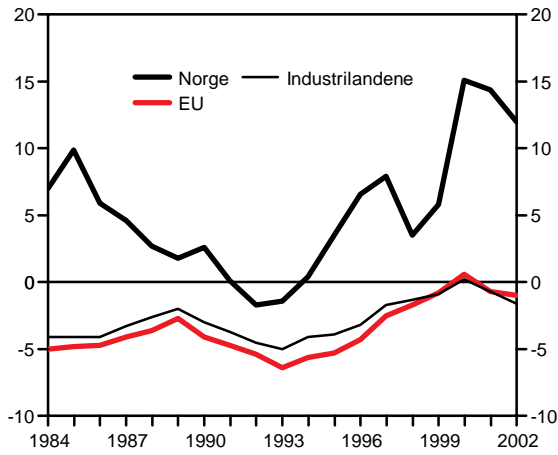
Begrensninger på låneformål

Enkelte land, herunder Storbritannia og Tyskland, opererer med et forbud mot lånefinansiering av driftsutgifter. For Storbritannias vedkommende gjelder forbudet som gjennomsnitt over konjunktursykel. Regjeringene kan derimot låne for å finansiere investeringer. Problemer

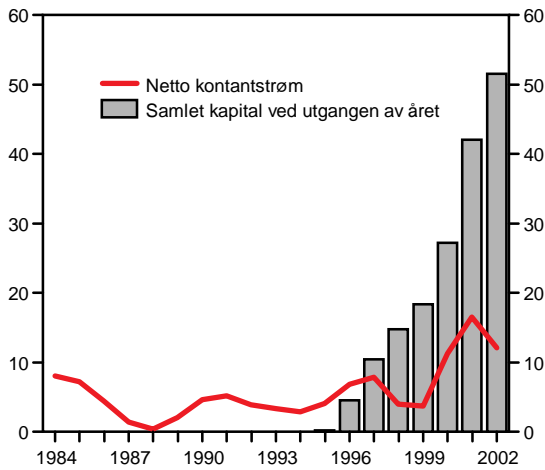
med å trekke fornuftige og praktisk håndterbare grenser mellom investeringsutgifter og øvrige utgifter representerer imidlertid en betydelig svakhet med denne type budsjettregler.

Perspektiver for budsjettpolitikken

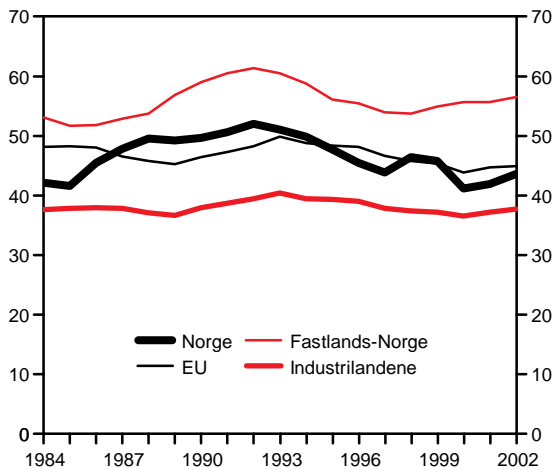
A. Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning. Prosent av BNP



B. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og samlet kapital i Statens petroleumsfond. Prosent av BNP



C. Offentlig forvaltnings utgifter. Prosent av BNP



Figur 3.2 Perspektiver for budsjettpolitikken

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.1.2 Statsregnskapet for 2001

Statsregnskapet for 2001 viser et samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond på 258,8 mrd. kroner, jf. tabell 3.1. Dette er 2,5 mrd. kroner mer enn anslått i tilleggsproposisjonen. I det salderte statsbudsjettet for 2001 som ble vedtatt av Stortinget høsten 2000, ble overskuddet anslått til 192,2 mrd. kroner. Økningen i overskuddet fra saldert budsjett til regnskap skyldes først og fremst at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er justert opp med 54,3 mrd. kroner, til 243,2 mrd. kroner i statsregnskapet for 2001.

Det oljekorrigerte underskuddet i regnskapet for 2001 ble 1,6 mrd. kroner, som er 10,3 mrd. kroner lavere enn anslått i det salderte budsjettet. Nedjusteringen av underskuddet skyldes at inntektene utenom petroleumsvirksomheten ble 16,1 mrd. kroner høyere enn anslått i saldert budsjett, mens utgiftene ble justert opp med 5,8 mrd. kroner. Oppjusteringen av inntektene er primært knyttet til at skatte- og avgiftsinntektene ble 13,0 mrd. kroner høyere enn anslått i saldert budsjett.

Da statsbudsjettet for 2001 ble lagt fram, tok en sikte på at budsjettet skulle virke om lag nøytralt på norsk økonomi, målt ved endringen i det olje-, rente- og aktivitetskorrigerede budsjettunderskuddet. Regnet i pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge ble det således lagt opp til at det strukturelle underskuddet skulle være uendret fra 2000 til 2001. Det framgår av tabell 3.1 i boks 3.2 at det strukturelle underskuddet er beregnet til 17,8 mrd. kroner i 2001, tilsvarende 1,6 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Dette er om lag samme prosentandel som i 2000.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2000 til 2001 er anslått til 2¹/₄ pst., som er 1¹/₄ prosentpoeng mindre enn lagt til grunn da Nasjonalbudsjettet 2001 ble lagt fram. Nedjusteringen kan i hovedsak forklares ved sterkere prisvekst for statsbudsjettets utgifter enn opprinnelig antatt.

I forhold til Nysaldert budsjett for 2001, som Stortinget vedtok i desember 2001, er det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond nedjustert med 1,4 mrd. kroner. Anslaget for det oljekorrigerte underskuddet er økt fra 0,4 mrd. kroner i Nysaldert budsjett til 1,6 mrd. kroner i regnskapet for 2001.

Kapitalen i Statens petroleumsfond ved utgangen av 2001 er i statsregnskapet anslått til 619,3 mrd. kroner. Det er om lag 30 mrd. kroner mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2001, men drøyt 30 mrd. kroner mindre enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2002.

Boks 3.2 Den strukturelle budsjettbalansen

Retningslinjene for budsjettpolitikken sikter mot en langsiktig forsvarlig innfasing av petroleumsinntektene i norsk økonomi. Fra og med 2002 skal bruken av petroleumsinntekter, målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet, være lik forventet realavkastning av Stat-

ens petroleumsfond. En viktig grunn til å knytte bruken av petroleumsinntekter til utviklingen i det strukturelle, og ikke det faktiske, oljekorrigerte underskuddet er å unngå en destabiliserende budsjettpolitikk. Utviklingen i det oljekorrigerte budsjettunderskuddet påvirkes ikke bare av budsjettpolitikken, men også av konjunktursituasjonen og av enkelte andre tilfeldige eller regnskapsmessige forhold. For eksempel vil en konjunkturedgang isolert sett bidra til å øke det oljekorrigerte budsjettunderskuddet, mens en konjunkturoppgang vil bidra til å redusere det. Dersom en skulle ta sikte på å la det faktiske oljekorrigerte budsjettunderskuddet følge utviklingen i forventet avkastning av petroleumsfondet, måtte en stramme til politikken i en nedgangstid eller dersom inntektene av andre grunner var tilfeldig lave, mens en kunne senke skattene eller øke utgiftene særskilt i en oppgangstid eller når inntektene var tilfeldig høye. En slik politikk ville bidra til å forsterke konjunktursvingningene i økonomien i stedet for å dempe dem. Ved å innrette budsjettpolitikken mot utviklingen i det strukturelle budsjettunderskuddet unngår en slike uheldige effekter, ved at en sørger for at de såkalte automatiske stabilisatorene får virke.

For å komme fra den oljekorrigerte til den strukturelle budsjettbalansen gjøres følgende korreksjoner, jf. tabell 3.1:

–For å rense den oljekorrigerte budsjettbalansen for virkningen av at konjunktorene avviker fra en normalsituasjon beregnes budsjettvirkningene av at viktige skattegrunnlag avviker fra sine trendnivåer. Videre tas det hensyn til at utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunkturrelle utslag i arbeidsledigheten. For 2002 er disse aktivitetskorreksjonene anslått til 3,3 mrd. kroner, som er en nedgang på vel 6 mrd. kroner siden 2000.

–Overføringene fra Norges Bank og statens netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet kan variere betydelig fra år til år uten at dette har noen motpost i tilsvarende svingninger i inntektene til privat sektor i Norge. Ved beregning av den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen korrigeres det derfor for forskjellen mellom normalnivåene for disse betalingene og de faktiske overførings- og rentestrømmene.

–Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke har betydning for aktiviteten i økonomien. For 2002 gjenspeiler korreksjoner for slike særskilte regnskapsforhold en ekstraordinær overføring til fylkeskommunene knyttet til statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten på 21,1 mrd. kroner, samt noen andre mindre poster.

Også en rekke andre land bruker utviklingen i en strukturell budsjettbalanse som utgangspunkt for vurderinger av finanspolitikken, jf. boks 3.1. I tråd med dette offentliggjør OECD og EU jevnlig standardiserte anslag for det strukturelle budsjettunderskuddet i medlemslandene. Disse anslagene er basert på mer summariske beregninger enn Finansdepartementets opplegg for Norge og korrigerer bare unntaksvis for andre forhold enn svingninger i den økonomiske aktiviteten. Det metodiske grunnlaget for aktivitetsjusteringene er imidlertid svært likt det som benyttes i Norge.

Tabell 3.1: Den strukturelle budsjettbalansen. Mill. kroner

	1999	2000	2001	2002

Tabell 3.1: Den strukturelle budsjettbalansen. Mill. kroner

Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-12 066	-7 943	-1 640	-38 619
- Overføringer fra Norges Bank utover beregnet trendnivå	-1 614	5 834	6 012	4 365
- Netto renteinntekter fra Norges Bank og utlandet utover beregnet trendnivå	-1 780	-763	1 470	-192
- Særskilte regnskapsforhold	1 770	-6 712	2 586	-21 302
- Aktivitetskorreksjoner	10 013	9 420	6 105	3 283
= Strukturelt overskudd	-20 455	-15 722	-17 814	-24 773
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-2,1	-1,5	-1,6	-2,2
Endring fra året før, prosentpoeng ¹⁾	0,9	0,6	-0,1	-0,5

¹⁾ Negative tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt.

Kilde: Finansdepartementet.



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

		Regnskap		Anslag på regnskap	Teknisk framskrivning
		2000	2001	2002	2003
Totale inntekter		643,6	758,4	721,9	
1	Inntekter fra petroleumsvirksomhet	184,6	268,9	199,7	
	1.1 Skatter og avgifter	61,5	112,1	96,6	
	1.2 Andre petroleumsinntekter	123,2	156,8	103,1	
2	Inntekter utenom petroleumsinntekter	459,0	489,5	522,1	
	2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	406,7	429,6	469,3	
	2.2 Andre inntekter	52,4	60,0	52,8	
Totale utgifter		490,2	516,8	578,0	
1	Utgifter til petroleumsvirksomhet	23,3	25,7	17,3	
2	Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	467,0	491,2	560,8	
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens petroleumsfond		153,4	241,6	143,8	130,8
-	Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	161,4	243,2	182,5	164,2
=	Oljekorrigert overskudd	-7,9	-1,6	-38,6	-33,4
+	Overført fra Statens petroleumsfond	9,5	0,4	38,6	33,4
=	Overskudd på statsbudsjettet	1,5	-1,2	0,0	0,0
+	Netto avsatt i Statens petroleumsfond	151,9	242,8	143,8	130,8
+	Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	10,9	17,2	20,8	27,2
=	Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	164,3	258,8	164,6	158,0
<i>Memo:</i>					
Kapital i Statens petroleumsfond pr. 31.12 målt til markedsverdi		386,6	619,3	776,0	954,5

Kilde: Finansdepartementet.

3.1.3 Endringer i statsbudsjettet for 2002

I arbeidet med Revidert nasjonalbudsjett for 2002 har Regjeringen lagt til grunn at bruken av oljeinntekter, målt ved det strukturelle budsjettunderskuddet, skal være lik forventet realavkastning på Statens petroleumsfond. Basert på statsregnskapet for 2001 kan forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond anslås til 24,8 mrd. kroner i 2002. Dette er 1,2 mrd. kroner mindre enn anslaget i Nasjonalbudsjettet 2002, som også ble lagt til grunn ved salderingen av 2002- budsjettet. I tråd med handlingsregelen for budsjettpolitikken innebærer dette at det strukturelle underskuddet for 2002 justeres tilsvarende ned, fra 26,0 til 24,8 mrd. kroner, som utgjør 2,2 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Ny informasjon om skatteinngangen mv. i 2001, tilsier på den annen side at skatteanslaget for 2002 justeres opp i forhold til saldert budsjett. Informas-

jonen for 2001 tyder på at det i hovedsak er etterskuddsskatter fra bedrifter og inntekter fra merverdiavgiften som kan bli høyere i 2002 enn anslått i saldert budsjett. Som omtalt i kapittel 2, er dessuten anslaget for årslønnsveksten i 2002 økt fra 4¹/₄ pst. til 5 pst. (eksklusive det særskilte læreroppjøret, jf. avsnitt 3.6). Dette trekker også i retning av at skatteinngangen i 2002 blir høyere enn tidligere lagt til grunn. Samlet sett er anslaget for statens skatte- og avgiftsinntekter mv. fra Fastlands-Norge økt med om lag 6,9 mrd. kroner i forhold til anslaget i saldert budsjett. I dette tallet er det også tatt hensyn til endringer i aktivitetskorreksjonene og i korreksjonene knyttet til netto renteinntekter mv. Økningen i skatteanslaget mv. på 6,9 mrd. kroner og nedjusteringen av anslaget for forventet avkastning av Statens petroleumsfond på 1,2 mrd. kroner gir samlet sett rom for økte utgifter eller reduserte inntekter på 5,7 mrd. kroner i 2002, sammenliknet med saldert budsjett.

Tabell 3.3: Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

		2000	2001	2002
A	Inntekter utenom overføringer fra Statens petroleumsfond	643 649	758 440	721 888
A	Inntekter fra petroleumsvirksomhet	184 623	268 902	199 745
.1				
1	Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	61 455	112 106	96 600
2	Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	123 168	156 796	103 145
	- Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	95 396	123 885	77 400
	- Renteinntekter	8 411	8 706	6 500
	- Tilbakeføring av kapitalinnskudd	17 006	17 892	14 200
	- Andre petroleumsinntekter	2 355	6 312	5 045
A	Inntekter utenom oljeskatter og inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	459 026	489 538	522 143
.2				
1	Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	406 666	429 565	469 314
	- Skatt på inntekt, formue og kapital	220 151	232 732	267 630
	- Produksjonsavgifter	186 516	196 833	201 684
2	Overført fra Norges Bank	10 685	10 685	8 857
3	Renteinntekter	14 764	18 279	18 575
4	Andre inntekter	26 911	31 009	25 397
B	Utgifter utenom overføringer til Statens petroleumsfond	490 219	516 845	578 042
B	Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	23 250	25 666	17 280
.1				
	- Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	22 647	25 018	16 100
	- Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	603	648	1 180
B	Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	466 969	491 178	560 762
.2				
1	Kjøp av varer og tjenester	106 050	104 592	104 608
	- Sivile formål	80 512	78 337	75 576
	- Forsvarsformål	25 538	26 255	29 032
2	Overføringer	360 919	386 586	456 154
	- Til kommuneforvaltningen	91 433	95 339	93 748
	- Renteutgifter	15 401	18 211	16 774
	- Til private og utlandet	254 085	273 037	345 632
C	Overskudd før overføringer til Statens petroleumsfond	153 430	241 595	143 846
.1				
	- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	161 373	243 236	182 465
C	= Oljekorrigert budsjettoverskudd	-7 943	-1 640	-38 619
.2				
+	Overført fra Statens petroleumsfond	9 468	409	38 619
C	= Overskudd før lånetransaksjoner	1 525	-1 231	0
.3				
D	Lånetransaksjoner, netto	5 691	61 403	64 820
.1				
1	Utlån	1 930	18 265	17 402

Tabell 3.3: Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2	Gjeldsavdrag	3 761	43 139	47 418
E	.1	Finansieringsbehov (D.1-C.3)	4 166	62 635	64 820

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.4: Inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond. Mrd. kroner

	1999	2000	2001	2002
Inntekter	172,3	260,5	203,3	191,4
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	161,4	243,2	182,5	164,2
- Renteinntekter og utbytte mv.	10,9	17,2	20,8	27,2
Utgifter	9,5	0,4	38,6	33,4
- Overføring til statskassen	9,5	0,4	38,6	33,4
Overskudd i Statens petroleumsfond	162,8	260,1	164,6	158,0
Valutakurs- og verdipapirgevinster mv.	2,9	-27,4	-8,0	20,6
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	386,6	619,3	776,0	954,5

Kilde: Finansdepartementet.

Økningen i skatteinntektene som følge av høyere lønnsvekst har en motpost på utgiftssiden i form av økte utbetalinger til lønn og stønader. Deler av det økte handlingsrommet er også bundet opp av økte utgifter under regelverksstyrte ordninger (folketrygden mv.). Videre har Regjeringen tidligere i år fremmet forslag om tilleggsbevilgninger bl.a. til Forsvaret og til helse. Samlet sett medfører disse forholdene økte utgifter på om lag 5,6 mrd. kroner.

Ut over dette fremmer Regjeringen i forbindelse med denne meldingen økte bevilgninger på til sammen 1,6 mrd. kroner., hvorav vel 0,9 mrd. kroner er økte overføringer til kommunesektoren. Samlet sett medfører dette opplegget at statsbudsjettets underliggende utgifter øker med 7,2 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett for 2002. Da er den ekstra gjeldsletten mv. til fylkeskommunene i forbindelse med sluttoppjøret for statens overtakelse av helseforetakene holdt utenom. Videre er overføringer fra Utenriksdepartementet til Kommunal- og arbeidsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet for å dekke flyktningeutgifter holdt utenom.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter fra 2001 til 2002 anslås til om lag 2¹/₂ pst. Dette er om lag 1¹/₄ prosentpoeng mer enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen.

Det foreslås skatte og avgiftslettelser på til sammen knapt 110 mill. kroner bokført i 2002. I tillegg fremmer Regjeringen i forbindelse med denne meldingen forslag som innebærer økte inntekter for statsbudsjettet på 1,6 mrd. kroner, blant annet økte utbytteinntekter fra Statkraft.

Den samlede nedbetalingen av fylkeskommunal gjeld mv. i forbindelse med statens overtakelse av helseforetakene anslås nå til drøyt 21 mrd. kroner. Når en tar hensyn til dette, samt til regnskapsmessige korreksjoner knyttet til

nettobudsjettering av høyskoler, anslås det oljekorrigerte budsjettunderskuddet til 38,6 mrd. kroner, en økning på 1,7 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett.

Statens netto inntekter fra petroleumsvirksomheten i 2002 anslås nå til 182,5 mrd. kroner. Dette er 4,3 mrd. kroner mindre enn antatt ved salderingen av budsjettet. En legger nå til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 200 kroner pr. fat i inneværende år, mot 185 kroner pr. fat ved salderingen. Sammen med anslåtte innbetalinger fra salg av SDØE-andeler på 8,4 mrd. kroner bidrar dette isolert sett til å trekke anslaget på netto kontantstrømmen opp. Et antatt høyere nivå på oljeinvesteringene og lavere anslag for petroleumsproduksjonen bidrar likevel til at inntektene fra petroleumsvirksomheten i 2002 anslås å bli 4,3 mrd. kroner lavere enn i saldert budsjett.

Inklusive rente- og utbytteinntekter i Statens petroleumsfond anslås nå et samlet overskudd i statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond på 164,6 mrd. kroner i 2002, som er 8,8 mrd. kroner mindre enn i saldert budsjett. Tillagt valutakurs- og verdipapirgevinster kan kapitalen i fondet ved utgangen av 2002 anslås til 776 mrd. kroner.

3.1.4 Utviklingen i offentlige finanser

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

Tabell 3.5: Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2001. Endringer fra saldert budsjett til regnskap. Mill. kroner

	1	2	3=1+2	4	5=3+4	6=5-1	
	Saldert budsjett	Endring	Nysaldert budsjett	Endring	Regnskap	Memo: Endring fra saldert budsjett til regnskap	
A	Inntekter utenom petroleum-sinntekter	473 431	14 766	488 198	1 340	489 538	16 107
	1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	416 541	15 084	431 625	-2 060	429 565	13 024
	2 Renteinntekter	18 188	89	18 277	2	18 279	91
	3 Overføringer fra Norges Bank	10 685	0	10 685	0	10 685	0
	4 Andre inntekter	28 017	-406	27 610	3 398	31 009	2 992
B	Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	485 389	3 217	488 607	2 572	491 178	5 789
	1 Renteutgifter	17 165	0	17 165	1 046	18 211	1 046
	2 Dagpenger	6 564	69	6 633	43	6 676	112
	3 Andre utgifter	461 660	3 148	464 809	1 483	466 292	4 631
C	Oljekorrigert overskudd (A+B)	-11 958	11 549	-409	-1 231	-1 640	10 318
D	Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	188 980	53 219	242 199	1 036	243 236	54 256
E	Avsetning til Statens petroleumsfond	177 022	64 768	241 790	1 036	242 826	65 804
F	Overskudd før lånetransaksjoner (C+D-E)	0	0	0	-1 231	-1 231	-1 231
G	Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	15 200	3 200	18 400	-1 171	17 229	2 029
H	Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond (E+F+G)	192 222	67 968	260 190	-1 366	258 824	66 602

Kilde: Finansdepartementet.

Statsforvaltningens samlede nettofinansinvesteringer anslås å falle fra 217,4 mrd. kroner i 2001 til 169,7 mrd. kroner i 2002. Det høye nivået på statsforvaltningens samlede nettofinansinvesteringer i 2001 må ses i sammenheng med det store overskuddet i Statens petroleumsfond. For 2002 trekkes statsforvaltningens nettofinansinvesteringer ned av gjeldsoppgjøret overfor fylkeskommunene i forbindelse med sykehusreformen.

Foreløpige regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå viser at kommuneforvaltningens underskudd økte fra 5,5 mrd. kroner i 2000 til 6,9 mrd. kroner i 2001, målt til bokført verdi. For 2002 anslås det et overskudd på 14,4 mrd. kroner. Det store omslaget i de kommunale nettofinansinvesteringene fra 2001 til 2002 skyldes i hovedsak statlig nedbetaling av fylkeskommunal gjeld på drøyt

21 mrd. kroner i forbindelse med at staten overtar ansvaret for spesialisthelsetjenesten.

De samlede nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning antas å bli redusert fra 212,0 mrd. kroner i 2001 til 180,0 mrd. kroner i 2002, tilsvarende 12,0 pst. av BNP. Nedgangen er i stor grad knyttet til lavere statlige netto inntekter fra petroleumsvirksomheten i 2002 enn året før.

Offentlig forvaltnings nettofordringer ved utgangen av 2002, medregnet kapitalen i Petroleumsfondet og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift, anslås til om lag 1125 mrd. kroner, tilsvarende rundt 75 pst. av BNP. Oppbyggingen av statens finansformue er i hovedsak knyttet til inntektene fra olje- og gassvirksomheten, og har dermed delvis en motpost i uttapping av petroleum-reservene i Nordsjøen.

Figur 3.2 C viser utviklingen i offentlige utgifter for Norge, EU-landene og landene i OECD- området samlet. Tallene for Norge er basert på anslagene i denne meldingen. Det framgår av figuren at de offentlige utgiftene i Norge sank fra rundt 52 pst. av BNP i 1992 til 46,4 pst. av BNP i 1998. De offentlige utgiftene som andel av BNP for Fastlands-Norge ble redusert fra 61,4 pst. av BNP i 1992 til 53,7 pst. i 1998. Som følge av avdempet vekst i fastlandsøkonomien de siste årene og relativt høy vekst i offentlige utgifter anslås utgiftene igjen å øke i forhold til Fastlands-Norges BNP, til 56,5 pst. i 2002.

Tabell 3.6: Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2002. Endringer fra Tillegg nr. 4 og saldert budsjett til Revidert nasjonalbudsjett. Mill. kroner

	1	2	3=1+2	4	5=3+4	
	St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4	Endring	Saldert budsjett	Endring	Revi- dert nas- jonalbud- sjett	
A	Inntekter utenom petroleumsinntekter	514 190	179	514 369	7 774	522 143
	1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	462 513	-72	462 441	6 873	469 314
	2 Renteinntekter	19 571	-3	19 569	-994	18 575
	3 Overføringer fra Norges Bank	8 857	0	8 857	0	8 857
	4 Andre inntekter	23 249	254	23 503	1 894	25 397
B	Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	551 090	179	551 269	9 493	560 762
	1 Renteutgifter	17 248	0	17 248	-474	16 774
	2 Dagpenger	7 052	0	7 052	0	7 052
	3 Andre utgifter	526 790	179	526 969	9 967	536 936
C	Oljekorrigert overskudd (A+B)	36 900	0	-36 900	-1 719	-38 619
D	Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	186 770	0	186 770	-4 305	182 465
E	Avsetning til Statens petroleumsfond	149 870	0	149 870	-6 024	143 846
F	Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens petroleumsfond	23 600	0	23 600	-2 800	20 800
G	Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond	173 470	0	173 470	-8 824	164 646

Kilde: Finansdepartementet.

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

		2000	2001	2002
A	Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	218 679	217 407	169 720
	Statsbudsjettets overskudd	1 525	-1 231	0
	Overskudd i Statens petroleumsfond	162 825	260 055	164 646
	Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	691	4 966	8 204
	Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹⁾	49 537	-5 620	6 340
	Kapitalinnskudd i forretningsdriften ²⁾	4 101	-40 763	-9 469
B	Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-3 654	-5 434	10 280
	Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-5 508	-6 906	14 409
	Påløpte, men ikke bokførte kommuneskatter	1 854	1 472	-4 129
	Offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer (=A+B)	215 025	211 973	180 000
	Målt som andel av BNP	15,1	14,4	12,0

¹⁾ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter.

²⁾ Utgifter som på statsbudsjettet inngår som realinvesteringer i statlig petroleumsvirksomhet og øvrig statlig forretningsvirksomhet regnes som kapitalinnskudd og nettofinansinvesteringer etter nasjonalregnskapets føringsmåte. I overskuddet i Statens petroleumsfond inngår salg av SDØE-andeler tilsvarende 39 mrd. kroner i 2001 og 8,4 mrd. kroner i 2002, som bidrar til negative realinvesteringer i statlig petroleumsvirksomhet etter føringsmåten i statsbudsjettet. Salg av SDØE-andeler inngår som en korreksjonspost i beregningen av budsjettoverskuddet for offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets føringsmåte.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

3.1.5 Handlingsrommet i budsjettpolitikken framover

Handlingsrommet i budsjettpolitikken bestemmes i hovedsak av fire forhold:

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

Ved handlingsregelen for budsjettpolitikken styres innfasingen av petroleumsinntekter av utviklingen i Statens petroleumsfond. For hele inneværende stortingsperiode tilsier tallene i dette dokumentet en samlet økning i bruken av oljeinntekter på 22 mrd. kroner eller vel 5 mrd. kroner i gjennomsnitt pr. år,

målt i 2002-priser, jf. tabell 3.8. For årene deretter tilsier anslagene en økt bruk av petroleumsinntekter på 3-4 mrd. kroner pr. år fram mot 2010. På lengre sikt vil den årlige innfasingen avta ytterligere, etter hvert som veksten i fondskapitalen gradvis ebber ut.

Som følge av vekst i økonomien øker normalt skattegrunnlagene over tid. I en normal konjunktursituasjon tilsier dette for de nærmeste årene økte inntekter på rundt 10 mrd. kroner pr. år i faste priser. Det er da forutsatt at skattegrunnlagene i gjennomsnitt følger den reelle, underliggende veksten i Fastlands-Norges BNP, som kan anslås til om lag 2 pst. pr. år.

Etablerte velferdsordninger medfører isolert sett betydelige økninger i utgiftene på statsbudsjettet i årene framover. Dette er i hovedsak et resultat av folketrygdens regelverk og vedtatte planer om opptrapping på enkelte områder. Endringer i alderssammensetningen i befolkningen bidrar ikke så mye til utgiftsøkninger de nærmeste årene, men vil få stor betydning på lengre sikt, jf. avsnitt 3.1.6. For 2003 er videre en betydelig del av det samlede handlingsrommet «brukt opp» gjennom skatte- og avgiftsvedtak på 2002-budsjettet, som først får helårsvirkning neste år. Disse vedtakene gir isolert sett en nedgang i bokførte skatter og avgifter på over 9 mrd. kroner fra 2002 til 2003.

