DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 9

(2008–2009)

Perspektivmeldingen 2009

DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 9

(2008–2009)

Perspektivmeldingen 2009

Innhold

1 Utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi ... 5
1.1 Mål og utfordringer ... 5
1.2 Hovedtrekk i meldingen ... 8
1.3 En politikk for å møte de langsiktige utfordringene ... 15

2 Viktige internasjonale utviklingstrekk ... 18
2.1 Innledning ... 18
2.2 Demografisk og økonomisk utvikling i et langsiktig perspektiv ... 18
2.2.1 Befolkningsutvikling ... 18
2.2.2 Økonomisk utvikling ... 19
2.3 Globalisering av verdensøkonomien ... 21
2.3.1 Globalisering av verdensøkonomien – omfang og drivkrefter ... 21
2.3.2 Globaliseringens betydning for Norge og andre industriland ... 23
2.3.3 Finansiell globalisering og den internasjonale finanskrisen ... 25
2.4 Sosial utvikling: Bedre levekår, også i utviklingsland ... 26
2.5 Utviklingen i framvoksende økonomier: Kina og India åpner seg mot verden ... 27
2.5.1 Kina ... 27
2.5.2 India ... 29
2.6 Utviklingen i EU: Tettere union med flere medlemmer ... 30
2.6.1 EU-utvidelsen i 2004 og 2007 ... 30
2.6.2 Migrasjon til EU og innad i EU ... 31
2.6.3 Den europeiske integrasjonens betydning for Norge ... 31
2.6.4 Utviklingstrekk framover ... 32
2.7 Utviklingen i internasjonale energi- og råvaremarkeder ... 32
2.7.1 Oljemarkedet ... 32
2.7.2 Gassmarkedet ... 35
2.7.3 Andre råvaremarkeder ... 36
2.8 Utviklingen i internasjonale kapitalmarkeder ... 36

3 Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringene ... 41
3.1 Innledning ... 41
3.2 Klima ... 42
3.2.1 Utfordringene ... 42
3.2.2 Økonomiske konsekvenser av global klimaendring ... 42
3.2.3 Internasjonale avtaler ... 44
3.2.4 Betydningen for norsk økonomi ... 51
3.3 Naturmangfold ... 52
3.3.1 Utfordringene for naturmangfoldet ... 52
3.3.2 Naturens mangfold og økonomisk vekst ... 53
3.4 Miljøgifter ... 54
3.5 Bærekraftstrategien ... 56

4 Drivkrefter bak utviklingen i verdiskaping og inntekt ... 57
4.1 Verdiskaping og inntekt ... 57
4.2 Kilder til økonomisk vekst ... 59
4.3 Arbeidsinnsats ... 63
4.3.1 Befolkningens størrelse og sammensetning ... 63
4.3.2 Yrkesaktivitet og arbeidstid ... 65
4.4 Produktivitetsvekst ... 67
4.4.1 Finansmarkedene, sparing og økonomisk vekst ... 69
4.4.2 Institusjoner og det offentliges rolle ... 69
4.4.3 Humankapital ... 70
4.4.4 Produktmarkedet og konkurranse ... 71
4.4.5 Forskning og utvikling ... 73
4.5 Betydningen av naturressursene for inntekt og konsum ... 73

5 Drivkrefter bak utviklingen i utgifter i offentlig sektor ... 75
5.1 Utfordringer knyttet til velferdsordningene ... 75
5.2 Nærmere om utbyggingen av velferdstjenestene ... 76
5.3 Helse- og omsorgssektoren ... 77
5.3.1 Langsiktige utviklingstrekk ... 77
5.3.2 Etterspørselen etter helsetjenester ... 79
5.3.3 Helsetilstand, behandlingstilbud og effektivitet i et internasjonalt perspektiv ... 82
5.3.4 Globalisering og helse- og omsorgssektoren ... 88
5.3.5 Nærmere om pleie- og omsorgstjenester ... 89
5.4 Barnehager, utdanning og forskning ... 91
5.4.1 Barnehager ... 91
5.4.2 Utdannings- og forskningssektoren ... 93
5.5 Offentlig inntektssikring ... 98
5.5.1 Utviklingen i utgiftene til folketrygden ... 98
5.5.2 Økonomiske incentivvirkninger av inntektssikringsordninger ... 101

6 Inntektsforskjeller i Norge 105
6.1 Innledning 105
6.2 Inntekt som velstandsmål 105
6.2.1 Inntekt og andre mål på forbruksmulighet 105
6.2.2 Forbruksenheter og fordelingsmål .. 106
6.3 Hovedtrekk ved inntektsfordelingen 106
6.3.1 Samlet inntekt 106
6.3.2 Sammensetning og utvikling i inntektskomponentene 109
6.3.3 Fordelingsvirkninger av skatte- og overføringssystemet 111
6.3.4 Fordeling over livsløpet 111
6.3.5 Inntektsmobilitet 112
6.3.6 Overføringer mellom generasjoner – arv og gaver 113
6.4 Inntektsfordeling for ulike grupper 114
6.4.1 Om de høyeste inntektene i inntektsfordelingen 114
6.4.2 De laveste inntektene 115
6.4.3 Kvinners og menns inntekter 120
6.5 Regionale forskjeller i inntektsnivå, utvikling og fordeling 121
6.6 Effektene av å inkludere fordel av egen bolig i inntektsfordelingen 122
6.7 Fordelingsvirkninger av offentlige tjenester 123
6.8 Inntektsutviklingen sammenliknet med andre land 123
6.9 Oppsummering og perspektiver på inntektsfordelingen framover 125

7 Langsiktige perspektiver for norsk økonomi 127
7.1 Innledning 127
7.2 Utviklingen i verdiskaping og næringssammensetning 127
7.2.1 Sentrale forutsetninger 127
7.2.2 Utviklingen i verdiskaping og inntekt 131
7.3 Langsiktige utfordringer i offentlige finanser 132
7.3.1 Et udekket finansieringsbehov på lang sikt 132
7.3.2 Nærmere om framskrivingene av offentlige utgifter 135
7.3.3 Generasjonsregnskap 137
7.4 Alternative utviklingsforløp for norsk økonomi 137
7.4.1 Betydningen av alternative utviklingsforløp 139
7.4.2 Virkninger av alternative politikkforutsetninger 143
7.5 Miljøskadelige utslipp til luft 145
7.5.1 Utslipp av klimagasser 145
7.5.2 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger 151

8 Ressursutnyttelse, stabilitet og omstillinger 155
8.1 Stabilitet, omstillinger og vekst 155
8.2 Konjunktursvingninger 155
8.3 Utfordringer knyttet til den økonomiske utviklingen på mellomlang sikt 160
8.4 Omstillingsevne 163
8.4.1 En dynamisk økonomi gir store gevinster på sikt 164
8.4.2 Kostnader knyttet til omstillinger 165
8.4.3 Norsk økonomi har i stor grad lykkes med omstilling 167
8.4.4 Faktorer som har betydning for omstillingsevnen 167
8.5 Stabiliseringspolitikk og særlige utfordringer i lys av petroleumsinntektene 168

9 Utfordringer og valgmuligheter i videreutviklingen av velferdsordningene 175
9.1 Innledning 175
9.2 Den nordiske modellen som ramme for videreutvikling av velferdsordningene 177
9.3 Arbeidsinnsats, skattegrunnlag og offentlige finanser 178
9.4 Mulighetene for å stimulere til økt yrkesaktivitet og samtidig opprettholde tilfredsstillende inntektssikring 180
9.5 Virkninger av innvandring for offentlige finanser 184
9.6 Effektivisering av offentlig tjenesteproduksjon 184
9.7 Egenbetaling knyttet til forbruk av offentlige tjenester mv. 189
9.8 Skattefinansiering 190

Vedlegg
1 Tabelloversikt 193
2 Figuroversikt 195
3 Oversikt over bokser 199

DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 9

(2008–2009)

Perspektivmeldingen 2009

Tilråding fra Finansdepartementet av 9. januar 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)

1 Utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi

1.1 Mål og utfordringer

Hovedmål og avveininger

Regjeringen vil føre en politikk som bygger på rettferdighet og fellesskap. Vår oppgave er å styrke, fornye og videreutvikle det norske velferdssamfunnet. Vårt mål er å gi alle mennesker i hele landet mulighet til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfylte liv. Vår visjon er at vi kan overlate til neste generasjon noe mer verdifullt enn det vi selv overtok. For å bidra til en slik samfunnsutvikling har Regjeringen satt seg høye politiske mål. Soria Moria-erklæringen er regjeringspartienes felles politiske plattform for stortingsperioden 2005-2009.

Hovedmålene for den økonomiske politikken er arbeid til alle, en bærekraftig utvikling, en mer rettferdig fordeling og styrking av velferdsordningene. Dette forutsetter en ansvarlig politikk med vekt på natur- og miljøhensyn, en langsiktig forvaltning av nasjonalformuen og en sterk og bærekraftig offentlig sektor.

Denne meldingen omhandler rammer og utfordringer for en bærekraftig politikk, og hvilke valgmuligheter vi har i møte med de langsiktige utfordringene knyttet til de globale miljøproblemene, en aldrende befolkning og økt globalisering. Den internasjonale finanskrisen som vi er inne i, krever stor oppmerksomhet om tiltak som kan få finansmarkedene til å fungere bedre, og om hvordan svakere vekst og usikkerheten knyttet til den økonomiske utviklingen på kort sikt bør håndteres. Samtidig som vi arbeider med å møte disse utfordringene, må vi sikre at vi er på riktig spor med å finne bærekraftige løsninger på de langsiktige miljø- og klimaproblemene og på de utfordringene som aldringen stiller oss overfor.

Langsiktige utfordringer for en bærekraftig politikk

Verdensøkonomien har vokst sterkt de siste 10-15 årene. Levestandarden har økt markert for svært mange i alle verdensdeler, og millioner av mennesker er løftet ut av fattigdom. Kina og India har fått økt betydning i verdensøkonomien. Det har blant annet bidratt til at den arbeidsstyrken som er tilgjengelig for å produsere varer og tjenester for internasjonale markeder, har økt vesentlig. Den globaliseringsfasen vi nå er inne i, er den mest omfattende siden industrialismen startet, jf. figur 1.1A. Utviklingen i internasjonale finansmar-

keder de siste årene viser hvor tett landene er blitt knyttet sammen og illustrerer samtidig at også negative hendelser forplanter seg over landegrensene.

Med dagens produksjons- og forbruksmønstre fører den økonomiske veksten med seg store miljøproblemer, som også kan gi utfordringer for den globale matsikkerheten. De menneskeskapte klimaendringene er trolig den største miljøutfordringen vi står overfor og må møtes med en bred og ambisiøs internasjonal avtale. Hvis den globale temperaturøkningen skal begrenses til to grader målt fra førindustrielt nivå, slik EU og Norge går inn for, må det gjennomføres meget store reduksjoner i klimagassutslippene utover i dette århundret, jf. figur 1.1B.

Mens det meste av veksten i utslippene framover ventes å komme fra utviklingsland og framvoksende økonomier, kan størstedelen av opphopingen av klimagasser i atmosfæren fram til nå føres tilbake til utslipp fra industriland. Dette gir Norge og andre industriland et særlig ansvar for å bidra til at nødvendige utslippsreduksjoner kan gjennomføres uten at det begrenser utviklingslandenes muligheter for fortsatt økonomisk vekst. Det blir en meget vanskelig oppgave å komme fram til en tilstrekkelig ambisiøs og forpliktende klimaavtale, men uten en avtale vil konsekvensene av økt global oppvarming bli svært alvorlige. Vi har imidlertid erklært at Norge, som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal være karbonnøytralt senest i 2030.

Norge og de andre nordiske landene har høy materiell velstand, høy yrkesdeltaking og jevn inntektsfordeling. Den nordiske modellen er blant annet kjennetegnet ved omfattende fellesfinansierte velferdsordninger, høye investeringer i utdanning og et utstrakt samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Sammen med en politikk for utjevning og like muligheter har dette lagt til rette for et samfunn basert på samvirke og tillit, og vi har sluppet å bruke store ressurser på å sikre at lover, regler og avtaler blir fulgt.

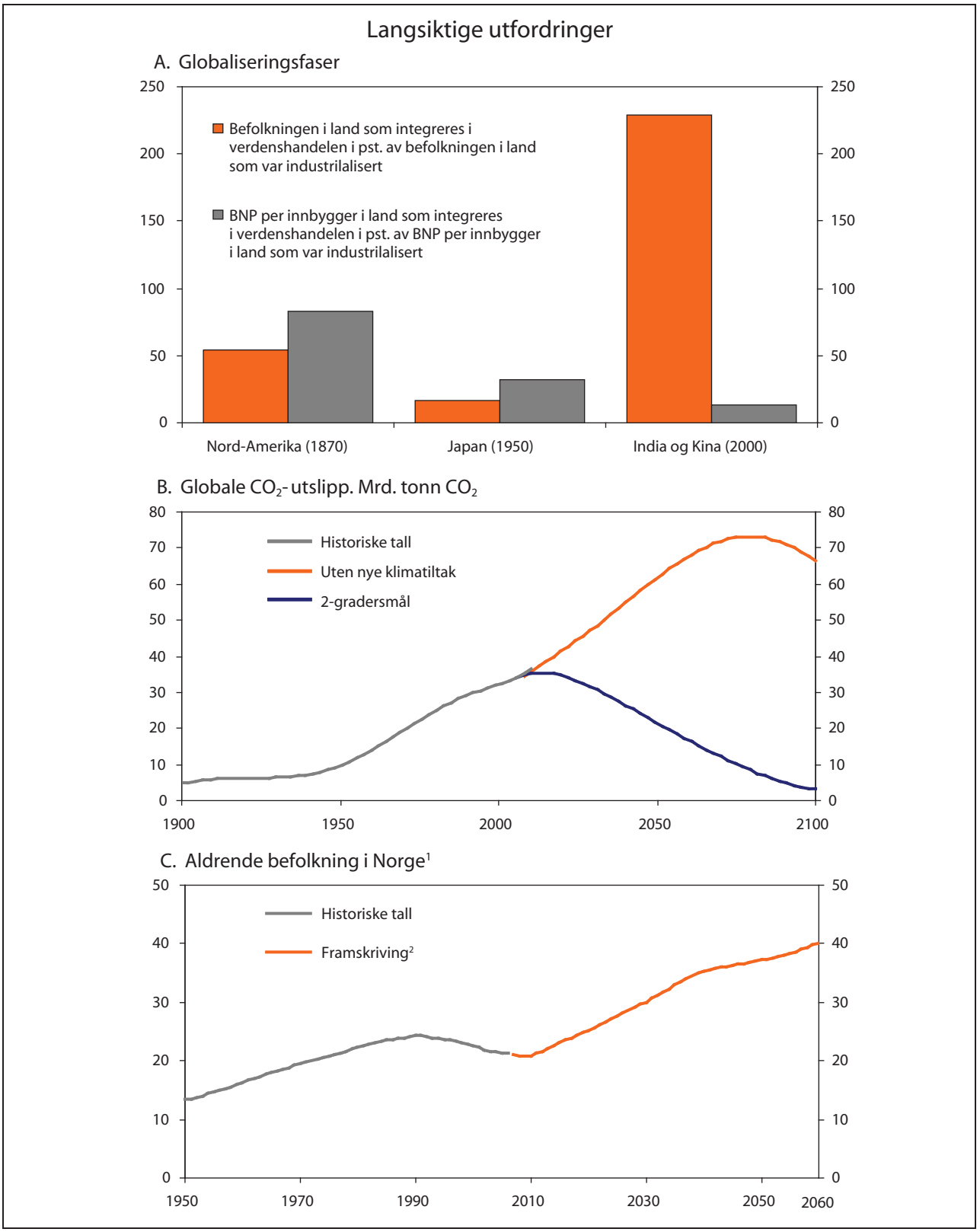
Norge er i dag blant landene i verden med høyest levestandard. Dette skyldes først og fremst at vi har en produktiv og omstillingsdyktig økonomi og høy yrkesdeltaking. Kvinnenes inntog i arbeidsmarkedet fra begynnelsen av 1970-tallet har bidratt vesentlig til veksten i arbeidsstyrken og verdiskapingen. Høy vekst i produksjon og etterspørsel og et velfungerende arbeidsmarked er viktige forklaringer på at arbeidsledigheten i Norge er svært lav. Den gunstige økonomiske utviklingen må også ses i sammenheng med en vellykket forvaltning av olje- og gassressursene på sokkelen. Bruken av statens inntekter fra utvinningen av olje og gass har kommet hele befolkningen til gode, og har ikke svekket grunnlaget for vekst i fastlandsøkonomien.

Norge og andre nordiske land har høstet store gevinster ved å delta i det internasjonale økonomiske samkvemmet. Utbredt samhandel med andre land har gitt grunnlag for spesialisering og utnytting av våre konkuransemessige fortrinn. Økt internasjonal integrasjon har således først og fremst vært en mulighet til å få mer igjen for egen innsats, og ikke en trussel mot sysselsetting og levestandard. For å utnytte mulighetene også framover må vi fortsatt gjennomføre framtidsrettede og lønnsomme omstillinger. Det krever høy deltakelse, innsats og skaperkraft i arbeids- og næringsliv, noe som blant annet stiller krav til et godt utdanningssystem og et inkluderende arbeidsliv.

Regjeringen mener det beste svaret på utfordringene fra en tettere integrert verden er å videreutvikle de grunnleggende trekkene ved vår samfunnsmodell. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk og gode fellesfinansierte ordninger som sikrer arbeidstakeres inntekter ved tap av jobb, gjør det lettere å takle nødvendige omstillinger som følge av endrede rammebetingelser. Som innbyggere i en liten og åpen økonomi er det også i vår interesse å arbeide for klare felles spilleregler globalt.

I nordiske land har samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene bidratt til å skape en felles plattform for gjennomføring av krevende omstillingstiltak når dette har vært nødvendig. Regjeringen ønsker å videreføre et godt samarbeid med partene i arbeidslivet og med andre deler av samfunnslivet. Det er nødvendig å komme fram til omforente og bærekraftige løsninger på framtidens utfordringer og unngå konflikter som kan svekke grunnlaget for et vekstkraftig og solidarisk samfunn. Velferdssamfunnet er ikke bare tuftet på høy markedsbasert verdiskaping og en sterk offentlig sektor, men også på et velfungerende sivilt samfunn der familier, nabolag og frivillige organisasjoner yter vesentlige bidrag.

Sammenliknet med de fleste andre land er inntektsforskjellene små i Norge. Små lønnsforskjeller, høy yrkesdeltaking og gode stønadsordninger er viktige forklaringer på dette. Videre har alle tilgang til tilnærmet gratis offentlige tjenester innen blant annet helse og utdanning. Selv om slike ytelser normalt ikke regnes med i internasjonale sammenlikninger, bidrar de betydelig til utjevning av



Figur 1.1 Tre langsiktige utfordringer. Globalisering, globale utslipp av CO_2 og aldrende befolkning i Norge

[1] Antall personer eldre enn 66 år i pst. av personer i alderen 20-66 år.
[2] Middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskriving fra 2008.

Kilder: FN, IMF, Statistisk sentralbyrå og Verdensbanken.

levekår. Vektleggingen av like muligheter for alle, blant annet gjennom offentlig finansiert utdanning, bidrar til at inntektsforskjeller i mindre grad går i arv i Norge enn i mange andre OECD-land.

Fra midten av forrige århundre har det vært en gradvis, vedvarende utbygging av fellesfinansierte velferdsordninger i Norge. I dag er vi blant de landene i verden som benytter mest offentlige midler per innbygger på utdanning, og vi er nær ved å ha full barnehagedekning. De siste tiårene har det funnet sted en betydelig forbedring av standarden på omsorgstjenester, og behandlingstilbudet i helsesektoren er blitt vesentlig utvidet. En slik utbygging av velferdsordningene har vært mulig fordi befolkningen i yrkesaktiv alder har økt, samtidig som en større andel har deltatt i arbeidslivet.

Lik tilgang til grunnleggende offentlige velferdstjenester er en viktig del av den nordiske velferdsmodellen. Sammen med omfattende trygdeordninger sikrer dette den enkeltes levekår i alderdommen og ved sykdom, uførhet og arbeidsledighet. Fra rundt 2010 vil antall personer i yrkesaktiv alder vokse langsommere enn befolkningen ellers, mens andelen eldre vil øke sterkt, jf. figur 1.1C. Aldringen av befolkningen fører til at utgiftene til pensjoner og til helse-, pleie- og omsorgstjenester vil legge beslag på en økende del av verdiskapingen. Langsiktige framskrivinger viser at det er behov for tiltak som begrenser offentlige utgifter eller som øker inntektene framover, selv om kvaliteten og omfanget på offentlige tjenester ikke skulle heves utover dagens nivå.

Utfordringene knyttet til å tilby tilstrekkelig gode velferdstjenester forsterkes av at vi også framover vil ønske mer av slike tjenester når inntektene vokser. Det er derfor svært viktig at ressursene i offentlig sektor utnyttes målrettet og effektivt, og at det gjennomføres omstillinger med sikte på å tilpasse tjenesteproduksjonen til folks behov. På områder der menneskelig omsorg og kontakt er en viktig del av tjenestene, er det imidlertid grenser for hva en kan oppnå gjennom effektiviseringstiltak.

En stor arbeidsstyrke er helt avgjørende for å kunne opprettholde omfattende fellesfinansierte velferdsordninger. Velferdsordningene og skattesystemet må derfor innrettes slik at deltakelse i verdiskaping gjennom arbeid blir det naturlige førstevalget for den enkelte. Mulighetene for en generell økning av et allerede høyt skattenivå er begrenset.

Med den oljeprisen som legges til grunn, kan statens inntekter fra petroleumsvirksomheten ventes å gi rask oppgang i kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland de nærmeste årene. Når budsjettpolitikken følger retningslinjene nedfelt i handlingsregelen, vil realavkastningen av fondskapitalen gi et varig bidrag til å finansiere offentlige velferdsordninger. På den måten får også dagens unge og framtidige generasjoner glede av petroleumsformuen. Pensjonsfondets bidrag til finansiering av velferdsordningene vil likevel være forholdsvis beskjedent sammenliknet med de samlede skattene og avgiftene fra fastlandsøkonomien, og bidraget vil etter hvert avta både sett i forhold til offentlige utgifter og i forhold til verdiskapingen.

Den økonomiske politikken må være bærekraftig og utformes i et langsiktig perspektiv. Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en plan for jevn og gradvis økning i bruken av oljeinntekter, men åpner for at budsjettpolitikken også utover dette kan bidra til å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Skulle en imidlertid over tid benytte mer oljeinntekter enn det handlingsregelen legger opp til, vil finansieringsbehovet i offentlig sektor etter hvert måtte dekkes ved å tære på kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland. En slik politikk ville redusere den framtidige avkastningen av fondet og innebære at behovet for tilpasninger lenger fram i tid ville bli enda større.

1.2 Hovedtrekk i meldingen

Formålet med denne meldingen er å presentere sentrale analyser som grunnlag for den økonomiske politikken framover. Hensikten er å peke på noen langsiktige utfordringer og på valgmuligheter vi står overfor i møte med dem. Det er lagt vekt på å belyse hvordan vi kan oppnå en bærekraftig utvikling når den norske velferdsmodellen stilles overfor utfordringer som følge av verdens miljøproblemer, en aldrende befolkning og økt globalisering.

Den internasjonale finanskrisen har ført til økt usikkerhet om de økonomiske utsiktene de nærmeste årene, og situasjonen framstår som uoversiktlig. Regjeringen vil presentere nye framskrivinger av den økonomiske utviklingen på kort sikt i månedskiftet januar-februar 2009. I denne meldingen blir det presentert nye framskrivinger av den økonomiske utviklingen på lang sikt. De langsiktige perspektivene vil i begrenset grad være påvirket av den pågående finanskrisen.

Denne meldingen inneholder ikke konkrete forslag til politikk på enkeltområder. Regjeringens politikk på enkeltområder presenteres i egne pro-

posisjoner og meldinger til Stortinget. Regjeringens strategi for et inkluderende arbeidsliv[1], livslang læring[2] og bekjempelse av fattigdom[3] er lagt fram som egne saker for Stortinget. Klimaforliket med utgangspunkt i Regjerningens klimamelding[4] utgjør rammen for klimapolitikken framover. Regjeringen har nylig lagt fram en melding om innovasjonspolitikk.[5] I vårsesjonen 2009 vil Regjeringen blant annet legge fram Nasjonal transportplan 2010-2019 og stortingsmelding om globaliseringen og norske interesser.

Denne meldingen er i all hovedsak basert på informasjon som forelå 20. november 2008. Nedenfor gis det et sammendrag av hovedpunktene i de etterfølgende kapitlene.

Viktige internasjonale utviklingstrekk

Fra andre verdenskrig og fram til begynnelsen av 1970-tallet vokste verdensøkonomien raskere enn noen gang tidligere. Etter en svak periode på 1970- og 1980-tallet har det igjen vært høy vekst i verdensøkonomien. Samtidig har verdens befolkning økt svært raskt gjennom hele etterkrigstiden. Veksttakten har avtatt noe de siste årene, men befolkningen ventes likevel å øke fra 6,7 mrd. mennesker i 2007 til 9,2 mrd. i 2050.

Den sterke økonomiske veksten internasjonalt de siste 50 årene har bidratt til at mange mennesker har fått en vesentlig bedre levestandard. Selv om det fortsatt er store forskjeller mellom land, har forskjellene blitt noe redusert de siste ti årene. Mens det har vært sterk vekst i en rekke land i Asia, har landene i Afrika hatt en mye svakere utvikling. Den svake utviklingen i Afrika er bekymringsfull, ikke minst ettersom en stor del av befolkningsveksten de neste 50 årene ventes å komme i nettopp denne regionen.

Økt produktivitet er den viktigste årsaken til langsiktig økonomisk vekst. De siste 20 årene har en stadig tettere økonomisk sammenknytning av verdens land og regioner bidratt til teknologispredning og bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Både nedbygging av handelshindre og reduserte kostnader knyttet til transport og annen kommunikasjon har bidratt til den økte økonomiske integrasjonen.

Norge har hatt stor fordel av globaliseringen. Utstrakt internasjonal handel har bidratt til at vi har hentet ut betydelige gevinster gjennom gradvis økende spesialisering. Den norske økonomien har vist seg omstillingsdyktig. Norsk næringsliv har greid å gjennomføre framtidsrettede og lønnsomme omstillinger, samtidig som virksomheter med lav lønnsevne er blitt faset ut.

Globaliseringen er blant annet kjennetegnet ved at stadig mer arbeidsintensiv produksjon flyttes til land med lave lønnskostnader. Kinas og Indias nærmere tilknytning til resten av verdensøkonomien har bidratt til å forsterke denne utviklingen. For Norge har også en sterkere økonomisk integrering med landene i EØS-området hatt betydning, både gjennom økt handel med tjenester og gjennom økt arbeidsinnvandring.

Den internasjonale finanskrisen viser hvor tett landenes finansmarkeder er blitt sammenvevd, og hvordan også negative hendelser forplanter seg over landegrensene. Utviklingen det siste året har avdekket svakheter ved virksomhets- og risikostyring i finansinstitusjoner og et behov for økt internasjonalt samarbeid om tilsyn og regulering av finansmarkedene. Krisen har også demonstrert betydningen av gjensidig understøttende tiltak i mange land.

Norges framtidige økonomiske handlingsrom påvirkes blant annet av prisene på råolje og naturgass og av avkastningen i internasjonale kapitalmarkeder. Utviklingen i disse markedene blir påvirket av globaliseringen. Den sterke veksten i Kina bidro i vesentlig grad til den kraftige oppgangen i råoljeprisen fram til sommeren 2008. Forhold både på tilbuds- og etterspørselssiden i det internasjonale energimarkedet gjør at det knytter seg stor usikkerhet til olje- og gassprisene framover. Finanskrisen har illustrert at det også er stor usikkerhet forbundet med den avkastning Statens pensjonsfond – Utland oppnår i internasjonale kapitalmarkeder fra år til år, men fondets særtrekk tilsier at man har en langsiktig investeringshorisont.

Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringen

Den sterke veksten i verdensøkonomien de siste 10-15 årene har ført millioner av mennesker ut av fattigdom. Veksten i befolkningen og i materiell velstand i den industrialiserte verden over mange tiår har imidlertid bidratt til miljøproblemer som truer det framtidige livsgrunnlaget på jorda. Virkningene av økt konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren, tap av naturmangfold og spredning av helse- og miljøfarlige kjemikalier framstår i dag

---

[1] St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering.
[2] St.meld. nr. 16 (2006-2007) … og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.
[3] Regjeringens handlingsplan mot fattigdom. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007.
[4] St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk.
[5] St.meld. nr. 7 (2008-2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge.

som de største truslene mot miljøet. Disse problemene kan bare løses ved at landene går sammen i et forpliktende samarbeid som fører til at verdens forbruks- og produksjonsmønstre legges om. Norge vil være blant pådriverne for at slike endringer skal skje, både gjennom vår nasjonale miljøvernpolitikk og gjennom arbeidet for ambisiøse, forpliktende og kostnadseffektive internasjonale avtaler. Målet er å oppnå en bærekraftig utvikling der den økonomiske utviklingen skjer innenfor de rammer naturgrunnlaget setter.

Den største miljøutfordringen knytter seg trolig til menneskeskapte utslipp av klimagasser. Uten omfattende tiltak vil klimaendringene føre til svært alvorlige konsekvenser for kommende generasjoner. Verdens havnivå vil øke, været kan bli mer urolig og avlingene i deler av verden vil sannsynligvis bli redusert. Klimaendringene kan føre til hyppigere flom og tørke, og den globale matproduksjonen kan dermed bli mer usikker.

Kyotoavtalen, som var resultat av en lang forhandlingsprosess, innebar en forpliktelse om å redusere industrilandenes samlede utslipp av klimagasser med i gjennomsnitt 5 pst. fra 1990-nivået innen 2012. Forhandlinger om en ny internasjonal klimaavtale ble startet på Bali i desember 2007 og skal sluttføres i København i 2009. Klimautfordringen er global og kan derfor bare løses gjennom internasjonalt samarbeid og omfattende tiltak i alle verdens land. Norge ønsker en ny ambisiøs avtale som omfatter alle land og alle sektorer, og som kan tre i kraft i 2012.

Reduksjonen i globale utslipp må begynne innen 2015 og utslippene må være mer enn halvert fra dagens nivå innen 2050, for at den globale temperaturøkningen kan begrenses til 2 °C fra førindustrielt nivå, slik Norge og EU ønsker. Dette forutsetter at det snarlig settes i gang omfattende tiltak i alle land. Tiltak mot avskoging i tropiske strøk vil kunne virke raskt og være et rimelig tiltak. På lengre sikt kan fangst og lagring av CO_2 være et viktig bidrag for å løse klimautfordringen.

Verdens naturmangfold er under sterkt og økende press. Tap av arter globalt skjer mye raskere enn tidligere. Bevaring av naturmangfoldet er en viktig utfordring og et internasjonalt ansvar. Å ta vare på mangfoldet av planter, dyr og naturtyper innebærer at vi opprettholder økosystemer som utgjør grunnlaget for menneskenes liv. Aktuelle tiltak, både i Norge og internasjonalt, er vern av sårbare områder, begrensing av arealbruken og stans i oppstykking av leveområder for dyr og planter. I tropiske strøk vil tiltak mot avskoging være mest effektivt også for å bevare mangfoldet.

En del kjemikaler som benyttes i et stort antall produkter kan utgjøre en uakseptabel risiko for helse og miljø. Mengden og antallet kjemikalier vi omgir oss med, har økt betraktelig de siste årene. Miljøgifter er spesielt farlige og kan brytes svært langsomt ned i naturen. De vil derfor kunne hope seg opp i næringskjedene og utgjøre en alvorlig trussel mot matforsyningen og helsen til kommende generasjoner. Det er et nasjonalt mål at utslipp og bruk av helse- og miljøskadelige stoffer skal ned på et nivå som ikke fører til helseskader, forringelse av økosystemer eller skader på naturens evne til reproduksjon og selvfornyelse. Økt internasjonal innsats er svært viktig fordi mange av giftene spres over landegrensene.

Drivkrefter bak utviklingen i verdiskaping og inntekt

Den høye levestandarden i Norge skyldes først og fremst en effektiv og moderne fastlandsøkonomi som over tid har lagt grunnlaget for høy verdiskaping. I tillegg nyter vi godt av at petroleumsvirksomheten på norsk sokkel gir betydelige inntekter utover normal avkastning av arbeidskraft og kapital. Det finnes imidlertid flere eksempler på land der høye inntekter fra naturressurser ikke har bidratt positivt til velstandsutviklingen for landets innbyggere. Norges sterke økonomiske utvikling må derfor også ses i sammenheng med en vellykket forvaltning av petroleumsinntektene. Disse inntektene har kommet fellesskapet til gode, og en bærekraftig anvendelse har bidratt til at grunnlaget for vekst i fastlandsøkonomien ikke er blitt svekket.

I et langsiktig perspektiv er det vår evne til å utnytte våre samlede ressurser som bestemmer utviklingen av velstand og velferd. Utvikling og anvendelse av ny teknologi og nye produkter og utvikling av nye organisasjons- og samarbeidsformer er sentrale faktorer i denne sammenhengen. I tillegg er det viktig at arbeidskraft og kapital benyttes i de områder av økonomien som gir høyest verdiskaping. Dette må komme hele landet til gode, ikke minst ved å tilrettelegge for verdiskaping i distriktene.

Utdanningsnivå, åpenhet for handel og konkurranse samt institusjonelle og kulturelle forhold har også stor betydning for økonomiens vekstevne. Sammenliknet med andre OECD-land har produktivitetsveksten i fastlandsøkonomien vært høy siden 1990-tallet. Det tyder på at forholdene er blitt lagt godt til rette for verdiskaping i Norge i denne perioden.

Andelen av befolkningen som deltar i yrkeslivet er høy i Norge. Samtidig er gjennomsnittlig ar-

beidstid forholdsvis lav. Dette må blant annet ses i sammenheng med at både kvinner og eldre i større grad enn i mange andre land tar del i det betalte arbeidslivet, men med lavere stillingsbrøk enn gjennomsnittet av arbeidsstyrken. Gode velferdsordninger for barnefamiliene, slik som foreldrepermisjon, barnehager og fleksible arbeidstidsordninger legger til rette for at både kvinner og menn kan beholde tilknytningen til arbeidslivet når de får barn. Dette har også bidratt til at Norge er blant landene i Europa der det fødes flest barn per kvinne.

Høy arbeidsinnsats er viktig for framtidens velferd, men det er ikke et mål at alle skal jobbe mest mulig. Fritid er også et gode. Vi må innrette oss slik at de som har arbeidsevne anser økt innsats i det betalte arbeidsliv som den mest naturlige måten å øke egen levestandard på. For samfunnet er høy arbeidsinnsats viktig for å utnytte mulighetene for verdiskaping. Arbeidsledighet er sløsing med samfunnets ressurser og kan undergrave arbeidsevne og selvfølelse for dem som rammes.

Drivkrefter bak utviklingen i offentlige velferdsordninger

De siste 50 årene har det funnet sted en storstilt utbygging av offentlige velferdsordninger. Disse ordningene omfatter finansiering og produksjon av tjenester innen blant annet utdanning, helse og omsorg og et overføringssystem som sikrer den enkelte inntekt i alderdommen og ved sykdom, uførhet eller arbeidsledighet. En gunstig aldersammensetning i befolkningen og sterk vekst i kvinners yrkesdeltakelse har medvirket til at utbyggingen av velferdsordningene har latt seg gjennomføre uten for store utfordringer for offentlige finanser. De offentlige utgiftene har likevel økt som andel av verdiskapingen, fra et nivå tilsvarende 25 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 1960 til 51 pst. i 2007.

Med gradvis oppgang i levealderen vil det etter hvert bli langt flere personer som mottar aldersrelaterte stønader. Også ressursbruken i helse- og omsorgssektoren vil øke kraftig framover som følge av endringer i befolkningens aldersammensetning. I tillegg kan etterspørselen etter tjenester fra disse sektorene øke som følge av den generelle velstandsøkningen, slik vi har sett gjennom de siste tiårene. Vi står dermed foran betydelige utfordringer knyttet til å finansiere den offentlige tjenesteproduksjonen.

Med konstant ressursbruk av helsetjenester per innbygger i de enkelte aldersklassene kan offentlige utgifter til helsesektoren øke fra 10 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2005 til om lag 14½ pst. i 2060. Ved en videreføring av tidligere mønstre, der blant annet utviklingen av nye behandlingsformer har bidratt til økt bruk av ressurser i helsesektoren, kan veksten bli enda sterkere. Utviklingen i retning av nye og bedre behandlingsformer vil trolig vedvare. På den annen side kan et bedre helsetilbud og lengre levealder bety bedre helsetilstand. Dette kan dempe veksten i ressursbruken på det enkelte alderstrinn. I tillegg kan mer effektiv bruk av ressursene i helsesektoren gi rom for å få mer igjen for de midlene som settes inn.

Et omfattende velferdstilbud og gode inntektssikringsordninger er viktig for å jevne ut forbruksmulighetene over livsløpet og for å sikre befolkningen mot tap av inntekt som følge av arbeidsledighet og sykdom. I tillegg kan ordningene bidra til å øke økonomiens omstillingsevne. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som mottar helserelaterte ytelser i Norge er imidlertid høy i internasjonal sammenheng. Det bidrar til å begrense tilgangen av arbeidskraft, og dermed også verdiskapingen, og til å øke offentlige utgifter. En sentral utfordring er derfor å begrense tidligpensjonering og tidlig avgang fra arbeidslivet gjennom de helserelaterte trygdeordningene. Regelverket for disse ordningene må være utformet slik at det lønner seg å stå i arbeid. Pensjonsreformen er viktig for å få et mer bærekraftig pensjonssystem som også motiverer til økt yrkesaktivitet.

Offentlig sektor tilbyr også kollektive goder som forsvar, politi, rettsvesen, offentlig administrasjon og infrastruktur. Selv om offentlige utgifter til slike goder har økt som andel av verdiskapingen over de siste 50-60 årene, har økningen vært klart mindre enn for utgiftene til produksjon av individrettede tjenester. Noe av denne utviklingen gjenspeiler trolig markante produktivitetsforbedringer i produksjonen av enkelte kollektive tjenester, for eksempel innenfor deler av offentlig administrasjon.

Inntektsfordeling i Norge

Sammenliknet med andre land er det en jevn inntektsfordeling i Norge, og inntektsforskjeller går i mindre grad i arv. Sammen med skatte- og avgiftssystemet har de ulike stønadsordningene en betydelig inntektsomfordelende effekt. Også de omfattende fellesfinansierte velferdsordningene innen barnehage, utdanning, helse og omsorg bidrar til å jevne ut forbruksmulighetene mellom ulike grupper i befolkningen.

Som i flere andre land har det i de siste årene likevel vært en tendens til at inntektsveksten har vært sterkest blant grupper med særlig høye inntekter. I Norge kan dette først og fremst forklares av at de registrerte kapitalinntektene til de med de høyeste inntektene har økt. Dette må blant annet ses i sammenheng med at endringer i skattesystemet har bidratt til å synliggjøre en større del av kapitalinntektene. Lønnsforskjellene har også økt noe. Det synes derfor å være en svak tendens til økte forskjeller siden slutten av 1980-tallet. Dersom denne utviklingen får fortsette over tid, kan det bli vanskelig å opprettholde den velferdsmodellen som Norge baserer sin økonomiske utvikling på.

De grupper som har særlig høye inntekter, bor i stor grad i sentrale strøk rundt Oslo, og de største inntektsulikhetene finner man dermed i denne regionen. I øvrige deler av landet er inntektsfordelingen betydelig jevnere.

Det er en klar sammenheng mellom manglende eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet og vedvarende lav inntekt. Blant husholdninger der minst ett medlem har yrkesinntekt, forekommer lav inntekt over flere år svært sjeldent. Det viktigste virkemidlet for å begrense andelen i befolkningen med lav inntekt er derfor å sørge for høy sysselsetting og lav arbeidsledighet.

Folks velferd påvirkes ikke bare av inntekt, men også av helse, tilknytning til arbeidslivet, utdanning, bomiljø, familie og sosiale relasjoner, kultur, trygghet, demokratiske rettigheter og tilgang på offentlige tjenester. Andelen med vedvarende lav inntekt reduseres kraftig dersom man inkluderer forbruket av offentlige helse- og utdanningstjenester i inntektsbegrepet.

Analysene i denne meldingen gir ikke grunnlag for å anta at forholdet mellom lønns- og kapitalinntekter vil endre seg vesentlig i tiårene framover. Den økende andelen eldre i befolkningen kan imidlertid bidra til å gjøre inntektsfordelingen mer jevn, ettersom pensjonister gjennomgående har nokså stabile inntekter og i stor grad befinner seg i midten av inntektsfordelingen. Antallet innvandrere, og hvor godt de og deres etterkommere blir integrert i arbeidsmarkedet, er også av stor betydning for den samlede inntektsfordelingen. Endelig er både graden av likhet i inntektsfordelingen og andelen med vedvarende lav inntekt avhengig av hvor godt vi klarer å sikre lav arbeidsledighet, høy sysselsetting og god omstillingsevne framover.

Langsiktige perspektiver for norsk økonomi

De politiske valgene vi tar i dag, vil ha betydning for utviklingen på viktige områder i tiårene framover. Dagens politikkbeslutninger må derfor bygge på en god forståelse av hvilke behov og utfordringer vi vil stå overfor på noe lengre sikt. Langsiktige framskrivinger ved hjelp av makroøkonomiske modeller er et hjelpemiddel til å kartlegge sentrale utviklingstrekk i norsk økonomi, herunder for offentlige finanser og miljøskadelige utslipp til luft.

Med en gjennomsnittlig årlig vekst i arbeidsproduktiviteten på om lag 2 pst. vil verdiskaping og inntekt per innbygger i Norge bli mer enn doblet fram mot 2060. Framtidige generasjoner vil i så fall nyte godt av en betydelig høyere materiell velstand enn dagens generasjoner. Samtidig viser framskrivingene at vi står overfor betydelige utfordringer knyttet til bærekraften i offentlige velferdsordninger og til miljøskadelige utslipp.

I tiårene framover vil en aldrende befolkning legge et gradvis større press på offentlige finanser. Ifølge middelalternativet i Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskrivinger vil andelen av befolkningen som er over 67 år om lag dobles fram mot 2060. Offentlige utgifter til alderspensjoner øker langt raskere enn verdiskapingen i økonomien, selv når det tas hensyn til virkningene av pensjonsreformen. Med en videreføring av dagens dekningsgrader og ressursbruk per bruker vil også utgiftene til blant annet helse og omsorg øke som andel av verdiskapingen i økonomien.

Vår mulighet til å håndtere de langsiktige budsjettkonsekvensene av aldringen avhenger blant annet av hvor raskt oljeinntektene fases inn i norsk økonomi. Beregningene i denne meldingen tar utgangspunkt i handlingsregelen for budsjettpolitikken. Mens statens løpende inntekter fra petroleumsvirksomheten tilføres Statens pensjonsfond – Utland, innebærer handlingsregelen at den forventede realavkastningen av fondet tilbakeføres til offentlige budsjetter. På denne måten skjermes den løpende budsjettpolitikken fra svingninger i oljeinntektene, samtidig som vi sikrer at også framtidige generasjoner vil nyte godt av inntektene.

I denne meldingen antas det på usikkert grunnlag at oljeprisen vil holde seg på et historisk sett høyt nivå fram mot 2060. Høye inntekter fra petroleumsvirksomheten ventes å gi rask oppgang i fondskapitalen de nærmeste årene, til et høyere nivå enn tidligere anslått. Når budsjettpolitikken følger handlingsregelen vil realverdien på

kapitalen i fondet stabiliseres på lang sikt, slik at avkastningen kan gi et varig bidrag til å finansiere offentlige velferdsordninger. Dette bidraget er likevel forholdsvis beskjedent sammenliknet med skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien, og vil etter hvert også avta som andel av offentlige utgifter og som andel av verdiskapingen.

Usikkerheten knyttet til framtidige oljepriser er svært stor, noe som illustreres av at oljeprisen de siste tiårene har vist flere store skift både oppover og nedover. Dette understreker at vurderinger av handlingsrommet i budsjettpolitikken i årene framover ikke bør baseres på en forutsetning om at oljeprisen vil holde seg på et svært høyt nivå.

De langsiktige budsjettframskrivingene i denne meldingen viser at vi med en videreføring av dagens velferdsordninger og skattenivå etter hvert vil stå overfor et økende inndekningsbehov i offentlige finanser. Det innebærer at det på lengre sikt må gjennomføres tiltak som enten begrenser offentlige utgifter eller øker offentlige inntekter.

Skal den norske velferdsmodellen leve videre må viktige fellesskapsløsninger trolig videreutvikles i lys av de krav og forventninger som følger med økt velstand. Med høyere inntektsnivå i samfunnet vil etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige tjenester som i dag finansieres av det offentlige, øke. En fortsatt utbygging av offentlige velferdsordninger, slik Regjeringen ønsker, vil stille budsjettpolitikken overfor ytterligere finansieringsutfordringer på lang sikt.

Økt produktivitet i privat sektor gir høyere samlet velstand, men bidrar i seg selv ikke til å styrke offentlige finanser. Det skyldes at offentlige utgifter til lønn, pensjoner og andre stønader øker med lønnsnivået i økonomien, som igjen bestemmes av produktivitetsutviklingen. Veksten i de samlede utgiftene vil derfor være om lag på linje med den veksten i skatte- og avgiftsinntektene som følger av økte inntekter i privat sektor. Derimot vil økt produktivitet i offentlig sektor bety at de tjenestene som tilbys kan produseres med mindre bruk av ressurser. Dette vil bidra til å styrke offentlige finanser og/eller øke rommet for å tilby flere og bedre velferdstjenester. Dette understreker betydningen av Regjeringens arbeid med å fornye og effektivisere offentlig sektor.

Vår felles arbeidsinnsats er helt avgjørende for å sikre bærekraftige velferdsordninger. Framskrivingene tyder på at arbeidsinnsatsen per innbygger må økes utover dagens nivå for å finansiere de økte utgiftene som følger av en aldrende befolkning. Den vedtatte pensjonsreformen er således svært viktig. Reformen fører til en sterkere sammenheng mellom pensjoner og hvor lenge og hvor mye en deltar i arbeidslivet. Gjennom å stimulere arbeidstilbudet vil det nye pensjonssystemet gi et betydelig bidrag til å styrke de offentlige finansene. Det er imidlertid usikkert hvor stor virkningen på arbeidstilbudet vil bli. Statistisk sentralbyrå anslår at økt gjennomsnittlig arbeidstid og utsatt pensjoneringsalder kan bidra til å øke timeverksinnsatsen med i størrelsesorden 10 pst. i 2060. En så markert økning i arbeidsinnsatsen vil gi et meget viktig bidrag til en balansert utvikling i offentlige finanser.

Med utgangspunkt i de makroøkonomiske framskrivingene i denne meldingen har Finansdepartementet i samråd med Statens forurensningstilsyn utarbeidet nye framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft. Framskrivingene tar utgangspunkt i dagens virkemiddelbruk, og er således ikke en prognose for utviklingen framover eller et uttrykk for Regjeringens mål i klimapolitikken.

I framskrivingene øker utslippene av klimagasser fra norsk territorium noe de nærmeste årene framover, for deretter gradvis å avta fram mot 2030 til et nivå som er noe lavere enn i 2007. Dette forløpet skyldes først og fremst at utslippene fra petroleumsvirksomheten ventes å nå en topp noen år etter 2010, for deretter å avta fram mot 2060. Fram mot 2030 gir dette lavere utslipp fra norsk territorium, til tross for noe økte utslipp fra fastlandsøkonomien. I framskrivingene er det lagt til grunn en fortsatt teknologisk framgang, samt at overgangen til tjenesteytende næringer fortsetter.

Framskrivingene innebærer en viss nedjustering av utslippene i 2010 og 2020 sammenliknet med tidligere beregninger. Dette må ses i sammenheng med flere forhold, herunder nye tiltak som er innført for å redusere utslippene av klimagasser. Framskrivingene viser likevel at utslippene i 2020 er klart høyere enn de målene som Stortinget har fastsatt, og at det derfor kan bli behov for ytterligere tiltak i klimapolitikken for å nå Norges ambisiøse klimamål.

Ressursutnyttelse, stabilitet og omstillinger

På lang sikt avhenger økonomisk velferd av teknologisk framgang og tilgangen på og anvendelsen av produksjonsressurser. Erfaringsmessig utvikler imidlertid ikke verdiskaping og ressursutnyttelse seg jevnt over tid. Slike svingninger i ressursutnyttelsen kan gi redusert velferd, først og fremst som følge av arbeidsledighet og annen underutnyttelse av ressursene i økonomien.

Variasjoner i ressursutnyttelsen over tid skyldes vanligvis endringer i samlet etterspørsel. Vi har mange eksempler på at svingninger i husholdningenes etterspørsel og i investeringene i oljevirksomheten og i fastlandsnæringene har slått ut i variasjoner i produksjon og sysselsetting. Som en liten, åpen økonomi er Norge også påvirket av endringer i etterspørsel og priser på verdensmarkedet og av utviklingen i internasjonale finansmarkeder. Den internasjonale finanskrisen kan påvirke norsk økonomi både gjennom lavere etterspørselen fra utlandet og ved at prisene på viktige norske eksportprodukter faller. Samtidig kan aktiviteten i økonomien bli påvirket av at tilgangen på kreditt blir strammet til.

Økonomiens evne til omstilling er viktig for hvor raskt ressurser som blir ledige, fanges opp i annen virksomhet og dermed også for verdiskapingen på lang sikt. God omstillingsevne kan dermed avlaste den makroøkonomiske politikken. Høy verdiskaping per arbeidet time i fastlandsøkonomien tyder på at vi i Norge har lykkes rimelig godt med å omfordele ressurser til de næringene der de kaster mest av seg. Erfaringer viser at omstillinger som fører til nedbemanninger og bedriftsnedleggelser, normalt ikke påvirker de framtidige jobb- og inntektsmulighetene til de som mister jobben. Enkelte, særlig eldre arbeidstakere, kan imidlertid falle ut av arbeidsstyrken for godt. En aktiv arbeidsmarkeds- og inkluderingspolitikk, sammen med trepartssamarbeid både på lokalt og nasjonalt plan, kan motvirke slik varig utstøting fra arbeidsmarkedet og dermed styrke omstillingsevnen.

Retningslinjene for den økonomiske politikken understreker at både finans- og pengepolitikken må bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Retningslinjene legger stor vekt på at petroleumsinntektene fases gradvis inn i norsk økonomi til et opprettholdbart nivå, om lag i takt med forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. Gjennom å skape forutsigbarhet om innfasingen bidrar retningslinjene til å forankre forventningene i valutamarkedet. De såkalte automatiske stabilisatorene får lov til å virke ved at statens utgifter frikoples fra konjunkturelle svinginger i skatter, avgifter og stønader. Retningslinjene åpner også for aktiv bruk av budsjettet for å motvirke konjunktursvingninger.

Retningslinjene for pengepolitikken innebærer at Norges Banks rentesetting skal rettes inn mot en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. På kort sikt skal pengepolitikken bidra til å stabilisere produksjon og sysselsetting. Sammen med retningslinjene for plasseringen av Statens pensjonsfond – Utland, ivaretar rammeverket de særlige utfordringene i stabiliseringspolitikken som knytter seg til petroleumsvirksomheten.

OECD-studier viser at det er en positiv sammenheng mellom et godt stabiliseringspolitisk rammeverk og høy økonomisk vekst. Velfungerende arbeidsmarkeder, produktmarkeder, kreditt- og kapitalmarkeder samt veltilpasset finans- og pengepolitikk er viktige «støtdempere» på utslag i den samlede ressursutnyttelsen ved midlertidige endringer i etterspørselen.

Den internasjonale finanskrisen har ført til økt usikkerhet og svakere utsikter for norsk økonomi på kort sikt. Stor handlefrihet i finanspolitikken og et godt rammeverk for den økonomiske politikken gjør at Norge står godt rustet til å møte de utfordringer som følger av den internasjonale finanskrisen.

Utfordringer og valgmuligheter for videreutvikling av velferdsordningene

Den nordiske velferdsmodellen har vist seg svært vellykket i møte med en omskiftelig verden. I tiden framover kan den likevel bli utfordret, særlig av de store forventede endringene i befolkningssammensetningen og av de ønsker om et bedre velferdstilbud og mer fritid som erfaringsmessig følger med et høyere inntektsnivå. På lang sikt kan bærekraften i offentlige finanser bli satt på prøve.

Analysene i denne meldingen underbygger at tiltak for å stimulere arbeidstilbudet, slik at flere deltar i yrkeslivet, kan bidra vesentlig til å møte utfordringene for offentlige finanser. Tiltak som legger til rette for at flere velger arbeid framfor trygd, vil gi særlig store bidrag til bedret velferd. Endringer i skatte- og pensjonssystemet som øker den økonomiske gevinsten for den enkelte ved å arbeide, er viktige for å motivere til arbeid. Pensjonsreformen vil bidra til at det blir lønnsomt for den enkelte å stå lenger i arbeid ved for eksempel å kombinere arbeid med pensjon. For at dette skal bli en reell mulighet for stadig flere er det nødvendig med en sterkere innsats for et godt arbeidsmiljø for alle og for mer systematisk etter- og videreutdanning gjennom yrkeslivet. Tiltak som øker kompetansen og forebygger helseskader, bidrar også til å øke deltakelsen i yrkeslivet og til å redusere utgiftene til flere av velferdsordningene.

Ved siden av alderspensjonene representerer ordningene for syke og uføre de største overføringene til husholdningene. Både den demografiske

utviklingen og økt overgang til helserelaterte ordninger for ulike alderstrinn har ført til sterk vekst i disse overføringene over en lengre periode. Bedre samordning mellom trygd, arbeidsformidling og sosialhjelp gjennom ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) kan bidra til å få flere stønadsmottakere i arbeid. Det må motiveres til yrkesaktivitet der dette er et mulig alternativ, og arbeidsgivere må se seg tjent med å sysselsette personer med redusert arbeidsevne. Utformingen og praktiseringen av kravene som stilles til den enkelte stønadsmottaker, og regler som påvirker den reelle kompensasjonsgraden til ordningene, må også understøtte arbeidslinja.

Innvandringspolitikken skal sikre en regulert innvandring i samsvar med nasjonale prioriteringer. Den skal samtidig ivareta internasjonale forpliktelser og humanitære hensyn. Økt arbeidsinnvandring fra nye EU-land har samlet sett vært en klar fordel for norsk økonomi de siste årene. Innvandring av grupper med høy yrkesdeltaking bidrar på kort sikt til å redusere flaskehalser i økonomien. Samtidig bedres balansen mellom yrkesaktive og yrkespassive, og dermed også offentlige finanser. På lang sikt kan imidlertid ikke arbeidsinnvandring forventes å avhjelpe de statsfinansielle utfordringene knyttet til aldringen av den norske befolkningen, siden også arbeidsinnvandrerne blir eldre, og det blir flere å dele petroleumsformuen på.

Det er viktig å få mest mulig igjen for ressursene som benyttes i offentlig sektor. Fornying av offentlig sektor kan bidra til at ressursene brukes mer effektivt. Analyser av enkeltsektorer innen offentlig sektor i Norge antyder et klart potensial for effektivisering dersom alle tjenesteleverandører blir like effektive som de beste innen de enkelte områdene. Systematisk kartlegging av og informasjon om effektivitet, resultater og brukertilfredshet kan bidra til en utvikling i denne retningen. Hensikten er å tilpasse tjenestene til det brukerne etterspør, og utvikle og ta i bruk smartere og mer effektive løsninger.

Økt innslag av brukerbetaling reduserer behovet for offentlig finansiering for et gitt omfang av tjenestene. Brukerbetaling kan også medvirke til at etterspørselen etter tjenestene gir et bedre bilde av de underliggende behovene enn dersom det er gratis eller nær gratis å benytte et tilbud. En vesentlig økning i brukerbetalingene ville imidlertid kreve at det ble innført betalingsordninger innenfor store tjenesteområder som helse og høyere utdanning. Dette kan ha vesentlige og uheldige fordelingsvirkninger som ikke uten videre kan motvirkes ved behovsprøving. Tiltak som sikter mot å skjerme svake grupper fra økt brukerbetaling, vil gjøre betalingsordningene mindre universelle og mer kompliserte. Slike tiltak kan også svekke de økonomiske motivene til å arbeide.

Norge har et relativt høyt skattenivå i internasjonal sammenheng, selv om nivåene er høyere både i Sverige og Danmark. Gjennomgående bredere skattegrunnlag og skattlegging av grunnrenten i petroleumssektoren trekker isolert sett i retning av at Norge kan tåle et noe større samlet skattetrykk enn andre land. Det er likevel grenser for hvor store skatteøkninger som kan gjennomføres uten risiko for å svekke arbeidsinnsats og verdiskaping. Internasjonaliseringen og det nære økonomiske samkvemmet med andre land begrenser dessuten mulighetene for å beskatte kapitalinntekter og andre mobile skattegrunnlag vesentlig høyere enn i dag.

1.3 En politikk for å møte de langsiktige utfordringene

Både naturgrunnlaget og økonomien er utsatt for påvirkninger utenfra. Naturgrunnlaget trues blant annet av alvorlige globale miljøproblemer som klimaendringer, tap av naturmangfold og spredning av miljøgifter. Miljøutfordringene må møtes gjennom nasjonal politikk og ved å være pådriver for ambisiøse internasjonale avtaler. Globaliseringen av verdensøkonomien gjør at evnen til å gjennomføre omstillinger blir viktig for å sikre høy verdiskaping og sysselsetting. Norsk økonomi blir også sterkt påvirket av utviklingstrekk i vårt eget land. Aldringen av befolkningen fører til at utgiftene til pensjoner og helse- og omsorgstjenester legger beslag på en økende del av verdiskapingen.

Regjeringen vil møte disse utfordringene med politisk styring og ved å samarbeide med alle krefter som vil bidra til å bygge et bedre samfunn. Regjeringen vil legge vekt på:

- *å videreutvikle vår samfunnsmodell* der det fortsatt skal legges stor vekt på gode fellesskapsløsninger. Dette er viktig for å sikre like muligheter for alle, en rettferdig inntektsfordeling og god omstillingsevne, også når befolkningens sammensetning endres. For å komme fram til gode felles løsninger på framtidens utfordringer, vil Regjeringen videreføre et godt samarbeid med partene i arbeidslivet.
- *å arbeide for sterke globale institusjoner*. Spesielt viktig er det å få på plass en ny ambisiøs klimaavtale. Både verdensøkonomien, utviklingslan-

dene og Norge vil dessuten være tjent med et styrket internasjonalt regelverk for finansinstitusjoner og et regelverk som sikrer langsiktig forutsigbarhet for internasjonal handel.

- *at Norge skal være foregangsland innen miljø- og klimapolitikk*. Dette innebærer at vi fører en offensiv miljø- og klimapolitikk nasjonalt, blant annet gjennom sterk og målrettet offentlig støtte til forskning og utvikling av ny klimateknologi, og at vi overoppfyller våre internasjonale klimaforpliktelser.
- *å investere i de menneskelige ressursene*. Dette betyr at det satses på barn og unges oppvekst, på mer kunnskap og på god forskning og utdanning. Utdanning og forskning av høy relevans og internasjonal kvalitet er også viktig for framtidig verdiskaping.
- *å utvikle befolkningens arbeidsevne og motivere til økt arbeidsinnsats*. Regjeringen vil legge til rette for et inkluderende arbeidsliv og et godt arbeidsmiljø. Det må lønne seg å arbeide. Det er ønskelig å inkludere alle grupper i arbeidslivet, og forholdene bør legges til rette for høy yrkesdeltaking både blant kvinner og menn.
- *å investere i infrastruktur* som gir samfunnet god avkastning og øker den framtidige vekstevnen i alle deler av landet. Dette gjelder blant annet lønnsomme investeringer i vei, jernbane og elektronisk kommunikasjon.
- *å bedre økonomiens virkemåte*. Regjeringen vil blant annet bekjempe skatteunndragelser, legge økt vekt på grønne skatter og videreutvikle et skattesystem som gir rettferdig fordeling og god ressursbruk. Det må dessuten legges til rette for virksom konkurranse i den delen av økonomien som er egnet for markedsløsninger. Noen markeder må reguleres særskilt for å ivareta viktige samfunnshensyn og for å oppnå effektiv konkurranse. Der det offentlige er produsent og eier, må det sikres målrettet og effektiv styring.
- *å fornye og effektivisere offentlig sektor*. Ressursene må utnyttes best mulig og tjenestene skal tilpasses brukernes behov. Regjeringen vil legge vekt på å gi innbyggerne bedre tjenester og sørge for en mer effektiv utnyttelse av ressursene i offentlig sektor.
- *å føre en helhetlig næringspolitikk* som bidrar til nyskaping, god omstillingsevne og høy verdiskaping. Utfordringene knyttet til nedgangen i virksomheten på sokkelen må møtes ved å føre en ansvarlig økonomisk politikk, fremme tiltak for å bedre økonomiens virkemåte og satse på blant annet utdanning, forskning og infrastruktur. Samtidig må det benyttes målrettede virkemidler for å legge til rette for næringsutvikling i alle deler av landet.
- *å vri ressursinnsatsen fra reparasjon til forebygging*. Regjeringen vil arbeide med å motvirke skader og satse mer på tiltak som kan avverge at mange støtes ut av arbeidslivet. Eksempelvis kan det være mye å hente på tidlig hjelp til svake elever i grunnutdanningen, og på en tidlig oppfølging fra det offentlige og frivillige organisasjoner overfor utsatt ungdom. Forebyggende tiltak vil øke livskvaliteten for mange og bidra til å begrense utgiftene til flere av velferdsordningene.

Den økonomiske politikken skal være bærekraftig. Den skal gi en rimelig generasjonsmessig balanse og det offentlige velferdstilbudet skal kunne opprettholdes på lang sikt. Bruk av handlingsregelen for finanspolitikken sikrer at også dagens unge og framtidige generasjoner får glede av petroleumsinntektene. Den økonomiske politikken skal bidra til fortsatt økonomisk vekst og til at veksten skjer innenfor rammen av naturens tålegrenser.

Med den oljeprisen som legges til grunn i denne meldingen, kan handlingsregelen (4-prosentbanen) åpne for at bruken av oljeinntekter blir trappet kraftig opp fram mot 2020. Deretter kan det oppstå et behov for å stramme inn som følge av økende offentlige utgifter til en aldrende befolkning og lavere vekst i fondskapitalen. Dersom en i perioder med rask vekst i fondskapitalen og en balansert utvikling i norsk økonomi legger bruken av oljepenger i underkant av 4-prosentbanen, vil behovet for å finne nye inntekter eller dempe utgiftene etter 2020 bli redusert.

En aldrende befolkning stiller offentlige finanser overfor store utfordringer. Regjeringen mener at et hovedsvar på disse utfordringene må være å stimulere til høy yrkesdeltakelse ved å satse på arbeidslinja i velferdspolitikken og ved en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Tiltak som legger til rette for at flere velger arbeid framfor trygd, kan bidra vesentlig til å lette finansieringsbyrden. Pensjonsreformen og arbeids- og velferdsreformene, herunder ny arbeids- og velferdsforvaltning, er sentrale elementer i denne strategien. For å motvirke overgang fra arbeid til trygd er det viktig å sørge for et inkluderende arbeidsliv for alle, uavhengig av kjønn, alder, funksjonsevne og etnisk bakgrunn. Den enkeltes ressurser og arbeidsevne skal utvikles og benyttes i aktivt arbeid.

Tiltak som gir stor arbeidsstyrke og en effektiv offentlig sektor, kan bidra til å trygge en vide-

reføring av vår velferdsmodell som er basert på gode og universelle fellesskapsløsninger. Dersom en ikke lykkes godt nok med dette, kan det skape press for å øke skatte- og avgiftsnivået. Med et relativt høyt skattenivå i utgangspunktet, er det grenser for hvor mye skattene kan økes uten risiko for å svekke arbeidsinnsats og verdiskaping. Økt innslag av brukerbetaling kan også bidra til å redusere finansieringsbehovet og vil medvirke til at etterspørselen etter tjenestene gir et bedre bilde av de underliggende behovene. Samtidig kan økt vekt på brukerbetaling undergrave fellesskapsløsningene og skape nye forskjeller. Regjeringens politikk er basert på at brukerbetaling skal holdes på et lavt nivå.

2 Viktige internasjonale utviklingstrekk

2.1 Innledning

Verdensøkonomien har vokst raskt de siste årene, men veksten er nå i ferd med å bremse kraftig opp, og utsiktene for det nærmeste året er svært usikre. I perioden etter år 2000 har mange framvoksende økonomier og utviklingsland hatt raskere vekst enn industrilandene. Levestandarden har økt markert i alle verdensdeler, og millioner av mennesker er løftet ut av fattigdom. Samtidig bidrar veksten til økt press på det globale miljøet, jf. kapittel 3. Den raske økonomiske veksten må ses i sammenheng med at flere land er blitt sterkere integrert i den globale økonomien de siste 25 årene, men også med demografiske endringer og endringer i økonomisk politikk som har åpnet for rask teknologisk framgang i flere land.

Verdensøkonomien er inne i en periode kjennetegnet av stadig tettere økonomisk integrasjon mellom land over hele verden – et fenomen som ofte omtales som globalisering. Gradvis økt samkvem mellom ulike geografiske områder har vært et langsiktig utviklingstrekk, og to tidligere perioder peker seg ut med særlig rask endring: Perioden fra midten av 1800-tallet og fram til første verdenskrig, og perioden etter andre verdenskrig. De siste 25 årene skiller seg ut ved at flere land utenom de tradisjonelle industrilandene har åpnet seg mot verdensøkonomien, og flere av disse landene ser ut til å ha startet på en gradvis innhenting av industrilandenes inntektsnivå.

Globaliseringen endrer tilbud av og etterspørsel etter ulike varer og tjenester og etter innsatsfaktorer som råvarer, kapital og arbeidskraft. Norge påvirkes på samme måte som andre industriland, men vår næringsstruktur og vårt ressursgrunnlag innebærer at vi på enkelte måter skiller oss ut. Av særlig betydning for oss er prisen på olje og gass, metaller, fisk og andre råvarer vi eksporterer. Disse prisene har økt sterkt de siste årene. Samtidig har vi kunnet kjøpet billigere importvarer fra lavkostland som Kina, og i hovedsak er dette varer som i liten grad produseres i Norge. Både høye eksportpriser og lave importpriser har bidratt til å bedre bytteforholdet overfor utlandet. Norsk økonomi påvirkes også av at kapital og arbeidskraft i større grad enn tidligere kan bevege seg over landegrenser – jf. de siste årenes arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum og norske bedrifters etableringer for å drive produksjon i lavkostland. Etter hvert som Norge er blitt en betydelig eksportør av kapital gjennom Statens pensjonsfond – Utland, har også avkastningen på kapital i internasjonale kapitalmarkeder blitt en størrelse med økende betydning for offentlige finanser.

Globaliseringen innebærer at land og områder bindes tettere sammen, og at hendelser ett sted raskt kan forplante seg til andre. Utviklingen i finansielle markeder gjennom den siste tiden gir en kraftfull illustrasjon på dette, og har ført til at de økonomiske utsiktene på kort og mellomlang sikt har svekket seg både for utviklede land og framvoksende økonomier. Dette kapittelet tar opp noen viktige internasjonale utviklingstrekk og hvordan disse påvirker rammebetingelsene for norsk økonomi og norsk økonomisk politikk. Utfordringene og mulighetene dette skaper, vil bli drøftet nærmere i de øvrige kapitlene i meldingen.

2.2 Demografisk og økonomisk utvikling i et langsiktig perspektiv

2.2.1 Befolkningsutvikling

Mens verdens befolkning nesten ikke økte gjennom de første tusen år av vår tidsregning, ble den mer enn tyvedoblet gjennom de neste. Befolkningsveksten skjøt fart fra starten på den industrielle revolusjon, og har vært særlig rask i årene etter andre verdenskrig: Fra 1950 til 2000 økte jordens befolkning med 3,6 milliarder mennesker, eller 140 pst. Befolkningsveksten er nå i ferd med å avta, og fra 2007 til 2050 venter FN at jordens befolkning vil øke fra 6,7 til 9,2 milliarder mennesker, dvs. med 38 pst. Dette er noe sterkere vekst enn i framskrivingene som ble referert i forrige perspektivmelding.

Så å si hele befolkningsveksten fram til 2050 vil komme i det som i dag er utviklingsland. I Afrika ventes befolkningen å dobles, til knapt 2,0 mrd., og befolkningen i Asia ventes å øke med 1,2

Tabell 2.1 Folkemengden og andel av befolkningen eldre enn 60 år 1950-2050 etter utviklingsnivå og regioner

	Folkemengde (mill.)				Andel av befolkningen eldre enn 60 år (pst.)			
	1950	1975	2007	2050	1950	1975	2005	2050
Verden	2 535	4 076	6 671	9 191	8,1	8,5	10,3	21,8
Industriland	814	1 048	1 223	1 245	11,7	15,5	20,1	32,6
Minst utviklede land	200	358	804	1 742	5,6	4,9	5,1	10,3
Øvrige utviklingsland	1 521	2 670	4 644	6 204	6,5	6,2	8,6	22,9
Afrika	224	416	965	1 998	5,3	5,0	5,2	10,4
Asia	1 411	2 394	4 030	5 266	6,7	6,5	9,2	23,7
Europa	548	676	731	664	12,1	16,5	20,6	34,5
Latin-Amerika	168	325	572	769	5,6	6,5	9,0	24,3
Nord-Amerika	172	243	339	445	12,4	14,6	16,7	27,3
Oseania	13	21	34	49	11,1	10,9	14,1	24,8

Kilde: FNs befolkningsframskrivinger 2006, middelalternativet

mrd. til 5,3 mrd. Europa er den eneste verdensdelen der befolkningen ventes å avta.

Fram mot 2050 vil stigende levealder og fallende fruktbarhet føre til at gjennomsnittsalderen for verdens befolkning blir stadig høyere. Aldringen er ujevnt fordelt geografisk. Land som fortsatt har relativt høy fruktbarhet, vil ha en yngre befolkning i 2050 enn andre land. Dette gjelder i hovedsak de minst utviklede landene, som i stor grad ligger i Afrika. Land hvor fallet i fruktbarhet startet tidligere eller har vært kraftigere, vil oppleve en raskere aldring. Dette gjelder industrilandene generelt, særlig Japan og Europa, samt Kina.

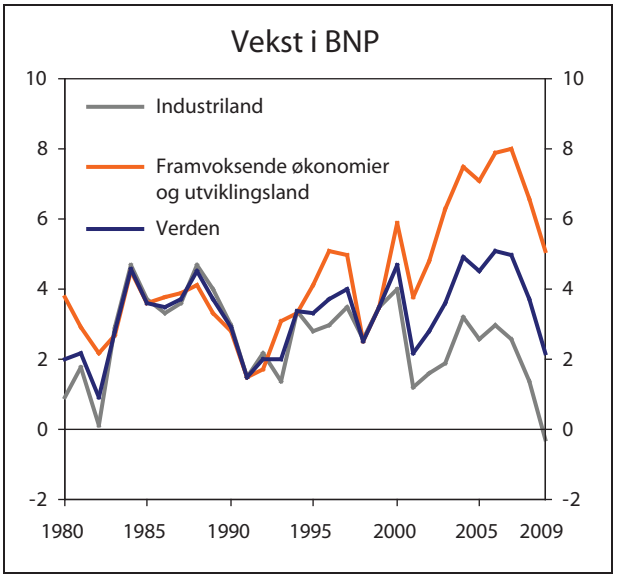
Økningen i forsørgelsesbyrde blir sterkest i landene som opplever den raskeste aldringen. Særlig i Japan, Europa og Kina minker andelen personer i yrkesaktiv alder raskt, og i disse landene ventes en absolutt nedgang i antallet personer i yrkesaktiv alder fram mot 2050. I Japan har denne nedgangen allerede startet. I Europa antas den å starte i 2010 og i Kina i 2015. I andre land er økningen i forsørgelsesbyrde mindre sterk, og i de minst utviklede landene antas forsørgelsesbyrden tvert imot å falle fram mot 2050 som følge av en nedgang i andelen barn.

Verden er inne i en periode med høy migrasjon. Både Europa og Nord-Amerika hadde en nettoinnvandring på over 1,5 mill. personer per år i perioden 2000-2005, som er den høyeste nettoinnvandringen siden 1950. I forhold til arbeidsmarkedets størrelse er dagens migrasjonsstrømmer likevel mindre enn under utvandringen fra Europa til den nye verden fram mot første verdenskrig.

Det er vanskelig å lage prognoser for internasjonal migrasjon, siden denne ikke bare påvirkes av økonomiske, sosiale og kulturelle faktorer, men også av politiske valg i mottakerlandene. FN har i sine befolkningsframskrivinger lagt til grunn at dagens migrasjonsstrømmer i hovedsak videreføres, justert for annonserte endringer i innvandringspolitikk. Dette innebærer at årlig nettoinnvandring til Europa og USA gradvis faller til henholdsvis 800 000 og 1,3 mill. personer per år. Disse anslagene må først og fremst ses som beregningsmessige antagelser for å kunne fordele den globale befolkningsveksten mellom verdens regioner.

2.2.2 Økonomisk utvikling

Grove og svært usikre beregninger antyder at gjennomsnittsinntektene per person på verdensbasis lå 40-50 pst. høyere ved starten av den industrielle revolusjon enn i år null. Gjennom de neste drøyt 200 årene økte gjennomsnittlig inntekt per person med nærmere 900 pst. Den økonomiske veksten har imidlertid vært svært ujevnt fordelt. Storbritannia var tidlig ute, men utover på 1800-tallet kom stadig flere vesteuropeiske land med. I 1870 anslås BNP per innbygger i Vest-Europa å ha blitt nesten 70 pst. høyere enn i 1820. Etter hvert økte velstanden raskt i landene som tok del i den industrielle revolusjon, særlig i USA. Dermed oppsto det betydelige ulikheter mellom de landene som hadde tatt del i industrialiseringen, og de som ikke hadde gjort det.



Figur 2.1 Årlig vekst i verdens kjøpekraftskorrigerte BNP 1951-2009. Prosent

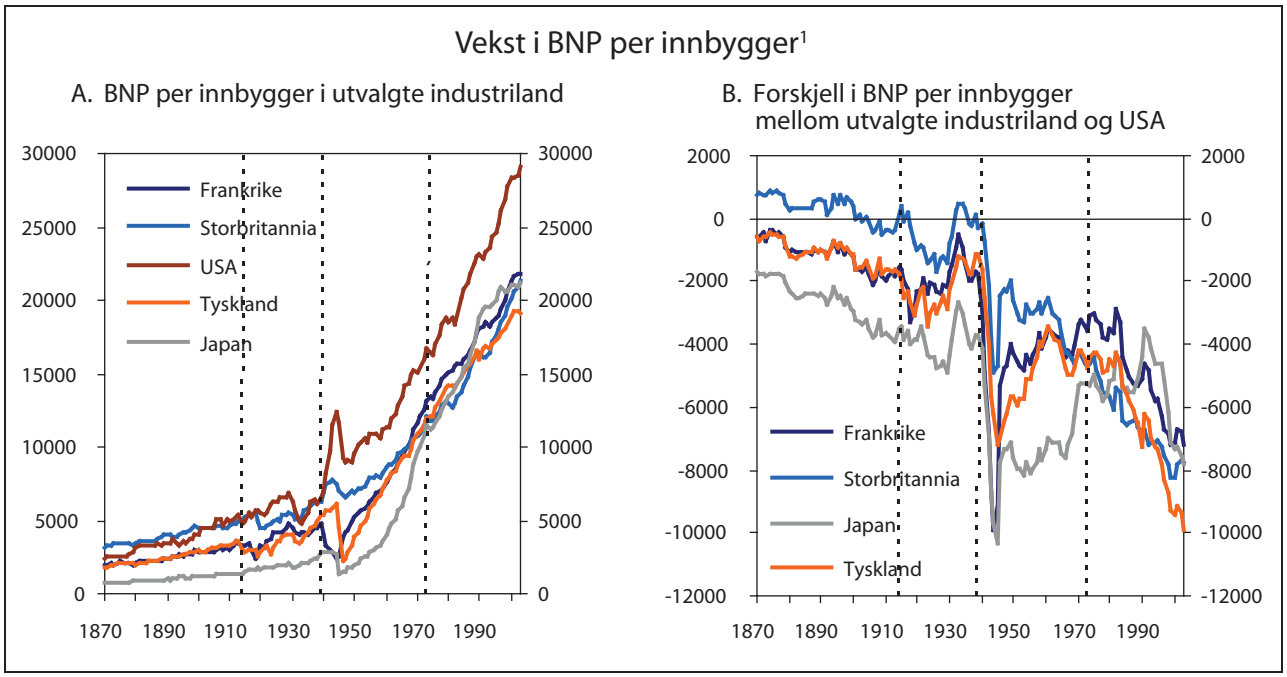
Kilde: IMF.

USAs forsprang på resten av verden vokste gjennom de to verdenskrigene og i mellomkrigstiden. I 1950 var BNP per innbygger i USA over 30 pst. høyere enn gjennomsnittet for Vest-Europa, og den amerikanske økonomien var blitt større enn hele Vest-Europas.

Årene 1950-1973 var preget av svært rask vekst kombinert med utjevning mellom industrilandene. Veksten i BNP per innbygger var rask i USA, men enda raskere i de øvrige industrilandene. Særlig Japan gikk inn i en lang periode med svært sterk vekst, og tok inn noe av forspranget til de øvrige industrilandene, jf. figur 2.2.

Den sterke veksten i industrilandene etter andre verdenskrig må dels ses i sammenheng med nedbygging av handelshindre som åpnet for bedre utnytting av relative fortrinn gjennom spesialisering og økt arbeidsdeling. Man høstet også av den raske teknologiske utviklingen. Bretton Woods-systemet bidro dessuten til stabile rammebetingelser gjennom faste valutakurser. Etter hvert som landene gradvis liberaliserte kapitalbevegelser, ble det vanskeligere å opprettholde dette systemet. Fastkurspolitikken ble også uthulet av raskere prisstigning i ankervalutalandet USA enn det mange av de samarbeidende landene likte. Særlig i Tyskland, som hadde erfart hyperinflasjon på 1920-tallet, var det sterke motforestillinger mot den ekspansive penge- og finanspolitikken USA førte.

Den økonomiske veksten avtok brått på 1970-tallet. Sammenbruddet i etterkrigstidens fastkurssystem i 1971, samt to oljeprissjokk, resulterte i økende inflasjon og ubalanser i betalingsbalansen mellom landene. Tiltak for å dempe inflasjonen resulterte i økende arbeidsledighet og langsommere vekst gjennom 1970-tallet og inn på 1980-tallet. Siden midt på 1990-tallet har imidlertid veksten i



Figur 2.2 BNP per innbygger i utvalgte industriland 1870-2003. Kjøpekraftsjusterte 1990-dollar

[1] Stiplede linjer markerer utbruddet av første og andre verdenskrig, samt oljeprissjokket i 1973

Kilde: Maddison 2003.

USA tatt seg opp, og BNP per innbygger har igjen vokst raskere i USA enn i de øvrige industrilandene. Samtidig har også flere utviklingsland vokst raskt siden 1990. Noen av disse landene, særlig Kina og India, ser ut til å ha startet innhentingen av forspranget til industrilandene, jf. omtale i avsnitt 2.4 nedenfor.

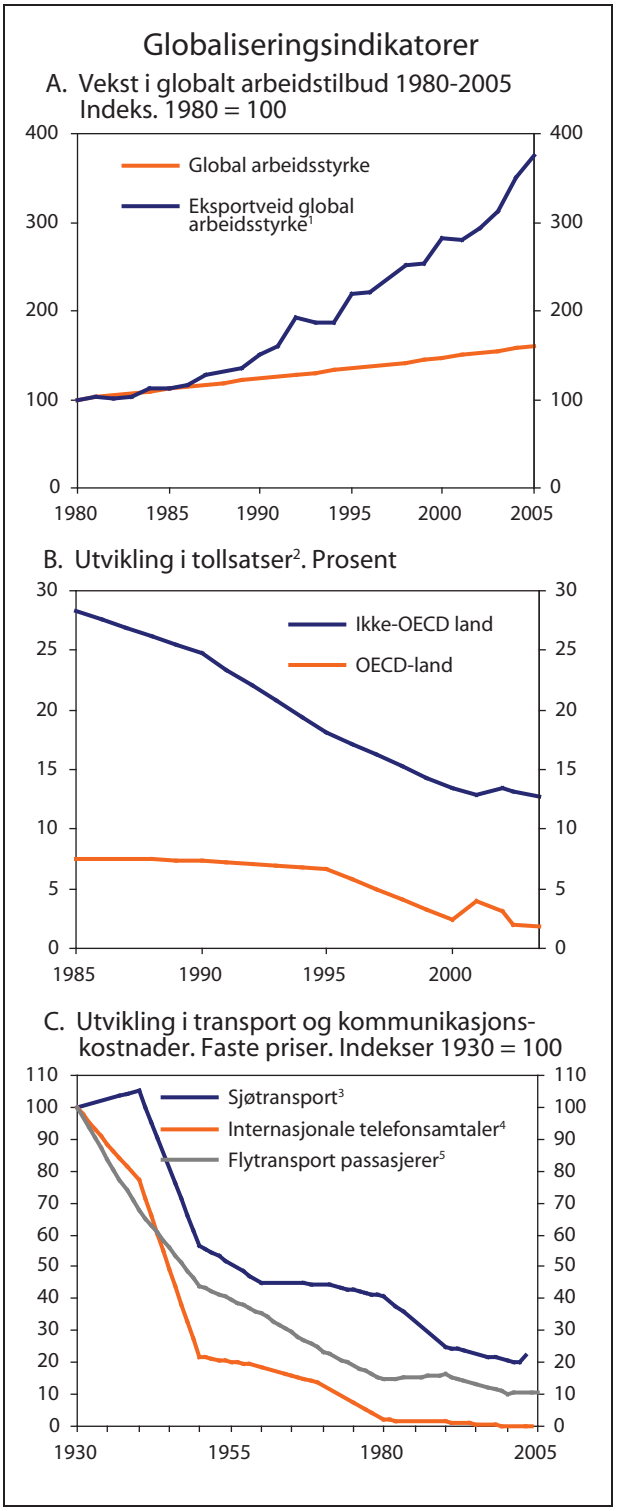
2.3 Globalisering av verdensøkonomien

2.3.1 Globalisering av verdensøkonomien – omfang og drivkrefter

Verdensøkonomien er inne i en periode kjennetegnet av raskt økende økonomisk integrasjon mellom land over hele verden – et fenomen som ofte omtales som globalisering. I denne prosessen knyttes de nasjonale markedene tettere sammen. Lavere transaksjonskostnader som følge av teknologisk utvikling og politiske og institusjonelle endringer ligger bak. Denne prosessen pågår både i markeder for varer, tjenester, arbeidskraft, kapital og råvarer.

Økt økonomisk integrasjon er ikke et nytt fenomen, men har i varierende tempo kjennetegnet viktige perioder i verdenshistorien. Den første betydelige globaliseringsepisoden i moderne tid fant sted fra midten av attenhundretallet fram til første verdenskrig. Denne perioden var preget av både industrialisering og økende handel, og mange av dagens industriland la i disse årene den verste fattigdommen bak seg. Globaliseringsprosessen vi i dag er inne i startet i industrilandene rundt 1950, med bl.a. Japans inntreden i verdensøkonomien, og har tiltatt i styrke de siste 25 årene. Siden begynnelsen av 1980-årene er det særlig to store omveltninger som har bidratt til at prosessen har skutt fart. Den ene var Sovjetunionens sammenbrudd ved inngangen til 1990-årene. Som følge av denne omveltningen orienterte land i den tidligere østblokken seg i retning av vestlige land, både politisk og økonomisk. Den andre store omveltningen var at Kina, India og andre framvoksende land valgte å åpne seg mot verden. Sammenliknet med land som har blitt integrert i verdensmarkedet tidligere er disse landene svært befolkningsrike, og de har et lavt inntektsnivå, jf. figur 1.1.

En sentral drivkraft bak globaliseringen er nedbyggingen av nasjonale hindringer mot økonomisk virksomhet over landegrensene. Mange land fører i dag en mer åpen økonomisk politikk enn tidligere, og tollsatser er betydelig redusert. Land som ikke er med i OECD, har i gjennomsnitt



Figur 2.3 Globaliseringsindikatorer

1 Sum av alle lands arbeidsstyrke veid med hvert lands eksport som andel av BNP.
2 Median av gjennomsnittlige bundete tollsatser for OECD og ikke-OECD land
3 Gjennomsnittlige internasjonale fraktpriser per tonn.
4 Pris for tre minutters telefonsamtale London – New York.
5 Gjennomsnittlig inntjening per passasjerkilometer til 2000, deretter prisindeks for internasjonal flytransport for USA.

Kilder: IMF og OECD.

halvert tollsatsene i løpet av de siste 20 årene, mens fallet har vært enda mer markert i OECD-området, jf. figur 2.3. I tillegg har en rekke land gjennomført politiske, juridiske og administrative reformer eller inngått avtaler som gjør det billigere og tryggere å investere og drive virksomhet på tvers av landegrenser.

Teknologisk utvikling og det tilhørende fallet i transport- og kommunikasjonskostnader, jf. figur 2.3, har også bidratt sterkt til økt internasjonalt samkvem. Samtidig har teknologisk framgang og utbyggingen av internett i betydelig grad redusert kostnadene ved å behandle og overføre informasjon. Dette har gjort internasjonale transaksjoner og internasjonal handel enklere og billigere. Videre har det blitt lettere å dele opp framstillingen av den enkelte vare i ulike produksjonsprosesser. Globale produksjonskjeder har oppstått der den enkelte arbeidsoppgave blir utført billigst.

Den politiske og teknologiske utviklingen har bidratt til at internasjonal handel med varer og tjenester har vokst betydelig raskere enn den samlede produksjonen. Fra 1980 til i dag har verdenshandelen femdoblet seg. Som andel av verdens samlede BNP har verdenshandelen økt fra 36 pst. i 1980 til 55 pst. i dag. Bedrifter har i økende grad internasjonalisert produksjonen. Ulike land kan spesialisere seg innen ulike deler av et produksjonsforløp og i mindre grad fokusere på å produsere bestemte typer ferdigvarer. Samtidig utføres en rekke tjenester, som bl.a. kundebehandling og IT-programmering, nå på tvers av landegrensene. Også internasjonale kapitalbevegelser har økt raskt. Målt som andel av landenes BNP er beholdningen av brutto internasjonale direkteinvesteringer, porteføljeinvesteringer og utlån om lag tredoblet fra 1975 til 2004. Endelig har det også vært en økning i internasjonal migrasjon de siste årene, jf. avsnitt 2.1 ovenfor.[1]

Globaliseringen har gitt økt levestandard både i industriland og utviklingsland og bidratt til å løfte flere hundre millioner mennesker ut av fattigdom, jf. avsnitt 2.3. Mange land, særlig i Øst-Asia, har opplevd rask økonomisk vekst de siste årene, mens andre land, særlig land i Afrika, har blitt hengende etter. Noe av årsaken til de store forskjellene er ulik grad av deltakelse i det internasjonale økonomiske samkvemmet. Det er godt empirisk belegg for å hevde at økt handel bidrar til raskere økonomisk vekst.[2] Økt handel gir grunnlag for å høste spesialiseringsgevinster og utnytte stordriftsfordeler bedre. Når hjemlige produsenter eksponeres for konkurranse fra utlandet, bidrar dette til økt press for å oppnå kostnadsreduksjon, innovasjon og omstilling. Også økt kapitalmobilitet, særlig ved direkteinvesteringer, bidrar til raskere økonomisk vekst. OECD peker på at økt åpenhet bidrar til mer effektiv allokering av kapital generelt, at direkteinvesteringer åpner for overføringer av kunnskap og teknologi, og at bedrifters mulighet til å etablere virksomhet i flere land bidrar til en mer effektiv internasjonal arbeidsdeling.

Globaliseringen gir store gevinster, men skaper også utfordringer. I de tradisjonelle industrilandene er arbeidsplasser lagt ned som følge av økt konkurranse fra land med lavere lønnskostnader, særlig for ufaglært arbeidskraft. Overflytting av arbeidskraft til bedrifter og næringer med høyere lønnsevne er en normal del av endringene i økonomier som vokser. Globalisering kan ha bidratt til at slike endringer har gått raskere de siste årene enn gjennom de foregående tiårene, også i flere tradisjonelle industriland. Det er likevel lite som tyder på at nedbygging av handelshindre og økt internasjonal konkurranse påvirker nivået på samlet sysselsetting på lang sikt.

I hvor stor grad land skal åpne seg mot utlandet og delta i den internasjonale arbeidsdelingen er kilde til politiske motsetninger innen enkelte land. En faktor som spiller inn, er den politiske tyngden til hjemmeproduserende næringer relativt til næringer med eksportpotensial; jo større denne er, desto mindre innstilt vil land ofte være på å bygge ned handelshindre. Men også andre forhold spiller inn, f.eks. landets evne til å fordele gevinster og kostnader ved nedbygging av handelshindre og landets størrelse eller tilgang på naturressurser. Dersom viktige deler av de sosiale velferdsordningene er knyttet til arbeidsplassen, som f.eks. helseforsikring i USA, kan dette være en kilde til motstand mot globalisering sammenliknet med land der det sosiale sikkerhetsnettet anses å være et offentlig ansvar, slik som i de nordiske landene.

[1] I prinsippet kan graden av integrasjon av ulike nasjonale markeder for varer og tjenester, kapital og arbeidskraft måles ved priskonvergensen mellom markedene. I praksis er slik statistikk ofte vanskelig tilgjengelig. Derfor brukes gjerne strømningstall (volum av eksport og import) som indikasjon på integrasjon av varemarkeder, mens integrasjon av kapital- og arbeidsmarkeder måles med beholdningstall (volum av investeringer og lån, samt antall innvandrere).

[2] OECD Economic Outlook 81, mai 2007.

2.3.2 Globaliseringens betydning for Norge og andre industriland

Globaliseringen endrer rammebetingelsene både for Norge og for mange av våre tradisjonelle handelspartnere blant industrilandene. Selv om de fleste land tjener på økt internasjonal integrasjon, har virkningene for Norge vært særlig gunstige.

Det globale tilbudet av arbeidskraft øker, og bytteforholdet endres

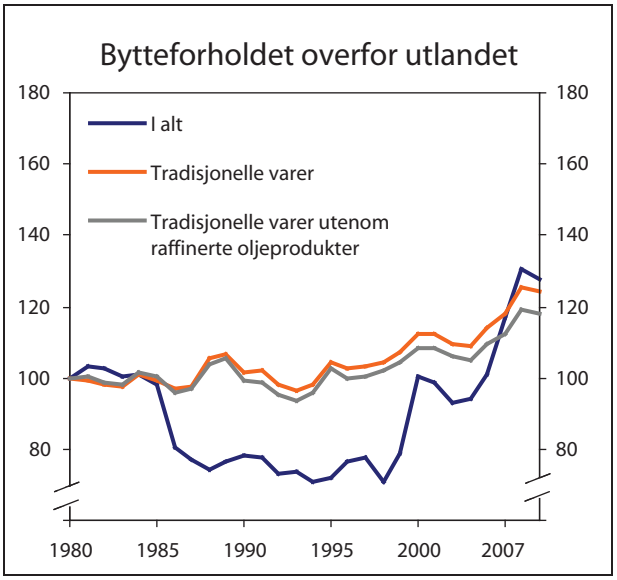
Fordi utviklingsland og land fra den tidligere østblokken de siste tyve årene i økende grad har tatt del i det internasjonale varebyttet, har det globale tilbudet av arbeidskraft økt, jf. figur 2.3. Industrilandenes økonomier har fått tilgang på denne arbeidskraften dels gjennom kjøp av varer fra disse landene, dels ved at bedrifter har flyttet produksjonen til de aktuelle landene og dels ved arbeidsinnvandring.

Dette har ført til at det globale faktorforholdet er endret, ettersom mengden tilgjengelig kapital ikke har økt tilsvarende. Kapital er blitt en relativt sett knappere innsatsfaktor. En slik endring i faktorforholdet vil isolert sett bidra til at avlønningen av den innsatsfaktoren det blir mindre av, stiger. Kapitaleiernes andel av verdiskapingen øker, mens arbeidstakernes andel reduseres. Siden 1980 har arbeidstakernes andel av faktorinntekten falt i både industrilandene og utviklingslandene. IMF og OECD peker imidlertid på at selv om globalisering er en medvirkende årsak, har antakelig teknologisk endring vært den viktigste drivkraften bak denne utviklingen.[3]

Det endrede faktorforholdet bidrar også til lavere relative priser på varer og tjenester som produseres med bruk av mye arbeidskraft. For industriland, som er relativt kapitalintensive i sin produksjon, vil dette føre til en forbedring i bytteforholdet overfor utlandet. En forbedring i bytteforholdet betyr at industriland kan bruke en mindre del av ressursene til konkurranseutsatt verdiskaping og likevel ha samme forbruk som før av varer og tjenester som handles internasjonalt.

For Norge har utviklingen i relative priser vært særlig gunstig. Norge er nettoeksportør av varer der etterspørselen har økt kraftig, bl.a. olje og gass, sjøtransport og energiintensive varer, mens vi importerer arbeidsintensive varer som har falt i pris som følge av økt konkurranse.

En høyere avkastning på kapital er også i økende grad til fordelaktig for Norges offentlige



Figur 2.4 Utvikling i Norges bytteforhold overfor utlandet

Kilde: Finansdepartementet.

finanser, siden vi er i ferd med å bygge opp en netto formue i Statens pensjonsfond – Utland. Effekten av globalisering på avkastningen i finansmarkedene er imidlertid ikke entydig. En høy sparerate i enkelte framvoksende økonomier og oljeeksporterende land med preferanse for investeringer i rentebærende papirer, har bidratt til lavere realavkastning på obligasjoner med lang løpetid. For en nærmere drøfting av betydningen av globalisering for den langsiktige avkastningen på kapitalen plassert i internasjonale finansmarkeder, se avsnitt 2.6, samt omtale av den internasjonale finanskrisen i avsnitt 2.2.3.

Arbeidsmarkedet påvirkes

Økonomisk vekst og økt internasjonal økonomisk integrasjon endrer arbeidsdelingen mellom land. Arbeidsintensiv produksjon i de tradisjonelle industrilandene blir stilt overfor økt konkurranse fra land med lavere lønnskostnader. På den annen side vil produksjon og eksport av varer og tjenester som er intensive i bruken av kunnskapskapital, kunne vokse. Samtidig vil høyere inntektsnivå i industriland føre til en vridning i etterspørselen i retning av tjenester som produseres i skjermet sektor.

Dette fører med seg omstillinger for bedrifter og arbeidstakere. En rekke studier peker i retning av at globaliseringen har bidratt til å øke omstillingstakten, men også at teknologiske endringer

[3] IMF World Economic Outlook april 2007.

er en viktigere årsak til denne økningen. Videre vil økt handel kunne påvirke arbeidsmarkedet på kort sikt, men antas å ha liten betydning for samlet sysselsetting i et land på lengre sikt.[4]

Omstillinger mellom næringer er på ingen måte noe nytt. Ressursbruken i vareproduksjonen, især i primærnæringer og industrien, har falt betydelig i Norge de siste 100 årene, mens ressursbruken i tjenesteproduksjon har økt kraftig, jf. kapittel 7.

Som nevnt vil økt tilbud av arbeidskraft i det globale markedet på kort og mellomlang sikt bidra til å redusere arbeidstakernes andel av verdiskapingen og øke kapitaleiernes. I tillegg ser det ut til at globaliseringen har bidratt til økte lønnsforskjeller i både industriland og utviklingsland. I utgangspunktet skulle økt tilbud av ufaglært og lavtlønnet arbeidskraft fra utviklingsland føre til lavere lønninger for ufaglært arbeidskraft i industriland og høyere lønninger for ufaglært arbeidskraft i utviklingsland. Dette ville i så fall resultere i økt ulikhet i industrilandene og redusert ulikhet i utviklingslandene. Imidlertid ser det ut til at økt handel resulterer i økte lønnsforskjeller mellom faglært og ufaglært arbeidskraft i både industriland og utviklingsland. En mulig forklaring på dette er at økt handel vanligvis faller sammen med teknologiske endringer som gir økt etterspørsel etter faglært arbeidskraft i utviklingsland. Denne effekten kan forsterkes i land som mottar utenlandske direkteinvesteringer, dersom slike investeringer fører til økt etterspørsel etter faglært arbeidskraft. Analyser fra IMF tyder på at teknologisk endring er den viktigste årsaken til økte lønnsforskjeller i både industriland og utviklingsland, men at globalisering har bidratt til å øke forskjellene i industriland og dempe dem i utviklingsland.[5] Som i industriland generelt tyder analyser av utviklingen i inntektsfordelingen i Norge på at velstandsøkningen har medført litt større inntektsforskjeller, jf. kapittel 6.

For Norge og Vest-Europa generelt har EUs utvidelse østover økt arbeidstilbudet. Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene har vært betydelig og økende siden 1. mai 2004. Det gjenspeiler dels at arbeidsmarkedet i avsenderlandene lenge har vært preget av ubalanser og overskudd på arbeidskraft, dels at migrasjonen er etterspørselssensitiv og sterkt påvirket av relative forskjeller i lønn og sysselsettingsmuligheter. Arbeidsmigrasjonen fra disse landene ventes å avta etter hvert som landene henter inn forskjellen i inntektsnivå. På kort sikt vil nivået på arbeidsmigrasjonen også kunne påvirkes av endringer i konjunktursituasjonen i både avsender- og mottakerland.

Arbeidsmigrasjon mellom land med ulikt inntektsnivå kan medføre at arbeidstakere som innvandrer til høyinntektsland får vesentlig lavere lønn, eller dårligere helse- miljø- og sikkerhetsstandarder, enn allerede etablerte arbeidstakere i høyinntektslandet. Dette omtales ofte som sosial dumping. Regjeringen har vedtatt en handlingsplan mot sosial dumping for å forhindre at dette blir et vedvarende problem i norsk arbeidsliv.

ILO har lansert handlingsplanen «*The Decent Work Agenda*» for å sikre arbeidstakere et anstendig og produktivt arbeid, herunder et arbeid hvor grunnleggende arbeidsstandarder respekteres og med en lønn det er mulig å leve av. Regjeringen ser «The Decent Work Agenda» som en forlengelse av Regjeringens egen politikk. Norge støtter handlingsplanen med økonomiske bidrag til ILO.

Varierende effekt på prisveksten

Globaliseringen har påvirket prisveksten i OECD-landene på flere måter:

- Økt import fra lavkostland som Kina og India har bidratt til en markert nedgang i prisveksten på importerte varer og tjenester. Denne utviklingen har vært spesielt tydelig for klær, sko og elektronikk.
- Økt konkurranse fra lavkostland har ført til at bedrifter i industriland har mindre spillerom for prisøkninger.
- Sterk inntektsvekst i framvoksende økonomier har gitt økt etterspørsel etter energi og råvarer, og fram til nylig bidratt til økt prisvekst spesielt på disse varene.

Ifølge OECD har globaliseringen gjennom disse kanalene bidratt til lavere prisvekst i OECD-landene i en periode etter år 2000.[6] Selv om globaliseringen bidro til å dempe inflasjonen i disse årene, var den ikke den eneste grunnen til at prisveksten var lav. Teknologisk framgang og økt tiltro til sentralbankenes inflasjonsmål er andre faktorer som trolig også bidro. Fra 2007 økte prisveksten globalt, særlig fordi økt etterspørsel førte til økte priser på energi og råvarer. Fra sommeren 2008 har prisveksten gått ned som følge av fallet i energi- og råvareprisene.

[4] OECD Economic Outlook 81, mai 2007
[5] IMF World Economic Outlook oktober 2007.
[6] OECD Economic Outlook 81, mai 2007.

Analyser utført av OECD og IMF viser at sammenhengen mellom inflasjon og kapasitetspress i det enkelte land har blitt svakere de siste årene. Når prisveksten i enkeltland i større grad bestemmes av globale faktorer, skaper dette utfordringer for pengepolitikken. Nasjonale endringer i etterspørselen gir mindre inflasjonsutslag, mens global etterspørselsutvikling får større betydning. Det blir dermed vanskeligere å styre inflasjonen nasjonalt.

2.3.3 Finansiell globalisering og den internasjonale finanskrisen

Også i finansmarkedene har lavere transaksjonskostnader som følge av teknologisk utvikling og endrede reguleringer ført til økt integrasjon internasjonalt. Banker og finansinstitusjoner opererer på tvers av landegrenser og regioner, og både låntakere og investorer opererer mer og mer i globale markeder. Rask informasjonsflyt og lave transaksjonskostnader gjør at markedsprisene både i aksje-, valuta- og rentemarkedene i betydelig grad påvirkes over landegrensene.

Siden sommeren 2007 har internasjonale finansmarkeder vært inne i en urolig periode. Uroen tiltok markert i midten av september 2008 etter at den amerikanske investeringsbanken Lehman Brothers gikk konkurs. Finanskrisen ventes å medføre betydelig lavere vekst i verdensøkonomien i andre halvdel av 2008 og i 2009. I de tradisjonelle industrilandene vil trolig samlet BNP avta. Også norsk økonomi påvirkes av krisen, jf. nærmere omtale i kapittel 8.

Finansuroen ble utløst av problemer i det amerikanske boliglånsmarkedet, men har spredt seg til de fleste industrilandene og en rekke framvoksende økonomier. Dette har bl.a. bakgrunn i at flere av de samme forholdene som bidro til krisen i USA også var til stede i andre land. Uroen har kommet etter stadig økende ubalanser i verdensøkonomien. USA har hatt store underskudd i både driftsregnskapet mot utlandet og i offentlige budsjetter i flere år. Dette er i stor grad blitt finansiert av asiatiske og råvareeksporterende land, som har hatt store overskudd i sin utenriksøkonomi. En markert oppgang i importen fra Kina og andre lavprisland bidro til lavere prisvekst i OECD-landene etter 2000 og til at styringsrenten ble holdt på et lavt nivå i mange land. Samtidig har den høye sparingen i flere asiatiske og råvareeksporterende land bidratt til at renten på papirer også med lengre løpetider har vært lave. Lave renter og lett tilgang på kreditt har i sin tur stimulert til økt forbruk og opplåning, og til stigende formuespriser i bl.a. bolig- og aksjemarkedet. De lave rentene bidro til at finansinstitusjoner gradvis tok på seg mer risiko og økte belåningsgraden for å øke avkastningen på kapitalen. Samtidig hentet de i økende grad kapital gjennom penge- og kapitalmarkedene i stedet for gjennom innskudd. Det ble dessuten stadig vanligere å refinansiere lån med pant i bolig eller andre realverdier gjennom såkalt verdipapirisering[7], slik at kredittrisikoen ble spredt på mange investorer. Sammen med utviklingen av markedet for kredittrisikoforsikring og andre finansielle instrumenter bidro dette til at kompleksiteten i finansmarkedene økte. Denne utviklingen skjedde i noen grad parallelt i flere land fordi finansmarkedsreguleringene var relativt like og det pengepolitiske rammeverket ikke var veldig ulikt. USA hadde imidlertid gått lenger enn mange andre land i å tillate finansinstitusjonene å øke eksponeringen og selge nye kompliserte produkter. Mye av kredittveksten i USA fant dessuten sted i den uregulerte finanssektoren. Kredittekspansjonen gikk bra så lenge formuesprisene fortsatte å stige. Da utviklingen i boligmarkedet snudde og misligholdene gikk opp, måtte en rekke banker og finansinstitusjoner ta tap.

Den raske spredningen av uroen hadde også sammenheng med at verdipapirisering og kjøp av amerikanske spareprodukter med pant i boliglån også ble foretatt av finansinstitusjoner utenfor USA, særlig i Europa. Prisene på slike verdipapirer falt, både fordi de underliggende verdiene (boliglånene) falt i verdi, men også fordi tilbudet økte ettersom finansinstitusjoner som hadde tatt tap, søkte å redusere balansen ved å selge verdipapirene i markedet. Dette førte til ytterligere bokførte tap og ytterligere nedsalg, og markedene for en del verdipapirer tørket helt inn. Denne effekten ble forsterket av at internasjonale finansinstitusjoner hadde behov for å redusere sin samlede balanse og derfor også solgte verdipapirer som i utgangspunktet ikke var berørt. Utviklingen gjorde markedene uoversiktlige, og det ble vanskelig å gjennomskue verdien til ulike verdipapirer og hvilke institusjoner som var eksponert mot tap. Dette ledet til en generell mistillit mellom finansinstitusjoner, noe som førte til at bankenes tilgang til finansiering i de internasjonale kapitalmarkedene ble stadig vanskeligere.

---

[7] Verdipapirisering innebærer at lån blir pakket sammen og videresolgt til andre investorer. Verdipapirene er gjerne oppdelt i ulike transjer rangert etter sikkerheten på de underliggende papirene. Disse verdipapirene kunne igjen bli «pakket om» og danne grunnlag for nye verdipapirer og såkalte strukturerte produkter.

En rekke tiltak er lansert og iverksatt for å dempe krisen, både på nasjonalt plan og gjennom koordinerte tiltak. Sentralbanker i en rekke land har tilført ekstra likviditet, og myndigheter har gått inn og reddet store finansinstitusjoner for å sikre videre drift. De store sentralbankene har også iverksatt samordnede tiltak for å tilføre likviditet til banksystemet, og det har vært koordinerte rentenedsettelser. G7-landene og EU-landene har kommet til enighet om prinsipper for nasjonale tiltak for å bidra til stabilitet i banksystemet. Tilslutningen til G7s prinsipper under årsmøtet til Det internasjonale valutafondet (IMF) i oktober 2008 gav disse en global forankring. Finanskrisen har illustrert at internasjonalt integrerte markeder gir behov for internasjonal koordinering av krisetiltak. Utviklingen kan imidlertid tyde på at gjenoppretting av tillit i markedene er krevende og kan ta tid.

Utviklingen det siste året har avdekket svakheter i regulering og tilsyn i flere land. Globalt integrerte finansmarkeder har ført til at problemer ett sted raskt, og gjennom flere kanaler, har spredt seg til å bli et verdensomspennende problem. Stater med svak regulering eller svakt tilsyn øker sårbarheten til hele det globale finansielle systemet. Behovet for økt internasjonalt samarbeid om tilsyn og regulering synes derfor åpenbart. En prosess for å utvikle sterkere internasjonalt samarbeid om dette er startet opp, bl.a. gjennom G20-toppmøtet i Washington DC i november 2008. Som en liten, åpen økonomi har Norge særlig interesser av et velfungerende internasjonalt finansmarked og sterke internasjonale organisasjoner.

Det er ikke realistisk å regne med at en helt vil unngå finansielle kriser i framtiden. Det er imidlertid grunn til å tro at næringen selv har trukket lærdommer fra krisen. Noen observatører har pekt på at dette, sammen med bedre regulering og tilsyn, kan lede til en finansnæring som i årene framover vil ta mindre risiko og benytte mindre kompliserte instrumenter.

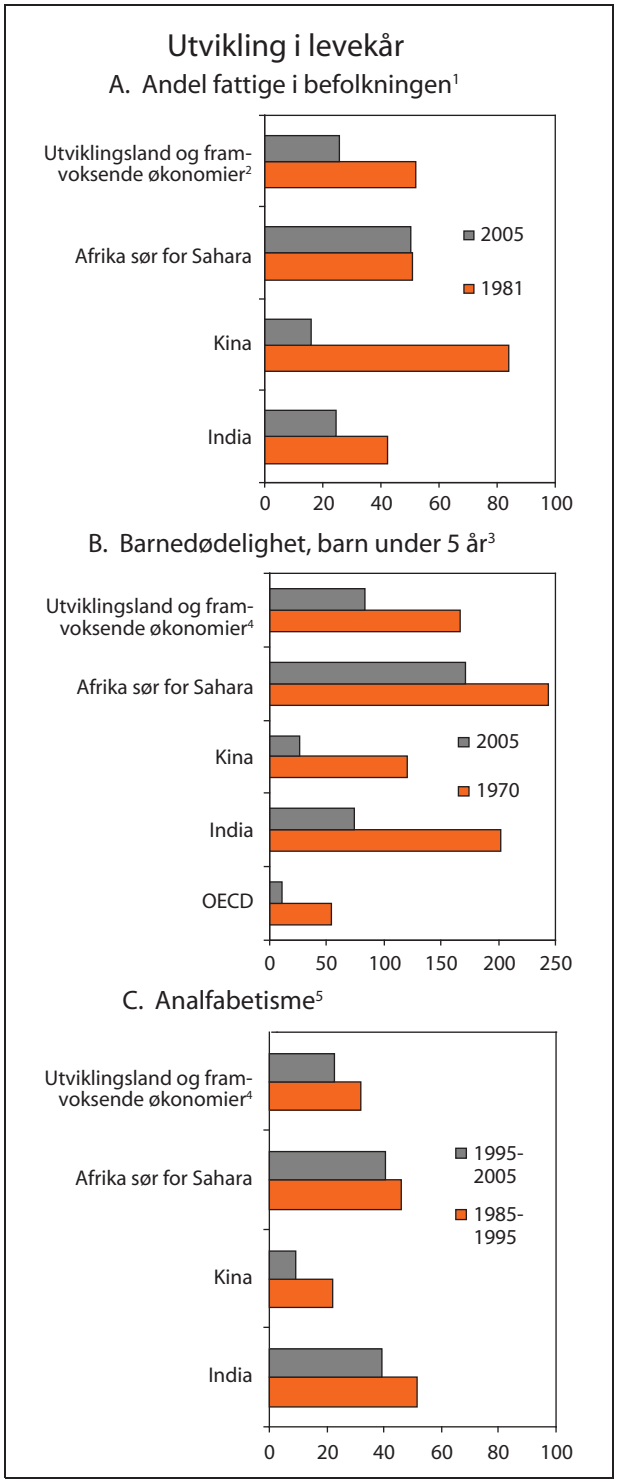
2.4 Sosial utvikling: Bedre levekår, også i utviklingsland

Den økonomiske veksten de siste 200 årene har ført til et langt høyere velstandsnivå i industrilandene enn i resten av verden, noe som gjenspeiler seg i forskjeller på en lang rekke levekårsindikatorer. De siste årene har dette i noen grad blitt motvirket av rask vekst i en del utviklingsland og framvoksende økonomier, men det er store forskjeller utviklingslandene imellom.

Statslederne i FNs medlemsland vedtok i 2000 en tusenårserklæring, som blant annet inneholder åtte konkrete mål for arbeidet for en bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse. De fleste av disse målene sikter mot målbare forbedringer i levekår innen 2015. Forbedringene måles mot situasjonen i 1990, slik at de fanger opp utvikling over en periode på 25 år. I 2008-rapporten om tusenårsmålene slår FN fast at det vil være mulig å oppfylle flere av målene innen 2015, men at det også er mange mål som ikke vil bli nådd. Det er dessuten store geografiske ulikheter: Landene sør for Sahara ligger etter på de aller fleste målene, mens landene i Øst-Asia ligger mye bedre an.

Et sentralt mål er å halvere andelen av verdens befolkning som lever i ekstrem fattigdom, definert som å leve for mindre enn 1,25 USD per dag (justert for forskjeller i kjøpekraft). Beløpet tilsvarer det som kreves for å kunne kjøpe tilstrekkelig mat og nødvendighetsartikler til å overleve i 15 av de fattigste landene i verden. Gjennom de siste 25 årene har det funnet sted en klar nedgang i andelen fattige i nesten alle deler av verden. Nye og mer pålitelige tall fra Verdensbanken anslår at 1,4 milliarder mennesker, dvs. om lag 22 pst., levde for mindre enn 1,25 USD i 2005. Dette var en nedgang fra 1,9 milliarder (om lag 43 pst.) i 1981, men er 400 millioner flere enn tidligere anslått. Fra 1990 til 2005 har andelen fattige i utviklingslandene falt fra ca. 42 pst. til 26 pst. Dette skyldes først og fremst den svært positive utviklingen i Asia, mens framskrittene i Afrika sør for Sahara har vært marginale, jf. figur 2.5. Økninen i matvareprisene de siste årene vil gjøre det vanskeligere å nå dette tusenårsmålet, men FN mener likevel at andelen fattige i verden vil kunne halveres innen 2015.

Mens målet om å redusere fattigdom sikter mot et minimumsnivå for privat forbruk, er andre mål rettet inn mot å bedre levekår som i større grad påvirkes av kvaliteten og tilgjengeligheten til velferdstjenester som helse og utdanning. Også på disse områdene har det vært en viss forbedring. Barnedødeligheten har falt i store deler av verden, særlig om man ser utviklingen over et lengre tidsrom (figur 2.5). Fortsatt er barnedødeligheten imidlertid uakseptabelt høy i mange områder, især i Afrika sør for Sahara. Tusenårsmålet om å redusere dødeligheten blant barn under fem år med to tredjedeler innen 2015 vil ikke bli nådd om ikke raskere framskritt gjøres de neste årene. Også tilgangen på utdanning har blitt bedre, og analfabetismen reduseres. Målet om at barn overalt blir i stand til å fullføre en grunnskoleutdannelse innen 2015 er innen rekkevidde.



Figur 2.5 Utvikling i levealder, fattigdom, barnedødelighet og analfabetisme

1 Andel av befolkningen som lever på mindre enn 1,25 USD (kjøpekraftsjusterte 2005-dollar) per dag
2 Inkluderer landene i Øst-Europa og Sentral-Asia
3 Dødsfall før fylte 5 år per 1000 levendefødte barn
4 Inkluderer ikke landene i Øst-Europa og Sentral-Asia
5 Andel personer over 15 år som ikke kan lese og skrive

Kilde: UNDP

Generelt henger utviklingen i levekår nært sammen med økonomisk vekst, men påvirkes også av politiske valg om omfordeling og prioritering av offentlige tjenester. Det er anslått at når BNP per innbygger dobles i et land, blir andelen ekstremt fattige minst halvert. Spedbarnsdødelighet har sterk sammenheng med gjennomsnittlig inntektsnivå. Økt inntekt gir økt robusthet mot sykdom samtidig som det gir større mulighet til å prioritere helsetiltak. Det er derfor ikke overraskende at mye av bedringen i levekår globalt kan føres tilbake til uviklingen i asiatiske land med sterk økonomisk vekst, og da særlig til Kina.

Det siste tiåret har den økonomiske veksten per innbygger vært sterkere i utviklingsland og framvoksende økonomier enn i industriland. Dette har bidratt til en reduksjon av forskjellene i levekår mellom rike og fattige land. Mindre ulikhet er i tråd med utviklingen Brundtlandkommisjonen så for seg for å oppnå en bærekraftig utvikling, hvor alle mennesker skulle få dekket sine grunnleggende behov. Samtidig opplever flere utviklingsland og framvoksende økonomier, bl.a. Kina og India, økende forskjeller mellom rike og fattige. Veksten i utviklingsland innebærer også økt press på miljøet. Miljømessige bærekraftutfordringer omtales i kapittel 3.

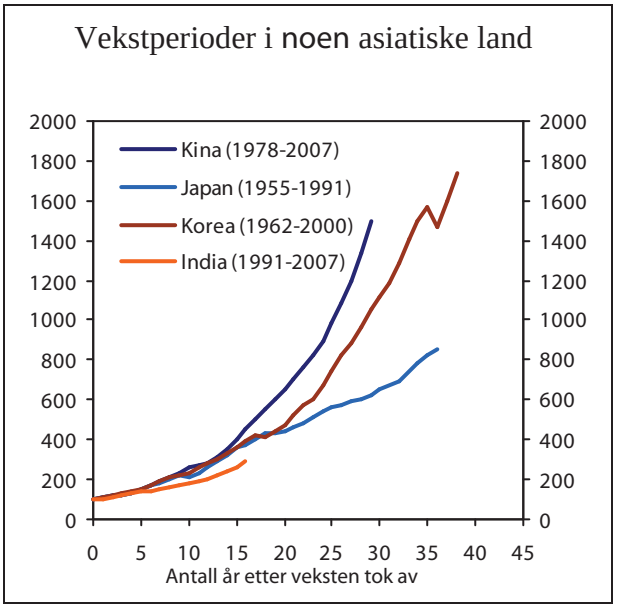
2.5 Utviklingen i framvoksende økonomier: Kina og India åpner seg mot verden

Den økonomiske veksten i framvoksende økonomier og utviklingsland har tatt seg markert opp de to siste tiårene. Veksten har de siste ti årene vært betydelig høyere i disse landene enn i de tradisjonelle industrilandene, jf. figur 2.1. Justert for forskjeller i kjøpekraft, sto de fire store framvoksende økonomiene Brasil, Russland, India og Kina i 2007 for 21 pst. av verdens samlede produksjon. Utviklingen i Kina og India er av særlig interesse fordi disse to landene til sammen har en tredel av verdens befolkning.

2.5.1 Kina

De siste 30 årene har Kina opplevd en økonomisk vekst som savner sidestykke i historien, både fordi vekstperioden har vært uvanlig lang, og fordi landet er uvanlig stort.

Målt etter markedspriser var Kina i 2007 verdens fjerde største økonomi, omtrent på størrelse med Tyskland. Justert for kjøpekraft var Kina ver-



Figur 2.6 Vekstperioder i noen asiatiske land. BNP i faste priser. Startår = 100

Kilde: IMF.

dens nest største økonomi og utgjorde knapt 11 pst. av den samlede verdensøkonomien.

Den raske produksjonsveksten har gitt en sterk velstandsvekst i Kina. Antallet fattige har falt kraftig. Forventet levealder har økt, og tilgangen på helsetjenester og utdanning har blitt bedre. Samtidig har store ulikheter i materielle kår oppstått, både mellom kinesiske provinser og innad i hver provins.

Den økonomiske veksten er en følge av en nærmest fullstendig omlegging av måten den kinesiske økonomien er organisert på. Økonomiske reformer begynte i 1978, med en gradvis overgang fra planøkonomi til markedsøkonomi innad, samtidig med at økonomien ble åpnet mot omverdenen. Kina har imidlertid beholdt sterk styring gjennom omfattende statlig eierskap og reguleringer.

Kina har fulgt en tospors-strategi hvor marked er med frie priser ble introdusert gradvis og parallelt med en fortsatt eksisterende planøkonomi. Først mot slutten av 1990-tallet var fastsettelsen av priser på varer og tjenester overlatt nesten helt til markedet. Samtidig med at planstyringen av økonomien ble avviklet, fikk private aktører muligheten til å etablere produksjonsbedrifter.

Åpningen av markedene mot utenverdenen startet allerede i 1978. Prosessen skjøt fart i løpet av 1990-tallet. Tollbarrierer ble bygd ned, det ble lettere for utenlandske bedrifter å etablere produksjonsvirksomhet i landet, og midt på 1990-tallet ble valutaen gjort konvertibel for transaksjoner med varer og tjenester. En viktig milepæl var Kinas inntreden i Verdens handelsorganisasjon i 2001, men handelsliberaliseringen startet allerede før medlemskap var aktuelt og har fortsatt etterpå.

To faktorer er særlig viktige for å forklare den sterke veksten i Kina: For det første har Kina opprettholdt en svært høy sparing som har muliggjort en tilsvarende høy investeringstakt uten lånebehov i utlandet. Rask oppgang i realkapitalbeholdningen forklarer om lag halvparten av den økonomiske veksten. For det andre har Kina hatt en relativt høy produktivitetsvekst i hele perioden etter 1978. Dette skyldes dels økt produktivitet innen ulike næringer og dels at arbeidskraft og kapital har blitt flyttet fra landbruket til mer produktive næringer. I tillegg til disse to faktorene har Kina hatt et visst positivt bidrag fra økende sysselsetting, som henger sammen med at den voksne befolkningen har økt i perioden 1978-2007.

Overgangen fra plan til marked har gitt en mer produktiv utnyttelse av ressursene. Denne overgangen er ennå ikke fullført. OECD har pekt på en rekke områder hvor det fortsatt er rom for reformer. Videre peker OECD på utfordringene myndighetene har med å sørge for en stabil økonomisk utvikling med dagens valutaregime.[8]

Den økonomiske veksten har også skapt nye utfordringer, i form av økte ulikheter og betydelige miljøødeleggelser, som det nå er økende oppmerksomhet om i Kina.

Kina står også overfor en stor demografisk overgang. Landet har den raskest aldrende befolkningen i verden. Dette skyldes bl.a. lave fødselstall som følge av ettbarnspolitikken som ble innført i 1979. Andelen av befolkningen over 60 år har økt jevnt siden begynnelsen av 1980-tallet. Imidlertid har andelen av befolkningen i arbeidsdyktig alder også økt i denne perioden, men trenden snur i 2010. Fra da av vil andelen voksne synke, mens andelen eldre vil fortsette å øke, til 20 pst. av befolkningen i 2025. FN anslår at antallet voksne kinesere vil begynne å falle mellom 2015 og 2020, mens det samlede folketallet vil begynne å falle fra slutten av 2030-tallet.

Det er også usikkerhet knyttet til den videre politiske utviklingen i Kina. Mens landene i Øst-Europa og det tidligere Sovjetunionen gjennomførte store politiske reformer samtidig med de økonomiske, har Kinas politiske reformer vært mindre vidtrekkende enn de økonomiske. Enten Kina får et flerpartisystem etter vestlig modell el-

[8] OECD Economic Surveys: China 2005.

ler ei, vil den politiske utviklingen ha stor betydning for rammevilkårene for kinesisk økonomi.

Kina er fremdeles et relativt fattig land. Justert for forskjeller i kjøpekraft tilsvarte BNP per innbygger om lag 5 300 USD i Kina i 2007. Dette var om lag 12 pst. av nivået i USA. Vel så illustrerende er det at Tyskland, med 82 millioner innbyggere, i 2007 produserte varer og tjenester verdt nesten like mye i markedspriser som Kina med sine 1,3 milliarder innbyggere. Kina må vokse raskere enn de rike landene i mange år for å nå samme inntektsnivå per innbygger. En slik utvikling vil innebære store utfordringer for miljøet, både lokalt og globalt, jf. kapittel 3.

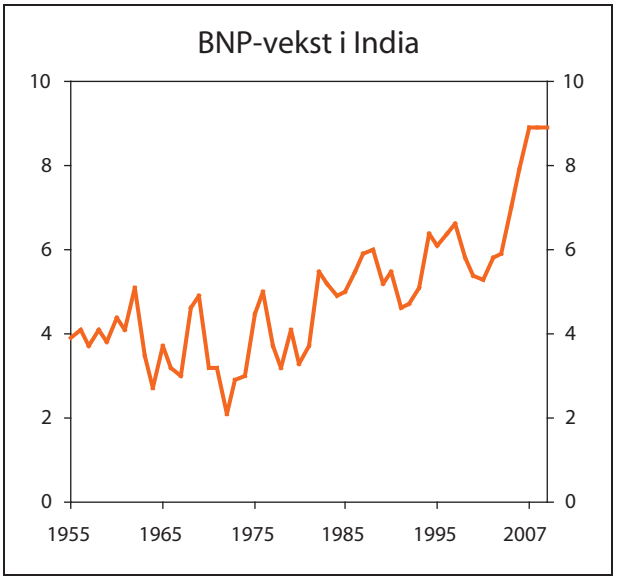
2.5.2 India

Med sin store befolkning og raske økonomiske vekst de to siste tiårene har India blitt en av verdens største økonomier. Målt etter markedspriser var India i 2007 verdens tolvte største økonomi, noe mindre enn Spania. Justert for kjøpekraft var India verdens femte største økonomi og sto for drøyt 4 pst. av den samlede verdensøkonomien.

Indias framgang skyldes i hovedsak de økonomiske reformene som ble iverksatt fra midten av 1980-tallet. Blant annet har India åpnet opp sine markeder for internasjonal handel og liberalisert lovgivningen for utenlandske direkteinvesteringer.

De økonomiske reformene har bidratt til økt veksttakt. Gjennomsnittlig BNP-vekst fra 1950 og fram til iverksetting av reformene på 1980-tallet var om lag 3½ pst. per år. Deretter har den gjennomsnittlige veksten vært på drøyt 6 pst., jf. figur 2.7. Særlig har økningen vært sterk fra midten av 1990-tallet. De tre siste årene har den gjennomsnittlige BNP-veksten vært på hele 9 pst. Det er imidlertid store forskjeller i vekstratene i forskjellige deler av økonomien. Særlig er veksten betydelig lavere i landbruket, der over 50 pst. av befolkningen er sysselsatt. Det er også en relativt liten andel av Indias befolkning som har tatt del i den økonomiske veksten, som i hovedsak har foregått innenfor tjenestesektorer. Landet har derfor fremdeles et stort fattigdomsproblem.

I motsetning til i Kina, hvor eksport av industrivarer har vært den viktigste vekstdriveren, har Indias påvirkning på verdens markeder vært mest tydelig innen tjenestesektoren. Eksporten av IT-programmeringstjenester og andre tjenester relatert til informasjonsteknologi ble mer enn syvdoblet fra 2000 til 2006. Den raske veksten i tjenesteeksport må ses på bakgrunn av at India har et stort antall høyt utdannede personer, samt at mange indere behersker engelsk og derfor lettere kan selge ulike tjenester til engelsktalende land.



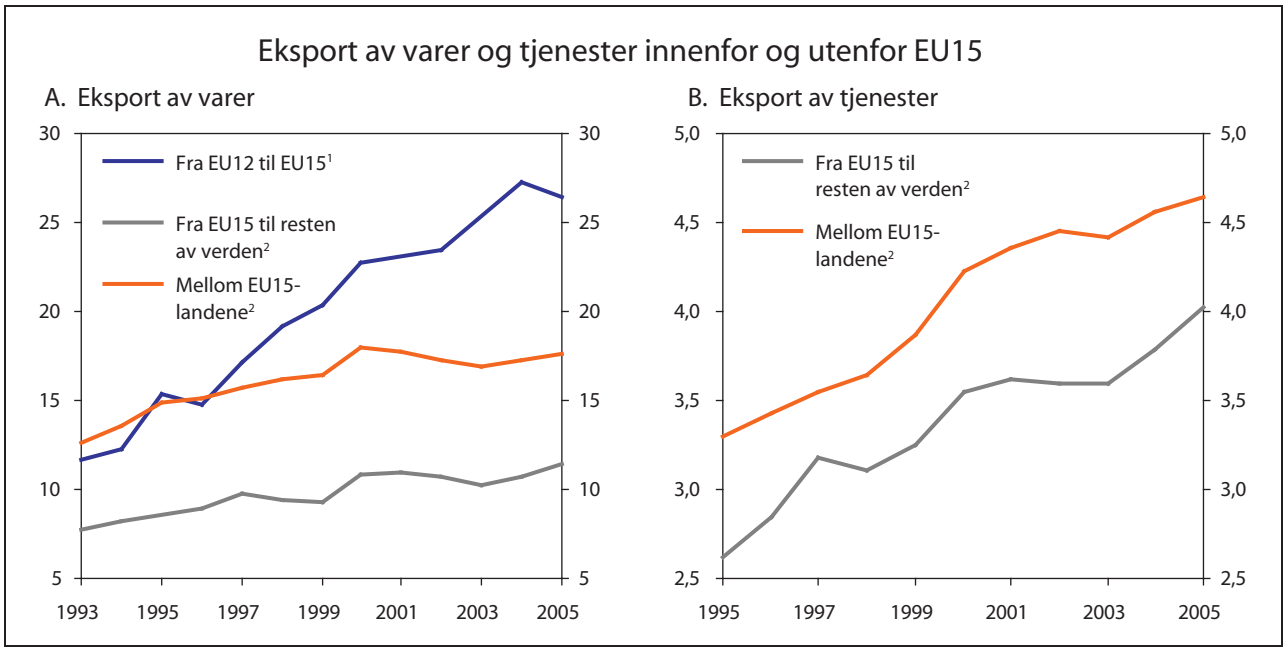
Figur 2.7 Utvikling i årlig BNP-vekst i India, 1951-2007. Prosent

Kilde: Ecowin.

Industrien i India har hatt en mye svakere utvikling, og eksport av industrivarer har så langt vært moderat. I 2006 var Indias andel av verdens eksport av industrivarer kun 0,9 pst. Det plasserer India på en 28. plass internasjonalt. Mens tjenestesektoren i India står for om lag 55 pst. av BNP, står industrisektoren for kun 27 pst. India kan dermed ha et stort potensial når det gjelder å bygge ut sin industrisektor. Økt aktivitet i denne sektoren er viktig for å kunne inkludere større deler av befolkningen i den økonomiske veksten. I motsetning til den eksportrettede tjenestesektoren, hvor det kreves relativt høy kompetanse, kan industrinæringen sysselsette folk som ellers kunne arbeide i jordbruket.

Indias økonomi står overfor en rekke utfordringer hvis man skal klare å opprettholde høy og bærekraftig vekst framover. OECD peker på at India har en svært streng arbeidslovgiving som fører til høye arbeidskraftkostnader. På grunn av dette drar India i liten grad nytte av sitt komparative fortrinn på tilgang av arbeidskraft. For å sysselsette den økte arbeidsstyrken framover må utdanningssystemet styrkes. Indias infrastruktur må også forbedres, og det må gjennomføres tiltak som fremmer økt produktivitet i jordbruket.[9]

[9] OECD Economic Surveys: India 2007.



Figur 2.8 Eksport av varer og tjenester, prosent av BNP

[1] Eksport fra de 12 nye EU-landene til de 15 gamle, i prosent av EU12-landenes BNP.
[2] I prosent av EU15-landenes BNP

Kilde: OECD

2.6 Utviklingen i EU: Tettere union med flere medlemmer

I tiden etter andre verdenskrig har landene i Europa blitt stadig tettere økonomisk integrert. Gjennom gradvis nedbygging av ulike administrative barrierer er EU-landenes markeder for varer, tjenester, personer og kapital blitt tett integrert. Integrasjonen av de europeiske landene skiller seg fra globalisering slik den er beskrevet tidligere i dette kapittelet, ved at det ikke er så store økonomiske forskjeller mellom de fattige og de rike landene. Landene er også tettere integrert, noe som er særlig synlig på arbeidsmarkedet.

Kimen til EU var *Det europeiske kull- og stålfellesskap* fra 1952, som omfattet seks land. EU består etter siste utvidelse 1. januar 2007 av 27 land. Den økte integrasjonen mellom landene har gitt økonomiske gevinster i form av økt vekst og flere arbeidsplasser. Utviklingen av EU har også ført til endrede rammebetingelser for norsk økonomi. Gjennom EØS-avtalen er vi en del av EUs indre marked, og som en del av dette følger Norge mange av de samme reglene og bestemmelsene som EUs medlemsland.

Den økte integrasjonen har bidratt til kraftig vekst i vare- og tjenestehandelen innad i EU. Handelen med varer mellom de landene som var medlem før 2004 (EU15), som andel av BNP, økte gjennom store deler av 1990-tallet, men har deretter flatet ut, jf. figur 2.8. Det antas at forberedelsene til deltakelse i det indre marked bidro til å øke handelen mellom de nye medlemslandene fra 2004 og 2007 (EU12) og EU15 allerede før tiltredelsen, og handelen har økt siden begynnelsen av 1990-tallet. Nedbygging av ulike nasjonale hindre mot import av tjenester har de siste årene bidratt til en økning i tjenestehandelen innad i EU. Den tettere sammenknytningen av markedene har ført til at prisforskjellene på varer og tjenester mellom EU-landene har blitt mindre.

2.6.1 EU-utvidelsen i 2004 og 2007

Den 1. mai 2004 og 1. januar 2007 ble EU utvidet med henholdsvis ti og to land. De nye landene skiller seg fra de gamle landene når det gjelder økonomi, politikk og samfunnsliv. Utvidelsen har skapt behov for organisatoriske reformer for å sikre at samarbeidet fungerer effektivt.

Medlemskapet i EU har hatt stor økonomisk betydning for de nye medlemslandene, bl.a. ved å bidra til økt makroøkonomisk stabilitet. Inflasjonen og rentenivået i de nye EU-landene er blitt mer lik nivåene i EU15. Den økonomiske veksten har i gjennomsnitt vært klart raskere i de nye

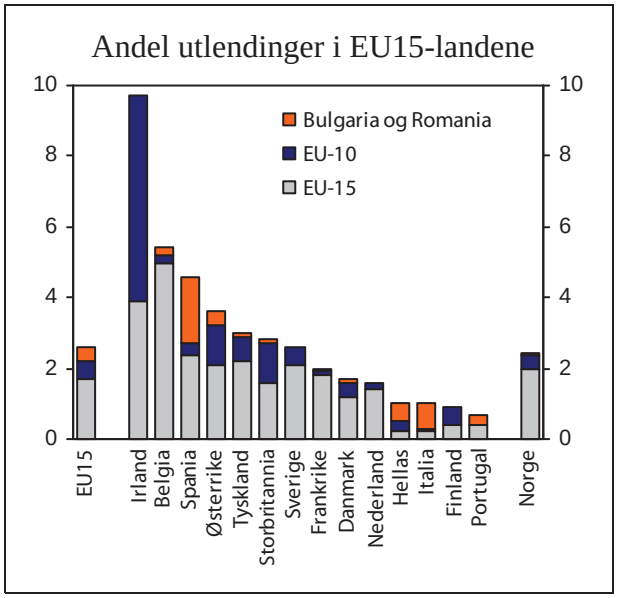
medlemslandene. Veksten har vært spesielt rask i de landene som hadde lavest inntektsnivå i utgangspunktet. Den tettere økonomiske integrasjonen har ført til at kapital flyttes fra regioner med relativ lav avkastning på kapital til regioner med relativ høy avkastning. Utvidelsen har ført til at personer fra EU12 enklere kan arbeide i andre EØS-land, jf. omtalen under.

2.6.2 Migrasjon til EU og innad i EU

Arbeidsinnvandring innad i EU er et viktig utviklingstrekk og har økt etter utvidelsene av EU i 2004 og 2007. En mobil arbeidsstyrke innad i EU reduserer presset i områder med høy ledighet og bidrar til å spre kompetanse på tvers av landegrenser.

Fri bevegelse av personer var ett av de mest sensitive politiske temaene i forbindelse med utvidelsene, og mange EU15-land innførte overgangsordninger for å begrense innvandringen. I de fleste av landene i EU15 er innvandringen fra EU12 mindre enn innvandringen fra andre EU15-land, og mye mindre enn innvandringen fra land utenfor EU. Tall fra Eurostat viser at 40 pst. av immigrantene som slo seg ned i et EU-land i 2006, var innbyggere fra andre EU-land.

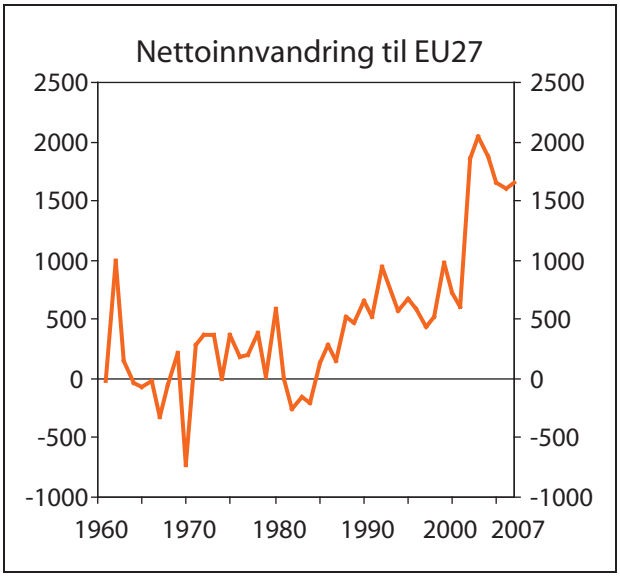
Europa er også et viktig mål for emigranter fra ikke-europeiske land, jf. figur 2.10. Gjennom nesten hele 1800-tallet og store deler av 1900-tallet var det nettoutvandring fra de fleste europeiske land. Sør-Europa har siden 1990-tallet fått en viktigere rolle som mottakerland og er nå i ferd med å få flere innvandrere i forhold til folketallet enn tradisjonelle immigrasjonsland som Tyskland, Frankrike og Storbritannia.



Figur 2.9 Utlendinger fra EU i EU15-landene og Norge som andel av den innenlandske voksne befolkning etter statsborgerskap, 2006. Prosent[1]

[1] Tall for innvandring fra Bulgaria og Romania til Irland mengles, grunnet lite utvalg.

Kilder: Europakommisjonen og Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.10 Nettoinnvandring (innvandring minus utvandring) i EU27. Tusen personer

Kilder: Eurostat og SSB

Etter andre verdenskrig var det høye fødselstall i Europa. Fødselsratene har siden falt og arbeidsstyrken er aldrende. I mange EU-land er det størrelsen på innvandringen som avgjør om det er befolkningsvekst. Beregninger fra Europakommisjonen viser at de fleste EU-land ville oppleve en nedgang i arbeidsstyrken uten innvandring, og nedgangen vil være spesielt stor i perioden 2025-2050. For enkelte land vil nedgangen være opp mot 35 pst.

2.6.3 Den europeiske integrasjonens betydning for Norge

Gjennom EØS-avtalen er Norges politiske handlingsrom sterkt påvirket av de beslutninger som tas i EU. Avtalen trådte i kraft 1. januar 1994 og omfatter nå 27 EU-land samt EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge. EØS-avtalen gir et felles regelverk for handel og økonomiske forbindelser. På de områder EØS-avtalen omfatter, skal EØS-borgere og -bedrifter behandles på lik linje med EU-medlemmene.

EU er Norges viktigste handelspartner. Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre marked. Med unntak av landbrukssektoren og fiskerisektoren gir EØS-avtalen norsk næringsliv tilnærmet like konkurransevilkår som næringslivet i EU på Norges viktigste marked. Avtalen forbyr antidumpingtiltak og straffetoll mot industrivarer. Når EØS-landenes økonomier knyttes stadig tettere sammen, er ensartede konkurranseregler som overvåkes og håndheves likt i hele EØS-området, av stor betydning. Et velfungerende indre marked tjener norske økonomiske interesser. Norske bedrifter er avhengige av at regelverket innenfor EØS fungerer tilfredsstillende og bidrar til stabilitet og vekst i Norges eksportmarkeder.

Også for Norge har EUs utvidelse økt arbeidstilbudet fra de nye EU-landene etter 1. mai 2004. Den økende tilgangen på arbeidskraft fra nye medlemsland gjenspeiler dels at arbeidsmarkedene i avsenderlandene lenge har vært preget av ubalanser og overskudd på arbeidskraft, dels at migrasjonen er etterspørselssensitiv og sterkt påvirket av relative forskjeller i lønnsnivå og sysselsettingsmuligheter. Det er ventet at arbeidsmigrasjonen fra disse landene vil avta etter hvert som landene henter inn forskjellen i inntektsnivå, jf. omtale i kapittel 2.2.2.

2.6.4 Utviklingstrekk framover

Det er litt over 50 år siden Roma-traktaten ble undertegnet. Traktaten satte mål om en stadig tettere union og etablerte de fire friheter. Det indre marked omfatter nå 500 millioner innbyggere. EU er verdens største eksportør, og samlet BNP overstiger BNP i USA. Det er for tiden tre offisielle søkerland til EU; Kroatia, Makedonia og Tyrkia. Til sammen har disse tre landene om lag 80 millioner innbyggere.

I årene som kommer vil trolig flere EU-land ta i bruk euro som betalingsmiddel. På EU-toppmøtet i juni 2008 ble det besluttet at Slovakia kan innføre euro fra 1. januar 2009. Andre mulige utviklingstrekk er at det kan bli sterkerer koordinering av skatteordningene og finanspolitikken mellom EUs medlemsland.

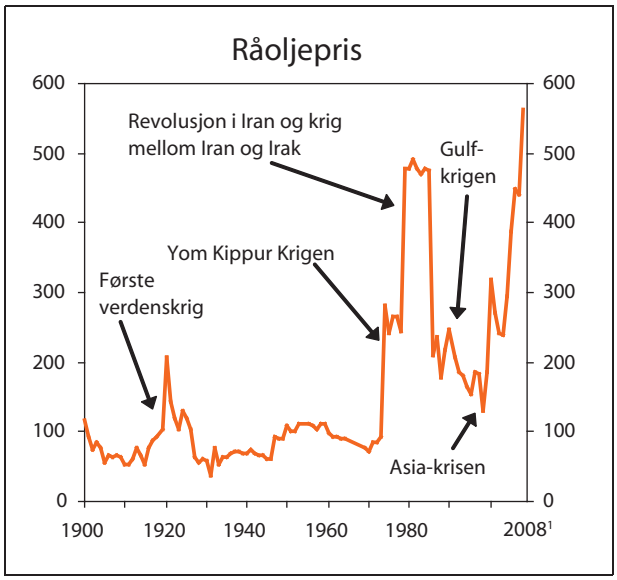
Unionen har imidlertid møtt politiske utfordringer de siste årene. Etter avvisningen av Forfatningstraktaten ble traktaten skrevet om og godkjent som Lisboatraktaten. Alle medlemslandene må ratifisere den før den kan tre i kraft. Irland stemte imidlertid nei til traktaten ved folkeavstemningen i juni 2008.

2.7 Utviklingen i internasjonale energi- og råvaremarkeder

Den norske staten får hvert år store inntekter fra petroleumsvirksomheten. Hittil har utviklingen i produksjon og pris på råolje vært særlig viktig, men i årene framover vil gass stå for en stadig økende andel av produksjonen på den norske sokkelen. Samtidig er det økende bevissthet om og bekymring for de menneskeskapte klimaendringene. En ambisiøs klimaavtale, i tråd med det Regjeringen ønsker, kan påvirke etterspørselen etter olje og gass og radikalt endre lønnsomheten for fornybare energikilder. En nærmere beskrivelse av klimautfordringen, behovet for utslippsreduksjoner og Regjeringens klimapolitikk er gitt i kapittel 3.