Økonomisk vekst har ikke bare betydning for budsjettets inntektsside, men trekker også med seg økte utgifter, bl.a. gjennom økte reallønninger. I tillegg blir mange utgiftsposter under folketrygden prisregulert med utgangspunkt i lønnsutviklingen. Samlet sett trekker dette i retning av at prisveksten for statsbudsjettets utgifter er sterkere enn økningen i det generelle prisnivået, og sterkere enn veksten i prisindeksen for skattegrunnlagene. Denne merprisveksten for offentlige utgifter legger beslag på en del av handlingsrommet i budsjettpolitikken. Mekanismen forsterkes dersom lønnsveksten blir høyere i offentlig sektor enn i resten av økonomien. Den innebærer også at statsbudsjettets utgifter vil kunne øke som andel av BNP for Fastlands-Norge, selv om den reelle, underliggende utgiftsveksten i statsbudsjettet holdes lavere enn veksten i verdiskapingen i Fastlands-Norge.

3.1.6 Langsiktige utfordringer i budsjettpolitikken

Innfasing av petroleumsinntektene i tråd med handlingsregelen innebærer at handlingsrommet i budsjettpolitikken gradvis vil øke i årene framover. Befolkningsutviklingen og utviklingen i pensjonsutgiftene etter 2010 innebærer likevel at det over tid vil være krevende å opprettholde og videreutvikle det offentlige tjenestetilbudet og samtidig få plass til skattelettelse.

Med den utviklingen i petroleumsinntektene som nå legges til grunn, innebærer handlingsregelen at det strukturelle underskuddet i statsbudsjettet på lang sikt utvikler seg som vist i figur 3.4. Denne utviklingen må ses opp mot sentrale utviklingstrekk på utgiftssiden:

- Forpliktelsene knyttet til folketrygdens alders- og uførepensjon øker sterkt. I løpet av de neste 30 årene ventes utbetalingene til alders- og uførepensjon å mer enn dobles som andel av samlet verdiskaping, jf. figur 3.3.
- Veksten i antall eldre, spesielt over 80 år, vil etter hvert kreve økte ressurser til pleie- og omsorgstjenester. Vedtatte velferdsreformer vil også isolert sett bidra til å øke ressursbehovet i offentlig tjenesteyting i årene framover.

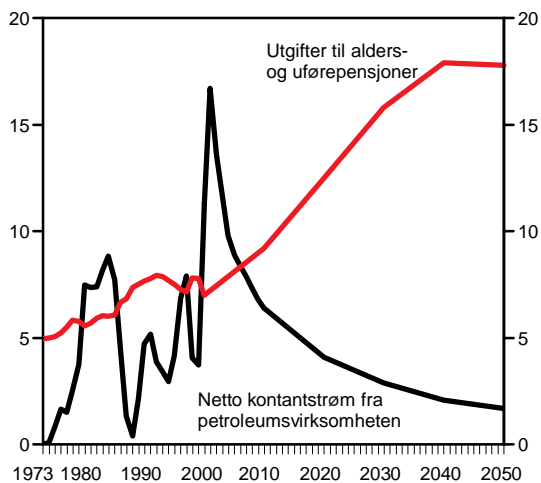
De langsiktige utfordringene i budsjettpolitikken kan illustreres ved å sammenlikne utviklingen i det strukturelle budsjettunderskuddet når en følger handlingsregelen, med utviklingen i underskuddet i Referansealternativet i Langtidsprogrammet 2002-2005. I Referansealternativet øker sysselsettingen i offentlig sektor om lag i takt med det som kreves for å opprettholde standard og dekningsgrad på etablerte velferdstjenester. Det legges videre til grunn at en videreføring av folketrygdens regelverk vil gi en vekst i trygdeutgiftene fra vel 7 pst. av BNP i 2001 til om lag 18 pst. i 2050, mens statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten vil falle fra over 16 til rundt 2 pst. av BNP i samme periode (jf. figur 3.3). Skattnivået forutsettes om lag uendret gjennom perioden. Det framgår av figur 3.4 at det strukturelle underskuddet i Referansealternativet stiger med i størrelsesorden 6 prosentpoeng fra 2020 til 2050, regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge. Dette reflekterer først og fremst den anslått sterke veksten i pensjonene i denne perioden.

Tabell 3.8: Konsekvenser av handlingsregelen om å bruke forventet realavkastning av Statens petroleumsfond

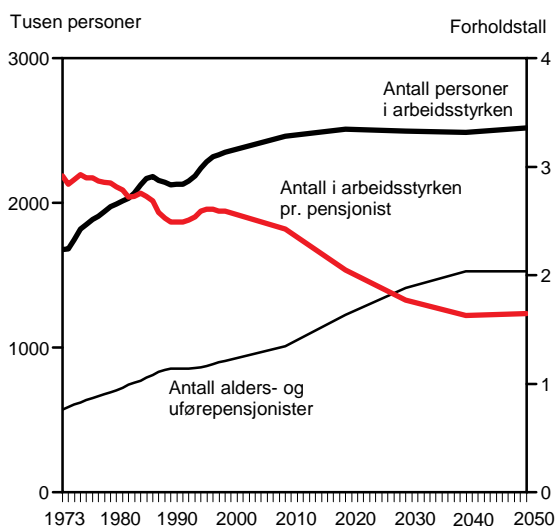
	Strukturelt underskudd, mrd. kroner	Strukturelt underskudd, mrd. kroner 2001-priser	Strukturelt underskudd, pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Statens petroleumsfond, pst. av totalt BNP
2001	17,8	1,6	18,6	42,1
2002	24,8	2,2	24,8	51,6
2003	31,0	2,6	29,9	61,6
2004	38,2	3,0	35,7	70,8
2005	44,8	3,3	40,7	77,4
2006	50,7	3,6	44,7	82,9
2007	56,5	3,8	48,3	88,1
2008	62,1	4,0	51,6	93,1
2009	67,8	4,2	54,7	97,6

Kilde: Finansdepartementet.

A. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjoner. Prosent av BNP



B. Pensjonister og arbeidsstyrke



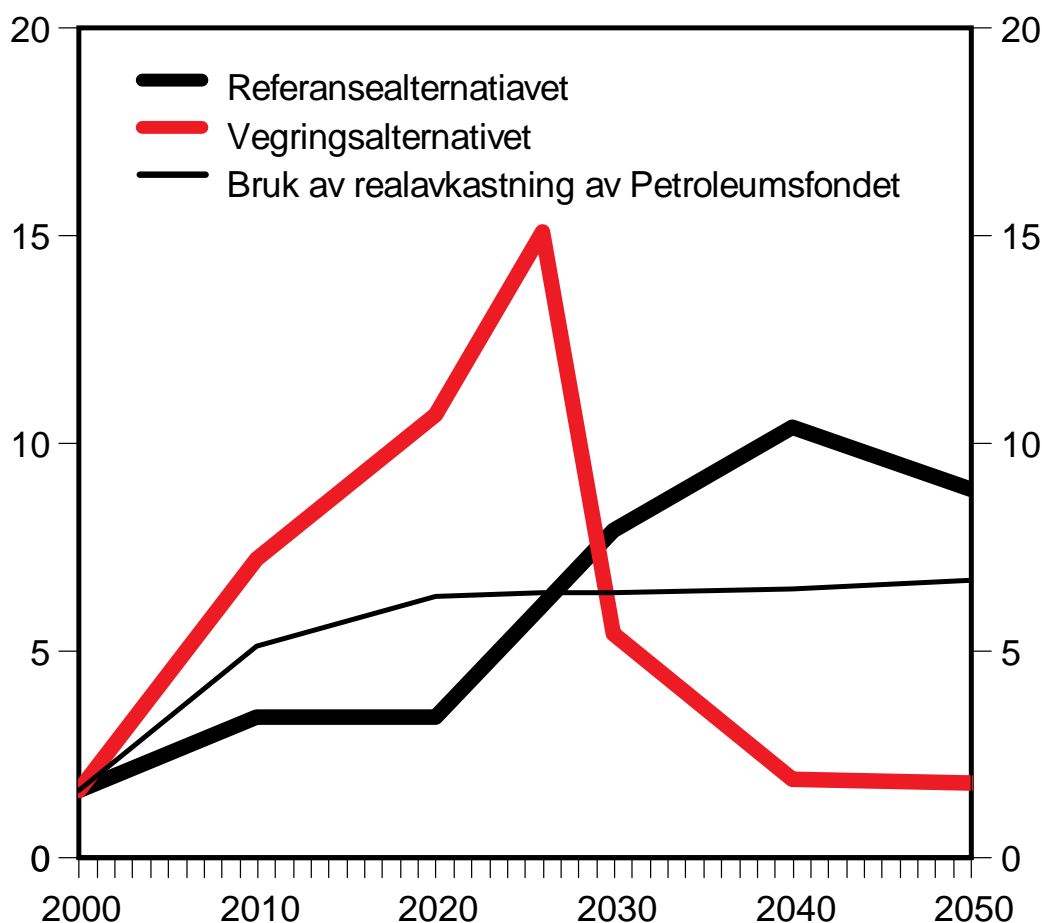
Figur 3.3 Langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Handlingsregelen gir en noe raskere innfasing av petroleumsinntekter fram til 2020 enn Referansealternativet. På den annen side innebærer den kun en moderat økning i det strukturelle underskuddet de påfølgende 30 årene. Beregningene gjengitt i figur 3.4 illustrerer dermed at en innfasing av petroleumsinntektene i tråd med handlingsregelen krever at veksten i offentlige utgifter etter hvert dempes, eventuelt i kombinasjon med en styrking av inntektssiden i budsjettet. Eksempler på tilpasninger på utgiftssiden kan være endringer i offentlige stønader, overføring av ansvar for finansiering av deler av dagens offentlige tjenesteproduksjon til privat sektor eller tiltak for å effektivisere offentlig sektor, jf. avsnitt 3.1.7. Modernisering og effektivisering av offentlig sektor vil bidra til at det kommer mer velferdstjenester ut av hver krone som bevilges over offentlige budsjetter. Det økte presset på offentlige

utgifter knyttet til aldringen av befolkningen vil i så fall kunne møtes uten å øke samlede offentlige utgifter tilsvarende. En omlegging av pensjonssystemet vil også kunne dempe utgiftsveksten, for eksempel ved å gi incentiver til å stå lenger i yrkeslivet.

Statsbudsjettets strukturelle underskudd Prosent av BNP for Fastlands-Norge



Figur 3.4 Statsbudsjettets strukturelle underskudd

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Dersom det i årene framover skulle brukes mer av petroleumsinntektene enn det som følger av handlingsregelen, vil innstrammingsbehovet øke ytterligere på lengre sikt. Vegringsalternativet i Langtidsprogrammet 2002-2005 illustrerer de problemene som kan oppstå, dersom en legger opp til en sterk økning i bruken av petroleumsinntekter de nærmeste årene. Vegringsalternativet forutsetter uendret skattenivå, samtidig som veksten i sysselsettingen i offentlig sektor følger sin historiske trend fram til midt på 2020-tallet. Dette gir en rask økning i bruken av petroleumsinntekter de nærmeste årene som motsvares av høy reallønnsvekst og nedbygging av konkurranseutsatt næringsliv.

Denne svekkelsen av konkurranseevnen vil senere måtte reverseres gjennom en kraftig innstramning i budsjettpolitikken.

I sin siste vurdering av utviklingen i norsk økonomi fra mars i år understreket Det internasjonale pengefondet (IMF) behovet for innstramminger av hensyn til den langsiktige utviklingen i offentlige finanser. IMF pekte i denne sammenheng blant annet på behovet for en reform av pensjonssystemet.

Også OECD har rettet oppmerksomhet mot pensjonssystemets betydning for offentlige finanser, og har i denne forbindelse sammenliknet framskrivinger av offentlige pensjonsutgifter for de fleste medlemslandene. Ifølge OECD har Norge den klart sterkeste økningen i alderspensjonene fram til 2050, regnet som andel av BNP. For Norge står økningen i pensjonsytelsene pr. pensjonist for en relativt stor del av utgiftsøkningen. Regnet i faste grunnbeløp innebærer en videreføring av dagens regelverk at gjennomsnittlig alderspensjon øker med vel 30 prosent. I de fleste andre landene er det lagt til grunn en reduksjon av ytelsesnivået. Virkningen av en videreføring av dagens pensjonssystem på statens finanser i årene framover drøftes nærmere i boks 3.3

I Sem-erklæringen pekte Regjeringen på noen sentrale utfordringer knyttet til utviklingen i folketrygdens utgifter, herunder spørsmålet om å fondere deler av pensjonsforpliktelsene. Problemstillingene rundt folketrygdens framtid vurderes for tiden av et utvalg under ledelse av Sigbjørn Johnsen (Pensjonskommisjonen). Kommisjonen skal etter planen avgi sin innstilling i oktober 2003. En foreløpig rapportering er planlagt i august 2002.

3.1.7 Moderniseringen av offentlig sektor

Som omtalt ovenfor, bidrar befolkningsutviklingen og modningen av folketrygdsystemet til økte utgifter til pensjoner, helse og eldreomsorg i årene framover. Av hensyn til en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi er det derfor behov for å redusere utgiftene på andre områder, øke inntektene og/eller bedre den samlede ressursutnyttelsen gjennom modernisering av offentlig sektor.

Regjeringen har lagt fram et program for modernisering, effektivisering og forenkling av offentlig sektor. Gjennom moderniseringsarbeidet skal de enkelte tjenestene tilpasses brukernes behov og kvalitetskrav samtidig som produksjonen skjer til lavest mulige kostnader. I tillegg må ressursbruken på de enkelte områdene styres slik at offentlig sektor omstilles i takt med endringer i etterspørselen. Rammebetingelsene må derfor også sikre god kontroll med ressursbruken på enkeltområder.

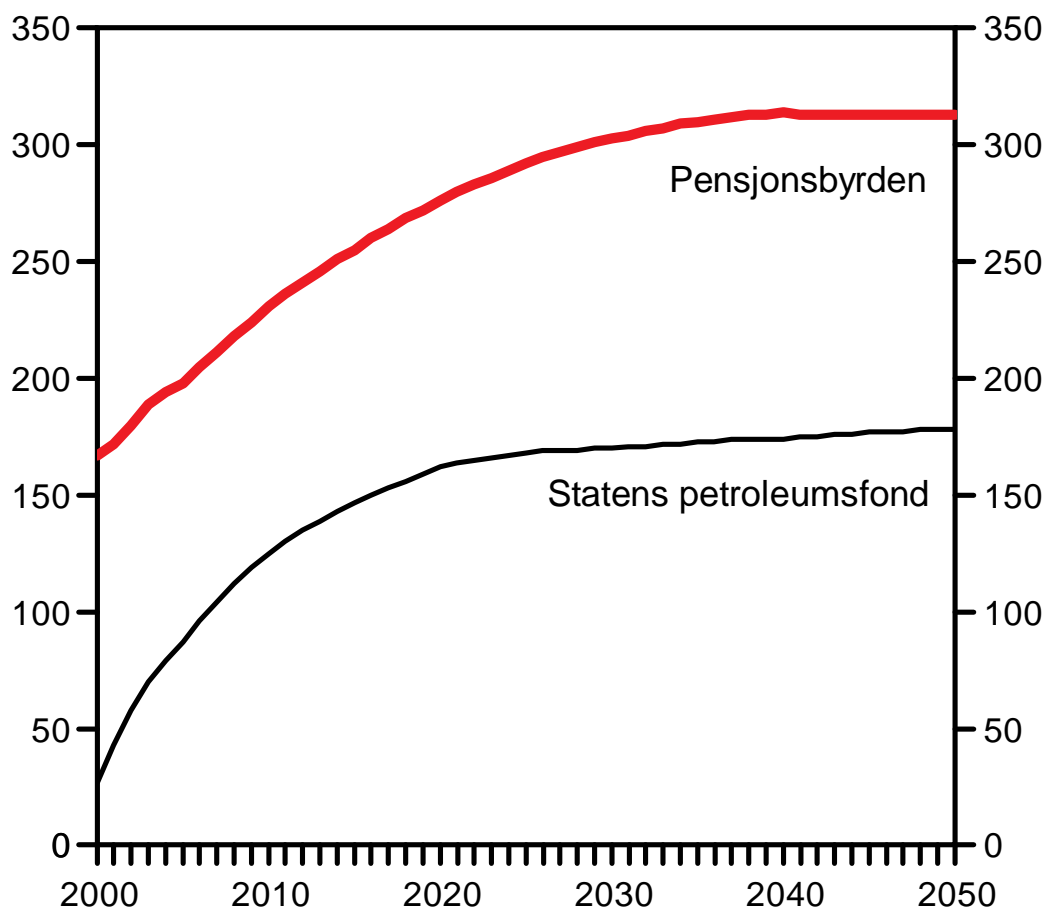
I privat sektor vil disse hensynene bli ivaretatt av markedene når disse fungerer godt. For å hevde seg i konkurransen må den enkelte produsent bruke ressursene effektivt. Prisene gir produsentene signaler om endringer i sammensetningen av etterspørselen, og bidrar til omstillinger fra produksjon av varer og tjenester med avtakende etterspørsel til produksjon der etterspørselen øker. Samtidig vil prisene tilpasse seg slik at produksjon og etterspørsel balanseres. Gjennom strukturpolitikken kan myndighetene om nødvendig bidra til å bedre markedenes funksjonsmåte og dermed til en mer effektiv utnyttelse av ressursene.

Boks 3.3 Pensjonsbyrden

Folketrygden er i dag ikke fondert, men organisert som et såkalt «pay-as-you-go» system, dvs. at utgiftene finansieres løpende over offentlige budsjetter. Dersom pensjonsutgiftene og andre offentlige utgifter vokser i takt med skattegrunnlagene, og statens finanser er i rimelig balanse i utgangspunktet, vil veksten i pensjonsutgiftene i et slikt system normalt kunne møtes uten å øke skattenivået. Ved en videreføring av dagens folketrygdsystem vil imidlertid pensjonsutgiftene etter hvert øke sterkt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Veksten i pensjonsutgiftene utover veksten i skattegrunnlagene (her representert ved veksten i BNP for Fastlands-Norge) må finansieres ved høyere skattenivå, økninger i andre inntekter (herunder avkastningen på oppsparte midler) eller ved innstramning på andre deler av budsjettet. Figur 3.5 viser den neddiskonterte verdien av denne delen av de framtidige utgiftene til folketrygdens alders- og uførepensjon regnet i prosent av BNP. Størrelsen gir en indikasjon på merbelastningen på offentlige budsjetter i fremtiden av en videreføring av dagens pensjonssystem. Denne merbelastningen omtales nedenfor som pensjonsbyrden. Det framgår av figur 3.5 at pensjonsbyrden i 2000 tilsvarer om lag 170 prosent av BNP, og at den er anslått å øke til et nivå på vel 300 prosent av BNP mot slutten av beregningsperioden. Det er da lagt til grunn at pensjonsutgiftene stabiliserer seg som andel av BNP for Fastlands-Norge etter 2050.

En måte å håndtere disse økende utgiftene på er å bygge opp en finansiell formue (fond) tilsvarende pensjonsbyrden. Renteinntektene fra denne formuen gir grunnlag for å finansiere stigende pensjonsutgifter uten at en må høyne skattenivået eller stramme inn på andre deler av statsbudsjettet. Figur 3.5 illustrerer at den statlige finansformuen som kreves for å finansiere de økende pensjonsutgiftene på denne måten, klart overstiger den beregnede oppsparingene i Statens petroleumsfond når budsjettpolitikken følger handlingsregelen. Dette betyr at Petroleumsfondet ikke blir stort nok til alene å kunne finansiere den økningen i pensjonsutgiftene som følger ved en videreføring av dagens pensjonssystem. Veksten i pensjonsutgiftene må dermed dekkes gjennom økte inntekter eller kutt i utgiftene på andre områder. Alternativet er endringer i pensjonssystemet som reduserer pensjonsbyrden.

Statens petroleumsfond og pensjonsbyrden. Prosent av BNP



Figur 3.5 Statens petroleumsfond og pensjonsbyrden

Kilde: Bureau of Economic Analysis.

I offentlig sektor har markedene et mer begrenset spillerom. Produksjonen innenfor store tjenestesektorer som helse, omsorg og skole er ofte organisert som lokale monopoler og styres i stor utstrekning gjennom administrative beslutninger. Styringsystemer med svak kopling mellom resultat og belønning, fravær av konkurranse og innslag av uklar oppgavefordeling mellom ulike deler av forvaltningen kan både svekke effektiviteten og bidra til redusert kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon. Der produksjon, brukerpriser og fordeling bestemmes administrativt mangler dessuten markedets signaler om behov for omstillinger. Prisene kan ikke sikre balanse mellom etterspørsel og tilbud på disse områdene, og køer kan lett oppstå. Køer og ressursmangel innen offentlig sektor innebærer derfor ikke nødvendigvis at det settes inn for

lite ressurser i produksjonen av de enkelte tjenestene. Det kan også gjenspeile at brukerne ikke konfronteres med kostnadene i tjenesteproduksjonen.

På noen områder, som kraftsektoren og telesektoren, er offentlige monopoler erstattet med private konkurransemarkeder. For store deler av offentlig sektor knytter det seg imidlertid sterke fordelingspolitiske mål til tjenesteproduksjonen, noe som tilsier at det offentlige må ha et overordnet ansvar. I tillegg kan ulik fordeling av informasjon mellom produsenter og brukere i noen tilfeller gjøre det krevende å utvikle effektivt fungerende markeder.

Et overordnet offentlig ansvar for tjenestetilbudet utelukker imidlertid ikke at markedsmekanismer kan bidra til økt effektivitet. Kommunene har i mange år benyttet konkurranseutsetting innenfor samferdsel og tekniske tjenester. Ved konkurranseutsetting har myndighetene et overordnet ansvar for å spesifisere hva som skal produseres, mens selve produksjonen settes ut på anbud. En rekke kommuner er nå i ferd med å prøve ut konkurranseutsetting innen eldreomsorgen, blant annet på grunnlag av positive erfaringer fra Sverige.

En kan også utsette offentlige produsenter for konkurranse ved å introdusere finansieringssystemer som belønner resultater og effektivitet på liknende måte som i et privat marked. Det nye finansieringsopplegget for høyere utdanning og systemet med innsatsstyrt finansiering av sykehusene inneholder elementer av slik resultatbasert styring. Disse systemene bidrar til konkurranse mellom offentlige tjenesteprodusenter. Resultatbaserte finansieringssystemer kan også gi grunnlag for å utfylle den offentlige produksjonen med private tilbud. Erfaringsmessig gir dette ikke bare økt valgfrihet for brukerne, men også økt effektivitet gjennom mer konkurranse.

Selv om markedsmekanismer på mange områder er et viktig virkemiddel for å forbedre offentlig tjenesteproduksjon, vil det på andre områder fortsatt være ønskelig å regulere produksjonen administrativt. Målet må da være å innrette styringssystemene slik at de i størst mulig utstrekning gir incentiver til kostnadseffektivitet og kvalitet.

Det er viktig å anlegge et flerårig perspektiv i moderniseringsarbeidet. Enkelte reformer, som regelverkendringer og konkurranseutsetting av ny virksomhet, kan gi umiddelbare gevinster. I andre tilfeller kan reformer medføre omstillingskostnader, for eksempel ved at en del av arbeidsstokken i en periode blir ledig, at gjennomføringen krever økte investeringer eller fordi det tar tid før nye organisasjonssystemer gir uttelling i form av økt effektivitet. I slike tilfeller kan det ta tid før reformer gir nettogvinster i form av bedret offentlig tjenestetilbud.

Strukturpolitikken for offentlig sektor har flere grenseflater mot andre politikkområder:

- Det er en nær sammenheng mellom handlingsrommet i budsjettpolitikken og effektiviteten i offentlig sektor. Desto bedre utnyttelse av ressursene en oppnår, jo bedre resultater i form av kvantitet og kvalitet kan virkelig gjøres innenfor en gitt budsjettamme.
- Systemene for finansiering av offentlig tjenesteproduksjon påvirker incentivene for effektivitetsforbedringer. Alternative finansieringssystemer må imidlertid vurderes både ut fra hensynet til effektivitet og ut fra hensynet til kostnadskontroll og makroøkonomisk styring.
- Større fleksibilitet i lønnsdannelsen i offentlig sektor kan bidra til et bedre

fungerende arbeidsmarked innen sektoren. Samtidig må en unngå at en nødvendig tilpasning av relative lønninger utløser en lønns-lønns-spiral som svekker økonomiens konkurranseevne.

- Som ledd i moderniseringsprogrammet vil det bli lagt vekt på at offentlige reguleringer, offentlige innkjøp og organisering av offentlig virksomhet fremmer konkurranse og dermed bidrar til en bedre ressursutnyttelse i privat sektor.
- Private eiere har i utgangspunktet bedre forutsetninger enn staten til å møte krav om aktivt eierskap innenfor næringsvirksomhet. Staten bør bare eie næringsvirksomhet dersom det er et virkemiddel for å oppnå spesifikke mål eller som en del av statens formuesforvaltning. I samsvar med dette åpner Regjeringen for å avvikle eller redusere det statlige eierskapet i flere selskaper. For de selskapene der staten opprettholder eierskap, skal det skilles klarere mellom myndighets- og tilsynsrolle og eierrolle.

3.2 Nærmere om kommuneforvaltningens økonomi

3.2.1 Noen bakgrunnstall

Det har vært sterk vekst i kommunesektorens aktivitet det siste tiåret, jf. figurene 3.6. Dette skyldes både forbedringer av eksisterende tjenestetilbud og at sektorens oppgaver er blitt mer omfattende. Blant annet har det vært satsset sterkt på barnehageutbygging, og det er blitt gjennomført omfattende reformer i grunnskolen og i videregående utdanning. Reformen for psykisk utviklingshemmede, utbygging av sykehussektoren og eldresatsingen har også krevd store ressurser.

Fra 1991 til 2001 var den reelle inntektsveksten i kommunesektoren knapt 20 pst., eller i underkant av 39 mrd. 2002-kroner, tilsvarende en gjennomsnittlig årlig vekst på om lag 1,8 pst. Økningen må ses i sammenheng med at det i denne perioden er lagt nye oppgaver til kommuner og fylkeskommuner. Utviklingen i kommunesektorens inntekter og utgifter framgår av tabell 2.1 i vedlegg 2, Detaljerte anslagstall.

Kommunesektorens samlede inntekter økte reelt sett med over 4 pst. i 1997. Dette ble etterfulgt av svak vekst i inntektene i 1998. I 1999 og 2000 tok inntektsveksten seg opp, men var likevel noe lavere enn gjennomsnittlig realvekst på 1990-tallet. Foreløpige regnskapstall viser at samlede inntekter økte reelt med $\frac{3}{4}$ pst. i 2001.

I figur 3.6B er aktivitetsveksten i kommunesektoren sammenholdt med veksten i Fastlands-Norges BNP fra 1980 og fram til i dag. For å måle utviklingen i den økonomiske aktiviteten i kommuneforvaltningen bruker bl.a. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi en indikator der endringer i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats (var-einnsats) i faste priser og bruttorealinvesteringer i faste priser veies sammen.

Aktiviteten i kommunesektoren økte betydelig mer enn BNP for Fastlands-Norge i andre halvdel av 1980-årene og fram til 1992. I de etterfølgende årene fram til og med 1996 økte den økonomiske aktiviteten i kommunene svakere enn BNP for Fastlands-Norge, noe som må ses i sammenheng med den kraftige veksten i privat etterspørsel i denne perioden. I 1997 økte aktiviteten i kommunesektoren med vel 5 pst., i første rekke som følge av høye

investeringer i forbindelse med grunnskolereformen. I 1998 økte aktiviteten i kommunesektoren klart langsommere enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien, mens det var motsatt i 1999. I 2000 var det en svak nedgang i aktivitetnivået i kommunesektoren, pga. et fall i investeringene på knapt 8 pst. Til sammenlikning var veksten i Fastlands-Norges BNP dette året på 1,8 pst. For 2001 er veksten i aktiviteten i kommunesektoren anslått til 0,9 pst., som er om lag på linje med veksten i BNP for Fastlands-Norge.

Kommunal sysselsetting økte som andel av total sysselsetting på begynnelsen av 1990-tallet, mens den var relativt stabil fra 1993 til 1998. Dette må ses i sammenheng med motkonjunkturpolitikken de første årene på 1990-tallet og den sterke generelle sysselsettingsveksten i de etterfølgende årene. De siste årene har den kommunale sysselsettingsandelen igjen økt noe. Sysselsettingen i kommunene økte ifølge foreløpige regnskapstall med 1,3 pst. fra 2000 til 2001, målt i timeverk. Dette er noe mer enn året før, da veksten var 0,7 pst. I perioden fra 1991 til 2001 økte sysselsettingen målt i timeverk med om lag 21 pst., eller gjennomsnittlig vel 1,9 pst. pr. år. Antall personer ansatt i kommuneforvaltningen økte i samme periode med om lag 125 000 til 571 000, jf. figur 3.6C. Nivået i 2001 utgjorde knapt 25 pst. av samlet sysselsetting, mens tilsvarende andel i 1991 var om lag 22 pst. Overføringen av spesialisthelsetjenesten til staten fra 1.1.2002 bidrar til at den kommunale sysselsettingsandelen vil falle kraftig i 2002, jf. figur 3.6C.