2.7.1 Oljemarkedet

Om lag 35 pst. av den globale energietterspørselen dekkes av olje. Oljeprisen har variert betydelig over tid, jf. figur 2.11. Bortsett fra helt tidlig i oljealderen, har de største utslagene i oljeprisen kommet etter 1970. Særlig store endringer har gjerne hatt sammenheng med geopolitiske forhold som har påvirket tilbudet av olje. Oppgangen i oljeprisen de senere årene skyldes imidlertid i stor grad den sterke veksten i verdensøkonomien, som har gitt økt etterspørsel etter olje. Oljeprisen var i store deler av 2008 på et historisk høyt nivå, og var notert helt opp



Figur 2.11 Råoljepris. Faste 2008-kroner per fat. Årsgjennomsnitt

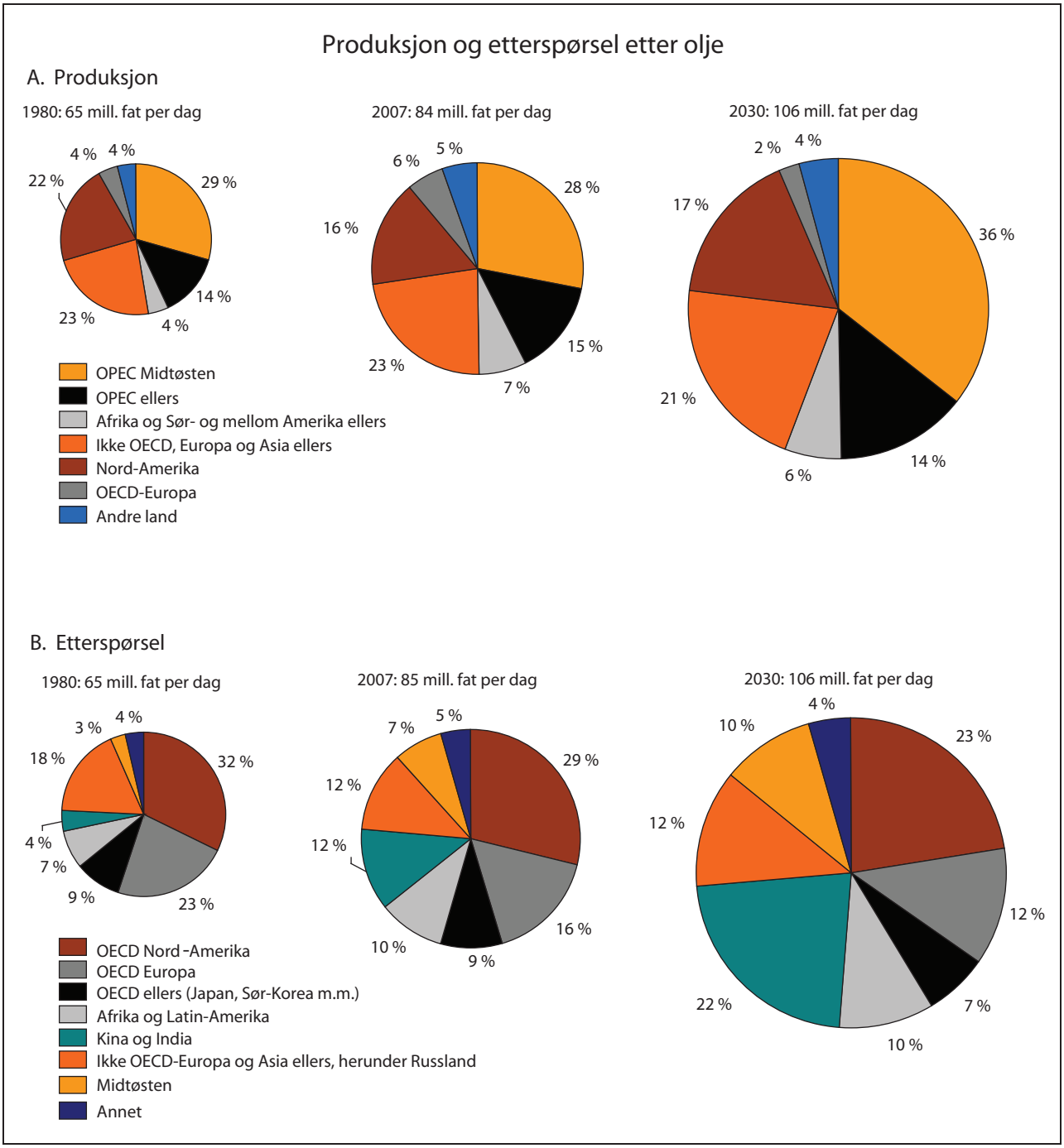
[1] Gjennomsnitt t.o.m. 14. november 2008.

Kilder: Thomson Reuters og Finansdepartementet.

mot 145 USD per fat, tilsvarende 740 kroner på det høyeste i juli. Problemene i finansmarkedene og svakere utsikter for verdensøkonomien bidro til et kraftig fall høsten 2008. Rundt 20. november 2008 var spotprisen på nordsjøolje under 50 USD per fat, tilsvarende i underkant av 350 kroner. Oljeprisen var da på sitt laveste nivå siden 2005, målt i USD.

Etterspørselen etter olje avhenger i første rekke av veksten i verdensøkonomien, men muligheter for å erstatte olje med andre energibærere, utviklingen i energieffektivitet og utviklingen i prisen på olje sammenliknet med prisen på andre energibærere har også betydning.

Tidligere var det særlig de industrialiserte landene i Nord-Amerika, Japan og Europa som bidro til veksten i etterspørselen etter olje. Framvoksende markeder i Asia har de siste tiårene stått for en økende andel. Kinas andel har økt markert de senere årene og utgjør nå 9 pst. av samlet etterspørsel, jf. figur 2.12. The International Energy Agency (IEA) anslår i World Energy Outlook 2008 at over 80 pst. av veksten i oljeetterspørselen fram



Figur 2.12 Produksjon og etterspørsel etter olje

Kilder: International Energy Agency: World Energy Outlook 2008-referansealternativ og Finansdepartementet.

mot 2030 vil komme fra Kina, India og Midt-Østen.

Veksten i den globale etterspørselen etter olje og annen energi har de siste tiårene vært klart lavere enn veksten i BNP. Dette avspeiler både at produksjonen blir mer energieffektiv som følge av bedre og nyere produksjonsmetoder, og at sammensetningen i verdens BNP vris fra energiintensiv industri til annen industri og tjenesteyting. En høy oljepris kan gi redusert etterspørsel etter olje både ved at veksten i verdensøkonomien vil bli negativt påvirket og ved at sluttforbrukere erstatter olje med andre energibærere. Verdensøkonomien er imidlertid i dag mindre avhengig av olje enn i 1970- og 1980-årene, og virkningen av høy oljepris på veksten er derfor også mindre. Over halvparten av dagens oljeetterspørsel er fra transportsektoren, der det på mellomlang sikt ikke er opplagte alternativer til oljeprodukter. Elektrisitetsproduksjonen er i dag i liten grad basert på olje.

Det framtidige *tilbudet* av råolje avhenger av tilgangen på oljeressurser, oljepris, teknologi, finansielle forhold og ikke minst politiske forhold. IEA med flere har anslått at rundt 20 pst. av de utvinnbare ressursene i verden er hentet ut fram til nå, og at størrelsen på ressursene ikke vil være en begrensende faktor for oljeproduksjonen de nærmeste tiårene. En betydelig del av de gjenværende ressursene er kontrollert av OPEC-land, som dermed vil ha stor innflytelse på det framtidige oljetilbudet.

Utenfor OPEC er det oljereserver i bl.a. Russland, Afrika og i Latin-Amerika. De senere årene har lete- og produksjonskostnadene per fat vært økende, og oljeselskapene har vært forsiktige med å investere i ny produksjonskapasitet. Svakere vekstutsikter for verdensøkonomien de nærmeste årene og den kraftige nedgangen i oljeprisen høsten 2008 kan også medføre at flere prosjekter blir utsatt. Oppjusterte forventninger om oljeprisen på lang sikt kan imidlertid gi økte investeringer og økt produksjon.

IEA legger i World Energy Outlook 2008 til grunn at om lag en tredjedel av økningen i tilbudet av flytende energibærere de nærmeste 20 årene vil komme fra ikke-konvensjonelle ressurser som tungolje, oljesand og flytende gassfraksjoner (Gas to Liquids), biodrivstoff ikke inkludert. Ikke-konvensjonelle ressurser er langt mer kostnadskrevende å bringe til markedet enn konvensjonell olje. Andelen biodrivstoff i veitransport forutsettes å øke fra om lag 1,5 pst. i 2006 til om lag 5 pst. dersom det ikke innføres nye klimatiltak. Nye klimatiltak vil kunne medføre en betydelig høyere vekst i bruk av biodrivstoff. I EUs forslag til fornybardirektiv, er det foreslått at 10 pst. av energibehovet til transport skal dekkes fra fornybare kilder innen 2020. USA har besluttet at anvendelsen av biodrivstoffer skal femdobles innen 2022.

Det er imidlertid fortsatt usikkert hvor stort potensial som ligger i biodrivstoff. Dagens bioetanol og biodiesel betegnes som førstegenerasjons biodrivstoff og produseres av olje-, sukker- eller stivelsesrike råvarer. Produksjonen av denne typen biodrivstoff er generelt meget arealkrevende og kan ha betydelige negative miljøkonsekvenser. Såkalt annengenerasjons biodrivstoff, der produksjonen kan baseres på bl.a. avfallsfraksjoner og celluloseholdig biomasse, er også arealkrevende, men forventes å ha mindre negative virkninger på miljøet. En mer utførlig omtale av dette er gitt i kapittel 3. Utviklingen av annengenerasjons biodrivstoff er imidlertid ennå i en tidlig fase. Analyser fra IEA og andre indikerer muligheter for drivverdig produksjon framover, men betydelige volumer biodrivstoffer til konkurransedyktige priser forutsetter at teknologiske hindre overvinnes.

Kostnadene ved å øke oljeproduksjonen (marginalkostnadene) varierer betydelig mellom ulike prosjekter i verden. Forventninger om utviklingen i oljeprisen vil derfor være avgjørende for hvilke prosjekter som settes i gang. Utvinningskostnadene for oljesand og tungolje kan gi indikasjoner på marginalkostnadene, selv om kostnadene for utvinning av konvensjonell olje i OPEC-området ligger betydelig lavere. IEA anslår at kostnadene knyttet til utvinning av olje fra disse kildene nå ligger fra vel 40 USD til rundt 80 USD per fat. Slike anslag er imidlertid svært usikre. Det er naturlig å tenke seg at marginalkostnadene over tid vil være retningsgivende for prisutviklingen. Press i oljeindustrien og en markert oppgang i prisene på viktige innsatsvarer som stål og andre råvarer, har trolig bidratt til å drive opp kostnadsnivået den senere tiden.

Etter hvert som det etableres økt kapasitet i leverandørindustrien, vil kostnadene kunne falle noe tilbake. Lavere råvarepriser som følge av svakere vekst i verdensøkonomien kan gi lavere kostnader knyttet til nye investeringer i oljeprosjekter.

På noe lengre sikt må en imidlertid regne med at marginalkostnadene vil stige, etter hvert som mer kostnadskrevende ressurser må utvinnes. IEA legger i World Energy Outlook 2008 til grunn at oljeprisen vil stige til over 120 2007-USD per fat i 2030, en kraftig oppjustering fra i underkant av 65 USD per fat i fjorårets rapport. Oppjusteringen av prisbanen har sammenheng med utviklingen i fremtidsprisene for levering av olje, samt at IEA

har oppjustert utsiktene for kostnadsutviklingen ved oljeutvinning. IEA understrekker samtidig at kostnadene ved oljeutvinning og prisene for olje framover er mer usikre enn noen gang tidligere. Denne observasjonen understøttes av det kraftige fallet i oljeprisene rundt tidspunktet for publisering av IEAs rapport.

Når man ser langt fram i tid, er det svært mange forhold som kan endre seg fra i dag. Geopolitiske forhold, OPECs politikk, teknologisk framgang, åpning av nye områder mv. kan endre energibildet og vurderinger av prisutviklingen for bl.a. olje. De store endringene i forutsetningene om langsiktig oljepris det siste året fra bl.a. IEA understøtter denne usikkerheten. Finansdepartementet legger til grunn en langsiktig oljepris som er lavere enn lagt til grunn av IEA i World Energy Outlook 2008. Det er i denne meldingen lagt til grunn en langsiktig oljepris på 400 2009-kroner per fat fra og med 2010, noe som vil tilsvare om lag 65 USD ved en dollarkurs rundt 6 kroner. I denne meldingen ser en også på alternative oljeprisbaner der oljeprisen ligger på henholdsvis 500, 300 og 200 2009-kroner fra og med 2014.

2.7.2 Gassmarkedet

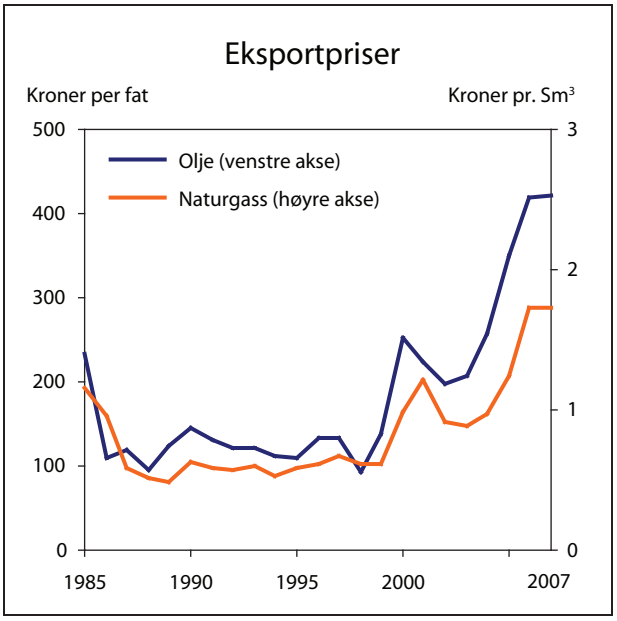
Om noen år vil Norges inntekter fra gassproduksjon overstige inntektene fra oljeproduksjon. Hovedmarkedene for norsk gass er Tyskland, Italia og Storbritannia. Dette er tett befolkede områder med en velutviklet infrastruktur for distribusjon av gass. Tyskland, Italia og Storbritannia står alene for over halvparten av Europas forbruk av gass. Det europeiske gassforbruket har gått markert opp de siste tiårene. I perioden 1990 – 2006 økte gassforbruket i OECD-Europa med 74 pst. ifølge IEA, mens det totale energiforbruket i OECD-Europa økte med 16 pst. i samme periode. Gass har dermed erstattet andre energibærere, i hovedsak kull og olje, i perioden. I årene 2005-2007 bidro imidlertid milde vintre til at det europeiske forbruket av gass gikk ned. Framover ventes etterspørselen etter gass fra kraftsektoren og husholdningene å øke.

Gass dekket i 2006 21 pst. av den globale energietterspørselen, opp fra 17 pst. i 1980. Ifølge IEA vil andelen kunne gå svakt opp fram til 2030. Produksjon av naturgass anslås særlig å øke i Midt-Østen, Afrika, Russland og Latin-Amerika. I Europa anslås produksjonen derimot å gå ned. De europeiske gassmarkeder blir hovedsakelig forsynt med gass fra Russland, Norge, Storbritannia, Nederland og Algerie.

Produksjon av gass i OECD-Europa har falt siden 2000. Gassproduksjonen i Norge er imidlertid i sterk vekst, og eksporten av naturgass antas å øke fra et nivå på 90 mrd. Sm^3 i 2007 til mellom 125 og 140 mrd. Sm^3 rundt 2020. Norge er allerede i dag en av verdens største gassprodusenter.

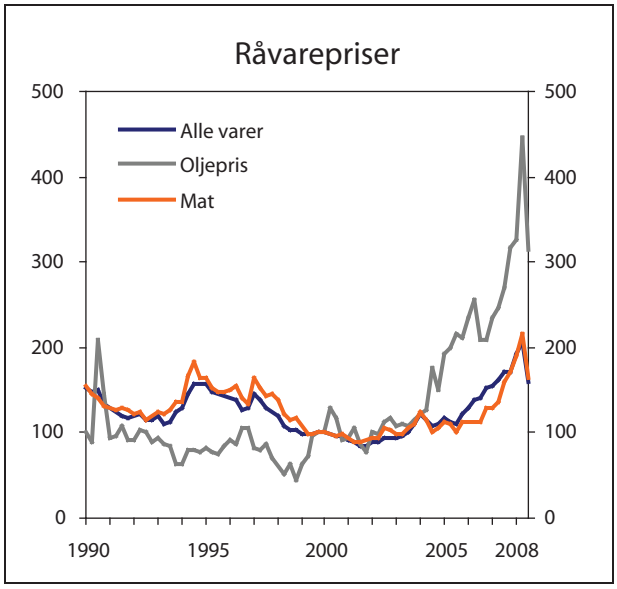
Prisen på norsk gass har tradisjonelt vært knyttet til oljeprisen gjennom kontrakter som er indeksert mot oljeprisutviklingen med et visst tidsetterslep. Ettersom markedene for naturgass er mer regionale enn oljemarkedene, har imidlertid variasjonene i naturgassprisen i Europa i perioder avveket fra variasjonene i råoljeprisen. Noe av gassen som eksporteres fra norsk sokkel, selges også i spotmarkedet i Storbritannia. Spotprisen på gass i Storbritannia har de siste årene fulgt de oljeindekserte gassprisene forholdsvis tett. Oppgangen i oljeprisen den siste tiden har derfor bidratt til at også gassprisene har steget markert. Med fortsatt oljeindeksering i gassprisene vil gassprisene også framover i stor grad følge utviklingen i oljeprisen.

Olje og gass har imidlertid forskjellige anvendelser og konkurrerer mot ulike alternative energikilder. Mens olje er dominerende innen transportsektoren, benyttes gass for en stor del i stasjonær forbrenning som et alternativ til bl.a. kull. De ulike anvendelsene av olje og gass gjør også at man ikke kan ta for gitt at gassprisen i årene framover vil følge oljeprisen i like stor grad som tidligere. Gass er et nært substitutt til kull i bl.a. elektrisitetsproduksjon, og det er ikke urimelig å anta at gassprisene over tid i økende grad også vil kunne påvirkes av prisen på kull. Økt tilbud av gass i flytende form, LNG, vil videre bidra til at gassmarkedet blir mer globalt, og at konkurransen i gassmarkedet øker. Disse forholdene kan isolert sett trekke i retning av relativt sett lavere gasspriser framover enn oljeprisutviklingen skulle tilsi. På den annen side har naturgass klare miljømessige fortrinn sammenliknet med både olje og kull, noe som trekker i retning av at etterspørselen vil vris mot gass. Statistisk sentralbyrå har gjennomført beregninger som viser at en global CO_2-pris isolert sett kan gi økt etterspørsel etter og høyere priser på gass. Virkningen på oljeprisen som følge av en global pris på CO_2-utslipp vil i utgangspunktet være negativ. Statistisk sentralbyrå peker imidlertid på at en slik negativ impuls på produsentprisene på olje vil kunne motvirkes av at OPEC svarer med å redusere oljeproduksjonen.



Figur 2.13 Eksportpriser. Årsgjennomsnitt

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.14 Olje- og råvarepriser. Faste priser. Indeks. 1. kv. 2000=100

Kilder: Thomson Reuters og Finansdepartementet.

I denne meldingen legges det til grunn at prisen på naturgass vil ligge på rundt 1,75 kroner per Sm^3 fra og med 2010 målt i faste 2009-kroner.

2.7.3 Andre råvaremarkeder

Prisene på råvarer svinger kraftig, jf. figur 2.14. Gjennom perioden 2005 til sommeren 2008 steg The Economists prisindeks for råvarer, som inkluderer metaller, mat og andre jordbruksprodukter, i takt med den sterke veksten i verdensøkonomien og oppgangen i oljeprisene. Vi må helt tilbake til slutten av 1980-årene for å finne like høye realpriser på mat på verdensmarkedet som i sommer.

Økt etterspørsel etter mat fra husholdninger som løftes ut av fattigdom, har vært en viktig drivkraft bak veksten i matvareprisene de siste årene. Prisene ble imidlertid også påvirket av bl.a. tørke og dårlig vekstforhold i Nord-Amerika, Europa og Australia. I tillegg har økt produksjon av biodrivstoff lagt beslag på matjord. Teknologisk framgang vil føre til økt arealeffektivitet i produksjonen av biodrivstoff. Økt etterspørsel vil likevel medføre betydelig økt bruk av areal til produksjon av biodrivstoff. Fra sommeren 2008 gikk råvareprisene på mat på verdensmarkedet betydelig ned igjen, og var i november 2008 ifølge The Economists indeks tilbake på nivået fra sommeren 2007, målt i faste USD. Nedgangen har trolig sammenheng med nedgangen i energiprisene og mindre flom og tørke enn i de foregående årene i viktige produsentland. Det kan ikke utelukkes at klimaendringer kan medføre at produksjonsforholdene for jordbruksvarer vil være mer ustabile også framover. Importvernet for norske jordbruksprodukter bidrar til at endringer i matvareprisene på verdensmarkedet slår langt mindre ut i Norge enn i mange andre land.

Prisutviklingen på metaller og fisk har stor betydning for Norges eksportinntekter. Eksportprisene på bl.a. aluminium, nikkel, jern og stål gikk markert opp i perioden 2003-2007. Også prisene på fiskeprodukter økte i perioden 2003-2007 sett under ett. Økningen i metallprisene de siste årene må bl.a. sees i sammenheng med den sterke veksten i verdensøkonomien i perioden. Siden sommeren 2008 har imidlertid metallprisene falt, trolig som følge av betydelig nedjusterte vekstutsikter framover. Kinas og Indias inntreden i verdensøkonomien tilsier imidlertid at oppgangen i prisleiet kan være av mer varig karakter.

2.8 Utviklingen i internasjonale kapitalmarkeder

Norsk økonomi er påvirket av utviklingen i de internasjonale kapitalmarkedene gjennom flere kanaler. Etter hvert som norske kapitalmarkeder er blitt tettere integrert med de internasjonale, er tilgang og pris på kapital til norske bedrifter i øken-

de grad bestemt i de internasjonale markedene. De siste årene har også offentlige finanser fått økt direkte eksponering mot kapitalmarkedene, som følge av den sterke veksten i kapitalen i Statens pensjonsfond - Utland. Et viktig spørsmål er derfor hvilken kapitalavkastning og risiko som kan forventes på lang sikt, spesielt i de globale aksje- og obligasjonsmarkeder som Statens pensjonsfond er investert i. Tidsperspektivet er da flere tiår fram i tid.

Generelt vil realavkastningen i kapitalmarkedene avhenge av nivået på risikofri realrente og risikopremier. Risikopremie er et uttrykk for den kompensasjon investorer over tid krever, ut over risikofri avkastning, for å holde risikable investeringer som f.eks. aksjer eller obligasjoner med kredittrisiko.

Risikofri realrente er avkastningen på investeringer der det ikke er noen usikkerhet om framtidige kontantstrømmer og deres kjøpekraft. Den faktiske realrenten vil på kort sikt i stor grad bestemmes av nivået på sentralbankens styringsrente, og avhenger dermed av de mål som er satt for pengepolitikken og de forstyrrelser økonomien utsettes for. På lang sikt antas realrenten å bevege seg rundt og gå mot den langsiktige likevektsrealrenten, som er den renten som balanserer sparing (tilbud på kapital) og investering (etterspørsel etter kapital).[10] Sparingen vil bl.a. avhenge av faktorer som demografi, usikkerhet i forventet avkastning på investeringer, og usikkerheten i forventet inntekt. Tilsvarende vil investeringene bl.a. avhenge av produktivitetsutviklingen, veksten i arbeidsstyrken, og forventet avkastning på investeringene. Med stadig mer integrerte markeder for kapital og arbeidskraft er det de samlede endringene i disse faktorene globalt som er av størst betydning.

Risikopremier antas å avhenge av investorers risikoaversjon og risikoeksponering. Det finnes flere teorier for hvilke typer risiko investorer krever kompensasjon for i form av forventede risikopremier. Det er rimelig å anta at blant de viktigste kildene er uforutsigbare svingninger i markedsverdier, kredittrisiko, inflasjonsrisiko, likviditetsrisiko og politisk risiko.

Den langsiktige likevektsrealrenten kan ikke observeres, men et gjennomsnitt av historisk realavkastning på en global portefølje av statsobligasjoner med kort løpetid kan brukes som en tilnærming til en global langsiktig likevektsrealrente. Som det framgår av Boks 2.1, viser historiske data at denne realrenten har ligget rundt 1 pst. i gjennomsnitt over en hundreårsperiode (1900-2007, målt i amerikanske dollar). Et standardavvik til realavkastningen på nesten 5 pst. viser imidlertid at en investering i dette obligasjonsmarkedet ikke har vært risikofri, noe som illustrerer at en risikofri realrente ikke eksisterer over en så lang investeringshorisont.

En global portefølje av statsobligasjoner med lang løpetid har over samme hundreårsperiode hatt en årlig realavkastning på gjennomsnittlig 1,7 pst. (igjen målt i amerikanske dollar). Risikopremien mellom statsobligasjoner med kort og lang løpetid har således vært gjennomsnittlig 0,7 prosentpoeng. Realavkastningen på en global aksjeportefølje har over samme tidsrom vært om lag 5,8 pst., jf. Boks 2.1. Risikopremien for aksjer, ut over realavkastningen til statsobligasjoner med lang løpetid, har dermed vært i overkant av fire prosentpoeng.

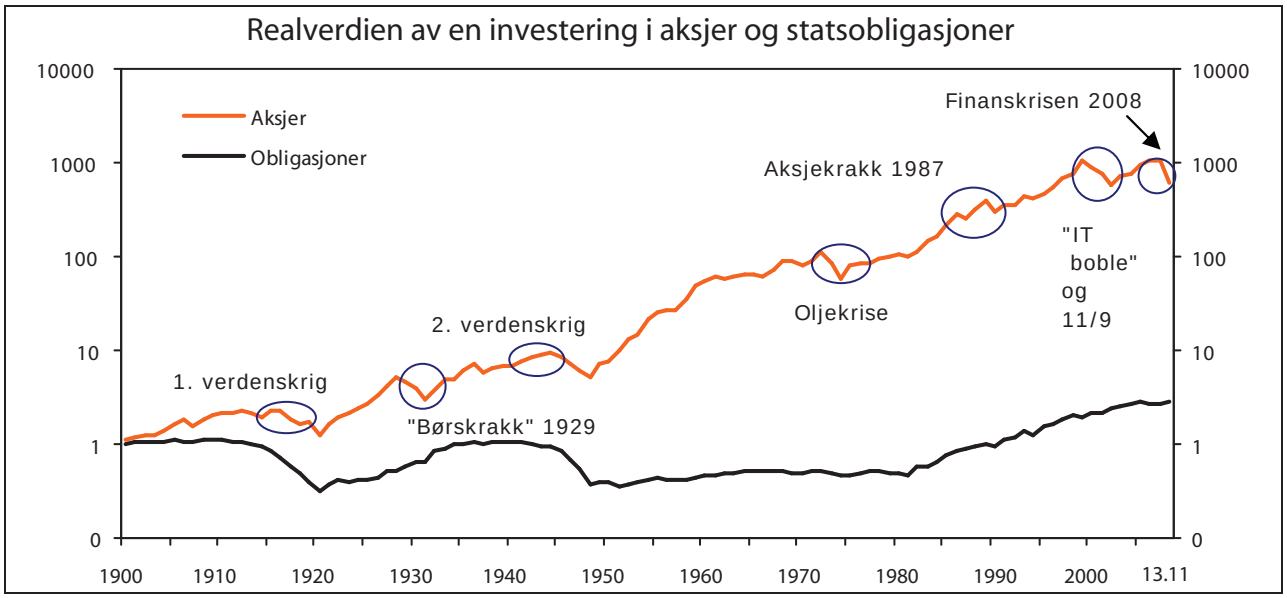
Historisk avkastning trenger imidlertid ikke være beste anslag for framtidig avkastning. Både økonomiens og finansmarkedenes virkemåte har endret karakter over de siste 100 årene, og vil antagelig også endre seg de neste hundre. Det er likevel rimelig å anta at fundamentale faktorer som demografi, produktivitetsvekst, globalisering og spesifikke risikofaktorer (f.eks. miljø) fortsatt vil påvirke realrenter og risikopremier.

Enkelte faktorer trekker i retning av en høyere langsiktig likevektsrealrente. En aldrende befolkning i de fleste store økonomier kan på mellomlang sikt bety økt sparing til pensjon, men på lengre sikt lavere sparerate etter hvert som pensjonistene tærer på oppsparte midler. Dette kan bidra til å presse realrenten ned på mellomlang sikt, og opp på lang sikt.[11] Økt integrasjon av kapitalmarkedene kan også bidra til lavere realrente, da spareratene er høye i flere store framvoksende økonomier, spesielt i Kina.

På den annen side kan det forventes høy investeringstakt i framvoksende økonomier i årene framover, og det vil også være behov for store investeringer i fornybar energi og klimatiltak globalt. Dette kan isolert sett bidra til å løfte rentenivået. Fortsatt økning i det globale tilbudet av arbeidskraft kan få tilsvarende effekt, som påpekt i avsnitt 2.2.2. Det er vanskelig å anslå nettoeffekten av disse faktorene. En mulighet er at global sparing og investering kan komme til å balanseres

[10] Bernhardsen, T. og K. Gerdrup (2006). «Den nøytrale realrenten.» *Penger* og *Kreditt 4/2006*, Norges Bank: 208 - 220.

[11] Bank of International Settlements (1998), "Group of Ten: The Macroeconomic and Financial Implications of Ageing Populations".



Figur 2.15 Realverdien av en investering i, henholdsvis, en globalt diversifisert portefølje av aksjer og statsobligasjoner, fra 1900 fram til i dag (verdipapirer i USA, Storbritannia, Tyskland, Frankrike og Japan)[1]

[1] Verdien er målt i en valutakurv. Porteføljevektene til de enkelte land er konstante, og reflekterer land- og regionvektene i Statens pensjonsfond – Utland. Skalaen er logaritmisk.

Kilder: Dimson, Marsh og Staunton (2008), og Datastream.

med en langsiktig likevektsrealrente som ikke er vesentlig forskjellig fra dagens, i det minste på mellomlang sikt. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til en slik prognose.

Finansdepartementet har i St.meld. nr. 24 (2006-2007) og St.meld. nr. 16 (2007-2008) redegjort for hvilke realavkastninger som en med rimelighet kan forvente i de globale kapitalmarkedene på lang sikt. Det anslås her at realavkastningen på statsobligasjoner med lang løpetid kan forventes å ligge rundt 2,5 pst., og at risikopremien for aksjer - dvs. meravkastningen ved å investere i aksjer i stedet for statsobligasjoner - kan forventes å være om lag 2,5 prosentpoeng, hvilket er lavere enn den gjennomsnittlige risikopremien over de foregående hundre år. Fallet i forventet risikopremie for aksjer begrunnes bl.a. med fallende transaksjons- og informasjonskostnader, og større muligheter for diversifisering av risiko og sikring av verdier (f.eks. i derivatmarkedene).

Årlig realavkastning vil naturlig nok variere rundt disse langsiktige forventningsverdiene. De store fallene i internasjonale aksjemarkeder det siste året, utløst av den internasjonale finanskrisen (jf. avsnitt 2.2.3), kan tolkes som en betydelig negativ fluktuasjon rundt en forventet langsiktig realavkastning. En slik tolkning understøttes av figur 2.15, som viser utviklingen i realverdien av globale porteføljer bestående av henholdsvis aksjer og statsobligasjoner, fra 1900 fram til i dag. Figuren viser at det også tidligere har vært perioder på flere år med negativ realavkastning i aksjemarkedet, men at aksjer alt i alt har gitt en vesentlig høyere avkastning enn obligasjoner. Utviklingen viser også at begivenheter som nok ble opplevd som skjellsettende i samtiden, i et lengre perspektiv avtegner seg som mindre dramatiske for aksjemarkedet.

Boks 2.1 går nærmere inn på historisk realavkastning, Finansdepartementets anslag for langsiktig realavkasting og risiko i internasjonale kapitalmarkeder, og tilhørende anslag for langsiktig avkastning og risiko knyttet til Statens pensjonsfond – Utland.

Boks 2.1 Avkastning og risiko i aksje- og obligasjonsmarkedene

Historisk avkastning og risiko er et naturlig utgangspunkt for å vurdere framtidig avkastning og risiko.

Avkastningen i kapitalmarkedene svingte sterkt gjennom forrige århundre, ikke bare over tid, men også fra land til land. Dersom en ser på verdens kapitalmarkeder i perioden 1900-2007 under ett, framstår imidlertid et mer systematisk mønster. Aksjer har i gjennomsnitt hatt vesentlig høyere realavkastning enn statsobligasjoner, jf. tabell 2.2. Til gjengjeld har realavkastningen til aksjer vist større svingninger fra år til år. Denne typen risiko (volatilitet) måles ved årlig standardavvik til realavkastningen. Høyere risiko, i form av svingninger i avkastningen, har således blitt kompensert med høyere avkastning over tid, i tråd med hva en skulle forvente ifølge finansteori. Forskjellen mellom realavkastningen på lange statsobligasjoner og aksjer har vært i overkant av 4 pst. for de globale aksje- og obligasjonsporteføljene som ligger til grunn for tallene i tabell 2.2.

Tabell 2.2 Gjennomsnittlig realisert realavkastning og risiko for globale porteføljer av statsobligasjoner med kort og lang løpetid, og aksjer for den utviklede del av verden 1900-2007

1900-2007	Obligasjoner med kort løpetid	Obligasjoner med lang løpetid	Aksjer
Realavkastning (pst.)	1,0	1,7	5,8
Årlig standardavvik til realavkastningen (prosentpoeng)	4,7	10,3	17,1

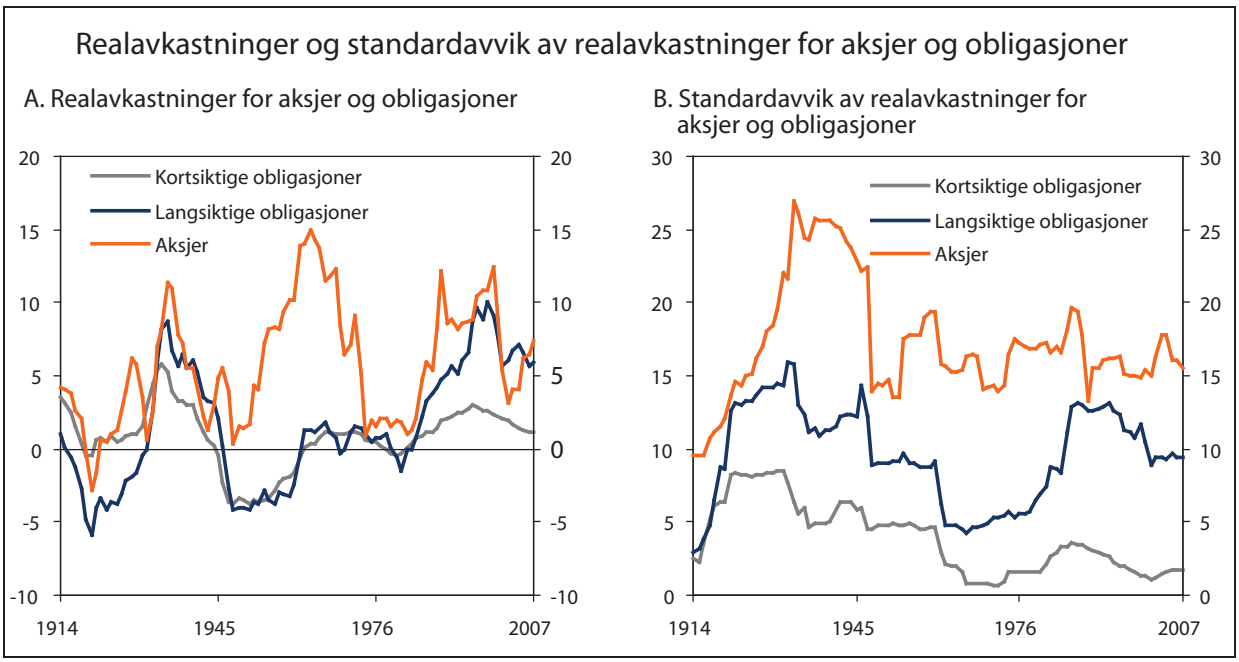
Avkastningene er målt i amerikanske dollar. Vektene av de respektive land i porteføljene er delvis bestemt av BNP og delvis av markedskapitalisering.

Kilder: Data fra Dimson, Marsh og Staunton (2008).

Tabell 2.2 viser gjennomsnitt for en tidsperiode på over hundre år. For å vurdere framtidig avkastning, f.eks. på mellomlang sikt, er det også interessant å studere variasjoner i avkastning og risiko over tid.

Figur 2.16A viser gjennomsnittlig årlig (annualisert) realavkastning for aksjer og statsobligasjoner over rullerende 15-års perioder. Statsobligasjoner har hatt negativ annualisert realavkastning over flere 15-års perioder enn aksjer. Dette illustrerer at over lengre tidsperioder kan statsobligasjoner være mer risikable enn aksjer. Dette har typisk inntruffet i perioder med svært høy inflasjon. Det har også skjedd i forbindelse med kriger og krigsoppgjør.

Tilsvarende viser figur 2.16B variasjonen i risiko over tid for globale statsobligasjoner og aksjer siden 1900 (standardavvik over rullerende 15-års perioder). Risikoen har variert betydelig, men korte statsobligasjoner har gjennomgående lavest risiko og aksjer høyest.



Figur 2.16 15-års rullerende geometrisk gjennomsnitt av realavkastninger og standardavvik av realavkastninger siden 1900 for aksjer og obligasjoner i industrilandene. Referansevaluta er USD.

Kilder: Dimson, Marsh og Staunton (2007)

Boks 2.1 (forts.)

De siste femten årene har statsobligasjoner med lang løpetid gitt en gjennomsnittlig realavkastning på 6 pst., mens aksjer har gitt 7,4 pst. Den relativt høye realavkastningen på lange statsobligasjoner kan i stor grad tilskrives fallende inflasjonsforventninger, hvilket har ført til fallende renter og stigende obligasjonspriser.

St.meld. nr. 16 (2007-2008) om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2007 gjennomgår langsiktige markedsforventningene for globale statsobligasjoner og aksjer, i form av punktanslag. Disse punktanslagene må nødvendigvis være usikre. De må oppfattes som midtpunkt i et sannsynlig intervall eller en sannsynlighetsfordeling, der bredden i intervallet gir uttrykk for usikkerheten i et godt fungerende kapitalmarked. Anslagene er gjengitt i tabell 2.3.

Med disse anslagene for forventet realavkastning og risiko vil en global portefølje bestående av 60 pst. aksjer og 40 pst. obligasjoner ha en forventet årlig realavkastning på drøyt 4 pst. og årlig volatilitet på vel 9 pst., ifølge beregninger vist i St.meld. nr. 16 (2007-2008). Fondet forventes således å oppnå en langsiktig realavkastning som er marginalt høyere enn hva handlingsregelen legger til grunn. Gitt usikkerheten rundt den forventede realavkastningen, er det imidlertid stor sannsynlighet for at realisert realavkastning over tid vil avvike fra forventningsverdien. Departementets beregninger viser at sannsynligheten for at realavkastningen over en 15-års horisont skal bli lavere enn 4 prosent er om lag 47 prosent, mens sannsynligheten for at realavkastningen blir mindre enn null over en 15-års periode er rundt 4 prosent. Tilsvarende er det beregnet 68 prosent sannsynlighet for at årlig realavkastning målt over 15-årsperioder vil ligge innenfor intervallet 1,8 - 6,8 prosent, mens det er 95 prosent sannsynlighet for at den vil ligge innenfor intervallet -0,4 - 9,3 pst.

Tabell 2.3 Langsiktige realavkastnings- og risikoanslag for globale porteføljer av statsobligasjoner med lang løpetid og aksjer

	Lange stats obligasjoner	Aksjer
Forventet realavkastning[1] (pst.)	2,5	5,0
Forventet årlig standardavvik til realavkastningen (prosentpoeng)	6,0	15,0

[1] Geometrisk gjennomsnitt
Valutakursusikkerhet er ikke medregnet i forventet volatilitet.

Kilde: Finansdepartementet.

3 Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringene

3.1 Innledning

«En bærekraftig utvikling skal ivareta den nåværende generasjons behov uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov». Slik definerte Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen) i 1987 begrepet bærekraftig utvikling. En bærekraftig utvikling eller tilstand er kjennetegnet ved at den kan vedvare i overskuelig framtid. Brundtlandrapporten og den senere oppfølgingen av denne i FN slår fast at bærekraftig utvikling handler om å dekke grunnleggende behov for alle som lever nå og i framtiden, og at dette må gjøres innenfor naturens tålegrenser. Bærekraftighet bør være et grunnleggende prinsipp for all utvikling i Norge og i verden for øvrig. For å oppnå en bærekratig utvikling er det viktig at langsiktige perspektiver legges til grunn for samfunnsutviklingen, og at det ikke tas valg som kan få negative konsekvenser for framtidige generasjoners valgmuligheter og evne til å ivareta sine behov. Samfunnet må derfor respektere naturens tålegrenser, og politikken må bygge på føre-var-prinsippet. At fattige land samtidig gis mulighet til framgang, er også en forutsetning for at alle skal få dekket grunnleggende behov.

Natur- og miljøressursene utgjør viktige deler av menneskenes livsgrunnlag og velferd, som ofte ikke kan erstattes av andre goder. Det er særlig viktig, og samtidig krevende, å forvalte økosystemer og økologiske kretsløp som inngår i den globale fellesformuen. En del handlinger utført av offentlig sektor, bedrifter og husholdninger gir opphav til skadevirkninger langt borte og langt fram i tid. Myndighetenes virkemiddelbruk må sørge for at disse virkningene blir tatt hensyn til i beslutninger.

Historisk er det en sterk sammenheng mellom produksjon og forbruk på den ene siden og miljøbelastningene på den andre. Teknologiske endringer og økonomisk vekst har gitt grunnlag for økt velferd. Sammen med høy befolkningsvekst har dette økt menneskenes press på miljøressursene. Det må være et mål å oppnå fortsatt økonomisk vekst uten økte miljøbelastninger. Det krever bruk av målrettede og effektive virkemidler som gir redusert miljøbelastning til lavest mulige kostnader.

I dag er klimaendringer, tap av naturmangfold og spredning av miljøgifter de tre største globale truslene mot en miljømessig bærekraftig utvikling. Dette kapitlet omhandler disse tre områdene med hovedvekt på klimautfordringen. Andre akspekter ved bærekraftig utvikling omtales andre steder i meldingen. Utviklingen i fattige land og global fordeling omtales i kapittel 2, mens økonomiske og sosiale forhold omtales i kapittel 7.

For å oppnå en bærekraftig utvikling er det avgjørende at produksjons- og forbruksmønstre legges om slik at miljøbelastningene fra økonomisk aktivitet reduseres. Det trengs betydelige absolutte reduksjoner i utslipp av klimagasser og de mest skadelige miljøgiftene. For å kunne begrense den globale temperaturøkningen til målet om 2 °C må globale utslipp av klimagasser reduseres sterkt. Effektive virkemidler må settes inn nå. Kostnadene ved utsettelse vil bli høye.

Ulike typer forbruk belaster miljøet i ulik grad. Virkemidlene bør rettes mest mulig direkte inn mot de produktene og aktivitetene som gir miljøbelastning. Miljøavgifter og omsettelige kvoter gir fleksibilitet for bedrifter og husholdninger i deres tilpasning. Disse virkemidlene vil derfor være sentrale i løsningen av klimaproblemet. Det vil være nødvendig å øke bruken av miljøavgifter for å fremme en bærekraftig utvikling. Forbud, forskrifter, utslippstillatelser, fredning og andre direkte reguleringer må også brukes.

Miljømerking og miljøvaredeklarasjoner gir forbrukerne bevissthet om grønne valg. En grønn offentlig innkjøpspolitikk styrker markedene for miljøvennlige tjenester og produkter.

Kunnskap om miljøet og miljøbelastningene knyttet til ulike typer forbruk er en forutsetning for oppslutning om miljøpolitikken. For at myndighetene skal kunne sette tilstrekkelig ambisiøse miljømål og bruke effektive virkemidler er det nødvendig at befolkningen både i Norge og andre land er opptatt av og har kunnskaper om miljøet. En miljøbevisst allmennhet, i form av kunder og arbeidstakere, påvirker også bedriftenes atferd.

3.2 Klima

3.2.1 Utfordringene

FNs klimapanel, IPCC, mener det er svært sannsynlig[1] at menneskeskapte utslipp av klimagasser siden den industrielle revolusjonen har bidratt til en økning i global gjennomsnittstemperatur. Uten omfattende tiltak for å begrense utslippene kan klimaendringene føre til store kostnader for kommende generasjoner i form av bl.a. mer ekstremvær, stigning i havnivå, samt økende vannmangel i noen områder og skader som følge av økt nedbør i andre. Det er også fare for at bl.a. smelting av havis i Arktis vil kunne sette i gang prosesser som vil bidra til å akselerere den negative utviklingen. Noen av virkningene av klimaendringer vil kunne være positive. Nordlige områder vil f.eks. kunne få økt avling i jordbruk og skogbruk. Globalt vil imidlertid de fleste av virkningene være klart negative.

Ventede endringer i klimaet vil gi økt belastning på verdens økosystemer, som allerede i dag er sårbare. Klimaendringene kan sette i gang en negativ utvikling som ingen med sikkerhet kan bedømme konsekvensene av, og som vil kunne være irreversibel.

Siden starten av den industrielle revolusjon i 1750, har konsentrasjonen av CO_2 i atmosfæren steget fra omkring 280 ppm[2] til om lag 380 ppm. I tillegg har utslippene av andre drivhusgasser, bl.a. metan og lystgass, økt. Derfor er det nå til sammen en konsentrasjon av drivhusgasser i atmosfæren tilsvarende 430 ppm CO_2-ekvivalenter, jf. figur 3.1A. FNs klimapanel anslår at utslippene har ført til at gjennomsnittstemperaturen siden 1750 har økt med ¾ °C, jf. figur 3.1B. Uten nye klimatiltak ventes samlet konsentrasjon å øke til om lag 550 ppm i 2050 og til 650-700 ppm i 2100, jf. figur 3.1C. En dobling av konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren i forhold til før-industriell tid (til 560 ppm) anslås å gi en økning i gjennomsnittstemperaturen på i størrelsesorden 3 °C. Det er fortsatt meget usikkert hvor store virkninger den økte konsentrasjonen av klimagasser vil få på global temperatur og havnivå.

En global temperaturøkning på 2-3 °C vil trolig innebære alvorlige konsekvenser i store deler av verden. Temperaturøkningen vil bl.a. kunne gi økt fordamping fra havet og følgelig økt nedbør på kloden. Det er grunn til å forvente økte nedbørsmengder og flomskader i områder av verden med mye regn i dag. Som følge av at nedbøren kan bli skjevere fordelt, kan mer tørke bli et økende problem i andre områder. Det kan gi økt knapphet på vann i de deler av verden hvor knappheten er størst i dag. Det gjelder særlig Afrika, deler av Asia og Latin-Amerika samt det sørlige Europa.

FNs klimapanels anslag over sannsynlig temperaturøkning tar i liten grad hensyn til mulige indirekte virkninger som kan bidra til å forsterke drivhuseffekten. Redusert permafrost kan føre til at betydelige mengder av drivhusgassen metan som er bundet i tundraen i Sibir, blir frigjort. I tillegg frykter forskere at økt temperatur i havet vil føre til at verdenshavene får redusert evne til å absorbere CO_2. Hvis havisen smelter i Arktis, vil klodens evne til å reflektere solstråler reduseres. Bidragene til økt oppvarming fra indirekte virkninger er svært usikre, men kan bli betydelige. Ifølge klimapanelet er det en relativt liten, men ikke ubetydelig risiko for at den globale temperaturøkningen på lang sikt kan bli mer enn 5 °C. Konsekvensene av en så stor økning er det ingen som kan forutse med rimelig grad av sikkerhet. Skadevirkningene på naturmiljøet kan bli meget store.

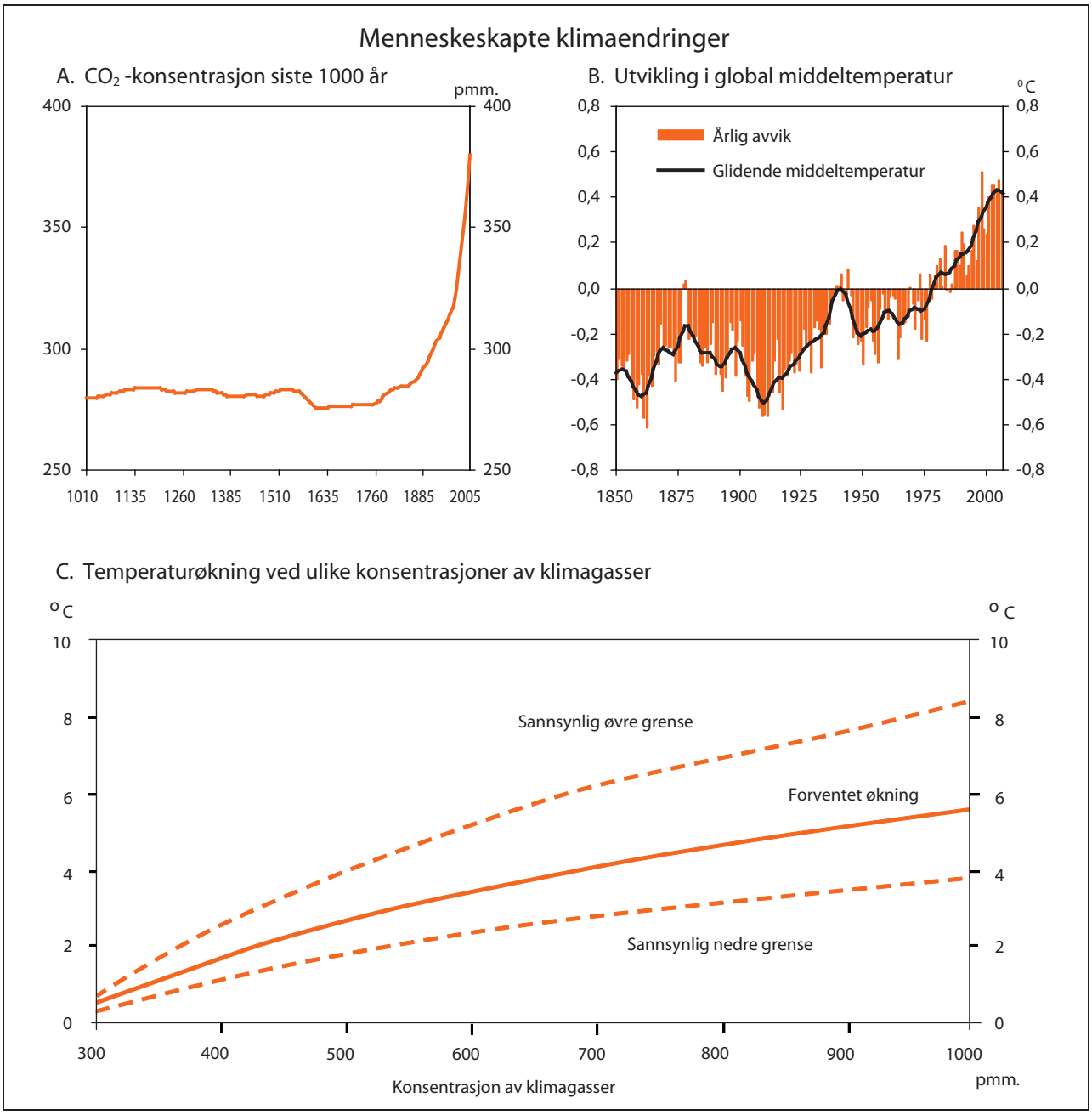
Dersom størstedelen av jordas kjente reserver av fossile brensler forbrukes uten fangst og lagring av karbon, vil konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren i det neste århundret trolig bli svært høy og holde seg høy i flere hundre år. I World Energy Outlook 2008 anslår Det internasjonale energibyrået (IEA) at uten nye klimatiltak, vil global temperaturøkning kunne komme opp i 6 °C i 2200.

3.2.2 Økonomiske konsekvenser av global klimaendring

Reduserte avlinger i deler av verden

En sannsynlig følge av økt global middeltemperatur er reduserte avlinger i deler av verden. Samtidig antas klimaendringene å bidra til økte avlinger på nordligere breddegrader, dvs. i deler av Nord-Amerika og det nordlige Europa (World Resources Report 2008). En global temperaturøkning på 3 °C vil, ifølge en omfattende rapport om økonomi og klima bestilt av britiske myndigheter (Stern Review on the Economics of Climate Change), isolert sett medføre en reduksjon i verdens kornproduksjon på i størrelsesorden 2-5 pst. Dette øker betydningen av ikke å bygge ned dyrkbar jord. Framtidig matproduk-

[1] Klimapanelet bruker betegnelsen *very high confidence.*
[2] ppm står for "parts per million", dvs. antall CO_2-partikler per million partikler i luft.



Figur 3.1 Menneskeskapte klimaendringer

Kilde: Carbon Dioxide Information Analysis Center.

sjon vil likevel bli betydelig høyere enn i dag pga. fortsatt økning i den generelle arealproduktiviteten. I noen områder vil det, bl.a. som følge av økt knapphet på vann, bli dårligere mulighet for å dyrke mat. Det vil kunne å øke utfordringene med å skaffe nok mat til verdens fattigste. Ifølge bl.a. OECD vil klimaendringer kunne føre til økt migrasjon fra de områdene som rammes hardest, til andre regioner og land.

Kostnader som følge av økt havnivå og mer urolig vær

FNs klimapanel anslår at verdens havnivå i løpet av de neste 100 år vil stige med 18-59 cm uten effektive klimatiltak.

En vesentlig økning i havnivået vil føre til store problemer, og kostnadene for å beskytte seg i mange lavtliggende områder vil bli betydelige. Globalt vil anslagsvis 200 millioner mennesker kunne bli rammet dersom havet stiger med 1 meter. Sentrale områder i mange storbyer vil i så fall

bli utsatt for flom og oversvømmelser. Enda lengre fram vil havnivået kunne stige ytterligere, dersom ytterligere temperaturøkninger setter i gang nedsmelting av store deler av innlandsisen på Grønland. En total nedsmelting av denne isen vil føre til at verdenshavene stiger med 7 meter. Dette er imidlertid en prosess som i tilfelle vil gå over århundrer.

3.2.3 Internasjonale avtaler

Avveining mellom skader og kostnader ved tiltak

Uten nye klimatiltak vil skadene på naturmiljø og økonomi i kjølvannet av en global oppvarming bli meget store. Dessuten er det fare for irreversible skader på naturen. Samtidig vil kostnadene for å oppnå en betydelig reduksjon i utslippene av klimagasser, selv med en kostnadseffektiv gjennomføring, bli store. OECD har anslått at hvis en skal få til en utvikling i samsvar med 2-gradersmålet, vil de økonomiske kostnadene for verden tilsvare om lag 2½ pst. av BNP i 2050. Det finnes imidlertid her både høyere og lavere anslag. Samtidig vil BNP per innbygger i 2050 ifølge de samme beregningene ligge 2-3 ganger høyere enn i dag.

Skadene på miljøet øker sterkt når oppvarmingen tiltar. Samtidig vil kostnadene ved tiltak øke med ambisjonsnivået. Jo større ambisjoner man har for å begrense temperaturøkningen, jo dyrere blir de siste tiltakene. Gevinstene i form av reduserte skadevirkninger på miljøet og reduserte tilpasningskostnader må veies opp mot kostnadene ved å redusere utslippene. Det er knyttet meget stor usikkerhet til flere viktige faktorer som bestemmer optimal kombinasjon av utslippsreduserende og skadebegrensende tiltak. Usikkerheten knytter seg bl.a. til hvor sterk temperaturøkning som vil følge av en bestemt konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren, til biologiske og økonomiske konsekvenser av temperaturøkningen og til hvor sterkt vi skal vektlegge hendelser langt fram i tid. Ikke bare økonomiske, men også etiske betraktninger vil her være viktige.

FNs klimapanel, den britiske Stern-rapporten og OECDs Environmental Outlook er enige om at kostnadene ved sterke og kostnadseffektive utslippsreduksjoner nå, vil være lavere enn kostnadene ved klimaendringene som følger uten tiltak.

Betydningen av en ny ambisiøs internasjonal avtale

Klimaproblemet krever omfattende tiltak i alle land. Å gjennomføre dette vil i praksis bare være mulig gjennom en ambisiøs og bred internasjonal avtale. Det er de samlede globale utslippene som er avgjørende for framtidig temperaturstigning.

En internasjonal klimaavtale som omfatter flest mulig sektorer og land, er avgjørende for å redusere utslippene tilstrekkelig. Industrilandene har i dag størst utslipp per innbygger. Samlet har disse landene 18 pst. av verdens befolkning, men står for 40 pst. av verdens samlede utslipp av klimagasser. Framover vil imidlertid størstedelen av utslippsveksten komme i utviklingsland og framvoksende økonomier. Utslipp av CO_2 knyttet til produksjon og forbruk av energi står for om lag to tredeler av globale utslipp av klimagasser. Energisektoren vil også dominere utslippsveksten framover. I perioden 2006-2030 kan nesten all vekst i utslipp av CO_2 knyttet til produksjon og bruk av energi komme i utviklingsland og framvoksende økonomier ifølge beregninger utført av IEA. Tre firedeler av denne økningen vil komme i Kina, India og Midt-Østen. I 2030 vil landene utenfor OECD-området stå for rundt to tredeler av samlede utslipp. Forventet utslippsvekst i utviklingsland og framvoksende økonomier skyldes antatt sterk økonomisk vekst kombinert med en betydelig befolkningsvekst, samt stor avhengighet av kull.

Det er nødvendig med store utslippsreduksjoner for å begrense klimaendringene, og store deler av verden må bidra. Dersom en global avtale ikke legger opp til kostnadseffektivitet og god ressursutnyttelse, vil kostnadene ved å redusere utslippene kunne øke dramatisk, og oppslutningen om en ambisiøs avtale kan bli svekket. En global pris på utslipp av klimagasser må være en grunnstein i et effektivt globalt klimaregime. Dette kan enten oppnås ved å innføre en avgift på utslipp av klimagasser eller ved et system for omsetning av utslippsrettigheter.

Kyotoavtalen

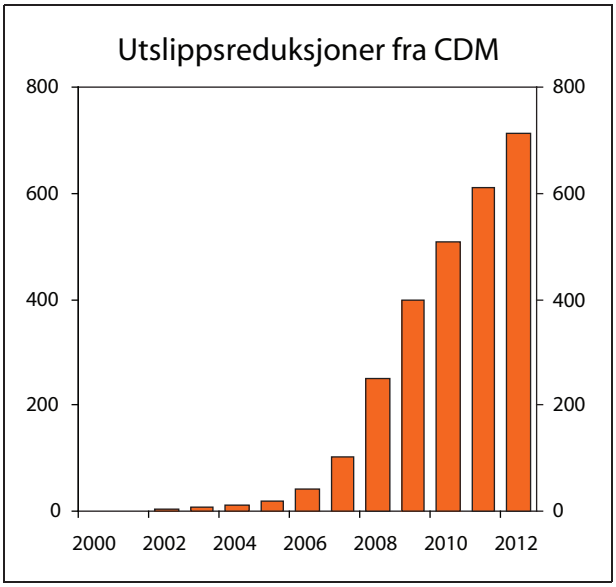
FNs rammekonvensjon om klimaendringer, UNFCCC, ble vedtatt i Rio de Janeiro i mai 1992. Denne konvensjonen la det første viktige grunnlaget for en forhandlingsprosess om å styrke og konkretisere forpliktelsene for de industrialiserte landene. Forhandlingene førte til vedtak av en protokoll under Klimakonvensjonen i Kyoto 11. desember 1997.

Per april 2008 hadde 178 land ratifisert protokollen. Av disse har 38 land, hvorav 27 er EU-land, inngått en avtale om kvantitative begrensninger i utslipp av drivhusgasser i perioden 2008-2012 (Kyoto-landene). Utslippene i disse landene

utgjør i underkant av 30 pst. av verdens totale utslipp, og andelen er avtakende. Norge har etter protokollen blitt tildelt en samlet kvote på 250,6 mill. tonn CO_2 i 5-årsperioden. I tillegg er det vedtatt å inkludere effekten av skogforvaltning begrenset til 7,5 mill. tonn CO_2-ekvivalenter.

Verken USA eller utviklingsland og framvoksende økonomier har påtatt seg konkrete utslippsforpliktelser. De fleste av disse landene har likevel ratifisert protokollen. Ratifikasjon er bl.a. et vilkår for å delta i prosjektbasert samarbeid med industriland. Landene som har ratifisert er, på samme måte som land med utslippsforpliktelser, pliktige til å rapportere sine utslipp til FN.

Kyotoprotokollen åpner for at partene kan bruke Kyoto-mekanismene til å oppfylle utslippsforpliktelsen. Kyoto-mekanismene består av handel med utslippskvoter, prosjektsamarbeid mellom land som har utslippsforpliktelser under protokollen (Joint Implementation), og prosjektsamarbeid med utviklingsland og framvoksende økonomier som har ratifisert protokollen (Clean Development Mechanism, CDM), jf. figur 3.2. Dette innebærer at land med utslippstak kan slippe ut mer enn det nivået som er spesifisert i forpliktelsen, dersom utslippene motsvares av at landet har ervervet et tilsvarende antall kvoter etter de reglene som gjelder under protokollen. Bruk av Kyoto-mekanismene gjør det mulig for landene å gjennomføre avtalen til lavest mulige kostnader ved at utslippene reduseres først der det er billigst.



Figur 3.2 CDM – antatte årlige utslippsreduksjoner. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter

Kilde: Point Carbon.

Arbeidet med en ny internasjonal avtale

Nye forhandlinger under FNs klimakonvensjon, som startet på Bali i desember 2007, er planlagt sluttført i København i desember 2009.

Norge arbeider for å få på plass en ambisiøs avtale som omfatter alle land og sektorer. Parallelt forhandler Kyoto-landene om en videreføring av Kyotoprotokollen. Dette er aktuelt hvis en mer omfattende avtale ikke lar seg sluttføre i tide.

Gjennom Kyotoprotokollen har landene fått tildelt en viss mengde utslippsrettigheter, eller kvoter. En kvote gir rett til å slippe ut ett tonn CO_2. I et system med omsettelige kvoter vil det dannes en pris på denne rettigheten i et marked. I Kyotoprotokollen fordeles utslippsrettighetene hovedsakelig med utgangspunkt i landenes historiske utslipp. I en framtidig klimaavtale vil flere andre tilnærminger kunne være aktuelle. Fordelingen av utslippskvotene mellom land har stor betydning for den økonomiske fordelingen av byrdene i en avtale, jf. boks 3.1. I et system med kvotehandel kan fordelingen av de utslippsreduserende tiltakene mellom land atskilles fra hvordan de økonomiske byrdene ved tiltakene fordeles. Hvis alle rike land blir karbonnøytrale, det vil si at de må kjøpe kvoter tilsvarende alle sine klimagassutslipp, vil de finansielle overføringene til utviklingsland og framvoksende økonomier samlet sett kunne bli meget store. Dersom det alternativt innføres avgifter på utslipp av klimagasser, vil dette ikke uten videre gi noen overføringer til utviklingsland og framvoksende økonomier.

Det er en stor utfordring å komme til enighet om en tilstrekkelig ambisiøs avtale som fordeler kostnadene mellom land og samtidig legger til rette for en mest mulig kostnadseffektiv gjennomføring av utslippsreduksjonene. Samtidig vil dette være avgjørende for at flest mulig land vil delta i en avtale. Disse spørsmålene står derfor sentralt i forhandlingene. Mange utviklingsland og framvoksende økonomier ventes å få sterk vekst i BNP og energiforbruk i lang tid framover. Det er derfor avgjørende at den framtidige politikken innrettes mot å gi disse landene sterke incentiver til å redusere sine utslipp. En global handel med kvoter vil kunne bidra til at alle utslipp prises likt, slik at både produsenter og forbrukere verden over blir oppmuntret til å redusere utslippene. En avtale kan isolert sett gi mange utviklingsland og framvoksende økonomier mulighet til å øke sine utslipp i noen år framover. Det avgjørende er at

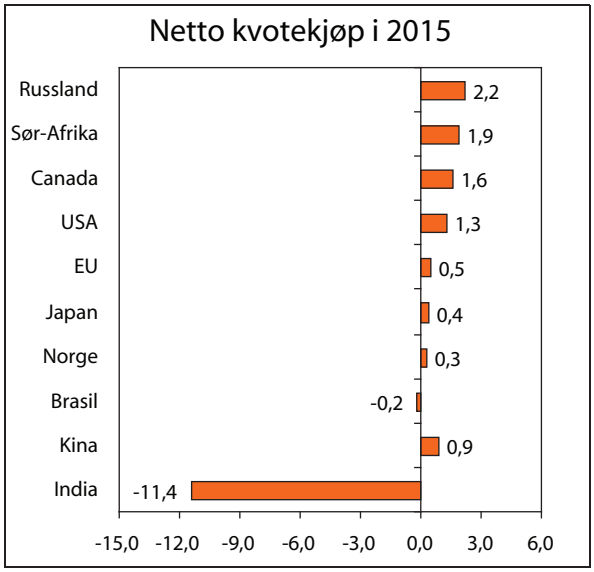
Boks 3.1 Lik kvote for alle verdensborgere

I 2005 var gjennomsnittlig utslipp av klimagasser, utenom virkningen av avskoging, knapt 6 tonn per innbygger i verden. Tallet er usikkert fordi en del land ikke har gode nok klimaregnskap. Dersom man gjennomfører en klimaavtale for perioden 2013-2017 basert på lik utslippskvote per verdensborger, vil alle land med gjennomsnittlige utslipp av klimagasser per innbygger som er mindre enn denne kvoten, motta overføringer fra land med utslipp over kvoten, jf. figur 3.3.

Som regneeksempel kan vi legge til grunn at kvoten per verdensborger settes til 6 tonn per innbygger per år. Annex-I-landene (som stort sett tilsvarer alle industriland) ventes i perioden 2013-2017 å ha en befolkning på ca. 1 250 mill. innbyggere og et gjennomsnittlig årlig utslipp på ca. 16 tonn per innbygger. Disse landene må i gjennomsnitt kjøpe kvoter tilsvarende 10 tonn per innbygger. Ved en kvotepris på 200 kroner per tonn gir dette årlige netto overføringer på 2 500 mrd. kroner.

De årlige overføringene til utviklingsland og framvoksende økonomier gjennom kvotesystemet ville i dette tilfellet blitt om lag fire ganger større enn samlet bistand i 2005 – og anslagsvis tre ganger antatt bistand i 2013-2017. Beløpet svarer til om lag ½ pst. av verdens BNP i 2015. USA ville blitt største bidragsyter med om lag 1 300 mrd. kroner per år. Det svarer til ca. 1¼ pst. av anslått BNP i 2015. Norge ville i dette tilfellet måtte kjøpe kvoter tilsvarende 6½ tonn per innbygger, dvs. en kostnad på 1 300 kroner per innbygger. For Norge ville kvotekjøpet beløpe seg til om lag 7 mrd. kroner per år, svarende til om lag ¼ pst. av BNP i 2015.

For mange utviklingsland og framvoksende økonomier ville overføringene utgjøre en høy andel av landets BNP. I eksempelet ville netto kvotesalg i India svare til vel 11 pst. av BNP i 2015. For Kina, hvor utslippene allerede i 2007 er kommet opp i overkant av gjennomsnittet i verden, ville det vært nødvendig å kjøpe kvoter for ca. 1 pst. av BNP. Også noen få andre mindre velstående land ville kommet relativt dårlig ut i et slikt system. Dette gjelder bl.a. Russland og Sør-Afrika fordi de har høyere utslipp av klimagasser per innbygger enn gjennomsnittet i verden samtidig som inntektsnivået er relativt lavt.



Figur 3.3 Netto kvotekjøp ved lik kvote for alle verdensborgere. Prosent av BNP

Kilde: Finansdepartementet.

den samlede mengden kvoter skal være betydelig lavere enn utslippene ville vært uten slike begrensninger.

Skipstrafikk, luftfart og skog

Det er viktig at flest mulig utslippskilder inkluderes i en framtidig klimaavtale. Kyotoavtalen omfatter verken opptak av karbon i skog eller utslipp fra internasjonal skipsfart og luftfart. Verdens skoger dekker store arealer og binder meget store mengder karbon, jf. figur 3.4 og 3.5. Avskoging og uttynning av eksisterende skog bidrar til om lag 17 pst. av samlede utslipp av klimagasser, mens internasjonal skipsfart og luftfart står for hhv. 3 og 2 pst. I de pågående klimaforhandlingene går Norges inn for å inkludere disse sektorene.

Avskoging er den største utslippskilden etter energiproduksjon. Hugst og brenning av regnskog i utviklingsland bidrar årlig til å redusere verdens skoger med 0,3 pst., mens tilvekst i ikke-tropisk skog bidrar positivt med om lag 0,1 pst., jf. tabell 3.1, Netto reduksjon er dermed ca. 0,2 pst. per år. Regnskogene utgjør om lag ¼ av verdens skogareal, men det er anslått at de bin-

Tabell 3.1 Verdens skogareal. Gjennomsnittlig årlig endring

	1990-2000		2000-2005	
	1000 hektar	Prosent	1000 hektar	Prosent
Afrika	-4 375	-0,64	-4 040	-0,62
Øst- og Sørlige Afrika	-1 731	-0,71	-1 702	-0,74
Nord-Afrika	-1 013	-0,72	-982	-0,73
Vest-Afrika	-1 613	-0,56	-1 356	-0,48
Asia	-793	-0,14	1 003	0,18
Øst-Asia	1 751	0,81	3 840	1,65
Sør- og Sørøst-Asia	-2 578	-0,83	-2 851	-0,98
Vest- og Sentral-Asia	34	0,08	14	0,30
Europa	877	0,09	661	0,07
Karibia	36	0,65	54	0,92
Mellom-Amerika	-380	-1,47	-285	-1,23
Nord-Amerika	17	0,00	-101	-0,01
Oseania	-448	-0,21	-356	-0,17
Sør-Amerika	-3 882	-0,44	-4 251	-0,50
Verden	-8 948	-0,22	-7 315	-0,18

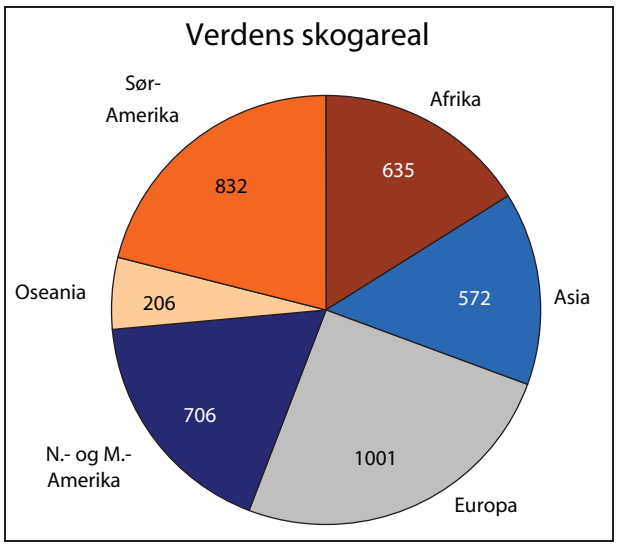
Kilde: Center for International Forestry Research.

der nær 50 pst. av karbonet som er bundet i skog. Det er derfor særlig viktig å snu utviklingen i disse områdene.

Å bekjempe avskogingen vil kunne gi et betydelig bidrag til å redusere de globale utslippene av klimagasser. Aktuelle tiltak vil kunne være å fjerne direkte og indirekte støtte til avskoging. Samtidig krever dette at man overvinner utfordringer i regnskogsområdene knyttet til bl.a. eiendomsmessige og rettslige spørsmål. Vern av naturmangfoldet og økosystemtjenestene i naturskog kommer også ofte i konflikt med kommersielle interesser forbundet med plantasjedrift, tømmerhogst, kvegdrift og annet.

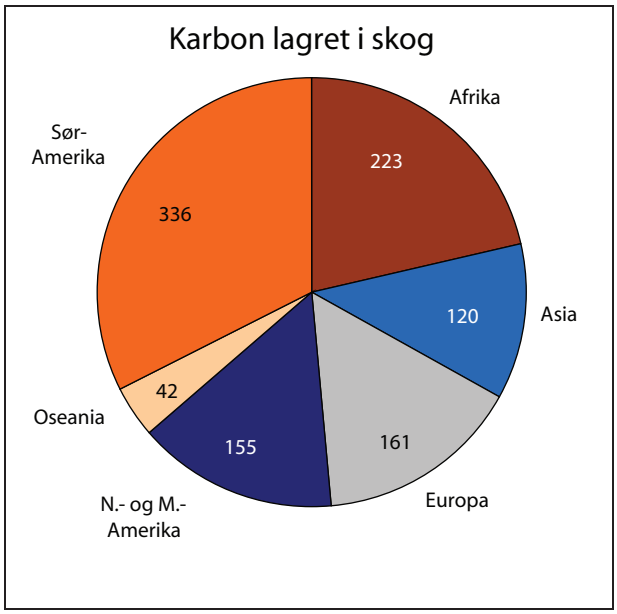
Stern-rapporten trekker fram tiltak mot avskoging som det mest kostnadseffektive tiltaket for å redusere klimagassutslipp på kort sikt. Det norske skoginitiativet har som mål å stimulere til slike utslippsreduksjoner. Regjeringen er beredt til å trappe opp innsatsen til om lag 3 mrd. kroner per år til slike formål. Det er en forutsetning at det etableres tilfredsstillende mekanismer, f.eks. i regi av FN eller Verdensbanken, som kan sertifisere og håndtere store overføringer til skogtiltak på en betryggende måte. I en startfase vil det derfor være nødvendig å bruke ressurser på å utvikle regelverk samt overvåkings- og kontrollordninger og teste disse gjennom demonstrasjons- og pilotprosjekter. Politiske hindringer kan i praksis vise seg å være betydelige.

I en rapport fra Center for International Forestry Research (CIFOR) legges det til grunn at med en pris på 10-20 USD per tonn CO_2, vil man kunne redusere avskogingen i tropene med 20-50 pst. Dette vil medføre samlede årlige kostnader på 7-23 mrd. USD. Et årlig bidrag fra Norge på 3 mrd. kroner vil med en dollarkurs på 7 kroner svare til 2-6 pst. av disse kostnadene.



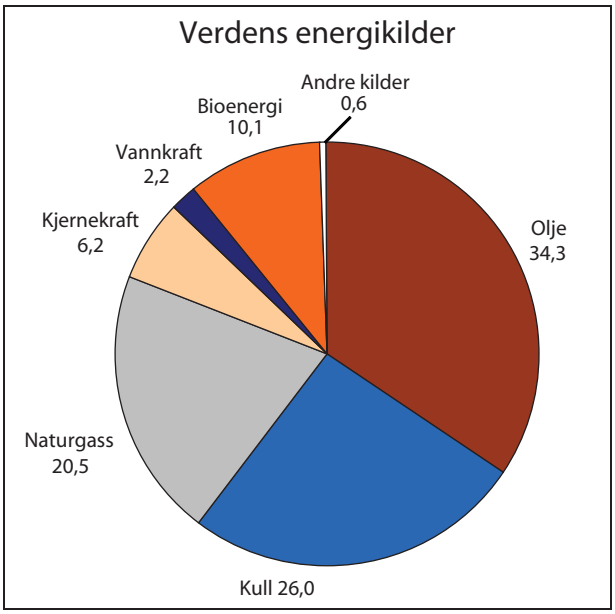
Figur 3.4 Verdens skogareal. Mill. hektar

Kilde: Center for International Forestry Research.



Figur 3.5 Karbon lagret i skog. Mrd. tonn

Kilde: Center for International Forestry Research.



Figur 3.6 Verdens energikilder 2006. Prosent

Kilde: IEA.

IEAs scenarier

IEA la i november fram 2008-utgaven av World Energy Outlook. I denne framgår det at verdens reserver av fossile brensler med relativt lave utvinningskostnader er store. Kjente reserver av olje anslås å tilsvare om lag 40 års forbruk, på dagens nivå. For gass anslås reservene å dekke 60 år, mens reservene for kull anslås til nær 200 års forbruk. I tillegg vil trolig reservene kunne økes betydelig gjennom letevirksomhet. I dag dekker fossile brensler om lag 80 pst. av verdens primære energibehov, jf. figur 3.6. Som følge av økt samlet energibehov ventes det i IEAs referansealternativ, hvor det ikke legges inn større nye klimatiltak, at denne andelen blir på samme nivå til 2030. Energirelaterte utslipp av CO_2 ventes i dette alternativet å øke med 45 pst. fra 2006 til 2030. IEAs analyser viser at dagens energiinfrastruktur i form av eksisterende kullkraftverk mv. legger føringer for utslipp i mange år framover. I IEAs referansealternativ vil eksisterende anlegg stå for tre firedeler av verdens elektrisitetsproduksjon også i 2020. Utviklingen i energisektoren vil derfor måtte spille en sentral rolle for å få ned utslippene. Effektivitetsforbedringer samt omlegging til fornybar energi og andre lavkarbon-teknologier, herunder fangst og lagring av karbon, vil stå sentralt.

IEA skisserer to alternative scenarier med en langsiktig stabilisering av konsentrasjonen av klimagasser på hhv. 450 og 550 ppm. Dette svarer til en global temperaturøkning på hhv. 2° C og 3° C. Begge scenariene vil kreve en nyskapende politikk, et egnet rammeverk for regulering, rask utvikling av et globalt marked for karbon og økte investeringer i energiforskning, -utvikling og -demonstrasjon. IEA presenterer analyser av effekten på energisektoren av en kombinasjon av politikktiltak bestående av kvotehandel, sektorvise avtaler og nasjonale tiltak. Kvotesystemet er antatt å spille en viktig rolle i OECD-området.

I scenariet der konsentrasjonen av klimagasser stabiliseres på 550 ppm vil samlet energietterspørsel i 2030 være om lag 9 pst. lavere enn i referansealternativet, hovedsakelig som følge av effektiviseringsgevinster. Både utslippene av klimagasser samlet og energirelaterte CO_2-utslipp er 19 pst. lavere i 2030 sammenliknet med referansescenariet. Energisammensetningen avviker betydelig fra referansealternativet ved at fossile brensler taper markedsandeler til fornybar energi og kjernekraft. Økningen i etterspørselen etter olje er om lag 15 pst. lavere enn i referansealternativet.

Scenariet der konsentrasjonen av klimagasser stabiliseres på 450 ppm er langt mer ambisiøst og krever sterkere og mer omfattende tiltak fra 2020, inkludert raskere utvikling og anvendelse av lavkarbon-teknologier. Dette scenariet krever at CO_2-utslippene i OECD-landene reduseres med 40 pst. fram til 2030. Det legges her til grunn et

kvotesystem som dekker alle store land fra og med 2020. Størrelsen på utfordringene i dette scenariet kan illustreres ved at verdens samlede utslipp vil måtte være mindre i 2030 enn de anslåtte utslippene fra landene utenfor OECD-området i referansescenariet. Dette innebærer at selv om OECD-landenes utslipp reduseres til null, er dette alene ikke tilstrekkelig til å nå målet om en konsentrasjon på 450 ppm.

De vidtrekkende endringene i energiproduksjonen i de to klimascenariene vil kreve store økninger i investeringene i ny kapital, spesielt i kraftverk og mer energieffektivt utstyr. Ifølge IEAs beregninger vil investeringene over hele perioden 2010-2030 måtte øke med til sammen 4,1 trillioner (milliard milliarder) USD – tilsvarende et årlig gjennomsnitt på 0,24 pst. av verdens BNP – for å nå 550-målet. Det meste av dette vil gå til å forbedre eksisterende teknologi. For å nå målet om en konsentrasjon på 450 ppm må investeringene mer enn dobles sammenliknet med 550-scenariet. Kostnadene er anslått å beløpe seg til et årlig gjennomsnitt på 0,55 pst. av globalt BNP.

Andre scenarier for utslipp og kostnader

Nødvendig pris på utslipp av klimagasser vil avhenge av hvor ambisiøst klimamålet er, tiltakskostnadene og av om de nødvendige tiltakene gjennomføres på en effektiv måte i alle land. Ulike beregninger viser til dels betydelige forskjeller i prisene for å nå et bestemt klimamål, jf. boks 3.2. Dette illustrerer at usikkerheten er stor.

Norge har, i likhet med EU, en ambisjon om å begrense global temperaturøkning i forhold til før-industrielt nivå til 2 °C for derved å unngå de mest skadelige virkningene av global oppvarming. Uten nye tiltak viser beregninger fra SSB at utslippene av klimagasser vil øke med minst 50 pst. fram til 2030 og kanskje til nær det dobbelte av dagens nivå i 2050, jf. figur 3.8. For å kunne begrense temperaturøkningen til 2 °C må globale utslipp reduseres sterkt. Reduksjonene må begynne innen 2015 og være på minst 50 pst. fra dagens nivå innen 2050. De må etterfølges av ytterligere betydelige reduksjoner gjennom siste halvdel av dette århundret. Dette forutsetter at det raskt settes i gang omfattende tiltak i alle land. Dersom den globale reduksjonen starter senere enn 2015, må utslippene betydelig mer ned for å kunne nå 2-gradersmålet.

Dersom kun industrilandene reduserer sine utslipp omtrent like mye som de ville gjort i en global avtale som oppfyller 2-gradersmålet, ville dette medført en forholdsvis liten begrensning i den økte konsentrasjonen av klimagasser. Heller ikke i alternativet hvor også Kina bidrar med like sterke tiltak som industrilandene, vil en unngå en sterk økning i globale utslipp og konsentrasjon av klimagasser. Dette illustrerer hvor viktig det er at også utviklingsland og framvoksende økonomier tar del i en global avtale.

Industriell fangst og lagring av karbon

IEAs scenarier viser klart at fangst og lagring av CO_2 fra fossile brensler i stort omfang vil være avgjørende for å kunne få til en betydelig reduksjon i de globale utslippene av klimagasser. En høy global pris på karbon gjennom avgifter eller kvotesystemer vil stimulere til teknologisk utvikling og øke muligheten for at fangst og lagring også blir bedriftsøkonomisk lønnsomt. Det er i tillegg nødvendig å satse stort på forskning og utvikling for å få nye løsninger og redusere kostnadene ved å ta i bruk eksisterende miljøteknologi.

Fangst og lagring av CO_2 antas på sikt å kunne bidra til en netto reduksjon av utslipp av CO_2 fra nye kraftverk på 80-90 pst. sammenlignet med kraftverk uten rensing. Denne teknologien vil i framtiden kunne føre til store utslippskutt over hele verden. Norge har ambisjon om å bidra til dette. Undersjøiske reservoarer etter oljevirksomheten er aktuelle lagringssteder. Ved inngangen til 2008 fantes det fire ulike industrielle anlegg for fangst og lagring av karbon i verden. Norge har betydelig teknologisk kompetanse fra petroleumsvirksomheten på separering av CO_2. På Sleipnerfeltet i Nordsjøen er det siden 1996 utskilt 1 mill. tonn CO_2 årlig fra gasstrømmen for lagring i Utsiraformasjonen. Det er hittil ikke påvist lekkasjer. Forskning indikerer også at faren for lekkasjer fra denne type geologiske formasjoner er liten.

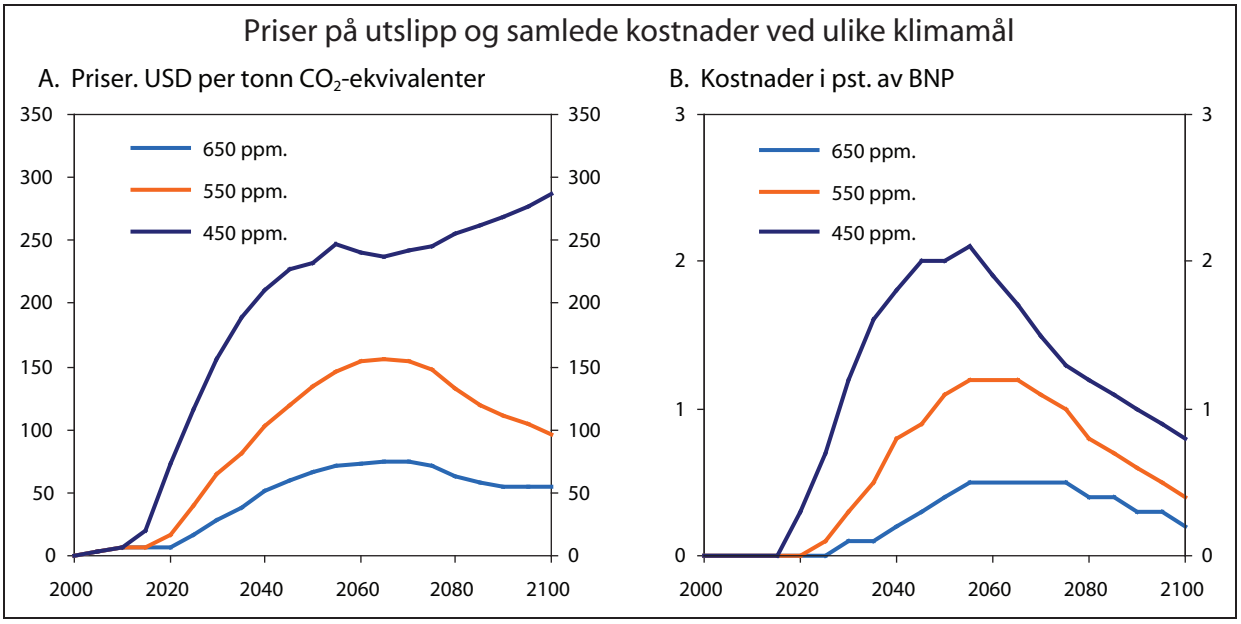
Det gjenstår mye krevende og kostbart utviklingsarbeid før man kan ta i bruk teknologi for fangst av karbon i stor utstrekning. Norge satser store ressurser på å utvikle teknologi for å rense utslipp fra gasskraftverk. Ambisjonen er å gjennomføre rensing av utslippene fra gasskraftverket på Mongstad fra 2014. Estimater indikerer at kostnadene når teknologien er utviklet, kan ligge i størrelsesorden 300-600 kroner per tonn CO_2. Den globale kvoteprisen må minst komme opp på dette nivået før slike prosjekter blir lønnsomme. I dag er kvoteprisen om lag 180 kroner per tonn.

Boks 3.2 Modellberegninger av framtidige priser på klimagassutslipp

En av de mest anerkjente klimamodellene er den nederlandske IMAGE, som ble utviklet på 1980-tallet og stadig er blitt videreutviklet. Modellen brukes bl.a. av EU og OECD. Figur 3.7 viser modellberegnede konsekvenser av tre ulike klimamål; 450 ppm, 550 ppm og 650 ppm. Disse konsentrasjonsmålene svarer til en forventet global temperaturstigning på hhv. 2 °C, 3 °C og ca. 3½ °C. Det mest ambisiøse målet, 450 ppm, betinger at den globale prisen per tonn CO_2 stiger til nær 400 kroner i 2020 og til knapt 800 kroner i 2030. Deretter må prisen holdes høy og stige ytterligere noe. Tilhørende omstillingskostnader for verden anslås å øke til om lag 2 pst. av verdens BNP om to tiår og holde seg på dette nivået i mange tiår. Dette forutsetter at alle land deltar i en global klimaavtale og gjennomfører utslippsreduksjonene på en kostnadseffektiv måte. Hvis denne forutsetningen endres, vil kostnadene for å nå klimamålet kunne bli betydelig høyere. I beregningene er det ikke tatt hensyn til at omstillinger i næringslivet kan gi kostnader i form av arbeidsledighet. Dersom omstillingene kan tas over lengre tid, vil kostnadene bli mindre. På den annen side vil en klimaavtale innebære en reduksjon i energi- og landbrukssubsidier i mange land. Dette vil isolert sett kunne bidra til mer effektiv ressursutnyttelse og dermed økt verdiskaping.

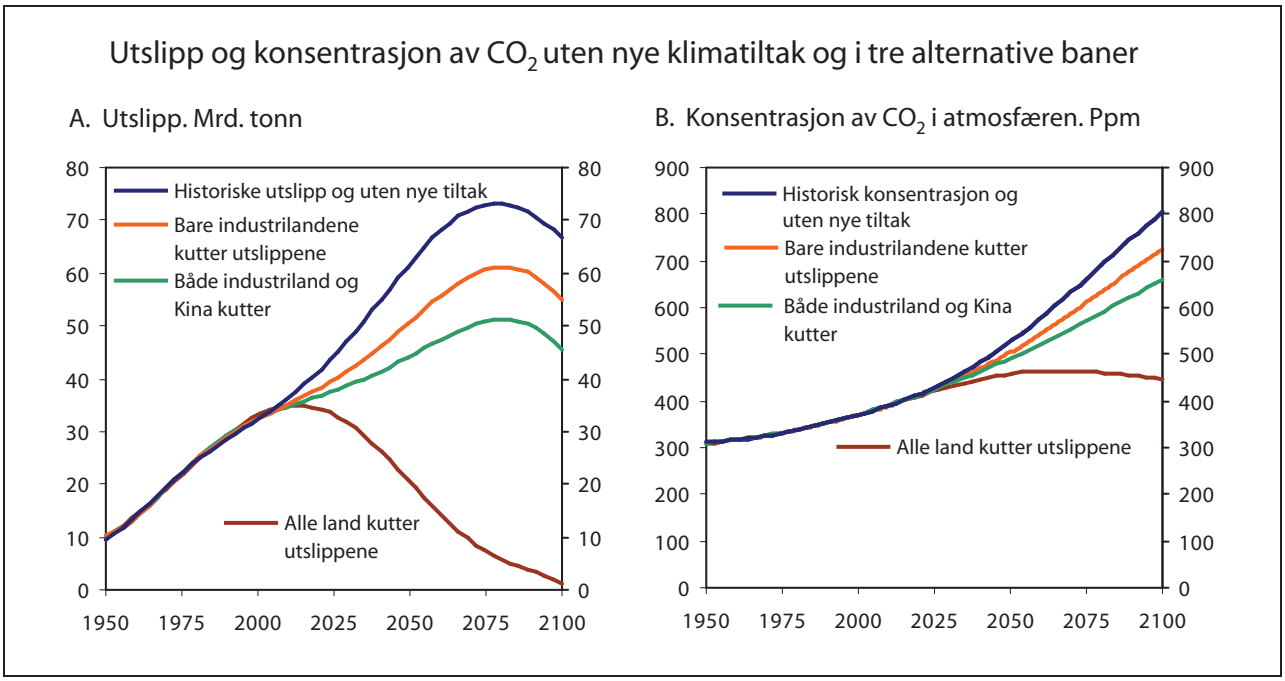
Ambisjonsnivået vil naturligvis påvirke kostnadene. Simuleringer på IMAGE-modellen indikerer at nødvendig global pris på utslipp og tilhørende kostnader blir om lag halvparten så høye ved å stabilisere konsentrasjonen av CO_2 på 550 ppm som ved å sikte mot 450 ppm.

De fleste andre modeller indikerer også en høy prisbane for karbonutslipp for å nå ambisiøse klimamål, men i gjennomsnitt er prisnivået noe lavere enn for IMAGE-modellen. Imidlertid har det over tid vært en tendens til oppjustering av anslagene. IEA har i sin World Energy Outlook 2008 beregnet vesentlig høyere priser enn de som er referert over. Ifølge IEA er nødvendig karbonpris i 2030 for å nå en stabilisering på 550 ppm om lag 630 kroner, mens en stabilisering på 450 ppm vil kreve dobbelt så høy pris.



Figur 3.7 Priser på utslipp og samlede kostnader ved ulike klimamål

Kilde: Netherlands Environmental Assessment Agency.



Figur 3.8 Utslipp og konsentrasjon av CO_2 i atmosfæren uten klimatiltak og i tre alternative baner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3.2.4 Betydningen for norsk økonomi

Norges klimaforpliktelser

Norge er etter Kyotoprotokollen tildelt en kvote som gir rett til å slippe ut til sammen 250,6 mill. tonn CO_2-ekvivalenter i femårsperioden 2008-2012. Dette tilsvarer årlige utslipp på 50,1 mill. tonn, som er 1 pst. mer enn i 1990. I tillegg er det vedtatt å inkludere virkningen av skogforvaltning begrenset til 1,5 mill. tonn CO_2-ekvivalenter per år. Protokollen åpner imidlertid også for at landene som et supplement til nasjonale tiltak, kan gjennomføre utslippsreduksjoner eller kjøpe kvoter i andre land.

Norge har frivillig lovet å overoppfylle sine forpliktelser i Kyotoavtalen med 10 prosentpoeng. Det betyr at vi tar ansvar for at de årlige globale utslippene skal reduseres med i gjennomsnitt 5 mill. tonn i perioden 2008-2012. I tillegg har Norge valgt å overoppfylle forpliktelsen med ytterligere 1,5 mill. tonn per år som tilsvarer skogkredittene. Utover dette har Norge, som omtalt over, besluttet å trappe opp innsatsen for tiltak mot avskoging i utviklingsland til om lag 3 mrd. kroner årlig, under forutsetning av at det etableres tilfredsstillende internasjonale arrangementer.

Norge har erklært at vi, som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, er villige til å bli karbonnøytrale senest i 2030. Det innebærer at Norge skal finansiere utslippsreduksjoner utenlands som svarer til resterende innenlandske utslipp i 2030. I henhold til klimaforliket i Stortinget kan et realistisk mål være å redusere de innenlandske utslippene fram til 2020 med 15-17 mill. tonn CO_2-ekvivalenter, inklusive skog, sammenlignet med referansebanen slik den er presentert i Nasjonalbudsjettet 2007. Dette innebærer i så fall at om lag to tredeler av Norges totale utslippsreduksjoner tas nasjonalt. En nærmere omtale av Norges nasjonale klimamål og framskrivinger gis i kapittel 7.

Økonomiske virkemidler er sentrale i norsk klimapolitikk. Norge har således hatt en CO_2-avgift på fossilt brensel siden 1991 og et system med omsettelige utslippsrettigheter fra 2005. Fra 2009 vil vårt kvotesystem være koplet til EU-systemet. Våre ambisiøse nasjonale mål vil kreve en videreføring og styrking av dagens virkemiddelbruk. Det er bl.a. viktig å stimulere utvikling og bruk av klimavennlig teknologi og fornybar energi samtidig som en må sørge for at beslutninger om investering i infrastruktur er basert på langsiktige klimahensyn.

Konsekvenser av en høy global karbonpris for internasjonale energimarkeder

En høy global CO_2-pris vil bidra til økt pris for kjøperne av fossile brensler. Dette kan slå ut i noe lavere priser for produsentene. I en rapport fra Statistisk sentralbyrå er det benyttet en modell for å beregne virkningene av en høy global karbonpris på verdens forbruk av fossile brensler. Konklusjonen er at prisen til produsent faller vesentlig for kull, mens prisen på råolje bare faller litt. For gass viser beregningene at pris til produsent vil øke. Resultatene forklares av at kull avgir relativt mest CO_2 ved forbrenning, mens gass er «renest». Det moderate prisfallet på råolje skyldes dels at transportsektoren, der etterspørselen er lite følsom for prisendinger, forbruker størstedelen av oljen. I tillegg indikerer modellberegningene at det kan lønne seg for OPEC å redusere tilbudet for å forsvare pris til produsent. Dersom OPEC ikke reduserer tilbudet av råolje, vil reduksjonen i produsentprisen bli større.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvordan og hvor mye en høy global karbonpris vil slå ut i prisene til produsentene. Hovedkonklusjonen om at produsentprisen på gass vil holde seg relativt best, mens produsentprisen på kull vil falle mest, synes imidlertid å være ganske robust.

Klimatilpasning i Norge

Vi må regne med at værhendelser som i dag er sjeldne og ekstreme, vil opptre hyppigere i framtiden. Økt flom- og skredrisiko på vei, jernbane og flyplasser vil medføre behov for mer vedlikehold. Havnivåstigning, ekstremvær og økt kysterosjon vil stille større krav til marine installasjoner og kaianlegg. På den annen side vil kraftproduksjonen øke som følge av varmere vær og mer nedbør, og fyringsbehovet vil bli noe redusert. Hyppigere tilfeller av ekstremvær kan samtidig gjøre strømnettet og kraftanlegg mer utsatt for skade. Skog- og jordbruket vil trolig kunne oppleve økt produksjon som følge av lengre vekstsesong. Sannsynligvis vil høyere temperatur gi helserisiko gjennom økt utbredelse av sykdommer som overføres av f.eks. mygg, flått eller snegler.

De gradvise endringene ved temperaturstigning, nedbørøkning og havnivåstigning gir økte påkjenninger på samfunn og natur. Det er ventet at klimaendringene også i Norge vil få alvorlige konsekvenser, men det gjenstår mye forskning for å få bedre oversikt over hvilke utfordringer klimaendringene vil skape for det norske samfunnet og for norsk natur. De alvorligste konsekvensene av global oppvarming vil imidlertid ikke ramme vår del av verden i første omgang. De viktigste konsekvensene for Norge vil derfor antakelig være indirekte som en følge av behovet for tilpasninger i andre land. Regjeringen har nylig opprettet et ekspertutvalg som skal utrede Norges sårbarhet og behov for tilpasning til konsekvensene av klimaendring.

3.3 Naturmangfold

3.3.1 Utfordringene for naturmangfoldet

Mangfoldet av liv i naturen er viktig for verdiskaping, velferd og livskvalitet. Plante- og dyrearter utryddes i høyt tempo i alle deler av verden. Bortfall av arter skjer nå langt raskere enn det som har vært et naturlig gjennomsnitt i jordas historie. Å ta vare på naturen og sikre mangfoldet av arter og økosystemer er derfor en av de viktigste miljøutfordringene.

Globalt sett er mangfoldet størst i de tropiske regnskogene, og reduksjonen i artsmangfold er også størst der, først og fremst gjennom en rask avskoging. Spredning av fremmede arter, klimaendringer og forurensning bidrar også. Klimaendringer ventes, ifølge OECD, å bidra med om lag en femdel av reduksjonen i naturmangfoldet (det biologiske mangfoldet) i perioden 2000-2030. En viktig underliggende årsak til det økte presset er befolkningsvekst og økende forbruk per innbygger.

Det finnes ingen sikre mål på hvordan naturmangfoldet utvikler seg fordi det kan måles på mange ulike nivåer. I Environmental Outlook to 2030 bruker OECD en indikator som skal fange opp endringer i artsrikdom i ulike typer økosystemer, jf. figur 3.9. Det er anslått at det biologiske mangfoldet i 2000 var redusert med 27 pst. i forhold til perioden før menneskene fikk en sterk innflytelse på leveforholdene for andre arter. Uten nye tiltak anslås det at reduksjonen vil ha økt til over 34 pst. innen 2030.

Også i Norge har utviklingen i naturmangfoldet vært negativ. Blant annet har flere arter dødd ut. Den siste offisielle gjennomgangen av tilstanden for arter i Norge, Norsk rødliste 2006 fra Artsdatabanken, påviser 285 kritisk truede arter, 764 sterkt truede arter og 939 sårbare arter. I alt er om lag 18 500 arter undersøkt. Tareskog som utryddes, villaksbestander som forsvinner og sjøfuglbestander med urovekkende tilbakegang er eksempler på den alvorlige tilstanden. Enkeltarter som fjellrev, damfrosk, elvemusling og planten

rød skogfrue er i ferd med å forsvinne, og villreinen får stadig større problemer med å overleve i norsk fjellnatur.

Også miljøtilstanden i verdens kyst- og havområder blir stadig forverret. Skadene på miljøet er størst i kystnære og grunne farvann nær tett befolkede områder. Det er i disse områdene og på kontinentalsoklene en finner de mest produktive økosystemene, de viktigste høstbare bestandene og de viktigste petroleumsressursene. Dette innebærer at både fiskeriaktivitet og petroleumsvirksomhet er konsentrert relativt nær kysten hvor også skipstrafikken er størst.

FNs ekspertgruppe for havmiljø (GESAMP) har identifisert forurensning fra landbaserte kilder, ødeleggelse av leveområder for marine arter, effekter av fiskeriene og introduksjon av fremmede arter som hovedtrusler mot de marine økosystemene og den verdiskaping som de marine ressursene gir. I global sammenheng regnes overbeskatning av fiskeressurser som et vesentlig problem. FNs matvare- og landbruksorganisasjon, FAO, har anslått at 15-18 pst. av verdens fiskeressurser overfiskes. I Norge har bestandene av ål og uer gått sterkt tilbake de siste årene, og disse ble i 2006 oppført på den norske rødlisten som henholdsvis kritisk truet og sårbar. Også bestanden av tobis, en viktig næringsart for en rekke andre arter, er kraftig redusert de siste ti årene. Det ble i 2007 likevel fisket utrydningstruete arter i norsk farvann til en samlet verdi av mer enn 500 millioner kroner. Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet er blant verdens mest produktive havområder. Fiske og fangst sammen med fiskeoppdrett er helt avgjørende for inntektsgrunnlag og bosettingen i samfunnene langs norskekysten. Klimaendringene vil forverre situasjonen for en rekke arter i havmiljøet ytterligere, bl.a. som følge av temperaturendringer, endringer i de store havstrømmene og stigende havnivå. Samtidig vil nye arter kunne etablere seg i våre farvann.

3.3.2 Naturens mangfold og økonomisk vekst

Naturens mangfold av liv er avgjørende for menneskenes eksistens på kloden. Det biologiske mangfoldet sørger for livsbærende prosesser i naturen og økologiske tjenester. Naturen og tilstanden for arter og økosystemer har alltid vært en viktig del av grunnlaget for økonomisk utvikling, både i Norge og globalt, og vil være det også i framtiden.

Den totale økonomiske verdien av naturmangfoldet kan oppfattes som uendelig stor ettersom menneskene ikke ville overleve om resten av mangfoldet ble borte. Mange funksjoner som er grunnleggende for livet slik vi kjenner det, foregår ganske umerkelig. Insekters omfattende bestøving av planter er et eksempel. Den eksakte økonomiske verdien av tapt biologisk mangfold er vanskelig å beregne, jf. boks 3.3. I en rapport fra EU anslås på usikkert grunnlag tapet per i dag å medføre en årlig kostnad tilsvarende 6 pst. av verdens samlede BNP.

Villaksen er et eksempel på en art som representerer betydelige verdier som næringsgrunnlag for rettighetshaverne og gir grunnlag for turisme i en rekke lokalsamfunn. Økonomisk er villaksen også viktig for oppdrettsnæringen ved at den bidrar med genetisk materiale og dermed fungerer som en genbank og forsikring for fortsatt framtidig aktivitet i denne viktige næringen for Norge. Det er vanskelig å fastsette den samlede økonomiske verdien av ressursen, men det er åpenbart at utryddelse av villaksen vil ha store negative virkninger for mange lokalsamfunn. Ved siden av rømt oppdrettsfisk er lakseparasitten *Gyrodactylus salaris* en av de største truslene mot bestandene av villaks. Denne parasitten påfører Norge et årlig samfunnsøkonomisk tap på i størrelsesorden 200-250 mill. kroner, i alt 3-4 mrd. kroner til nå. Dette viser hvor viktig det kan være å unngå fremmede arter i den norske naturen.

Nasjonalparkene våre har mye av den mest storslåtte og mangfoldige naturen i Norge. Disse natur- og kulturhistoriske verdiene fungerer i dag som grunnlag for økonomisk aktivitet og verdiskaping i distriktene og som trekkplaster og merkevare for norsk turistnæring. Det er grunn til å tro at man i framtiden i økende grad vil verdsette nærhet til naturområder som i liten grad er påvirket av mennesker.

Ytterligere tap av arter og økosystemer vil påvirke framtidig økonomisk aktivitet i Norge. Det gjelder virksomhet bl.a. innenfor fiskeri, havbruk, landbruk, produksjon basert på bioteknologi, produksjon av medisiner og turisme. Sterk reduksjon av eller bortfall av en art kan ha meget skadelige virkninger for mange andre arter. Samtidig vet vi nå at klimaendringene forsterker utfordringene knyttet til å ta vare på naturens mangfold. Dette gjelder ikke minst i de polare områdene hvor klimasoner og økologiske systemer har sin yttergrense. Norge har et spesielt ansvar for polarområdene fordi vi har forvaltningsansvar både i Arktis og Antarktis. Føre-var-

Boks 3.3 TEEB – en «Stern-rapport» om naturmangfoldet

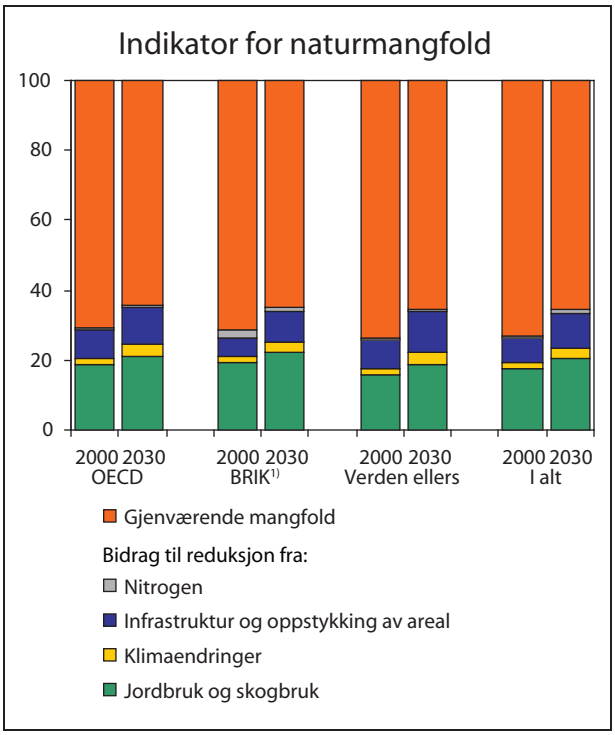
«TEEB», som står for «The Economics of Ecosystems and Biodiversity», er et initiativ tatt av miljøvernministrene under G8+5-møtet i Potsdam i mars 2007. Inspirasjonen kom bl.a. fra Nicholas Sterns rapport fra 2006, som for alvor satte de økonomiske tapene ved fortsatte klimaendringer på dagsorden.

Arbeidet med TEEB-prosjektet ledes av Pavan Sukhdev, direktør i Deutsche Bank. Sukhdevs gruppe har levert en foreløpig rapport som ble presentert på partsmøtet under FN-konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) i mai 2008. Den første fasen besto for en stor del i å trekke sammen og beskrive resultatene fra allerede utførte studier. Sukhdev framhever tre hovedemner i forordet til rapporten. Det første er den sterke forbindelsen mellom fattigdom og tap av naturmangfold og økosystemer. Det andre er den etiske utfordringen knyttet til risiko, usikkerhet og neddiskontering. Det tredje er at arbeidet i prosjektets andre fase må involvere sluttbrukerne, så som politikere, byråkrater, bedrifter og borgere.

I den neste fasen, 2009-2010, skal prosjektet bl.a. presentere et faglig rammeverk for arbeid med å verdsette ulike økosystemer og fremme anbefalinger om verdsettingsmetoder. Alle viktige sluttbrukergrupper skal involveres, og TEEB skal munne ut i verktøy som kan bidra til at miljøkonsekvensvurderinger og reformer baseres på solid økonomisk tenkning. Målet er å fremme bærekraftig utvikling og bedre bevaring av økosystemer og naturmangfold.

prinsippet må legges til grunn i forvaltningen av naturmangfoldet.

Regjeringen har som mål å stanse tapet av arter og naturtyper i Norge innen 2010. Å ta vare på mangfoldet av planter og dyr og deres leveområder innebærer at vi investerer i verdier for framtiden. Viktige tiltak, både i Norge og internasjonalt, er vern av sårbare områder, styrket forvaltning og skjøtsel av vernede områder, tiltak for bevaring av truete og sårbare arter, styrking av lovverk for forvaltning av arter og naturtyper, styrking av kunnskapen om naturmangfoldet, begrensing av arealbruken og stans i oppdeling av leveområder for dyr og planter. I tropene vil bekjempelse av avskoging kunne være det mest effektive tiltaket. Både direkte inngrep og prising av tjenester fra økosystemer vil kunne være effektive for å redusere og helst stanse tapet av artsmangfold i verden.



Figur 3.9 Press på naturmangfoldet. Prosent

1 Brasil, Russland, India og Kina

Kilde: OECD.

3.4 Miljøgifter

Verdenssamfunnet har erkjent at dagens bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige stoffer ikke er forenlig med en bærekraftig utvikling. Kjemikalier finnes i alle produkter og inngår i de fleste industriprosesser. Bruken av slike stoffer er nært knyttet til produksjons- og forbruksmønsteret. Både mengden, antall ulike stoffer og antall bruksområder har økt betraktelig de senere år. I OECD Environmental Outlook to 2030 anslås det at verdens produksjon av kjemikalier vil nær dobles fra 2005 til 2030. Det forventes at OECD-landenes andel vil falle.

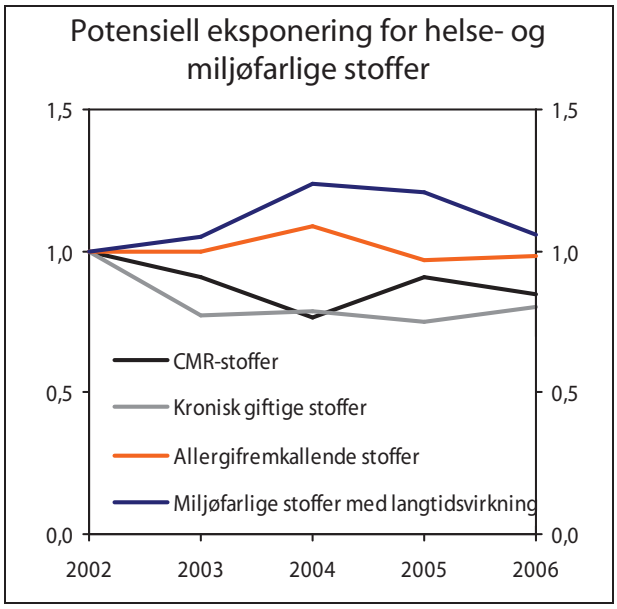
Kjemikalier benyttes i stor grad til å forbedre produkter og tjenester. Samtidig vet vi at noen av disse utgjør en uakseptabel risiko for helse og miljø, bl.a. ved at de kan framkalle sykdom og skade forplantningsevne og arvestoff. Stoffene kan ha irreversible langtidskonsekvenser for natur og mennesker.

Miljøgifter er skadelige kjemiske forbindelser som er lite nedbrytbare, hoper seg opp i naturen og medfører en gradvis forgiftning av jord, luft, vann, mennesker og dyr. Slike gifter kan forårsake skader selv i små konsentrasjoner. Bruk og utslipp av miljøgifter medfører en alvorlig og langsiktig trussel mot naturmangfold, matforsyning og helse for kommende generasjoner.

Utslipp av miljøgifter er et nasjonalt, regionalt og globalt problem. Skadelige stoffer som gjenfinnes i norsk natur, skriver seg både fra nasjonale og internasjonale kilder. Miljøgiftene finnes selv i tilsynelatende upåvirkede arktiske strøk, jf. figur 3.10. Det er målt høye konsentrasjoner av stoffet DDT i polarmåke og isbjørn på Svalbard og Bjørnøya. De små, men stadige tilførslene av DDT hoper seg opp i den arktiske næringskjeden. Også brommerte flammehemmere, som er relativt nye stoffer, blir registrert i økende mengder i arktiske sedimenter.

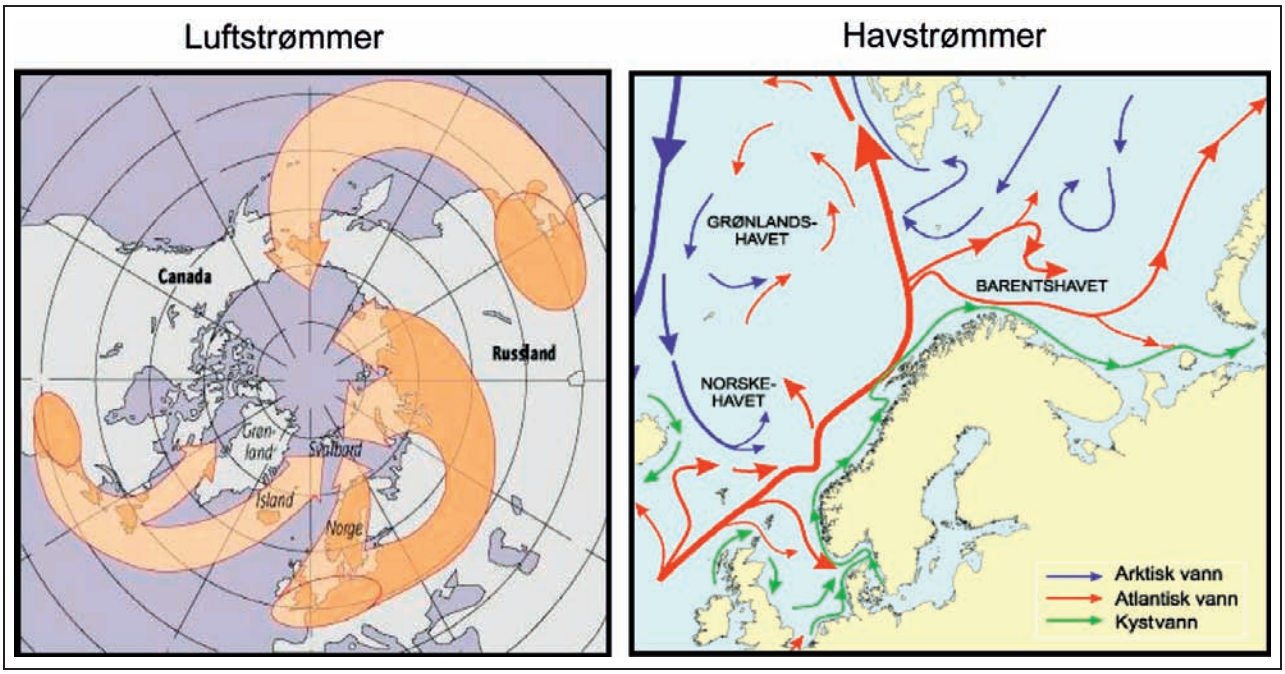
Det er et overordnet nasjonalt mål at bruk av helse- og miljøfarlige stoffer ikke skal føre til helseskader, skader på økosystemer eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Konsentrasjonen av de farligste kjemikaliene i miljøet skal bringes ned mot det nivået de naturlig forekommer og til tilnærmet null for menneskeskapte forbindelser. «Generasjonsmålet» innebærer at utslipp av stoffer som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø, kontinuerlig skal reduseres i den hensikt å stanse utslippene innen 2020, jf. figur 3.11. Figur 3.11 viser utviklingen for noen viktige grupper av helse- og miljøskadelige stoffer i Norge. Som et første skritt på veien til å nå generasjonsmålet er det fastsatt et mål om å stanse, eller vesentlig redusere, utslipp av prioriterte miljøgifter innen 2010.

For å oppnå dette er det viktig å utvikle alternativer til helse- og miljøfarlige kjemikalier samti-



Figur 3.11 Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer 2002-2006. Indeks 2002=1

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.



Figur 3.10 Luft- og havstrømmer transporterer miljøgifter mot nordområdene

Kilder: Norsk institutt for luftforskning og Havforskningsinstituttet.

dig som man tar miljøgifter ut av sirkulasjon. Å innføre forbud mot eller avgifter på de farligste stoffene kan bidra til dette. Ved å sikre tilstrekkelig produktinformasjon får kundene mulighet til å etterspørre og velge produkter med lite helse- og miljøfarlige kjemikalier. For å ta miljøgifter ut av sirkulasjon kreves det også at avfall og restprodukter som inneholder miljøgifter, håndteres forsvarlig og at gammel forurensning i jord og vann hindres i å spre seg.

Norge mottar en betydelig andel miljøgifter fra kilder i andre land gjennom luft- og havstrømmer. Blant annet er bruken av kjemikalier økende i utviklingsland og framvoksende økonomier, der forurensningskontrollen ofte er dårligere. Internasjonal handel med produkter bidrar også til at helse- og miljøfarlige kjemikalier blir tilført det norske markedet. Dette gjør det nødvendig å øke den internasjonale innsatsen. For å møte de globale miljøgiftsutfordringene er det inngått en rekke internasjonale avtaler om farlige kjemikalier. Videre har EUs nye kjemikalieregelverk (REACH) nå trådt i kraft i hele EØS-området, inkludert Norge. Dette skal bidra til bedre beskyttelse av helse og miljø gjennom bedre kontroll med produksjon, import, bruk og utslipp av kjemiske stoffer. REACH vil i realiteten sette en global standard som resten av verden må forholde seg til og tilpasse seg.

St.meld. nr. 14 (2006-2007) Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere framtid, gir en nærmere beskrivelse av regjeringens politikk på kjemikalieområdet, internasjonalt arbeid mv.

3.5 Bærekraftstrategien

Regjeringen arbeider for at Norge skal bli et foregangsland i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Som et ledd i dette presenterte Regjeringen en ny og oppdatert nasjonal bærekraftstrategi - Norges strategi for bærekraftig utvikling - i Nasjonalbudsjettet 2008. Strategien skal gi retning for arbeidet med bærekraftig utvikling for Regjeringen, kommuner, organisasjoner, bedrifter og den enkelte. Den skal også mobilisere til felles innsats. Oppfølgingen av bærekraftstrategien skjer både i de ulike departementenes meldinger, i Nasjonalbudsjettet og gjennom konkrete tiltak.

Norges strategi for bærekraftig utvikling fokuserer på syv politikkområder. Områdene er knyttet til kjernespørsmål og hovedutfordringer for Norges arbeid. Temaområdene dekker både miljømessige, økonomiske og sosiale utfordringer for en bærekraftig utvikling. Miljøet står i en spesiell stilling fordi overskridelser av naturens tålegrenser kan være irreversible. Dette gjelder i særlig grad på områdene omtalt i dette kapittelet: klima, naturmangfold og miljøgifter. Bærekraftsutfordringer knyttet til økonomiske og sosiale forhold, herunder utvikling i fattige land, omtales andre steder i meldingen.

For å belyse om samfunnsutviklingen på ulike områder er bærekraftig er det utarbeidet et indikatorsett. Settet er relatert til de syv temaområdene og består av 18 indikatorer. Regjeringen benytter indikatorsettet i sitt arbeid, og utviklingen rapporteres i Nasjonalbudsjettet. Nedenfor gis en kort oppsummering av utviklingen i indikatorene på områdene klima, naturmangfold og miljøgifter.

Bærekraftindikatoren for klima er Norges utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet. Norske utslipp var på 55 mill. tonn CO_2-ekvivalenter i 2007. Kyotomålet gir Norge rett til å slippe ut i gjennomsnitt 50,1 mill. tonn per år i perioden 2008-2012. En nærmere omtale av historisk utslippsutvikling fordelt på sektorer og fremskrivninger til 2030 er gitt i kapittel 7.

Bærekraftindikatorene for naturmangfold er bestandsutviklingen for hekkende fugl i økosystemer på land og kvaliteten på vannsystemer både langs kysten og i ferskvann. Utviklingen i fuglebestanden vurderes som en god indikasjon på økosystemets tilstand, ettersom fuglene representerer forskjellige nivåer i næringskjeden. Bærekraftindikatoren for hekkende fugl viser ingen klar trend i utviklingen. I tillegg er datagrunnlaget for denne indikatoren noe svakt. Kvaliteten av både ferskvann og kystvann er god i de fleste deler av landet. Kvaliteten er imidlertid ikke helt tilfredsstillende rundt Oslofjord-området. Gjennomgående har det likevel vært en positiv utvikling i indikatorene for vann de siste årene.

Bærekraftindikatoren potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer viser at det de siste årene har vært en reduksjon i utslipp av CMR-stoffer (som bl.a. bidrar til kreft) og i kronisk giftige stoffer. Utslipp av allergifremmende stoffer har vært relativt stabil, mens utslippene av miljøklassifiserte stoffer med langtidsvirkninger, som finnes bl.a. i bindemidler, maling, isolasjonsmaterialer og rengjøringsmidler, økte fra 2002 til 2004, men har avtatt fram mot 2006.

4 Drivkrefter bak utviklingen i verdiskaping og inntekt

4.1 Verdiskaping og inntekt

Økonomisk vekst gir økt materiell levestandard. Motstykket til økt levestandard kan være miljøforringelser i form av global oppvarming og lokale forurensningsproblemer, eller mindre fritid. Høy økonomisk vekst er således ikke nødvendigvis et mål i seg selv. Norge er, bl.a. av FN, flere ganger blitt kåret til verdens beste land å bo i. I disse rangeringene inngår det gjennomsnittlige inntektsnivået som én av flere indikatorer, jf. boks 4.1. Dette kapitlet diskuterer først og fremst faktorer som driver utviklingen i verdiskaping og inntekt.

Den høye levestandarden i Norge, målt ved verdiskaping per innbygger, skyldes i hovedsak en moderne og effektiv fastlandsøkonomi. I tillegg gir utvinningen av olje- og gassressursene på norsk sokkel betydelige inntekter i en periode. Størstedelen av petroleumsinntektene tilfaller fellesskapet, samtidig som forsvarlig forvaltning har bidratt til en god utvikling i fastlandsøkonomien. Det finnes flere eksempler på land der store ressursinntekter har svekket verdiskapingen i den øvrige økonomien.

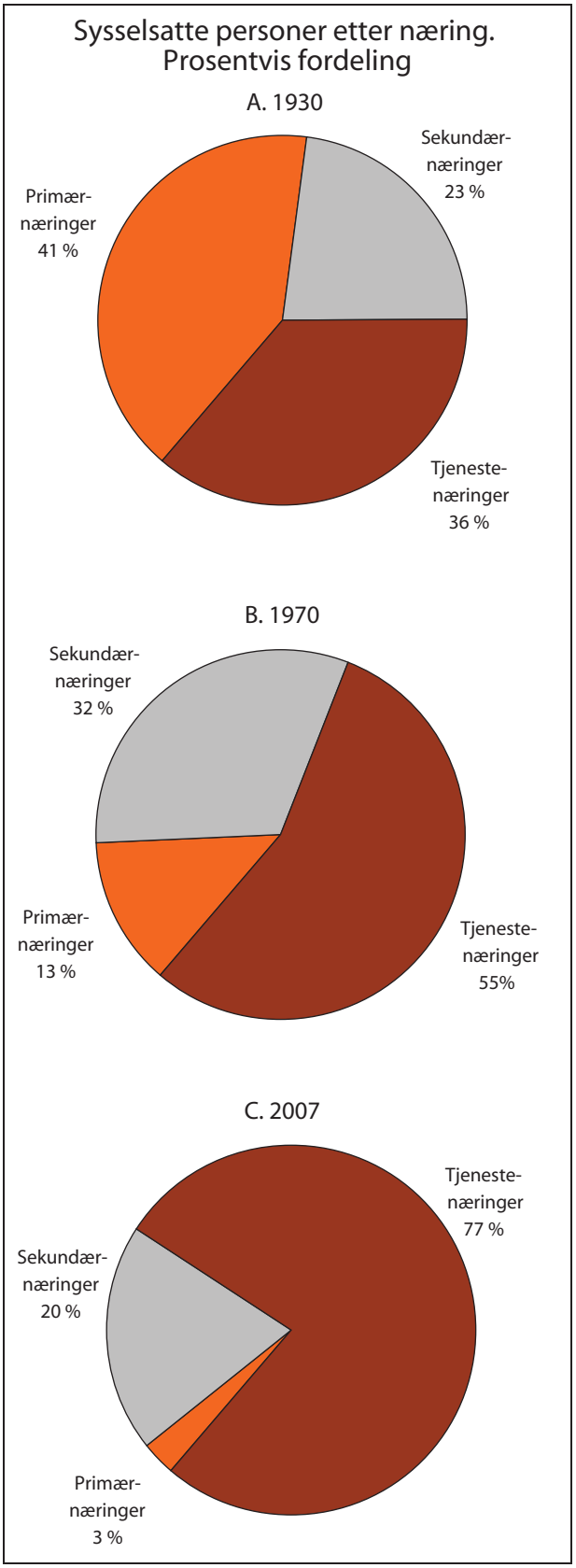
En effektiv og omstillingsdyktig økonomi er en forutsetning for varig høy verdiskaping. Som andre vestlige land har også Norge opplevd store endringer i næringsstrukturen, jf. figur 4.1. Sysselsettingen i primærnæringene er redusert med over 400 000 siden 1930, mens sysselsettingen i tjenesteytende næringer og offentlig sektor har økt med 1,5 millioner i samme periode. Sysselsettingen i industrien økte med 185 000 personer fra 1930 og fram til toppåret 1974. Fra 1974 til 2007 ble industrisysselsettingen redusert med om lag 100 000 personer. Oljevirksomheten dukket opp som en ny næring i Norge på 1970-tallet, og sysselsetter i dag 40 000 personer.

Også innenfor enkeltnæringer skjer det over tid store omstillinger gjennom nyetableringer, investeringer i nye produksjonsanlegg og nedleggelser, jf. kapittel 8. Internasjonale erfaringer viser at land med velfungerende arbeidsmarkeder og produktmarkeder best har klart å håndtere disse omstillingene og dermed lagt forholdene til rette for høy velstandsvekst. Norge har hatt særlig høy produktivitetsvekst i fastlandsøkonomien de siste 15 årene samtidig som sysselsettingen har økt med 480 000 personer. Forholdene har således vært gode for ny verdiskaping i denne perioden.

For den enkelte er økt inntektsgivende arbeidsinnsats – både yrkesdeltakelse og økt arbeidstid – den mest opplagte måten å øke levestandarden og egen velferd på. Arbeidsledighet er sløsing med ressurser og samtidig et stort problem for den som rammes, både inntektsmessig, sosialt og ofte helsemessig hvis ledigheten er langvarig. For økonomien samlet sett er det ønskelig med høy arbeidsinnsats slik at mulighetene for verdiskaping utnyttes, og slik at byrden ved å finansiere de offentlige velferdsordningene blir lettere. God utnyttelse av arbeidskraften blir særlig viktig etter hvert som andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder avtar. I internasjonal sammenheng er yrkesdeltakelsen høy i Norge, mens hver enkelt i gjennomsnitt jobber forholdsvis lite.

Norsk økonomi kjennetegnes av høy vekst sammen med små lønnsforskjeller og gode velferdsordninger. Små lønnsforskjeller mellom forskjellige grupper arbeidstakere kan bl.a. ses i sammenheng med en lang tradisjon med sentraliserte forhandlinger. Små lønnsforskjeller mellom bedrifter kan svekke grunnlaget for virksomheter med lav produktivitet, og som ikke er i stand til å betale alminnelig lønn. En sentralisert lønnsdannelse vil også trekke i retning av at lønnsnivået i høyproduktive bedrifter og bransjer vil være lavt i forhold til lønnsevnen. Dette vil bidra til å øke forventet inntjening ved investeringer i høyproduktiv virksomhet. Gjennom disse sammenhengene kan sentrale lønnsforhandlinger trekke opp det gjennomsnittlige produktivitetsnivået i økonomien gjennom omstillinger. Land med sentraliserte og koordinerte lønnsoppgjør og land med desentraliserte lønnsoppgjør har gjennomgående lavere arbeidsledighet enn land der oppgjørsformene er basert på en mellomting av disse alternativene (f.eks. bransjevise oppgjør).

En utvikling som viderefører den høye veksten fra de siste tiårene, stiller krav til en ansvarlig og framoverskuende økonomisk politikk. Politikken må bygge på en god forståelse av de sentrale



Figur 4.1 Næringsstruktur i Norge

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 4.1 Mål på velstand og velferd

Bruttonasjonalproduktet (BNP) og bruttonasjonalinntekten (BNI) brukes vanligvis som mål for produksjon og velstand i et land. BNP måler innenlandsk verdiskaping. Deler av inntektene fra produksjonsaktivitet i Norge går imidlertid til utlandet i form av lønn, renter på lån og eierinntekter. Samtidig mottar Norge inntekter fra utlandet. BNI omfatter i tillegg til BNP også landets netto inntekter fra utlandet, og gir dermed et mer dekkende bilde av et lands inntektsnivå. I de fleste land er det ikke så stor forskjell på BNP og BNI. For Norges del innebærer imidlertid avkastningen fra det voksende Pensjonsfondet at utviklingen i de to størrelsene i større grad avviker.

Et lands velstandsnivå avhenger av en rekke forhold som ikke fanges opp i BNP eller BNI. Blant annet avhenger velferden av hvordan landets inntekt fordeles, tilgangen til miljø- og rekreasjonsressurser og omfanget av fritid. Det foregår også viktig produksjon i husholdningene som ikke fanges opp i BNP eller BNI, herunder omsorgstjenester. Flere oppgaver som tidligere ble utført i husholdningene, er overført til markedsøkonomien. Denne endringen i samfunnsorganisering innebærer et løft i BNP og BNI, slik disse måles, men økningen overvurderer i noen grad den faktiske endringen i produksjonen.

FNs Human Development Index forsøker å fange opp et bredere sett av levestandardsindikatorer. I tillegg til BNP per innbygger inngår forventet levealder, lese- og skrivekyndighet og utdanningsnivå. Ønsket om å gi et mer utfyllende mål på et lands velferd må avveies mot de måleproblemene det innebærer. BNP er det klart enklest tilgjenglige og mest brukte målet på levestandard. Internasjonale undersøkelser tyder samtidig på at det er en forholdsvis nær sammenheng mellom verdiskapingen i et land og andre indikatorer på levestandard og velferd.

faktorene bak økonomisk vekst og av hva slags tiltak som kan fremme en gunstig utvikling i norsk økonomi utover i dette århundret. Å bidra til en slik forståelse er formålet med dette kapitlet. Avsnitt 4.2 diskuterer kilder til økonomisk vekst med utgangspunkt i et såkalt vekstregnskap.

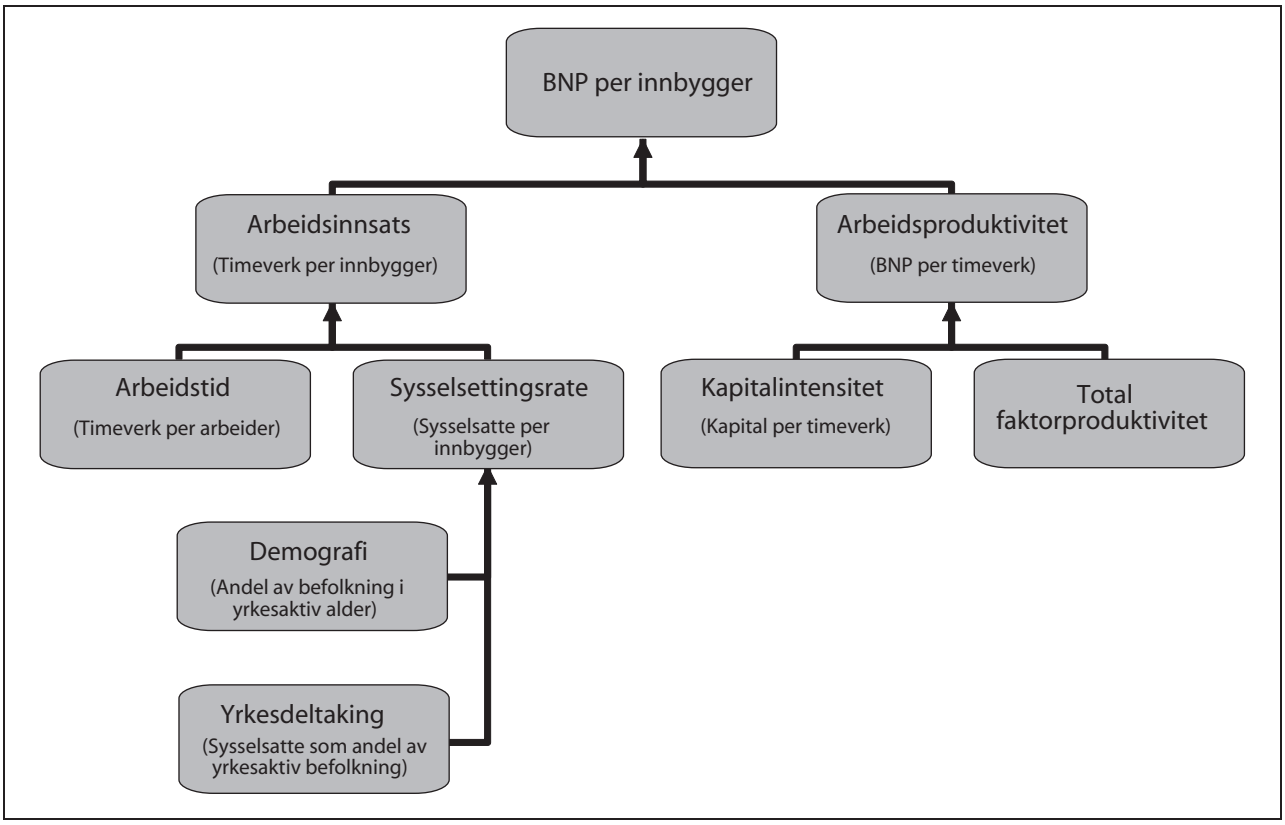
Vekstregnskapet knytter velstandsutviklingen til utviklingen i arbeidsinnsats og produktivitet. Arbeidsinnsats og produktivitet behandles nærmere henholdsvis i avsnitt 4.3 og 4.4. Avsnitt 4.5 diskuterer betydningen av naturressursene for konsum og inntekt.

4.2 Kilder til økonomisk vekst

Den høye velstanden i utviklede land er basert på en effektiv utnyttelse av ressursene gjennom arbeidsdeling og spesialisering. Produktivitetsvekst legger grunnlaget for høyere realinntekt uten at vi trenger å øke arbeidsinnsatsen. Økt reallønn gjør den enkeltes tid mer verd, dvs. at inntektstapet ved ikke å jobbe blir større. På den annen side vil inntektsøkningen gjøre at man får råd til å skaffe seg mer av de godene en setter pris på, f.eks. fritid. Data viser at nivået på arbeidsinnsatsen (timeverk per innbygger, se figur 4.2) ikke har endret seg mye fra 1970 til i dag, samtidig som produktivitetsvekst har bidratt til å tredoble gjennomsnittlig realinntekt.

Et *vekstregnskap* er et analytisk utgangspunkt for å forklare den økonomiske veksten, jf. figur 4.2. Ifølge vekstregnskapet kan kun en begrenset del av velstandsøkningen over tid føres tilbake til økt arbeidsinnsats eller mer realkapital. Den uforklarte velstandsveksten framkommer som en restfaktor i vekstregnskapet, og betegnes gjerne som total faktorproduktivitet (TFP). Slik faktorbruken måles i det norske nasjonalregnskapet, fanger veksten i TFP bl.a. opp gevinster av økt kompetanse hos de sysselsatte, bedre kvalitet på kapitalutstyret og at ressurser er blitt overflyttet fra lavproduktive til høyproduktive anvendelser. Veksten i TFP vil avhenge av forhold som utdanningsnivå, forskning og utvikling, innovasjon, økt internasjonal handel og konkurranse, samt institusjonelle og kulturelle forhold.

Sammenliknet med andre OECD-land har veksten i arbeidsproduktivitet (bruttoprodukt per timeverk) i Norge vært særlig høy siden starten av 1990-tallet, også når vi ser bort fra petroleumsvirksomheten. Den økte arbeidsproduktiviteten i denne perioden har hovedsakelig vært knyttet til økt total faktorproduktivitet, jf. tabell 4.1 og figur 4.3.



Figur 4.2 Dekomponering av BNP per innbygger

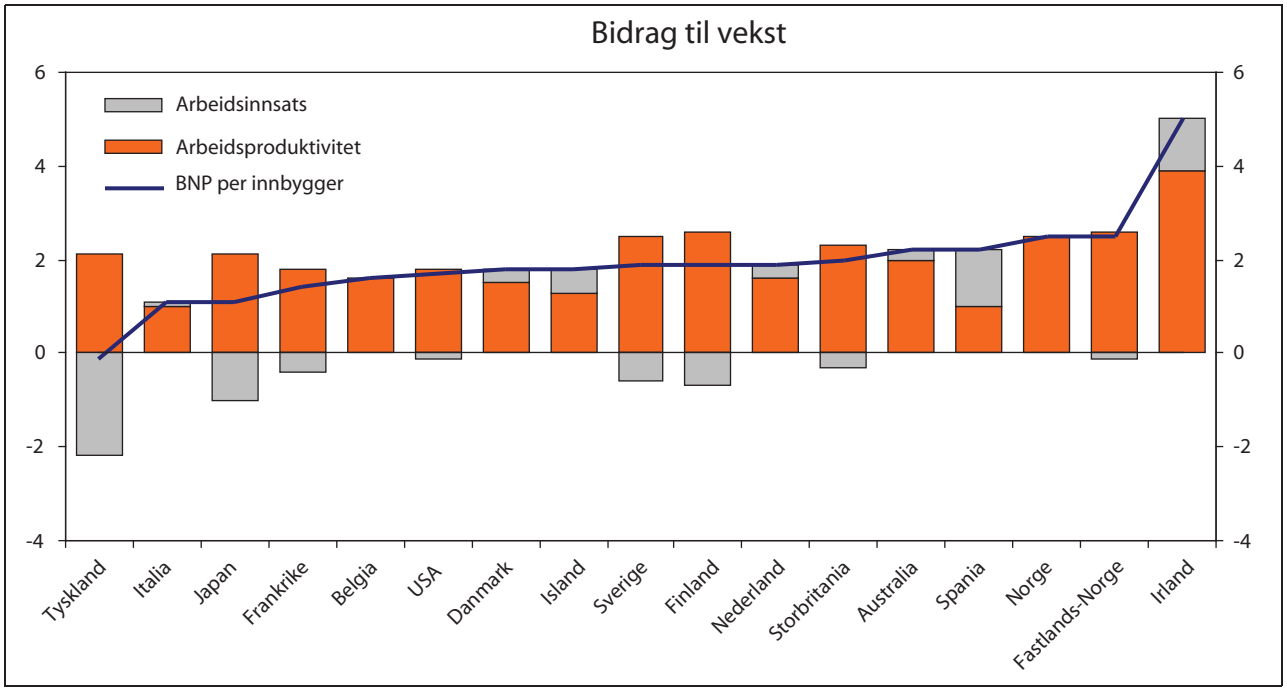
Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.1 Vekstregnskap for fastlandsnæringene i Norge.[1] Gjennomsnittlig årlig vekst (pst.) og bidrag til vekst (prosentpoeng). 1970-2007

	1970-2007	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2007
Bruttoprodukt per capita	**2,3**	**2,7**	**1,1**	**2,7**	**2,9**
Bidrag fra:					
Arbeidsproduktivitet[2]	**2,8**	**3,5**	**2,0**	**2,7**	**2,9**
Kapitalintensitet	0,8	1,3	0,9	0,2	0,6
Total faktorproduktivitet	2,0	2,2	1,1	2,5	2,3
Arbeidsinnsats	**-0,5**	**-0,9**	**-1,0**	**0,0**	**0,0**
Timeverk per arbeider	-0,6	-1,3	-0,4	-0,2	-0,5
Sysselsettingsrate	0,1	0,5	-0,5	0,2	0,5

1 Samlet utenom olje, utenriks sjøfart og offentlig sektor.
2 Bruttoprodukt per timeverk.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



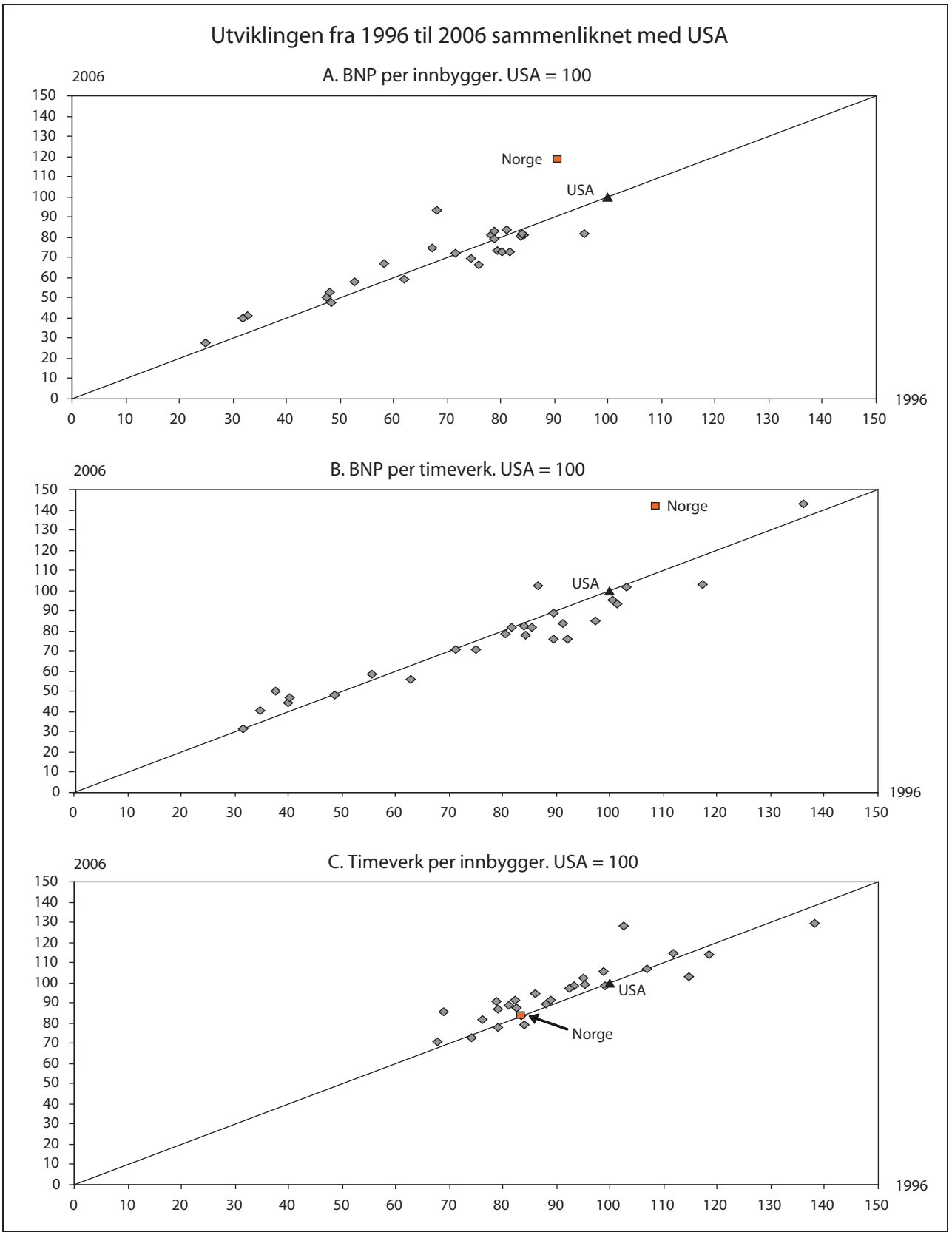
Figur 4.3 Bidrag til vekst i BNP per innbygger fra timeverksproduktivitet og arbeidsinnsats. Gjennomsnittlige vekstrater 1990-2006. Faste priser

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

Figur 4.4 illustrerer drivkreftene bak utviklingen i det relative velstandsnivået mellom USA og en gruppe vestlige land for perioden 1996-2006. Observasjoner som er under den diagonale 45-graderlinjen indikerer at gapet til USA var mindre i 1996 enn i 2006 og *vice versa*. Figur 4.4A viser at observasjonene er fordelt forholdsvis jevnt på oversiden og undersiden av den diagonale linjen. Dette antyder at i gjennomsnitt er det relative velstandsnivået mellom USA og gruppen med andre vestlige land om lag uendret over perioden 1996-2006.