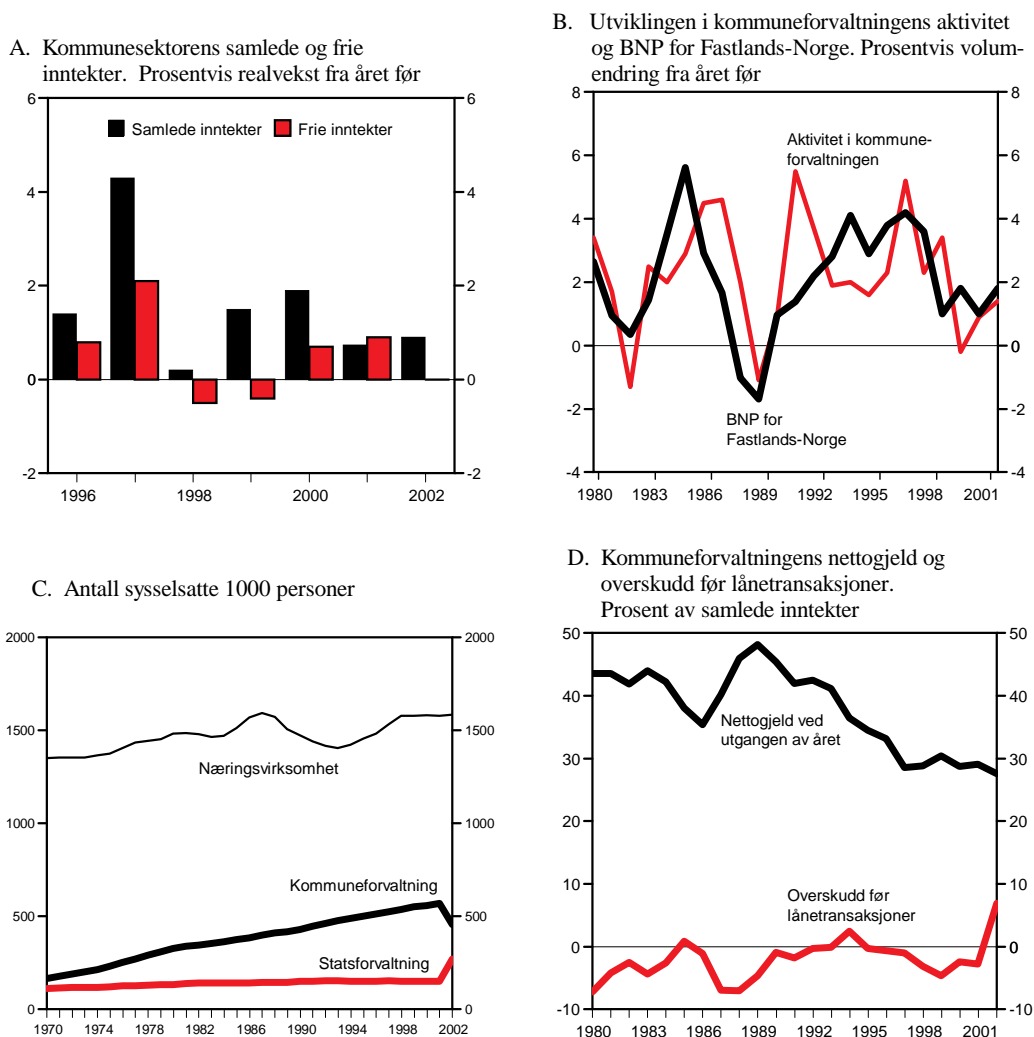
Med unntak av 2000 har aktiviteten i kommunesektoren de siste årene økt klart sterkere enn inntektene. Dette reflekteres i økte underskudd mot slutten av 1990-tallet, jf. figur 3.6D. Kommuneforvaltningens underskudd utgjorde i 2001 anslagsvis 2,8 pst. av samlede inntekter. Underskuddene skyldes både høye investeringer og svake driftsresultater. Fra og med 1996 må nivået på underskuddene ses i sammenheng med grunnskolereformen og eldresatsingen. Finansieringsmåten for disse reformene medfører at kommunesektorens investeringsutgifter direkte reduserer overskuddet i investeringsperioden, mens størstedelen av de statlige overføringene knyttet til å dekke disse utgiftene tilføres kommunene over en lengre tidsperiode.

Figur 3.6D viser at kommuneforvaltningens nettogjeld på slutten av 1980-tallet utgjorde nærmere 50 pst. av sektorens inntekter. Gjeldsandelen falt deretter fram til 1997, og har etter dette ligget stabilt på et betydelig lavere nivå enn på begynnelsen av 1990-tallet. For 2002 anslås kommunenes netto gjeld å utgjøre i underkant av 28 pst. av inntektene. Reduksjonen i gjeldsandelen fra 2001 til 2002 må ses i sammenheng med oppgjøret i forbindelse med sykehusreformen, hvor fylkeskommunene samlet sett får tilført 21,1 mrd. kroner.

3.2.2 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter i 2002

I tilleggspolisjonen ble det lagt til grunn en reell økning i kommunesektorens inntekter fra 2001 til 2002 på om lag $3\frac{3}{4}$ mrd. kroner eller om lag 2 pst., regnet i forhold til tallgrunnlaget i Revidert nasjonalbudsjett 2001.

Kommuneforvaltningen



Figur 3.6 Kommuneforvaltningen

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Stortingets behandling av Regjeringens budsjettforslag for 2002 medførte ingen større endringer i kommuneopplegget, verken på inntekts- eller utgiftssiden.

Følgende forhold av betydning for kommunenes inntekter i 2002 er innarbeidet i kommuneopplegget etter salderingen av statsbudsjettet for 2002:

- Skatteanslaget for kommunesektoren er oppjustert med knapt 1 mrd. kroner, basert på skatteinngangen hittil i år og en oppjustering av anslått lønnsvekst i 2002.
- Prisveksten på kommunal tjenesteyting (deflatoren) er økt med 0,5 prosentpoeng til 4 pst. som følge av det nye lønnsvekstanslaget. Oppjusteringen av prisveksten bidrar isolert sett til å redusere realveksten i kommunesektorens inntekter fra 2001 til 2002 med i underkant av 1 mrd. kroner.
- Det foreslås netto økte bevilgninger over statsbudsjettet til kommuner og

fylkeskommuner på vel 0,9 mrd. kroner. Av dette bevilges 750 mill. kroner til generell styrking av kommuneøkonomien, samt 100 mill. kroner til fylkeskommunene til å betjene gjeld knyttet til merforbruk innenfor spesialisthelsetjenesten i 2001.

Utover postene nevnt ovenfor foreslås det økte bevilgninger til asylsøkere og flyktninger på 67 mill. kroner og en bevilgning på 75 mill. kroner i økt ramme for Husbankens boligtilskudd øremerket flyktningeboliger. Disse midlene holdes utenom kommuneopplegget.

Den reelle veksten i kommunenes samlede inntekter fra 2001 til 2002 anslås etter dette til knapt 1 pst., eller om lag $1\frac{3}{4}$ mrd. kroner, regnet i forhold til regnskap for 2001. Kommunesektorens frie inntekter anslås nå å være om lag reelt uendret fra 2001 til 2002. Dette må ses i sammenheng med at kommunene i fjor fikk en merskattevekst som ikke er videreført i anslagene for 2002.

Pensjonskostnader

Som følge av en økning i de kommunale pensjonspremiene, steg kommunesektorens pensjonsutgifter (inklusive sykehusene) med anslagsvis 3 mrd. kroner i 2001. Regjeringen varslet i tilleggsproposisjonen at den ville komme tilbake med en gjennomgang av kommunenes pensjonskostnader i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2002. På denne bakgrunn ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra staten og kommunesektoren for å vurdere utviklingen i kommunesektorens pensjonskostnader. Arbeidsgruppen la fram sin rapport i april 2002.

Arbeidsgruppens vurdering er at det må forventes en økning i premienivået på mellomlang sikt. Det innebærer at det økte nivået på pensjonskostnadene i 2001 må antas å bli videreført. I 2001 bidro merskattevekst til å kompensere for merutgiftene til pensjoner, men disse inntektene hadde engangskaraktter og er ikke videreført til 2002.

Arbeidsgruppen peker på at det er stor usikkerhet om det framtidige nivået på de kommunale pensjonspremiene. Premienivået vil bl.a. avhenge av forutsetninger om framtidig finansavkastning og framtidig lønnsvekst. Dersom finansavkastningen i livselskapene blir om lag på samme nivå framover som i gjennomsnitt for perioden 1993- 2001, og forutsatt en lønnsvekst på 4,5 pst., anslår arbeidsgruppen premieøkningen til 2 prosentpoeng, fra om lag 10 pst. til 12 pst. av premiegrunnlaget. Dette utgjør om lag $1\frac{1}{2}$ mrd. kroner i økte utgifter for kommunesektoren. Dersom lønnsveksten skulle bli liggende på 5 pst., øker anslått pensjonspremie til 13 pst. av premiegrunnlaget. Denne økningen fra premienivået i 1999 og 2000, som utgjorde rundt 10 pst. av premiegrunnlaget, skyldes særlig to forhold: For det første ble det faktiske premienivået undervurdert i disse årene. Videre ligger livselskapenes bufferkapital nå på et lavt nivå, etter to år med lav finansavkastning i finansmarkedene. Det er derfor behov for oppbygging av denne bufferkapitalen de nærmeste årene.

En nærmere redegjørelse for utviklingen i kommunesektorens pensjonskostnader gis i Kommuneproposisjonen for 2003.

Varig økte pensjonsutgifter innebærer at arbeidskraften i kommunene blir dyrere framover enn tidligere lagt til grunn. Kommunene står selv ansvarlig

for sine pensjonskostnader. Innenfor de inntektsrammer som fastsettes av Stortinget, innebærer dette at kommunene enten må effektivisere driften eller redusere aktivitetsnivået. Forslaget om økte bevilgninger over statsbudsjettet til kommunesektoren i denne meldingen innebærer imidlertid at staten bidrar til å lette kommunesektorens tilpasning til høyere pensjonsutgifter.

Sluttoppgjør i forbindelse med sykehusreformen

I tilleggsproposisjonen varslet Regjeringen at den i Revidert nasjonalbudsjett 2002 ville komme tilbake med en samlet gjennomgang av oppgjøret overfor fylkeskommunene knyttet til overføringen av spesialisthelsetjenesten til staten.

Fylkeskommunene fikk i januar 2002 utbetalt tilskudd til gjeldsslette mv. på til sammen 15,6 mrd. kroner. Beløpet ble beregnet på grunnlag av gjeld relatert til spesialisthelsetjenesten pr. 31.12.2000. Utover beløpet på 15,6 mrd. kroner besto oppgjøret i forbindelse med sykehusreformen av en engangsbevilgning på 2,3 mrd. kroner knyttet til feriepenger for ansatte som flyttes over til de nye helseforetakene og en bevilgning på 764 mill. kroner til etterskuddsvis refusjon av fylkeskommunenes utstyrsinvesteringer i sykehus, til sammen om lag 18,7 mrd. kroner i samlet oppgjør.

Det justerte gjeldsoppgjøret som nå legges fram, er basert på data for 2001. KRD har bedt fylkeskommunene om nødvendige opplysninger om lånegjeld til spesialisthelsetjenesten pr. 31.12.2001. Gjennomgangen av fylkeskommunenes tilbakemeldinger tilsier at tilskudd til sletting av gjeld skal oppjusteres med 2 132 mill. kroner. Når gjeld til fylkeskommunene slettes, vil behovet for inntekter til å dekke kapitalkostnader knyttet til gjelden bli redusert tilsvarende. Det er derfor beregnet et uttrekk fra inntektsrammen knyttet til reduserte renter og avdrag på 100 mill. kroner. Helårsvirkningen er 200 mill. kroner.

Vedrørende refusjon av fylkeskommunenes utstyrsinvesteringer i sykehus tilsier innsendte refusjonskrav fra fylkeskommunene et behov for oppjustering av den etterskuddsvis refusjonen på 256 mill. kroner.

Bevilgningsendringene knyttet til gjeldsoppgjøret inngår ikke i beregningen av inntektsveksten for kommunene.

Bevilgning knyttet til underskudd i fylkeskommunene

Med utgangspunkt i tall som Kommunenes Sentralforbund (KS) har innhentet, anslås et regnskapsmessig underskudd for fylkeskommunene (utenom Oslo) i 2001 på om lag 1,8 mrd. kroner. Ifølge KS skyldes underskuddet i hovedsak et betydelig merforbruk innenfor spesialisthelsetjenesten gjennom fjoråret.

KRD har fastlagt retningslinjer knyttet til sykehusoverdragelsen som i stor grad gir fylkeskommunene anledning til å konvertere akkumulerte underskudd til langsiktig gjeld. Når fylkeskommunene har hatt underskudd i 2001, har dette derfor primært medført at den langsiktige gjelden i fylkeskommunene i 2001 har blitt høyere enn tidligere lagt til grunn. Dette innebærer en noe høyere rente- og avdragsbelastning for fylkeskommunene. På denne bak-

grunn er det som nevnt ovenfor, foreslått at fylkeskommunene får tilført 100 mill. kroner i økte skjønnsmidler i 2002.

3.3 Enkelte skatte- og avgiftspolitiske spørsmål

3.3.1 Innledning

Det ble vedtatt en rekke endringer i skatte- og avgiftssystemet for 2002 i forbindelse med behandlingen av budsjettet i fjor høst. Blant annet ble skatten på arbeid redusert, flere avskrivningssatser ble hevet, og både flypassasjeravgiften og utbytteskatten ble fjernet. I tillegg ble det innført en skattefradrag-sordning for FoU-kostnader. Videre blir investeringsavgiften fjernet fra 1. oktober i år. Samlet utgjør de vedtatte skatte- og avgiftslettelsene om lag 12,8 mrd. kroner påløpt og knapt 7,5 mrd. kroner bokført i 2002. Skatte- og avgiftsvedtakene som allerede er fattet, innebærer i tillegg en lettelse fra 2002 til 2003 på om lag 5,2 mrd. kroner påløpt og vel 9,2 mrd. kroner bokført.

I forbindelse med denne meldingen foreslår Regjeringen enkelte justeringer i skatte- og avgiftsreglene for 2002:

- Tollsatsene på en del industrivarer foreslås fjernet fra 1. juli 2002. Tollinntektene foreslås redusert med 100 mill. kroner bokført og 120 mill. kroner påløpt. Om lag 630 tollsatser kan da avvikles. Forslaget er nærmere omtalt i St.prp. nr. 63 (2001-2002) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002.
- Det foreslås at tjenester som gjelder opplysninger om rutegående trafikk unntas fra den generelle merverdiavgiftsplikten fra 1. juli 2002. Forslaget vil gi et provenytap på om lag 3 mill. kroner på 2002-budsjettet, og om lag 10 mill. kroner på årsbasis. Forslaget er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 75 (2001-2002) om lov om endringer i skatte- og avgiftslovgivninga mv.
- Det foreslås endringer i arveavgiftsloven for å oppnå avgiftsmessig likebehandling av ektefeller og samboere etter folketrygdlovens definisjon. Definisjonen omfatter samboerpar som tidligere har vært gift med hverandre og samboerpar som har eller har hatt felles barn. Endringen er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 75. Regjeringen vil også foreslå økt fradrag i arveavgiftsgrunnlaget for barn under 21 år. Dette forslaget framgår av St.prp. nr. 63. På usikkert grunnlag anslås det samlede provenytapet av begge forslagene til om lag 30 mill. kroner påløpt og om lag 5 mill. kroner bokført i 2002.
- Det foreslås en ordning som kompenserer frivillige organisasjoner for virkningene av merverdiavgiftsreformen i 2001. Ordningen er nærmere omtalt i St.prp. nr. 63.

Utover dette foreslås kun mindre justeringer i skatte- og avgiftsreglene for 2002. Forslagene til endringer i skatte- og avgiftsreglene gir isolert sett en lettelse på knapt 110 mill. kroner bokført i 2002 og 155 mill. kroner påløpt. De samlede skatte- og avgiftslettelsene fra 2001 til 2002 utgjør dermed nærmere 13 mrd. kroner påløpt og om lag 7,6 mrd. kroner bokført.

Aktuelle skatte- og avgiftssaker for EFTAs overvåkningsorgan (ESA) omtales i avsnitt 3.3.2.

Regjeringen vil i 2003-budsjettet fremme forslag om å øke fradraget for gaver til frivillige organisasjoner, jf. avsnitt 3.3.3. I 2003-budsjettet vil Regjeringen også legge fram forslag om å øke det særskilte fradraget i inntekten fra

jord- og hagebruksvirksomhet ved beregning av alminnelig inntekt, jf. avsnitt 3.3.4.

I januar 2002 ble det oppnevnt et offentlig utvalg for å vurdere forslag til løsninger som gjør at merverdiavgiftsregelverket virker nøytralt for kommunenes beslutninger. Utvalget leverte 22. mars en delrapport, jf. avsnitt 3.3.5.

Det er for tjenesteområder innenfor alternativ medisin behov for å se nærmere på avgrensningen av merverdiavgiftsunntaket for helsetjenester. Dette er omtalt nærmere i avsnitt 3.3.6.

3.3.2 Skatte- og avgiftssaker overfor ESA

ESAs nye retningslinjer for miljøstøtte

23. mai 2001 vedtok EFTAs overvåkingsorgan (ESA) nye retningslinjer for miljøstøtte med frist til 1. januar 2002 for å bringe nasjonale ordninger i samsvar med retningslinjene. Retningslinjene setter delvis strengere betingelser for å tillate fritak/lettelser fra miljøavgifter, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2001. Norge har forpliktet seg til å tilpasse avgiftsregelverket etter retningslinjene, og i brev til ESA av 31. januar 2002 ble det gitt en gjennomgang av gjeldende fritak fra norske miljøavgifter.

I brev av 28. februar 2002 ber ESA om tilleggsinformasjon og eventuelt forslag der dette er nødvendig. Generelt mener ESA at det ikke er påvist at fritakene i avgiftsregelverket er i samsvar med formålet med avgiften, at fritakene og lettelsene ikke er midlertidige, samt at det ikke er inngått forpliktende avtaler om miljøtiltak, men kun intensjonsavtaler. De fleste merknadene går i retning av at fritakene må defineres som statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61 (1). Brevet vil bli besvart i midten av mai.

I det kommende svarbrevet vil Finansdepartementet gå nærmere inn på de punktene som ESA tar opp i sitt brev. Departementet vil også utdype sitt syn på grensen mellom hva som er statsstøtte etter artikkel 61 (1) i EØS-avtalen, og hva som må anses som unntak/avgrensninger som enten ikke er selektive i forhold til bestemte virksomheter eller produksjon av bestemte varer, eller som faller utenfor bestemmelsen fordi unntaket/avgrensningen må anses som en del av avgiftsregelverkets generelle natur. Det vil bli åpnet formell undersøkelsesprosedyre dersom ESA ikke finner svaret tilfredsstillende.

Regjeringen har satt ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skal redegjøre for hvilke konsekvenser ESAs nye retningslinjer kan få for el-avgiften og avgiften på fyringsolje. Arbeidsgruppen vil avslutte sitt arbeid innen utgangen av 2002. I forbindelse med budsjettet for 2003, vil Regjeringen vurdere nødvendige tilpasninger av miljøavgiftene til de nye retningslinjene for miljøstøtte.

Geografisk differensiert arbeidsgiveravgift

Dagens hovedregel er at arbeidsgiveravgiften er geografisk differensiert etter arbeidstakerens bosted. Landet er inndelt i fem soner basert på indikatoren for bl.a. sentralitet, demografi, inntekt og arbeidsmarkedsforhold. Avgiftssat-

sen varierer fra 14,1 pst. i sone 1 (sentrale strøk) til 0 pst. i sone 5 (Finnmark og Nord-Troms).

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

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

ESA har i brev av 29. november 2001 meddelt at de vil gjennomgå den norske ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift med sikte på å identifisere visse sektorer som ikke lenger kan omfattes av ordningen. Formålet er å sikre lik håndheving av statsstøttereguleringen i EØS-området. Norge ble samtidig bedt om å foreslå endringer i ESAs og Kommisjonens retningslinjer for regionalstøtte, spesielt retningslinjene for regional transportstøtte, i forbindelse med at Kommisjonen skulle ha en midtveisgjennomgang av disse retningslinjene. En hovedrevisjon kommer senere. Kommisjonen har senere signalisert at midtveisgjennomgangen, om den finner sted, bare vil åpne for mindre endringer i dagens retningslinjer.

Norske myndigheter er nå i dialog med ESA. I et brev datert 6. mai 2002 fra departementet til ESA er det bl.a. framholdt at differensiert arbeidsgiveravgift er et mer treffsikkert regionalpolitisk virkemiddel enn andre mer selektive virkemidler. Avgiftsreduksjonen innvilges automatisk som en fast andel av lønnskostnadene til alle bedrifter med arbeidstakere bosatt innenfor en sone med nedsatt avgift. Samtidig har Norge foreslått visse endringer i Kommisjonens retningslinjer med sikte på å påvirke muligheten for å opprettholde hovedtrekkene i dagens ordning.

ESAs vedtak med forslag til videre prosess er ventet i løpet av sommeren 2002. Det forventes at eventuelle endringer tidligst må settes i verk 1. januar 2004.

Differensiert arbeidsgiveravgift er et av de viktigste virkemidlene for å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i Distrikts-Norge. Det er derfor Regjeringens mål at hovedtrekkene i den gjeldende ordningen opprettholdes også etter 2003. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til hvor store endringer ESA vil kreve i det gjeldende regelverket. Det er derfor naturlig at det arbeides parallelt med mulige alternativer til differensiert arbeidsgiveravgift. Eventuelle alternative ordninger bør være treffsikre og kostnadseffektive. Dette taler for at ordningene utformes mest mulig generelt og at de er målrettet i forhold til bosetting og sysselsetting i distriktene.

3.3.3 Gaver til frivillige organisasjoner

Fra og med inntektsåret 2000 har alle skattytere kunnet kreve fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner, jf. skatteloven § 6-50. Det er en forutsetning at gaven minst utgjør 500 kroner det året gaven gis. Fradraget kan, sammen med fradrag for betalt fagforeningskontingent etter skatteloven § 6-20, ikke utgjøre mer enn 900 kroner. Fradragsretten omfatter bidrag til organisasjoner som ikke har erverv til formål, og som driver:

- a) omsorgs- og helsefremmende arbeid for barn eller ungdom, og for eldre, syke, funksjonshemmede eller andre svakstilte grupper,
- b) barne- og ungdomsrettet arbeid innen musikk, teater, litteratur, dans, idrett, friluftsliv o.l.,
- c) religiøs eller annen livssynsrettet virksomhet,
- d) virksomhet til vern av menneskerettigheter eller utviklingshjelp,
- e) katastrofehjelp og virksomhet til forebygging av ulykker og skader, eller
- f) kulturvern, miljøvern, naturvern eller dyrevern.

Videre er ordningen begrenset til organisasjoner som har et nasjonalt omfang. Stiftelser må oppfylle vilkårene i lov om stiftelser m.m. § 14 og motta offentlig støtte.

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002) ble det varslet at Regjeringen ville komme tilbake til spørsmålet om endringer i reglene om fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2002. Regjeringen tar sikte på at den maksimale beløpsgrensen for fradrag for gaver til frivillige organisasjoner økes til 6 000 kroner med virkning fra og med inntektsåret 2003. Samtidig vil Regjeringen også foreslå at dette blir et eget fradrag, det vil si at samordningen med fradraget for fagforeningskontingent opphører. Et endelig forslag vil bli fremmet i forbindelse med statsbudsjettet for 2003. På svært usikkert grunnlag anslås skattelettelsen isolert til i størrelsesorden 100 mill. kroner påløpt i 2003.

3.3.4 Jordbruksfradrag

Norsk jordbruk står overfor store utfordringer i årene som kommer, ikke minst som følge av WTO-prosessen og utviklingen i EU. Støttenivået til norsk jordbruk er generelt høyt, og det er behov for en helhetlig omstilling og effektivisering i jordbruket. Som et ledd i denne prosessen vil Regjeringen foreslå at det gis en skattelettelse på 200 mill. kroner på årsbasis til landbruket f.o.m. inntektsåret 2003. Det er en forutsetning at skattelettelsen, sammen med årets jordbruksoppgjør, bidrar til omstilling og effektivisering av næringen. Skattelettelsen tilsvarer om lag en samlet brutto inntektsøkning på 300 mill. kroner.

Regjeringen vil foreslå at skattelettelsen gis ved å øke det særskilte fradraget i næringsinntekten fra jord- og hagebruksvirksomhet ved beregning av alminnelig inntekt. Fradraget ble innført f.o.m. inntektsåret 2000 og utgjør i dag 36 000 kroner pr. driftsenhet (eiendom med felles næringsoppgave).

Fradraget på 36 000 kroner i næringsinntekt fra jord- og hagebruk beholdes som i dag. I tillegg vil Regjeringen foreslå at det gis et fradrag på 16 pst. av overskytende næringsinntekt inntil det samlede fradraget maksimalt utgjør 55 000 kroner. Bønder med inntil 36 000 kroner i samlet næringsinntekt fra jord- og hagebruk vil dermed ikke bli påvirket av forslaget, mens de med

næringsinntekt utover 36 000 kroner isolert sett vil få inntil 5 320 kroner i skattelette i forhold til gjeldende fradragregler. For å oppnå maksimalt fradrag må næringsinntekten fra jord- og hagebruk minst utgjøre 154 750 kroner.

Endelig utforming av forslaget presenteres i budsjettet for 2003 til høsten.

3.3.5 Merverdiavgiften og kommunenes anskaffelser

Ved kongelig resolusjon av 11. januar 2002 ble det oppnevnt et offentlig utvalg for å vurdere forslag til løsninger som medfører at merverdiavgiftsregelverket virker mer nøytralt for kommunenes beslutninger. Utvalget leverte 22. mars 2002 en delrapport, hvor utvalget skisserte tre løsninger som synes mest aktuelle og som utvalget vil vurdere videre og konkretisere nærmere i sin endelige innstilling.

Den ene løsningen som utvalget vil se nærmere på, innebærer at kommunene gis *utvidet fradragrett for inngående merverdiavgift* innenfor merverdiavgiftssystemet. Utvalget viser til at løsningen kan gi nye konkurransevridninger og bryte med prinsippene i merverdiavgiftssystemet. På den annen side vil en slik løsning basere seg på et etablert system og må samlet antas å medføre mindre administrative kostnader enn en fritaksordning, særlig for leverandører til kommunene og avgiftsmyndighetene. Utvalget har på denne bakgrunn valgt å se nærmere på denne løsningen i det videre arbeidet.

Utvalget vil også vurdere nærmere om det kan utformes egnede *kompensasjonsordninger utenfor merverdiavgiftssystemet*. Utvalget peker på at Sverige, Finland og Danmark har generelle kompensasjonsordninger utenfor merverdiavgiftssystemet. Det vil også bli vurdert om eksisterende ordning kan utvides og forbedres, eller om dagens ordning skal erstattes av en annen ordning av mer generell karakter. Utvalget viser til at det synes å være betydelig rom for forbedringer av gjeldende kompensasjonsordning for kommunene. Også en forbedret eller generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet kan gi nye konkurransevridninger.

Som en tredje løsning vil utvalget vurdere om hele eller deler av *kommunenes virksomhet bør komme innenfor merverdiavgiftssystemet* og dermed få fradragrett for inngående merverdiavgift. Dette kan etter utvalgets oppfatning gjennomføres gjennom fristilling av enkelte kommunale virksomheter ved å skille dem ut som egne regnskapsenheter som omsetter med merverdiavgift. Utvalget mener at en løsning med utvidet avgiftsplikt kan være aktuell og vil se nærmere på denne i den endelige utredningen. En løsning hvor man vurderer avgiftsplikt for flere kommunale virksomheter, krever nærmere utredning på flere områder.

I mandatet er utvalget også bedt om å vurdere *regelverket for offentlig virksomhet som drives i fellesskap og tjenesteomsetning mellom kommunene*. Utvalget anser at dagens merverdiavgiftsregelverk kan påvirke organiseringen av interkommunalt samarbeid. Utvalget har vurdert de aktuelle løsningene i forhold til dette, og viser til at særskilte lempinger i regelverket for virksomheter som driver kommunalt samarbeid, kan medføre nye konkurransevridninger i disfavør av private tilbydere. Utvalget vil foreta en bredere gjennomgang av denne problemstillingen i sin endelige innstilling. Utgangspunktet vil være at merverdiavgiften ikke bør ha noen betydning for om tjenester utføres

med kommunenes egne ansatte, i et interkommunalt selskap, eller av private næringsdrivende.

Utvalget ble i mandatet også bedt om å vurdere hvordan de løsninger som foreslås for kommunene kan være *egnet til å fjerne konkurransevidninger innenfor statsforvaltningen*. Utvalget anser at den systemmessig beste løsningen er at større deler av statsforvaltningen blir avgiftspliktige. En løsning der statsforvaltningen budsjetterer og avregner sine utgifter eksklusive merverdiavgift er også vurdert som en mulig løsning. Videre utredning av løsninger for statsforvaltningen vil skje parallelt med at det arbeides med løsninger for kommunene.

Utvalget skal avlevere sin endelige innstilling i løpet av 2002. Innstillingen vil sendes på offentlig høring, og Regjeringen vil komme tilbake med eventuelle forslag til endringer tidligst i forbindelse med budsjettet for 2004. Det tas i den forbindelse sikte på å presentere løsninger også for statsforvaltningen.

3.3.6 Merverdiavgiftsreglene for alternativ medisin

For tjenestoområder innenfor alternativ medisin er det behov for å se nærmere på avgrensingen av merverdiavgiftsunntaket for helsetjenester, jf. omtale i Ot.prp. nr. 21 (2001-2002) Om lov om endringer i skatte- og avgiftslovgivningen (endret skatte- og avgiftsopplegg 2002) avsnitt 7.5.2.

Arbeidet med å unnta flere alternative behandlingsformer fra merverdiavgiftsplikt må imidlertid ses i sammenheng med Regjeringens oppfølging av NOU 1998: 21 Alternativ medisin (Aarbakke-utvalget). Ytterligere unntak fra merverdiavgiftsplikten reiser flere problemstillinger som det er behov for å få vurdert nærmere. Innenfor skolemedisinen stilles det krav både til utdanning og til utførelsen av tjenestene. I dag stilles det ikke tilsvarende krav når det gjelder tjenester innenfor alternativ medisin. Siden det er lagt fram en utredning av ulike sider ved alternativ medisin, er det hensiktsmessig å avvente en helsefaglig oppfølging av denne, før det fremmes forslag om ytterligere merverdiavgiftsunntak på dette området.

Regjeringen varslet i Sem-erklæringen at en stortingsmelding om alternativ medisin basert på Aarbakke-utvalgets innstilling ville bli lagt fram. Det tas sikte på å legge fram en slik melding til høsten. Regjeringen legger opp til å fremme forslag om å unnta flere former for alternativ medisin fra merverdiavgiftsplikten i budsjettet for 2003.

3.4 Pengepolitikken

I St.meld. nr. 29 (2000-2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken, som ble lagt fram 29. mars 2001, ble det trukket opp nye retningslinjer for pengepolitikken. Bakgrunnen for dette var at Norge nå er i en periode hvor finanspolitikken skal tilpasses en gradvis og opprettholdbar økning i bruken av petroleumsinntektene i norsk økonomi. Dette må skje på en måte hvor en legger stor vekt på å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor, og slik at en får en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi.

I denne situasjonen var det behov for en klarere forankring av pengepolitikkenes rolle i å støtte opp om en stabil økonomisk utvikling. Nye retningslin-

jer for pengepolitikken ble fastsatt i forskrift ved kronprinsregentens resolusjon av 29. mars 2001, jf. boks 3.4.

Boks 3.4 Forskrift om pengepolitikken

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

I

§ 1.

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

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

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

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

§ 2.

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

§ 3.

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

§ 4.

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

II

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

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. Over tid vil det normalt være en klar og gjensidig sammenheng mellom utviklingen i kronens kjøpekraft i Norge og utviklingen i kronens verdi målt i forhold til våre handelspartnere. Stabil valutakurs kan bidra til forventninger om fortsatt lav inflasjon, som igjen har betydning for både pris- og lønnsfastsettingen. En stabil økonomisk utvikling, med moderat pris- og kostnadsvekst, vil samtidig være en forutsetning for en stabil valutakursutvikling over tid.

Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med første ledd i forskriften 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 forventes at konsumprisveksten som en hovedregel vil ligge innenfor et intervall på +/- 1 prosentpoeng rundt målet for prisstigningen. Bestemmelsen skal forstås slik at avvik mellom den faktiske prisutviklingen og målet i en periode ikke skal kompenseres i en senere periode. Dersom prisstigningen i en periode avviker vesentlig fra målet, skal Norges Bank sette renten med sikte på at konsumprisveksten gradvis bringes tilbake til målet, slik at en unngår unødige svingninger i produksjon og sysselsetting.

I St.meld. nr. 29 (2000-2001) står det videre at Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger. Den skal ta hensyn til at det kan ta tid før politikken dringer får effekt, og den bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten. Pengepolitikken skal således i utgangspunktet ikke reagere på direkte effekter på prisenivået som skyldes endringer i rentenivået, skatter, avgifter og særskilte, midlertidige forstyrrelser.

Et mål på årlig vekst i konsumprisene nær 2,5 pst. over tid er om lag som gjennomsnittet for prisstigningen i Norge i 1990-årene. Den europeiske sentralbanken har definert et prisstigningsmål på under 2 pst. Samtidig har eksempelvis Storbritannia og Australia tilsvarende mål for inflasjonen som Norge. USA har ikke et tallfestet mål for inflasjonen, men den gjennomsnittlige prisstigningstakten på 1990-tallet lå på rundt 3 pst.

Norges Bank legger vekt på å være forutsigbare i utøvelsen av pengepolitikken, og har gjennom inflasjonsrapport og media kommunisert hvordan banken vil gjennomføre pengepolitikken.

Norges Bank reduserte styringsrenten én gang i 2001, med 0,5 prosentpoeng den 12. desember, til 6,5 pst. Bakgrunnen for rentenedsettelsen var bl.a. tegn til klart svakere utvikling i internasjonal økonomi. Etter siste årsskifte har faren for et kraftig internasjonalt tilbakeslag blitt redusert. I Norge har risikobildet mht. inflasjonsanslagene, etter Norges Banks vurdering, blitt mer balansert. Norges Bank holdt styringsrenten uendret på 6,5 pst. på bankens siste rentemøte den 10. april 2002. Banken uttrykte i den forbindelse at det med uendret rente framover er like sannsynlig at inflasjonen på to års sikt blir høyere enn 2,5 pst. som at den blir lavere, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.1.

3.5 Statens petroleumsfond og Folketrygdfondet

3.5.1 Statens petroleumsfond

3.5.1.1 Hovedlinjer i forvaltningen av fondet

Statens petroleumsfond ble opprettet i 1990, da Stortinget vedtok petroleumsfondsloven. Fondets inntekter er i loven definert som statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen fra fondets plasseringer. Petroleumsfondsloven ble endret i 2001 bl.a. ved at også inntekter fra salg av aksjer i Statoil ble tatt med i inntektene til Petroleumsfondet. Fondets utgifter består av en årlig overføring til statskassen etter vedtak i Stortinget. Denne overføringen tilsvarer etter gjeldende praksis det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Den første nettoavsetningen til fondet på i underkant av 2 mrd. kroner skjedde på bakgrunn av et overskudd på statsbudsjettet i 1995.

Petroleumsfondets kapital skal etter loven anbringes som statens øvrige midler. Finansdepartementet er gitt i oppgave å forvalte fondet. Departementet har delegert den operative forvaltningen av fondets midler til Norges Bank. Retningslinjene for forvaltningen er regulert gjennom en egen forskrift, og gjennom retningslinjer og bestemmelser som er meddelt Norges Bank i brev fra Finansdepartementet. Det er videre inngått en avtale mellom Finansdepartementet og Norges Bank om forvaltningen av Petroleumsfondet.

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

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

Forskriften for forvaltningen av Petroleumsfondet angir bl.a. hvor Petroleumsfondet kan plasseres, og hvilke typer verdipapirer fondet kan investeres i. Den gjeldende forskriften spesifiserer at 50-70 pst. av fondets portefølje skal investeres i rentebærende verdipapirer, og 30-50 pst. i aksjer. Investeringene skal fordeles på valutaer og markeder med 40-60 pst. i Europa, 20-40 pst. i Amerika og 10-30 pst. i Asia og Oceania. Fordelingen av fondets plasseringer mellom de enkelte land innenfor regionene er bestemt av størrelsen på markedene i de enkelte landene.

Som et ledd i risikostyringen av forvaltningen er det etablert en såkalt referanseportefølje for Petroleumsfondet. Denne referanseporteføljen er en tenkt portefølje som er satt sammen av aksje- og obligasjonsindekser fra de landene fondet investeres i. Indeksene inneholder representative utvalg av verdipapirer, slik at utviklingen til disse indeksene reflekterer verdiutviklingen i markedene som er dekket av indeksene. For aksjer benyttes FTSE-indeksene for hvert land, mens Lehman Global Aggregate benyttes for obligasjoner. Ved å sammenlikne Petroleumsfondets avkastning med avkastningen på referanseporteføljen over tid, får man en indikasjon på hvor godt midlene forvaltes.

Referanseporteføljen anvendes som et risiko- styringsverktøy ved at det settes grenser for hva som aksepteres av forskjeller i risiko mellom de faktiske investeringene og referanseporteføljen. Finansdepartementet har fastsatt rammen for avvik til 1,5 prosentpoeng relativ volatilitet. Litt forenklet betyr dette at Petroleumsfondet i to av tre år vil ha en avkastning som ikke avviker fra referanseporteføljens avkastning med mer enn pluss/minus 1,5 prosentpoeng, hvis Norges Bank utnytter risikorammen fullt ut.

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

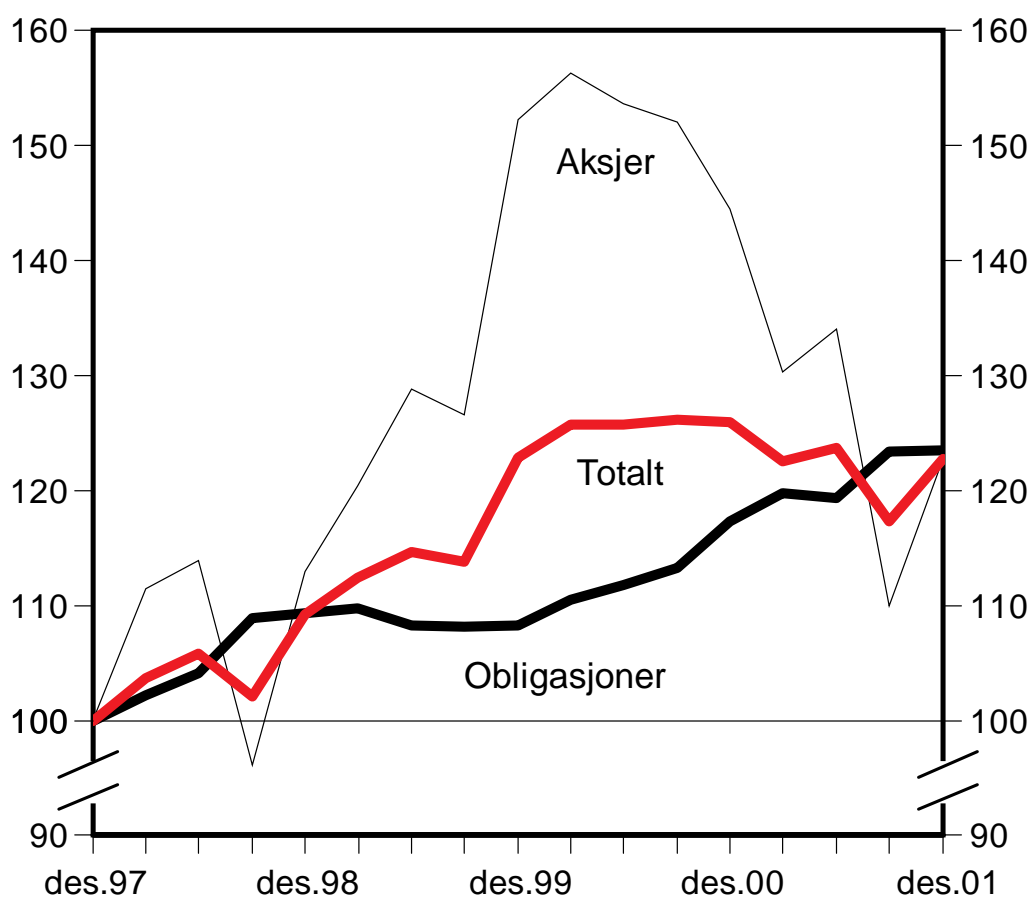
sammensatte aksje- og obligasjonsindekser i land med velutviklet selskaps-, børs- og verdipapirlovgivning.

3.5.1.2 Forvaltningen av fondet i 2001

Ved utgangen av 2001 utgjorde Petroleumsfondet 619,3 mrd. kroner, jf. St.meld. nr. 3 (2001- 2002) Statsrekneskapen 2001. Avkastningen for totalfondet (inkl. Miljøfondet) for 2001 var -2,5 pst. målt i utenlandsk valuta i samsvar med valutasammensetningen til fondets referanseportefølje. Denne måten å måle avkastningen på viser utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Målt i norske kroner var avkastningen på -5,3 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstallene skyldes at den norske kronen styrket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv i løpet av perioden. Gjennomsnittlig årlig realavkastning, dvs. etter fradrag for forvaltningskostnader og prisstigning, var i perioden 1998 - 2001 på 3,6 pst.

Det var særlig den svake utviklingen i aksjemarkedene som gjorde at Petroleumsfondet i 2001 for første gang fikk en negativ avkastning. Avkastningen av den ordinære aksjeporteføljen (dvs. ekskl. Miljøfondet) var i 2001 på -14,6 pst. målt i referanseporteføljens valutakurv. Obligasjonsporteføljen hadde en positiv avkastning på 5,0 pst. i 2001 målt i valutakurven.

Akkumulert avkastning i Petroleumsfondet



Figur 3.7 Akkumulert avkastning av delporteføljene i Petroleumsfondet. Fondets valutakurv, indeks 31. desember 1997=100

Kilde: Norges Bank.

Fram til utgangen av 2001 hadde *Miljøfondeten* avkastning på -18,9 pst. siden etableringen 31. januar 2001 målt i referanseporteføljens valutakurv. Fondet kan investeres i selskaper som antas å ha liten negativ innflytelse på miljøet samt i selskaper som oppfyller gitte krav til miljørapportering og miljøstyringssystem. Miljøkravene er basert på analyser fra det britiske konsultentselskapet Ethical Investment Research Service (EIRIS). Avkastningen av Miljøfondet var vel 2 prosentpoeng lavere enn avkastningen av en sammenliknbar portefølje der ingen selskaper er tatt ut etter miljøkriterier. Dette skyldes i hovedsak at sektorene teknologi, media og telekommunikasjon, som har hatt en dårligere kursutvikling enn de tradisjonelle sektorene i perioden, utgjør en større andel av Miljøfondet.

Avkastningen av Petroleumsfondet avhenger i vesentlig grad av de retningslinjer for forvaltningen som fastsettes av Finansdepartementet. Norges Banks bidrag til avkastningen måles løpende ved at resultatet av fondet sammenliknes med referanseporteføljens som Finansdepartementet har definert. I 2001 var avkastningen av Petroleumsfondets ordinære portefølje (ekskl. Miljøfondet) 0,02 prosentpoeng høyere enn referanseporteføljens avkastning. Over den siste fire-årsperioden har den gjennomsnittlige meravkastningen vært på 0,39 prosentpoeng. Transaksjons- og skattekostnader gjør at meravkastningen til Norges Banks portefølje blir noe undervurdert i forhold til referanseporteføljens, særlig i år med store tilførsler til fondet som i 2001.

Forvaltningsavtalen mellom Finansdepartementet og Norges Bank om Petroleumsfondet fastsetter prinsippene for den godtgjøringen Norges Bank skal motta for forvaltningen av Petroleumsfondet. Honoraret for 2001 ble fastsatt i desember 2000, og baserte seg på budsjetterte kostnader ved forvaltningen. I tillegg ble Norges Bank i 2001 godtgjort for den del av honoraret til eksterne forvaltere som fulgte av oppnådd meravkastning.

Norges Banks godtgjøring i 2001 var på 0,101 pst. av den gjennomsnittlige verdien som i henhold til referanseporteføljens kunne plasseres i aksjer, og 0,046 pst. av verdien som kunne plasseres i rentebærende instrumenter. I tillegg fikk Norges Bank godtgjøring til å dekke honorarer til eksterne forvaltere som følger av oppnådd meravkastning. Totalt mottok Norges Bank 372 mill. kroner som godtgjøring i 2001.

Godtgjøringsstrukturen til Norges Bank er fra og med 2002 endret, jf. omtale i St.meld. nr. 1 (2001-2002) Nasjonalbudsjettet 2002. Finansdepartementets godtgjøring skal i henhold til de nye retningslinjene dekke de faktiske forvaltningskostnadene inntil en øvre grense, som for 2002 er satt til 0,10 pst. av fondets gjennomsnittlige markedsverdi. I tillegg til kostnadsdekningen innenfor den øvre grensen godtgjøres Norges Bank for den del av honoraret til eksterne forvaltere som følger av oppnådd meravkastning. Den øvre grensen for godtgjøring er satt på grunnlag av informasjon om hva den type forvaltning Petroleumsfondet har, koster i pensjonsfond av tilsvarende størrelse. Finansdepartementet benytter det kanadiske selskapet Cost Effectiveness Measurement Inc. (CEM) til å utarbeide analysene som ligger til grunn for kostnadssammenlikningene.

For å evaluere Norges Banks forvaltning av Petroleumsfondet benytter Finansdepartementet konsultentselskapet Bacon & Woodrow. Det utarbeides kvartalsvise rapporter om forvaltningen av fondet. For 2001 er avkastningsmålingene i disse rapportene i samsvar med avkastningsmålingen utført av Norges Bank. Årsrapportene fra Bacon & Woodrow er tilgjengelige på internetsidene til Finansdepartementet (www.odin.dep.no/fin).

Petroleumsfondets kapital anslås i denne meldingen å vokse til 776 mrd. kroner ved utgangen av 2002. En har i dette anslaget lagt til grunn referanseporteføljens avkastning i 1. kvartal 2002, samt en forutsetning om 4 pst. realavkastning det resterende av året. Samlet netto overføringer fra statskassen til Petroleumsfondet i løpet av året er anslått til 143,8 mrd. kroner, jf. avsnitt 3.1. Det vises for øvrig til avsnitt 2.2 for en nærmere omtale av forutsetninger om oljepris og statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.

3.5.1.3 Regionvekter for Petroleumsfondet

Formålet med retningslinjene og forvaltningen av Petroleumsfondet er å plassere midlene slik at fondets internasjonale kjøpekraft ivaretas best mulig. Petroleumsfondet har en lang investeringshorisont. Valg av regionfordelingen for fondet bør derfor baseres på vurderinger av fondets avkastning og risiko på lang sikt.

Opprinnelig gjenspeilte valuta- og markedsfordelingen på denne bakgrunn sammensetningen av norsk import. En fordeling i tråd med importvektene vil redusere den risikoen som er knyttet til at det finner sted endringer mellom de valutakursene fondet er investert i.

I Nasjonalbudsjettet 1998 ble det imidlertid også vist til hensyn som tilsier at en ikke utelukkende bør legge importvekter til grunn for landfordelingen. Enkelte forhold trekker i retning av at valutakursrisikoen knyttet til Norges import blir mindre viktig når investeringshorisonten øker. For det første er det rimelig å forutsette at varer som handles internasjonalt, over tid vil ha omtrent samme prisutvikling regnet i felles valuta. For det andre vil risikoen knyttet til eventuelle avvik fra kjøpekraftsparitet begrenses ved at importen kan vris mot de varene som har hatt den gunstigste prisutviklingen. Dette innebærer at en i valg av valuta- og markedsfordeling for Petroleumsfondet kan legge mindre vekt på importvekter.

Det er også viktig at Petroleumsfondets valuta- og markedsfordeling gir en tilstrekkelig spredning av den risikoen som skyldes at aksje- og obligasjonskurser endres. Dette kan gjøres ved å spre investeringene på land hvor kursendringene i liten grad samvarierer. Slik samvariasjon er ofte sterkere mellom land i samme region enn mellom land i ulike regioner, noe som taler for å spre investeringene på ulike regioner i større grad enn det rene importvekter tilsier. Fondets lange investeringshorisont innebærer i tillegg at en bør legge en viss vekt på risiko knyttet til hendelser som naturkatastrofer, teknologiske gjennombrudd, kriger og andre politiske begivenheter. Det er vanskelig å tallfeste sannsynligheter for slike begivenheter, men det er likevel viktig å forholde seg til at slike hendelser kan forekomme. Dette tilsier også at en bør spre investeringene på ulike regioner.

Mesteparten av Norges nasjonalformue består av realkapital og menneskelig kapital, men også olje- og gassressursene i Nordsjøen og våre

fordringer på utlandet gjennom Petroleumsfondet er deler av vår nasjonalformue. En bør se forvaltningen av de ulike delene av denne formuen i sammenheng. I praksis kan det være vanskelig å gjøre dette på en konsistent måte. En bør likevel søke å forvalte Petroleumsfondet slik at avkastningen til fondet ikke samvarierer sterkt med avkastningen til de andre formueskomponentene. Siden de europeiske landene både ligger geografisk nært oss og er lik oss i økonomisk struktur, vil avkastningen på disse investeringene være sterkt korrelert med avkastningen på andre deler av vår nasjonalformue. Det kan tilsi at en større andel av Petroleumsfondet bør plasseres utenfor Europa enn hva tilfellet ville være med en fordeling basert på rene importvekter.

En landfordeling basert på rene importvekter ville videre kunne innebære at fondet ville bli en for dominerende aktør i små markeder som Norge importerer mye fra, særlig i Europa (f.eks. Sverige og Danmark). Aksjeinvesteringene i disse markedene ville kunne føre til at fondet ble sittende med store eierandeler i enkeltbedrifter, noe som ville være i strid med intensjonen om at fondet skal være en finansiell investor. En annen ulempe med å ha store markedsandeler er at markedskursene kan påvirkes dersom en skal kjøpe eller selge betydelige beløp.

På denne bakgrunn ble fondets fordeling mellom Europa, Amerika og Asia fastsatt i 1998 som en kombinasjon mellom importvekter og globale BNP-vekter. I forhold til rene importvekter, fikk Europa en lavere vekt, mens Amerika og Asia ble vektet opp. I forskriften for forvaltningen av Petroleumsfondet ble regionvektene fastsatt som 40-60 pst. i Europa, 30-50 pst. i Amerika og 10-30 pst. i Asia. Referanseporteføljens regionvekter ble samtidig fastsatt til midtpunktene i intervallene, dvs. til hhv. 50 pst. for Europa, 30 pst. for Amerika og 20 pst. for Asia.

Innen de enkelte regionene ble aksjeporteføljen fordelt mellom land etter størrelsen på aksjemarkedene i landene, mens obligasjonsporteføljen ble fordelt etter størrelsen på landenes økonomier (BNP-vekter). Grunnen til at ikke landfordelingen også på obligasjonssiden fulgte størrelsen på obligasjonsmarkedene, var at en ville unngå at fondet automatisk skulle få en økende eksponering mot land med en økende statsgjeld. Når en har inkludert ikke-statsgaranterte obligasjoner i fondets referanseportefølje, veier dette hensynet mindre. Landvektene for obligasjoner bestemmes derfor nå på bakgrunn av obligasjonenes markedskapitaliseringsvekter.

Disse regionvektene for Petroleumsfondet innebar at Petroleumsfondet fikk en høy eksponering mot enkeltutstedere, og særlig mot japanske statsobligasjoner. Det skyldes bl.a. at Japan utgjør nær hele Asia-regionen. Retningslinjer for kredittrisiko i Petroleumsfondet baserer seg på vurderinger fra kredittvurderingsselskapene Moody's og Standard & Poor's. Disse selskapene har nedgradert kredittvurderingen av japansk statsgjeld flere ganger den senere tiden. Japanske statsobligasjoner vurderes imidlertid fortsatt å ha høy kredittverdighet.

Finansdepartementet bestemte i brev til Norges Bank av 9. januar i år å redusere vekten til Asia i fondets referanseportefølje for obligasjonsinvesteringene fra 20 til 10 pst., mens vekten til Amerika og Europa ble justert opp til henholdsvis 35 pst. og 55 pst. Disse justeringene ble foretatt innenfor forskriften.

Etter denne justeringen av vektene og etter at innfasingen av ikke-statsgaranterte obligasjoner er fullført, vil den amerikanske stat være den største enkeltutsteder med en andel på i overkant av 13 pst. Deretter følger den tyske, franske, italienske og japanske stat, hver med rundt seks-syv pst.

Finansdepartementet varslet i brevet av 9. januar til Norges Bank at en tar sikte på å ha en bred gjennomgang av regionvektene for Petroleumsfondet i Revidert nasjonalbudsjett 2002. I brevet het det videre at en i denne gjennomgangen vil vurdere om en bør supplere retningslinjene for kredittrisiko ved for eksempel å sette grenser for eksponering mot enkeltutstedere. I en drøfting av regionvektene på bred basis må en også legge stor vekt på hensynet til fondets markedsrisiko, dvs. valutakursrisiko og risiko for endringer i aksje- og obligasjonskurser. Finansdepartementet ba Norges Bank om innspill til dette arbeidet.

I brev til Finansdepartementet av 10. april har Norges Bank vurdert regionvektene for Petroleumsfondet.

Norges Bank gir i dette brevet uttrykk for at obligasjonsporteføljens referanseportefølje har en hensiktsmessig regionfordeling etter den justeringen som ble foretatt i januar i år. Denne regionfordelingen synes å gi en god diversifikasjon av både markedsrisiko og kredittrisiko. I lys av den kraftige veksten i fondet bør det imidlertid etableres retningslinjer for kredittrisiko som hindrer at eksponeringen mot enkeltutstedere blir for stor.

For aksjer peker Norges Bank på at størrelsen til fondet gjør at det kan være grunner for å legge større vekt på markedsverdivektene ved fastsettelsen av regionvektene. Norges Bank foreslår at vekten i referanseporteføljen for aksjer på 50 pst. for Europa bør videreføres. Norges Bank foreslår videre at man ikke lenger har faste regionvekter mellom Asia og Amerika, men at fordelingen følger markedsverdivektene i disse regionene samlet.

Ved siden av aktivasammensetningen for Petroleumsfondet, er spørsmålet om regionfordeling blant de mest sentrale, strategiske investeringstretningslinjene fondet har. Norges Bank foreslår forholdsvis betydelige endringer i regionfordelingen for Petroleumsfondet. Norges Banks analyse danner et godt grunnlag for departementets vurderinger av spørsmålet. Problemstillingen er imidlertid omfattende, og departementet ønsker å bruke mer tid for å vurdere spørsmålet. Finansdepartementet vil komme tilbake til dette.

3.5.1.4 Uttrekksmekanismen

Det ble i fjor etablert en uttrekksmekanisme for Petroleumsfondet, slik at Finansdepartementet kan utelukke investeringsmuligheter fra fondet hvis slike investeringer kan innebære et brudd på Norges folkerettslige forpliktelser. Norges folkerettslige forpliktelser følger blant annet av konvensjoner Norge er part i. Det ble opprettet et råd som etter anmodning fra Finansdepartementet skal vurdere om fondets plasseringsmuligheter i finansielle instrumenter kan innebære brudd på disse forpliktelsene.

Rådet har vurdert om investeringer i selskapet Singapore Technologies Engineering, som kan være involvert i produksjon av antipersonell landminer, kan innebære et brudd på Norges folkerettslige forpliktelser. Rådet mener at dette kan være tilfelle. Finansdepartementet har på denne bakgrunn utelukket dette selskapet fra fondets investeringsunivers. Finansdepartementet vil

undersøke om Petroleumsfondet kan ha eierandeler også i andre selskaper som produserer antipersonell landminer. Bestemmelsene i konvensjonene om kjemiske og biologiske våpen kan tilsa at også eventuelle investeringer i slike virksomheter vil kunne innebære brudd på folkeretten. Så langt det er mulig vil det bli lagt opp til å undersøke systematisk om Petroleumsfondet er investert i selskaper som produserer slike våpen.