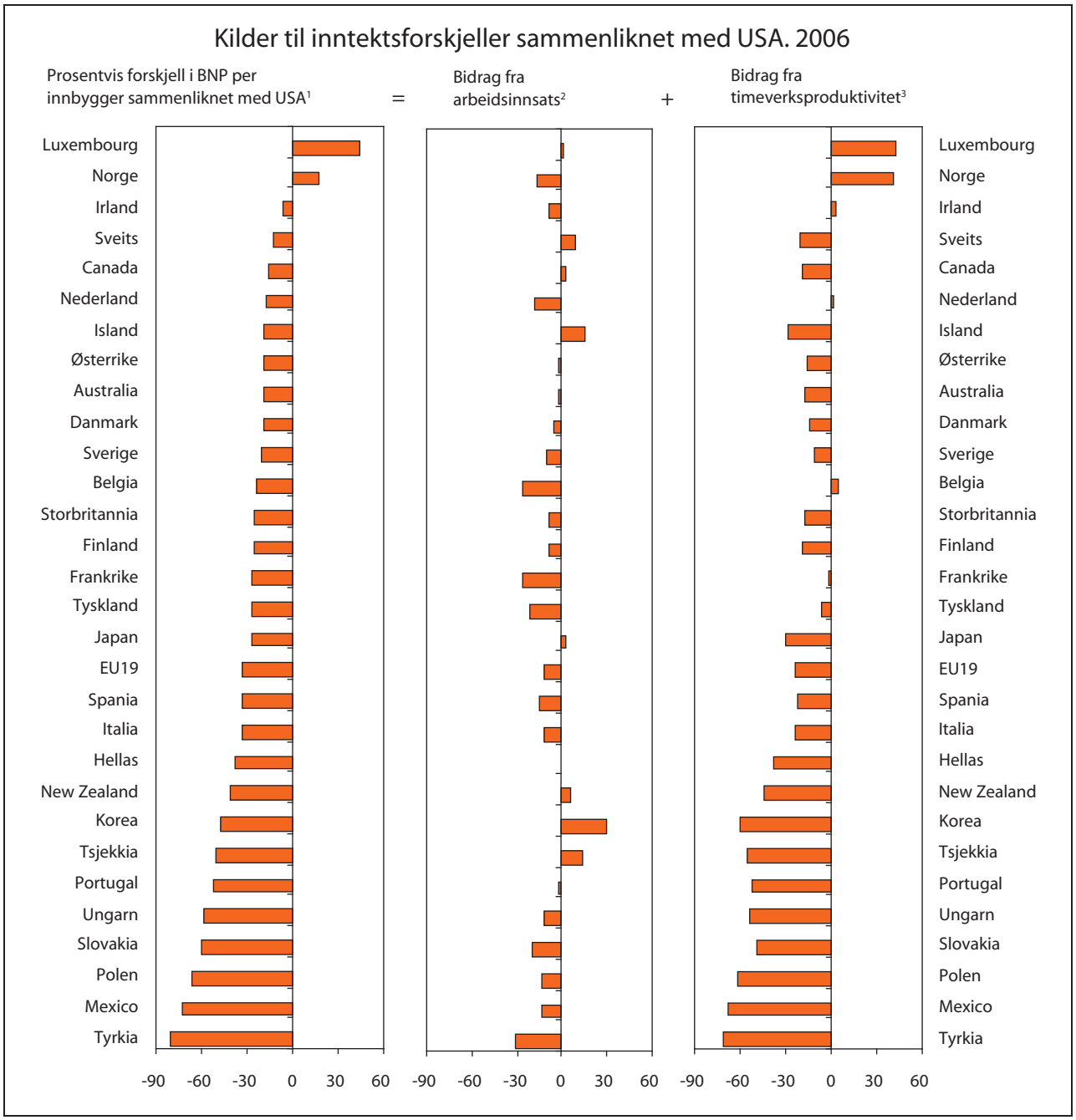
I motsetning til vekstregnskapet i tabell 4.1 og figur 4.3, som er basert på faste priser, ivaretar figur 4.4 også endringer i prisstrukturen basert på såkalt løpende kjøpekraftsjustering.[1] I tillegg til sterk produktivitetsvekst, må den relativt kraftige

1 Ved løpende kjøpekraftsjustering endres sammenliknings-året over tid. På den måten ivaretas endringer i prisstruktu-ren. Ved konstant kjøpekraftsparitet holdes basisåret fast.



Figur 4.4 Hovedkomponenter bak BNP per innbygger. Kjøpekraftsjustert, løpende priser

Kilder: OECD og Finansdepartementet.



Figur 4.5 Kilder til inntektsforskjeller sammenliknet med USA, 2006

[1] Basert på 2006 kjøpekraftspariteter.
[2] Arbeidsinnsats måles som timeverk per innbygger.
[3] Timeverksproduktivitet måles som BNP per timeverk.
Kilde: OECD.

økningen i Norges inntektsnivå de siste ti årene ses i sammenheng med petroleumsvirksomheten og den gunstige utviklingen i bytteforholdet overfor utlandet, dvs. forholdet mellom prisene på norske eksportvarer og prisene på importproduktene. Ellers viser figuren en relativt kraftig produktivitetsvekst i USA det siste tiåret sammenliknet med gruppen vestlige land (figur 4.4B), som er blitt motsvart av en relativt svak utvikling i arbeidsinnsatsen (figur 4.4C). Til tross for den relativt svake utviklingen i arbeidsinnsatsen i denne perioden, er nivået på arbeidsinnsatsen fortsatt en god del høyere i USA enn i andre land, jf. figur 4.5.

Som illustrert i tabell 4.1, har produktivitetsveksten i Norge variert mye siden 1970, og det er usikkert hvordan produktivitetsutviklingen vil bli

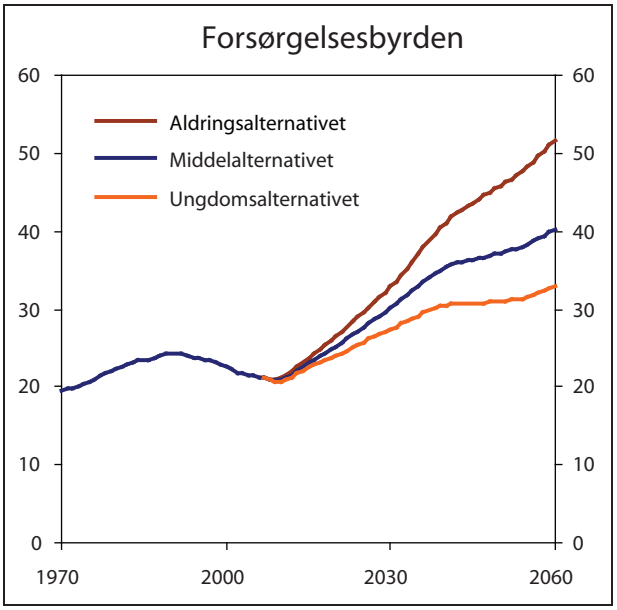
i årene framover. Det kan tenkes at vi etter hvert kommer på et produktivitetsnivå som gjør det mer krevende å opprettholde veksttakten. Det kan gå lenger mellom banebrytende teknologiske nyvinninger. På den annen side vil stadige forbedringer av eksisterende produkter og framvekst av nye produkter, nye og forbedrede produksjonsprosesser, nye organisasjonsformer samt tilgang til nye markeder, kunne bidra til fortsatt sterk produktivitetsvekst framover.

Bak utviklingen i arbeidsinnsats i Norge, målt som timeverk per innbygger, ligger to drivkrefter som trekker i hver sin retning: Antall sysselsatte som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder har økt, men gjennomsnittlig arbeidstid har falt. I tillegg har demografien gitt et gunstig, men relativt beskjedent, bidrag til arbeidsinnsatsen. Økningen i yrkesfrekvensen skyldes at kvinner og eldre i større grad enn tidligere tar del i, og står lenger i, det betalte arbeidslivet. Forholdsvis høy netto arbeidsinnvandring har også bidtatt til å øke yrkesfrekvensen de siste årene. Samtidig har kvinner og eldre gjerne lavere stillingsbrøk enn gjennomsnittet av de sysselsatte, noe som trekker ned gjennomsnittlig arbeidstid. Utviklingen kan bl.a. ses på bakgrunn av at samfunnet legger til rette for deltakelse i det betalte arbeidslivet, jf. avsnitt 4.3.2. Trekk i samfunnsutviklingen, bl.a. framveksten av tjenestesektoren og mer fleksible arbeidsformer, gjør trolig at det er blitt lettere å kombinere arbeid med andre forpliktelser eller behov.

Befolkningsframskrivinger fra Statistisk sentralbyrå viser at den norske befolkningen gradvis vil bli eldre i årene som kommer. Flere eldre betyr flere mennesker i aldersgrupper med lavere yrkesdeltaking og arbeidstid enn gjennomsnittet i arbeidsstyrken. Det innebærer i så fall svakere utvikling i arbeidsinnsatsen, såfremt ikke atferden blant eldre endres.

4.3 Arbeidsinnsats

I Norge og i de fleste andre industrialiserte land er oppgaver som tidligere ble utført i husholdningen, som eldreomorg og barnepass, i økende grad blitt et offentlig ansvar. Til gjengjeld kreves høy deltakelse i det betalte arbeidslivet for at staten skal kunne finansiere velferdsordningene. Yrkesdeltakelse er også den mest opplagte veien til høyere levestandard for den enkelte.



Figur 4.6 Befolkning 67 år eller eldre som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder (20-66 år). Prosent

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

4.3.1 Befolkningens størrelse og sammensetning

Befolkningens sammensetning har betydning for velstandsutviklingen målt som BNP per innbygger. *Forsørgelsesbyrden* kan beskrives som forholdet mellom antall personer i befolkningen utenfor yrkesaktiv alder og antall personer i befolkningen i yrkesaktiv alder (20-66 år). Økt forsørgelsesbyrde vil isolert sett innebære et lavere nivå på BNP per innbygger siden en lavere andel av befolkningen vil kunne bidra til inntektsgivende arbeid.

Med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger (se boks 4.2) viser figur 4.6 et *ungdomsalternativ* med forholdsvis høy fruktbarhet, lav vekst i levealderen og høy nettoinnvandring, et *aldringsalternativ* med forholdsvis lav fruktbarhet, høy vekst i levealderen og lav nettoinnvandring og et *middelvekstalternativ*. Fram til 2010 synker forsørgelsesbyrden som følge av små fødselskull på 1930-tallet. I perioden 2010-2060 vil andelen eldre i forhold til den yrkesaktive befolkningen øke gradvis i alle alternativene. I ungdomsalternativet vil antall personer som er 67 år eller eldre i 2060 tilsvare 33 pst. av antallet personer i yrkesaktiv alder, mens det i aldringsalternativet tilsvarer vel halvparten. Siden dette forholdstallet i dag er 21 pst., innebærer dette en kraftig økning i forsørgelsesbyrden.

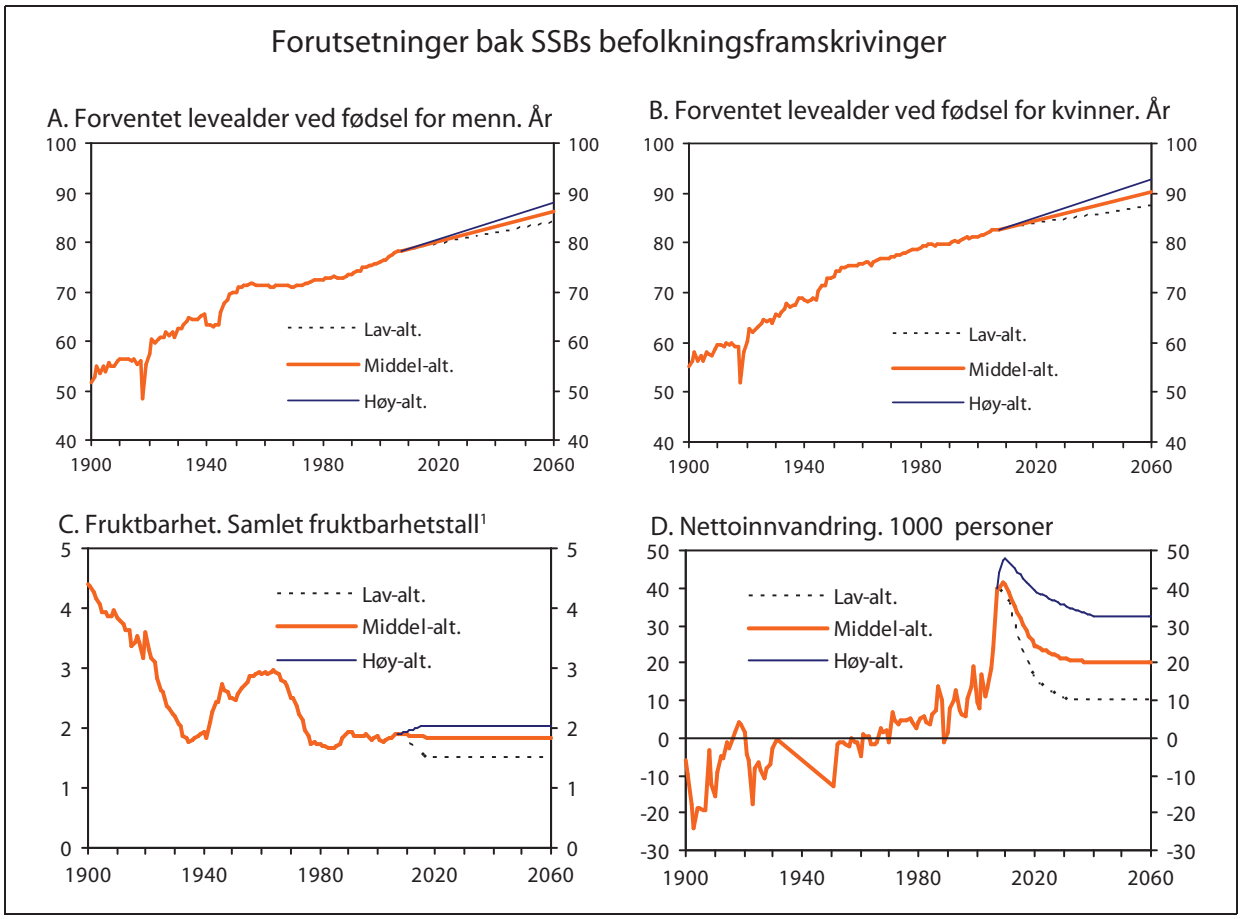
Boks 4.2 Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger bygger på forutsetninger om fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. På hver av disse tre områdene er det i denne meldingen lagt til grunn tre ulike alternativer: Et lavt anslag, et middels anslag eller et høyt anslag. I middelvekstalternativet fra siste framskriving i mai 2008 øker befolkningen fra 4,7 mill. i 2008 til 6,9 mill. i 2060.

Den viktigste faktoren bak den forventede befolkningsveksten er en antatt fortsatt stor *nettoinnvandring*. Av en samlet befolkningsvekst i middelvekstalternativet på 46 pst. fra 2007 til 2060 kan 40 prosentpoeng føres tilbake til nettoinnvandringen etter 2007. I middelvekstalternativet er det lagt til grunn en gradvis nedgang i nettoinnvandringen fra 41 500 i 2009 til om lag 26 000 i 2020 og videre til 20 000 fra og med 2040. Sammenliknet med forrige befolkningsframskriving er nettoinnvandringen kraftig oppjustert, i hovedsak fra EØS-området.

En viss ytterligere økning i *forventet levealder* ved fødsel bidrar også noe til befolkningsveksten fram mot 2060 i alle framskrivingsalternativene. Forventet levealder fra i dag til 2060 er i middelvekstalternativet antatt å øke med i 8,1 år for menn og 7,5 år for kvinner.

Et *samlet fruktbarhetstall* på 1,85 per kvinne bidrar i middelvekstalternativet isolert sett til befolkningsnedgang på lang sikt. I høyalternativet er det forutsatt et samlet fruktbarhetstall på 2,05, som er svært nær det fruktbarhetstallet som er nødvendig for på lang sikt å opprettholde befolkningen, uten netto innvandring eller økt levealder.



Figur 4.7 Forventet levealder, fruktbarhet og nettoinnvandring

[1] Det antallet barn som fødes av en kvinne hvis årets aldersspesifikke fruktbarhetsrater gjelder gjennom hele kvinnens fruktbare periode, og hun ikke dør i denne perioden.

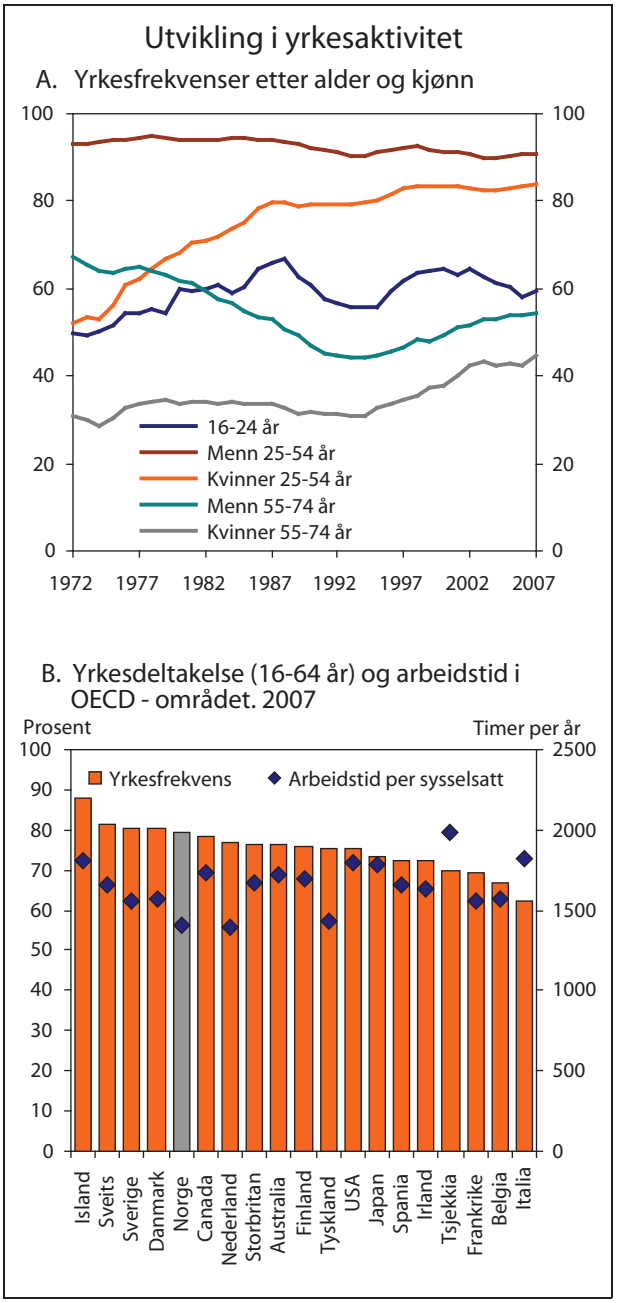
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I tillegg til økt forsørgelsesbyrde viser framskrivingene en forskyvning av alderssammensetningen innenfor befolkningen i arbeidsdyktig alder. Fallet i samlet fruktbarhetstall etter 1970 bidrar isolert sett til at andelen over 55 år øker markert. Dette bidrar til lavere arbeidsinnsats i årene framover siden yrkesfrekvensene og gjennomsnittlig arbeidstid er lavere i disse aldersgruppene.

4.3.2 Yrkesaktivitet og arbeidstid

Fritid er en sentral del av velferden, og det utføres mye viktig ubetalt arbeid. Selv om høy arbeidsinnsats er avgjørende for å kunne opprettholde gode velferdsordninger, er det ikke et mål i seg selv at alle skal delta mest mulig i det betalte arbeidslivet. Den økonomiske kostnaden ved å redusere arbeidstilbudet er imidlertid ofte mindre for den enkelte enn for samfunnet, siden deler av den enkeltes inntektstap ved lavere arbeidsinnsats motsvares av lavere skatter og gjerne høyere stønader. Hvis den enkelte stod overfor den fulle samfunnsøkonomiske kostnaden av en reduksjon i egen arbeidsinnsats, ville avveiingen mellom arbeidsinnsats og fritid blitt en annen.

Norge har i flere år kombinert forholdsvis høy fruktbarhet med høy kvinnelig yrkesaktivitet. Norge er blant landene i Europa med høyest fruktbarhet. Eksempelvis var fruktbarheten for kvinnekullet fra 1962 på 2,09 barn per kvinne, dvs. nær reproduksjonsnivået. Det samlede fruktbarhetstallet i 2007 er noe lavere (1,9 barn per kvinne), og dermed i underkant av det som er nødvendig for å opprettholde befolkningen uten netto innvandring eller økt levealder. Kombinasjonen av høy fruktbarhet og høy kvinnelig yrkesaktivitet sammenliknet med andre land kan forklares med at Norge gjennom mange år har ført en aktiv familie- og likestillingspolitikk. Gode ordninger for barnefamiliene som foreldrepermisjon, barnehager og fleksible arbeidstidsordninger legger til rette for at både kvinner og menn kan beholde tilknytningen til arbeidslivet når de får barn. Flere studier tyder på at dette kan være viktig for om unge mennesker velger å få barn.[2] Ordninger som tilrettelegger for at mødre kan være i jobb, har den gunstigste virkningen på fruktbarheten, men et nylig avsluttet forskningsprosjekt viser også en positiv sammenheng mellom fars bruk av fødselspermisjon og flere barnefødsler.[3]



Figur 4.8 Utvikling i yrkesaktivitet

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

Økt samlet yrkesdeltaking siden begynnelsen av 1970-tallet skyldes først og fremst kvinnenes inntog på arbeidsmarkedet. Kvinners yrkesdeltakelse har nærmet seg nivået for menn, jf. figur 4.8A. I tillegg har yrkesdeltakingen blant menn i alderen 55-74 år tatt seg opp siden 1990-tallet, etter en vedvarende nedgang fra starten av 1970-tallet. Yrkesdeltakingen blant kvinner i samme aldersgruppe har også tatt seg opp i denne perio-

[2] Ellingsæter, A.L. (2005): «Kjønnslikestilling - postindustrialismens krumtapp». I: Svendsen, L. Fr. H. (red.) *Arbeid. Teori og praksis.* Oslo: Næringslivets Hovedorganisasjon.

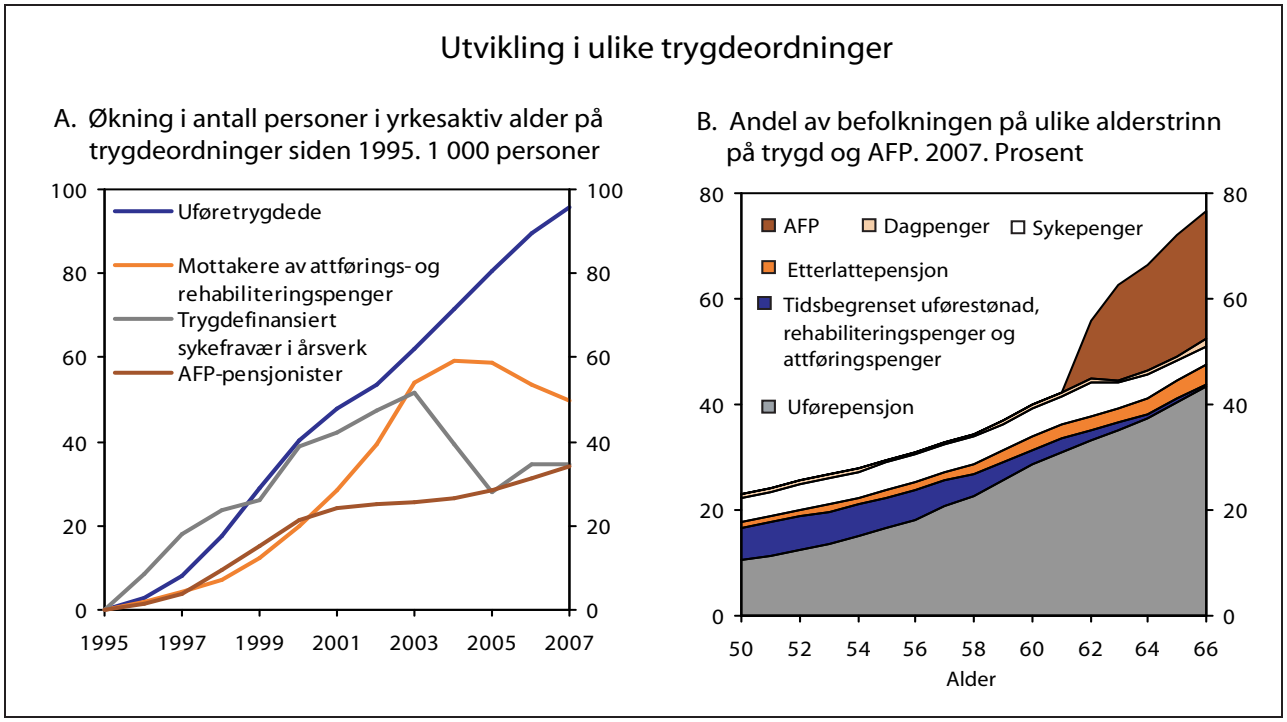
[3] Lappegård, Trude (2008): «Har foreldres bruk av fødselspermisjon og kontantstøtte betydning for videre barnefødsler?» (Kjønnsforskningsprogrammet/Norges forskningsråd).

den, etter å ha ligget forholdsvis flatt på et lavt nivå siden 1970-tallet. Nedgangen fram til 1990-tallet for menn må ses i sammenheng med at pensjonsalderen i folketrygden ble senket fra 70 til 67 år i 1973, innføringen av AFP-ordningen på slutten av 1980-tallet og en økning i uførepensjonister. Antallet uføre- og AFP-pensjonister har økt også blant kvinner, men dette er mer enn oppveid av at nye årskull i denne aldersgruppen har hatt en sterkere arbeidsmarkedstilknytning enn dem som pensjoneres. Oppgangen i yrkesaktivitet for både kvinner og menn de siste 10-15 årene kan bl.a. knyttes til at den sterke økonomiske veksten har mobilisert flere eldre til arbeidslivet. Tilrettelegging på arbeidsplassen og lengre ferie for eldre arbeidstakere bidrar til et inkluderende arbeidsliv.

Sammenliknet med andre OECD-land har Norge høy yrkesdeltakelse, men lav gjennomsnittlig arbeidstid, jf. figur 4.8B. Den relativt høye yrkesdeltakelsen i Norge skyldes først og fremst at eldre og kvinner i større grad deltar i arbeidslivet enn i andre land. Den relativt lave gjennomsnittlige arbeidstiden må ses i sammenheng med at disse gruppene i større grad arbeider deltid. Norge har høy deltidsandel sammenliknet med de fleste andre europeiske land. Deltidsandelen økte på 1970-tallet da et økende antall kvinner ble yrkesaktive. I dag arbeider om lag 43 pst. av de sysselsatte kvinnene deltid. Til sammenligning er deltidsandelen for menn 13 pst. Det er nærliggende å knytte omfanget av deltid til at økt velferd i noen grad blir tatt ut i form av godt utbygde permisjons- og ferieordninger og kortere normalarbeidstid. Trygdeordningene spiller også inn. Om lag en femdel av befolkningen i yrkesaktiv alder er på ulike helserelaterte ordninger eller AFP. Spesielt er sykefraværet og andelen uføretrygdede høyere i Norge enn i de fleste andre OECD-landene. I 2007 mottok mer enn tre av fire 66-åringer en pensjons- eller trygdeytelse, jf. figur 4.9. Gode trygdeordninger legger samtidig til rette for yrkesdeltakelse for grupper som ellers ville stått utenfor arbeidslivet.

Ifølge Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) var andelen sysselsatte blant funksjonshemmede drøyt 45 pst. i 2. kvartal 2008, mens sysselsettingen i hele befolkningen mellom 16 og 66 år var på nesten 77 pst. Av de vel 300 000 ikke-sysselsatte funksjonshemmede blir nær 3 pst. klassifisert som arbeidsledige basert på kriteriene om aktiv søking og tilgjengelighet for arbeidsmarkedet. Til sammenlikning er AKU-ledigheten blant funksjonsfriske 2½ pst. Samtidig viser undersøkelsen at en stor del av de ikke-sysselsatte ønsker inntektsgivende arbeid selv om de ikke er aktivt søkende. Dette kan tyde på at det finnes et potensial for økt sysselsetting blant funksjonshemmede dersom forholdene legges til rette for det.

Forskning viser at forskjeller i yrkesaktivitet mellom funksjonshemmede og ikke-funksjons-



Figur 4.9 Utviklingen i trygdeordninger

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Finansdepartementet.

hemmede ikke utelukkende kan forklares med ulikheter i utdanningsnivå. Både manglende sosiale nettverk, fysisk utilgjengelighet og diskriminering kan ha betydning. Personer med nedsatt funksjonsevne har for første gang fått lovvern mot diskriminering gjennom diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, som trer i kraft 1. januar 2009. Loven skal gjelde på alle samfunnsområder, også i arbeidslivet.

Utviklingen i arbeidsinnsats framover avhenger av flere forhold. Som omtalt, vil aldringen av befolkningen isolert sett få negative konsekvenser for yrkesdeltaking og gjennomsnittlig arbeidstid. For å motvirke konsekvensen av den forventede demografiske utviklingen må det tas sikte på å endre atferdsmønsteret blant eldre. Selv om yrkesdeltakelsen allerede er høy i internasjonal målestokk, kan et stort antall utenfor arbeidslivet på helserelaterte ytelser og AFP tyde på at det er et potensial for å øke den ytterligere, jf. figur 4.9B. Det er også et hovedmål med pensjonsreformen å gjøre det mer attraktivt å kombinere arbeid med pensjon. Det vil kunne føre til at flere står lengre i jobb og vil dermed kunne gi en høyere yrkesdeltaking blant eldre. Pensjonsreformen er nærmere omtalt i boks 4.3. Samtidig vil økt yrkesdeltakelse blant eldre trolig gå sammen med lavere stillingsbrøk, f.eks. hvis denne gruppen arbeidstakere ønsker å trappe ned mot pensjonstilværelsen. En vellykket mobilisering av eldre arbeidstakere kan i tillegg innebære at nye grupper eldre velger å arbeide lengre, og disse kan ha en lavere gjennomsnittlig arbeidstid enn arbeidsstyrken for øvrig.

Økt utdanningsnivå blant kvinner og endrede normer for omsorgs- og husarbeid kan bidra til større fulltidsandel blant kvinner og dermed økt gjennomsnittlig arbeidstid. Kvinner er i dag i flertall blant studentene på universitetene og høyskolene. Blant sysselsatte er det en noe høyere andel av kvinnene som har høyere utdanning (på universitets- og høyskolenivå), men andelen med lang høyere utdanning (fire år eller mer etter videregående skole) er nesten dobbelt så høy blant menn som blant kvinner. Foreldrepermisjon, barnehager og fleksible arbeidstidsordninger trekker også i retning av økt yrkesdeltakelse. Kvinner har økt sin arbeidstid siden 1990. Samtidig ligger det an til stor etterspørsel i kvinnedominerte næringer, som i servicenæringene og ikke minst i helse- og omsorgssektoren. Blant kvinner i aldersgruppen 30 til 64 år økte andelen på heltid med vel 11 prosentpoeng fra 1990 til 2007.

4.4 Produktivitetsvekst

Produktivitetsvekst legger grunnlaget for høyere verdiskaping og er helt avgjørende for økt levestandard over tid. Som skissert i vekstregnskapet i avsnitt 4.2, betinger en varig vekst i levestandarden at vi klarer å få mer verdiskaping ut av en gitt mengde av arbeidskraft og realkapital. Dette oppnås bl.a. gjennom innovasjon og bedre utstyr, økt kompetanse i arbeidsstokken og smartere produksjonsprosesser – oppsummert i begrepet total faktorproduktivitet (TFP).

Viktige faktorer bak utviklingen i TFP er forhold som konkurranse, utdanning, forskning og utvikling, infrastruktur, bruk av IKT, handel med andre land og velfungerende juridiske og finansielle institusjoner. Utformingen av velferdsstaten kan også virke inn på verdiskapingen. Gode inntektssikringsordninger i Norge understøtter mobiliteten i arbeidsmarkedet, fordi de reduserer de økonomiske konsekvensene for den enkelte arbeidstaker av tap av inntekt ved arbeidsledighet. Små lønnsforskjeller kan også legge til rette for omstillinger og økt produktivitet. Liten lønnsspredning gjør det lønnsomt å investere i prosjekter med høy produktivitet og lønnsevne, mens lavproduktive virksomheter som ikke er i stand til å betale alminnelig lønn, blir faset ut.

Bruk av IKT gir mulighet for å produsere nye og bedre produkter og tjenester. Eksempler er innføring av elektroniske tjenester i varehandel, bank- og forsikringssektoren og en mer effektiv og bedre offentlig tjenesteproduksjon. Bruk av IKT kan også bidra til at både kapital og arbeidskraft blir bedre utnyttet ved endringer i forretningsmodeller, organisasjoner og informasjonsflyt. Det kan også tenkes at IKT gir positive indirekte virkninger. Et eksempel kan være at hver enkelt aktør bidrar til et felles IKT-nettverk som forenkler kontakten og bedrer samarbeidet med andre aktører.

Nyere studier antyder at produktiviteten på virksomhetsnivå øker dersom satsingen på IKT går sammen med andre investeringer. En analyse av OECD[4] tyder på at for hver krone virksomheter investerer i IKT-løsninger, kreves gjerne ytterligere investeringer i størrelsesorden 8-9 kroner i organisasjonsutvikling og omlegging av arbeidsrutiner. Dette gjelder f.eks. investeringer som er rettet mot utvikling av nye arbeidsmetoder. Tilgang på høyt kvalifisert arbeidskraft synes å være

[4] OECD (2003): *ICT and Economic Growth – Evidence from OECD Countries, Industries and Firms.* Paris.

Boks 4.3 Sysselsettingseffekter av pensjonsreformen

Pensjonsreformen tok utgangspunkt i behovet for å styrke finansieringen av folketrygden ved å begrense veksten i utgiftene og samtidig øke arbeidstilbudet og verdiskapingen i økonomien.

Bidragsraten tilsvarer den skattesatsen som er nødvendig for å finansiere utbetalingene av alderspensjon i folketrygden dersom finansieringsbyrden utelukkende legges på arbeids- og pensjonsinntekter i samme år. Gitt en videreføring av dagens system anslås bidragsraten å øke fra 11 pst. i 2006 til 21 pst. i 2050. Ifølge Statistisk sentralbyrå vil Regjeringens forslag til pensjonsreform medføre en bidragsrate i 2050 på om lag 16½ pst.

Flere aspekter ved pensjonsreformen sikter mot å øke arbeidstilbudet, både over den yrkesaktive perioden og gjennom utsatt pensjonering. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste effektene og anslagene fra Statistisk sentralbyrå[1] er derfor forbundet med usikkerhet:

- *Pensjonsreformen innebærer en tettere kobling mellom inntekt og pensjonsopptjening.* Dette kommer av at opptjeningsprosenten for inntektsavhengig pensjon økes, og opptjeningen av pensjonsrettigheter vil skje fra første krone i arbeidsinntekt. Opp til 7,1G gis full opptjening, mens det i dag gis full opptjening for inntekter mellom 1 og 6G og 1/3 opptjening videre opp til 12G. I tillegg innbærer reformen at man vil kunne tjene opp pensjon i alle arbeidsår, mot maksimalt 40 år i dag, og besteårsregelen erstattes av en alleårsregel. Statistisk sentralbyrå argumenterer for at dette isolert sett vil bidra til å øke arbeidstilbudet med 2,5 pst. i 2050 sammenliknet med en videreføring av dagens system. Økningen skyldes både at de som er i arbeid øker sin gjennomsnittlige arbeidstid, og økt yrkesaktivitet blant dem som har stått utenfor arbeidslivet.
- *Pensjonsreformen gir incentiver til å stå lenger i arbeid.* Innføringen av fleksibel pensjonering basert på nøytral justering av årlig pensjonsytelse styrker incentivene til å stå lenger i arbeid. Muligheten til å kombinere arbeid og pensjon uten avkorting i pensjon vil ytterligere stimulere sysselsettingseffekten. Statistisk sentralbyrå argumenterer for at pensjoneringstidspunktet på kort sikt i gjennomsnitt vil bli utsatt med 0,6 år for yrkesaktive. Innføring av levealdersjustering i det nye pensjonssystemet innebærer at delingstallet som brukes til å regne ut totale pensjonsytelser, avhenger av gjennomsnittlig levealder ved pensjoneringstidspunktet. Effekten av pensjonsreformen på avgangsalderen vil dermed trolig forsterkes etter hvert som levealderen øker. Med den anslåtte veksten i levealder fram til 2050 anslår Statistisk sentralbyrå at avgangsalderen sammenliknet med dagens system blir utsatt med 2,6 år. Da er også effekten på kort sikt av reformen medregnet. Til sammen anslås endringer i pensjoneringsatferd å føre til at arbeidstilbudet isolert sett øker med 5,9 pst. sammenliknet med en videreføring av dagens system.

Samlet anslår Statistisk sentralbyrå at pensjonsreformen vil medføre 230 000 flere sysselsatte i 2050 sammenliknet med en videreføring av dagens pensjonssystem. I tillegg anslås en økning i antall timeverk per sysselsatt. Totalt sett anslås dermed antallet utførte timeverk i 2050 å bli om lag 8,5 pst. høyere enn med dagens pensjonssystem.

Ved å redusere bidragsraten og bidra til høyere sysselsetting vil pensjonsreformen frigi offentlige midler som enten kan brukes på andre formål eller til å senke skattenivået. Dette vil kunne føre til ytterligere positive virkninger på arbeidstilbudet[2] og offentlige finanser, jf. nærmere omtale i avsnitt 7.4.1.

[1] Fredriksen, D., T. Gunnes og N. M. Stølen (2008), «Oppdaterte framskrivinger av arbeidsstyrke, pensjonsutgifter og finansieringsbyrde». *Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser 4/2008*, med senere oppdateringer.

[2] Holmøy E. og K. Stensnes (2008), "Will the Norwegian pensjon reform reach its goals? An integrated micro-macro assessment". *Statistisk sentralbyrå, DP557.*

en forutsetning for en vellykket anvendelse av IKT, men også evnen til nyskaping og til å tilpasse seg endret etterspørsel har betydning. Det synes også å være en positiv sammenheng mellom bruk av IKT og arbeidsproduktivitet i norsk næringsliv.[5] Resultatene viser også at det generelt forekommer positive samspilleffekter mellom IKT-bruk og bruk av ansatte med høy utdanning. Betydningen av teknologi og kunnskaper diskuteres videre i avsnittene 4.4.3-4.4.5.

4.4.1 Finansmarkedene, sparing og økonomisk vekst

Deltakelse i de internasjonale finansmarkedene er viktig for investeringer og verdiskaping. Det gir muligheten til å separere forbruk og inntekt og således jevne ut konsum og investeringer over tid. For Norge brukes Statens pensjonsfond – Utland til å skille innenlandsk forbruk fra de løpende inntektene fra petroleumsvirksomheten.

Gjennom EØS-avtalen og andre internasjonale overenskomster er Norge en del av et felles finansmarked, som omfatter de fleste landene i den industrialiserte verden. Nedbygging av reguleringene i valuta- og finansmarkedene, utviklingen av nye finansielle instrumenter og framvekst av moderne informasjonsteknologi har bidratt til gradvis å lette transaksjonene mellom deltakerne i dette markedet. Utviklingen i kapitalkostnadene for norsk næringsliv er dermed blitt nært knyttet til utviklingen i internasjonale finansmarkeder. Samtidig kan norske sparere i prinsippet få samme realavkastning på sine midler som sparere i andre land, uavhengig av det løpende omfanget av real investeringer i norsk økonomi. Analyser fra bl.a. OECD[6] underbygger en positiv sammenheng mellom velutviklede finansmarkeder og økonomisk vekst.

Godt fungerende kapitalmarkeder kan bidra til økonomisk vekst fordi de reduserer kostnadene ved å knytte forbindelse mellom sparere og investorer. Dermed kan de både bidra til et høyere investeringsnivå og til at investeringene kanaliseres til prosjekter med høy avkastning. På den annen side har utviklingen den siste tiden vist at dårlig fungerende kapitalmarkeder kan få alvorlige konsekvenser for finanssektoren i første omgang, men også for realøkonomien dersom det blir vanskeligere for bedrifter og husholdninger å få tilgang på kreditt. En konklusjon synes å være at mer internasjonale finansmarknader gir grunnlag for økt vekst og verdiskaping, men gjør oss samtidig mer sårbar for den økonomiske utviklingen i andre land. Problemstillinger knyttet til den internasjonale finanskrisen er nærmere drøftet i kapittel 2 og 8.

4.4.2 Institusjoner og det offentliges rolle

I den omfattende litteraturen som finnes om økonomisk vekst, trekkes åpne beslutningsprosesser og institusjoner som reduserer transaksjonskostnader fram som helt grunnleggende faktorer bak utviklingen i et lands levestandard over tid. Institusjoner omfatter både offentlige myndigheter og private organisasjoner i vid forstand, herunder presse og organisasjoner i arbeidslivet. Et velfungerende rettsvesen som beskytter eiendomsrett og understøtter private kontrakter, og institusjoner for løsning av konflikter, utstedelse av betalingsmidler og regulering av finansielle forhold og økonomiske transaksjoner, er viktige forutsetninger for investeringer og oppstart av bedrifter. Incentivene til entreprenørskap påvirkes også av administrative prosedyrer, bl.a. mengden av skjemaer og tillatelser som er nødvendig for å starte en virksomhet. I samfunn der myndighetene lett lar seg påvirke av lobbygrupper og særinteresser, kan det for mange være mer lønnsomt å søke særskilte fordeler enn å delta i ordinær produksjon. Videre vil stor usikkerhet om håndheving eller endringer i regelverk og skattesystem innebære kostnader både for den enkelte og for samfunnet.

Norge har som andre nordiske land bygget ut et omfattende offentlig finansiert sikkerhetsnett. En slik samfunnsorganisering forutsetter høy deltakelse i arbeidslivet. Norges forholdsvis høye skattenivå går sammen med en yrkesdeltakelse som er blant de høyeste i OECD-området. Det er et samspill mellom utviklingen av velferdsordninger og sysselsetting og vekst. Et godt utbygd helse- og omsorgstilbud og barnehagetilbud muliggjør høye yrkesfrekvenser. Høyere utdanning og forskning påvirker produktiviteten. Samtidig påvirker beskatning og inntektssikringsordninger incentivene til å arbeide. Skal en opprettholde høy sysselsetting og sikre bærekraftige offentlige finanser, må en finne en balanse mellom disse hensynene. Disse samspilleffektene er nærmere drøftet i kapittel 9.

Et relativt beskjedent antall studier med til dels store metodiske svakheter gir et sammensatt

[5] Rybalka, M. (2008): «Hvor viktig er IKT for utviklingen i næringslivet: produktivitetsanalyse». I *Økonomiske analyser 5/2008* (Statistisk sentralbyrå). Oslo.

[6] Se f.eks. OECD (2003): *The Sources of Economic Growth in OECD Countries.* Paris.

bilde av tjenestekvalitet og effektivitet i norsk offentlig sektor. På den ene siden skårer norsk forvaltning relativt høyt i spørreundersøkelser i næringslivet. Indikatorer for hvor enkelt det er for virksomheter å forholde seg til regelverk og offentlig forvaltning viser at Norge er på nivå med Finland, og at bare Danmark kommer bedre ut blant de 12 landene som er undersøkt. Skatteadministrasjonen trekkes fram som et eksempel der Norge er svært effektiv i internasjonal sammenheng. Internasjonale sammenlikninger tyder også på at Norge har et godt tilbud av helsetjenester. På den annen side er resultatene innen grunnutdanningen svakere enn OECD-gjennomsnittet, jf. avsnitt 4.4.3. Norge bruker gjennomgående mye ressurser i offentlig tjenesteyting sammenliknet med andre land. Dette er særlig tilfelle innen helsesektoren og grunnutdanning. Studiene indikerer dermed et potensial for å forbedre kostnadseffektiviteten, jf. kapittel 5.

Store svingninger i sysselsetting og arbeidsledighet svekker grunnlaget for vekst og verdiskaping over tid. De forskjellige delene av den økonomiske politikken i Norge er utformet slik at de i fellesskap skal legge til rette for en stabil økonomisk utvikling. Ansvarlige lønnsoppgjør mellom partene i arbeidslivet, en forsvarlig finans- og pengepolitikk der hovedhensynet er stabilitet både på kort og lang sikt, og tiltak som sikrer vekstevnen i økonomien framover, legger sammen til rette for en gunstig utvikling i økonomien.

4.4.3 Humankapital

Humankapital betegner summen av kunnskap, produktive egenskaper og tekniske ferdigheter i arbeidsstyrken. For å måle humankapitalen i samfunnet er det vanlig å se på arbeidskraftens utdanningsnivå og arbeidserfaring. Utdanning er nødvendig både for å kunne dra nytte av eksisterende teknologi og for å skape teknologiske nyvinninger. I tillegg viser studier at jo mer man lærer i det formelle utdanningssystemet, desto mer blir man i stand til å lære i arbeidslivet. En godt utdannet befolkning er dermed svært viktig for næringslivets evne til å hevde seg i den globale konkurransen. For den enkelte gir gode kvalifikasjoner større sannsynlighet for en godt betalt jobb, som han eller hun trives med.

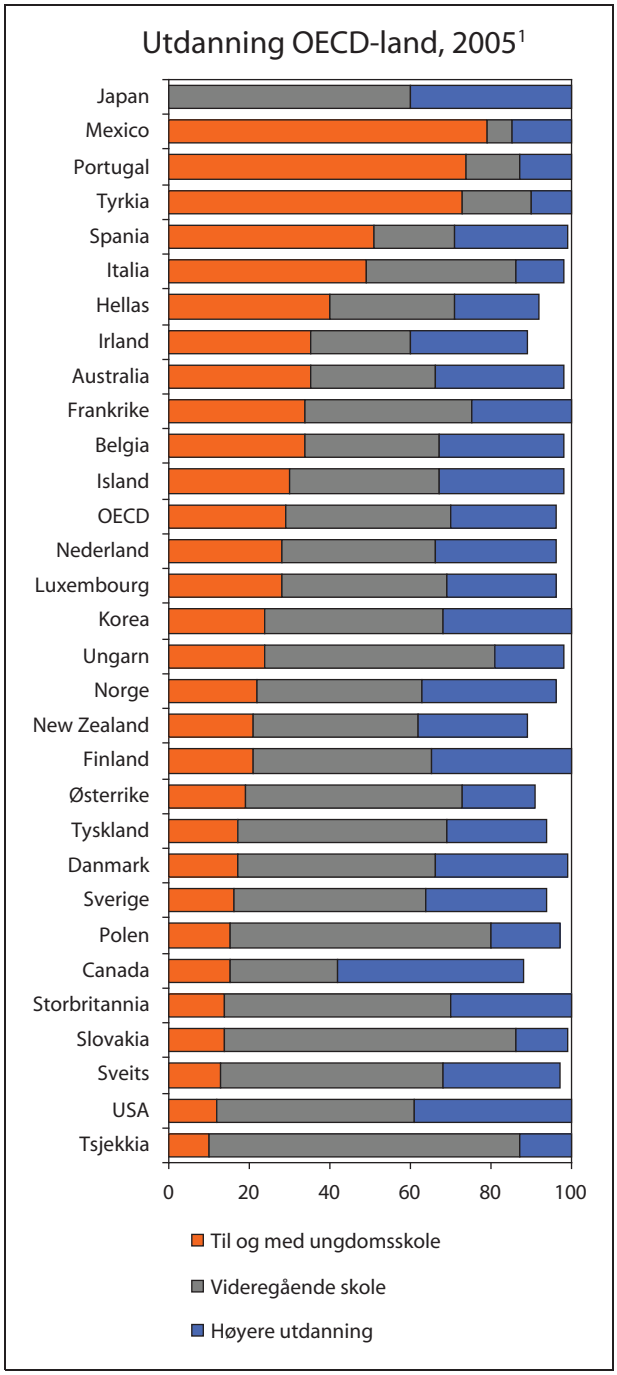
Fordi økt kunnskap gir utbytte også for andre enn de som har investert i den, er den samfunnsøkonomiske avkastningen av utdanning stort sett høy. I mange OECD-land bidrar det offentlige til å finansiere utdanning. Det offentliges rolle i grunnutdanningen er lite omdiskutert. Grunnleggende kunnskaper i befolkningen gir et fundament både for økonomisk vekst og for at enkeltpersoner skal kunne delta i samfunnslivet. Den privatøkonomiske avkastningen for den enkelte student er betydelig i mange land. Offentlig produksjon eller finansiering legger til rette for at alle har finansiell mulighet til å ta høyere utdanning, jf. avsnitt 5.2.4.

Norge har en høyt utdannet befolkning. I befolkningen fra 25 til 64 år er gjennomsnittlig antall års utdanning om lag 14 år, to år mer enn gjennomsnittet for OECD-landene. Én av tre voksne har utdannelse utover videregående skole, sammenliknet med én av fire som gjennomsnittet for OECD, jf. figur 4.10. Sammenliknet med andre land trekkes gjennomsnittet i Norge opp av et forholdsvis høyt utdanningsnivå blant de eldste aldersgruppene, men som i andre land er eldre i gjennomsnitt lavere utdannet enn yngre. Norge er også et av landene der forskjellene i utdanningsnivå mellom kjønnene er minst.

Internasjonale kunnskapsprøver som PISA-undersøkelsene viser imidlertid at norske elever presterer under OECD-gjennomsnittet i samtlige fag som prøves, og at resultatene er forverret fra 2000 til 2006. I OECDs siste økonomiske landrapport om Norge fra 2008 pekes det på to mulige forklaringer på hvorfor norske elever gjør det svakt på kunnskapsprøver, samtidig som det generelle utdanningsnivået i den norske befolkningen er høy. Den ene er at PISA-undersøkelsene ikke fanger opp ferdigheter som senere vil hjelpe elevene å tilegne seg bedre kunnskaper. Den andre tolkningen er at kunnskapsnivået i Norge er i ferd med å svekkes sammenlignet med andre land.

En annen utfordring er knyttet til at enkelte elever avbryter videregående opplæring uten å oppnå fagbrev eller studiekompetanse. Dette er kostbart både for samfunnet og for den enkelte, fordi det trolig bidrar til at mange unge ikke oppnår tilstrekkelig kompetanse til å fungere tilfredsstillende i et stadig mer krevende arbeidsmarked. OECD[7] peker på at antallet som avbryter utdanningen kan reduseres gjennom tidlig kartlegging og oppfølging av elever som har vanskeligheter med å følge vanlig undervisning, og ved å sikre et fleksibelt og godt utbygd tilbud av yrkesfaglig utdanning. Systemet blir mer fleksibelt dersom elevene i større grad kan bygge videre på tidligere avsluttede deler av den yrkesfaglige utdanningen. Dermed

[7] OECD (2008): *Jobs for youth, Norway*. Paris.



Figur 4.10 Utdanning i den voksne befolkningen (25-64 år). OECD land, 2005

[1] Fordeling av befolkningen i alderen 25 år til 64 år etter høyeste oppnådde utdannelse. Kategorien «minst ungdomsskole» inkluderer både barneskolen og ungdomsskolen. Kategorien "post secondary, non-tertiary education" (etter videregående, ikke høyere utdanning) er ikke inkludert i figuren. Søylene summerer seg derfor ikke alltid til hundre.

Kilde: OECD.

vil man forhindre at elever ikke fullfører fordi lengden på utdanningen blir avskrekkende lang.

Betydningen av *ulike* typer utdanning for økonomisk vekst er i liten grad belyst gjennom empirisk forskning. Tekniske og naturvitenskaplige felt trekkes imidlertid ofte fram som fagområder med særlig høy nytteverdi for å utvikle teknologiske nyvinninger. Tall fra OECD viser at andelen av befolkningen med høyere utdanning innenfor realfaglige studieretninger i Norge er blant de laveste i internasjonal sammenheng. I tillegg er Norge et av OECD-landene med lavest vekst i antall studenter som tar avsluttende eksamen innenfor naturvitenskaplige studier og et av få OECD-land som for tiden opplever en nedgang i antall ingeniørstudenter. Spesielt bekymringsverdig med tanke på å snu denne utviklingen er det at rekrutteringen av realister til undervisning i videregående opplæring er svak. I videregående skole er gjennomsnittsalderen for realfagslærere over 50 år.[8] Dette kan tilsi at vi står foran en spesiell utfordring med hensyn til å forbedre realfagkunnskapene i befolkningen.

Høy verdiskaping forutsetter en omstillingsdyktig arbeidsstyrke. Dette, i kombinasjon med den demografiske utviklingen som medfører stadig flere eldre arbeidstakere, forsterker behovet for kontinuerlig kompetanseutvikling i arbeidslivet. Personer som har vært i arbeidsmarkedet en stund, trenger påfyll av kompetanse for å kunne løse nye arbeidsoppgaver og for å løse de samme oppgavene de hadde tidligere på nye og bedre måter. Såkalt livslang læring kan foregå både gjennom uformelle læringsformer på arbeidsplasser og gjennom bruk av eksterne tilbydere. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser en noe fallende trend for deltakelse og investeringer i etter- og videreutdanning siden innsamlingen av data startet i 2003. Det er ikke klart hva som er årsakene til denne reduksjonen. Det er mulig at de siste årenes høykonjunktur med tilhørende stramt arbeidsmarked har ført til at bedrifter og ansatte ikke har prioritert å delta i læringsaktiviteter.

4.4.4 Produktmarkedet og konkurranse

Velfungerende markeder for varer og tjenester er avgjørende for at vi skal få mest mulig igjen for arbeidsinnsats og annen ressursbruk. Det krever både virksom konkurranse og offentlig styring. Virksom konkurranse i produktmarkedene bidrar til mindre sløsing med knappe ressurser ved at det blir vanskeligere å velte kostnader over på kundene, bl.a. fordi andre bedrifter kan komme inn og tilby et billigere eller bedre produkt. Kon-

[8] Terje Næss (2002): «Realfagslærere i skolen. Rekruttering, beholdning og avgang». *NTNU Skriftserie nr. 5, 2002.*

kurranse oppmuntrer på denne måten til økt effektivitet og kvalitetsforbedring i bedriften og dermed til økt innovasjon og omstilling, som gjerne resulterer i økt produktivitet. Næringspolitikken har de siste tiårene i økende grad blitt rettet inn mot å fremme innovasjon og produktivitetsvekst ved at det legges større vekt på en effektiv konkurransepolitikk og på stimulering av forskning og utvikling (FoU). Gjeldende konkurranselov, som trådte i kraft i 2004, forbyr konkurransebegrensende samarbeid mellom foretak og utnyttelse av dominerende stilling. Den nye loven styrket i tillegg konkurransemyndighetenes mulighet til å avdekke og sanksjonere mot konkurransebegrensende atferd.

Svak konkurranse kan få særlig negative konsekvenser for vekstevnen i en tid der teknologisk innovasjon blir stadig viktigere. Svak konkurranse kan legge en demper på investeringer i bl.a. IKT ved å beskytte eksisterende bedrifter fra etablering av høyteknologiske nykommere eller ved å gjøre det kostbart å anskaffe og anvende den nye teknologien. Erfaringene siden 1990-tallet tyder på at de landene som har hatt høyest produktivitetsvekst, hovedsakelig er de samme som har vært dyktigst til å integrere og anvende IKT-produkter i produksjonssystemene og blant husholdningene. Empiriske studier antyder samtidig at de landene som best legger til rette for sterk konkurranse i produktmarkedene, og da særlig i IKT-sektoren, er de samme som har opplevd en stigende produktivitetsvekst etter 1995.[9] Norges kraftige produktivitetsvekst siden tidlig på 1990-tallet må også ses i sammenheng med vår evne til å ta i bruk ny teknologi. Selv om Norges utgifter til FoU er relativt lav sammenliknet med mange andre OECD-land, er evnen til å dra fordel av eksisterende teknologi tilsynelatende god, jf. avsnitt 4.4.5. Et forholdsvis høyt lønnsnivå og en godt kvalifisert arbeidsstyrke gir bedriftene sterke incentiver til å ta i bruk nye teknologiske løsninger.

Konkurranse alene er ikke tilstrekkelig for å sikre velfungerende markeder, og i en del markeder er det nødvendig med en mer direkte offentlig styring for å oppnå effektiv ressursbruk. Miljøskadelig virksomhet reguleres gjennom utslippskrav eller økonomiske virkemidler, f.eks. miljøavgifter, jf. kapittel 3. Effektiv bruk av naturressurser krever at det fastsettes eiendomsretter eller at uttaket reguleres, bl.a. gjennom konsesjonsvilkår. I noen næringer er det grunn til å definere et monopolområde for å sikre investeringer i og tilgang til en infrastruktur, herunder kraftnett, jernbane og flyplasser.

I næringer med omfattende fast infrastruktur var konkurransen tidligere svært begrenset. Etter hvert som utbyggingsfasen er tilbakelagt, teknologien er videreutviklet og det er introdusert nye produkter, har det ligget til rette for å redusere monopolområder og etablere konkurranse i enkelte deler av produksjonen. Det er bakgrunnen for at flere monopoler og konkurransebegrensende reguleringer ble avviklet i 1990-årene. Et eksempel er energiloven av 1990, som la til rette for konkurranse i produksjon og omsetning av elektrisitet. Et annet eksempel er teleområdet, der ulike eneretter gradvis ble avviklet fram til 1998, samtidig som nye reguleringer la til rette for konkurranse både på nett- og tjenestesiden. Denne utviklingen betyr ikke at behovet for offentlig styring er blitt mindre – men at myndighetene styrer på andre måter enn tidligere. Målet for offentlige inngrep blir i første rekke å sikre konkurranse og gode generelle rammevilkår for privat aktivitet innenfor overordnede samfunnsmessige hensyn. Et viktig element for å sikre effektiv ressursbruk er at alle bedrifter og næringer stilles overfor like rammebetingelser, herunder skatter og avgifter. Virksomheter med størst vekstkraft vil dermed klare seg best, trekke til seg kapital og arbeidskraft og således ha grunnlag for å utvikle seg videre.

Økt internasjonal handel gir sterkere konkurranse som kan spore til teknologiske nyvinninger som kan gi økt produktivitet og velstand. Et mer integrert verdenssamfunn øker antallet teknologiske nyvinninger som det enkelte land kan nyttiggjøre seg av. I tillegg gir internasjonal handel og direkte investeringer grunnlag for å utnytte stordriftsfordeler og et lands relative fortrinn i produksjon av varer og tjenester. Markeder preget av konkurranse vil dessuten bidra til kostnadsreduksjon, innovasjon og omstilling. Samlet trekker dette i retning av at internasjonal integrasjon med vekt på utveksling av kunnskap, kapitalmobilitet og nedbygging av handelsbarrierer bidrar til raskere teknologisk framgang. Med unntak av jordbrukssektoren og til en viss grad tjenestesektoren har det de siste tiårene gradvis blitt åpnet opp for mer internasjonal handel.

Økt handel kan også trekke i retning av økte miljøbelastninger på grunn av økt produksjon og transport. Følgen kan bli voksende klimagassutslipp, lokale forurensninger og økt press på en del naturressurser. Internasjonal handel bør skje innenfor en ramme som tar hensyn til fordeling,

[9] OECD (2007): *Going for Growth 2007*. Paris.

grunnleggende sosiale standarder, miljø og matsikkerhet.

4.4.5 Forskning og utvikling

Innovasjon er en viktig drivkraft bak produktivitetsvekst, og alle OECD-land har en politikk som søker å oppmuntre til dette. Mange forhold har betydning for foretakenes evne til nyskaping. For det første er det en utfordring å skape et rammeverk gjennom patentsystemer som legger til rette for utvikling av nye produkter, samtidig som de samfunnsøkonomiske gevinstene av spredning av ny teknologi ikke bremses unødig. Videre vil grunnforskning ha betydning for bedriftenes innovasjonsevne. Det vil også være ønskelig å stimulere forskning og utvikling gjennom offentlig finansiering av forskningsinstitusjoner, universiteter og høyskoler, eller gjennom støtteordninger og andre virkemidler for økt forskning og utvikling i næringslivet.

Internasjonal FoU-statistikk kan gi inntrykk av at Norge bruker forholdsvis lite ressurser på forskning og innovasjon. Norge har likevel opplevd sterk produktivitetsvekst. Det kan bl.a. knyttes til at norske bedrifter har vært dyktige til å øke produktiviteten ved å ta i bruk eksisterende teknologier. Som andel av BNP framkommer FoU-innsatsen i bedriftene som lav og offentlig finansiering rundt middels av OECD-landene. En slik sammenlikning blir påvirket av at Norge for tiden har meget høye petroleumsinntekter, noe som bidrar til å trekke opp BNP.

Forskjeller i næringsstruktur mellom land forklarer en stor del av ulikhetene i næringslivets FoU-utgifter. Ser vi bort fra oljeindustrien, har Norge en næringsstruktur med en forholdsvis stor andel små bedrifter og industrier der betydningen av teknologi er mindre framtredende enn i land som har en stor IKT-sektor. Korrigert for næringsstruktur har norsk næringsliv en høy FoU-innsats sammenliknet med andre land. For et lite land som Norge vil det aller meste av teknologiutviklingen skje i andre land. Å ta i bruk, tilpasse og videreutvikle ny teknologi krever imidlertid betydelig egen kompetanse, jf. avsnitt 4.4.3.

4.5 Betydningen av naturressursene for inntekt og konsum

Natur- og miljøressursene bidrar til menneskenes velferd både som kilde til rekreasjonsmuligheter og velvære og som grunnlag for produksjon av varer og tjenester. Naturen har en viss evne til å ta imot utslipp fra fabrikker, landbruk og husholdninger, men utslipp over et visst nivå vil forringe ressursene og gi opphav til ulike skadevirkninger. I byområder kan folks helse i særlig grad bli negativt påvirket av partikler, støy og annen forurensing. Produksjonsmulighetene innen bl.a. fiske, havbruk og reiseliv avhenger av miljøressursenes tilstand. Sentrale miljøutfordringer er omtalt i kapittel 3.

Som følge av knapphet på økonomisk utvinnbare naturressurser kan ressursbaserte næringer oppnå høyere lønnsomhet enn andre næringer. Denne ekstraavkastningen omtales gjerne som *grunnrente* eller *ressursrente*. Stor tilgang på naturressurser kan gi muligheter for en bedre økonomisk og sosial utvikling i et land, men det er ingen selvfølge. Tvert imot viser erfaringer at land med stor tilgang på naturressurser ofte opplever lavere økonomisk vekst enn andre land. En årsak til dette er at store, midlertidige inntekter fra naturressurser kan gi for sterk pris- og kostnadsvekst, med påfølgende tap av konkurranseevne overfor utlandet og nedbygging av konkurranseutsatt sektor. Et eksempel er utviklingen i Nederland der bruken av inntekter fra salg av naturgass gikk for langt på 1970-tallet, slik at det ble nødvendig å stramme kraftig inn på begynnelsen av 1980-tallet. Dette ga store omstillingsproblemer med høy arbeidsledighet. Det tok lang tid før den nederlandske økonomien kom over problemene.

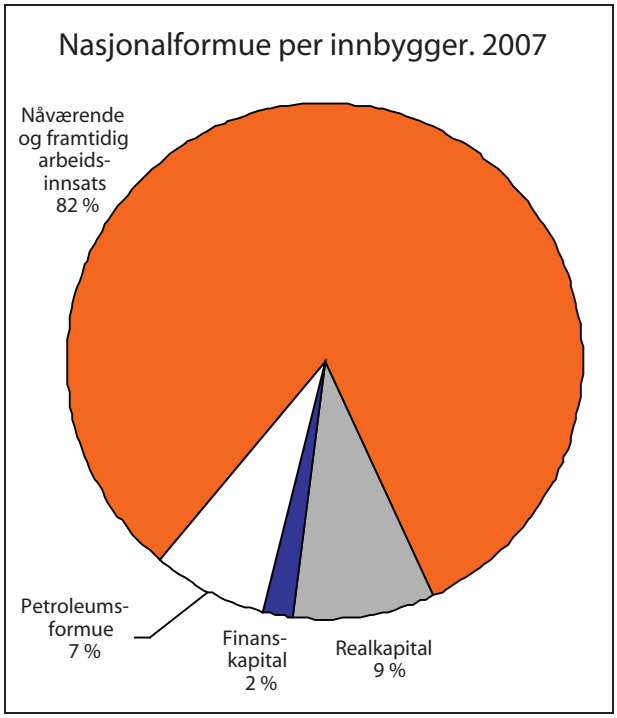
Store ressursinntekter kan også bli en sovepute, og således hindre nødvendige omstillinger for å bedre økonomiens virkemåte. I tillegg er det en fare for at høye grunnrenteinntekter gjør det mer interessant å kjempe om fordelingen av grunnrenten, framfor å holde fokus på produktiv næringsvirksomhet. Erfaring fra mange utviklingsland er at naturressursene har ført til konflikter og utbredt korrupsjon, og at de i liten grad har bidratt til å redusere fattigdom og bedre levekår for befolkningen.

I internasjonal sammenheng er Norge et av de landene som har lykkes best i å omsette naturressurser til økonomisk og sosial utvikling og økt velferd for innbyggerne. Norge har fått til en effektiv verdiskaping i petroleumssektoren, samtidig som ressursrenten har tilfalt fellesskapet gjennom et godt utformet petroleumsskattesystem og statlig eierskap. Gjennom en langsiktig forsvarlig budsjettpolitikk og etableringen av Statens pensjonsfond – Utland har bruken av oljeinntekter blitt koplet fra den løpende opptjeningen. Retningslinjene

for finanspolitikken (handlingsregelen) innebærer at statens inntekter fra petroleumsvirksomheten i sin helhet går inn i Statens pensjonsfond – Utland, mens den årlige bruken av petroleumsinntekter over tid skal følge utviklingen i forventet realavkastning av fondskapitalen, jf. kapittel 8.

Selv om petroleumsinntektene kan gi et viktig bidrag til velstand og velferd, er det utviklingen i fastlandsøkonomien som over tid er avgjørende for utviklingen i verdiskaping og inntekt. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå viser at en nedgang i arbeidstid i all hovedsak resulterer i et tilsvarende fall i verdiskapingen.[10] Dette støttes av beregninger som presenteres i kapittel 7 i denne meldingen. Hvis nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid fortsetter i samme tempo som siden starten av 1990-tallet, vil verdiskapingen i fastlandsøkonomien være 16 pst. lavere i 2060 enn dersom arbeidstiden forblir på dagens nivå, jf. nærmere omtale i kapittel 7. Levestandarden, målt ved Fastlands-BNP per innbygger, vil likevel dobles i denne perioden.

Beregninger av nasjonalformuen understreker ytterligere betydningen av vår felles arbeidsinnsats. Nasjonalformuen består av realkapital, finanskapital, petroleumsformuen og verdien av nåværende og framtidig arbeidsinnsats. Beregningene er basert på de langsiktige makroøkonomiske framskrivingene i denne meldingen, som er nærmere beskrevet i kapittel 7. Statens pensjonsfond er regnet med i finanskapitalen. Petroleumsformuen er beregnet som nåverdien av grunnrenten, dvs. den ekstraavkastningen som utvinning av olje og gass gir til arbeid og kapital.



Figur 4.11 Nasjonalformue per innbygger 2007. Prosent

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Beregningene viser at verdien av vår felles arbeidsinnsats er av klart større betydning for vår framtidige velferd enn petroleumsressursene, jf. figur 4.11. Dette understreker at høy arbeidsinnsats og produktivitetsvekst er mest avgjørende for levestandarden i Norge.

[10] Bjørnstad, R., R. Hammerstand og I. Holm (2008): «Arbeid og fritid – prioriteringer i det 21. århundre. Makroøkonomiske konsekvenser ved redusert arbeidstid». *Statistisk sentralbyrå Rapporter 2008/18*.

5 Drivkrefter bak utviklingen i utgifter i offentlig sektor

5.1 Utfordringer knyttet til velferdsordningene

Offentlig sektor skal både bidra til effektiv utnyttelse av ressursene i samfunnet og ivareta hensynet til jevn fordeling mellom ulike grupper og mellom ulike livsfaser for den enkelte. En viktig del av den første oppgaven er å sørge for fellesgoder som forsvar og rettsvesen, som vanskelig kan stykkes opp og omsettes i et marked. I tillegg tilbyr det offentlige tjenester innen helse og omsorg og ordninger som sikrer den enkelte inntekt i alderdommen og ved sykdom, uførhet og arbeidsledighet. Arbeidsdelingen mellom privat og offentlig sektor når det gjelder tilbudet av slike mer individbaserte tjenester varierer mye mellom OECD-landene. Det offentlige bidraget kan ha form av offentlig produksjon, offentlig finansiering eller offentlig regulering av privat aktivitet. De nordiske landene har gjennomgående større innslag av offentlig produksjon av individbaserte tjenester enn andre land.

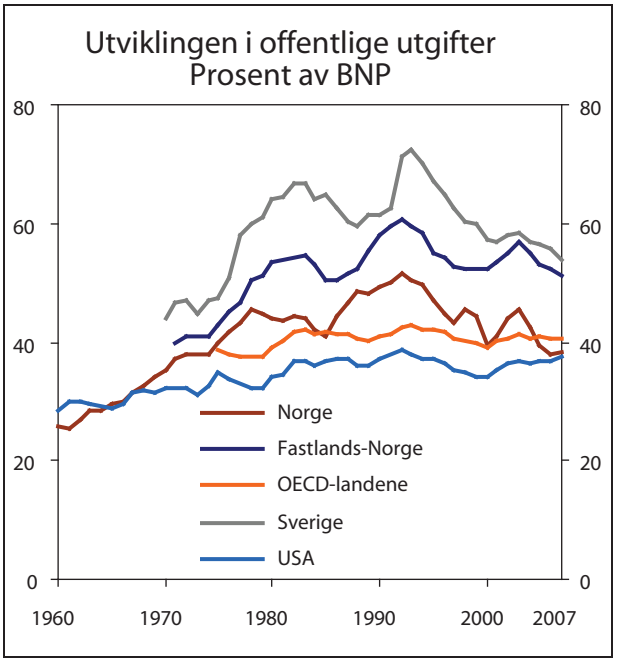
Det er flere grunner til at det offentlige har fått et så omfattende ansvar på ulike områder. Samfunnet har fordeler av å ha en frisk og velutdannet befolkning som trolig ikke i tilstrekkelig grad ville blitt ivaretatt av private aktører. Bedret helsetilstand gjør det mulig for den enkelte å yte mer, og en bedre utdannet arbeidsstyrke øker produktiviteten i økonomien. I andre tilfeller vil konkurranse mellom flere private aktører kunne føre til manglende utnyttelse av stordriftsfordeler og høye kostnader knyttet til administrasjon og markedsføring. Individuelle velferdsordninger kan også bedre økonomiens virkemåte ved at økonomisk trygghet for den enkelte øker økonomiens omstillingsevne, jf. avsnitt 5.5. De omfattende offentlige inntektssikringsordningene i de nordiske landene er ofte blitt trukket fram som en forklaring på at Norge og andre nordiske land synes å ha stor evne til omstilling og høy sysselsetting.