Rådet har også fått i oppdrag å vurdere om investeringer i regi av Petroleumsfondet kan innebære brudd på våre folkerettslige forpliktelser når det gjelder menneskerettigheter. Brev av 22. mars fra rådet følger vedlagt. Rådet mener investeringer av Petroleumsfondet i utenlandske bedrifter i utgangspunktet ikke vil utgjøre et brudd på forpliktelsene etter menneskerettighetskonvensjoner. Rådet skriver bl.a.:

«Petroleumsfondets Folkerettsråd vil etter dette konkludere med at det generelle utgangspunktet er at statene kun har ansvar for menneskerettighetsoppfyllelse der hvor de selv har jurisdiksjon. Jurisdiksjonsbegrepet er i all hovedsak territorielt. Statene har derfor ikke plikt etter menneskerettighetskonvensjonene til å bidra til gjennomføringen av menneskerettigheter i andre stater. Forpliktelsene etter menneskerettighetskonvensjonene innebærer heller ikke at stater har plikt til å unnlate å medvirke til andre staters menneskerettighetsbrudd. Investeringer av Petroleumsfondet i utenlandske bedrifter vil derfor i utgangspunktet ikke utgjøre brudd på forpliktelsene etter menneskerettighetskonvensjoner.»

Rådet trekker imidlertid fram enkelte bestemmelser som pålegger partene en særlig aktivitetsplikt:

«Den ovennevnte hovedregel om at menneskerettighetsforpliktelser er avgrenset til egen jurisdiksjon kan i visse tilfeller tenkes å bli noe modifisert. Enkelte menneskerettighetskonvensjoner inneholder særlige bestemmelser som tilsier at statenes forpliktelser strekker seg lengre enn det som er hovedregelen. Dette kan være bestemmelser som pålegger statene å bidra til internasjonalt samarbeid for å bekjempe f.eks. seksuell utnyttelse av barn (FNs konvensjon om barns rettigheter, av 20. november 1989, artikkel 34), eller barnearbeid (ILO-konvensjon 182 av 17. juni 1999 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid, artikkel 8). Når statene er pålagt en plikt til å delta i internasjonalt samarbeid for å bekjempe noe, vil det kunne gjøres gjeldende at det stemmer dårlig overens med denne forpliktelsen hvis den samme staten skulle stille kapital til disposisjon for bedrifter som er involvert i produksjon eller annen virksomhet som man har påtatt seg å bekjempe.»

Rådet skriver om aktivitetsplikten i barnekonvensjonens artikkel 34 og 35:

«Det som skiller disse bestemmelsene fra de andre bestemmelser i konvensjonen, er pålegget om å treffe ikke bare nasjonale, men også bilaterale og multilaterale tiltak. Med multilaterale tiltak må man i denne sammenheng anta at det menes internasjonalt mellomstatlig samarbeid for å bekjempe og forhindre bl.a. alle former for seksuell utnyttelse av barn. Partene har altså en folkerettslig plikt til å «treffe tiltak», det vil si en aktivitetsplikt. Etter ordlyden vil passivitet på dette punktet i teorien altså kunne betraktes som brudd på konvensjonen. I realiteten vil det imidlertid være svært vanskelig å påpeke konkrete brudd på aktivitetsplikten fordi den i seg selv er så uklar. Konvensjo-

nen gir anvisning på at statene skal treffe «alle *nødvendigen* nasjonale, bilaterale og multilaterale tiltak» for å hindre seksuell utnyttelse av barn i ulike sammenhenger (vår utheving). Det må antas at det i stor grad er opp til statene selv å avgjøre hvilke nasjonale tiltak som til enhver tid er nødvendige eller mest hensiktsmessige for å bekjempe barneprostitusjon m.v. Dette gjelder også de ulike formene for multilateralt samarbeid som det vises til i bestemmelsen. Det er ingen anvisninger på hva dette samarbeidet skal bestå i. Når aktivitetsplikten er såvidt uklar, vil det etter forholdene være vanskelig å påpeke konkrete brudd på disse bestemmelsene. Så vidt Rådet kjenner til, har ikke Barnekonvensjonens overvåkningsorgan (Barnekomiteen) hittil påtalt brudd etter bestemmelsene.

Det *rettslige* utgangspunktet er likevel at ren passivitet fra statenes side vil kunne utgjøre brudd på artikkel 34 og 35. Faktisk motarbeiding av konvensjonens formål gjennom f.eks. investeringer i selskaper som er involvert i produksjon av barneporno e.l. vil derfor kunne sies å harmonere svært dårlig med bestemmelsene. Spørsmålet er om en slik mangel på harmoni vil kunne utgjøre et konvensjonsbrudd. I henhold til Wienkonvensjonen om traktater, artikkel 31, skal en traktat tolkes i samsvar med *ordlyden*. Man skal derfor være svært tilbakeholden med utvidende fortolkninger av traktattekster. At *passivitet* på det multilaterale plan kan være forbudt, betyr ikke at man fra det kan slutte at visse former for konvensjonsundergravende aktivitet i utlandet også må være forbudt.

Imidlertid skal man i henhold til samme bestemmelse i Wienkonvensjonen også tolke traktaten i overensstemmelse med traktatens *gjenstand og formål*. Dette trekker naturligvis i retning av å innfortolke et pålegg om ikke aktivt å motarbeide konvensjonens formål gjennom å tjene penger på konvensjonsstridige tiltak i andre land. Det er tvilsomt om slike formålsbetraktninger alene kan føre til konstatering av rettsbrudd når det ikke ellers objektivt foreligger brudd på en konvensjonsforpliktelse. Det må imidlertid legges til grunn at aktivitetspliktsbestemmelsen er noe mer enn en ren formålsbestemmelse.»

Rådet skriver videre om barnekonvensjonens artikkel 34 og 35:

«Rådet finner det etter dette svært lite sannsynlig at investeringer gjennom Petroleumsfondet vil føre til at det konstateres brudd på artikkel 34 eller 35 i Barnekonvensjonen. Konvensjonen sier som nevnt ingenting om at konvensjonspartene plikter å unnlate å medvirke til andre staters menneskerettsbrudd. Likevel er det vanskelig å kategorisk avvise at finansiering av aktiviteter som strider mot aktivitetspliktsformål *kan* hevdes å utgjøre brudd på konvensjonen. Det er ikke utenkelig at Barnekomiteen vil kunne komme til å avgi uttalelser som går langt i retning av å konstatere brudd på artikkel 34 eller 35 for en stat hvis det kunne godtgjøres at den aktuelle staten faktisk bidro til finansiering av f.eks. barnepornografi.

Selv om en investering ikke nødvendigvis utgjør konvensjonsbrudd, vil investeringer som strider mot aktivitetspliktsformål konstituere en lite lojal oppfølging av konvensjonen. Slike betraktninger vil kunne utgjøre et rettslig argument mot å foreta investeringer i selskaper som driver aktivitet som fører til seksuell utnyttelse av barn. Bestemmelsen om internasjonal samarbeidsplikt sammen med konvensjonens formål bør derfor tas i betraktning av Finansdepartementet i en eventuell helhetsvurdering av hvorvidt enkelte investeringsobjekter bør trekkes ut av Petroleumsfondets investeringsunivers.»

Rådet konkluderer med at investeringer av Petroleumsfondet i utenlandske bedrifter i utgangspunktet ikke vil utgjøre brudd på forpliktelsene etter menneskerettighetskonvensjoner. Enkelte konvensjoner inneholder særskilte regler om aktivitetsplikt i internasjonalt samarbeid for å fremme konvensjonens formål. Rådet skriver at det finnes få holdepunkter for å anta at investeringer i utenlandske selskaper som medvirker til konvensjonsstridige formål vil kunne komme til å bli klassifisert som brudd på aktivitetsplikten. Imidlertid kan det ikke utelukkes at f.eks. internasjonale overvåkningsorganer i særlige tilfeller vil kunne komme til en slik konklusjon. Regjeringen vil følge opp dette. Finansdepartementet vil så langt det er mulig undersøke systematisk om det finnes selskaper i Petroleumsfondet med virksomhet som er i strid med de menneskerettighetskonvensjonene folkerettsrådet har påpekt som pålegger statene en særskilt aktivitetsplikt. Selskaper som eventuelt vil bli identifisert, vil bli behandlet innenfor de etablerte prosedyrene for uttrekksmekanismen. Finansdepartementet vil vurdere hvert enkelt selskap, bl.a. basert på en vurdering fra det folkerettslige rådet for Petroleumsfondet.

Uttrekksmekanismen er juridisk forankret i folkeretten. Stortingsrepresentant Øystein Djupedal foreslo i brev av 12. april 2002 til Statsministeren å endre forskriften for forvaltning av Statens petroleumsfond slik at Finansdepartementet også kan endre fondets investeringsmuligheter ved å utelukke selskaper med virksomhet som «kan være i strid med offisiell norsk utenrikspolitikk». Stortingsrepresentant Djupedal viste spesielt til selskaper som produserer klasebomber i denne sammenhengen. Regjeringen støtter aktivt internasjonalt arbeid som kan lede fram til et forbud mot klasebomber i tråd med Stortingets vedtak. Utenriksministeren gjorde 4. mars i år rede for status for dette arbeidet for Stortinget.

Det er ingen internasjonal konvensjon om klasebomber. Stortingsrepresentant Djupedals forslag innebærer således at en beveger seg bort fra den juridiske forankringen for uttrekksmekanismen. Det å knytte uttrekksmekanismen til norsk utenrikspolitikk ville ikke gi en klar avgrensing og være svært vanskelig å praktisere. Innføring av slike retningslinjer har blitt drøftet og avvist flere ganger i Stortinget. Det er da blant annet blitt lagt vekt på:

- Fondet plasseres i land og selskaper Norge har omfattende samhandel med, og er underlagt de generelle retningslinjene utenrikspolitikken legger for økonomisk samkvem med omverdenen. På samme måte som statens øvrige økonomiske samkvem med andre land bygger Petroleumsfondets investeringer på at selskaper forholder seg til hjemlandets lover og regler.
- Statens petroleumsfond er et finanspolitisk styringsredskap for å synliggjøre bruken av petroleumsinntektene og å sette til side en stor del av de løpende inntektene for å dekke framtidige utgifter. Siktemålet med fondets plasseringer er å oppnå høy avkastning med moderat risiko. En bør være varsom med å anvende Statens petroleumsfond som et aktivt virkemiddel til å fremme andre mål enn å sikre statens og fellesskapets finansielle sparing.
- Staten er en betydelig eier i norsk næringsliv, enten direkte eller gjennom bl.a. Folketrygdfondet. Det bør være konsistens i praktiseringen av etiske retningslinjer på alle statens områder. Det bør således være like standarder for statens eierskap innenlands og utenlands gjennom Petroleumsfondet. Dersom det gjaldt andre retningslinjer for Petroleumsfondet, ville en kunne oppleve at staten kjøper varer og tjenester fra selskaper som ville

være utestengt fra Petroleumsfondets portefølje, eller at norske selskaper med statlig eierandel ville være involvert med selskaper som Petroleumsfondet ikke kunne investere i.

- Det ville være vanskelig å finne en egnet avgrensning for hvilke aktiviteter som eventuelt skulle omfattes av regler som på forhånd begrenser fondets investeringsmuligheter. Selv om en velger ett eller flere kriterier, vil det likevel kunne trekkes fram kritikkverdige forhold om enkeltbedrifter. Videre ville det være vanskelig å komme fram til kriterier som er objektive og behandler alle selskaper likt. Virksomheter i ulike deler av næringslivet er sterkt innvevd i hverandre.

Regjeringen mener på denne bakgrunn at man må være varsom med å etablere regler om å utelukke selskaper fra Petroleumsfondet løsrevet fra folkeretten. Slike retningslinjer vil være svært vanskelig å praktisere. Det vil ikke være mulig å finne klart avgrensede og objektive kriterier, og eventuelle beslutninger ville i stor grad måtte baseres på skjønn. Slike regler ville videre lett medføre inkonsistens i forhold til annen statlig virksomhet. Uansett hva slags kriterier man skulle velge, vil det kunne trekkes fram kritikkverdige forhold som angår enkeltbedrifter i fondets portefølje. Regjeringen vil på dette grunnlag holde fast på at uttrekksmekanismen for Petroleumsfondet skal være forankret i våre folkerettslige forpliktelser.

3.5.2 Folketrygdfondet

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

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

I henhold til ny folketrygdlov § 23-11, fjerde ledd, gir Stortinget bestemmelser om Folketrygdfondet. Gjeldende «Regler for administrasjon av Folketrygdfondet og om forvaltning av midlene, revisjon mv.» ble fastsatt av Stortinget 20. juni 1997. Det gis her bl.a. bestemmelser om hvordan midlene kan anbringes, om ansettelse av personale og om avgivelse av beretning om Folketrygdfondets virksomhet.

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

Folketrygdfondets kapital utgjorde 133,7 mrd. kroner målt til markedsverdi ved utgangen av 2001. Av dette utgjorde plasseringer i egenkapitalinstrumenter 24 mrd. kroner, som tilsvarer 18,5 pst. av markedsverdien av de samlede plasseringene. I overkant av 60 pst. av fondets verdipapirportefølje er

plassert i stats- og statsgaranterte instrumenter, og av dette utgjør kontolån til staten det meste.

Folketrygdfondet oppnådde en avkastningsrate på 4,1 pst. i 2001. Avkastningen for fondets egenkapitalplasseringer var på -9,6 pst., mens renteplasseringene hadde en avkastning på 6,7 pst. Over de siste fire årene har fondet hatt en gjennomsnittlig årlig, nominell avkastning på totalkapitalen på 4,7 pst. Det vil bli gitt en nærmere omtale av resultatene for Folketrygdfondet i Kredittmeldinga 2001 som legges fram til høsten.

I medhold av § 9 i retningslinjene kan Kongen gi nærmere regler om fondsforvaltningen. Denne adgangen er ved kgl. res. av 17. januar 1992 delegert til Finansdepartementet. For 2002 har Finansdepartementet fastsatt en øvre ramme på 1,5 mrd. kroner for Folketrygdfondets samlede beholdningssøking av private og kommunale obligasjoner og sertifikater (uten statsgaranti), bankinnskudd og aksjer mv. Øvrig plasseringsøking skal skje i stats- og statsgaranterte papirer eller som kontolån til statskassen.

I forbindelse med refinansieringen av Kværner ASA høsten 2001 ble det satt som betingelse for å få tilført ny egenkapital at selskapets eksisterende gjeld ble restrukturert. Dette innebar at Kværners eksisterende gjeld på om lag 8,6 mrd. kroner ble delt i et ordinært lån på ca. 4,1 mrd. kroner og et ansvarlig lån på ca. 4,5 mrd. kroner. Begge lånene er i ettertid blitt børsnotert. Deler av Folketrygdfondets lån til Kværner ble i denne forbindelse omgjort til et ansvarlig lån pålydende ca. 390 mill. kroner. Folketrygdfondets reglement gir ikke eksplisitt anledning til å investere i ansvarlige lån. På denne bakgrunn ba Folketrygdfondet i brev av 2. januar 2002 om en midlertidig dispensasjon fra nevnte reglement. Folketrygdfondets reglement vedtas av Stortinget, og Finansdepartementet har ikke myndighet til å gi slik midlertidig dispensasjon. Finansdepartementet har på denne bakgrunn fremmet forslag om at § 9 i reglementet for Folketrygdfondet endres slik at Kongen gis myndighet til å dispensere fra reglementets § 5 i særlige tilfeller, jf. St.prp. nr. 52 (2001-2002) som ble lagt fram 22. mars i år.

Hvis forslaget til endring av reglementet får tilslutning i Stortinget, tas det sikte på å gi Folketrygdfondet midlertidig dispensasjon til å beholde det ansvarlige lånet til Kværner. Folketrygdfondet får ikke en utvidet plasseringssadgang med den foreslåtte endringen i reglementet, men Kongen gis mulighet for å dispensere i særlige tilfeller. Omstendighetene rundt den aktuelle saken gjorde at fondet ba om en dispensasjon etter at det ansvarlige lånet var gitt. Folketrygdfondet skrev i brevet av 2. januar 2002 at dersom obligasjonseierne ikke aksepterte den foreslåtte refinansieringspakken, ville selskapet melde oppbud. Det framstod derfor som lite aktuelt for fondet å gå i mot forslaget. Finansdepartementet er innforstått med dette. Det forutsettes imidlertid at dette var et unntakstilfelle. Dersom det senere skulle oppstå behov for dispensasjon fra reglementet, legger departementet til grunn at Folketrygdfondet ber om dette på forhånd. Finansdepartementet vil behandle eventuelle forespørsler fra sak til sak.

Folketrygdfondet skal ut fra retningslinjer fastsatt av Stortinget opptre som en finansiell investor, og investere på bakgrunn av forventet avkastning og risiko. Ved behandlingen av St. prp. nr. 61 (1999-2000) Omprioriteringer og

tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000 vedtok Stortinget følgende tilføyelse til § 5, første ledd i reglementet for Folketrygdfondet:

«Styret skal påse at det er etablert et betryggende risikostyringssystem for fondets forvaltning.»

Reglementet for Folketrygdfondet angir at øvre grense for eierandel i enkelt-selskaper er 15 pst. av selskapskapitalen. Reglementet inneholder ikke eksplisitte krav til øvre grense for fondets samlede engasjement i enkelt-selskaper der også obligasjoner er medregnet. Det kan være vanskelig å definere en slik øvre grense for samlet eksponering i enkelt-selskaper, ettersom det er vanskelig å veie sammen ulike plasseringstyper på en enkel måte. I omtalen av risikostyringssystemet for fondet er det i budsjett dokumenter bl.a. blitt pekt på behovet for å etablere referanseporteføljer for fondets plasseringer og risikorammer for avvik fra referanseporteføljene. Finansdepartementet legger til grunn at også retningslinjer om kredittrisiko og diversifisering omfattes av den generelle bestemmelsen i reglementet om at det er etablert et betryggende risikostyringssystem for fondets forvaltning. Finansdepartementet har tatt dette opp med fondet. Folketrygdfondet er i ferd med å revidere interne retningslinjer på området, og vil komme tilbake til Finansdepartementet om dette senere.

Folketrygdfondet har i brev til Finansdepartementet av 17. januar 2002 bedt om utvidet plasseringsadgang på enkelte områder. Fondet ber om at adgangen til å investere i Danmark, Finland og Sverige utvides til å kunne utgjøre inntil 5 pst. av fondets samlede kapital. Fondet kan i dag plassere inntil 1 pst. av samlet kapital i aksjer i disse landene. Folketrygdfondet ber i denne sammenhengen også om at øvre grense for eierandel i enkelt-selskaper utvides fra 0,5 til 5 pst. av selskapskapitalen i disse landene. Fondet ber videre om å få adgang til å plassere i unoterte norske selskaper innenfor en ramme på 2,5 pst. av fondets kapital.

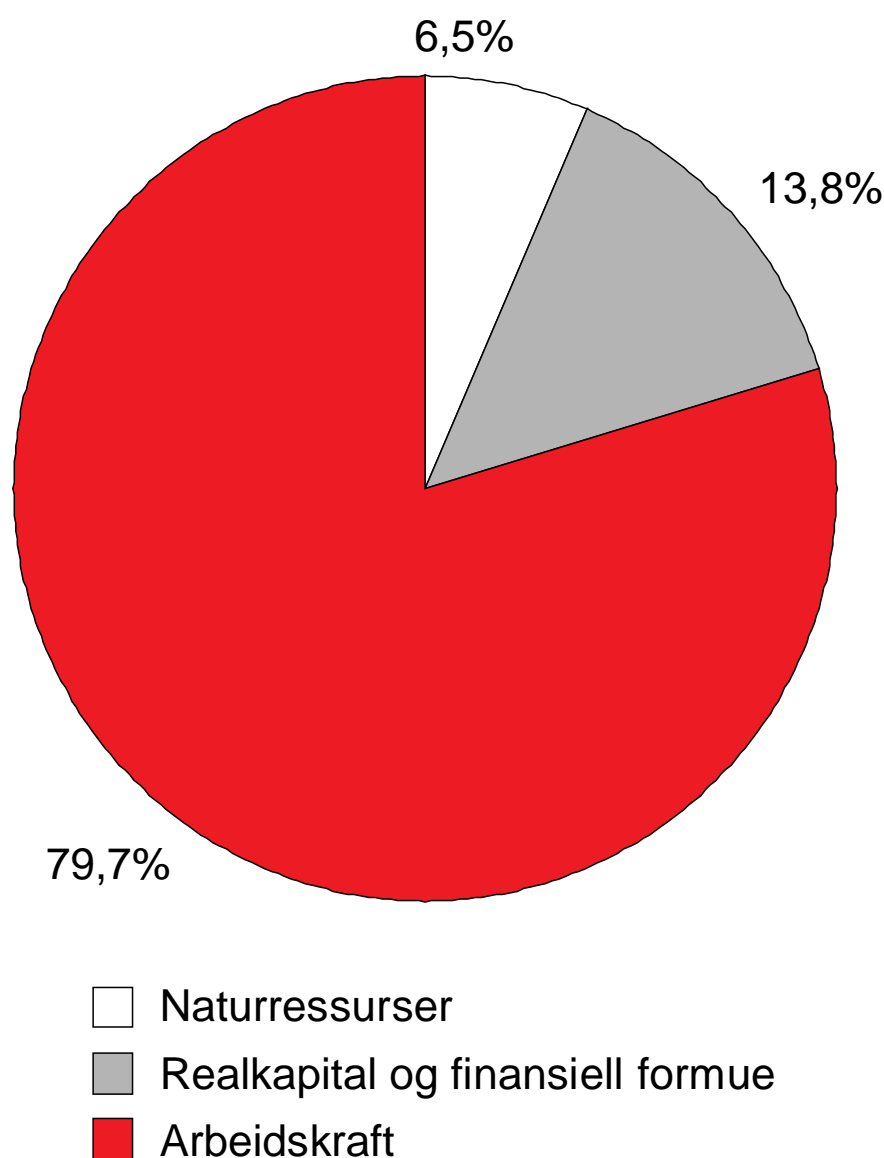
I behandlingen av Folketrygdfondets brev er det behov for mer informasjon fra fondet på enkelte punkter. Finansdepartementet er i dialog med fondet om dette. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med en vurdering av de problemstillinger som Folketrygdfondet tar opp.

3.6 Sysselsettings- og inntektspolitikken

Arbeidsstyrken er vår viktigste ressurs. En høy framtidig verdiskaping krever at yrkesdeltakelsen er høy, at arbeidstakerne er godt kvalifiserte og at arbeidsmarkedet fungerer effektivt. *Sysselsettingspolitikken* skal bidra til at disse målene nås.

Betydningen av en stor og velkvalifisert arbeidsstyrke illustreres ved at verdien av vår menneskelige kapital er anslått til å være rundt 13 ganger høyere enn petroleumsformuen, jf. figur 3.8. Det betyr at en varig reduksjon av arbeidsstyrken med 7 pst., for eksempel gjennom lavere avgangsalder eller kortere arbeidstid, vil redusere vår framtidige verdiskaping like mye som om hele petroleumsformuen ble borte.

Nasjonalformuen etter ulike typer ressurser 1997



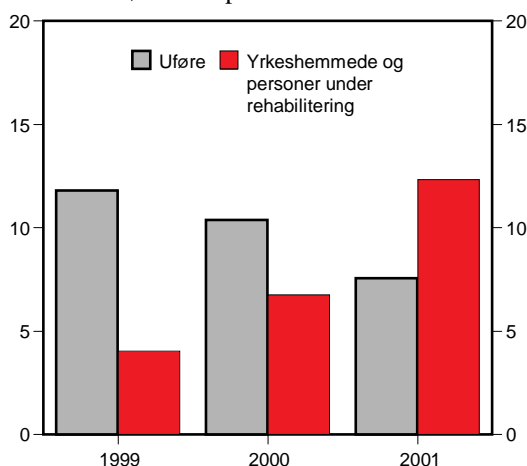
Figur 3.8 Nasjonalformuen etter ulike typer ressurser. 1997

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

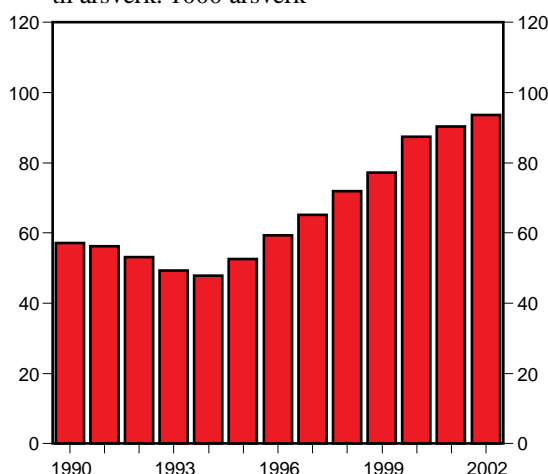
Det er i denne sammenheng urovekkende at det siden begynnelsen av 1990-tallet har funnet sted en sterk økning i avgangen fra arbeidsmarkedet i form av tidligpensjonering og uføretrygging, samt at sykefraværet har vokst kraftig. Selv om antallet uførepensjonister har vist en noe lavere vekst de siste årene, har antallet personer på andre trygdeordninger (attføring og rehabilitering) økt sterkt, jf. figur 3.9A.

Utviklingen i utvalgte ordninger som påvirker tilgangen på arbeidskraft

A. Antall personer på uføretrygd, attføring og rehabilitering. Gjennomsnittlig vekst fra året før. 1000 personer



B. Sykefravær (i trygdeperioden) omregnet til årsverk. 1000 årsverk



Figur 3.9 Utviklingen i utvalgte ordninger som påvirker tilgangen på arbeidskraft

Kilde: Rikstrygdeverket, Aetat og Finansdepartementet.

For å redusere sykefraværet og tidligavgangen fra arbeidsmarkedet til bl.a. uføretrygd inngikk regjeringen Stoltenberg i begynnelsen av oktober 2001 en 4-årig intensjonsavtale med partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv, jf. omtale i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002).

Målsettingen med avtalen er å redusere sykefraværet og tidligavgangen fra arbeidsmarkedet og få flere personer med redusert funksjonsevne tilbake i arbeid. Regjeringen mener at det er viktig å få flere uføre og yrkeshemmede tilbake til arbeidsstyrken samtidig som tilstrømmingen av nye tilfeller inn i uførepensjonsordningen må reduseres. Myndighetene har i samarbeid med

partene i arbeidslivet iverksatt en rekke tiltak, bl.a. en planlagt informasjonsskampanje, for å bidra til at målene i avtalen nås.

Sykefraværet har imidlertid fortsatt å øke siden avtalen ble undertegnet. I 4. kvartal 2001 var sykefraværet ifølge SSBs sykefraværstatistikk 6,5 pst. høyere enn i 4. kvartal 2000. Det trygdefinansierte sykefraværet anslås i denne meldingen å øke med 3 pst. fra 2001 til 2002. Dette tilsvarer om lag 3000 årsverk, jf. figur 3.9B. Regjeringen vil følge utviklingen på dette området nøye. Avtalen skal evalueres etter 2. kvartal 2003. Dersom målene for redusert fravær ikke nås, vil en måtte vurdere innstramminger i regelverket for sykepengene.

I tråd med intensjonsavtalen har Regjeringen intensivert arbeidet med å reaktivisere uføre samtidig som en har skjerpet kravet til attføring før uførepensjon kan innvilges. Dette har bidratt til at antallet yrkeshemmede registrert i Aetat har økt med om lag 20 pst. de to siste årene. For å møte den økte tilstrømmingen og tilby målrettede tiltak ble bevilgningen til spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede på kapittel 1592 økt med 250 mill. kroner, svarende til om lag 1750 tiltaksplasser, i budsjettet for 2002 sammenliknet med 2001-budsjettet. Så langt i 2002 ligger imidlertid Aetat noe under måltallet i forhold til å trappe opp tiltaksplassene for yrkeshemmede. For å bidra til bedre måloppnåelse og mer effektiv ressursbruk tar Aetat sikte på å øke sine kjøp av eksterne tjenester innenfor gjeldende bevilgning og regelverk. Aetat kjøper i dag nær alle tiltaksplasser fra eksterne leverandører. Etaten vil i større grad også kjøpe tjenester som for eksempel avklaring/veiledning, motivering og jobbsøkningsaktiviteter fra eksterne leverandører.

For å redusere antallet yrkeshemmede som venter på avklaring i forhold til attføringstiltak, foreslår Regjeringen å sette i verk en forsøksordning i andre halvår hvor Aetat mottar et fast beløp pr. avklaring utover budsjettet ramme, jf. omtale i St.prp. nr. 63 (2001-2002). Forslaget har sammenheng med at ventetiden for yrkeshemmede, før de får plass på tiltak, har økt gjennom 1. halvår. Det foreslås at forsøket finansieres over kapittel 1592 Spesielle arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede.

Regelverket for attføringsytelser ble fra årsskiftet endret for bl.a. å understreke at ytelsene til yrkesrettet attføring er korttidsytelser, og at målet for attføringen er å få mottakerne av ytelsen tilbake til arbeidslivet. Samtidig var det behov for et enklere regelverk som er lettere å forstå for den enkelte stønadsmottaker. Sammen med innføringen av nytt saksbehandlingssystem i Aetat har innføringen av nytt regelverk og nye rutiner knyttet til dette regelverket i en overgangsfase bidratt til betydelig merarbeid i etaten knyttet til yrkesrettet attføring. Dette har bidratt til forsinkede utbetalinger av attføringsytelser. For å yte bedre og raskere service til Aetats brukere er det foreslått å styrke bevilgningen til Aetat med 15 mill. kroner i inneværende år mot en tilsvarende inndekning under de ordinære arbeidsmarkedstiltakene. Dette innebærer at disse tiltakene reduseres med om lag 150 plasser på årsbasis.

En stor andel av de registrerte yrkeshemmede i Aetat vil motta ytelse under folketrygdens bevilgning til yrkesrettet attføring. Hittil i år har tilstrømmingen av attføringspengemottakere vært større enn forventet. Bevilgningen til yrkesrettet attføring foreslås økt med 200 mill. kroner.

For å få flere yrkeshemmede og langtidsledige i jobb settes det i gang forsøk med konkurranse om arbeidsformidling av personer som krever ekstra tilrettelegging og oppfølging i arbeidsmarkedet i første halvår 2002. Forsøket innebærer blant annet at en tar i bruk flere typer tiltak og tiltakstilbydere.

Målrettet formidlingsbistand er sentrale oppgaver for arbeidsmarkedsetaten. Til tross for lav arbeidsledighet og mangel på arbeidskraft i flere sektorer har enkelte grupper vansker med å få fotfeste i arbeidsmarkedet. *De ordinære arbeidsmarkedstiltakene* settes derfor i første rekke inn overfor ungdom, innvandrere og langtidsledige som har behov for kvalifisering og arbeidstrening for å komme i ordinært arbeid. Vedtatt budsjett gir rom for 8200 plasser under de ordinære arbeidsmarkedstiltakene som gjennomsnitt for inneværende år. Den forventede utviklingen på arbeidsmarkedet, med om lag uendret ledighet og en vekst i sysselsettingen om lag på nivå med veksten i arbeidsstyrken, tilsier at en holder fast ved bevilgningen til ordinære arbeidsmarkedstiltak.

I Ot.prp. nr. 70 (2001-2002) foreslo Regjeringen endringer i sysselsettingslovens bestemmelser om *organisering av Aetat*. De foreslåtte endringene, som bl.a. består i delegasjon av større myndighet til arbeidsdirektøren i organisatoriske spørsmål, innebærer at Aetat får større frihet til å organisere seg på en effektiv og hensiktsmessig måte. Dette vil kunne gi rom for overføring av ressurser fra administrasjon til brukerrettede oppgaver.

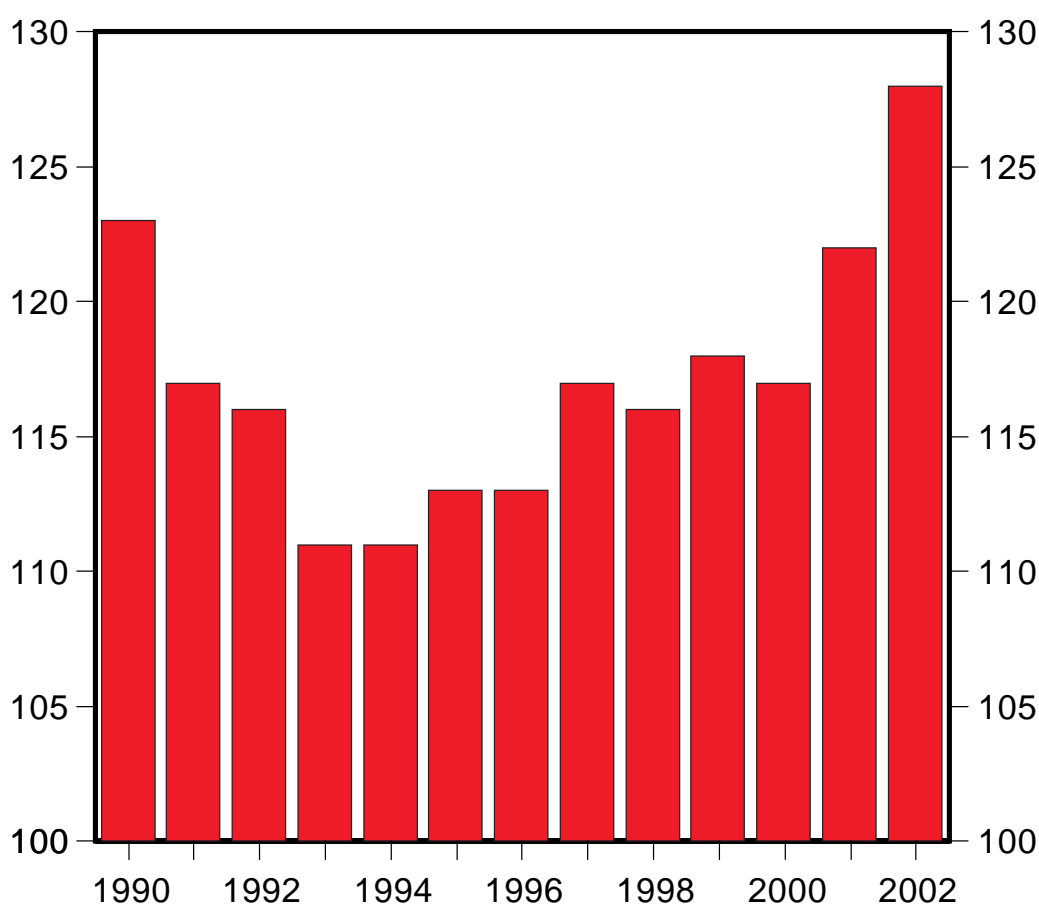
For å stimulere tilbudet av arbeidskraft er det foretatt forenklinger i *utlendingslovgivningens* som gjør det lettere å rekruttere faglært arbeidskraft fra land utenfor EØS-området til Norge. Regelverksendringene trådte i kraft 1. januar 2002. Endringene omfatter blant annet innføring av jobbsøkervisum for personer med dokumentert fagutdannelse, lettelse i adgangen til å fremme søknad om arbeidstillatelse fra riket og forenkling i reglene om foreløpig arbeidstillatelse. Det er i tillegg innført en kvote på 5000 personer som kan få spesialistarbeidstillatelse uten en særskilt arbeidsmarkedsmessig vurdering for inneværende år. I 1. kvartal 2002 fikk 359 personer arbeidstillatelse under denne ordningen.

For å bidra til et mer fleksibelt arbeidsmarked har Arbeids- og administrasjonsdepartementet, i tråd med Sem-erklæringen, sendt ut på høring et forslag om endring av arbeidsmiljølovens bestemmelser om *overtid og stillingsvernet for toppledere med etterlønnskontrakter*.

I høringsbrevet foreslås det å oppheve dagens rammer for tillatt overtid for én uke og fire sammenhengende uker. Disse reglene foreslås avløst av en generell regel om gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid (inkludert overtid) på 48 timer regnet over en periode på 4 måneder. Etter avtale med tillitsvalgt kan perioden for gjennomsnittsberegning av ukentlig arbeidstid forlenges til ett år. Det foreslås videre å innføre adgang til å inngå avtale med den enkelt arbeidstaker om overtid på inntil 400 timer pr. kalenderår. På samme måte som i dag vil imidlertid arbeidsgiver ikke kunne pålegge overtid utover 200 timer. I tråd med dette forslaget blir dagens adgang til å inngå avtale med tillitsvalgte om utvidet overtid, dvs. fra 200 til 300 timer, samt Arbeidstilsynets adgang til å gi dispensasjon for overtid opptil 400 timer, overflødige. Forslaget vil kunne bidra til økt fleksibilitet samtidig som det øker innflytelsen for arbeidstakerne over egen arbeidstid.

Regjeringen foreslår i høringsbrevet at toppledere med etterlønnsavtaler unntas stillingsvernsreglene i arbeidsmiljøloven. Bakgrunnen er tendensen i retning av at toppledere som ikke er fornøyd med sine avtaler, har brukt stillingsvernsreglene og risikoen for å føre bedriften inn i langvarige og kostbare prosesser som pressmiddel overfor selskapets styre for å forhandle fram økt kompensasjon. Etter Regjerings syn vil en opphevelse av stillingsvernet kunne bidra til å demme opp for denne utviklingen.

Lønnskostnader for industriarbeidere



Figur 3.10 Lønnskostnader for industriarbeidere i Norge i forhold til handelspartnerne. Felles valuta. Indeks Norges handelspartnere=100

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

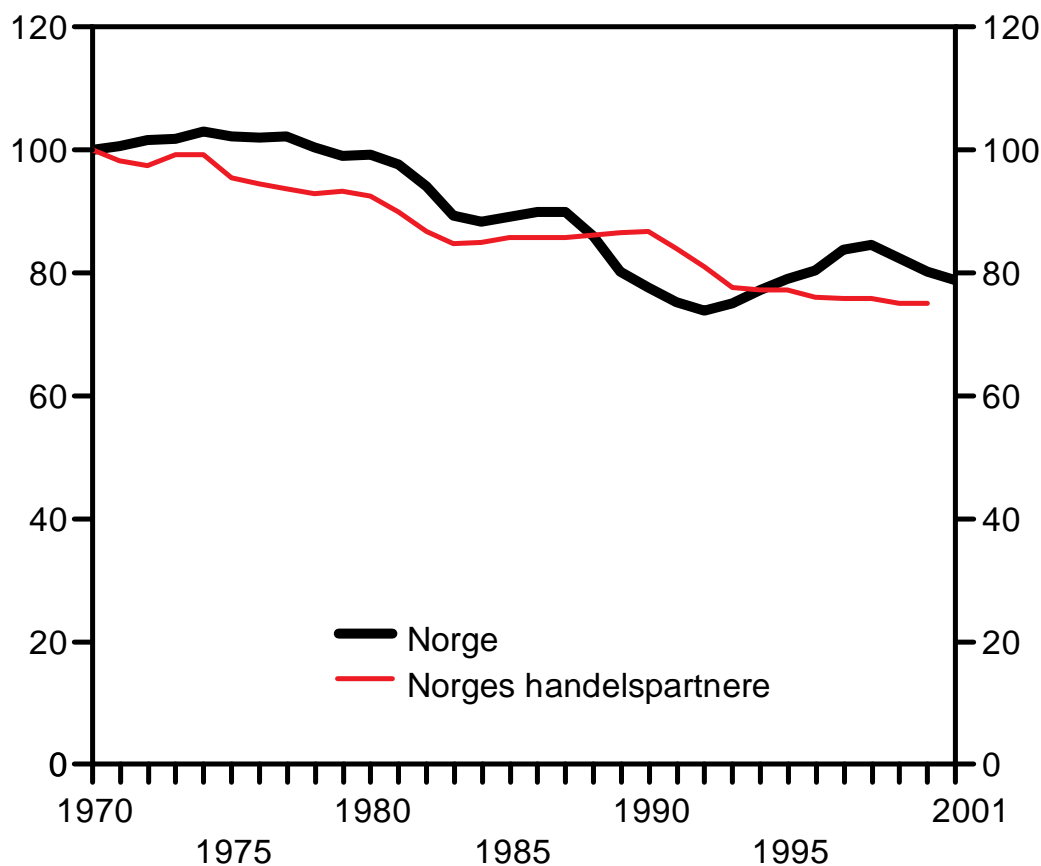
En sterk, konkurranseutsatt sektor er en nødvendig forutsetning for å få til god vekst og en langsiktig balansert utvikling i norsk økonomi. Det *inntektspolitiske samarbeids*sikter mot å skape forståelse for at kostnadsveksten i Norge ikke bør komme ut av kurs i forhold til våre handelspartnere slik at arbeidsvilkårene for konkurranseutsatt sektor blir sterkt svekket. Dersom forskjellen i kostnadsnivå mellom Norge og våre konkurrentland blir for stor, vil dette over tid svekke mulighetene til å holde høy sysselsetting og lav ledighet.

Gjennomføring av de enkelte inntektsoppgjørene er imidlertid partenes ansvar.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene har anslått den gjennomsnittlige årslønnsveksten fra 2000 til 2001 for alle grupper under ett til 4,8 pst., svarende til 4,6 pst. når det særskilte oppgjøret i skoleverket holdes utenom. I tillegg kommer virkningen av utvidet ferie slik at timelønnskostnadene i industrien økte med 5,5 pst. i 2001. Til sammenlikning er lønnskostnadsveksten hos våre handelspartnere i fjor anslått til 3,8 pst.

Årets inntektsoppgjør gjennomføres forbundsvist i LO/NHO-området. Hovedvekten av tariffområdene innen LO/NHO-området hadde forhandlet ferdig ved utgangen av april. En del av oppgjørene gikk til mekling, bl.a. for verkstedoverenskomsten og bygg- og anleggssektoren, før partene kom til enighet. Forhandlingsresultatet i verkstedoverenskomsten og bygg- og anleggssektoren ble godkjent i uravstemning 30. april. I hotell og restaurantområdet endte forhandlingene med streik. I andre oppgjør i LO/NHO-området kom en fram til avtaler gjennom forhandlinger uten bruk av mekling. Området handel og kontor har kommet fram til anbefalte forhandlingsresultater både med HSH og Samfo. I bank- og forsikringsvirksomhet foreligger det også et anbefalt forhandlingsresultat.

Syssetting i industrien



Figur 3.11 Sysselsetting i industrien. Indeks 1970=100

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

I offentlig sektor kom partene til enighet i det statlige tariffområdet, mens oppgjøret i det kommunale tariffområdet gikk til mekling etter at alle organisasjonene, unntatt Akademikerne, brøt forhandlingene. Akademikerne inngikk en ny tariffavtale med KS som innebærer at all lønnsfastsettelse skal foregå lokalt. I staten ble en betydelig andel av den økonomiske rammen satt av til lokale forhandlinger, samtidig som det generelle tillegget i stor grad ble gitt som et prosentvis tillegg. I NAVO-området, der sykehusene inngår for første gang, er forhandlingene ennå ikke avsluttet.

I denne meldingen anslås årslønnsveksten fra 2001 til 2002 til om lag 5 pst. når de særskilte tilleggene for lærerne holdes utenom. Avtalen med lærerne bidrar isolert sett til å øke årslønnsveksten for lønnstakere i alt med om lag $\frac{1}{4}$ prosentpoeng fordelt på årene 2002 og 2003. Dette har imidlertid sin motpost bl. a. i at lærerne skal øke den ukentlige undervisningstiden. Avtalen vil dermed ikke påføre kommunene merkostnader. Anslaget for årslønnsveksten for industriarbeidere i LO/NHO-oppgjøret er om lag 5 pst. Den kraftige styrkingen av kronen siden mai 2000 trekker i retning av at de lokale tilleggene kan bli noe lavere enn i de siste årene. I byggfagene og i transportsektoren ser lønnsveksten ut til å bli noe sterkere enn i industrien. I andre sektorer som IT, telekommunikasjon og luftfart er inntjeningen svak, noe som vil kunne legge en demper på lønnsveksten.

Lønnskostnadsveksten i industrien har siden 1997 vært høyere i Norge enn hos våre handelspartnere. Ser en fem-årsperioden 1997-2001 under ett, har timelønnskostnadene økt med 2,2 prosentpoeng mer pr. år i norsk industri enn hos våre handelspartnere, jf. figur 3.10. Fra 1997 til 2000 svekket kronen seg med i gjennomsnitt nesten 1 pst. pr. år slik at tapet av kostnadsmessig konkurranseevne ikke ble like stort som forskjell i lønnsvekst skulle tilsi. Siden sommeren 2000 har imidlertid kronen styrket seg med om lag 10 pst., og svekkelsen av konkurranseevnen er dermed blitt synliggjort. Som i de fleste andre industriland har industrisysselsettingen i Norge falt markert gjennom de siste tiårene, jf. figur 3.11. Med de forutsetningene for lønnsvekst og valutakurs som er lagt til grunn i denne meldingen vil lønnskostnadene for arbeidere i norsk industri i år kunne ligge 28 pst. over våre handelspartnere. Tall for enkelte EU-land tyder likevel på at forskjellen i lønnskostnader mellom Norge og handelspartnerne ville vært vesentlig mindre dersom funksjonærer også hadde vært inkludert i sammenlikningen. Dersom forskjellen i kostnadsnivå mellom Norge og våre konkurrentland blir for stor, vil dette over tid svekke mulighetene til å holde høy sysselsetting og lav ledighet. Det er derfor avgjørende at partene i arbeidslivet gjennom moderate lønnsoppgjør bidrar til å opprettholde konkurranseevnen.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 7. mai 2002 om Revidert nasjonalbudsjett 2002 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Notat vedrørende Petroleumsfondets investeringer og folkeretten

Brev fra Petroleumsfondets Folkerettsråd 22. mars 2002

Det vises til Finansdepartementets brev til Petroleumsfondets Folkerettsråd v. leder Gro Nystuen, datert 07.01.02, hvor Folkerettsrådet bes å vurdere spørsmål angående Petroleumsfondets investeringer og folkeretten.

Vedlagt følger to notater fra Petroleumsfondets Folkerettsråd. Det ene vurderer hvorvidt en investering gjennom Petroleumsfondet vil kunne innebære et brudd på de folkerettslige forpliktelser Norge har på menneskerettighetenes område. Det andre vurderer hvorvidt en investering i selskapet Singapore Technologies Engineering kan innebære et brudd på Norges folkerettslige forpliktelser.

Med vennlig hilsen
Gro Nystuen
Siri Teigum
Finn Hvistendahl

NOTAT TIL FINANSDEPARTEMENTET

Problemstilling og konklusjon

Det vises til brev fra Finansdepartementet datert 7. januar 2001, hvor Finansdepartementet ber Petroleumsfondets Folkerettsråd om å «vurdere om en investering gjennom Petroleumsfondet vil kunne innebære et brudd på de folkerettslige forpliktelsene når det gjelder menneskerettigheter.»

I det følgende vil Folkerettsrådet drøfte innholdet i statens rettslige forpliktelser i henhold til menneskerettighetskonvensjoner generelt samt foreta en gjennomgang av enkelte konkrete bestemmelser i ulike menneskerettighetskonvensjoner. Rådet vil dermed i dette notatet avgrense mot andre deler av folkeretten, som f.eks. konvensjoner av humanitærrettslig karakter.

Folkerettsrådet konkluderer med at det generelle utgangspunktet er at statene kun har ansvar for menneskerettighetsoppfyllelse der hvor de selv har jurisdiksjon. Jurisdiksjonsbegrepet er i all hovedsak territorielt. Statene har derfor ikke plikt etter menneskerettighetskonvensjonene til å bidra til gjennomføringen av menneskerettigheter i andre stater. Forpliktelsene etter menneskerettighetskonvensjonene innebærer heller ikke at stater har plikt til å unnlate å medvirke til andre staters menneskerettighetsbrudd.

I de tilfellene hvor det foreligger egne bestemmelser om internasjonal aktivitetsplikt vil det imidlertid kunne være tungtveiende grunner, også av rettslig karakter, til å unngå eller trekke investeringer som går på tvers av innholdet i aktivitetsplikten.

Begrepet menneskerettigheter

Det historiske utgangspunktet for ideen om menneskerettighetene var at man skulle sikre borgerne mot vilkårlige eller urimelige inngrep fra statens eller

myndighetenes side. Dette er fortsatt kjerneområdet. I tiden etter annen verdenskrig ble slike rettigheter nedfelt i et internasjonalt avtaleverk som statene er enige om å følge. FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene av 1948 la grunnlaget for de to påfølgende FN-konvensjoner om politiske og sivile rettigheter og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som ble vedtatt i 1966. I Europa fikk man den Europeiske menneskerettighetskonvensjon allerede i 1950.

Hovedregelen er at det er statene som er pliktsubjekter i henhold til menneskerettighetskonvensjonene. Det vil si at bare stater kan *sikre* menneskerettigheter. Alle menneskerettighetskonvensjoner har bestemmelser som sier at statene forplikter seg til å sikre de rettigheter som er nedfelt i konvensjonen for alle som befinner seg innenfor statens jurisdiksjon. Staten er ansvarlig for alle sine organer og personer som handler på statens vegne, fra lovgiver, regjering og domstoler, ned til den enkelte byråkrat, soldat eller politimann. Dette betyr at det i utgangspunktet også bare er stater som kan *bryte* menneskerettighetene. Et selskap kan drive fabrikker med umenneskelige arbeidsforhold og slavekontrakter uten dermed selv å bryte menneskerettighetene folkerettslig sett. Derimot vil den staten som tillater, eller ikke treffer effektive tiltak for å hindre slike forhold, kunne være ansvarlig for de menneskerettighetsbruddene en slik drift vil innebære.

Beskyttelsen etter menneskerettighetskonvensjonene gjelder for alle individer som er borgere av eller oppholder seg i stater som har sluttet seg til menneskerettighetskonvensjonene. I tillegg kan det hevdes at mange av de sentrale menneskerettighetene har utviklet seg til å bli det man kaller folkerettslig sedvanerett, dvs. at reglene gjelder også for stater som ikke har tilsluttet seg konvensjonene.

Norges forpliktelser

Norge har sluttet seg til de aller fleste internasjonale menneskerettighetskonvensjoner av betydning. Den konvensjonen som har størst praktisk betydning i Norge er Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), bl.a. fordi den har en overvåkningsmekanisme som er mer inngripende enn de fleste andre konvensjoner, Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Norge er pliktig til å følge eventuelle avgjørelser fra denne domstolen. Norge har videre sluttet seg til de sentrale FN-konvensjonene, som FN-konvensjonene om politiske og sivile rettigheter (SP), om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), om rasediskriminering, om kvinneskimming, om tortur, om barns rettigheter. Videre har Norge sluttet seg til en rekke ILO-konvensjoner bl.a. om arbeidslivsrettigheter, barnarbeid og urfolks rettigheter. Norge har også sluttet seg til en rekke andre konvensjoner på menneskerettighetsområdet, men det vil føre for langt å gi en uttømmende oppregning av disse her. Disse konvensjonene har neppe særlig relevans for problemstillingen om hvorvidt investeringer kan være i strid med menneskerettighetsforpliktelser utover det som drøftes nedenfor.

Menneskerettighetskonvensjonene er i stor grad bygd opp over samme lest. Felles for dem er at de innledningsvis forplikter statene til å sikre alle under sin jurisdiksjon de rettigheter som er nedfelt i den enkelte konvensjon. Dernest følger selve rettighetene - relativt kortfattet og generelt utformet. Avs-

lutningsvis har de fleste menneskerettighetskonvensjoner bestemmelser om gjennomføring, oppfølgingsmekanismer, ikrafttredelse osv.

Dette vil si at Norge i utgangspunktet bare er forpliktet til å sikre menneskerettighetene til de individer som befinner seg under norsk jurisdiksjon. Finansdepartementets spørsmål om hvorvidt investeringer gjennom Petroleumsfondet kan føre til brudd på Norges menneskerettighetsforpliktelser avhenger derfor av hva som ligger i begrepet jurisdiksjon.

Jurisdiksjon

Begrepet jurisdiksjon deles som regel opp i tre underkategorier, nemlig lovgivningsjurisdiksjon, domsjurisdiksjon og tvangsjurisdiksjon. På sitt eget territorium har staten alle disse tre formene for jurisdiksjon fullt ut. Det finnes et eget regelsett om hva slags jurisdiksjon kyststater har i ulike soner utover i havet, men det er neppe noen grunn til å gå nærmere inn på dette her. Det som er interessant for denne framstillingen er i hvilken grad stater kan ha jurisdiksjon *utenfor* sitt eget territorium. Det er avgjørende for spørsmålet om stater kan sikre eller bryte menneskerettighetene i andre stater.

Stater har hverken doms- eller tvangsjurisdiksjon utenfor sitt eget territorium. Når det gjelder lovgivningsjurisdiksjon, har man adgang til å bestemme at visse handlinger som foretas i utlandet skal være straffbare, både for norske og utenlandske borgere. Men statene kan altså ikke pågripe, dømme eller fengsle noen utenfor sitt territorium uten etter særlig avtale med den staten hvis territorium den mistenkte oppholder seg på. Har en person hjemmehørende i Norge foretatt en handling som er definert som straffbar selv om den er begått i utlandet, jfr. straffelovens § 12, kan staten normalt ikke foreta rettslige skritt overfor vedkommende før han eller hun kommer tilbake til Norge.

Det har vært hevdet at når stater bruker sin tvangsmakt utenfor territoriet, uavhengig av om slik tvangsbruk er rettmessig eller ikke, kan dette medføre at de utøver en *faktisk jurisdiksjon* som kan gi dem ansvar for brudd på menneskerettighetene utenfor sitt eget territorium. I en klage til EMD, datert 20. oktober 1999¹⁾, hevdet en gruppe serbiske statsborgere at deres menneskerettigheter var blitt krenket gjennom NATOs bombing av hovedkvarteret til Radio Television Serbia den 23. april samme år. Hovedargumentet var at når en stat bombet en annen fikk den angripende stat ansvaret for utøvelse av faktisk jurisdiksjon i forhold til enkeltpersoners rett til (bl.a.) liv i den angrepne stat. EMD avviste klagen, bl.a. under henvisning til at konvensjonspartenes jurisdiksjon først og fremst må forstås som territoriell. Militære eller andre handlinger av tvangsmessig karakter utenfor eget territorium førte ikke til ansvar for menneskerettigheter for en stat, med unntak for særlige tilfeller hvor handlingen var foretatt overfor personer med en særlig tilknytning til den stat som utfører handlingene. Domstolen sier eksplisitt at «[T]he Convention was not designed to be applied throughout the world, even in respect of the conduct of Contracting States.»²⁾

Det må antas at det samme rettslige utgangspunkt vil gjelde også de øvrige menneskerettighetskonvensjoner Norge er part til. I utgangspunktet

¹⁾ Application no.52207/99, Bankovic and Others

vil dette altså si at Norge kun er forpliktet til å sikre menneskerettighetene til de personer som befinner seg på norsk territorium. Personer som arbeider i eller på annen måte berøres av bedrifter som Petroleumsfondet har investert i utenfor Norge er derfor som den store hovedregel ikke under norsk jurisdiksjon. Det påhviler ingen umiddelbar forpliktelse til å sikre menneskerettighetene i andre land. Eventuell indirekte finansiering av andre staters menneskerettighetsbrudd via Petroleumsfondet innebærer derfor ikke brudd på menneskerettighetskonvensjoner fra den norske stats side.

Slik Petroleumsfondets investeringsmandat er utformet, utelukker ikke dette eksplisitt at fondet kan gjøre investeringer i bedrifter som har virksomhet i Norge. Hvis slik virksomhet fører til brudd på menneskerettighetene i Norge, er dette selvsagt den norske stats ansvar fullt ut, uavhengig av fondets investering i bedriften.

Aktivitetsforpliktelser

Den ovennevnte hovedregel om at menneskerettighetsforpliktelser er avgrenset til egen jurisdiksjon kan i visse tilfeller tenkes å bli noe modifisert. Enkelte menneskerettighetskonvensjoner inneholder særlige bestemmelser som tilsier at statenes forpliktelser strekker seg lengre enn det som er hovedregelen. Dette kan være bestemmelser som pålegger statene å bidra til internasjonalt samarbeid for å bekjempe f.eks. seksuell utnyttelse av barn (FNs konvensjon om barns rettigheter, av 20. November 1989, artikkel 34), eller barnarbeid (ILO-konvensjon 182 av 17. juni 1999 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnarbeid, artikkel 8). Når statene er pålagt en plikt til å delta i internasjonalt samarbeid for å bekjempe noe, vil det kunne gjøres gjeldende at det stemmer dårlig overens med denne forpliktelsen hvis den samme staten skulle stille kapital til disposisjon for bedrifter som er involvert i produksjon eller annen virksomhet som man har påtatt seg å bekjempe. For å avgjøre om en slik mulig undergraving av internasjonalt samarbeide kan utgjøre folkerettsbrudd er det nødvendig å gå inn på de konkrete bestemmelser som kan være aktuelle.

Folkerettsrådet har foretatt en gjennomgang av de ovennevnte seks FN-konvensjoner og de Europaråds- og ILO-konvensjoner som antas kan være relevante i denne drøftelsen. De bestemmelser som inneholder en internasjonal aktivitetsplikt som vil kunne ha betydning i denne sammenhengen er drøftet nedenfor.