Det viktigste argumentet for omfattende offentlige velferdsordninger er likevel å sikre alle tilgang til grunnleggende tjenester, uavhengig av betalingsevne. Stønadsordningene bidrar til å jevne ut inntekten mellom personer og over livsløpet, jf. kapittel 6, og utgjør et sikkerhetsnett ved eventuelt bortfall av inntekt. Samtidig tilsier internasjonale erfaringer at det er en utfordring å kombinere gode inntektssikringsordninger og høy yrkesdeltakelse. Hvis belønningen for å yte blir liten, slik at tapet ved å ikke gjøre en innsats er lite, kan incentivene til å arbeide bli svake. Andelen som mottar ulike helserelaterte stønader eller tidligpensjon har økt betydelig i Norge de siste 15 årene, en utvikling som isolert sett kan forsterke seg framover som følge av aldringen av befolkningen. Dette vil bidra både til å svekke offentlige finanser og til å redusere arbeidsstyrken. Mulighetene for å øke yrkesdeltakelsen til den store andelen av personer i yrkesaktiv alder som står utenfor det ordinære arbeidslivet, drøftes i avsnitt 5.5.

I perioden etter andre verdenskrig har det funnet sted en betydelig utbygging av de offentlige velferdsordningene. Denne utbyggingen bidro både i Norge og i de andre nordiske landene til sterk vekst i de offentlige utgiftene fram mot midten av 1990-tallet. De siste 15 årene har veksten i offentlige utgifter vært svakere enn veksten i verdiskapingen. I Norge utgjorde de samlede utgiftene i offentlig forvaltning 51 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2007 mot 26 pst. i 1960. Ser en på OECD-området samlet, har veksten i offentlige utgifter vært mer avdempet enn i de nordiske landene, jf. figur 5.1. Dette kapitlet drøfter drivkreftene bak denne utviklingen, og hvordan de vil kunne påvirke utviklingen framover. Blant de spørsmålene som tas opp, er hvordan utformingen av velferdsordningene virker inn på tilbudet av arbeid. I kapittel 9 drøftes de valgmulighetene vi står overfor i tilpasningen av velferdsordningene for å sikre en bærekraftig politikk på lengre sikt.

Utviklingen i offentlige utgifter avhenger av flere faktorer. For det første er befolkningens alderssammensetning av stor betydning. Framover vil andelen eldre i befolkningen vokse kraftig, både som følge av økningen i gjennomsnittlig levealder og fordi store etterkrigskull blir pensjonister, jf. avsnitt 4.3. Dette vil isolert sett medføre vekst i alderspensjonsutgiftene samt i utgiftene til enkelte andre inntektssikringsordninger og til helse- og omsorgssektoren.

Størrelsen på offentlige utgifter avhenger også av utviklingen i produksjonskostnadene. Kostnade-



Figur 5.1 Utviklingen i samlede offentlige utgifter. Prosent av BNP

[1] Tall for årene før 1970 er beregnet på grunnlag av gamle nasjonalregnskapstall.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ne per produsert enhet øker normalt sterkere i offentlig tjenesteproduksjon enn i annen produksjon. Dette skyldes at produktivitetsgevinster lettere kan hentes ut i sektorer som er mindre arbeidsintensive enn i f.eks. helse- og omsorgssektoren. Dersom offentlig sektor skal greie å rekruttere og holde på arbeidskraft må likevel lønnsutviklingen i denne sektoren over tid følge den generelle lønnsveksten i samfunnet. Det innebærer isolert sett at kostnadene ved produksjonen av offentlige tjenester over tid vil utgjøre en stigende andel av de samlede produksjonskostnadene i økonomien.

Til slutt er velstandsveksten viktig for utviklingen i offentlige utgifter. Etter hvert som befolkningen blir mer velstående, øker gjerne etterspørselen etter tjenester, herunder offentlige, ikke minst i helse- og omsorgssektoren. Økt levestandard vil også øke forventningene og kravene til kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet.

5.2 Nærmere om utbyggingen av velferdstjenestene

Størrelsen på offentlige utgifter har økt fra om lag 5 pst. av BNP i 1880 til 51 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2007. I 1880 var utgiftene stort sett knyttet til produksjon av kollektive goder, hovedsakelig forsvar, politi og rettsvesen. Utgifter til utdanning og sosiale formål utgjorde under 1½ pst. av BNP. Industrialiseringen fra andre halvdel av 1800-tallet medførte nye bosettingsmønstre og innebar at familien i mindre grad enn tidligere fungerte som økonomisk sikkerhetsnett. Denne rollen ble etter hvert overtatt av et offentlig sosialforsikringssystem. Det var imidlertid først etter andre verdenskrig at velferdsstaten slik vi kjenner den med omfattende individuelle tjenestetilbud og betydelige overføringer, ble etablert. Opprettelsen av folketrygden i 1967 sikret et bredt offentlig pensjonssystem. Siden har pensjons- og sosialforsikringsordninger som minstepensjon, attførings- og sykepenger og utbygging av kommunale velferds- og sosialtjenester gradvis blitt bygd videre ut.

Figur 5.3 viser sammensetningen av ressursinnsatsen i det offentlige velferdstilbudet i Norge i 1978 og 2007, og illustrerer hvordan utgifter til kollektive goder som andel av totale offentlige utgifter har avtatt i denne perioden. Som andel av BNP har utgiftene til forsvaret og alminnelig offentlig tjenesteyting avtatt siden begynnelsen av 1990-tallet, jf. figur 5.4. Nedgangen i utgiftsandelen til kollektive goder kan delvis forklares av effektivitetsforbedringer, bl.a. som følge av økt bruk av IKT i offentlig administrasjon. På andre arbeidsintensive områder har trolig mulighetene for produktivitetsvekst vært mer begrenset, og nedgangen kan dermed gjenspeile redusert aktivitet.

Alle OECD-land har bygget ut offentlige velferdsordninger, men i ulikt tempo. I 1960 brukte de nordiske landene vesentlig mindre av verdiskapingen på inntektssikringsordninger enn resten av Europa. Andelen i Norge var 7½ pst. av BNP og 8 pst. i Sverige, mot henholdsvis 12 og 13½ pst. i Tyskland og Frankrike. Lave offentlige utgifter som andel av BNP var et fellestrekk for de nordiske landene. På 1970- og 1980-tallet økte veksten i de offentlige utgiftene kraftig, og ved inngangen til 1990-tallet var de nordiske landene, med unntak av Finland, blant landene med høyest offentlige utgifter som andel av BNP.

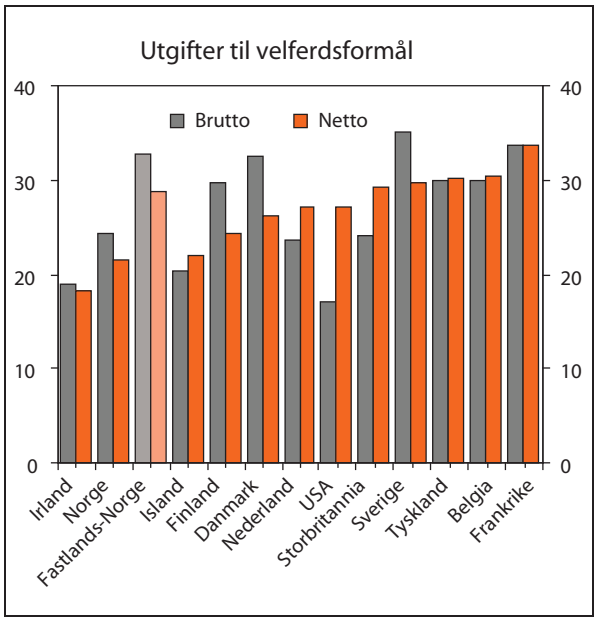
Organiseringen av velferdsordningene varierer mellom land i Europa. De nordiske landene har omfattende, rettighetsbaserte ordninger, og ytelsene skattefinansieres. Storbritannia og Irland har også universelle ordninger, men behovsprøvde ytelser er mer utbredt og det generelle nivået på ytelsene er lavere enn i de nordiske landene. I Nord-Europa ellers blir rettigheter i større grad opparbeidet ved premieinnbetalinger knyttet til arbeidsforhold. Innbetalingen deles som oftest

Boks 5.1 Internasjonale sammenlikninger av nivået på offentlige utgifter

Sammenlikninger av offentlige utgifter mellom land målt som andel av BNP kan gi et misvisende bilde av forskjellene i omfanget av velferdsordninger. Det kan bl.a. skyldes forskjeller i utformingen av velferdsordningene, bl.a. om stønader til personer og husholdninger skattlegges eller utbetales netto.

Beskatningen av inntektsoverføringer varierer mellom land. I Norge og Sverige er bl.a. ledighetstrygd beskattet med samme sats som lønnsinntekt, mens mottakere av ledighetstrygd betaler redusert eller ingen skatt i mange andre land. I de nordiske landene, og særlig i Danmark og Sverige, trekker dermed det offentlige en del av overføringene til husholdningene inn igjen i form av inntektsskatt. Velferdstjenester som enten finansieres over budsjettene eller gjennom obligatoriske private finansieringskasser er i ulik grad underlagt beskatning. I enkelte land brukes skattesystemet i større grad enn overføringer for å oppnå omfordeling av inntekt. Inntekts- og skattefradrag erstatter utbetaling av stønader. Skal en sammenlikne omfanget av overføringene knyttet til offentlige velferdsordninger, bør en korrigere for disse forskjellene. OECD publiserer statistikk over sosiale utgifter, dvs. utgifter knyttet til velferdssystemene, der en har foretatt slike korreksjoner, jf. figur 5.2.

Figur 5.2 illustrerer at en god del av forskjellene i budsjettutgifter knyttet til velferdsstaten skyldes ulik skattemessig behandling av utgiftene. Korrigerer en for dette, reduseres forskjellene mellom de europeiske landene betraktelig, og de nordiske landene skiller seg ikke lengre spesielt ut.



Figur 5.2 Brutto- og nettoutgifter til velferdsformål for enkelte land. Prosent av BNP i 2005

[1] Pensjoner og kontantoverføringer, samt utgifter til helse- og sosialtjenester.

Kilde: OECD.

Sammensetningen av velferdsutgiftene varierer imidlertid. I kontinentaleuropeiske land er det særlig høye utgifter til offentlige pensjoner som har drevet velferdsutgiftene opp. I de nordiske landene er pensjonsutgiftene vesentlig lavere, mens utgifter til inntektsoverføringer til den yrkesaktive befolkningen er høyere og velferdsordningene mer sjenerøse.

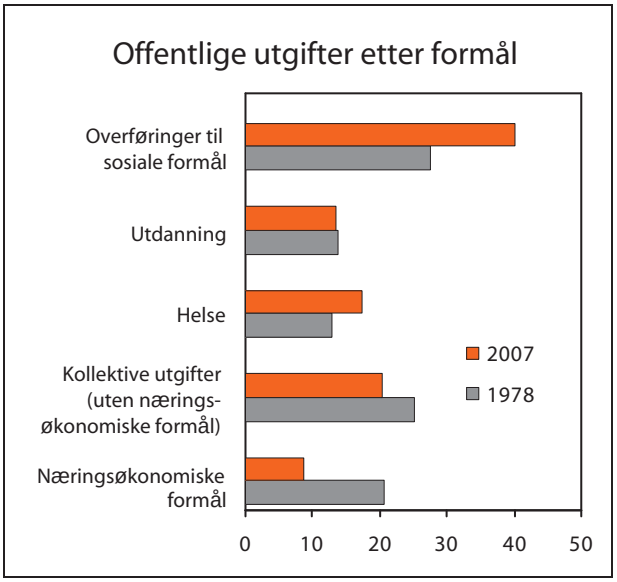
mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og nivået på ytelsene avhenger av lønn. Det finnes imidlertid et sikkerhetsnett for de som ikke dekkes på denne måten. Søreuropeiske velferdsstater er en blanding av de foregående modellene. Velferdsstaten i disse landene er imidlertid mindre utbygd enn i resten av Europa, og betydningen av familien og annen form for uformell velferd blir dermed større.

Ser man nøyere etter, er dagens velferdsstater en blanding av disse variantene. Blant annet er omfanget av rettigheter innenfor mange av de norske velferdsordningene avhengig av tilknytningen til arbeidsmarkedet, jf. boks 5.6. Ved i stor grad å knytte rettighetene til ytelser til aktiv deltakelse i yrkeslivet har disse velferdsordningene trolig bidratt til at yrkesaktiviteten i de nordiske landene er høyere enn i mange andre land.

5.3 Helse- og omsorgssektoren

5.3.1 Langsiktige utviklingstrekk

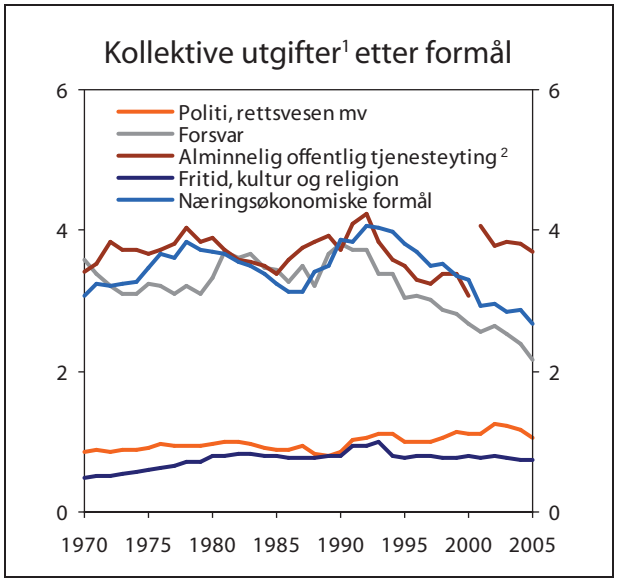
Parallelt med den sterke velstandsveksten gjennom forrige århundre fant det sted en merkbar forbedring i befolkningens helsetilstand. På be-



Figur 5.3 Offentlige utgifter fordelt etter formål.[1] Prosentandeler

[1] Formålsgrupperingen her avviker fra Statistisk sentralbyrås gruppering av utgiftene i offentlig forvaltning etter formål. I anslagene for helseutgifter er det her tatt med deler av utgifter til pleie- og omsorgsformål, mens tilsvarende beløp er fratrukket overføringer til sosiale formål.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 5.4 Utviklingen i utgifter til kollektive goder etter formål. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

[1] Offentlig konsum og bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning utenom helsestell, pleie- og omsorgstjenester, inntektssikringsordninger og utdanning.

[2] Brudd i serien alminnelig offentlig tjenesteyting i 2000-2001.

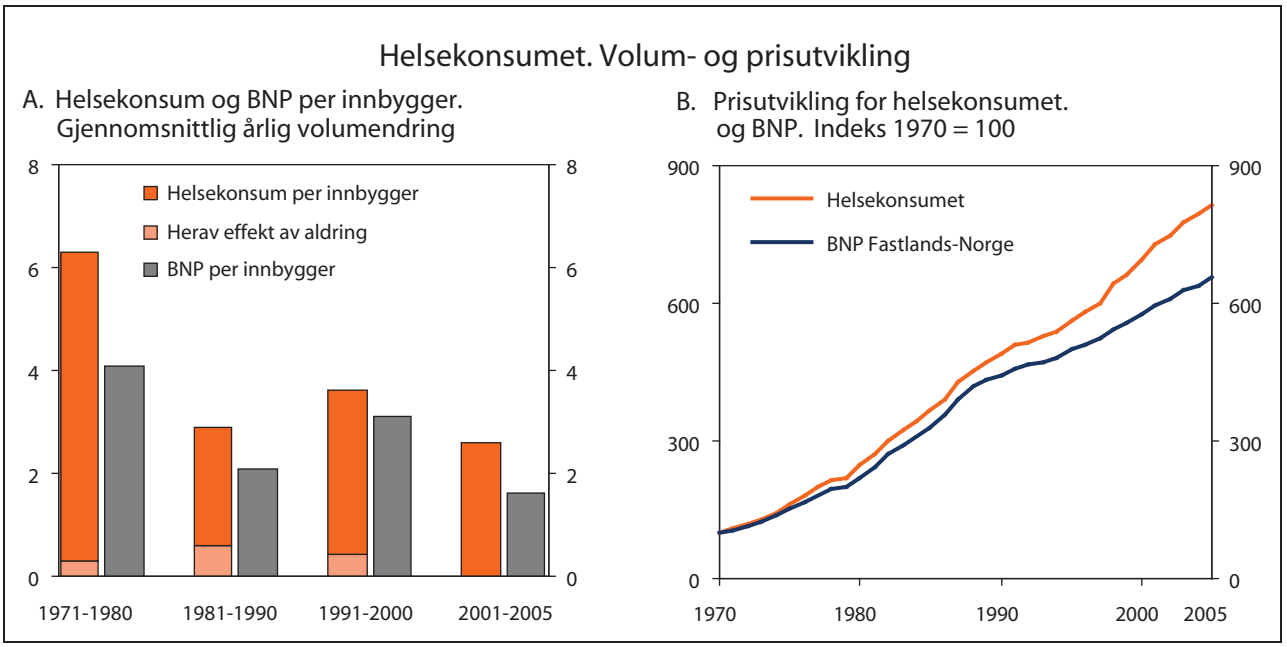
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

gynnelsen av 1900-tallet døde hvert tiende barn i løpet av første leveår, sammenliknet med ett av 320 i dag. En nyfødt gutt kunne gjennomsnittlig forvente å leve i 55 år, en jente i 58 år. I dag er forventet levealder for nyfødte gutter og jenter henholdsvis 78 og 83 år. Forbedringen i helsetilstanden har sammenheng med bedrede bo- og sanitærforhold, mer omfattende utdanning, bedret kunnskap og forbedringer av det fysiske miljøet, jf. boks 5.2. Samtidig ble legetettheten nidoblet fra 1900 til 2005, og introduksjon av vaksiner, antibiotika og andre medikamenter, samt forbedret medisinsk utstyr, har ført til at befolkningen har fått et stadig bedre behandlingstilbud. En økende andel av befolkningen drar nytte av det medisinske behandlingstilbudet, og gevinstene av behandlingen i form av forlenget levetid, bedret funksjonsevne og livskvalitet er blitt større. Samtidig har pleie- og omsorgstjenestene blitt kraftig bygget ut.

De samlede utgiftene i helsesektoren har vokst markert raskere enn den samlede verdiskapingen de siste 40 årene. Den sterke veksten skyldes i hovedsak økt ressursinnsats per person i de enkelte aldersklasser, mens endringer i alderssammensetningen har hatt liten betydning, jf. figur 5.5A. I tillegg har kostnadsveksten vært høyere i helsesektoren enn i økonomien for øvrig, jf. figur 5.5B.

Helsesektoren yter et bredt sett av tjenester knyttet til medisinsk behandling, pleie og omsorg og forebyggende arbeid. Produksjonen er organisert på ulike måter. Primærhelsetjenesten består gjennomgående av private leger med kommunale avtaler. Sykehusene er i all hovedsak organisert som statlige foretak, mens sykehjem og hjemmesykepleie finansieres og drives i kommunal regi. Sykehusene og pleie- og omsorgssektoren legger hver beslag på rundt en firedel av de samlede helseutgiftene, jf. figur 5.6.[1] Utviklingstrekk og utfordringer i pleie- og omsorgssektoren, inklusive hjemmehjelp, omtales nærmere i avsnitt 5.3.5. Helsesektoren er en viktig økonomisk sektor som nå sysselsetter flere enn industrien. Aldringen av befolkningen trekker i retning av at sektoren vil vokse ytterligere framover. En effektiv utnyttelse av ressursene i denne sektoren er derfor viktig for fortsatt å kunne tilby gode helsetjenester innenfor de rammene som gis av utviklingen i offentlige finanser samlet sett.

[1] I det følgende vil pleie og omsorg (utenom hjemmehjelp) i tråd med nasjonalregnskapets prinsipper regnes med i helsesektoren når ikke annet er angitt.



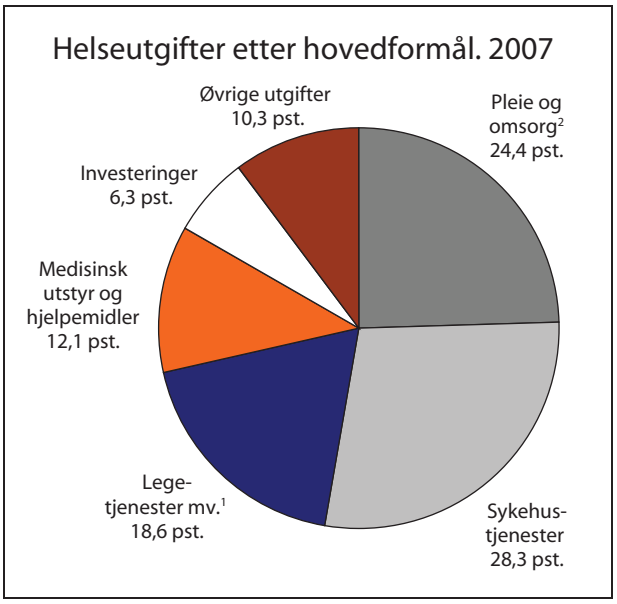
Figur 5.5 Volum- og prisutvikling i helsekonsumet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Norge bruker mye ressurser på helsesektoren sammenliknet med andre OECD-land. Bare USA og Luxembourg har høyere helserelaterte utgifter per innbygger, korrigert for forskjeller i prisnivå. Dersom vi ser på helseutgifter som andel av samlet offentlig og privat forbruk, er vi blant de landene som bruker mest på helsesektoren, jf. figur 5.7. Målt som andel av BNP er imidlertid ikke helseutgiftene spesielt høye i Norge. Det må ses i sammenheng med at petroleumsvirksomheten i en periode gir store inntekter. Disse inntektene overføres imidlertid i sin helhet til Statens Pensjonsfond – Utland, og det er kun forventet realavkastning på fondet som over tid er disponibelt for forbruk. Norge er blant OECD-landene med høyest legetetthet (8. plass) og sykepleiertetthet (1. plass). Noe av veksten innen helsesektoren i Norge og andre nordiske land skyldes at offentlig sektor har fått et større ansvar for eldreomsorgen de siste tiårene enn det som er tilfellet i Sør-Europa, der familieomsorg har større betydning.

5.3.2 Etterspørselen etter helsetjenester

Helsetilstanden i befolkningen avhenger ikke bare av ressursinnsats og ressursutnyttelsen i helsesektoren, men påvirkes også i stor grad av det ytre miljøet og livsstilfaktorer. Ressursutviklingen i helsesektoren er trolig likevel den enkeltfaktoren som har hatt størst betydning for bedringen i helsetilstanden i OECD-landene, jf. boks 5.2. Økt ressursinnsats over tid og forskjeller i ressursinnsats mellom land forklares dels av andelen eldre og dels av velstands- og utviklingsnivået. Etter hvert som inntekten øker øker også andelen som anvendes til helseformål. Denne effekten gjenspeiler at livskvalitet og livslengde verdsettes sta-

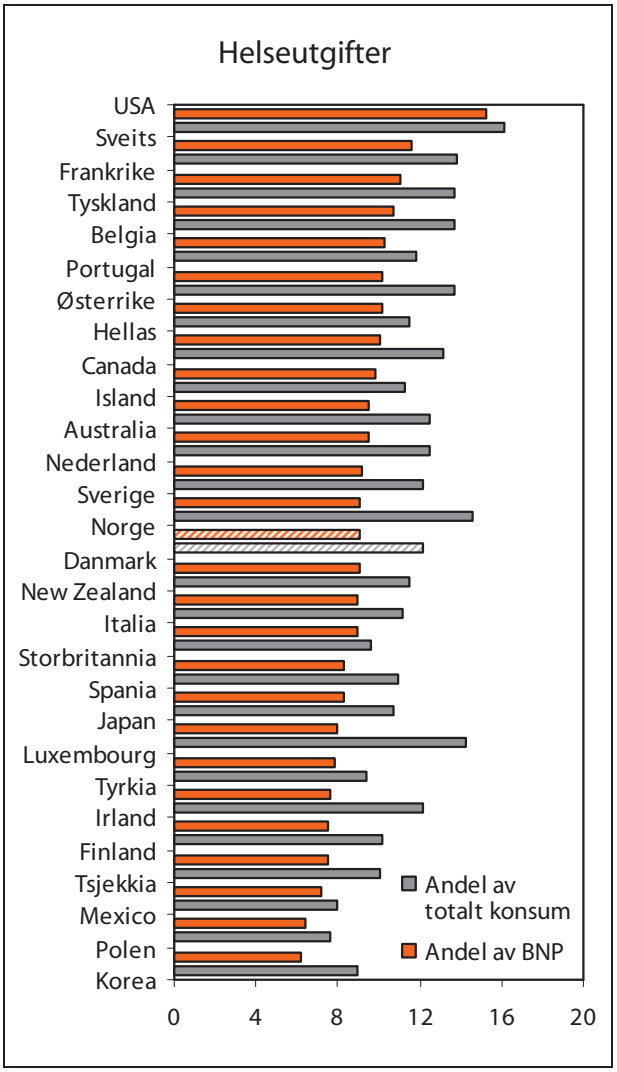


Figur 5.6 Helseutgifter etter hovedformål. Andeler i 2007. Prosent

[1] Allmennleger, spesialister, tannleger og andre som gir medisinsk behandling utenfor sykehus.

[2] Omfatter kun helserelaterte tjenester.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 5.7 Helseutgifter i OECD-land som andel av BNP og totalt konsum i 2005[1]

[1] Tall for 2004 for Australia, Japan og Nederland.
Kilde: OECD.

dig høyere jo høyere den materielle levestandarden er. Samtidig gir teknologisk framgang et stadig bedre medisinsk behandlingstilbud.

Figur 5.8 illustrerer at forbruket av spesialisthelsetjenester og pleie- og omsorgstjenester varierer over livsløpet. Ressursforbruket innen spesialisthelsetjenesten er sterkt konsentrert omkring fødsel og i de høyeste aldersklassene. Samtidig ser man klare kjønnsforskjeller i bruken av helsetjenester. I aldersklassene under 60 år har kvinner gjennomgående det høyeste forbruket innenfor spesialisthelsetjenesten, mens det i aldersklassene over 60 år er menn som står for det høyeste forbruket. Innenfor pleie- og omsorgstjenestene derimot har kvinner gjennomgående det høyeste forbruket, og i de eldste årsklassene er kvinners for-

Boks 5.2 Livsstilfaktorer, sosioøkonomiske forhold og helsetilstand

Det foreligger en rekke studier som analyserer mulige virkninger av livsstilfaktorer og sosioøkonomiske forhold på helsetilstand. OECD har nylig publisert en studie[1] der det undersøkes om forskjeller i helsetilstand mellom land kan ha sammenheng med livsstil mv. Studien tar utgangspunkt i følgende indikatorer for helsetilstanden:
- forventet levealder ved fødsel,
- forventet levealder ved 65 år,
- antall dødfødte og
- spedbarnsdødelighet.

Studien analyserer om en på grunnlag av data for 23 medlemsland over perioden 1981-2003 kan påvise en klar sammenheng mellom utviklingen i disse indikatorene og faktorer som:
- helseressurser per innbygger,
- røyking,
- alkoholforbruk,
- kosthold,
- forurensing,
- utdanning og
- BNP.

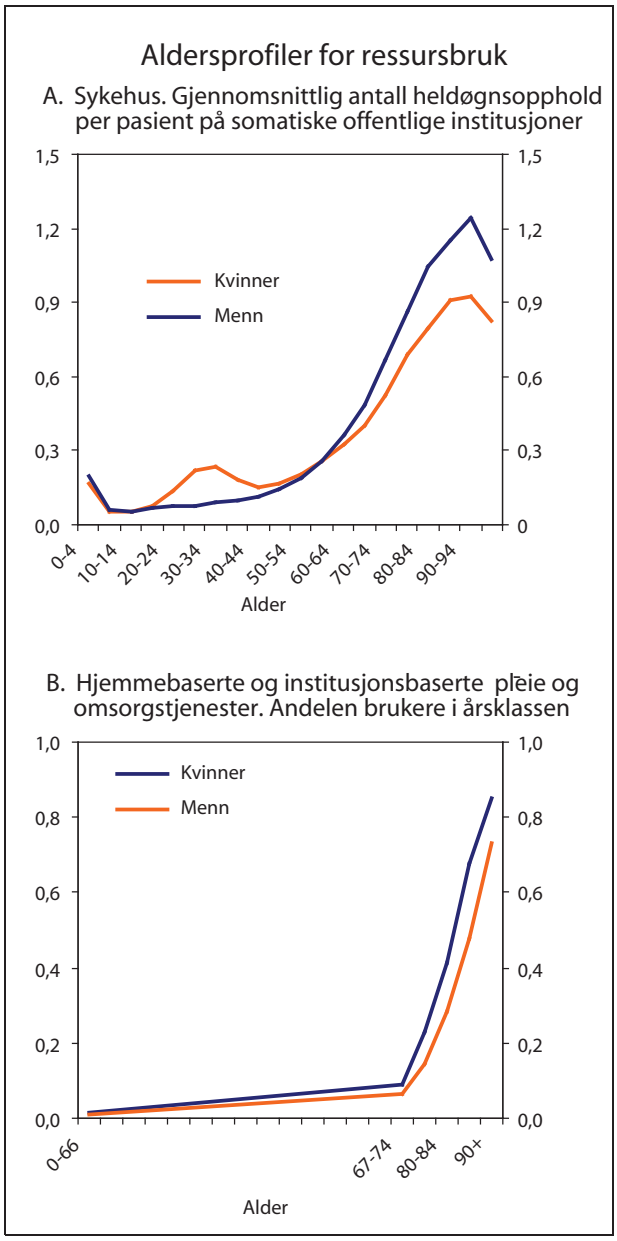
Over perioden 1991-2003 falt *spedbarnsdødeligheten* i medlemslandene i gjennomsnitt med 2,5 barn per 1000. Ifølge studien kunne noe over halvparten av dette tilskrives økt ressursinnsats i helsesektoren. De viktigste enkeltfaktorene for øvrig er økt BNP (mulige bakenforliggende forklaringer kan være bedre boforhold, lettere arbeidsforhold som følge av økt produktivitet, og bedre offentlig tjenestetilbud), forbedret utdanning og redusert forurensing.

Over samme periode økte *forventet levealder ved fødsel* med 2½ år for kvinner og 3½ år for menn. Mellom en tredel (for kvinner) og halvparten (for menn) av økningen kan forklares med økt ressursinnsats i helsesektoren. Andre viktige forklaringsfaktorer er økt utdanningsnivå og BNP-vekst. Redusert røyking har ifølge studien bidratt til 0,12 års lengre forventet levetid hos menn over perioden.

[1] Joumard I., C. André og C. Nicq (2008), "Health Status Determinants". *ECO/OECD Working papers.*

bruk av disse tjenestene over dobbelt så høyt som menns. Den sterke veksten i helseforbruket i de eldste årsklassene har i første rekke sammenheng med at behandlingskostnadene for den enkelte er sterkt konsentrert omkring siste fase av livet. Den markerte aldersavhengigheten i ressursforbruket innebærer at ressursforbruket per innbygger øker med andelen eldre. Sammenhengen mellom alder og ressursforbruk blir mer markert dersom en også inkluderer pleie- og omsorgstjenester.

Når en skal vurdere den framtidige utviklingen i helseutgiftene, må en ta stilling til hvordan aldersprofilene kan utvikle seg med aldringen.



Figur 5.8 Aldersprofiler for ressursbruk i helse-, pleie- og omsorgstjenestene i 2004

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Økt forventet levealder innebærer at behandlingskostnadene knyttet til siste fase av livet forskyves mot eldre årsklasser i takt med aldringen. Denne effekten bidrar til en utsettelse av behandlingsutgiftene og dermed til å dempe virkningen av aldringen på ressursbruken, slik at utgiftsveksten ikke blir like sterk som veksten i antallet eldre. Når det gjelder andre effekter av aldringen på ressursforbruket er ikke sammenhengene like entydige. Økt levealder og bedret funksjonsevne kan, som nevnt ovenfor, til dels være et resultat av større ressursinnsats i helsesektoren og et forbedret medisinsk tilbud overfor alle aldersklasser. I så fall vil bedret helsetilstand ikke nødvendigvis bety mindre ressursbruk per bruker i de enkelte aldersklasser. Den sterke nedgangen i spedbarnsdødeligheten og bedre behandlingstilbud ved hjerneslag og hjerteinfarkt er eksempler på dette. I tillegg går det ressurser til behandling av lidelser og skader som bedrer livskvaliteten eller funksjonsevnen (f.eks. smertelindring og rehabilitering), men har begrenset innvirkning på forventet levealder. Slik behandling medfører økt ressursinnsats innenfor medisinsk behandling, men kan bidra til ressursbesparelser innen pleie og omsorg.

Slik figur 5.5 illustrerer, har veksten i helseutgiftene over tid vært klart sterkere enn det som isolert sett følger av endringen i alderssammensetningen. Helseforbruket har økt som andel av samlet forbruk etter hvert som inntektsnivået har økt, mens andelen som går til å dekke basisbehov som f.eks. mat og elektrisitet har avtatt. I tillegg til at bedre helse er et gode i seg selv, gir investeringer i helse både et lengre liv og bedret funksjonsevne. Videre kan forbruk av helsetjenester bidra til at den enkelte forlenger antall år med et «godt liv». Disse sammenhengene tilsier at helseforbruket vil kunne fortsette å øke sterkere enn annet forbruk framover.

Det medisinske tilbudet påvirkes sterkt av teknologiforbedringer. Ny behandlingsteknologi har på flere områder gitt store kostnadsbesparelser, men har samtidig ført til økt etterspørsel. Flere typer kirurgiske inngrep som tidligere krevde ressurskrevende innleggelser, gjennomføres i dag poliklinisk og dagkirurgisk. Preventiv behandling har medført at forekomsten av hjerteinfarkt blant menn i aldersgruppen 40–74 år er redusert med 70 pst. de siste 35 årene. Nye behandlingsmetoder er i tillegg blitt såpass skånsomme at medisinsk teknologi i praksis ikke lenger setter en aldersgrense for behandling av hjertesykdommer. Utvikling av nye medikamenter har i betydelig

grad redusert behovet for innleggelse i tilknytning til psykiske lidelser. Dødeligheten for kreftpasienter har gått ned. Bedret teknologi har redusert dødeligheten for spedbarn og dødeligheten knyttet til hjertelidelser og ulykker. Et resultat av dette er samtidig at flere enn tidligere overlever med alvorlige skader og har behov for pleie.

Samtidig øker forventninger og krav til helsesektoren. En stadig bedre utdannet befolkning innebærer at brukerne av helsetjenester er bedre informert om behandlingstilbud både nasjonalt og internasjonalt. Kombinasjonen av økt etterspørsel og raske utvidelser og forbedringer av tilbudet trekker i retning av at veksten i helseforbruket per person i de enkelte årsklasser vil fortsette i tiårene framover. Anslag på velferdsgevinster i form av økt forventet levetid ved å øke ressursinnsatsen i helsesektoren støtter opp under denne vurderingen, jf. omtalen av OECDs analyse ovenfor. Bedret teknologi vil også kunne gi store effektivitetsgevinster og ressursbesparelser slik en har sett på andre områder. Dersom det skulle finne sted store medisinske gjennombrudd i behandlingen av demens, nevrologiske eller psykiatriske lidelser, vil det over tid kunne redusere kostnadene i pleie- og omsorgssektoren. Den umiddelbare effekten kan likevel være at ressursforbruket til medisinsk behandling øker fordi en velger å behandle flere.

Det samlede helseforbruket per innbygger økte gjennomsnittlig med 3 pst. per år i perioden 1991 til 2005, justert for prisutviklingen. Endringer i alderssammensetningen bidro med mindre enn 1/3 prosentpoeng av den årlige veksten. Den reelle veksten i ressursbruken per bruker har dermed i gjennomsnitt vært 2 1/3 pst. per år. En forlengelse av denne veksten ville innebære vel en fordobling av aktiviteten hvert 30. år. Økt levealder i denne perioden skulle isolert sett ha medført en viss reduksjon i ressursinnsats i de enkelte aldersklassene som følge av forskyvninger i aldersprofilene, jf. drøftingen ovenfor. Standardforbedringene i tilbudet kan dermed ha vært enda større enn det veksten i forbruket per bruker tilsier.

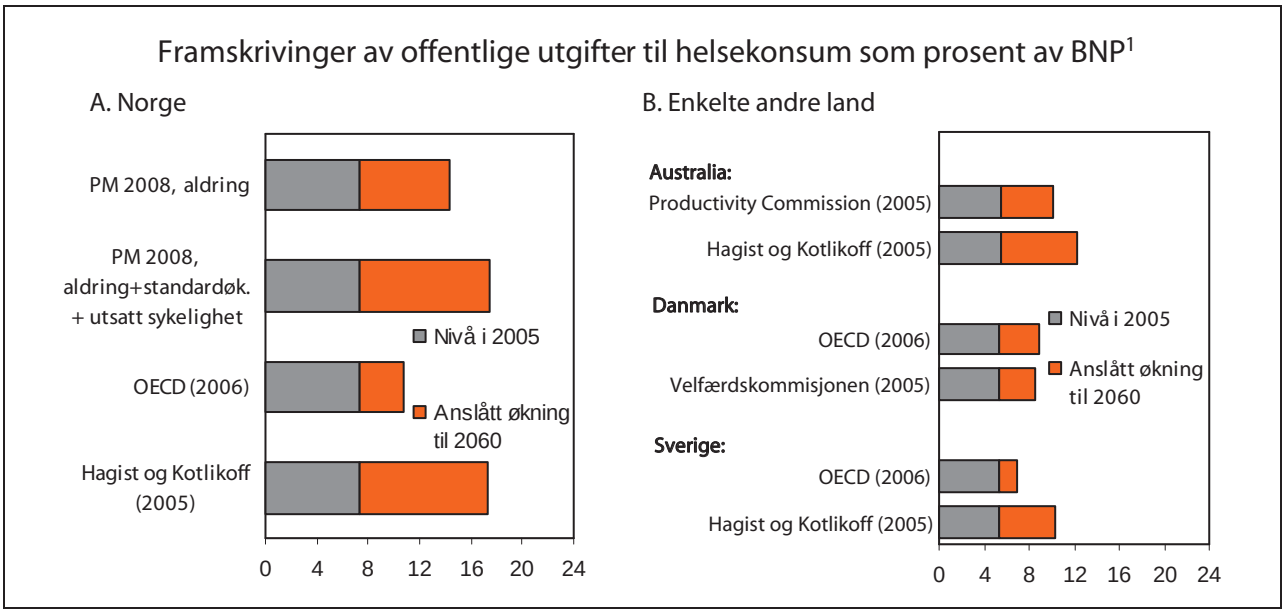
Aldringen av befolkningen vil om få år kunne gi ytterligere impulser til helseutgiftene utover det som følger av ønsket om høyere standard og dekningsgrad på tjenestene. Beregninger i kapittel 7 viser under flere forskjellige forutsetninger at helseutgiftene vil øke kraftigere enn verdiskapingen framover. Ett av alternativene er basert på at det offentlige finansierer uendret standard og dekningsgrad fram til 2060. Et annet er basert på en forutsetning om 1 pst. økning i standarden på helse- og omsorgstjenestene, sammenliknet med økningen på 6 1/3 pst. for perioden 1991-2005. Et tredje beregningsalternativ antar at behovet for behandling og omsorg avtar med en tredel for aldersgruppene over 60 år når det gjelder sykehus og over 67 år når det gjelder omsorgstjenester. Som omtalt ovenfor, er det trolig en sammenheng mellom fall i sykelighet og ressursinnsats. Det kan derfor være naturlig å kombinere beregningsalternativene med standardforbedring og med redusert dekningsgrad som følge av lavere sykelighet. I figur 5.9 presenteres alternativet med konstant standard og dekningsgrad sammen med det kombinerte alternativet. Det framgår at de offentlige utgiftene til helsetjenester vil øke fra vel 7 pst. av BNP i 2005 til hhv. 14 og 17 pst. i 2060 i de to alternativene (regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge øker andelene fra i underkant av 10 pst. til hhv. 14½ og 17½ pst.).

I figur 5.9 presenteres også alternative langsiktige framskrivinger av offentlige helseutgifter for Norge og andre land.[2] Beregningene tar utgangspunkt i befolkningsframskrivinger og ulike forutsetninger om sammenhengen mellom helseutgifter og velstandsnivå og om sammenhengen mellom aldring og sykelighet. Ifølge alle framskrivingene vil helseutgiftene øke som andel av BNP. Gjennomgående gir framskrivingene høyere vekst for Norge enn for andre land, noe som delvis reflekterer at den ikke-demografiske komponenten så langt har vært forholdsvis kraftig i Norge og på den bakgrunn antas å bli det framover også. Beregningene illustrerer at finansieringen av helsesektoren kan bli en av de store utfordringene vi vil stå overfor i videreutviklingen av velferdsordningene. Sektoren har trolig fortsatt et stort potensial for å forbedre livskvalitet, funksjonsevne og levealder, og offentlig finansiering sikrer hele befolkningen tilgang på helsetjenester uavhengig av betalingsevne. De utfordringer dette skaper for offentlige finanser er nærmere omtalt i kapitlene 7 og 9.

5.3.3 Helsetilstand, behandlingstilbud og effektivitet i et internasjonalt perspektiv

OECD publiserer jevnlig statistikk som illustrerer forskjeller i helsetilstand og effekten av enkelte former for medisinsk behandling, hovedsakelig i spesialisthelsetjenesten, mellom land. Spedbarns-

[2] Holmøy E. og V. O. Nielsen (2008), «Utviklingen i offentlig ressursbruk knyttet til helse og omsorgstjenester». *Statistisk sentralbyrås rapporter 2008/42.*



Figur 5.9 Eksempler på framskrivinger av offentlige utgifter til helsesektoren i Norge og enkelte andre land. Prosent av BNP

[1] Framskrivingene fra OECD, Productivity Commission Australia og Velfærdskommisjonen går fram til hhv. 2050, 2045 og 2041.
Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

dødelighet og forventet levealder på ulike alderstrinn er de mest brukte samleindikatorene på dette området. Tabell 5.1 viser forventet levealder ved henholdsvis fødsel og 65 år samt spedbarnsdødelighet i Norge og andre OECD-land. Norge kommer klart bedre ut enn gjennomsnittet.

Det foreligger en rekke studier som understøtter inntrykket av at Norge kommer godt ut med hensyn til helsetilstand og behandlingsresultater sammenliknet med gjennomsnittet av OECD-landene. Samtidig oppnår flere land, deriblant Sverige og Sveits, bedre resultater enn Norge.

For å vurdere kostnadseffektiviteten i norsk helsesektor sammenliknet med andre land, må forhold som forventet levealder ses i sammenheng med ressursinnsatsen i helsesektoren. Det er da viktig å korrigere for hvordan livsstilfaktorer og sosioøkonomiske forhold virker inn på helsetilstanden, jf. boks 5.2. Norge kommer godt ut når det gjelder livsstilfaktorer som antas å virke positivt inn på helsen. En del av de resultatene vi oppnår når det gjelder helsetilstand kan dermed trolig forklares med andre forhold enn helsetilbudet. Når vi ser dette i sammenheng med høy ressursbruk i internasjonal sammenheng, kan det tyde på at vi har lav kostnadseffektivitet i helsesektoren sammenliknet med andre land. Dette er i samsvar med konklusjonene i en rekke internasjonale studier, jf. boks 5.3.

De analysene som er gjennomført av effektivitetsforskjeller innenfor helsesektoren gir ikke noen indikasjon på årsakene til forskjellene, herunder hvilken rolle institusjonelle faktorer spiller eller hva en sykehusstruktur tilpasset spredt bosetting kan bety for resultatene.

Selv om det er betydelige variasjoner, spiller offentlig finansiering av helsesektoren en viktig rolle i alle OECD-land. I USA er den offentlige finansieringsandelen om lag 45 pst., mens den er om lag 85 pst. i Danmark, Norge og Sverige. Sammenholdes finansieringsfordelingen med resultater fra effektivitetsanalyser, er det ikke noen entydig sammenheng mellom omfanget av offentlig finansiering og effektivitet, jf. boks 5.3. USA med høy grad av privat finansiering kommer svakt ut, mens Island som har høy offentlig finansieringsandel, oppnår høy effektivitet ifølge OECD.

Andelen offentlig finansiering for de ulike delene av helsesektoren varierer også mellom land. I Norge har personer under 18 år og enkelte andre grupper fullt fritak for egenbetaling ved tannbehandling. Hovedregelen i Norge er at pasienter over 20 år selv betaler fullt ut for den tannbehandlingen de trenger. I andre nordiske land refunderes også store deler av behandlingsutgiftene for pasienter over 20 år. Egenandelen ved enkeltvise konsultasjoner hos primærleger er også høyere i Norge enn i andre nordiske land. Det er imidler-

Tabell 5.1 Indikatorer på helsetilstand i Norge og andre OECD-land i 2006

	Forventet levealder ved fødsel		Forventet gjenstående levealder ved 65 år		Spedbarnsdødelighet per 1000 fødte
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	
Australia	83,5	78,7	21,5	18,3	4,7
Belgia	82,3	76,6	20,6	17,0	3,7[1]
Canada[1]	82,7	78,0	21,1	17,9	5,4
Danmark	80,7	76,1	19,2	16,2	3,8
Finland	83,1	75,9	21,2	16,9	2,8
Frankrike	84,4	77,3	22,6	18,2	3,8
Hellas	82,0	77,1	19,6	17,4	3,7
Irland	82,1	77,3	20,2	16,8	3,7
Island	83,0	79,4	20,6	18,3	1,4
Italia[2]	83,8	77,9	21,5	17,5	3,9
Japan	85,8	79,0	23,4	18,5	2,6
Korea	82,4	75,7	20,1	16,1	5,3[3]
Luxembourg	81,9	76,8	20,3	17,0	2,5
Mexico	78,1	73,2	18,8	17,2	18,1
Nederland	81,9	77,6	20,1	16,7	4,4
New Zealand	81,9	77,9	20,5	17,8	5,2
Norge	*82,9*	*78,2*	*20,9*	*17,7*	*3,2*
Polen	79,6	70,9	18,8	14,5	6,0
Portugal	82,3	75,5	20,2	16,6	3,3
Slovakia	78,2	70,4	17,1	13,3	6,6
Spania	84,4	77,7	22,0	17,9	3,8
Storbritannia	81,1	77,1	19,5	17,0	5,0
Sveits	84,2	79,2	22,1	18,5	4,4
Sverige	82,9	78,7	20,8	17,6	2,8
Tsjekkia	79,9	73,5	18,3	14,8	3,3
Tyrkia	74,0	69,1	15,1	13,1	22,6
Tyskland	82,4	77,2	20,5	17,2	3,8
Ungarn	77,4	69,0	17,2	13,4	5,7
USA[1]	80,4	75,2	20,0	17,2	6,9
Østerrike	82,7	77,1	20,6	17,2	3,6
Gjennomsnitt	78,0	73,5	17,8	15,5	13,9

[1] Tall for 2005.
[2] Tall for 2004.
[3] Tall for 2002.

Kilde: OECD.

tid et tak for maksimal årlig egenandel per person, og enkelte grupper er helt fritatt for egenandeler. I Sverige og Finland er det i motsetning til i Norge egenandeler ved sykehusopphold. Derimot har Norge høy inntektsgradert egenandel ved opphold i sykehjem sammenliknet med andre land.

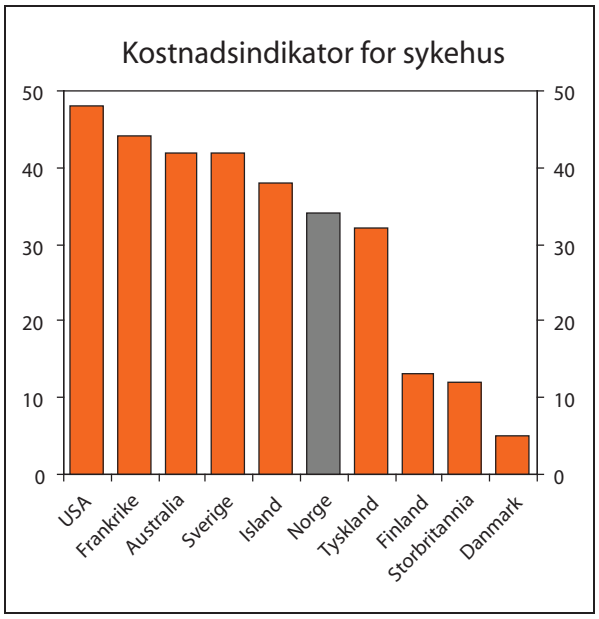
Bruk av egenandeler har en fordelingspolitisk dimensjon og en effektivitetsdimensjon, i tillegg til at størrelsen på egenbetaling virker inn på behovet for skattefinansiering. Dersom det ikke er egenandeler, eller egenandelene er lave, vil brukerne samlet sett ønske et høyere forbruk av enkelte helsetjenester enn det de ville valgt dersom

Boks 5.3 Norge har et godt, men dyrt helsevesen

Det foreligger en rekke studier som sammenlikner ressursinnsats og resultater både for helsesektoren totalt og for spesialisthelsetjenesten. Her gjengis konklusjonene fra enkelte studier. Metodologiske utfordringer knyttet til slike sammenlikninger tilsier at man bør være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner på grunnlag av enkeltstudier. Vurderingsgrunnlaget blir imidlertid mer robust dersom man ser ulike studier i sammenheng. Resultatmessig skårer Norge godt over gjennomsnittet på flertallet av indikatorer som forventet levetid for ulike aldersgrupper, overlevelsesrater ved alvorlige sykdommer mv. Norge gjør det imidlertid dårligere når man ser resultatene i forhold til ressursinnsatsen. Norge har generelt en høy ressursinnsats både målt som utgifter per innbygger, som andel av offentlig og privat forbruk, og som antall leger og sykepleiere per innbygger.[1] Mange land får mer helse igjen per krone enn Norge. Nedenfor er det gitt en oppsummering av studier som gjennom ulike tilnærminger vurderer effektiviteten i hhv. sykehussektoren og hele helsesektoren.

OECD publiserer statistikk som gir en viss indikasjon på forskjeller i effekten av medisinsk behandling i sykehussektoren mellom medlemslandene. Norge kommer ut godt over OECD-gjennomsnittet ved sammenlikning av overlevelsestid etter behandling av blodpropp i hjernen og hjerneslag. Prognosene for brystkreftopererte kvinner, og femårig overlevelse etter tykk- og endetarmskreft er bedre enn OECD-gjennomsnittet. Av de nordiske landene kommer imidlertid både Sverige og Island bedre ut enn Norge. Norge kommer bedre ut enn Sverige, Danmark og Finland på indikatoren femårig overlevelse etter livmorhalskreft, men blir forbigått av Korea, Island og New Zealand. Kvalitet på kreftbehandling måles ved femårig overlevelse, dvs. at måletidspunktet er minimum fem år etter behandling. Statistikken gjenspeiler derfor behandling i perioden 1997-2001, og det kan ha vært forskjeller mellom land i utviklingen innenfor kreftbehandling siden 2001 som ikke fanges opp i foreliggende effektdata.

Kittelsen, Magnussen og Anthun (2007)[2] gjennomførte en nordisk komparativ analyse av sykehusproduktivitet i forbindelse med Norges Forskningsråds evaluering av sykehusreformen i 2002. Resultatene antyder at norske sykehus i gjennomsnitt hadde et produktivitetsnivå i perioden 1999-2004 som lå lavere enn produktivitetsnivået i Finland, men høyere enn produktivitetsnivået i Sverige.



Figur 5.10 Kostnadsindikator for sykehus

Kilde: OECD.

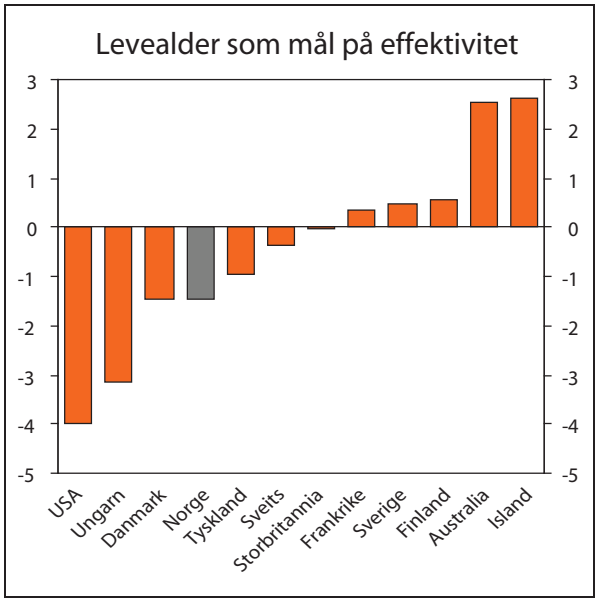
OECD har sammenliknet enhetskostnadene for syv typiske sykehusbehandlinger hvor kliniske prosedyrer antas å være relativt standardiserte på tvers av 10 OECD-land.[3] Behandlingene er identifisert gjennom et internasjonalt system for diagnosegruppering, og enhetskostnadene er avledet fra nasjonale finansieringsordninger og korrigert for kjøpekraft. Figur 5.10 viser teoretisk effektiviseringspotensial for de syv behandlingene samlet sammenliknet med det mest effektive landet.[4] Sammenlikningen indikerer at Norge har lavere effektivitet enn de mest effektive landene for de aktuelle behandlingene.

Flere faktorer kan bidra til å redusere sammenliknbarheten av kvalitet og effektivitet mellom land. Forskjeller i diagnoser og kliniske prosedyrer kan medføre at resultater måles forskjellig. Forskjeller i sykehusstruktur påvirker mulighetene til å utnytte stordriftsfordeler. Forskjeller i effektivitet behøver dermed ikke å gjenspeile tilsvarende forskjeller i uutnyttet effektiviseringspotensial, men kan ha sitt motstykke i ulikt bosettingsmønster og politiske prioriteringer innen helsesektoren, f.eks. når det gjelder graden av desentralisering i sykehustilbudet.

Boks 5.3 (forts.)

En OECD-studie fra 2008 har sammenliknet data for forventet levealder ved fødsel og for 65-åringer, samt andel dødfødte og døde i første leveår i OECD-landene.[5] Det er tatt hensyn til at helsetilstanden ikke bare påvirkes av helsetilbudet, men også av livsstilfaktorer som kosthold, røyking og alkoholforbruk og forhold som forurensing, utdanningsnivå og inntektsnivå. Studien antyder at med samme forhold mellom ressursbruk og levealder som gjennomsnittet i OECD-landene, ville levealderen i Norge vært om lag 1½ år lenger enn det den er, jf. figur 5.11.

I en studie fra 2008 utført av Sveriges Kommuner og Landsting, kommer Norge godt ut i forhold til effektivitet i helsevesenet (nr. 4).[6] Studien sammenlikner 15 EU-land, Norge og USA, og tar utgangspunkt i ulike indikatorer for resultater og ressursbruk som så slås sammen til en effektivitetsindeks. Rangeringen av landene etter effektivitet antyder at Norge kan ha noe å lære av våre naboland Finland og Sverige når det gjelder best mulig utnyttelse av ressursene, jf. tabell 5.5. Studien henter data fra OECDs offisielle publikasjoner.



Figur 5.11 Differansen mellom faktisk levealder og beregnet levealder gitt samme forhold mellom ressursbruk i helsesektoren og levealder som gjennomsnittet for OECD-landene

Kilde: OECD.

En studie fra 2007 utført av Health Consumer Powerhouse analyserer kvalitet og effektivitet i en rekke europeiske land.[7] I sammenlikningen gis det karakterer av tre ulike valører for fem dimensjoner i helsetjenesten: pasientrettigheter og informasjon, ventetid på behandling, resultat, sjenerøsitet i det offentlige helsesystemet og tilgang til medisiner. Karakterene gis ut fra en subjektiv vurdering av et utvalg indikatorer, og de fem dimensjonene vektes deretter slik at ventetider og resultater teller mest. På resultatindeksen kommer Sverige ut som nr. 6, Norge som nr. 7 og Danmark som nr. 9 av i alt 29 land.

Det presenteres også en rangering av landene etter effektivitet, hvor resultatene er korrigert for kostnad per innbygger, justert for kjøpekraft. På effektivitetsrangeringen ender Sverige som nr. 8, Danmark som nr. 12 og Norge faller ned til 16. plass. Dette kan forklares med en høy målt ressursbruk i det norske helsevesenet, jf. figur 5.12. Det bemerkes imidlertid at denne studien er omdiskutert i fagmiljøer ettersom den benytter en lite vitenskapelig framgangsmåte.

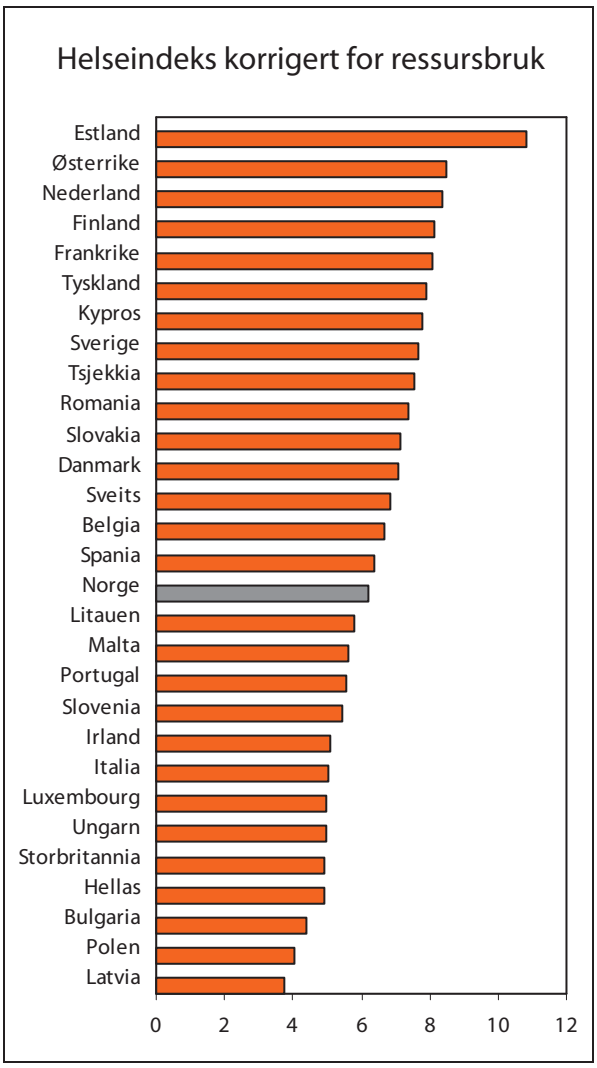
Tabell 5.2 Rangering av land etter effektivitet

1	Finland
2	Spania
3	Sverige
4	*Norge*
5	Italia
6	Frankrike
7	Storbritannia
8	Tyskland
9	Portugal
10	Luxembourg
11	Irland
12	Nederland
13	Hellas
14	Danmark
15	Østerrike
16	USA

Kilder: Sveriges Kommuner og Landsting.

Boks 5.3 (forts.)

The Conference Board of Canada publiserte i 2008 en studie som sammenlikner befolkningens helsetilstand i 16 land, jf. tabell 5.3. I denne sammenlikningen rangeres Norge som nr. 6. Japan, Sveits og Sverige kaprer de tre første plassene. Som omtalt påvirkes helsetilstanden både av behandlingstilbudet og av en rekke andre faktorer som bruk av tobakk, alkoholkonsum, fysisk aktivitet, diett og andre karakteristika ved befolkning og livsstil. Studien gir ikke grunnlag for å skille ut den effekten helsetilbudet har, og den gir ikke informasjon om kostnadseffektiviteten i helsesektoren i de enkelte landene.



Figur 5.12 Helseindeks korrigert for ressursbruk. 2007

Kilde: Health Consumer Index. 2007.

Tabell 5.3 Rangering av land etter helsetilstand

1	Japan
2	Sveits
3	Sverige
4	Frankrike
5	Australia
6	*Norge*
7	Italia
8	Tyskland
9	Østerrike
10	Canada
11	Finland
12	Irland
13	Nederland
14	USA
15	Storbritannia
16	Danmark

Kilde: The Conference Board of Canada (2008), «How Canada Performs».

[1] Forskjeller i rangering etter effektivitet i ulike studier har bl.a. bakgrunn i at både ressursinnsats og resultater kan måles på ulike måter.

[2] Kittelsen S., J. Magnussen, K. S. Anthun (2007) «Sykehusproduktivitet etter statlig overtakelse: En nordisk komparativ analyse» *HERO skrifter 1/2007*.

[3] OECD (2008), "Economic studies No.4".

[4] Det er foretatt en benchmarking mot det mest effektive landet for hver enkelt diagnose. Resultatene er deretter lagt sammen til én indeks.

[5] Joumard I., C. André og C. Nicq (2008), "Health Status Determinants". *ECO/OECD Working papers.*

[6] Sveriges Kommuner og Landsting (2008), «Svensk sjukvård i internationell jamförelse».

[7] Health Consumer Powerhouse (2007), "Euro Health Consumer Index".

Tabell 5.4 Gjennomsnittskostnad i euro for tre behandlinger i noen europeiske land

	Danmark	England	Frankrike	Tyskland	Ungarn	Italia	Polen
Katarakt-operasjon	602	623	909	741	318	1 087	473
Hofteprotese	5 933	5 690	6 101	6 365	1 294	6 981	2 125
Tannfylling	47	156	46	67	8	135	18

Kilde: Godager og Iversen (2008), «Helsetjenester uten grenser».

de selv hadde måttet dekke kostnadene for tjenestene fullt ut. Dette vil forsterke tendensen til kødannelser, og øke behovet for rasjonering av tjenestene. Innenfor systemer med stor grad av privat finansiering vil prisene virke som en rasjoneringsmekanisme, mens det innenfor systemer med høy grad av offentlig finansiering vil være sterkere tendens til kødannelse. Rasjonering og køer kan skape et misvisende inntrykk av at det anvendes for lite ressurser til helseformål.

Privat medfinansiering kan gi bedre kostnadseffektivitet og redusere behovet for rasjonering. Dette avhenger imidlertid av hvordan finansieringen utformes. I land med høy grad av privatfinansierte helsetjenester er utbredelsen av forsikringsordninger stor. Premien er ofte obligatorisk og knyttet til et arbeidsforhold. Når premien er betalt, og dersom det ikke er noen egenandel, vil brukeren ikke ha noe incentiv til å ta hensyn til kostnadene ved konsultasjoner/behandling. En egenandel slik vi har i Norge gir trolig bedre kostnadseffektivitet enn rene forsikringsbaserte ordninger uten egenandeler. Innslaget av privat medfinansiering/egenandeler vil imidlertid også ha fordelingsvirkninger. Hensynet til at alle skal kunne benytte det samme behandlingstilbudet uavhengig av inntekt tilsier lave egenandeler. En konsekvens av dette er økt etterspørsel etter helsetjenester og at finansieringen av helsesektoren legger beslag på en større andel av de offentlige ressursene enn hva tilfellet ville ha vært med større privatfinansiering.

5.3.4 Globalisering og helse- og omsorgssektoren

Den globale, økonomiske integrasjon har allerede fått visse virkninger for tilbudet av helsetjenester i Norge og andre land. Eksempler på dette er behandling av pasienter i utlandet, arbeidsmigrasjon av helsepersonell, utvikling av et internasjonalt marked for medisinsk utdanning og direkte investeringer i helsesektoren over landegrensene. Ny teknologi har etter hvert også åpnet for nye muligheter der pasient og behandler ikke fysisk trenger å møtes. Eksempler er telekirurgi, radiologi og analyse av laboratorieprøver. Omfanget av grenseoverskridende helsetjenester vil trolig øke i årene framover.

Behandling av pasienter i utlandet har foreløpig et svært begrenset omfang. EU-kommisjonen har anslått at 1 pst. av helsebudsjettene i EU-land går til finansiering av pasientbehandling i utlandet. Anslaget for Norge er 0,2 pst., mens omfanget for USA er mindre enn 0,1 pst. av samlet pasientbehandling. Denne andelen vil trolig øke, bl.a. som følge av store lønnsforskjeller mellom land. Det er enkelte delfunksjoner som særlig er gjenstand for handel. Røntgenbilder fra en rekke sykehus i USA analyseres f.eks. i India. Dette er spesielt effektivt fordi tidsforskjellene mellom landene reduserer behovet for nattarbeid i USA. Migrasjon av helsepersonell har stor betydning for enkelte land. Over 30 pst. av arbeidsstyrken i den britiske helsetjenesten har utenlandsk opprinnelse. Mer enn halvparten av legene som utdannes i Ghana emigrerer.

Oppbyggingen av kompetansemiljøer og utvikling av ny og spesialisert teknologi vil kunne kreve et større pasientgrunnlag enn det nasjonale markeder gir anledning til. Dette trekker i retning av at særlig små land vil kunne tjene på samarbeid om eller handel med helsetjenester. Norge sender allerede i dag pasienter til utlandet i tilfeller der pasientgruppen er for liten til at det kan etableres et fullstendig tilbud nasjonalt. Tabell 5.4 illustrerer at det er store kostnadsforskjeller på helsetjenester i Europa. Noe skyldes ulike priser på innsatsvarer, men forskjeller i arbeidskostnadene forklarer likevel størstedelen. Så lenge slike forskjeller består, kan høykostnadsland ha et potensial for å redusere utgiftsnivået. Dette vil bety at en kan tilby flere tjenester innenfor gitte budsjettrammer, alternativt at de samme tjenestene kan tilbys innenfor reduserte rammer. En må imidlertid regne med at økt handel vil bidra til å redusere prisforskjeller over tid.

Handel med helsetjenester reguleres både gjennom WTO-regelverket og EØS-avtalen. Det er særlig EØS-avtalen som per i dag har betyd-

ning for Norge. I utgangspunktet er helsepolitikk et nasjonalt anliggende. Rettspraksis er imidlertid under endring. EF-domstolen har avsagt rettskjennelser som pålegger EU-land å finansiere behandling i andre EU-land.

Større omfang av handel med helsetjenester kan skape utfordringer for organiseringen av helsetjenesten i Norge. De regionale helseforetakene har to roller. For det første skal de sørge for at befolkningen i regionen får et best mulig helsetilbud innenfor de finansieringsrammer som fastsettes. Denne rollen tilsier at de også utnytter de mulighetene internasjonal handel gir for å oppnå bedre kvalitet eller lavere kostnader. Samtidig er de regionale helseforetakene eiere av sykehus og har dermed interesser i å opprettholde egenproduksjon av helsetjenester.

Andelen arbeidsinnvandrere innen helse- og omsorgstjenester i Norge er beskjedent og omfatter 1 pst. av alle arbeidstillatelser de første ni månedene av 2008. Arbeidsinnvandring vil likevel kunne dekke noe av behovet for økt sysselsetting i sektoren. I henhold til tall fra Statistisk sentralbyrå var det registrert om lag 12 700 helsearbeidere med utenlandsk statsborgerskap i Norge i 2007. Disse utgjør 4 pst. av totalt antall sysselsatte med helse- og sosialfaglig utdanning i helse- og sosialtjenesten, og andelen har holdt seg stabil siden 2000. Av helsearbeiderne med utenlandsk bakgrunn er 85 pst. fra Norden eller resten av Europa.

I det kommunale helse- og omsorgstilbudet skjer det en internasjonalisering på flere måter. Det blir flere internasjonale tjenestetilbydere, og mobiliteten i befolkningen øker, også blant eldre. I løpet av 1980- og 1990-årene valgte en del eldre å flytte utenlands, særlig til Spania. Det forventes at mange av disse flytter tilbake til Norge når helsen blir dårligere og omsorgsbehovet større.

5.3.5 Nærmere om pleie- og omsorgstjenester

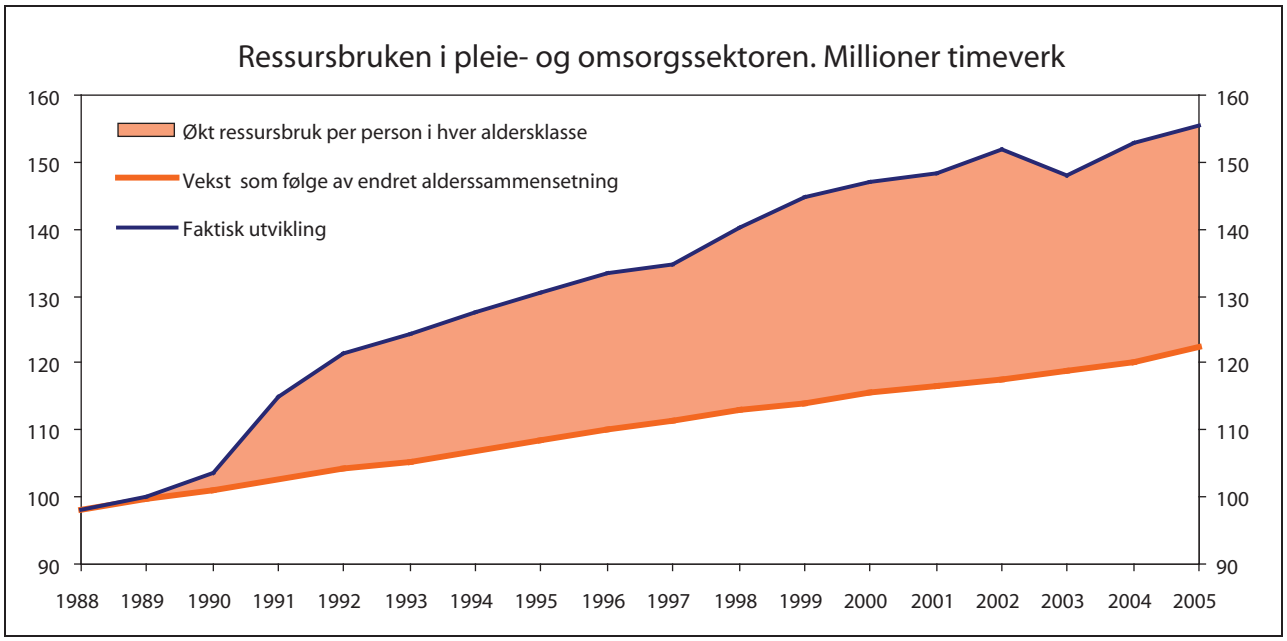
Antall årsverk i pleie- og omsorgssektoren steg fra 11 000 i 1960 til 117 000 i 2006, mens antallet hjemmehjelpsmottakere økte fra 15 000 til 160 000 i samme periode. Samtidig har det vært en utvidelse av tjenestetilbudet til den enkelte. Den moderne kommunale pleie- og omsorgstjenesten har fått nye brukergrupper med store og sammensatte behov for hjelp og bistand. Mens tjenestene i 1960 besto av praktisk hjelp og pleie, hovedsakelig til eldre på dagtid, ytes det nå mer spesialiserte tjenester til brukere i alle aldersgrupper, til dels på heldøgnsbasis. Med større spesialisering har også kravene til utdanning økt.

Pleie- og omsorgstjenestene omfatter sykehjem, omsorgsboliger, ulike hjemmetjenester, dagaktivitetstilbud og avlastningstiltak. Pleie- og omsorgstjenester er nært knyttet til den kommunale helse- og sosialtjenesten og spesialisttjenesten. Nesten halvparten av ressursene går til vel 40 000 beboere i alders- og sykehjem, og vel halvparten går til å dekke hjemmetjenester og dagaktivitetstilbud for over 160 000 mottakere. I tillegg omfatter sektoren hjemmehjelp. Det kommunale pleietilbudet utgjør en integrert del av det samlede helsetilbudet. Kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten yter behandlingstjenester til sykehjem, mens pleie- og omsorgstjenestene overtar ansvaret for pasienter som er utskrivingsklare på sykehusene.

Forbedringene i det medisinske behandlingstilbudet og økt levealder har påvirket etterspørselen etter rehabilitering, pleie og omsorg. Omsorgstjenestene er mer arbeidsintensive og de ansatte har ikke samme utdanningsnivå som i medisinsk behandling. Pleie og omsorg har heller ikke vært preget av store teknologiske endringer. Enkelte undersøkelser og forsøk indikerer at hjemmetjenesteorienterte kommuner driver mer effektivt enn institusjonsorienterte kommuner uten at omsorgstilbudet blir dårligere.

Vel halvparten av økningen i sysselsettingen i pleie- og omsorgssektoren kan tilskrives aldringen av befolkningen. Resten av økningen skyldes flere brukere i hver aldersklasse og økt ressursbruk per bruker blant de som mottar tjenestene, jf. figur 5.13. Dette gjenspeiler til dels at den kommunale pleie- og omsorgssektoren har overtatt ansvaret for grupper som spesialisthelsetjenesten tidligere hadde ansvaret for, bl.a. psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser. Størstedelen av utgiftene innen pleie- og omsorgssektoren finansieres av kommunene gjennom frie inntekter. I 2007 dekket brukerbetalinger 7,5 pst. av de samlede utgiftene på sykehjem. 90 pst. av dette var egenandeler ved institusjonsopphold. Gjennom kompensasjonsordningen for ressurskrevende tjenester refunderte staten samme år 4,7 pst. av utgiftene.

I tillegg til pleie- og omsorgstilbudet i offentlig regi ytes det familiebasert omsorg. Omfanget av denne typen omsorg er imidlertid usikkert. I St. meld. nr. 25 (2005-2006) Mestring, muligheter og mening, legges det til grunn at dagens familiebaserte omsorg tilsvarer om lag 80 000 årsverk.



Figur 5.13 Ressursbruken i pleie- og omsorgssektoren. Millioner timeverk

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Sammensetningen av pleie- og omsorgstilbudet endrer seg. Siden tidlig på 1990-tallet har antallet institusjonsplasser avtatt vesentlig som følge av nedbygging av aldershjem, mens antallet omsorgsboliger har økt markant og nå overstiger antallet institusjonsplasser. Samtidig har antallet mottakere av hjemmehjelp og hjemmepleie økt. Omleggingen har medført en betydelig kostnadsinnsparing. For brukere som ønsker å bo lengst mulig hjemme representerer en brukertilpasset hjemmebasert tjeneste også en velferdsforbedring. Den institusjonsbaserte omsorgen står i dag for om lag halvparten av utgiftene innen eldreomsorgen. Mens antallet eldre over 90 år og antallet under 67 år på institusjon har holdt seg relativt konstant gjennom de siste 15 årene, har antallet gått ned for den mellomliggende gruppen. Antallet som får pleie og omsorg i egen bolig har økt for alle aldersgrupper fra 75 til 90 år.

Antall mottakere av pleie- og hjemmehjelpstjenester i aldersgruppene under 67 år utenfor institusjon har økt fra 25 000 i 1992 til 50 000 i 2005. Gruppen utgjør i dag en tredel av alle mottakerne av hjemmebasert pleie og omsorg, og legger beslag på nærmere to tredeler av timeverksinnsatsen. Mens de eldste mottakerne i hovedsak mottar pleietjenester, mottar gruppen under 67 år i hovedsak hjemmehjelpstjenester. Blant de voksne pleie- og omsorgsbrukerne er det om lag like mange som er diagnostisert med psykiske lidelser som med somatiske lidelser. Psykisk utviklingshemmede er den dominerende gruppen i aldersklassen under 17 år. Denne gruppen krever særlig høy ressursinnsats per bruker. Den sterke veksten i antall brukere og ressursforbruk per bruker under 67 år skyldes først og fremst at pleie- og omsorgstjenestene har fått ansvaret for brukere som tidligere fikk sitt tjenestetilbud i spesialisthelsetjenesten. I tillegg gjør en større andel innenfor de enkelte diagnosegruppene bruk av pleie- og omsorgstjenestene, samtidig som den enkelte mottar et mer omfattende tilbud enn tidligere. Ulike kvalitetsindikatorer kan tyde på at omsorgstilbudet gradvis er blitt forbedret de siste årene, jf. tabell 5.5.

I St.meld. nr. 25 (2005-2006) gjengis en del framskrivinger av sysselsettingsbehovet i pleie- og omsorgssektoren fram mot midten av århundret basert på at omfanget av familieomsorg vil holde seg på dagens nivå. Siden familieomsorgen oftere utføres av kvinnen, kan dette være en optimistisk forutsetning hvis målsetningen om fortsatt økt kvinnelig yrkesdeltakelse innfris. Beregningene indikerer at sysselsettingen må mer enn fordobles i perioden dersom en skal greie å videreføre standard og dekningsgrad som i 2004. Det er da lagt til grunn at sykeligheten ikke endrer seg. Nyere beregninger ført fram til 2060 basert på oppdaterte befolkningsframskrivinger bekrefter i hovedtrekk dette bildet.

To usikre faktorer i slike framskrivinger er utviklingen i sykelighet og utviklingen i standard og

Tabell 5.5 Kvalitetsindikatorer for pleie- og omsorgssektoren

	2004	2005	2006
Legetimer per uke per beboer i sykehjem	0,25	0,27	0,28
Fysioterapitimer per uke per beboer i sykehjem	0,31	0,29	0,31
Andel beboere på tidsbegrenset opphold	13,5	13,8	14,6
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	87,3	89,7	91,0
Andel plasser i brukertilpasset enerom m/eget bad/WC	53,3	55,8	55,4
Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/fagutdanning	68	69	71

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

dekningsgrad. Som påpekt ovenfor, vil økende levealder trolig også innebære flere år med god funksjonsdyktighet enn i dag. Også andre forhold trekker i retning av et redusert ressursbehov. De eldre vil være bedre utdannet enn i dag og mer selvhjulpne. Dersom det skulle vise seg å være gjenværende forventet levetid og ikke alder som bestemmer ressursbruken, dvs. at brukerprofilene for de enkelte aldersklasser forskyves i takt med økningen i forventet levealder (jf. ovenfor), vil det beregnede behovet for vekst i sysselsettingen i omsorgssektoren halveres.

Samtidig er det rimelig å anta at forventningene til standarden på tilbudet vil øke med velstandsutviklingen, slik erfaringen har vært tidligere. Selv med utsatt sykelighet vil en vekst i standarden på 1 pst. per år, noe som er atskillig lavere enn den gjennomsnittlige veksten over de siste tiårene, innebære at sysselsettingen i pleie- og omsorgssektoren må mer enn tredobles gjennom de kommende 50 årene.

I framskrivingene er det ikke lagt inn forutsetninger om produktivitetsforbedringer. Selv om potensialet for å oppnå effektivitetsgevinster er klart mindre i pleie- og omsorgssektoren enn innenfor den mer kapital- og kunnskapsbaserte sykehussektoren, vil det også i denne sektoren være rom for å øke produktiviteten gjennom økt kompetanse og økt faglig bredde. Det vil trolig også være rom for fortsatt å høste omstillingsgevinster ved å organisere tilbudet på en bedre måte. Langsiktig omstilling med vekt på kompetanseheving, større faglig bredde og styrking av ledelsesfunksjonene er av de tiltak som kan ha stor effekt. I forhold til samspillet med den frivillige og i hovedsak familiebaserte omsorgen vil det også være av stor betydning at sektoren fortsatt er lokalt forankret og organiserer seg inn mot familiene.

5.4 Barnehager, utdanning og forskning

5.4.1 Barnehager

Barnehager er viktig for at barn skal få et godt pedagogisk tilbud og dermed gode forutsetninger for læring senere i livet, jf. boks 5.4. De er dessuten et viktig ledd i arbeidet med å sikre likestilling og høy yrkesdeltaking.

Barnehagesektoren er en arbeidsintensiv sektor, og personalkostnadene utgjør om lag 80 pst. av driftsutgiftene i sektoren. Antall årsverk i barnehagesektoren har økt kraftig. Det må ses i sammenheng med en betydelig kapasitetsutbygging. Antall barn i barnehager steg fra om lag 30 000 i 1975 til om lag 250 000 i 2007. Dekningsgraden, målt som antall barn i barnehage som andel av alle barn i aldersgruppen 1-5 år, har gått opp fra 7 pst. i 1975 til vel 84 pst. ved utgangen av 2007, jf. figur 5.14. I perioden 2001 til 2007 har offentlige utgifter til barnehagesektoren steget fra 10 til 22 milliarder 2007-kroner, en vekst på 120 pst. Over samme periode har dekningsgraden økt med vel 20 prosentpoeng. I tillegg har en betydelig del av kapasitetsveksten i barnehagesektoren de siste årene gått med til å utvide oppholdstiden til barna. Antall årsverk per barn har derimot holdt seg relativt stabilt over perioden.

Barnehager skiller seg ut fra resten av det offentlige tjenestetilbudet med en relativt stor andel privat eierskap. Ved utgangen av 2007 var 55 pst. av barnehagene privateide. Det offentlige bidrar til finansieringen av private barnehager gjennom et øremerket statstilskudd. Til sammen dekker offentlig finansiering nå i overkant av 80 pst. av utgiftene i barnehagesektoren. Resten finansieres ved foreldrebetaling. Kommunene har ansvaret for drift og tilsyn av kommunale barnehager. De kan selv bestemme om de ønsker å ha inntektsgraderte satser, men de er pålagt å ha ordninger

Boks 5.4 Barnehagens betydning i kunnskapssamfunnet

Barnehagen er første trinn i utdanningsløpet og en viktig del i et livslangt læringsløp. Betydningen for senere læring av et pedagogisk tilbud i småbarnsalderen er godt dokumentert. Både nasjonal og internasjonal forskning viser at et godt pedagogisk tilbud før skolealder har positive effekter for læring og utvikling senere i skoleløpet.

Det er et mål for Regjeringen at utdanningspolitikken skal virke sosialt utjevnende. Et samfunn preget av fellesskap og likeverd gir de beste rammene for enkeltmenneskenes muligheter til å realisere seg selv og sine evner. Barnehagen gir muligheter til å sette inn forebyggende innsats tidlig og til å gi ulike barn et likere utgangspunkt for senere læring. Grunnleggende forskjeller i språklig og sosial kompetanse etableres allerede før skolestart, og forskningen viser at skolen ikke makter å utjevne disse forskjellene. En god språklig og sosial utvikling avhenger av et stimulerende miljø. De store skjevhetene i deltakelse i videregående skole og høyere utdanning kan spores til ulikheter i læringsutbytte i grunnskolen, noe som igjen har sammenheng med læring og erfaringer før skolestart. Barn som har fått mulighet til å utvikle sine sosiale, motoriske, språklige, kognitive og emosjonelle evner og ferdigheter vil ha et forsprang ved skolestart. En systematisk sosial skjevhet med hensyn til barnehagedeltakelse er derfor uheldig. Språkutviklingen før skolealder har betydning for senere læring både hos majoritetsspråklige og minoritetsspråklige barn, men for minoritetsspråklige barn er tiden før skolestart en spesielt viktig periode for innlæring av undervisningsspråket.

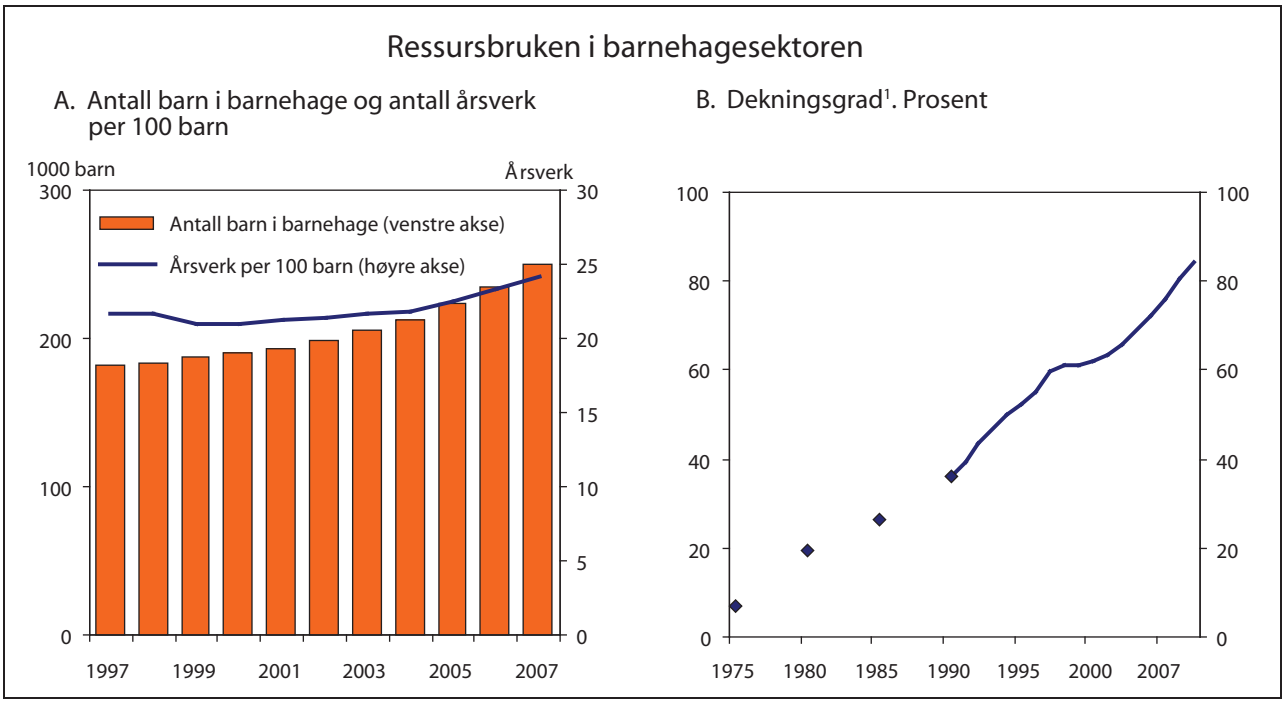
Forskning viser også at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i ferdighetsstimulerende tiltak før skolealder. Stimulering til læring i småbarnsalderen øker sjansen for at barnet gjør det godt på skolen, tar videre utdanning og arbeider i stedet for å være trygdemottaker som voksen. Cunha og Heckman[1] forklarer hvorfor et par år med tidlig stimulering har så stor effekt med den såkalte multiplikatoreffekten, det vil si at læring fostrer læring som en selvforsterkende prosess. Forskerne konkluderer med at samfunnet vil spare store beløp og den enkelte for store belastninger ved å sette inn ekstra ressurser tidlig, framfor avbøtende tiltak senere. En norsk rapport konkluderer med at for hver krone fellesskapet bruker på slike tiltak får samfunnet mellom 1,40 og 4,50 kroner tilbake, noe som gir en avkastning på mellom 40 og 350 prosent. Det laveste anslaget tar bare hensyn til positive effekter for individene som deltar i tiltaket, mens det høyeste anslaget også tar hensyn til positive effekter for samfunnet, som f.eks. mindre kriminalitet og lavere utgifter til spesialundervisning, sosialhjelp og helsetjenester.

Kvaliteten på barnehagetilbudet er avgjørende for å oppnå disse positive resultatene for læring og utvikling.

[1] Cunha F. og J. Heckman (2007), "The Technology of Skill Formation" *American Economic Review vol. 97 s. 31–47.*

som gir barnefamiliene med lavest betalingsevne en reduksjon i, eller fritak for, foreldrebetaling. En undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå viste at 23 pst. av kommunene valgte å justere foreldrebetalingen etter foreldrenes inntekt i 2007. Foreldrebetalingens andel av finansieringen er blitt redusert over tid, noe som også har bidratt til å øke de offentlige utgiftene til sektoren.

Ifølge Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger vil forholdet mellom antall barn i aldersgruppen 1-5 år og den yrkesaktive befolkningen være relativt stabilt framover. Dette trekker isolert sett i retning av at barnehagesektoren ikke vil være en kilde til økt press på offentlige finanser. Målet om full barnehagedekning er nå i ferd med å nås. En undersøkelse utført av TNS Gallup viser at dersom kommunenes utbyggingsplaner i 2008 ble realisert, ville de fleste kommunene nådd full barnehagedekning i løpet av 2008. Forventet dekningsgrad ved utgangen av 2008 for barn mellom 1 og 5 år var 89 pst. Dette betyr at den sterke veksten vi har sett i barnehageutbyggingen de senere år nå vil avta. Det framtidige ressursbehovet i sektoren kan likevel påvirkes av andre faktorer. Det er usikkerhet knyttet til bl.a. egenbetaling og situasjonen på arbeidsmarkedet som kan påvirke etterspørselen, og dermed ressursbruken i sektoren. Det er også usikkerhet knyttet til om barnehagetjenestene kan produseres med mindre ressurser enn i dag. Analyser viser imidlertid at kost-



Figur 5.14 Utviklingen i antall årsverk per 100 barn og dekningsgrad i barnehagesektoren

[1] Dekningsgrad for 1-5 åringer.

Kilde: Kunnskapsdepartementet.

nadsforskjellene mellom ulike barnehager er relativt store. I 2001 lå kostnadene i de ordinære private barnehagene 18 pst. under kostnadene i kommunale barnehager. I 2007 var imidlertid denne forskjellen redusert til 13 pst.[3] Høyere kostnader i offentlige, og da spesielt kommunale, barnehager må bl.a. ses i sammenheng med høyere bemanning og høyere personalkostnader per årsverk selv når det justeres for forskjeller i barnas alder. Høyere bemanning kan bl.a. forklares med at de kommunale barnehagene har de klart høyeste andelene når det gjelder funksjonshemmede og minoritetsspråklige barn. Dette kan imidlertid ikke forklare hele kostnadsforskjellen.

5.4.2 Utdannings- og forskningssektoren

Utdanningsnivået i Norge og de øvrige nordiske landene er høyt sammenliknet med gjennomsnittet i OECD-området. Det må bl.a. ses i sammenheng med at et viktig prinsipp for velferdsstaten har vært lik rett til utdanning uavhengig av bakgrunn. Grunnskole for alle ble dermed bygd ut tidlig, ungdom har fått rett til videregående utdanning og antall studieplasser i høyere utdanning er økt betydelig. Samtidig ligger Norge helt i toppen i internasjonal sammenheng både når det gjelder andelen av BNP som blir brukt på utdanning og når det gjelder utgiftene per elev i grunnutdanningen. Vi har ikke full informasjon om kvaliteten på det norske utdanningssystemet. Internasjonale undersøkelser indikerer likevel at norske elever oppnår dårligere resultater i sentrale fag ved endt grunnutdanning enn elever i land det er naturlig å sammenlikne oss med.

Grunnskole og videregående opplæring

Grunnskolen er obligatorisk for alle barn i opplæringspliktig alder, og om lag 94 pst. av 16-åringer begynner på videregående skole. Antallet elever i grunnskolen økte med om lag 10 pst. fra 1997 til 2004, for deretter å gå svakt ned. Innføringen av skolestart for 6-åringer ga en særlig sterk oppgang i antall elever i grunnskolen fra 1996 til 1997. Elevtallet i videregående opplæring avtok med om lag 8 pst. fra 1997 til 2001, for så å øke med om lag 16 pst. fra 2001 til 2006. Som det framgår av figur 5.15 var det en svak økning i antall årsverk per elev i grunnskolen fra 1997 til 2001. Nedgangen fra 2001 til 2008 kan ha sammenheng med at leseplikten for lærere ble økt fra 2001 til 2002. Timetallsutvidelser, samt nedganger i elevtallet etter

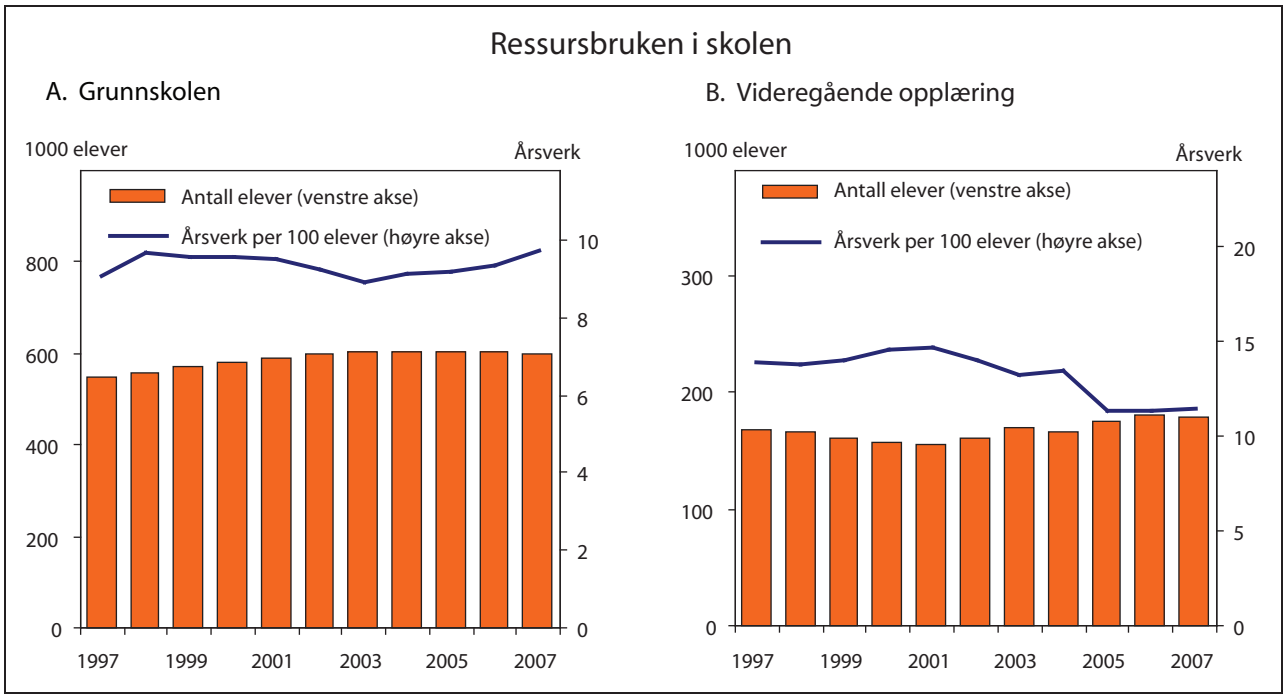
[3] Furst og Høverstad (2008), «Analyse av kostnader i barnehagene i 2007. Resultater fra en utvalgsundersøkelse».

2004 kan forklare økninger i antall årsverk per elev fra 2003 til 2006. I videregående skole lå antall årsverk på et forholdsvis stabilt nivå i perioden 1997-2002, for deretter å gå noe ned i 2003 og 2004. Nedgangen må ses i sammenheng med den sterke veksten i antall elever.

Ifølge middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger forventes antall 6-19 åringer å falle fram til år 2020 regnet som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder (16-66 år). Andelen vil deretter øke noe fram mot år 2035, før den igjen avtar mot år 2060. Isolert sett trekker dette i retning av lavere press på offentlige finanser fra sektoren. Samtidig øker andelen av den norske befolkningen med innvandrerbakgrunn, slik at 18 pst. av aldersgruppen 6-15 år kan være innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre i 2050, mot vel 9 pst. i 2007. Over 70 pst. av dagens skoleelever med innvandrerbakgrunn kommer fra land utenfor den vestlige verden. Opplæring og integrering av elever med annen bakgrunn krever økt ressursinnsats. Den ekstra ressursinnsatsen knyttet til ikke-norskspråklige elever i grunnskolen tilsvarte 2,1 millioner timeverk, eller om lag 6 pst. av totalt antall undervisningstimer i 2007.

Norsk skole står overfor mange utfordringer. Resultater fra bl.a. PISA-undersøkelsene (Programme for International Student Assessment) viser at norske elever presterer under OECD-gjennomsnittet på samtlige delprøver, jf. figur 5.16A, og at de kommer dårligst ut av de nordiske landene. Finland skårer best av alle deltakerlandene. En gjennomsnittlig norsk 15-åring er anslått å ligge 1/3 skoleår bak OECD-gjennomsnittet og to skoleår bak en gjennomsnittlig finsk elev. Undersøkelsen viser også at norske elevers resultater har svekket seg fra 2000 til 2006. Nedgangen over tid er spesielt stor for leseferdigheten, som er anslått å ha avtatt tilsvarende et halvt års skolegang siden PISA-undersøkelsene startet i 2000. Svak leseferdighet sammenliknet med andre OECD-land understøttes av PIRLS-undersøkelsen (Progress in International Reading and Literacy Study), men denne undersøkelsen viser ikke tilbakegang for de yngre årsgruppene. De svake resultatene står i kontrast til de store ressursene som brukes på grunnutdanning. Målt som driftsutgifter per elev er ressursbruken i det norske skolevesenet svært høy i internasjonal sammenheng, jf. figur 5.15B. Ifølge OECDs nylig publiserte landrapport er utgiftene per elev 40 pst. høyere i Norge enn OECD-gjennomsnittet, selv om utgiftene har økt noe mindre i Norge enn i andre land over de siste ti årene.

Det er flere grunner til den høye ressursbruken. Det er færre elever per lærer i Norge enn i de fleste andre land på alle trinn i grunnutdanningen. Eksempelvis er det i den norske grunnskolen 50 pst. færre elever per lærer enn gjennom-



Figur 5.15 Utviklingen i antall elever og antall årsverk per elev i grunnskolen og videregående skole

Kilde: Kunnskapsdepartementet.

snittet for OECD-landene. Noe av dette kan skyldes en desentralisert skolestruktur pga. spredt bosetting. Dette er imidlertid ikke nok til å forklare de store forskjellene i ressursbruken mellom Norge og andre OECD-land.

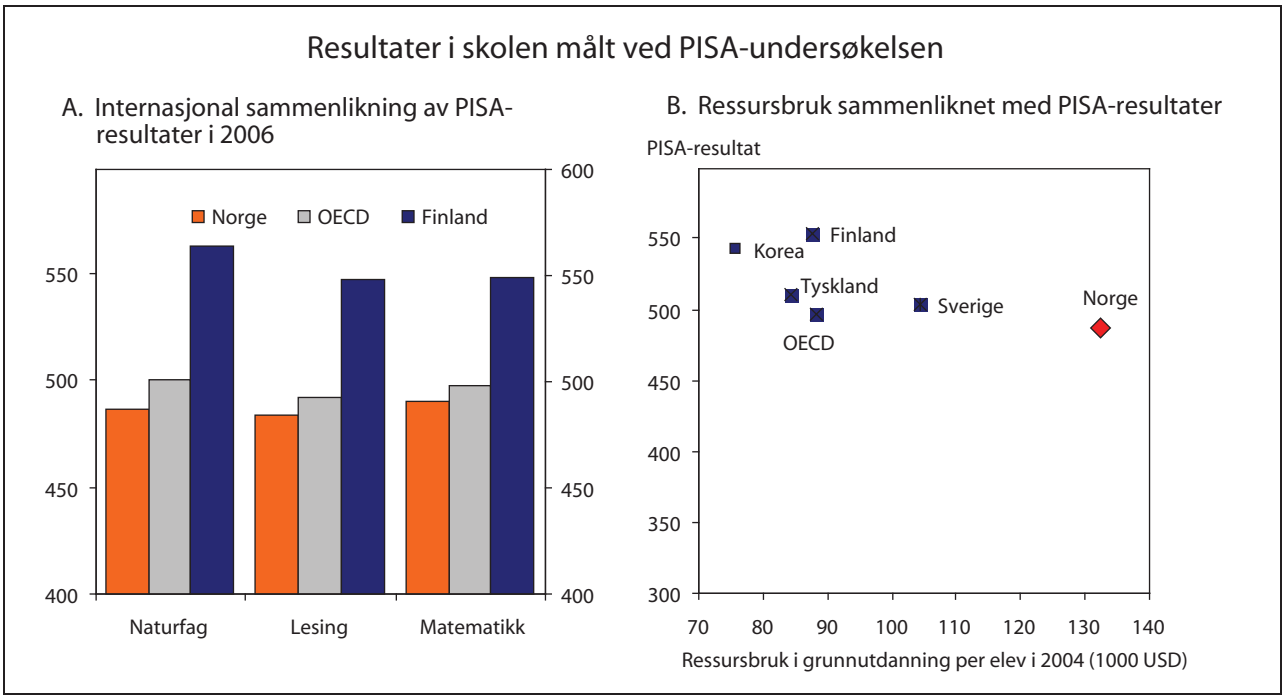
Svake resultater i kombinasjon med høy ressursbruk etter internasjonal målestokk tilsier at det er et potensial for å øke kvaliteten i den norske grunnutdanningen uten å øke ressursbruken. I årets landrapport foreslår OECD en rekke tiltak for å utnytte dette potensialet, jf. boks 5.5. Større grad av resultatorientering og ansvarliggjøring av aktørene i skolevesenet understrekes som svært viktig. Gjennom de senere årene er det allerede gjort mye for å styrke kvaliteten i grunnopplæringen. Innføringen av Kunnskapsløftet, nasjonalt kvalitetsvurderingssystem, satsing på kompetanseutvikling for lærere og skoleledere og flere timetallsutvidelser, senest fra høsten 2008, er viktige ledd i dette arbeidet. Det kan virke som om endringene har gitt større oppmerksomhet om resultater, jf. St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen. Det er rimelig å anta at det tar noe tid før tiltakene for kvalitetsforbedring gir seg vesentlige utslag i elevenes resultater.

Det er også viktig å sette inn spesielle tiltak overfor svake elever og legge vekt på tidlig oppfølging av utsatt ungdom. PISA og andre undersøkelser viser at minoritetsspråklige elever i gjennomsnitt har svakere resultater enn majoritetselever, og at de har større tendens til frafall i videregående opplæring. Regjeringen har understreket betydningen av tidlig innsats i St.meld. nr. 16 (2006-2007) …Og ingen stod igjen. Dette innebærer at man setter inn ressurser til språkstimulering og andre støttetiltak tidlig for barn som har hatt svak utvikling eller som av andre grunner står i fare for å falle utenfor.

Samtidig som relativt dårlige resultater innebærer store utfordringer i det norske skolevesenet, finner flere undersøkelser at norske elever har høy demokratisk kompetanse og opplever miljøet i klasserommet som spesielt åpent for diskusjon. I tillegg virker det som om de er både kreative og selvstendige. Dette er ferdigheter som er viktige for deltakelse i arbeids- og samfunnslivet og som kan legge til rette for livslang læring.

Høyere utdanning og forskning

Høyere utdanning av god kvalitet og som omfatter en stor del av befolkningen er sammen med forskning viktig for veksten i norsk økonomi på lang sikt, jf. kapittel 4. De norske utdanningsinstitusjonene er primært offentlig finansiert. Som de andre nordiske landene har Norge ikke studieavgifter i de offentlige institusjonene for høyere utdanning. Blant annet OECD har vært kritisk til at det offentlige skal fullfinansiere høyere utdanning. Bakgrunnen er studier som viser at den privatøkonomiske avkastningen av høyere utdanning jevnt over er høy. I tillegg kan høyere utdanning fi-



Figur 5.16 Internasjonal sammenlikning av PISA-resultater og resultatoppnåelse sett i forhold til ressursbruk

Kilde: OECD.

Boks 5.5 Grunnutdanningen i Norge – vurderinger fra OECD

OECD publiserer jevnlig landrapporter som behandler den økonomiske situasjonen i hvert av medlemslandene. Den siste landrapporten for Norge fra august i år inneholder et spesialkapittel om utdanning, med vekt på grunnutdanningen. OECDs vurderinger og anbefalinger på dette området er i hovedsak godt i tråd med tiltak som er gjennomført i forbindelse med Kunnskapsløftet fra 2006 eller varslet i den nylig framlagte St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen. OECD påpeker at grunnutdanningen legger beslag på en større andel av den totale verdiskapingen i Norge enn i de fleste andre OECD-land. Norske elever oppnår imidlertid relativt svake resultater på internasjonale kunnskapsprøver.

I rapporten konkluderer OECD med at bruken av offentlige midler i norsk grunnutdanning kan forbedres ved å bedre elevenes resultater uten en tilsvarende økning i ressursinnsatsen. Alternativt vil det være mulig å frigjøre offentlige midler fra sektoren uten at kvaliteten på læringen svekkes. For å oppnå høyere kostnadseffektivitet må ressursene i større grad konsentreres rundt forhold som øker kvaliteten på læringen, bl.a. kompetanseoppbygging for lærere.

Høy ressursbruk etter internasjonal målestokk må ses i sammenheng med at antallet elever per lærer er lavt i Norge sammenliknet med andre land. OECD viser til internasjonale studier som konkluderer med at det er lærernes kompetanse som har betydning for elevenes resultater, og ikke lærertettheten, og finner det på denne bakgrunn bekymringsfullt at den gjennomsnittlige kompetansen til norske lærere kan synes å ha avtatt gjennom de siste tiårene. OECD har følgende politikktilrådinger for å øke kompetansen i den norske skolen:

- Andelen lærere med utdanning på masternivå eller høyere i de fagene de underviser i, bør økes.
- Læreryrket bør gjøres mer konkurransedyktig i kampen om kompetent arbeidskraft. OECD viser til at lønningene til norske lærere er lavere enn det man finner i privat sektor for samme kvalifikasjonsnivå og alder. Av rapporten framgår det imidlertid også at det samme mønsteret gjør seg gjeldende innenfor de fleste andre yrker i offentlig sektor og at forskjellen til privat sektor øker med utdanningsnivået.
- Incentivene og mulighetene for lærerne til å øke kompetansen gjennom hele karrieren bør styrkes fra dagens nivå.
- Undervisningstiden per lærer, som i dag er lav i internasjonal målestokk, bør økes.

Kvaliteten i skolen avhenger også av institusjonelle faktorer. OECD understreker betydningen av resultatorientering og ansvarliggjøring, og peker her særlig på følgende forhold:

- Ved å publisere resultater av nasjonale prøver korrigert for forhold som sosial bakgrunn, kan incentivene til økte prestasjoner forbedres både blant lærere og rektorer.
- Høy grad av lokalt selvstyre kan bedre skolekvaliteten fordi tilbudet i større grad kan tilpasses lokale ønsker og forutsetninger. Det er imidlertid viktig at resultatene til lokale skoler og myndigheter følges opp av sentrale myndigheter.
- Det er viktig at gode prestasjoner blir belønnet. OECD foreslår et todelt system der lærernes lønn avhenger både av tradisjonelle faktorer som utdanning og ansiennitet og en komponent som bestemmes av elevenes resultater på nasjonale prøver.
- OECD antyder at norske læreplaner er for lite ambisiøse. PISA-undersøkelsene viser at norske elever, til tross for svake resultater, oppfatter sine prestasjoner som svært gode. Det brukes dessuten mye tid i den norske skolen på fag med lite akademisk innhold.

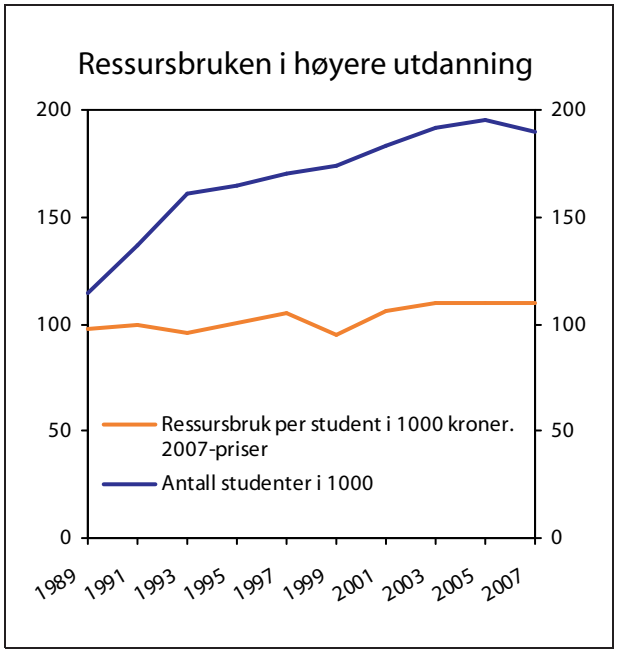
Regjeringen er i ferd med å iverksette mange tiltak som er i overensstemmelse med OECDs anbefalinger. Gjennom Kunnskapsløftet og nasjonalt system for kvalitetsvurdering er det lagt sterkere vekt på elevenes læringsutbytte enn tidligere. Det er innført grunnleggende ferdigheter i alle fag, læreplanene har kompetansemål og tilgangen på resultatinformasjon har økt. Det er også lagt opp til å styrke kompetansen til lærere og skoleledere og øke elevenes fordypning i realfag. I stortingsmeldingen om kvalitet i skolen fra juni i år legges det bl.a. opp til:

- Tidlig innsats gjennom økt timetall (norsk, engelsk og matematikk) og økt lærertetthet på 1.-4. trinn i lesing og regning. I tillegg vil satsingen på barnehager bidra til læring før skolealder, noe som igjen har sammenheng med læring senere i skoleløpet.
- Styrking av lærernes kompetanse ved å innføre et varig system for videreutdanning for lærere. I tillegg er kompetansekravene ved ansettelse av lærere skjerpet.
- Styrking av kompetanse i skoleledelse gjennom å opprette skolelederutdanning for nytilsatte rektorer og andre rektorer som mangler slik utdanning.
- Videreutvikling av nasjonalt system for kvalitetsvurdering, bl.a. gjennom flere kartleggingsprøver og innføring av nasjonale prøver også på 9. trinn. Resultater på nasjonale prøver publiseres på kommunenivå, mens resultater for enkeltskoler publiseres på en lukket del av internettportalen Skoleporten.
- Tettere oppfølging av enkeltskoler og skoleeiere kombinert med mer støtte til kvalitetsutvikling. Blant annet skal tilsyn og veiledning om regelverket økes, kommunene blir pålagt å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i egne skoler og det skal opprettes veiledningskorps for skoler og skoleeiere med svake resultater.

nansiert av det offentlige ha ugunstige fordelingseffekter, siden barn fra familier med sterke økonomiske ressurser er overrepresentert i høyere utdanning.

Det er imidlertid også viktig å se på mulighetene for å ta høyere utdanning. Avkastningen av høyere utdanning i form av bedrede muligheter på arbeidsmarkedet og høyere lønn for den enkelte er riktignok høy, men kommer først etter fullført utdanning. For at alle skal ha like muligheter til utdanning er det dermed viktig med offentlige låne- og stipendordninger. I tillegg må det offentliges rolle i høyere utdanning ses i sammenheng med norske forhold og den nordiske modellen. Relativt små lønnsforskjeller i Norge sammenliknet med andre land, jf. omtale i kapittel 4, bidrar til å redusere den privatøkonomiske avkastningen av høyere utdanning. Høye studieavgifter vil derfor i større grad kunne redusere etterspørselen etter høyere utdanning i Norge og dermed på lengre sikt svekke vekstpotensialet i økonomien. Samtidig viser studier at bedriftenes forskningsinvesteringer gjennomgående er lavere enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig. På grunn av denne markedssvikten er forskning og utvikling et område der offentlig medfinansiering er ønskelig.

Figur 5.17 viser en sterk vekst i antall studenter i høyere utdanning fra slutten av 1980-tallet og fram til i dag. Økningen skyldes dels at antall personer i årsklassene som tar høyere utdanning har økt. Den viktigste årsaken er imidlertid at andelen av kullene som tar høyere utdanning har vokst sterkt de siste 30 årene. Ressursbruken per student var stabil gjennom første halvdel av 1990-tallet, men har deretter økt. Veksten på begynnelsen av 2000-tallet må ses i sammenheng med kvalitetsreformen som bl.a. innebærer større arbeidsmengde som følge av krav om mer omfattende og bedre oppfølging av studentene. Dette har bidratt til raskere gjennomstrømming i utdanningssystemet. Utbygging av studiekapasiteten innenfor ressurskrevende studieretninger som medisin-, psykologi-, odontologi- og realfagsutdanning har også bidratt til økningen i ressursbruken per student. Det bør imidlertid understrekes at utgifter til høyere utdanning her også inkluderer utgifter til forskning innenfor utdanningsinstitusjonene, og ressursbruk per student kan dermed gi et ufullstendig bilde av utviklingen siden store deler av bevilgningene til universiteter og høyskoler er knyttet til forskningsaktiviteter.



Figur 5.17 Antall studenter og ressursbruk per student innen høyere utdanning

[1] Fra og med 2001 er det et brudd i tidsserien som følge av at flere private institusjoner inkluderes i utvalget.

Kilde: Kunnskapsdepartementet.

Ressursbruken i høyere utdanning i Norge er høy i internasjonal sammenheng, men avstanden til OECD-gjennomsnittet er mindre enn i grunnutdanningen. I 2004 tilsvarte ressursinnsatsen i høyere utdanning 1,8 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Dette er om lag det samme som i Sverige og Danmark, mens ressursinnsatsen i høyere utdanning i gjennomsnitt i OECD-landene tilsvarte 1,4 pst. av BNP. Det finnes ingen internasjonale undersøkelser tilsvarende PISA-undersøkelsen for å vurdere kvaliteten på høyere utdanning og forskning. Det foreligger imidlertid en del internasjonale rankinger som kan kaste lys over resultatene innen høyere utdanning i Norge sammenliknet med andre land. Gjennomgående viser slike undersøkelser at vi befinner oss i den øvre halvdelen blant OECD-landene. Universiteter i engelsktalende land dominerer, men på Shanghai-rankingen inntar universitetet i Oslo 64. plass i 2008, og ifølge World Economic Forums Global Index for høyere utdanning, som baserer seg på spørreundersøkelser i næringslivet, oppnår kvaliteten på utdanningen i Norge 11. plass av totalt 134 land.

Den framtidige utviklingen i ressursbruken innen høyere utdanning vil avhenge av befolkningsutviklingen og hvordan studietilbøyelighet, ressursforbruk per student og studentmobiliteten utvikler seg. Ifølge Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger vil antallet 20-24 åringer øke med om lag 20 pst. fra 2005 til 2015, for deretter å flate ut og avta fra 2025. Dersom tilbøyelighe-

ten til å ta høyere utdanning holder seg som i dag, innebærer dette en jevn vekst i antall studenter også i det nærmeste tiåret, før nivået stabiliserer seg. Utviklingen i utdanningsandelene i Norge sammenliknet med andre land tilsier imidlertid at studietilbøyeligheten vil kunne øke på lang sikt. Andelen av de mellom 25 og 34 år som fullfører høyere utdanning utgjør nå vel 40 pst. i Norge, mot vel 30 pst. i EU. Andelen i USA har ligget stabilt på om lag 40 pst. siden 1995. Derimot tar over 50 pst. av de samme årskullene høyere utdanning i Canada og Japan. Andelen som tar høyere utdanning i Norge er likevel høy i internasjonal sammenheng.

Utviklingen i studietilbøyeligheten må ses i sammenheng med forventet utvikling i arbeidsmarkedet framover. Statistisk sentralbyrå har nylig framskrevet tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning fram mot 2025.[4] Beregningene antyder et økt behov for personer med høyere utdanning framover. Dette gjelder spesielt for gruppen med lavere universitetsutdanning. Derimot anslås etterspørselen etter arbeidskraft uten utdanning utover grunnutdanning å avta framover. Dette samsvarer rimelig godt med framskrivinger av befolkningen fordelt etter utdanningsnivå med unntak for arbeidskraft som bare har grunnutdanning, der etterspørselen vil gå sterkere ned enn tilbudet.

Framskrivingene fra Statistisk sentralbyrå gir også anslag for etterspørselen etter arbeidskraft på mer detaljert nivå. Det anslås at etterspørselen etter økonomiske og administrative fag vil øke på lavere universitets- og høyskolenivå og avta på mellomnivå. Innenfor offentlig sektor anslås veksten i antall helse-, pleie- og omsorgsarbeidere å bli særlig sterk mens antall lærere og pedagoger anslås å vokse mindre enn samlet sysselsetting i offentlig sektor. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til slike framskrivinger. En annen makroøkonomisk utvikling, endringer i sektorenes etterspørsel etter arbeidskraft og endringer i utdanningsmønsteret er eksempler på forhold som kan påvirke resultatene. Usikkerheten ved slike anslag understreker betydningen av en omstillingsdyktig økonomi for å kunne håndtere midlertidige ubalanser mellom tilgang på og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft.

Over tid har en sett en vekst i omfanget av utenlandsstudier. Siden 2000 har imidlertid antall norske gradsstudenter i utlandet avtatt med 20 pst. Antallet studenter i Norge med utenlandsk statsborgerskap er derimot doblet over samme periode. Studentmobilitet over landegrensene innebærer et større og mer variert tilbud av studieplasser, men har også betydning for finansieringsbehovet, avhengig av størrelsen på studentutvekslingen og forskjeller i kostnader ved å studere i Norge og i utlandet.

5.5 Offentlig inntektssikring

Sammenliknet med mange andre land har Norge et omfattende system for inntektsoverføringer. Ordningene bidrar til utjevning og reduserer inntektsusikkerhet, noe som kan påvirke arbeidstilbudet positivt. Det faktum at flere av ytelsene er knyttet til deltakelse i arbeidsstyrken og tidligere arbeidsinntekt, trekker i samme retning. Et omfattende inntektssikringssystem innebærer imidlertid samtidig betydelige utgifter over offentlige budsjetter. Ved utformingen av ordningene må en også veie velferdsgevinstene av mer sjenerøse ordninger mot uheldige incentivvirkninger som kan gi en nedgang i arbeidstilbudet og lavere skatteinntekter, noe som igjen vil gjøre det vanskeligere å opprettholde et omfattende stønadssystem, jf. diskusjon i kapitlene 6 og 9.

5.5.1 Utviklingen i utgiftene til folketrygden

Folketrygden utgjør kjernen i det norske systemet for inntektsoverføringer. Den er universell i den forstand at samtlige personer bosatt i Norge er pliktige medlemmer. Enkelte av ordningene krever likevel en viss opptjening av rettigheter i form av medlemsår i folketrygden eller arbeidsinntekt før man kan dra nytte av dem. Folketrygden omfatter en rekke overføringsordninger som er utformet for å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall, jf. tabell 5.6. I tillegg til dette kommer overføringsordninger utenom folketrygden, slik som barnetrygd, kontantstøtte, sosialstønad og bostøtte. Denne omtalen konsentrerer seg om livsoppholdsytelser rettet mot personer i arbeidsfør alder, dvs. dagpenger, sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger og uføreytelser, som alle er organisert i folketrygden. Livsoppholdsytelsene er viktigst både utgiftsmessig og for den enkelte stønadsmottaker, samtidig som personer i arbeidsfør alder er de som står overfor en avveiing mellom å arbeide og å motta stønad.

[4] Bjørnstad R., D. Fredriksen, M. Gjelsvik og N. M. Stølen (2008), «Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft eller utdanning, 1986-2025». *Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2008:29.*

Tabell 5.6 Utgifter til folketrygden fordelt på programområde. Mill. 2007-kroner

	1980	1995	2007
Totale utgifter[1]	124 096	205 478	247 173
Arbeidsliv	3 005	17 591	4 690
Dagpenger	2 651	17 124	4 400
Sosiale formål	107 090	163 220	211 725
Sykepenger	20 323	19 603	27 966
Rehabiliteringspenger	1 682	3 116	8 075
Attføringspenger	1 390	5 234	10 132
Uførhet	19 107	34 283	52 008
Alderdom	49 886	80 606	97 310
Etterlatte	4 271	2 997	2 417
Overgangsstønad	776	2 523	2 233
Stønad ved helsetjenester	11 688	14 549	19 510
Legemidler	639	3 665	7 360
Stønad ved fødsel og adopsjon	2 313	10 117	11 248

[1] Ikke inklusive rene administrasjonskapitler. På grunn av endringer i regnskapsførselen over tid er enkelte poster flyttet om på. Dette gjelder attføringspenger, som i 1995 lå under Arbeidsliv, og stønad ved fødsel og adopsjon, som i 1980 lå under Sosiale formål.

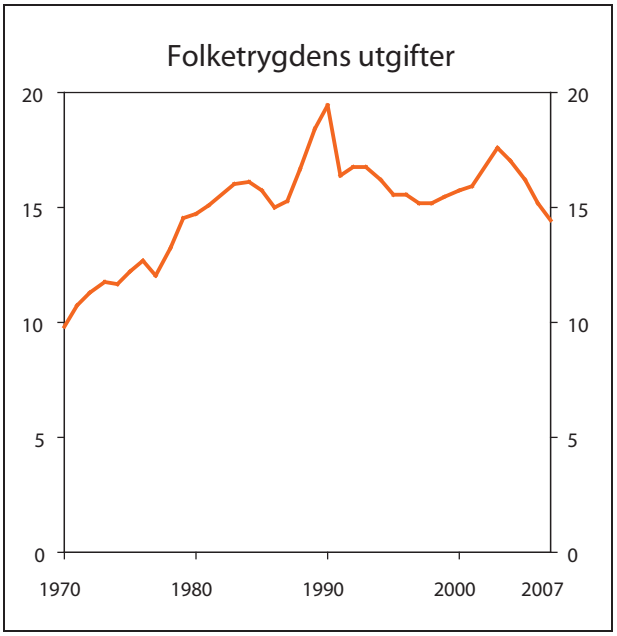
Kilder: Statsregnskapet.

Utgiftene til folketrygden har steget betraktelig de siste tiårene, jf. tabell 5.6 og figur 5.18. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge utgjorde de totale utgiftene til folketrygden om lag 14½ pst. i 2007, mot i underkant av 11 pst. i 1971. Etter at syketrygd, yrkesskadetrygd og arbeidsledighetstrygd ble innlemmet i folketrygden i 1971, har dekningsområdet i grove trekk ligget fast.

Veksten i utgiftene til folketrygden skyldes særlig at utgiftene til helserelaterte inntektssikringsordninger har økt, jf. tabell 5.6, noe som igjen kan spores tilbake til en betydelig økning i antallet mottakere av slike ytelser, jf. figur 5.19. Fra 1980 til 2007 har antallet mottakere av uføreytelser økt fra om lag 160 000 til om lag 334 000 personer. Målt som andel av befolkningen i alderen 18-67 år tilsvarer dette en økning fra vel 6 pst. til 11 pst. I samme periode økte antallet mottakere av rehabiliterings- og attføringspenger fra om lag 22 000 til om lag 105 000 personer, eller fra 0,9 til 3,5 pst av befolkningen i alderen 18-67 år. Fra 1989 til 2007 økte sykefraværet fra om lag 61 000 til om lag 85 000 årsverk, dvs. en økning fra 2,3 til 2,8 pst. som andel av befolkningen i alderen 18-67 år. En vesentlig del av veksten i utgiftene til helserelaterte ytelser har skjedd etter 1993, da antall mottakere av slike ytelser lå relativt lavt. Samtidig har antallet mottakere av AFP, som ble innført i 1989, blitt mer enn firedoblet fra 1995 til 2007, da det utgjorde 44 000 personer.

Uførepensjon er i utgangspunktet en varig ytelse, og de fleste som får innvilget uførepensjon forblir utenfor arbeidsstyrken. Innvilgning av uførepensjon har derfor langsiktige konsekvenser både for arbeidstilbudet og for offentlige finanser. Mens antallet mottakere av uføreytelser har økt relativt jevnt de siste tiårene, jf. figur 5.19, har antallet nye mottakere variert mer. Tilgangsraten nådde en topp i 1987, og sank så betydelig på begynnelsen av 1990-tallet, noe som må ses i sammenheng med innstrammingen i de medisinske vilkårene for uførepensjon i 1991. I andre halvdel av 1990-tallet var det en vekst som delvis skyldes liberaliserende lovendringer fra 1995. Tilgangsraten avtok deretter til 2001, men har etter det økt.

Uføreandelen er langt høyere blant eldre enn blant yngre. Ved utgangen av 3. kvartal 2008 mottok om lag 34 pst. i aldersgruppen 60-64 år og om lag 44 pst. i aldersgruppen 65-67 år en uføreytelse, mot vel 10 pst. i aldersgruppen 45-49 år. Også tilgangsraten til uføreytelser er høyere blant eldre enn blant yngre. Men mens tilgangsratene i de eldre aldersgruppene har avtatt eller vært stabile de



Figur 5.18 Folketrygdens utgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

senere årene, har det siden 2000 vært en betydelig økning i tilgangsraten i aldersgruppene under 50 år. For eksempel har det for kvinner i aldersgruppene 20-24 og 25-29 år vært en økning i tilgangsraten på hhv. 115 og 83 pst. i perioden 2000-2006, og hhv. 59 og 80 pst. for menn.

Mottakere av uføreytelser har gjennomgående lavere utdanning, lavere inntekt og noen færre år i arbeidslivet enn befolkningen generelt. Blant nye uføre under 30 år hadde over 60 pst. en psykisk lidelse eller atferdsforstyrrelse, mens muskel- og skjelettlidelser er den dominerende diagnosegruppen i aldersgruppene over 50 år.

Mange av de som blir uføretrygdet har lange forutgående perioder som mottakere av andre stønader. Blant dem som fikk innvilget uførepensjon i 2005, var den samlede gjennomsnittlige varigheten av trygdeforløpet fra sykepengeforløpets start og til innvilgelsen av uføreytelse vel to og et halvt år. Samlet varighet er høyest i aldersgruppen 30-39 år, med et gjennomsnitt på nesten fire år, og avtar så med alder. Dette tilsier at tiltak for å snu denne trenden bør settes inn i en relativt tidlig fase i stønadsforløpet, jf. også drøfting i kapittel 9.

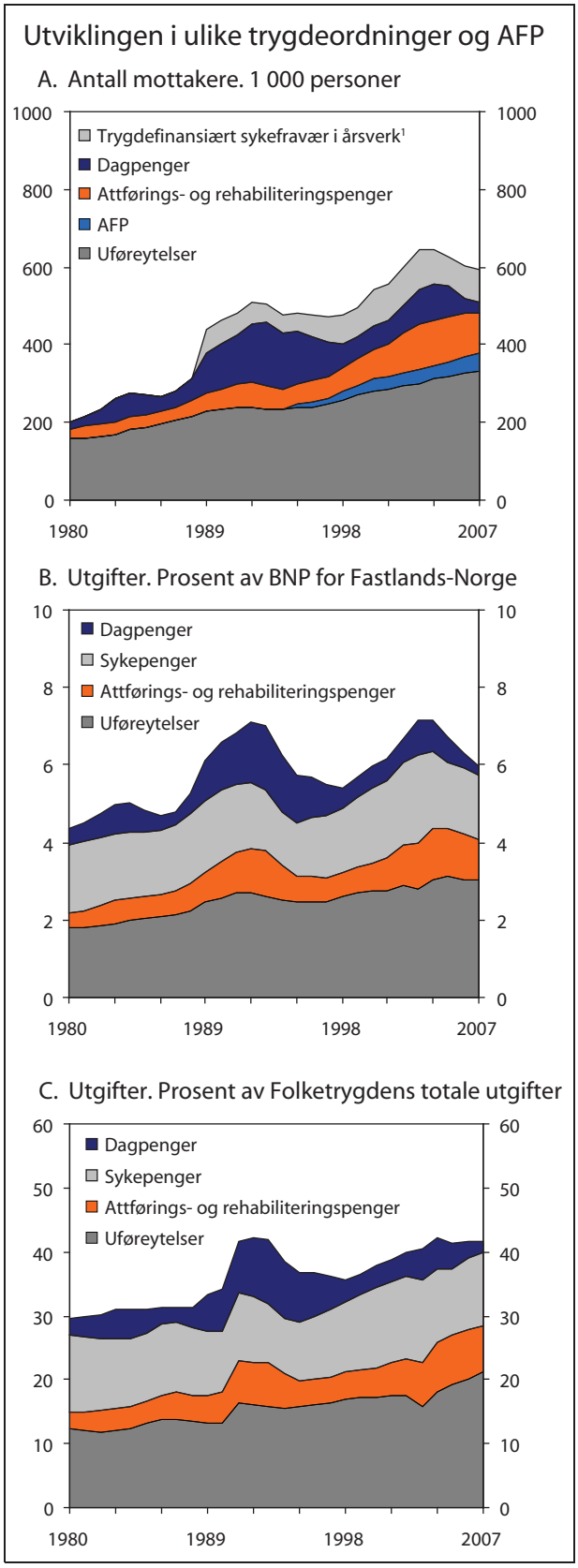
Internasjonale sammenlikninger viser betydelige forskjeller mellom land både når det gjelder andelen i yrkesaktiv alder som ikke er sysselsatt, og årsakene til dette. I OECD-sammenheng har Norge, sammen med særlig Island, Sverige og Sveits, høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Norge har dermed en lav andel som er utenfor arbeidsstyrken, men andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som er uten arbeid på grunn av sykdom eller uførhet er likevel blant de aller høyeste i OECD. Dette er tilfelle til tross for at flere studier viser at den selvrapporterte helsetilstanden i Norge ikke avviker nevneverdig fra et europeisk gjennomsnitt.

Utviklingen i utgiftene til folketrygden siden 1980 skyldes primært at antallet mottakere av alders- og helserelaterte ytelser har økt, jf. figur 5.19 og tabell 5.6, men også at utgiftene per mottaker har gått opp. Det skyldes både at stønadsmottakernes tidligere arbeidsinntekt er høyere enn før og at nivået på minstepensjonen har steget betydelig. Videre er utviklingen i antallet mottakere av alderspensjon en naturlig konsekvens av aldringen av befolkningen.

Det er mange og sammensatte årsaker til veksten i, og det høye nivået på, antallet mottakere av helserelaterte ytelser i Norge. Alderssammensetningen i befolkningen er en viktig forklaring, da andelen som blir uføre er betydelig høyere i eldre enn i yngre aldersgrupper. Videre har andelen kvinner på arbeidsmarkedet økt betydelig siden 1980, og arbeidsinntekt innebærer rett til flere og høyere ytelser. I sum kan den demografiske utviklingen forklare godt over halvparten av oppgangen i antall uførepensjonister siden 2001. Samtidig er det slik at store deler av denne veksten har kommet i yngre aldersgrupper, og for hele perioden fra 1980 til 2006 sett under ett må veksten uansett i hovedsak forklares med andre forhold enn demografiske endringer.

Utviklingen i antallet stønadsmottakere over tid påvirkes av endringer i regelverk og administrativ praksis innenfor de ulike stønadsordningene, jf. omtalen av innstrømmingen til uføreytelsene ovenfor. For eksempel ble kravet om at yrkesrettet attføring må ha vært forsøkt før uførepensjon innvilges, skjerpet i 2000. Dette bidro til å øke antall mottakere av attføringspenger. Imidlertid innebærer de fleste av disse endringene en innstramming snarere enn en utvidelse av retten til å motta de ulike ytelsene. Eksempelvis kan nedgangen i sykefraværet og antall personer på rehabiliteringspenger i 2004 delvis forklares med regelverksinnstramminger samme år.

Det er lite som tyder på at folkehelsen eller den fysiske funksjonsevnen er blitt dårligere i Norge de siste tiårene. Imidlertid synes det å ha blitt flere tilstander som utløser en ytelse, økt oppmerksomhet i befolkningen om sykdom og behandlingstilbud og økt sosial aksept for enkelte sykdommer, f.eks. lettere psykiske lidelser. I til-



Figur 5.19 Utviklingen i ulike trygdeordninger og avtalefestet pensjon (AFP)

[1] Det foreligger ikke data for sykefravær målt i årsverk før 1989.

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

legg kan holdningsendringer ha redusert terskelen for hva den enkelte og samfunnet oppfatter som akseptable grunner til å leve på trygd. Lavere gjennomsnittlig pensjoneringsalder kan også i seg selv ha påvirket motivasjonen til å stå i jobb.

Problemer i arbeidsmarkedet i form av høy arbeidsledighet, bedriftsnedleggelser og nedbemanninger er vist å gi flere uføre. Det samme gjelder dårlig arbeidsmiljø innad i bedriften. Det er imidlertid ikke dokumentert at problemene på arbeidsmarkedet har økt eller at arbeidsmiljøet er blitt dårligere de senere tiårene. Samtidig kan arbeidsmarkedet ha blitt noe mindre romslig enn før ved at økte reallønninger og større grad av spesialisering kan ha ført til at det stilles høyere krav til de ansattes produktivitet, og at det er blitt færre jobber tilgjengelig for personer med lave kvalifikasjoner og redusert arbeidsevne. Også på dette området er det imidlertid relativt lite kunnskap.

For personer med noe restarbeidsevne kan beslutningen om å søke om en helserelatert ytelse være påvirket av nivået på disse ytelsene. Som påpekt i neste avsnitt, innebærer en overgang fra arbeid til sykepenger og uførepensjon i Norge et relativt lite tap av disponibel inntekt. Dette er antakelig en av forklaringene på det store antallet mottakere av slike ytelser. Det har imidlertid ikke vært store endringer i kompensasjonsgraden for sykdomsrelaterte ytelser siden 1980. Kompensasjonsgraden for sykepenger har ligget fast siden 1978, og med unntak av en økning i minstepensjonen bl.a. i 1998 og 2008, og i barnetillegget i 2002, har heller ikke kompensasjonsgraden for uførepensjon endret seg vesentlig siden 1992.

5.5.2 Økonomiske incentivvirkninger av inntektssikringsordninger

Ordningene for økonomisk trygghet ved arbeidsløshet, sykdom og skade utgjør et kollektivt sikkerhetsnett som reduserer arbeidstakernes risiko ved å søke seg til nytt arbeid og som gir rom for at ledige kan bruke noe tid på søkeprosessen, og syke på å bli friske. Slik kan inntektssikringsordningene ha en gunstig effekt på arbeidstakernes produktivitet, inntekt og bånd til arbeidslivet. Redusert økonomisk risiko for arbeidstakerne gir også rom for mindre strengt ansettelsesvern og mer markedsorientert lønnsdannelse, samtidig som det kan gjøre det lettere å gjennomføre nødvendige omstillinger i kjølvannet av økonomisk globalisering. Slik kan inntektssikringsordninger bidra til redusert arbeidsledighet og økt økonomisk vekst – i tillegg til større sosial og økono-

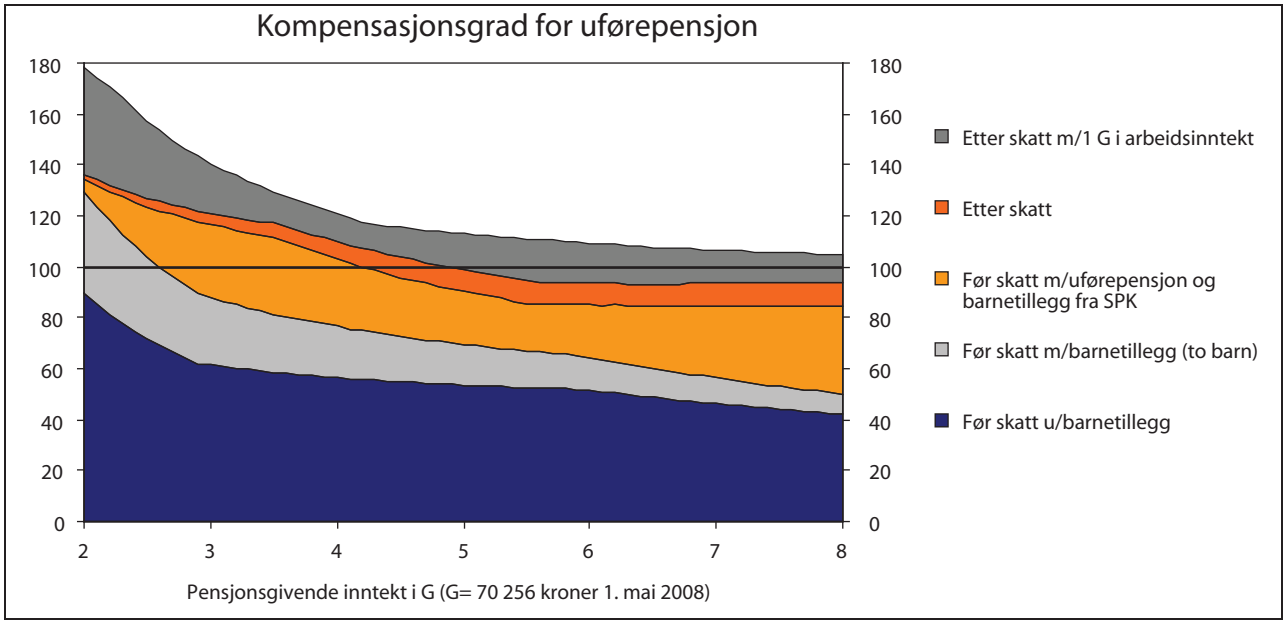
misk trygghet for den enkelte og utjevning av inntektsforskjeller, jf. nærmere drøfting i kapittel 9.

Inntektssikringsordninger kan imidlertid også svekke den økonomiske motivasjonen til å arbeide. Personer med lav potensiell arbeidsinntekt og en familie å forsørge kan oppleve at den økonomiske gevinsten ved å arbeide framfor å bli værende på stønad er svært liten. Dette kan bidra til at personer forblir på stønad, og dermed på et relativt lavt inntektsnivå, selv om de har potensial til å øke inntekten over tid ved å delta i arbeidsmarkedet.

Arbeidstilbudet bestemmes ikke bare av økonomiske incentiver, og det er heller ikke slik at reduserte ytelser nødvendigvis gir høyere arbeidstilbud. Svært lave ytelser ved sykdom kan gjøre det vanskelig å ta seg tid til å bli frisk, og liten eller ingen ytelse ved ledighet krever at man takker ja til første og beste tilbud om arbeid uten hensyn til arbeidets innhold. Den enkeltes restarbeidsevne og kvalifikasjoner må dessuten ses i sammenheng med om det finnes reelle valgmuligheter i arbeidsmarkedet. Dersom disse mulighetene er begrenset, vil de økonomiske incentivene også ha mindre betydning.

De økonomiske incentivene ved å arbeide framfor å motta stønad kan illustreres ved kompensasjonsgraden etter skatt, dvs. inntekten etter skatt som stønadsmottaker i prosent av inntekt etter skatt som yrkesaktiv. For sykepenger utbetales i sykepengeperioden 100 pst. av arbeidsinntekten fra første dag i inntil ett år for arbeidsinntekt under 6 G, og utbetalingen skattlegges som arbeidsinntekt. Denne ordningen innebærer dermed en kompensasjonsgrad både før og etter skatt på 100 pst., noe som er svært høyt både internasjonalt og i forhold til andre ordninger, jf. boks 5.6. For øvrige helserelaterte ordninger og arbeidsledighetstrygd er ikke kompensasjonsgradene i utgangspunktet spesielt høye sammenliknet med tilsvarende ytelser i andre land, selv om man tar hensyn til at enkelte stønader skattlegges mildere enn arbeidsinntekt. For disse ordningene vil imidlertid kompensasjonsgraden etter skatt i praksis likevel kunne bli svært høy som følge av ulike tilleggsytelser som barne- og ektefelletillegg, stønad til barnetilsyn og eventuelle uføreytelser fra tjenestepensjonsordninger. I tillegg kan mottakere av uføreytelser fra og med ett år etter innvilgelse av ytelsen årlig ha arbeidsinntekt opp til 1 G ved siden av ytelsen uten at dette fører til avkorting av ytelsen eller revurdering av uføregraden.

Figur 5.20 viser hvordan kombinasjonen av barnetillegg, tjenestepensjon og friinntekt kan påvirke kompensasjonsgraden etter skatt for uførepensjon. Summen av arealene viser kompensasjonsgraden etter skatt for enslige med to barn som mottar uførepensjon fra folketrygden, har rett til uførepensjon fra SPK (Statens Pensjonskasse) og samtidig tjener 1 G. På grunn av minstesikringen synker kompensasjonsgraden med inntekt, slik at de økonomiske incentivene til å arbeide framfor å motta stønad er svakest for de med lavest (potensiell) arbeidsinntekt. Dette er også tilfelle for de fleste an-



Figur 5.20 Kompensasjonsgrad for uførepensjon før og etter skatt med friinntekt, barnetillegg og uførepensjon fra SPK. Enslig med to barn. Prosent

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

dre inntektssikringsordningene. Som vist i figuren, vil kompensasjonsgraden etter skatt for uførepensjon, selv uten noe arbeidsinntekt ved siden av, kunne overstige 100 pst. for tidligere arbeidsinntekt opp mot om lag 4,5 G (om lag 300 000 kroner i 2007). Ved full utnyttelse av friinntekten vil kompensasjonsgraden overstige 100 pst. også for de med betydelig høyere inntekt. Som et eksempel ser vi at en enslig med tidligere arbeidsinntekt på 4,5 G vil ha en kompensasjonsgrad før skatt og uten barnetillegg på 55 pst. Barnetillegg for to barn under 18 år gir en kompensasjonsgrad før skatt på 73 pst., og denne øker til 96 pst. dersom personen har rett til uførepensjon fra SPK. På grunn av gunstigere skatteregler for uførepensjon enn for arbeidsinntekt blir kompensasjonsgraden etter skatt 104 pst. i dette tilfellet. Dersom personen i tillegg har en arbeidsinntekt på 1 G, vil kompensasjonsgraden øke til 116 pst. etter skatt. Kompensasjonsgraden etter skatt er gjennomgående noe lavere for tidsbegrenset uførestønad og attførings- og rehabiliteringspenger, men vil også for disse ytelsene kunne overstige 100 pst. for tidligere arbeidsinntekt opp mot 4 G selv uten utnyttelse av muligheten til friinntekt, jf. beregninger vist i St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering.

Norges system for overføringer til den enkelte har til hensikt å gi god inntektssikring og betydelig omfordeling, samtidig som det skal bidra til å sikre et høyt arbeidstilbud. For å nå disse målene må høye reelle kompensasjonsgrader kombineres med rettferdige og effektive inngangskriterier, tidsbegrensninger og aktivitetskrav. Kapittel 9 tar for seg virkemidlene som benyttes i dag, og presenterer kort reformene som er gjort på dette området de senere årene. Det foreligger et betydelig handlingsrom i den videre utformingen av inntektssikringsordningene, og dette drøftes også i kapittel 9.

Boks 5.6 Nærmere om enkelte overføringsordninger

Dagpenger

Dagpenger ytes ved ufrivillig arbeidsledighet. Den arbeidsledige må forut for ledigheten ha hatt lønnsinntekt på minst 1,5 G i det siste avsluttede kalenderår eller på minst 3 G i løpet av de siste tre avsluttede kalenderår. Arbeidsledigheten må utgjøre et tap i arbeidstid på minst 50 pst.

Kompensasjonsgraden er 62,4 pst. av tidligere arbeidsinntekt før skatt (inkl. dagpenger og sykepenger) opp til 6 G. Det gis et tillegg på 17 kr. per dag per barn under 18 år. Dagpenger utbetales når den arbeidsledige har vært registrert som arbeidssøker i fem av de siste 15 dager.

Maksimal dagpengeperiode er 104 eller 52 uker, avhengig av om beregningsgrunnlaget for dagpengene var over eller under 2 G.