Barnekonvensjonens artikkel 34 og 35

Som nevnt ovenfor, ligger det ikke i Barnekonvensjonen noen generell forpliktelse for partene til å unnlate å bidra til andre staters menneskerettighetsbrudd. Spørsmålet er om bestemmelsen om aktivitetsplikt kan utgjøre noe unntak fra denne hovedregelen.

Barnekonvensjonens artikkel 34 lyder i norsk oversettelse:

²⁾ Innbyggerne i den føderale jugoslaviske republikken Serbia og Montenegro (FRJ) falt uansett utenfor den juridiske beskyttelsen nedfelt i konvensjonen fordi FRJ ikke var part til konvensjonen.

«Partene påtar seg å verne barnet mot alle former for seksuell utnyttning og seksuelt misbruk. For dette formål skal partene i særdeleshet treffe alle nødvendige nasjonale, bilaterale og multilaterale tiltak for å hindre:

- a) At noen tilskynder eller tvinger et barn til å delta i noen form for ulovlig seksuell virksomhet;
- b) At noen utnytter barn ved å bruke dem til prostitusjon eller annen ulovlig seksuell praksis;
- c) At noen utnytter barn ved å bruke dem i pornografiske forestillinger eller i pornografisk materiale.»

Artikkel 35 inneholder en tilsvarende formulering om multilaterale tiltak for å bekjempe «bortføring og salg av eller handel med barn for et hvilket som helst formål og på en hvilken som helst måte.»

Det som skiller disse bestemmelsene fra de andre bestemmelser i konvensjonen, er pålegget om å treffe ikke bare nasjonale, men også bilaterale og multilaterale tiltak. Med multilaterale tiltak må man i denne sammenheng anta at det menes internasjonalt mellomstatlig samarbeid for å bekjempe og forhindre bl.a. alle former for seksuell utnyttning av barn. Partene har altså en folkerettslig plikt til å «treffe tiltak», det vil si en aktivitetsplikt. Etter ordlyden vil passivitet på dette punktet i teorien altså kunne betraktes som brudd på konvensjonen. I realiteten vil det imidlertid være svært vanskelig å påpeke konkrete brudd på aktivitetsplikten fordi den i seg selv er så uklar. Konvensjonen gir anvisning på at statene skal treffe «alle nødvendigenasjonale, bilaterale og multilaterale tiltak» for å hindre seksuell utnyttelse av barn i ulike sammenhenger (vår utheving). De må antas at det i stor grad er opp til statene selv å avgjøre hvilke nasjonale tiltak som til enhver tid er nødvendige eller mest hensiktsmessige for å bekjempe barneprostitusjon m.v. Dette gjelder også de ulike formene for multilateralt samarbeid som det vises til i bestemmelsen. Det er ingen anvisninger på hva dette samarbeidet skal bestå i. Når aktivitetsplikten er såvidt uklar, vil det etter forholdene være vanskelig å påpeke konkrete brudd på disse bestemmelsene. Så vidt Rådet kjenner til, har ikke Barnekonvensjonens overvåkningsorgan (Barnekomiteen) hittil påtalt brudd etter bestemmelsene.

Det *rettslige* utgangspunktet er likevel at ren passivitet fra statenes side vil kunne utgjøre brudd på artikkel 34 og 35. Faktisk motarbeiding av konvensjonens formål gjennom f.eks. investeringer i selskaper som er involvert i produksjon av barneporno e.l. vil derfor kunne sies å harmonere svært dårlig med bestemmelsene. Spørsmålet er om en slik mangel på harmoni vil kunne utgjøre et konvensjonsbrudd. I henhold til Wienkonvensjonen om traktater, artikkel 31, skal en traktat tolkes i samsvar med *ordlyden*. Man skal derfor være svært tilbakeholden med utvidende fortolkninger av traktattekster. At *passivitet* på det multilaterale plan kan være forbudt, betyr ikke at man fra det kan slutte at visse former for konvensjonsundergravende aktivitet i utlandet også må være forbudt.

Imidlertid skal man i henhold til samme bestemmelse i Wienkonvensjonen også tolke traktaten i overensstemmelse med traktatens *gjenstand og formål*. Dette trekker naturligvis i retning av å innfortolke et pålegg om ikke aktivt å motarbeide konvensjonens formål gjennom å tjene penger på konvensjonsstridige tiltak i andre land. Det er tvilsomt om slike formålsbetraktninger alene kan føre til konstatering av rettsbrudd når det ikke ellers objektivt fore-

ligger brudd på en konvensjonsforpliktelse. Det må imidlertid legges til grunn at aktivitetspliktsbestemmelsen er noe mer enn en ren formålsbestemmelse.

Selv om fondet bare kan eie 3% av aksjene i et selskap, vil dette kunne hevdes å bidra til at selskapet kan drive sin virksomhet. Investeringer i selskaper som er ansvarlig for handlinger nevnt i Barnekonvensjonens artikkel 34 a), b) eller c) og artikkel 35 bør derfor unngås dersom man skal avverge påstander om opptreden i strid med Barnekonvensjonens formål. I praksis vil dette kunne ha betydning for investering i selskaper som produserer barneporno, samt hoteller eller andre institusjoner som driver barneprostitusjon eller andre former for seksuell utnyttelse av barn. Det spiller i denne sammenhengen ingen rolle hvordan eiersammensetningen i en slik bedrift er.

Rådet finner det etter dette svært lite sannsynlig at investeringer gjennom Petroleumsfondet vil føre til at det konstateres brudd på artikkel 34 eller 35 i Barnekonvensjonen. Konvensjonen sier som nevnt ingen ting om at konvensjonspartene plikter å unnlate å medvirke til andre staters menneskerettighetsbrudd. Likevel er det vanskelig å kategorisk avvise at finansiering av aktiviteter som strider mot aktivitetspliktens formål *kan* hevdes å utgjøre brudd på konvensjonen. Det er ikke utenkelig at Barnekomiteen vil kunne komme til å avgi uttalelser som går langt i retning av å konstatere brudd på artikkel 34 eller 35 for en stat hvis det kunne godtgjøres at den aktuelle staten faktisk bidro til finansiering av f.eks. barnepornografi.

Selv om en investering ikke nødvendigvis utgjør konvensjonsbrudd, vil investeringer som strider mot aktivitetspliktens formål konstituere en lite lojal oppfølging av konvensjonen. Slike betraktninger vil kunne utgjøre et rettslig argument mot å foreta investeringer i selskaper som driver aktivitet som fører til seksuell utnyttelse av barn. Bestemmelsen om internasjonal samarbeidsplikt sammen med konvensjonens formål bør derfor tas i betraktning av Finansdepartementet i en eventuell helhetsvurdering av hvorvidt enkelte investeringsobjekter bør trekkes ut av Petroleumsfondets investeringsunivers.

Valgfri tilleggsprotokoll til Barnekonvensjonen om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi

I den valgfrie tilleggsprotokollen til Barnekonvensjonen om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi av 25. mai 2000 er det også en bestemmelse om internasjonalt samarbeid. Her heter det (i artikkel 10) at «statene skal ta alle nødvendige skritt for å styrke det internasjonale samarbeidet gjennom multilaterale, regionale og bilaterale tiltak for straffeforfølgelse, tiltale og straff av de som er ansvarlige for handlinger som involverer salg av barn, barneprostitusjon, barnepornografi og barnesex-turisme.» Videre heter det bl.a. at statene skal fremme et sterkere internasjonalt samarbeid for å bekjempe de underliggende årsakene som bidrar til slik utnyttelse av barn. Artikkel 10 (4) sier at stater «som er slik stilt at de har mulighet til det, skal bidra med finansiell, teknisk eller annen hjelp gjennom eksisterende multilaterale, regionale eller bilaterale eller andre programmer.»

Det er tvilsomt om denne bestemmelsen går utover det som allerede fremgår av Barnekonvensjonen artikkel 34. Når bestemmelsens operative begrep er «fremme» og «styrke» (statenes internasjonale samarbeid) kan dette se ut

til å være svakere formuleringer enn artikkel 34 som pålegger statene konkret å «treffe tiltak for å hindre utnyttelse».

Det kan spørres om forpliktelsen til å yte økonomisk og annen bistand i henhold til artikkel 10 (4) utgjør en aktivitetsplikt som går lenger enn aktivitetsplikten for øvrig fordi den gir anvisning på konkrete tiltak. Forpliktelsen er imidlertid fastsatt overfor en uspesifisert gruppe stater («states in a position to do so»), og kan ikke leses som en resultatforpliktelse om å bidra med bestemte beløp. Bestemmelsen kan heller leses som en anvisning på at de statene som føler seg forpliktet bør bidra med økonomisk eller annen hjelp gjennom eksisterende programmer.

Ut over dette vil drøftelsen av om investeringer av Petroleumsfondet vil kunne være i strid med denne bestemmelsen måtte bli nokså lik drøftelsen som gjelder Barnekonvensjonens artikkel 34 og 35. Selv om en investering ikke nødvendigvis utgjør konvensjonsbrudd folkerettslig sett, vil investeringer som strider mot aktivitetspliktens formål også her kunne hevdes å konstituere en lite lojal oppfølging av konvensjonsforpliktelsen, og bør vurderes på samme måte som når det gjelder Barnekonvensjonens artikkel 34 og 35.

ILO-konvensjon nr 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid

Artikkel 8 i denne konvensjonen sier at «medlemsstatene skal treffe egnede tiltak for å hjelpe hverandre å iverksette bestemmelsene i denne konvensjon gjennom økt internasjonalt samarbeid og/eller bistand, herunder støtte til sosial og økonomisk utvikling, programmer for fattigdomsbekjempelse og allmennutdanning.» Artikkel 1 sier at partene forplikter seg til å forby og bekjempe de verste former for barnearbeid. De verste former for barnearbeid» er definert i konvensjonens artikkel 3 som

- alle former for slaveri eller tvunget arbeid inkludert tvungen rekruttering av barn til væpnet konflikt,
- bruk av barn til prostitusjon og pornografi,
- bruk av barn til ulovlige handlinger, bl.a. for produksjon og handel med narkotika og
- «arbeid som på grunn av sin art eller de omstendigheter det utføres under, kan være til skade for barnets helse, sikkerhet eller moral.» Barn er definert som alle personer under 18 år.

Også her vil man kunne argumentere med at investeringer i virksomheter som drives ved hjelp av «de verste former for barnearbeid» vil være i strid med konvensjonens målsettinger. Spørsmålet er om slike investeringer vil kunne utgjøre et brudd på aktivitetsplikten.

På samme måte som under de forutgående drøftelser må det kunne legges til grunn at Petroleumsfondets investeringer som bidrar til konvensjonsbrudd i andre stater vil harmonere dårlig med aktivitetsplikten og konvensjonens formål, selv om de ikke utgjør brudd på Norges forpliktelser i konvensjonens forstand. På samme måte som under drøftelsen av Barnekonvensjonens artikkel 34 og 35 vil formålsbetraktninger også her innebære at investeringer i strid med konvensjonens formål må kunne betraktes som en lite lojal oppfyllelse av konvensjonsforpliktelsene.

Formålsbestemmelser

En rekke konvensjoner har formålsbestemmelser som handler om å sikre ulike typer av menneskerettigheter for ulike grupper og på ulike områder. Investeringer i utlandet vil i utgangspunktet ikke være i strid med slike formålsbestemmelser folkerettslig sett, fordi statenes juridiske forpliktelser begrenser seg hva de foretar seg innen sin egen jurisdiksjon. En lojal oppfyllelse av en konvensjons formål tilsier likevel at man søker å handle i tråd med konvensjonens formål både på eget og andre staters territorium.

Konklusjon

Petroleumsfondets Folkerettsråd vil etter dette konkludere med at det generelle utgangspunktet er at statene kun har ansvar for menneskerettighetsoppfyllelse der hvor de selv har jurisdiksjon. Jurisdiksjonsbegrepet er i all hovedsak territorielt. Statene har derfor ikke plikt etter menneskerettighetskonvensjonene til å bidra til gjennomføringen av menneskerettigheter i andre stater. Forpliktelsene etter menneskerettighetskonvensjonene innebærer heller ikke at stater har plikt til å unnlate å medvirke til andre staters menneskerettighetsbrudd. Investeringer av Petroleumsfondet i utenlandske bedrifter vil derfor i utgangspunktet ikke utgjøre brudd på forpliktelsene etter menneskerettighetskonvensjoner.

Enkelte konvensjoner inneholder særskilte regler om aktivitetsplikt i internasjonalt samarbeid for å fremme konvensjonens formål. Det finnes få holdepunkter for å anta at investeringer i utenlandske selskaper som medvirker til konvensjonsstridige formål vil kunne komme til å bli klassifisert som brudd på aktivitetsplikten. Imidlertid kan det ikke utelukkes at f.eks. internasjonale overvåkningsorganer i særlige tilfeller vil kunne komme til en slik konklusjon. I de tilfellene hvor det foreligger egne bestemmelser om internasjonal aktivitetsplikt vil det derfor kunne være tungtveiende grunner, også av rettslig karakter, til å unngå eller trekke investeringer som åpenbart går på tvers av innholdet i aktivitetsplikten.

NOTAT TIL FINANSDEPARTEMENTET

Problemstilling og konklusjon

Det vises til brev fra Finansdepartementet datert 7. januar 2001, hvor Finansdepartementet ber Petroleumsfondets Folkerettsråd om å *«vurdere om investeringer i selskapet Singapore Technologies Engineering kan innebære et brudd på Norges folkerettslige forpliktelser.»*

Det legges til grunn at det eventuelle folkerettsbrudd Finansdepartementet sikter til relaterer seg til selskapets påståtte befatning med produksjon av antipersonell landminer. Spørsmålet vil derfor bli drøftet i lys av Norges internasjonale forpliktelser på dette området.

Rådet konkluderer med at det med stor grad av sannsynlighet må legges til grunn at selskapet Singapore Technologies Engineering (STE) er involvert i produksjon av antipersonell landminer. Selv om en investering i den beskjedne størrelsesorden det er tale om neppe betyr mye for eller til for STE, legges det til grunn at den likevel i vid forstand kan sies å bidra til at selskapet kan drive sin virksomhet. Fordi medvirkningsbestemmelsen i Antiper-

sonellminekonvensjonen går langt i å forby enhver form for bistand, oppmuntring eller påvirkning til konvensjonsstridig produksjon, legges det til grunn at selv en beskjeden investering vil kunne betraktes som brudd på konvensjonens artikkel 1 (1) c) jfr. b).

Begrunnelsen for denne vurderingen fremgår nedenfor.

Sakens faktum

Norges Bank ba i brev til Singapore Technologies Engineering 20. april 2001 om å få opplyst om selskapet produserte landminer. Svaret fire dager senere fra datterselskapet, Singapore Technologies Kinetics (STK), var at selskapet ikke produserte landminer for eksport. Spørsmålet om selskapet (eller noen av selskapene i konsernet) produserte landminer ble således ikke direkte besvart.

Landmine Monitor ³⁾ rapporterer at Singapores forsvarsdepartement ved to anledninger ⁴⁾ har bekreftet at selskapet Singapore Technologies Kinetics (STK) produserer antipersonell landminer til Singapores eget forsvar. Det er ikke rapportert om eksport. Det anses derfor ikke tvilsomt at STE gjennom datterselskapet STK er ansvarlig for produksjon av antipersonell landminer.

Rettslig vurdering

Rådet har i forbindelse med tolkningen av bestemmelsene i Antipersonellminekonvensjonen basert seg på relevante folkerettslige rettskilder og fulgt de alminnelige folkerettslige regler om traktattolkning. I denne forbindelse betyr det at selve traktatteksten har stått sentralt. Videre har man vurdert det beskjedne tilfang av litteratur som foreligger om konvensjonen. Det finnes foreløpig lite konkret statspraksis som klargjør vanskelige tolkningsproblemer, og ingen doms- eller annen praksis fra internasjonale overvåkningsorganer.

Artikkel 1 i Konvensjon om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer om ødeleggelse av slike miner av 3 desember 1997 (Antipersonellminekonvensjonen) lyder slik:

Article 1

General obligations

1 Each State Party undertakes never under any circumstances:

- (a) To use anti-personnel mines;*
- (b) To develop, produce, otherwise acquire, stockpile, retain or transfer to anyone, directly or indirectly, anti-personnel mines;*
- (c) To assist, encourage or induce, in any way, anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Convention.*

³⁾ Landmine Monitor utgis årlig av *the International Campaign to Ban landmines* (ICBL) og gir en global oversikt over produksjon, bruk mm. av antipersonellminer, så vel som over mineryddingsprogrammer og andre minerelaterte aktiviteter. Landmine Monitor har 122 forskere i 95 stater, og det rapporteres fra alle stater i verden. Fjorårets rapport er på 1175 sider, og ble fremlagt på det tredje Statspartsmøtet for Antipersonellkonvensjonen i Managua i September 2001.

⁴⁾ I brev til Landmine Monitor fra Singapore Ministry of Defence, ved Eric Chong, datert 15. desember 2000, og i intervju med talsmann for Singapore Ministry of Defence, Andrew Tan, 29. mars 2001.

2 Each State Party undertakes to destroy or ensure the destruction of all anti-personnel mines in accordance with the provisions of this Convention.

Spørsmålet er for det første om aktiviteten til Singapore Technologies Engineering dekkes av gjerningsbeskrivelsen i artikkel 1 (1) b), og for det andre om eventuelle investeringer av norske statlige midler i selskapet i så fall kan konstituere brudd på artikkel 1 (1) c).

Forbudet i bokstav b) omfatter det å *utvikle, produsere*, på annen måte fremskaffe⁵⁾, *lagre, beholde eller overføre antipersonellminer, direkte eller indirekte. Både utvikling av enkeltminer og mer systematisk produksjon av antipersonellminer er omfattet av forbudet.*

Utvikling dekker prosessen fram til *produksjon*. Det spiller ingen rolle hvor omfattende produksjonen er eller om den foregår kommersielt eller privat. Produksjon av deler som brukes til fremstilling av antipersonellminer vil også etter omstendighetene kunne falle inn under forbudet. Hvis det f.eks. er klart at en bestanddel bare brukes til antipersonellminer, vil produksjonen av en slik del falle inn under forbudet.

Begrepet «acquire» eller *fremskaffe* omfatter flere av de andre alternativene. Både utvikling og produksjon vil være å fremskaffe, i likhet med kjøp og import. Uttrykket «fremskaffe» vil i tillegg kunne dekke mindre åpenbare alternativer som det å låne, stjele, underslå, m.v. Poenget er at alle former for fremskaffelse av slike miner skal rammes av konvensjonen.

I tillegg rammes all *lagring* av antipersonellminer. Dette forbudet er modifisert av en fireårsfrist fra det tidspunkt konvensjonen trådte i kraft for den enkelte statspart (Artikkel 4). Alternativet «retain» eller «*beholde*» vil i de aller fleste tilfeller være dekket av begrepet lagring.

Det siste begrepet *overføre* eller «transfer» omfatter både kjøp og salg, herunder import og eksport, av antipersonellminer. I tillegg vil fysisk transport av antipersonellminer etter forholdene kunne være dekket av dette begrepet. I henhold til konvensjonsteksten rammes både *direkte og indirekte* utøvelse av alle de ovennevnte alternativene.

I henhold til bokstav c) forplikter statspartene seg til «aldri under noen omstendighet å *bistå, oppmuntre eller påvirke noen, på noen som helst måte*, til å delta i en aktivitet som er forbudt for en part etter denne konvensjonen». Denne medvirkningsbestemmelsen går etter sin ordlyd langt i forby enhver form for mulig medvirkning til bl.a. produksjon av antipersonellminer. Blant annet medfører den at det er forbudt for statsparter å medvirke til produksjon m.v. selv om dette foregår i stater som ikke er part til konvensjonen.

Ut ifra konklusjonen ovenfor om at Singapore Technologies Engineering med stor sannsynlighet er involvert i produksjon av antipersonellminer eller deler som bare brukes til antipersonellminer er det nokså klart at denne virksomheten faller innenfor gjerningsbeskrivelsen i forbudet i artikkel 1 (1) b).

⁵⁾ I den norske oversettelsen er ordet «erhverve» brukt for det engelske «acquire». Dette begrepet forbindes i første rekke med kjøp eller kjøpslignende anskaffelser. Fordi «produksjon» i henhold til tekstens oppbygging er klassifisert som en undergruppe av «erhverve» kan dette føre til misforståelser om hvorvidt produksjon faktisk er forbudt etter konvensjonen. «Fremskaffe» synes å være en mer dekkende betegnelse for det meget vide begrepet «acquire».

Ettersom staten Singapore ikke er part til Antipersonellminekonvensjonen fører ikke dette til folkerettsbrudd for Singapores egen del. *Konvensjonsparter* som medvirker til slik produksjon i Singapore vil imidlertid bryte sine konvensjonsforpliktelser til ikke å «bistå... på noen som helst måte» til slik produksjon, selv om den ikke er ulovlig i Singapore.

Medvirkningsbestemmelsen i artikkel 1 (1) c) sier ingenting om hvilke former for medvirkning som rammes. Bestemmelsen er vidt utformet og må antas å ta sikte på å ramme alle former for medvirkning. I henhold til artikkel 1 (1) bokstav c) sammenholdt med bokstav b) vil *medvirkning* til både *direkte* og *indirekte* utvikling og produksjon av antipersonellminer rammes av forbudet.

Spørsmålet er om investeringer i selskapet Singapore Technologies Engineering (STE) kan oppfattes som medvirkning i konvensjonens forstand. Det legges til grunn at det er det heleide datterselskapet Singapore Technologies Kinetics (STK) som står for den omstridte produksjonen. STK må etter Folkerettsrådets vurdering kunne identifiseres med STE. I tillegg til eierstrukturen, kan det trekkes frem at STK presenterer seg gjennom morselskapets internettsider og brosjyremateriell. En forespørsel fra Norges Bank angående landmineproduksjon som var stilet til Singapore Technologies Engineering ⁶⁾ ble som nevnt besvart direkte fra Singapore Kinetics ⁷⁾. Det synes derfor uproblematisk å legge til grunn at Singapore Technologies Engineering gjennom sitt datterselskap direkte eller indirekte deltar i produksjon av antipersonellminer.

Spørsmålet er om investeringer fra Petroleumsfondets side kan betraktes som å «assist, encourage or induce in any way» til produksjon. Eierandelene Petroleumsfondet erverver i et enkelt selskap kan i henhold til regelverket fondet er underlagt ikke overskride 3%. Det betyr at Petroleumsfondet normalt ikke vil oppnå verken formell eller reell innflytelse over selskaper fondet investerer i. Det følger dessuten av retningslinjene for Petroleumsfondets virksomhet at fondet normalt ikke skal utøve sine aksjonærrettigheter. Det kan imidlertid vanskelig stilles noe krav om at investeringen skal være av en viss størrelsesorden for å kunne rammes av konvensjonen. I henhold til Wienkonvensjonen om traktatrett, artikkel 31, skal en konvensjon tolkes etter sin ordlyd og i samsvar med konvensjonens gjenstand og formål. Verken konvensjonens ordlyd eller formål støtter en slik innskrenkende fortolkning.

Medvirkningsforbudet er heller ikke begrenset til bare å ramme nytegning av aksjer slik at selskapet tilføres «ny» kapital. Poenget er, etter Folkerettsrådets oppfatning, at enhver pengeplassering i et selskap kan oppfattes som en form for støtte til selskapet, selv om beløpene relativt sett er lave. Bare det faktum at Petroleumsfondet overhodet investerer i et selskap vil for eksempel kunne bidra til at andre stater eller investorer følger etter. Og selv om en pengeplassering i et selskap er så beskjedne at den muligens ikke når terskelen for å rammes av forbudet mot at stater «assist» i landmineproduksjon, vil den trolig uansett rammes av alternativene «encourage or induce in any way». Det å sitte med aksjer i Singapore Technologies Engineering så lenge selskapet (eller dets datterselskap) fortsetter å produsere antipersonellminer

⁶⁾ Brev fra Norges Bank til Singapore Technologies Engineering datert 20 april 2001

⁷⁾ Svarbrev fra Singapore Kinetics datert 24 april 2001.

kan etter Folkerettsrådets oppfatning derfor rammes av medvirkningsbestem-
melsen i artikkel 1 (1) c).

Spørsmålet om hvorvidt medvirkning i strid med konvensjonen også vil kunne rammes av den norske gjennomføringsloven (lov av 17.juli 1998 nr. 54) faller utenfor rammene av Finansdepartementets spørsmål, som spesifikt gjelder hvorvidt Norge gjennom investeringer av Petroleumsfondet kan komme til å bryte *folkerettslige* forpliktelser.

Konklusjon

Rådet vil etter dette konkludere med at selv beskjedne plasseringer i selskapet Singapore Technologies kan innebære et brudd på medvirkningsforbudet i Antipersonellminekonvensjonens artikkel 1 (1) c) jfr, b).

Vedlegg 2**Detaljerte anslagstall**

Tabel 1	2.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser.
Tabel 1	2.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner
Tabel 1	2.3	Bruttoprodukt etter næring
Tabel 1	2.4	Bruttoinvestering etter næring
Tabel 1	2.5	Arbeidsmarkedet
Tabel 1	2.6	Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for utvalgte land
Tabel 1	2.7	Lønnskostnader pr. time i industrien
Tabel 1	2.8	Driftsbalansen overfor utlandet
Tabel 1	2.9	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner
Tabel 1	2.1 0	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner
Tabel 1	2.1 1	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets definisjoner. Bokførte skatteinntekter
Tabel 1	2.1 2	Skatter til stat, kommune og offentlig forvaltning
Tabel 1	2.1 3	Finanspolitiske indikatorer

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

	Mrd. 1997-kroner 2001	Årlig gj.snitt 1994-1998	Prosentvis endring fra året før					Årlig gj.snitt 2004-2006
			1999	2000	2001	2002	2003	
Privat konsum	575,8	4,0	2,2	2,4	2,2	3,5	3,5	3,1
Offentlig konsum ¹⁾	240,8	2,0	3,3	1,4	1,5	1,5	0,8	1,5
Statlig	93,8	1,2	3,5	0,9	0,7	37,2	..	..
Sivilt	71,2	1,4	4,7	2,6	1,9	48,2	..	..
Militært	22,7	0,6	0,1	-4,0	-3,1	2,5	..	..
Kommunalt	146,9	2,6	3,2	1,7	2,0	-21,3	..	..
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	238,3	8,4	-8,2	-1,1	-5,9	0,5	2,6	-0,7
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	57,9	4,3	-19,8	-7,3	-14,4	2,1	9,4	-9,1

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

Oljevirkksomhet	50,2	3,1	-19,9	-17,1	-3,1	1,0	10,4	-10,4
Utenriks sjøfart	7,7	14,1	-18,8	50,2	-51,4	9,3	2,9	-1,7
Fastlands-Norge	180,3	10,6	-2,6	1,4	-2,7	0,0	0,4	2,0
Bedrifter	110,8	13,5	-3,5	1,8	-4,8	-1,9	-0,1	3,0
Boliger	35,2	7,4	-2,5	12,2	7,8	-0,5	4,7	1,3
Offentlig forvaltning ¹⁾	34,3	5,7	-0,1	-7,9	-5,6	6,7	-2,1	-0,4
Stat	12,8	2,2	-6,4	-8,1	-11,3	29,5	..	..
Kommuner	21,5	8,8	4,6	-7,8	-1,8	-6,8	..	..
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer	1 054,9	4,6	-0,3	1,3	0,1	2,4	2,7	2,0
Herav: Fastlands-Norge	996,9	4,6	1,5	1,9	1,1	2,4	2,3	2,6
Lagerinvesteringer ²⁾	23,4	0,3	-0,3	0,9	-0,7	-0,1	0,0	0,0
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	1 078,3	4,8	-0,7	2,2	-0,6	2,2	2,7	1,9
Eksport ¹⁾	499,4	5,7	2,8	2,7	5,3	2,0	3,1	2,9
Herav: Råolje og naturgass	180,1	6,6	-0,1	6,4	7,3	2,9	2,4	1,0
Andre varer	189,7	7,6	3,2	2,1	3,0	1,6	3,9	4,7
Samlet etterspørsel	1 577,6	5,1	0,4	2,3	1,2	2,2	2,8	2,2
Import ¹⁾	400,3	7,5	-1,6	2,5	0,3	2,7	3,8	3,2
Herav: Andre varer	269,9	9,6	-1,2	1,3	3,1	3,2	4,4	3,6
Bruttonasjonalprodukt	1 177,3	4,3	1,1	2,3	1,4	2,0	2,5	1,9
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkksomhet	960,9	3,7	1,0	1,8	1,0	1,8	2,2	2,1

¹⁾ For offentlig forvaltning og eksport og import har Statistisk sentralbyrå publisert reviderte tall. Disse er ikke innarbeidet i tabellen.

²⁾ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Privat konsum	520,8	552,8	576,2	608,0	636,5	668,0	707,3
Offentlig konsum ¹⁾	218,4	238,3	254,7	271,0	294,2	..	..
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	252,1	289,5	270,5	282,1	279,6	287,8	300,7
Oljevirkksomhet og utenriks sjøfart	75,3	94,7	76,6	75,8	70,0	74,4	83,3
Oljevirkksomhet	62,2	82,0	66,5	58,9	60,9	62,9	70,9
Utenriks sjøfart	13,0	12,7	10,0	16,9	9,0	11,5	12,4
Fastlands-Norge	176,8	194,8	193,9	206,3	209,6	213,4	217,5

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

Bedrifter	108,5	123,0	120,5	128,8	127,4	126,7	127,8
Boliger	30,4	31,0	31,5	37,1	42,3	43,3	46,4
Offentlig forvaltning ¹⁾	38,0	40,8	41,9	40,4	39,9	..	..
Innenlandsk bruk av varer og tjenester utenom lagerinvesteringer	991,3	1 080,5	1 101,3	1 161,1	1 210,4	1 267,9	1 334,1
Herav: Fastlands-Norge	916,0	985,8	1 024,8	1 085,3	1 140,4	1 193,5	1 250,8
Lagerinvesteringer	23,0	24,4	22,8	32,7	23,6	22,5	23,3
Innenlandsk bruk av varer og tjenester	1 014,2	1 104,9	1 124,1	1 193,8	1 233,9	1 290,4	1 357,4
Eksport ¹⁾	448,1	411,6	466,5	663,6	680,0	..	..
Herav: Råolje og naturgass	163,7	118,3	159,2	306,6	301,0	..	..
Andre varer	169,2	176,8	182,5	212,1	214,3	..	..
Samlet etterspørsel	1 462,3	1 516,5	1 590,6	1 857,4	1 913,9	..	..
Import ¹⁾	366,1	401,7	393,1	433,5	441,9	..	..
Herav: Andre varer	240,6	265,4	256,7	276,2	287,5	..	..
Bruttonasjonalprodukt	1 096,2	1 114,8	1 197,5	1 423,9	1 472,0	1 502,6	1 550,4
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirk-somhet	893,6	962,5	998,5	1 054,5	1 107,4	1 158,2	1 218,5
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalinntekt ²⁾	1 085,2	1 106,5	1 184,1	1 410,4	1 463,4	1 494,5	1 552,6
Disponibel inntekt for Norge	908,3	914,2	976,4	1 184,9	..	..	..
Sparing for Norge	169,1	123,2	145,6	305,9	..	..	..

¹⁾ For offentlig forvaltning og eksport og import har Statistisk sentralbyrå publisert reviderte tall. Disse er ikke innarbeidet i tabellen.

²⁾ For 2001 er bruttonasjonalinntekten beregnet på bakgrunn av netto inntekter og overføringer fra utlandet fra Utenriksregnskapet for 2001.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3: Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 1997- kroner 2001	Årlig gj.snitt 1994- 1998	Prosentvis endring fra året før					Årlig gj.snitt 2004- 2006
			1999	2000	2001	2002	2003	
Bruttonasjonalprodukt	1177,3	4,3	1,1	2,3	1,4	2,0	2,5	1,9
Næringsvirksomhet	880,0	4,3	1,0	2,9	1,9	2,0	2,7	1,8
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	216,4	7,4	1,4	4,4	3,7	2,6	3,5	0,7
Oljevirkosomhet	196,1	8,1	1,6	4,6	3,8	3,4	3,4	0,3
Utenriks sjøfart	20,3	2,8	-0,4	2,7	2,2	-5,7	5,3	4,7
Næringsvirksomhet								
Fastlands-Norge	663,6	3,6	0,8	2,4	1,3	1,8	2,4	2,2
Primærnæringene	22,1	1,6	0,6	2,1	-1,5	0,9	-0,7	0,4
Industri og bergverk	116,4	2,8	-3,2	-2,6	-1,2	0,9	1,4	1,2
Bygge- og anleggsvirkosomhet	40,2	4,3	-5,4	1,5	0,4	0,9	1,0	0,8
Andre næringer	484,9	3,8	2,6	3,8	2,1	2,1	2,9	2,6
Offentlig forvaltningsvirksomhet	177,8	1,7	2,9	0,9	1,2	1,3	1,4	1,5
Korreksjonsposter	119,5	8,0	-0,7	0,0	-1,3	3,0	2,6	2,9
<i>Memo:</i>								
Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet	960,9	3,7	1,0	1,8	1,0	1,8	2,2	2,1
Herav: Utenom elektrisitetsforsyning	933,3	3,8	0,9	1,4	1,3	1,9	2,2	2,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.4: Bruttoinvesteringer etter næring. Faste priser

	Mrd. 1997- kro- ner 2001	Årlig gj.snitt 1994- 1998	Prosentvis endring fra året før					Årlig gj.snitt 2004- 2006
			1999	2000	2001	2002	2003	
Bruttoinvestering i fast realkapital	238,3	8,4	-8,2	-1,1	-5,9	0,5	2,6	-0,7
Næringsvirksomhet	204,0	8,9	-9,6	0,1	-5,9	-0,5	3,5	-0,7
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	57,9	4,3	-19,8	-7,3	-14,4	2,1	9,4	-9,1
Oljevirkosomhet	50,2	3,1	-19,9	-17,1	-3,1	1,0	10,4	-10,4
Utenriks sjøfart	7,7	14,1	-18,8	50,2	-51,4	9,3	2,9	-1,7
Bedrifter, Fastlands-Norge	110,8	13,5	-3,5	1,8	-4,8	-1,9	-0,1	3,0

Tabell 2.4: Bruttoinvesteringer etter næring. Faste priser

Primærnæringene	8,6	9,9	19,5	0,5	-22,9	-7,1	-4,6	-1,7
Industri og bergverksdrift	16,0	15,4	-23,2	-8,1	8,0	3,1	2,4	-0,4
Kraftforsyning	4,2	-4,6	-0,9	-14,3	11,9	6,5	..	..
Bygge- og anleggsvirksomhet	2,6	35,1	-17,6	4,3	-2,7	-25,4	..	..
Samferdsel	31,0	14,5	7,6	9,3	12,4	1,1	..	..
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel	48,5	14,8	-4,0	2,7	-14,2	-4,1	2,0	2,0
Boligtjenester	35,2	7,4	-2,5	12,2	7,8	-0,5	4,7	1,3
Offentlig forvaltningsvirksomhet	34,3	5,7	-0,1	-7,9	-5,6	6,7	-2,1	-0,4
Stat	12,8	2,2	-6,4	-8,1	-11,3	29,5	..	..
Kommuner	21,5	8,8	4,6	-7,8	-1,8	-6,8	..	..
Lagerinvesteringer ¹⁾	23,4	0,3	-0,3	0,9	-0,7	-0,1	0,0	0,0
Bruttoinvesteringer i alt	261,7	9,1	-8,7	2,5	-7,9	0,1	2,6	-0,7
<i>Memo:</i>								
Bruttoinvestering i fast realkapital utenom oljevirksomhet og utenriks sjøfart	180,3	10,6	-2,6	1,4	-2,7	0,0	0,4	2,0

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.5: Arbeidsmarkedet

	Nivå 2001	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj.snitt 1994-1998	1999	2000	2001	2002
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft</i>						
Utførte timeverk. Mill.	3 138	1,7	0,4	-0,8	-0,8	-0,1
Gjennomsnittlig arbeidstid	1 364	-0,5	-0,2	-1,2	-1,1	-0,7
Sysselsetting, 1000 personer	2 301	2,2	0,6	0,5	0,4	0,6
<i>Tilgang på arbeidskraft</i>						
Befolkning 16-74 år, 1000 personer	3 214	0,3	0,5	0,6	0,4	0,6
Arbeidsstyrken, 1000 personer	2 361	1,7	0,4	0,7	0,5	0,6
<i>Memo:</i>		Nivå				
Yrkesfrekvens (16-74 år) ¹⁾		71,1	73,3	73,4	73,5	73,5
AKU-ledige ²⁾ ³⁾		4,6	3,2	3,4	3,6	3,6
<i>Memo:</i>		Nivå				
Yrkesfrekvens (16-64 år) ¹⁾		78,8	80,7	80,6	80,3	..
Registrerte arbeidsledige ³⁾ ⁴⁾		4,1	2,6	2,7	2,7	..

- 1) Arbeisstyrken i pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder.
 2) Brudd i serien i 1996. For 1994 og 1995 er det beregnet tall som er i samsvar med omleggingen.
 3) I prosent av arbeidsstyrken.
 4) Brudd i serien i 1999. For årene 1994-1998 er det beregnet tall som er i samsvar med omleggingen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Aetat Arbeidsdirektoratet og Finansdepartementet.

Tabell 2.6: Sysselsettingsfrekvenser og arbeidsledighet for utvalgte land. 2000

	Sysselsetting i prosent av befolkningen						Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken					
	15-24 år		25-54 år		55-64 år		15-24 år		25-54 år		55-64 år	
	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M
Norge	55,0	60,2	81,6	88,7	61,2	73,1	10,9	9,5	2,3	2,9	0,7	1,8
USA	57,6	62,0	74,3	89,0	50,5	65,6	8,9	9,7	3,3	2,9	2,5	2,4
Japan	43,0	42,5	63,6	93,5	47,8	78,4	7,9	10,4	4,4	3,9	3,6	6,8
EU	36,7	44,8	65,7	87,5	28,4	48,9	17,1	14,3	8,9	6,1	8,3	7,8
Belgia	26,7	33,7	67,8	87,9	15,4	35,1	18,2	12,9	7,4	4,6	2,8	3,4
Danmark	64,0	70,3	80,4	88,3	46,2	61,9	7,0	6,5	4,7	3,5	4,2	3,9
Finland	39,9	39,8	77,6	84,1	40,9	43,7	22,0	21,2	8,8	7,2	9,4	9,3
Frankrike	26,2	26,7	69,6	87,0	30,2	38,4	23,7	18,4	11,1	7,6	8,3	7,6
Hellas	22,0	31,9	52,6	88,6	24,4	55,3	37,7	22,1	14,7	6,1	4,4	3,5
Irland	43,7	52,7	62,7	88,1	27,1	63,0	6,9	6,1	3,6	4,3	2,4	2,6
Island	70,6	66,1	86,0	95,1	74,4	94,2	3,6	5,7	2,4	1,1	3,2	0,5
Italia	22,0	30,2	50,7	84,6	15,2	40,3	35,3	28,4	12,5	6,4	4,9	4,6
Luxembourg	28,3	35,3	63,0	92,8	16,8	37,9	7,3	5,7	2,9	1,4	0,0	2,0
Nederland	66,7	69,9	70,9	92,2	25,8	49,9	5,9	4,7	3,0	1,7	2,1	1,7
Portugal	36,1	47,7	73,9	90,2	42,3	62,5	12,0	5,5	4,1	2,7	2,6	3,8
Spania	28,7	42,8	50,7	85,4	20,1	55,0	33,1	19,5	18,7	7,9	11,5	8,8
Sveits	63,4	66,5	75,6	95,2	60,8	77,0	3,9	5,6	3,1	1,6	2,5	3,0
Sverige	45,4	46,7	81,7	85,8	62,5	67,8	11,4	12,3	4,6	5,2	5,3	6,9
Storbritannia	58,9	63,9	73,1	87,5	41,4	59,8	10,1	13,2	4,0	4,8	2,8	5,5
Tyskland	44,2	52,5	70,8	89,4	29,0	48,2	7,2	8,1	8,0	6,7	15,0	12,6
Østerrike	48,6	60,6	73,5	89,7	17,8	41,4	5,6	6,9	4,4	4,2	5,9	7,1

Kilde: OECD.

Tabell 2.7: Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Lønnskostnader pr. time								
Norsk industri, justert for endringer i antall virkedager	3,9	4,1	4,4	6,5	6,1	5,1 ⁴⁾	5,5 ⁴⁾	5
Norges handelspartnere ^{1) 2)}	4,0	4,3	3,5	3,0	3,5	3,6	4	3 ³ ₄

Tabell 2.7: Lønnskostnader pr. time i industrien. Prosentvis endring fra året før

Relative timelønnskostnader i nasjonal valuta	-0,1	-0,1	0,8	3,4	2,5	1,5	1,4	..
Valutakursendringer ¹⁾ ³⁾	-2,4	0,1	-1,0	3,7	0,9	2,1	-3,1	..
Relative lønnskostnader i felles valuta	2,4	-0,3	1,8	-0,3	1,7	-0,6	4,7	..

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

²⁾ I anslaget for handelspartnerne har en forutsatt at de indirekte lønnskostnadene (arbeids-giveravgift, faktisk og beregnede pensjonsutgifter) øker prosentvis like mye som de direkte lønnskostnadene. Dette bidrar til usikkerhet i tallene.

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

⁴⁾ Som en del av lønnsoppgjøret i 2000 bestemte partene at for privat og offentlig sektor skal den resterende del av den femte ferieuken tas med to feriedager i 2001, og de to øvrige 2002. Opptjeningen av 2 ekstra feriedager både i 2000 og 2001, vil isolert sett øke veksten i de påløpte kostnadene pr. arbeidet time med om lag 3/4 prosentpoeng i hvert av årene.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

Tabell 2.8: Driftsbalansen overfor utlandet

Nettofordringer overfor utlandet	276,0	467,6	649,4	831,3	1 031,8				
Prosent av BNP	23,1	32,8	44,1	55,3	66,6				

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.9: Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra		
					året før		
	1999	2000	2001	2002	2000	2001	2002
A Totale inntekter (B+C)	617 015	801 925	829 345	834 952	30,0	3,4	0,7
B Løpende inntekter	615 991	800 652	828 017	833 527	30,0	3,4	0,7
Formuesinntekter	51 371	60 910	75 998	80 212	18,6	24,8	5,5
Skatt- og pensjonspremier	518 647	624 005	657 068	669 617	20,3	5,3	1,9
Oljeskatter	31 734	99 051	104 316	98 200	212,1	5,3	-5,9
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	178 545	189 288	196 683	200 861	6,0	3,9	2,1
Skatt og trygdeavgift Fastlands-Norge	308 368	335 666	356 070	370 556	8,9	6,1	4,1
Overføringer fra offentlig forretningsdrift	32 909	95 608	76 652	66 400	190,5	-19,8	-13,4
Overføringer fra Norges Bank	3 401	10 685	10 685	8 857	214,2	0,0	-17,1
Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	9 663	9 444	7 614	8 441	-2,3	-19,4	10,9
C Kapitalinntekter	1 024	1 273	1 328	1 425	24,3	4,3	7,3
Avgift på arv og gaver	1 024	1 273	1 328	1 425	24,3	4,3	7,3
D Totale utgifter (E+F)	547 965	586 900	617 372	654 951	7,1	5,2	6,1
E Løpende utgifter	521 958	558 644	597 572	631 676	7,0	7,0	5,7
Renteutgifter og utbytte	24 811	31 681	28 050	25 927	27,7	-11,5	-7,6
Overføringer til utlandet	7 821	9 649	11 074	12 966	23,4	14,8	17,1
Subsidier mv.	33 939	32 358	32 368	33 585	-4,7	0,0	3,8
Stønader til husholdninger	184 355	198 068	210 831	225 459	7,4	6,4	6,9
Overføringer til ideelle organisasjoner	17 203	16 725	18 975	19 554	-2,8	13,5	3,1
Overføringer til offentlig forretningsdrift	329	547	2 110	2 167	..	..	..
Konsum i offentlig forvaltning	253 500	269 616	294 164	312 019	6,4	9,1	6,1
F Kapitalutgifter	26 007	28 256	19 800	23 276	8,6	-29,9	17,6
Nettoinvestering i fast realkapital	23 653	19 296	17 798	21 189	-18,4	-7,8	19,1
Netto kjøp av tomter og grunn	-271	-711	-937	-871	..	..	..
Kapitaloverføring til næringsvirksomhet	1 852	8 909	1 910	1 626	381,0	-78,6	-14,8
Kapitaloverføringer til utlandet	773	762	1 029	1 332	-1,4	35,0	29,4
G Nettofinansinvestering (A-D)	69 050	215 025	211 973	180 000	211,4	-1,4	-15,1

Tabell 2.9: Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	16 524	4 101	-40 763	-9 469	..	..	..
Overskudd før lånetransaksjoner	52 526	210 924	252 736	189 470	301,6	19,0	-25,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.10: Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra		
					året før		
	1999	2000	2001	2002 ¹⁾	2000	2001	2002
A Totale inntekter (B+C)	512 484	690 732	702 862	730 079	34,8	1,8	3,9
B Løpende inntekter	511 460	689 459	701 534	728 654	34,8	1,8	3,9
Formuesinntekter	45 247	52 852	66 507	70 942	16,8	25,8	6,7
Skatt- og pensjonspremier	427 380	528 517	547 837	581 761	23,7	3,7	6,2
Oljeskatter	31 734	99 051	104 316	98 200	212,1	5,3	-5,9
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	175 438	185 949	193 359	197 426	6,0	4,0	2,1
Skatt og trygdeavgift Fastlands-Norge	220 208	243 517	250 163	286 135	10,6	2,7	14,4
Overføringer innen offentlig forvaltning	-624	-556	-754	-562	-10,9	35,6	-25,5
Overføringer fra offentlig forretningsdrift	32 909	95 608	76 652	66 400	190,5	-19,8	-13,4
Overføringer fra Norges Bank	3 401	10 685	10 685	8 857	214,2	0,0	-17,1
Andre overføringer, bøter, driftsresultat mv.	3 147	2 353	607	1 256	-25,2	-74,2	106,8
C Kapitalinntekter	1 024	1 273	1 328	1 425	24,3	4,3	7,3
Avgift på arv og gaver	1 024	1 273	1 328	1 425	24,3	4,3	7,3
D Totale utgifter (E+F)	434 968	472 053	485 455	560 358	8,5	2,8	15,4
E Løpende utgifter	424 336	457 154	477 923	549 500	7,7	4,5	15,0
Renteutgifter og utbytte	18 758	25 122	19 880	18 607	33,9	-20,9	-6,4
Overføringer til utlandet	7 821	9 649	11 074	12 966	23,4	14,8	17,1
Subsidier mv.	30 034	28 900	29 757	32 098	-3,8	3,0	7,9
Stønader til husholdninger	177 532	190 486	202 626	217 132	7,3	6,4	7,2
Overføringer til ideelle organisasjoner	7 311	6 231	6 642	8 492	-14,8	6,6	27,8
Overføringer innen offentlig forvaltning	83 910	91 775	95 692	95 316	9,4	4,3	-0,4
Overføringer til statlig forretningsdrift	73	46	0	167	..	..	..

Tabell 2.10: Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen etter nasjonalregnskapets definisjoner. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Konsum i statsforvaltningen	98 897	104 945	112 252	164 723	6,1	7,0	46,7
F	Kapitalutgifter	10 632	14 899	7 532	10 859	40,1	-49,4	44,2
	Nettoinvestering i fast realkapital	7 957	5 679	5 218	8 272	-28,6	-8,1	58,5
	Netto kjøp av tomter og grunn	8	-250	-424	-371	..	..	..
	Kapitaloverføring til næringsvirksomhet	1 894	8 708	1 709	1 626	359,8	-80,4	-4,8
	Kapitaloverføringer til utlandet	773	762	1 029	1 332	-1,4	35,0	29,4
G	Netto finansinvestering (A-D)	77 516	218 679	217 407	169 720	182,1	-0,6	-21,9
	Kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift (netto)	16 524	4 101	-40 763	-9 469	..	..	..
	Overskudd før lånetransaksjoner	60 992	214 578	258 170	179 190	251,8	20,3	-30,6

1) Tallene for 2002 er påvirket av at sykehusene overføres fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2002. Dette medfører en økning i statsforvaltningens inntekter og utgifter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.11: Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte skatteinntekter. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før.

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra			
	1999	2000	2001	2002 1)	2000	2001	2002	
A	Inntekter i alt	188 749	202 661	222 358	205 256	7,4	9,7	-7,7
	Renteinntekter	6 124	8 058	9 491	9 270	31,6	17,8	-2,3
	Skatteinntekter	89 968	93 634	107 759	91 985	4,1	151,	-14,6
	Skatt på inntekt og formue	86 861	90 295	104 435	88 550	4,0	15,7	-15,2
	Produksjonsskatter	3 107	3 339	3 324	3 435	7,5	-0,4	3,3
	Overføringer fra statsforvaltningen	86 141	93 878	98 101	96 816	9,0	4,5	-1,3
	Andre løpende inntekter	6 516	7 091	7 007	7 185	8,8	-1,2	2,5
B	Totale utgifter (C+D)	198 514	208 169	229 264	190 847	4,9	10,1	-16,8
C	Løpende utgifter	183 139	194 812	216 996	178 430	6,4	11,4	-17,8
	Renteutgifter	6 053	6 559	8 170	7 320	8,4	24,6	-10,4
	Overføringer til private	20 620	21 534	23 149	20 876	4,4	7,5	-9,8
	Overføringer til statsforvaltningen	1 607	1 547	1 655	938	-3,7	7,0	-43,3
	Overføringer til kommunal forretningsdrift	256	501	2 110	2 000	95,7	321,2	-5,2

Tabell 2.11: Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte skatteinntekter. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før.

	Kommunalt konsum	154 603	164 671	181 912	147 296	6,5	10,5	-19,0
	Lønnskostnader	125 060	132 052	145 645	120 407	5,6	10,3	-17,3
	Produktkjøp	46 969	49 923	53 755	45 652	6,3	7,7	-15,1
	Brutto driftsresultat	13 497	14 954	16 030	14 664	10,8	7,2	-8,5
	Gebyrer	-30 923	-32 258	-33 518	-33 427	4,3	3,9	-0,3
D	Kapitalutgifter	15 375	13 357	12 268	12 417	-13,1	-8,2	1,2
.	Bruttoinvesteringer i fast realkapital	25 354	24 230	24 120	22 941	-4,4	-0,5	-4,9
	Kapitalslit	9 658	10 613	11 540	10 024	9,9	8,7	-13,1
	Andre kapitalutgifter (netto)	-321	-260	-312	-500	-19,0	20,0	60,3
E	Netto finansinvestering (A-B)	-9 765	-5 508	-6 906	14 409	..	..	..
.								

¹⁾ Tallene for 2002 er påvirket av at sykehusene overføres fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2002. Dette medfører en vesentlig reduksjon i kommunesektorens inntekter og utgifter. I forbindelse med statlig overtakelse av sykehusene er det lagt opp til et gjeldsoppgjør mv. for fylkeskommunene. Dette bidrar til å øke nettofinansinvesteringene i kommunesektoren med om lag 21,1 mrd. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.12: Skatter til stat, kommune og offentlig forvaltning. Påløpt verdi. Mill. kroner

		1999	2000	2001	2002
<i>Påløpte skatter, stat</i>					
A	Skatt på inntekt, formue og kapital	121 649	205 823	210 286	233 617
.					
1	Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	14 795	17 478	18 981	18 696
.					
2	Skatt på inntekt og formue ved utvinning av petroleum	24 689	92 419	97 990	93 300
.					
3	Fellesskatt	77 443	90 687	87 516	115 575
.					
4	Annen skatt på inntekt, formue og kapital	4 722	5 239	5 799	6 046
.					
B	Produksjonsskatter	182 483	192 581	199 685	202 326
.					
1	Merverdiavgift/investeringsavgift	114 351	120 290	127 032	128 700
.					
2	Avgifter på oljeutvinning	7 045	6 632	6 326	4 900
.					
3	Andre produksjonsskatter	61 087	65 659	66 327	68 727
.					
C	Trygde- og pensjonspremier	123 248	130 113	137 867	145 818
.					
1	Fra arbeidstakere	49 728	52 616	55 583	59 267
.					
2	Fra arbeidsgivere	73 520	77 497	82 284	86 552
.					
Sum påløpte skatter, stat		427 380	528 517	547 837	581 761
1	Skatter og trygdepremier på inntekt, formue og kapital	244 897	335 936	348 153	379 435
.					
2	Produksjonsskatter	182 483	192 581	199 685	202 326
.					
<i>Påløpte skatter, kommune</i>					
Sum påløpte skatter, kommune		91 267	95 488	109 231	87 856
1	Skatt på inntekt og formue	88 160	92 149	105 907	84 421
.					
2	Produksjonsskatter	3 107	3 339	3 324	3 435
.					
Sum påløpte skatter stat og kommune i alt		518 647	624 005	657 068	669 617
1	Skatt på inntekt, formue og kapital	333 057	428 085	454 060	463 856
.					
2	Produksjonsskatter	185 590	195 920	203 009	205 761
.					
Skatter i alt i prosent av BNP		43,3	43,8	44,6	44,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.13: Finanspolitiske indikatorer.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens petroleumsfond. Mrd. kroner	4,1	47,2	70,1	33,8	39,9	164,3	258,8	164,6
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-34,4	-22,7	-20,1	-17,5	-12,1	-7,9	-1,6	-38,6
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-35,2	-30,4	-25,8	-27,8	-20,5	-15,7	-17,8	-24,8
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-4,4	-3,6	-2,9	-3,0	-2,1	-1,5	-1,6	-2,2
Underliggende reell vekst i utgifter. Prosentvis endring fra året før	-0,9	1,0	2,0	2,0	1,6	1,8	2,2	2,5
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	32,2	66,7	86,4	39,5	69,0	215,0	212,0	180,0
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	3,5	6,6	7,9	3,5	5,8	15,1	14,4	12,0
Påløpte skatter. Prosent av BNP	42,5	43,0	42,9	42,8	43,3	43,8	44,6	44,6
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	47,7	45,5	43,9	46,4	45,8	41,2	41,9	43,6
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	56,1	55,5	53,9	53,7	54,9	55,7	55,7	56,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Vedlegg 3

Figuroversikt

Kapitel 2	De økonomiske utsiktene
Figur 2.1	BNP for Fastlands-Norge
Figur 2.2	Arbeidsledighet
Figur 2.3	Pris- og lønnsutvikling
Figur 2.4	Tremåneders rente
Figur 2.5	Oljeinvesteringer
Figur 2.6	Lønnskostnader i industrien
Figur 2.7	Oljeprisen
Figur 2.8	Lagerbeholdningen av olje i USA
Figur 2.9	Petroleumsvirksomheten
Figur 2.10	Internasjonal økonomi
Figur 2.11	Internasjonale finansmarkeder
Kapitel 3	Den økonomiske politikken
Figur 3.1	Hovedtrekk i budsjettpolitikken
Figur 3.2	Perspektiver for budsjettpolitikken
Figur 3.3	Langsiktige utviklingstrekk som påvirker offentlige finanser
Figur 3.4	Statsbudsjettets strukturelle underskudd
Figur 3.5	Statens petroleumsfond og pensjonsbyrden
Figur 3.6	Kommuneforvaltningen
Figur 3.7	Akkumulert avkastning i Petroleumsfondet
Figur 3.8	Nasjonalformuen etter ulike typer ressurser
Figur 3.9	Utviklingen i utvalgte ordninger som påvirker tilgangen på arbeidskraft
Figur 3.10	Lønnskostnader for industriarbeidere
Figur 3.11	Sysselsetting i industrien

Vedlegg 4**Tabelloversikt**

Kapitel 2	De økonomiske utsiktene
Tabell 2.1	Hovedtall for norsk økonomi
Tabell 2.2	Finansdepartementets anslag på ulike tidspunkter
Tabell 2.3	Teknisk framskriving av norske tremåneders pengemarkedsrenter
Tabell 2.4	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2002
Tabell 2.5	Hovedtall for petroleumsvirksomheten
Tabell 2.6	Hovedtall for internasjonal økonomi
Kapitel 3	Den økonomiske politikken
Tabell 3.1	Den strukturelle budsjettbalansen
Tabell 3.2	Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond
Tabell 3.3	Statsbudsjettets inntekter og utgifter
Tabell 3.4	Inntekter og utgifter i Statens petroleumsfond
Tabell 3.5	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2001
Tabell 3.6	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2002
Tabell 3.7	Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning
Tabell 3.8	Utviklingen i den strukturelle budsjettbalansen 2001-2010

Vedlegg 5**Oversikt over bokser**

Kapitel 2	De økonomiske utsiktene
Boks 2.1	Endringer i anslagene for den økonomiske utviklingen i 2001 og 2002
Boks 2.2	Renteframskrivinger
Boks 2.3	Utviklingen i kronekursen og konkurranseevnen
Kapitel 3	Den økonomiske politikken
Boks 3.1	Bruken av budsjettregler i enkelte andre land
Boks 3.2	Den strukturelle budsjettbalansen
Boks 3.3	Pensjonsbyrden
Boks 3.4	Forskrift om pengepolitikken