For å ha rett til dagpenger stilles det krav om aktivitet, bl.a. jobbsøking og at meldekort sendes hver 14. dag. Manglende oppfyllelse av disse kravene kan gi tap av retten til dagpenger i fire eller åtte uker.

Sykepenger

Sykepenger kompenserer for tapt arbeidsinntekt ved arbeidsuførhet som skyldes sykdom eller skade. Det stilles krav om at man må ha vært i jobb i minst fire uker. Sykepenger utover arbeidsgiverperioden på 16 kalenderdager krever et inntektsgrunnlag på minst ½ G og at arbeidsuførheten dokumenteres av lege eller annet spesifisert helsepersonell.

For arbeidstakere utgjør sykepengene 100 pst. av grunnlaget, dvs. av gjennomsnittlig ukeinntekt i en gitt periode før arbeidsuførheten inntraff, omregnet til årsinntekt. Inntekt over 6 G regnes ikke med. Retten til sykepenger inntrer fra første dag. For selvstendig næringsdrivende er kompensasjonsgraden 65 pst., og retten til sykepenger inntreffer først etter 16 kalenderdager.

Ved sykmelding i mer enn ett år opphører retten til sykepenger. Dette gjelder også delvis sykmelding.

Arbeidsgiver har hovedansvaret for tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte. Senest etter seks ukers sykemelding skal arbeidsgiver i samarbeid med arbeidstaker utforme en oppfølgingsplan. Planen skal beskrive hva som skal til for at den sykmeldte kan være helt eller delvis i arbeid. Folketrygdloven og Arbeidsmiljøloven stiller krav til gjennomføring av dialogmøter mellom involverte parter, der målet er å finne løsninger i virksomheten som kan hjelpe den sykmeldte tilbake i arbeid. Arbeidsgiver skal innkalle til et dialogmøte etter 12 ukers fulltids sykmelding, og NAV-kontoret senest etter seks måneder.

Boks 5.6 (forts.)

Rehabiliteringspenger

Rehabiliteringspenger er en livsoppholdsytelse som gis ved arbeidsuførhet som skyldes skade eller lyte. Den gis som regel etter at retten til sykepenger er oppbrukt eller etter at man har vært minst 50 pst. arbeidsufør i 52 sammenhengende uker uten å ha hatt rett til sykepenger.

Ytelsen utgjør 66 pst. av pensjonsgivende inntekt det siste året (evt. gjennomsnittlig inntekt de siste tre årene) før arbeidsevnen ble nedsatt med minst 50 pst. Inntekt over 6 G regnes ikke med. Minste årlige ytelse er 1,8 G, eller 2,4 G for personer som var under 26 år da arbeidsevnen ble nedsatt. Det gis et behovsprøvd barnetillegg med 0,4 G per barn under 18 år.

Rehabiliteringspenger gis normalt i inntil 52 uker, med mulighet for forlengelse i ytterligere 52 uker.

Rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad skal etter planen erstattes med arbeidsavklaringspenger fra mai 2009.

Attføringsytelser

Attføringspenger er en livsoppholdsytelse for personer som har nedsatt inntektsevne eller er yrkeshemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte. Ytelsen gis under gjennomføring av tiltak, i eventuell ventetid før og mellom tiltak, i en jobbsøkeperiode på inntil tre måneder etter gjennomført attføring, og i ventetid etter attføring dersom personen vurderes for andre ytelser.

Attføringspenger beregnes som rehabiliteringspenger, men med barnetillegg på 27 kr. per dag per barn.

Attføringspenger ytes så lenge kravene er oppfylt, uten maksimal varighet.

Attføringsstønad gis til personer som har rett til attføringspenger og deltar på opplæring eller tiltak. Attføringsstønad dekker utgifter som da oppstår knyttet til undervisningsmateriell, reiseutgifter mv.

Uføreytelser

Uførepensjon og tidsbegrenset uførestønad krever begge at inntektsevnen er nedsatt med minst 50 pst. og at nedsettelsen i hovedsak er forårsaket av langvarig sykdom, skade eller lyte. Man skal videre ha gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling og attføring for å bedre sin inntektsevne. Tidsbegrenset uførestønad skal gis så lenge det antas å være en viss mulighet for at stønadsmottakeren kan komme tilbake i arbeid eller øke arbeidsinnsatsen nevneverdig.

Tidsbegrenset uførestønad beregnes på samme måte som rehabiliteringspenger. Uførepensjonen blir beregnet slik at den svarer til den alderspensjonen man ville fått i folketrygden hvis man hadde stått i arbeid til fylte 67 år. Pensjonen består av en grunnpensjon som opptjenes uavhengig av tidligere inntekt og en tilleggspensjon basert på pensjonsgivende inntekt og opptjente pensjonspoeng. For pensjonister uten tilleggspensjon, eller med tilleggspensjon lavere enn særtillegget, ytes det særtillegg.

Det gis et behovsprøvd forsørgingstillegg for ektefelle eller samboer og barn under 18 år på opp til hhv. 0,5 og 0,4 G.

Uførepensjon er en varig ytelse. Tidsbegrenset uførestønad gis for en periode fra ett til fire år, med mulighet for forlengelse.

Avtalefestet pensjon (AFP)

Dagens AFP-ordninger er tidligpensjonsordninger som utbetaler pensjon til personer i aldersgruppen 62-66 år. Ordningene er framforhandlet av partene i arbeidslivet, og omfatter bare personer som er ansatt i virksomheter som er tilsluttet ordningene.

Dagens AFP beregnes ut fra folketrygdens regler for beregning av alderspensjon, i tillegg til et AFP-tillegg som er likt for alle i samme ordning. I offentlig sektor beregnes AFP som tjenestepensjon fra fylte 65 år. Det ytes ikke AFP utover 70 pst. av tidligere inntekt (inkludert AFP-tillegget).

AFP i privat sektor vil endres til en livsvarig påslagsordning når ordningen med fleksibel pensjoneringsalder fra 62 år i pensjonsreformen trer i kraft.

6 Inntektsforskjeller i Norge

6.1 Innledning

I en omfattende velferdsstat som den norske foregår det en betydelig omfordeling mellom ulike grupper i befolkningen til enhver tid. Dette skjer både gjennom overføringsordningene og skattesystemet. Særlig gir stønadsordninger for grupper som f.eks. faller utenfor arbeidsmarkedet eller overføringer til grupper som barnefamilier, alderspensjonister, uføre mv., viktige bidrag til utjevning både mellom personer og over livsløpet. Tilgang på offentlige tjenester som enten er gratis eller sterkt subsidierte, bl.a. skole, barnehage og helsetjenester, bidrar også til jevnere levestandard. Mange av overføringsordningene er knyttet til ulike livsfaser. Dette innebærer at overføringssystemene i stor grad flytter inntekt fra en del av livsløpet til en annen.

Sammenliknet med andre land er inntektsfordelingen i Norge jevn, samtidig som inntektsforskjeller i mindre grad går i arv. Dette er et trekk man også finner i de andre nordiske landene. I likhet med flere andre land har det i de siste par tiårene vært en tendens til økt ulikhet som følge av sterkere inntektsvekst blant grupper med særlig høye inntekter. I Norge kan dette i noen grad føres tilbake til at endringer i skattesystemet har bidratt til at en større del av kapitalinntektene kommer til syne i inntektsstatistikken. Den sterke oppgangskonjunkturen de siste årene har trolig også bidratt til at kapitalinntektene har økt raskere enn lønnsinntektene, og dette trekker i retning av økte forskjeller. Selv om en tar hensyn til disse faktorene ser det ut til å være en langsiktig tendens til svakt økende ulikhet. Dersom utviklingen fortsetter slik over tid, kan det bli vanskelig å opprettholde velferdsmodellen som Norge baserer sin økonomiske utvikling på, jf. kapittel 9.

Et annet gjennomgående trekk blant de nordiske velferdsstatene er at andelen av befolkningen med lave inntekter er liten sammenliknet med mange andre land. Andelen med lave inntekter er imidlertid høy i noen grupper, særlig blant ikke-vestlige innvandrere og husholdninger der ingen er i arbeid. I Norge har andelen med lavinntekt[1] vært relativ stabil de siste årene. Fattigdom er et mer sammensatt problem enn at husholdningene har lav inntekt. I Regjeringens handlingsplan mot fattigdom er innsatsen for å avskaffe fattigdom beskrevet.

6.2 Inntekt som velstandsmål

6.2.1 Inntekt og andre mål på forbruksmulighet

En fordelingsanalyse burde ideelt sett dreie seg om hvordan *velferden* fordeles i befolkningen. Velferd er imidlertid vanskelig å måle. Ulike mennesker har ulik vektlegging av hva som er viktig for egen velferd. Mye av det som er viktig for den enkelte kan imidlertid ikke lett måles i økonomiske verdier. En del fordelingsstudier tar utgangspunkt i levekår som indikator på fordeling av velferd. Levekår er bl.a. knyttet til tilgang på økonomiske ressurser og forbruksmuligheter, helse, tilknytning til arbeidslivet, utdanning, bomiljø, familie og sosiale relasjoner, kultur, trygghet og demokratiske rettigheter. Siden det er vanskelig å tallfeste mange av disse faktorene, er det vanlig i fordelingsanalyser å bruke økonomiske ressurser, særlig inntekt, som en indikator på forskjeller i levekår.

Inntektsstatistikken som brukes i analysene i dette kapitlet er i hovedsak basert på realiserte inntekter slik de er rapportert til skattemyndighetene. I tillegg er skattefrie inntekter også inkludert. En svakhet med denne statistikken er at den i liten grad tar hensyn til urealiserte inntekter (særlig verdiøkninger på f.eks. bolig, aksjer og andre verdipapirer) og inntekter som ikke rapporteres. Fordelingen av samlet inntekt i ett gitt kalenderår kan dessuten gi et fortegnet bilde av velferd, bl.a. fordi inntektene kan svinge betydelig over livsløpet. Flere av disse forholdene blir behandlet senere i dette kapitlet.

---

[1] Lavinntekt er definert som en viss andel av medianinntekten (den midterste inntekten i fordelingen). Grensen for lavinntekt kan være f.eks. 50 pst. av medianinntekten. Se avsnitt 6.4.2.

Boks 6.1 Husholdningen som enhet

Det blir ofte antatt at det er visse *stordriftsfordeler* ved å være flere i en husholdning, dvs. at kostnaden ved å opprettholde en viss levestandard øker mindre enn proporsjonalt med antall personer. Når en skal sammenlikne levestandarden mellom personer som lever i husholdninger av ulik størrelse, må en ta stilling til graden av stordriftsfordeler. Ved bruk av såkalte ekvivalensskalaer kan en beregne konsum per forbruksenhet i husholdningen. Med en slik skala kan en også ta hensyn til at enkelte husholdningsmedlemmer kan ha større eller mindre behov enn andre, f.eks. at det er barn i husholdningen.

Det benyttes *ulike skalaer for forbruksenhet*, hvorav EU-skalaen og OECD-skalaen er de mest brukte. Etter OECD-skalaen har første voksne person vekt lik 1, øvrige voksne husholdningsmedlemmer vekt lik 0,7 og hvert barn vekt lik 0,5. Med EU-skalaen har første voksne vekt lik 1, de neste voksne vekt lik 0,5, mens hvert barn får vekt lik 0,3. EU-skalaen benyttes av bl.a. Eurostat.

To voksne og to barn utgjør dermed 2,7 forbruksenheter etter OECD-skalaen, mot 2,1 forbruksenheter etter EU-skalaen. Dette betyr at etter OECD-skalaen må to voksne og to barn ha 2,7 ganger en ensligs inntekt for å ha samme levestandard, mot bare 2,1 ganger etter EU-skalaen. Valg av skala vil påvirke inntektsfordelingsmålet, uten at det kan sies at det ene målet er bedre enn det andre. Begge skalaene er derfor benyttet i noen av sammenlikningene i dette kapitlet.

6.2.2 Forbruksenheter og fordelingsmål

Selv om inntektene tjenes opp av enkeltpersoner, er det vanligvis husholdningenes samlede inntekter som vil være avgjørende for husholdningsmedlemmenes forbruksmuligheter. Det er to grunner til dette: For det første skjer det en betydelig omfordeling av inntekt og forbruksmuligheter internt i husholdningen. For det andre er det enkelte stordriftsfordeler i husholdningen, ved at det er kostnader som ikke øker proporsjonalt med antall husholdningsmedlemmer. For å kunne sammenlikne inntekt og levestandard for ulike husholdningsstørrelser benyttes derfor inntekt per forbruksenhet, se boks 6.1.

I en del sammenhenger kan likevel individfordelt inntekt være det mest naturlige utgangspunktet for en fordelingsanalyse. Individers inntekt er relevant fordi familierelasjoner og husholdfellesskap endrer seg over tid, bl.a. som følge av at mange husholdninger splittes opp av ulike grunner. Avsnitt 6.4.3 ser nærmere på inntektsforskjeller mellom menn og kvinner.

I fordelingsanalyser brukes det flere ulike mål for ulikhet i fordelingen, se boks 6.2. Valg av mål avhenger i noen grad av hva man ønsker å belyse. Ulike fordelingsmål er egnet til å belyse forskjellige sider ved inntektsfordelingen.

6.3 Hovedtrekk ved inntektsfordelingen

6.3.1 Samlet inntekt

Som beskrevet i kapittel 4 er Norge et av de landene i verden med høyest inntekt per innbygger, og veksten i inntektene har vært sterk gjennom de siste tiårene. Som gjennomsnitt for alle personer økte inntektene til husholdningene med nesten 50 pst. i faste priser i perioden 1986 til 2006. For gruppen med de 20 pst. høyeste inntektene har veksten vært noe sterkere, mens gruppen med de 20 pst. laveste inntektene har hatt en noe svakere inntektsutvikling. Store variasjoner i utbetaling av aksjeutbytter, særlig i 2004-2006, påvirker tallene, men det generelle bildet er likevel at alle grupper har tatt del i den sterke inntektsveksten, se kapittel 4. Figur 6.1A viser inntektsutviklingen for hele befolkningen og for gruppene med de 20 pst. høyeste og 20 pst. laveste inntektene.

En alternativ måte å illustrere inntektsutviklingen på, og som i mindre grad påvirkes av hva som skjer helt i toppen og helt i bunnen av fordelingen, er vist i figur 6.1B. Her vises utviklingen i inntektene på tre steder i inntektsfordelingen; inntekten som ligger akkurat på grensen mellom åttende og niende desil (P80), inntekten mellom andre og tredje desil (P20) og for medianinntekten. Figuren viser et mye jevnere bilde av inntektsutviklingen, og illustrerer at en stor del av variasjonen i

Boks 6.2 Ulike mål på inntektsfordeling

Det kan anvendes ulike typer mål på inntektsfordeling:

1. Generelle mål på spredning eller skjevhet i inntektsfordelingen, uttrykt ved en tallstørrelse

Ved bruk av generelle mål beregnes spredningen av inntekt i sin helhet uten hensyn til mønsteret i spredningen. Det legges således ikke vekt på spesielle grupper, som fattige, rike eller andre. Ofte benyttede mål er Gini-koeffisienten eller beslektede mål. Gini-koeffisienten øker med økende ulikhet, fra 0 (full likhet der alle har samme inntekt) til 1 (full ulikhet der ett samfunnsmedlem/én husholdning har all inntekt).

2. Fordeling av samlet inntekt mellom fraktiler, dvs. like store grupper (like mange personer/husholdninger), sortert etter stigende inntekt

Ved gruppering av befolkningen etter inntekt gis en beskrivelse av fordelingen på ulike inntektsklasser. Grupperingen kan bl.a. være kvintiler, desiler, persentiler (befolkningen delt i hhv. 5, 10 eller 100 grupper). Denne inndelingen kan bl.a. benyttes til å beskrive hvor mye av samfunnets samlede disponible inntekt som tilfaller de forskjellige andelene av befolkningen.

3. Forskjell mellom høye og lave inntekter

Med disse målene sammenliknes ytterkantene i inntektsfordelingen, mens det ikke legges vekt på dem som befinner seg i mellom. Et vanlig mål er å sammenlikne f.eks. den gruppen som har de 20 prosent høyeste inntektene med gruppen med de 20 prosent laveste inntektene. Dette kan gjøres ved å studere forholdet mellom gjennomsnittet for de to gruppene (S80/S20). Et annet slikt mål sammenlikner inntekten til personer med hhv. høy og lav inntekt, f.eks. den person som befinner seg akkurat mellom 9. og 10. desil med den som befinner seg mellom 1. og 2. desil (P90/P10). Dette er altså forholdstallet mellom den 90 prosent høyeste inntekten i befolkningen og den 10 prosent laveste inntekten.

4. Forskjell mellom lav og middels inntekt

Dette uttrykker forskjell mellom *lavinntektsgruppen* og *gjennomsnittet* eller *medianen*. Medianverdien (50 prosentfraktilen) er den inntekten hvor halvparten av befolkningen har lavere inntekt og den andre halvparten har høyere inntekt. Gjennom å sammenlikne inntektene til de med lavest inntekt med medianinntekten får en et mål for lavinntekt (fattigdom) som kan følges over tid. Grensen for lavinntekt er i OECD-statistikken ofte definert som 50 pst. av medianverdien, mens Eurostat ofte bruker inntekter under 60 pst. av medianverdien som mål på lavinntekt.

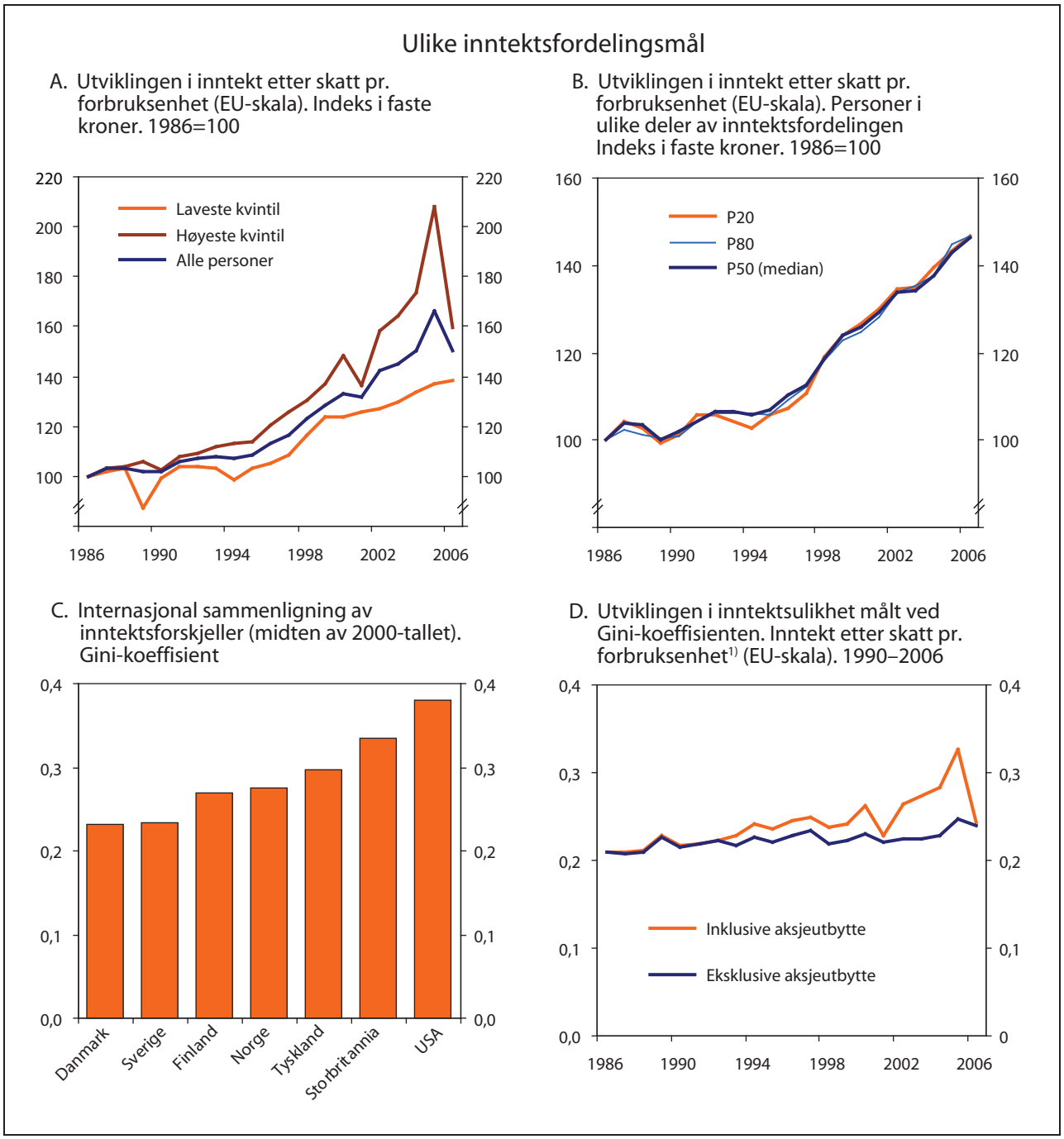
inntektene som følge av endringer i kapitalinntektene skjer i de øverste inntektsgruppene, se avsnitt 6.4.

For å beskrive skjevhet i inntektsfordelingen benyttes ofte Gini-koeffisienten, jf. boks 6.2. Lav koeffisient indikerer jevn inntektsfordeling, mens høy koeffisient indikerer større inntektsforskjeller.

Alle de nordiske landene har en relativt jevn inntektsfordeling, mens f.eks. USA og Storbritannia har en skjevere inntektsfordeling, jf. figur 6.1C som viser Gini-koeffisienten for en del land fra midten av 2000-tallet. En nærmere beskrivelse av inntektsfordelingen i Norge sammenliknet med andre land er gitt i avsnitt 6.8.

Inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisienten viser at inntektsfordelingen varierer noe fra år til år, men fordelingen har gradvis blitt noe skjevere siden 1990, jf. figur 6.1D. Økte aksjeutbytter har helt siden begynnelsen av 1990-tallet bidratt til å gjøre inntektsfordelingen skjevere. Økningen i utbetalingen av aksjeutbytter kan forklares med bedrede konjunkturer og endrede regler for utbytteskatt som følge av skattereformen i 1992.[2] I tillegg ga den store satsforskjellen i skattleggingen av arbeids- og kapitalinntekt etter skattereformen i 1992 sterke motiver til å redusere skatten ved å få reelle arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekter. Motivet for dette var særlig sterkt for høyinntektstakere. En midlertidig utbytteskatt i 2001 medførte at utbytteutbetalingene ble kraftig redusert dette året. Den sterke veksten i Gini-koeffisi-

[2] Alstadsæter, A., E. Fjærli og T.O. Thoresen (2006), «Om bakgrunnen for og utformingen av skattereformen i 2006,» *Beta: Tidskrift for bedriftsøkonomi nr. 1, 2006.*



Figur 6.1 Ulike inntektsfordelingsmål

[1] Negative beløp er satt til 0.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og OECD.

enten perioden 2002-2005 må ses i sammenheng med tilpasninger til skattereformen i 2006. Fra 2006 ble det innført utbyttebeskatning på avkastning ut over en normalavkastning. Mange aksjeselskaper utbetalte derfor store utbytter i årene før. I 2006 ble utbyttebetalingene kraftig redusert. Dersom utbyttebetalingene trekkes ut av husholdningenes inntekter, viser Gini-koeffisienten en mye mer stabil utvikling. Dette inntektsbegrepet indikerer også at ulikheten reduseres fra 2005 til 2006. Sammenlikningen av inntektsfordelingen med og uten aksjeutbytte illustrerer også at kapitalinntekt, og særlig aksjeutbytte, er skjevt fordelt og varierer mye over tid.

Tabell 6.1 Fordeling av husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet[1], for personer (EU-skala). 1986-2006. Personer i studenthusholdninger er utelatt. Andel av totalinntekten. Prosent

	Del av totalinntekt												
Desil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Giniko-effisient	P90/ P10[2]	S80/ S20[3]
1986	4,5	6,3	7,4	8,3	9,1	9,9	10,8	11,9	13,5	18,1	0,208	2,6	2,9
1991	4,4	6,3	7,4	8,2	9,0	9,8	10,7	11,8	13,3	19,1	0,217	2,6	3,0
1996	4,2	6,0	7,1	8,0	8,9	9,7	10,5	11,6	13,1	21,1	0,240	2,6	3,4
2001	4,4	6,3	7,3	8,1	8,9	9,7	10,6	11,7	13,2	19,7	0,223	2,5	3,1
2002	4,0	5,9	7,0	7,8	8,6	9,3	10,2	11,2	12,8	23,1	0,258	2,6	3,6
2003	4,0	5,9	6,8	7,7	8,4	9,2	10,1	11,1	12,8	24,0	0,267	2,7	3,7
2004	4,0	5,9	6,8	7,6	8,3	9,1	9,9	10,9	12,5	25,1	0,276	2,6	3,8
2005	3,7	5,5	6,4	7,1	7,8	8,5	9,3	10,4	12,0	29,4	0,319	2,7	4,5
2006	4,1	6,1	7,2	8,1	8,8	9,6	10,5	11,6	13,3	20,6	0,235	2,6	3,3

1 Negative beløp er satt til 0.
2 Forholdstallet mellom inntekten til den personen som befinner seg mellom 9. desil og 10. desil (P90) og inntekten til den personen som befinner seg mellom 1. desil og 2. desil 2 (P10).
3 Forholdet mellom gjennomsnittsinntektene til de 20 prosent med høyest inntekt (S80) og de 20 prosent med lavest inntekt i befolkningen (S20).

Kilde: Inntektsstatistikk for husholdningene, Statistisk sentralbyrå.

For å unngå at endringer i skattesystemet og konjunktursvingninger slår så kraftig inn i indikatorene for inntektsfordelingen kan man alternativt beregne en «normalavkastning» av kapitalen som tillegges de øvrige inntektene. Beregninger foretatt etter denne metoden[3] gir en jevnere inntektsfordeling, og mye svakere økning i ulikheten over tidsperioden enn ved bruk av de ukorrigerte kapitalinntektstallene. Det er imidlertid store metodiske utfordringer å beregne en slik normalavkastning, bl.a. fordi det kan være vanskelig å anslå verdien på kapitalbeholdningen i husholdningene.

De 10 prosent høyeste inntektene, 10. desil, har økt andelen av samlet inntekt fra rundt 20 pst. på 1990-tallet til nesten 30 pst. i 2005, men andelen faller tilbake til om lag 20 pst. i 2006. De store endringene skyldes i hovedsak endringer i utbyttene. De ti prosent av befolkningen som har de laveste inntektene mottar om lag 4 pst. av de samlede inntektene, jf. tabell 6.1 som viser utviklingen i inntektsfordelingen etter skatt målt ved ulike inntektsmål fra 1986-2005. Inntektsdesilene (hver gruppe inneholder ti prosent av husholdningene) i tabellen viser hvor stor del av samlet inntekt de ulike desilene har hatt over tid. Tabellen viser bl.a. at de med de laveste inntektene har et inntektsnivå som er rundt 1/5 av inntektene til de med de høyeste inntektene. Denne andelen har falt noe siden midten på 1980-tallet, men har vært relativ stabil de siste årene, se avsnitt 6.4.2.

6.3.2 Sammensetning og utvikling i inntektskomponentene

De store forskjellene i inntekt avspeiles også i hvilke inntektskomponenter som er særlig viktige for de ulike gruppene.

Fordelingen på inntektskomponenter varierer sterkt mellom desilgruppene, jf. tabell 6.2. Mens lønnsinntektene gradvis får større betydning opp til og med 9. desil, faller overføringenes andel av de samlede inntektene. For kapitalinntekter og næringsinntekter er mønsteret mindre klart. For den laveste desilgruppen kommer 4 pst. av inntektene fra næringsinntekter, og denne gruppen har en negativ kapitalinntekt tilsvarende 5 pst. av samlede inntekter. Det befinner seg dermed en del personer med store tap på aksjer i denne gruppen.

For 10. desil utgjør summen av kapitalinntektene og netto næringsinntekter i gjennomsnitt 26 pst. av samlede inntekter. Kapitalinntektene var imidlertid lave i 2006 (15 pst.) som følge av lave utbytteutbetalinger. Til sammenlikning utgjorde kapitalinntektene 41 pst. av de samlede inntektene for denne gruppen i 2005, mens de som gjennomsnitt for perioden 2000-2004 utgjorde 29 pst.

3 Aaberge, R. og E. Fjærli (2003), «Kapitalinntekt og inntektsulikhet,» *NOU 2003:9 Skatteutvalget, vedlegg 7.*

Boks 6.3 Disponibel inntekt for husholdninger

Samlet disponibel inntekt for husholdningene består av:

Lønn
+ Næringsinntekt
+ Kapitalinntekt
+ Skattepliktige overføringer
+ Skattefrie overføringer
= Samlet inntekt
– Utlignet skatt og negative overføringer
= Samlet disponibel inntekt

Lønnsinntektene er den desidert største komponenten i husholdningenes samlede inntekter, med et gjennomsnitt for husholdningene på over 70 pst. i 2006. *Næringsinntekt*, dvs. nettoinntekt fra næring, varierer mye med konjunkturene, og utgjorde i 2006 6 pst. av husholdningenes samlede inntekter.

Kapitalinntektene består i hovedsak av aksjeutbytter, (netto) kapitalgevinster og renteinntekter (renteutgifter er ikke med). De to første størrelsene varierer sterkt, både med konjunkturene og gjennom endringer i skattesystemet. I 2006 utgjorde disse til sammen gjennomsnittlig 4 pst. av husholdningenes samlede inntekter, ned fra hele 13 pst. i 2005.

Skattepliktige overføringer består bl.a. av pensjoner (både fra folketrygden og fra tjenestepensjoner) og arbeidsledighetstrygd. Samlet utgjorde de skattepliktige overføringene gjennomsnittlig 17 pst. av husholdningenes inntekter i 2006.

Skattefrie overføringer består bl.a. av barnetrygd, kontantstøtte, bostøtte og sosialhjelp, og utgjorde i gjennomsnitt 3 pst. av husholdningenes samlede inntekter i 2006.

For å komme fram til samlet disponibel inntekt må man i tillegg trekke ut *utliknet skatt og negative overføringer* (betalt underholdsbidrag og tvungen pensjonspremie i arbeidsforhold).

For å illustrere i hvilken grad økte lønnsforskjeller har bidratt til å øke skjevheten i inntektsfordelingen kan man beregne en Gini-koeffisient som kun er basert på lønnsinntekter.[4] Figur 6.2 viser at dette fordelingsmålet er mer stabilt enn Gini-koeffisienten basert på alle inntekter, og at nivået ligger lavere gjennom hele perioden. Dette illustrerer både at fordelingen av lønnsinntekt er jevnere enn fordelingen av kapitalinntekter, og at forskjellene i lønnsinntektene over tid (korrigert

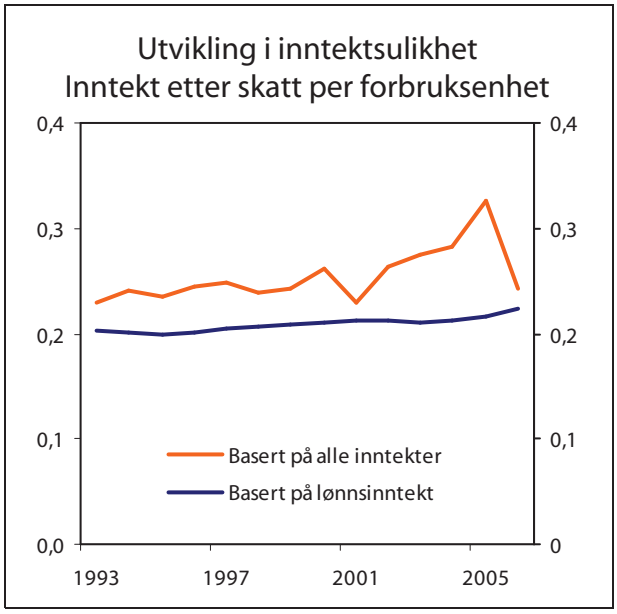
[4] I disse beregningene er det kun brukt sysselsatte, mens inntektsfordelingen ellers er basert på hele befolkningen. I tillegg er lønnen til deltidsansatte omregnet til hva den ville vært hvis de jobbet heltid. Lønn per heltidsekvivalent for de deltidsansatte kan da slås sammen med lønnen for de heltidsansatte slik at man kan beregne gjennomsnittlig lønn per heltidsekvivalent for alle ansatte.

Tabell 6.2 Sammensetning av samlet husholdningsinntekt for personer i ulike inntektsklasser (desiler) for inntekt før skatt per forbruksenhet,[1] 2006 (EU-skala). Andel av samlet inntekt. Prosent

Desil-gruppe	Lønns-inntekter	Netto nærings-inntekter	Kapital-inntekter	Over-føringer	Samlet inntekt	Utlignet skatt	Negative overføringer	Inntekt etter skatt
1	42	4	-5	59	100	17	1	82
2	45	5	1	49	100	16	1	84
3	58	5	1	36	100	19	1	81
4	68	4	1	26	100	21	1	79
5	74	4	1	21	100	22	1	77
6	77	4	2	17	100	23	1	76
7	79	5	2	14	100	24	1	75
8	81	5	2	12	100	26	1	73
9	82	6	3	9	100	28	1	71
10	69	11	15	5	100	33	0	67
Alle	72	6	4	17	100	25	1	74

[1] Negative beløp er satt lik 0. Aleneboende barn under 18 år og personer i studenthusholdninger er utelatt.

Kilde: Inntektsstatistikk for husholdningene, Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.2 Utviklingen i inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisienten basert på lønnsinntekt for sysselsatte og husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet for alle personer[1] (EU-skala). 1993-2006

[1] Negative beløp er satt lik 0.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

for forskjeller i arbeidstid) har vært mer stabil enn for inntektene samlet sett. At Gini-koeffisienten basert på lønnsinntekt ser ut til å øke noe de siste årene skyldes i stor grad at lønnsveksten har vært særlig sterk for de høyeste lønnsnivåene.

6.3.3 Fordelingsvirkninger av skatte- og overføringssystemet

For å illustrere hvordan skatte- og avgiftssystemet påvirker inntektsfordelingen har Statistisk sentralbyrå beregnet Gini-koeffisienter for markedsinntekt, for samlet inntekt og for inntekt etter skatt, jf. tabell 6.3.

Begrepet markedsinntekt er summen av yrkesinntekt, kapitalinntekt og private overføringer som tjenestepensjon og barnebidrag. Den første kolonnen i tabell 6.3 er sterkt påvirket av de høye utbyttetallene i 2005. Den andre kolonnen viser Gini-koeffisienten for samlet inntekt før skatt. I samlet inntekt inngår i tillegg til markedsinntekt også offentlige overføringer. Som det framgår av tabellen reduseres Gini-koeffisienten med om lag 30 pst. når de offentlige overføringene medregnes. Selv om man ikke kan trekke den slutningen at inntektsforskjellene ville vært 30 pst. høyere uten slike offentlige overføringer, viser dette likevel at overføringssystemet har en betydelig omfordelende effekt. Den siste kolonnen viser bidraget til utjevning fra personbeskatningen. Det kraftige fallet i dette bidraget i 2005 kan i stor grad knyttes til tilpasninger til skattereformen i 2006. Siden utbytteutbetalingene i 2005 var skattefrie, ble skatt som andel av markedsinntekt spesielt lav dette året. Størrelsen på utjevningseffekten vil avhenge noe av hvilken rekkefølge man måler effektene, men beregningene illustrerer likevel at bidraget til utjevning fra offentlige overføringer er klart større enn bidraget fra skattene. Ser en bort fra det spesielle utslaget i 2005, har også bidragene fra skatter og overføringer vært forholdsvis stabile siden begynnelsen av 1990-tallet.

6.3.4 Fordeling over livsløpet

Empiriske studier viser at inntektsulikhetene og fattigdom reduseres betydelig når man ser på inntekt over flere år, se avsnitt 6.4.2. Livsløpsinntek-

Tabell 6.3 Fordeling av markedsinntekt til husholdningene, samlet inntekt og inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala). Gini-koeffisienter og prosentvis bidrag til utjevning

					Prosentvis bidrag til utjevning	
	Markeds-inntekt	Samlet inntekt	Inntekt etter skatt	Offentlige overføringer	Skatter	Totalt
1986	0,35	0,25	0,21	27,5	11,3	38,8
1991	0,38	0,26	0,22	31,3	11,1	42,4
1996	0,41	0,29	0,25	30,2	10,2	40,4
2001	0,39	0,28	0,23	29,7	12,2	41,9
2005[1]	0,48	0,35	0,33	26,4	5,0	31,4
2006[1]	0,41	0,29	0,24	30,0	11,1	41,2

[1] I 2005 og 2006 omfatter ikke markedsinntekt mottatte barnebidrag.
Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger. Statistisk sentralbyrå.

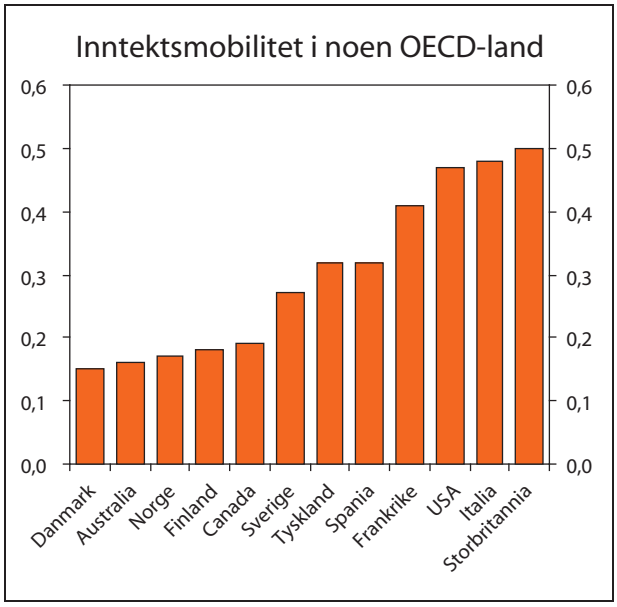
ter (definert som nåverdien av årsinntekter over livsløpet) er i flere sammenhenger et bedre mål på velferd enn inntekt for et enkelt år. Det er imidlertid gjort få studier av livsløpsinntekter i Norge. En analyse som er basert på norsk data[5] viser at livsløpsinntekten er vesentlig jevnere fordelt enn årsinntekten. I denne analysen hadde de to øverste inntektsklassene over fire ganger så høy inntekt som den laveste inntektsklassen når årsinntekten ble lagt til grunn. Ved bruk av livsløpsinntekt ble det tilsvarende forholdet anslått til 2½. Ulikheten i inntektsfordelingen målt ved Gini-koeffisienten ble om lag halvert når en gikk fra å se på årsinntekt til å se på livsløpsinntekt. Studien viser videre at om lag 70 pst. av det en person betaler i skatt over livsløpet blir betalt tilbake i form av overføringer. Selv gruppen med de 10 prosent høyeste inntektene fikk tilbake nær 50 pst. av betalt skatt i form av overføringer gjennom livet.

Analysen viser også at livsløpsinntekten for menn er vesentlig høyere og jevnere fordelt enn for kvinner. En viktig årsak til dette er at menn har en mer stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Videre er det mange ikke-yrkesaktive kvinner som ikke mottar overføringer eller som mottar lavere overføringer enn menn som følge av mindre opptjening av rettigheter i folketrygden.

6.3.5 Inntektsmobilitet

Den kanskje viktigste faktoren som bestemmer hvor en person befinner seg i inntektsfordelingen er arbeidsmarkedstilknytningen. Denne tilknytningen vil variere over livsløpet, og er av stor betydning for hvor store overføringer den enkelte mottar i de periodene de ikke er yrkesaktive. Et omfattende sikkerhetsnett med relativt høye kompensasjonsgrader, se kapittel 5, bidrar til at inntektene varierer mindre over livsløpet i Norge enn i mange andre land.

En norsk studie[6] ser på inntektsulikhet og inntektsmobilitet i de skandinaviske landene sammenliknet med USA. For å ta hensyn til at inntektsulikhet i et gitt år kan skyldes midlertidige faktorer, som f.eks. konjunktursituasjonen, og at slike faktorer kan variere mellom land, ser forskerne på hvorvidt resultatene fra slike ettårige



Figur 6.3 Inntektsmobilitet i noen OECD-land. Andel av inntektsforskjeller overført mellom generasjoner

Kilde: OECD.

analyser endrer seg når de utvider analyseperioden til elleve år. De finner at rangeringen av landene mht. inntektsulikhet ikke forandrer seg ved å utvide analyseperioden. De finner også at endringer i jobbsituasjon og sivil status har større betydning for endring i inntektene (målt som avvik fra gjennomsnittsinntekten over hele perioden) i USA enn i de skandinaviske landene.

En nylig publisert rapport fra OECD[7] viser også at det at det er store forskjeller i inntektsmobilitet mellom land, jf. figur 6.3. Inntektsmobiliteten er her målt ved hvordan sønnenes plassering i inntektsfordelingen samsvarer med sine fedres plassering når sønnene når samme alder.[8] En lav verdi på dette inntektsmobilitetsmålet innbærer en svak sammenheng mellom fedre og deres sønners plassering i inntektsfordelingen, og dermed høy grad av inntektsmobilitet. Mens under 20 pst. av inntektsforskjellene ser ut til å overføres fra en generasjon til den neste i flere av de nordiske landene, er nærmere 50 pst. av inntektsforskjellene anslått å bli videreført i USA, Italia og Storbritannia. Analysen fra OECD kan tyde på at land som har lav inntektsulikhet målt ved statiske metoder

[5] Andersen, C. og J. G. Sannarnes (1997), «Fordelingseffekter av det norske skatte- og overføringssystemet i et livsløpsperspektiv,» *SNF-rapport nr. 17/97.*

[6] Aaberge, R., A. Bjørklund, M. Jäntti, M. Palme, P. J. Pedersen, N. Smith and T. Wennemo (2002), "Income Inequality and Income Mobility in the Scandinavian Countries Compared to the United States," *Review of Income and Wealth, 48, 2002.*

[7] OECD (2008), "Growing Unequal?, Income Distribution and Poverty in OECD Countries"

[8] Inntektselastisiteten måler hvor stor andel av inntektsforskjellene for en generasjon som overføres til den neste generasjonen. Er inntektselastisiteten høy betyr det at en stor del av inntektsforskjellene overføres fra fedrene til deres sønner.

(Gini-koeffisienten), som de nordiske landene, også har høyere grad av inntektsmobilitet enn land som USA, Italia og Storbritannia.

Et liknende resultat finner man i en studie av inntektsmobilitet mellom generasjoner i Norden, Storbritannia og USA[9]. Denne studien viser at de største forskjellene mellom disse landene i inntektsmobilitet over generasjoner er i bunnen av inntektsfordelingen, men det er også forskjeller i de øverste delene av inntektsfordelingen. Ifølge denne studien vil det være over 20 pst. sjanse for at en som er født inn i en lavinntektsfamilie i Norden også vil befinne seg i en lavinntektsfamilie som voksen, mens tilsvarende tall for Storbritannia og USA er på henholdsvis 30 og 40 pst. Studien finner at det både i USA og Storbritannia er om lag 10 pst. sannsynlighet for å havne i en lavinntektsgruppe som voksen for en som er født inn i en høyinntektsfamilie, mens tilsvarende tall for de nordiske landene er 15 pst. Studien påpeker at den relativt høye inntektsmobiliteten blant dem med de laveste inntektene kan skyldes at utdanningssystemene i de nordiske landene er innrettet på å gi om lag samme type grunnutdanning til alle. Et relativt høyt nivå på grunnutdanningen gjør det trolig lettere for de som kommer fra familier i lavinntektsgruppene å bevege seg oppover i inntektsfordelingen.

En annen studie[10] finner også at inntektsmobiliteten i Norge er relativt høy i en internasjonal sammenheng. Studien ser på inntektsmobiliteten mellom generasjoner for fødselskohortene fra 1950, 1955, 1960 og 1965. Resultatene fra disse undersøkelsene viser i tillegg at mobiliteten over kohortene er relativ stabil. Dette kan forklares med at Norge har hatt en relativt stabil inntektsfordeling over tid. Det er derfor naturlig at inntektsmobiliteten ikke endres betydelig mellom ulike kohorter.

Disse studiene tyder dermed på at det kan være lettere å komme seg ut av lavinntekt i land med stor grad av likhet i inntektsfordelingen enn i land der ulikhetene er større.

Nyere forskning viser også at det ikke bare er inntektens størrelse som er avgjørende for barns senere utfall og karrierer, men også om inntekten til foreldrene kommer fra behovsprøvde trygdeytelser eller fra lønnsinntekt. En nylig publisert FAFO-rapport[11] viser at sannsynligheten for å bli sosialhjelpsmottaker er størst for barn av langtidsmottakere av sosialhjelp.

Sammenhengen mellom ferdigheter i grunnopplæringen, gjennomføring av videregående opplæring og deltakelse i arbeidslivet er godt dokumentert i St.meld. nr 16 (2006–2007) … og ingen sto igjen. Mangelfulle kunnskaper fra grunnskolen er den viktigste årsaken til frafall i videregående opplæring. Av de som ikke har gjennomført videregående opplæring, faller mange ut av arbeidslivet allerede i ung alder. I tråd med dokumentasjonen i St.meld. nr. 16 (2006–2007) vil Regjeringen prioritere tiltak så tidlig som mulig i opplæringsløpet. I St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen presenterer Regjeringen mål for kvaliteten i grunnopplæringen og tiltak for å bedre elevenes utbytte av opplæringen.

6.3.6 Overføringer mellom generasjoner – arv og gaver

Det overføres betydelige økonomiske verdier fra foreldre til barn gjennom arv og gaver som kan påvirke inntekts- og formuesfordelingen i neste generasjon. I dette avsnittet ser vi på overføringer av formuesobjekter som boliger, aksjer og kontanter.

I 2006 ble det utbetalt om lag 19,9 mrd. kroner i avgiftspliktige arv og gaver hvorav arv utgjorde om lag 13,2 mrd. kroner, jf. figur 6.4. Det høye nivået på gaver i 2005 kan bl.a. ha sammenheng med de store utbytteinntektene som ble tatt ut dette året. En del av disse kan ha blitt overført til barn og barnebarn.

De registrerte verdier av mottatt arv og gaver er jevnere fordelt enn både brutto og netto formue. Dette må ses i sammenheng med at verdsettingsreglene i arveavgiften og formuesskatten kan bidra til at de reelle verdiene som overføres er skjevere fordelt enn det statistikken viser. Særlig blir verdiene på ikke-børsnoterte aksjer verdsatt lavt i arveavgiftssammenheng, og det er høyinntektsgruppene som i særlig grad eier og arver aksjer. Endringene i arveavgiften i 2009 vil bidra til i større grad å synliggjøre og beskatte de reelle verdiene som overføres. En likere behandling av ulike typer formuesobjekter i arveavgiftssammenheng vil bidra til å gjøre arveavgiften mer rettferdig.

---

[9] Bratsberg, B., K. Røed, O. Raaum, R. Naylor, M. Jäntti, T. Eriksson and T. Österbacka (2006), "Nonlinearities in Intergenerational Earnings Mobility: Consequences for Cross-Country Comparisons," *The Economic Journal 117(519)*.

[10] Bratberg E., Ø. A. Nielsen, and K. Vaage (2005), "Intergenerational Earnings Mobility in Norway: Levels and Trends," *Scandinavian Journal of Economics 107(3): 419-35.*

[11] Lorentzen, T. og R. A. Nielsen (2008), «Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp». *Fafo-rapport 2008:14*.

Figur 6.4 Avgiftspliktig[1] arv og gaver 1999-2006.[2] Mill. kroner

[1] Nye arveavgiftsregler fra 1.1.2003.
[2] Nullbo og offentlige skifter inngår ikke. Arve- og gavesakene er registrert under det året råderetten inntrer, dvs. dødsdato på arvelater (lengstlevende arvelater i uskiftet dødsbo) eller når gaven er gitt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

En relativt stor andel av arv og gaver blir overført til grupper som ligger i de nederste inntektsgruppene. Dette skyldes at mye av gaveoverføringene skjer fra foreldre og besteforeldre til barn og barnebarn i etableringsfasen. For å redusere arveavgiften er det også mange som velger å overføre arv de mottar til neste generasjon. For å få et bedre grep på hvor mye arv og gaver betyr for inntektsfordelingen er det behov for bedre tall for de reelle verdiene som overdras, særlig aksjer, men selv med den mangelfulle statistikken som foreligger kan en se at det er høyinntektsgruppene og personer over 50 år som mottar mest arv.

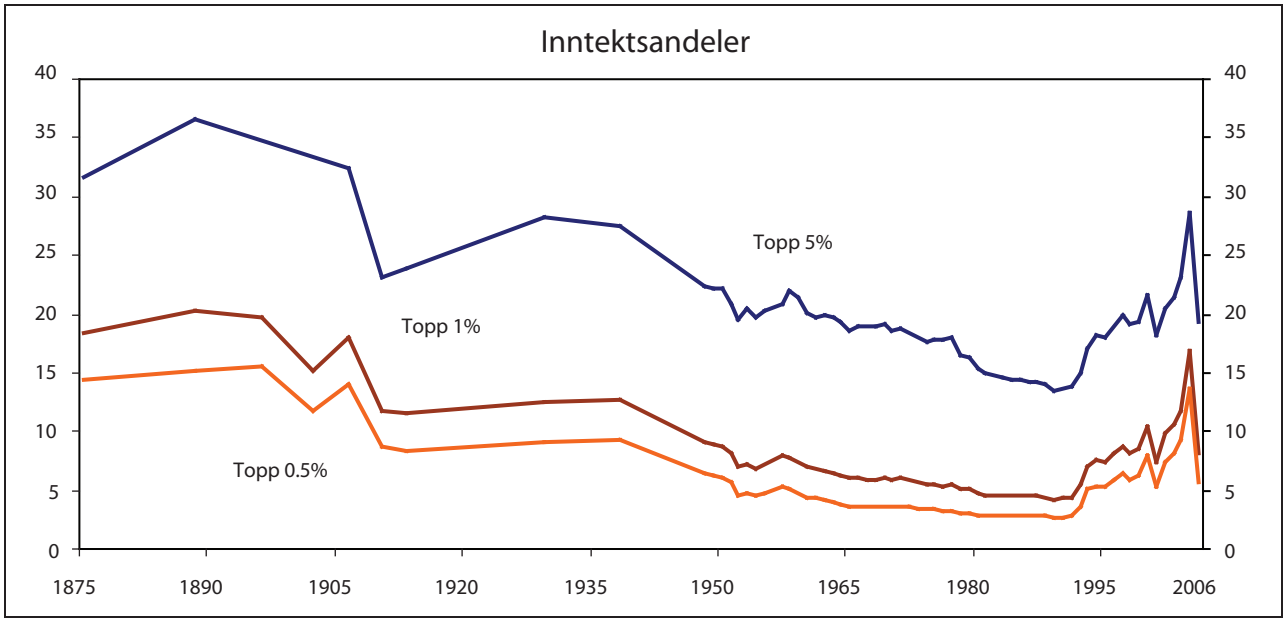
6.4 Inntektsfordeling for ulike grupper

6.4.1 Om de høyeste inntektene i inntektsfordelingen

I avsnitt 6.3.1 ble det vist at mye av endringene i inntektsfordelingen de siste årene, målt ved statiske mål som Gini-koeffisienten, har skjedd i den øverste delen av inntektsfordelingen. I dette avsnittet drøftes denne delen av inntektsfordelingen noe mer i detalj. I en nylig publisert analyse[12] har en sett på hvordan inntektsandelene har utviklet seg for de aller rikeste i befolkningen tilbake til 1875.

Denne studien viser at fra slutten av 1890-tallet og fram til midten av 1980-tallet falt inntektsandelene for dem med de høyeste inntektene. Deretter har denne gruppen fått en økt andel av de samlede inntektene, jf. figur 6.5. Denne utviklingen finner man igjen også i flere andre land.[13] I Norge skyldes den økte inntektsandelen til de rike bl.a.

[12] Aaberge, R. og T. Atkinson (2008), "Top incomes in Norway." *Discussion Paper No. 552. Statistisk sentralbyrå.*
[13] Atkinson, T. og T. Piketty (2007), "Top incomes over the 20th Century" *Oxford University Press.*



Figur 6.5 Inntektsandeler for de med høyest inntekt. Prosent av samlede inntekter

Kilder: Aaberge og Atkinson (2008).

Tabell 6.4 Fordeling av husholdningsinntekt når de med de høyeste inntektene er tatt ut[1]

	Del av totalinntekt												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Giniko-effisient	S80/S20[2]	P90/P10[3]
1986	4,6	6,4	7,5	8,5	9,3	10,1	11,0	12,1	13,6	17,0	0,196	2,5	2,8
1991	4,5	6,5	7,6	8,4	9,2	10,1	11,0	12,0	13,5	17,2	0,197	2,5	2,8
1996	4,4	6,3	7,4	8,4	9,3	10,1	11,0	12,0	13,6	17,6	0,206	2,6	2,9
2000	4,4	6,3	7,4	8,3	9,1	9,9	10,8	11,8	13,4	18,5	0,212	2,6	3,0
2001	4,5	6,5	7,5	8,4	9,2	10,0	10,9	12,0	13,5	17,5	0,200	2,5	2,8
2002	4,3	6,3	7,5	8,3	9,2	10,0	10,9	12,0	13,5	18,1	0,209	2,6	3,0
2003	4,3	6,3	7,3	8,2	9,0	9,9	10,8	11,9	13,5	18,9	0,217	2,6	3,1
2004	4,4	6,4	7,4	8,3	9,1	9,9	10,8	11,9	13,5	18,4	0,211	2,5	3,0
2005	4,2	6,2	7,2	8,1	8,9	9,7	10,6	11,8	13,5	19,8	0,227	2,6	3,2
2006	4,3	6,4	7,4	8,3	9,1	10,0	10,9	12,0	13,6	18,0	0,209	2,6	3,0

1 Negative beløp er satt til 0.
2 Forholdet mellom gjennomsnittsinntektene til høyeste og laveste 20 prosent i befolkningen.
3 Forholdstallet mellom inntekten til den personen som befinner seg mellom desil 9 og desil 10 (P90) og inntekten til den personen som befinner seg mellom desil 1 og desil 2 (P10).

Kilde: Inntektsstatistikk for husholdningene, Statistisk sentralbyrå.

at kapitalinntektene i økende grad ble registrert og skattlagt etter skattereformen i 1992. For enkelte kan en dermed ha registrert en vekst i inntektene, selv om den reelle inntekten etter skatt kan ha falt. Kraftig konjunkturoppgang de siste årene har også bidratt til sterk vekst i kapitalinntektene. Siden det er de med høy inntekt som sitter med størstedelen av aksjeformuene, er det også de som har mottatt det meste av de økte kapitalinntektene.

For de siste årene er analysen til Aaberge og Atkinson basert på de samme tallene fra inntekts- og formuesundersøkelsen som er brukt tidligere i kapitlet. Ved å dele opp den øverste desilen i persentiler kan man vise hvor i tiende desil de største endringene i fordelingen har skjedd.

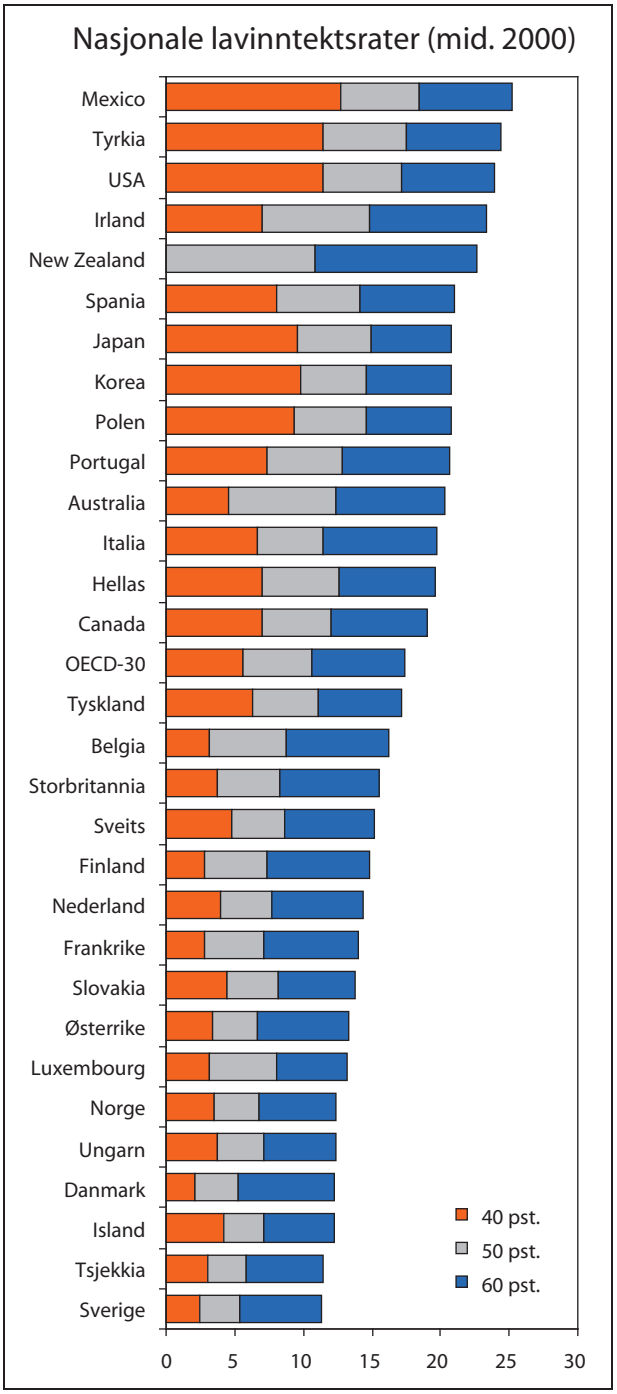
Den øverste desilen i inntektsfordelingen spenner over store inntektsforskjeller. Mens grensen mellom 9. og 10. desil går ved en disponibel inntekt per forbruksenhet på om lag 386 000 kroner, er gjennomsnittsinntekten i 10. desil 544 000 kroner. Det kan derfor være interessant å se på utviklingen i inntektsfordelingen utenom de med de aller høyeste inntektene. I tabell 6.4 er de to øverste persentilene (gruppen av befolkningen med de to prosent høyeste inntektene) trukket ut.

Tabellen viser at for inntekter opp til og med 98-prosentfraktilen har Gini-koeffisienten endret seg lite gjennom perioden 1986-2006. Målt ved de to indikatorene S80/S20 og P90/P10 er inntektsfordelingen også langt mer stabil når vi ser på denne store gruppen av befolkningen. Andelen av de samlede inntektene som gikk til den øverste prosenten i inntektsfordelingen var i gjennomsnitt over perioden 2004-2006 på 9,3 pst. Dette er det samme som den var på midten av 1920-tallet. En oppsplitting av inntektene til denne gruppen på inntektsarter viser at kapitalinntekter utgjør mer enn halvparten av inntektene for denne gruppen.

6.4.2 De laveste inntektene[14]

Fattigdom er et flerdimensjonalt og sammensatt problem, og for å drøfte hvilke utfordringer dette skaper, både for samfunnet og for den enkelte, ville det vært behov for en langt bredere drøfting enn det er plass til i dette kapitlet. Det er derfor i dette avsnittet i hovedsak fokusert på lavinntekt,

[14] Avsnittet baserer seg i stor grad på Rapporter 2008/19, «Økonomi og levekår for ulike grupper, 2007,» *Statistisk sentralbyrå.*



Figur 6.6 Nasjonale lavinntektsrater (40, 50 og 60 pst. av medianinntekten[1]. Kvadratrotskalaen). Prosent

[1] Når andelen med lavinntekt er høyere for Norge i denne figuren enn i figur 6.7, skyldes det dels at det er brukt tall fra år 2000, og at det er benyttet en annen ekvivalensskala.

Kilde: OECD.

der inntektene er hentet fra samme kilder som i resten av kapitlet.

I Norge, og i de fleste andre vestlige land, måles lavinntekt som et relativt mål, ofte knyttet til en andel av medianinntekten. Et slikt inntektsmål tar hensyn til at det kreves større økonomiske ressurser for å delta i samfunnet i et rikt land enn i et fattig.[15] Målt ved OECD-skalaen, der lavinntektsgrensen går ved 50 pst. av medianinntekten, er det om lag 4,2 pst. av befolkningen (eksklusive personer i studenthusholdninger) som befinner seg i lavinntektsgruppen i 2006. I figur 6.6 er andelen med lavinntekt i Norge sammenliknet med OECD-landene. Som det framgår av figuren har alle de nordiske landene relativt små lavinntektsandeler, mens land som Irland og USA har høyere andeler. En viktig årsak til at andelen med lavinntekt er liten i Norge er at yrkesdeltakelsen er høy og ledigheten lav. I tillegg er inntektsnivået til de med de lavest betalte jobbene høyere enn i mange andre land, se avsnitt 6.8.

Som drøftet i avsnitt 6.2 kan det være en rekke årsaker til at enkelte personer og husholdninger har lav inntekt i enkelte år. Lav inntekt for en periode kan være planlagt, f.eks. i forbindelse med utdanning eller permisjon. Noen har også lav inntekt grunnet tap på salg av aksjer eller underskudd i næringsvirksomhet som har kommet til fradrag i inntekten. Dessuten kan enkelte ha lav inntekt, men likevel ha betydelige midler til disposisjon i form av f.eks. formue, uten at dette kommer fram i inntektsstatistikken. Det er derfor viktig å skille mellom lav inntekt i et enkelt år og vedvarende lavinntekt. Som et mål på vedvarende lavinntekt har Statistisk sentralbyrå beregnet gjennomsnittlig inntekt over treårsperioder. Som forventet er det mange som har lavinntekt et bestemt år som ikke har lavinntekt over en treårsperiode.

Ser en nærmere på utviklingen blant de med vedvarende lavinntekt siden slutten av 1990-tallet, er det særlig for innvandrerbefolkningen og unge aleneboende at andelen har økt, jf. tabell 6.5 og 6.6. For perioden 2004-2006 var ikke-vestlige innvandrere sterkt overrepresentert blant personer med vedvarende lavinntekt, dvs. 20 pst. mot om lag 3,8 pst. i befolkningen som helhet. Videre er barn med innvandrerbakgrunn sterkt overrepresentert blant barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Det har også blitt flere barn med innvandrerbakgrunn i lavinntektsgruppen de siste årene. At mange familier med ikke-vestlig bakgrunn har vedvarende lavinntekt må delvis ses i sammenheng med at mange av disse ikke har fått fotfeste i arbeidslivet, bl.a. på grunn av kort botid i landet, og at mange er eninntektsfa-

[15] Denne relative tilnærmingsmåten ligger til grunn for Regjeringens Handlingsplan mot fattigdom. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Tabell 6.5 Andel personer med vedvarende lavinntekt, etter ulike kjennetegn (OECD-definisjon). Prosent

	1997 -1999	1999 -2001	2000 -2002	2001 -2003	2002 -2004	2003 -2005	2004 -2006
Kvinner	2	2	2	3	3	3	4
Menn	3	3	3	3	4	4	4
Barnefamilier							
Personer som har tilhørt enslig forsørger-husholdning i alle årene i treårsperioden	3	2	3	4	7	6	6
Personer i husholdningstypen par med barn, 1 barn under 18 år	1	1	1	2	1	2	2
Personer i husholdningstypen par med barn, 3 eller flere barn under 18 år	3	3	4	5	8	8	6
Unge aleneboende (utenom studenter[1])							
Personer under 35 år som har vært alene-boende i alle årene i treårsperioden	8	8	8	8	9	9	9
Innvandrerbefolkningen							
Innvandrere i alt	12	11	16	16	18	19	17
Innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn	15	16	21	22	24	24	20
Folketrygdpensjonister							
Alderspensjonister (i hele treårsperioden)	1	1	1	1	0	0	1
Alle personer	2,3	2,2	2,7	2,9	3,6	3,9	3,8

[1] Personer som er aleneboende siste året i treårsperioden og som mottar studielån.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 6.6 Andel personer med vedvarende lavinntekt, etter ulike kjennetegn (EU-definisjon). Prosent

	1997 -1999	1999 -2001	2000 -2002	2001 -2003	2002 -2004	2003 -2005	2004 -2006
Kvinner	11	10	10	10	11	10	10
Menn	7	7	8	8	9	9	8
Barnefamilier							
Personer som har tilhørt enslig forsørger-husholdning i alle årene i tre-årsperioden	9	4	7	10	17	11	14
Personer i husholdningstypen par med barn, 1 barn under 18 år	2	2	2	4	2	3	4
Personer i husholdningstypen par med barn, 3 eller flere barn under 18 år	4	5	6	7	9	10	9
Unge aleneboende (utenom studenter[1])							
Personer under 35 år som har vært alene-boende i alle årene i treårsperioden	17	22	21	19	22	23	22
Innvandrerbefolkningen							
Innvandrere i alt	23	19	25	25	29	29	27
Innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn	28	23	31	30	37	35	32
Folketrygdpensjonister							
Alderspensjonister (i hele treårsperioden)	28	26	25	22	22	20	18
Alle personer	9,0	8,5	9,0	8,9	9,6	9,5	9,3

[1] Personer som er aleneboende siste året i treårsperioden og som mottar studielån.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

milier. Dette, sammen med at familiene ofte har mange barn, bidrar at andelen lavinntektsfamilier i denne gruppen er høy.

Foreløpig er det lite som tyder på at store grupper ikke-vestlige etterkommere faller utenfor jobb eller utdanning. I aldersgruppen 16-25 ser denne gruppen ut til å ha et godt fotfeste innenfor utdanningsinstitusjonene og i arbeidslivet. Etterkommere fra ikke-vestlige land har en andel sysselsatte og under utdanning som ligger nær opptil nivået blant unge uten innvandrerbakgrunn. Andelen blant unge innvandrere ligger derimot mye lavere, men blant dem som innvandret som barn ses en tilnærming til etterkommeres nivå. Forskjellene i vedvarende lavinntekt i forhold til befolkningen generelt er mindre for grupper av innvandrere som har vært lengst i landet. Videre er det en klar sammenheng mellom tilknytning til arbeidsmarkedet og vedvarende lavinntekt, jf. tabell 6.7. I 2006 var nesten syv av ti ikke-vestlige innvandrere i lavinntektsgruppen tilhørende en husholdning uten noen yrkestilknyttede. Arbeidsledigheten blant ikke-vestlige innvandrere varierer i større grad med konjunkturene enn for befolkningen for øvrig. Ledigheten økte betydelig for denne gruppen da arbeidsmarkedet forverret seg i 2002, og nådde et nivå på nesten 10 pst. i 2003. I mai 2008 var den registrerte ledigheten 3,2 pst. for denne gruppen. Når sysselsettingen blant innvandrere øker så betydelig som den har gjort de siste par årene, er det grunn til å tro at andelen innvandrere med vedvarende lavinntekt vil synke framover. Inntektsstatistikk for husholdninger for 2006 viser at ikke-vestlige innvandrere var blant de gruppene som økte husholdningsinntektene mest i 2006. En viktig forklaring til dette er økt yrkestilknytning for denne gruppen.

Store forskjeller mellom innvandrergrupper mht. arbeidstilknytning bidrar til å forklare hvorfor en del grupper blir værende i lavinntektsgruppen over lengre tid. Mens noen grupper raskt kommer ut av lavinntektsgruppen, tar det betydelig lengre tid for andre innvandrergrupper.[16] Særlig er forskjellene store for kvinner sett på tvers av ulike etniske grupper.

Tabellene over viser videre at andelen av befolkningen med lavinntekt også er høy for unge aleneboere. Unge aleneboende med lavinntekt er en sammensatt gruppe bestående av bl.a. unge trygdemottakere, arbeidsledige, sosialhjelpsmottakere og deltidsarbeidende studenter som ikke mottar studielån.

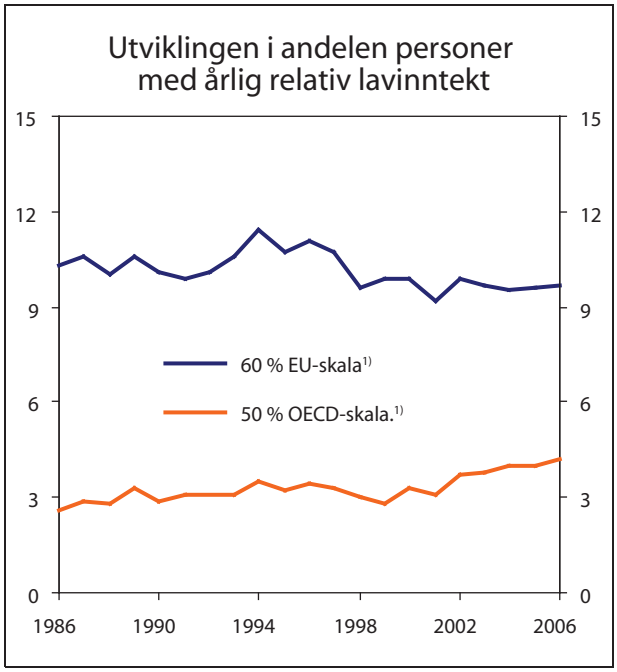
Aleneboende har hatt en relativt svak inntektsvekst siden midten av 1990-tallet sammenliknet

[16] Galloway, T. A. (2006), "Do Immigrants Integrate Out of Poverty," *Discussion Paper 482, Statistisk sentralbyrå.*

Tabell 6.7 Personer 25-65 år etter tallet på yrkestilknyttede husholdningsmedlemmer og egen yrkestilknytning. Andel med vedvarende lavinntekt (alder refererer seg til siste året i referanseperioden). OECD-definisjonen. Prosent

	1997 -1999	1999 -2001	2000 -2002	2001 -2003	2002 -2004	2003 -2005	2004 -2006
Kjennemerker ved husholdningen personen tilhører							
Personer (25-65 år) i husholdninger der ingen er yrkestilknyttet i noen av årene	14	11	14	19	14	13	17
Personer (25-65 år) i husholdninger med ett yrkestilknyttet medlem i minst ett av årene	8	11	8	8	11	18	13
Personer (25-65 år) i husholdninger med ett yrkestilknyttet medlem i alle årene	1	1	1	1	1	1	1
Kjennemerker ved personen							
Personer (25-65 år) som ikke har vært yrkestilknyttet i noen av årene	9	7	9	9	10	12	11
Personer (25-65 år) som har vært yrkestilknyttet minst ett av årene	4	6	5	5	4	5	6
Personer (25-65 år) som har vært yrkestilknyttet i alle årene	0	0	0	0	0	0	0
Alle personer 25-65 år	2,3	2,2	2,7	2,9	3,6	3,9	3,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.7 Utviklingen i andelen personer med årlig lavinntekt. To ulike lavinntektsdefinisjoner. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

med andre husholdningstyper. Dette gjelder særlig unge aleneboere. Denne utviklingen ser man også i andre OECD-land. De siste 20 årene har andelen med lavinntekt økt klart blant de unge, mens andelen med lavinntekt blant de eldre er redusert.

For folketrygdpensjonistene finner en for 2004-2006 at andelen med lavinntekt er 18 pst. ifølge EU-definisjonen, mens det nesten ikke er noen i lavinntektsgruppen etter OECD-definisjonen. Pensjonistgruppen har hatt en meget gunstig inntektsutvikling de siste årene. Dette skyldes både opptrapping av pensjonene (oppjustering av minstepensjonen og opptrapping av ektefellepensjonene), og at stadig flere pensjonister har hatt flere år med opptjening av pensjonsrettigheter og dermed har rett på stadig større tilleggspensjoner.

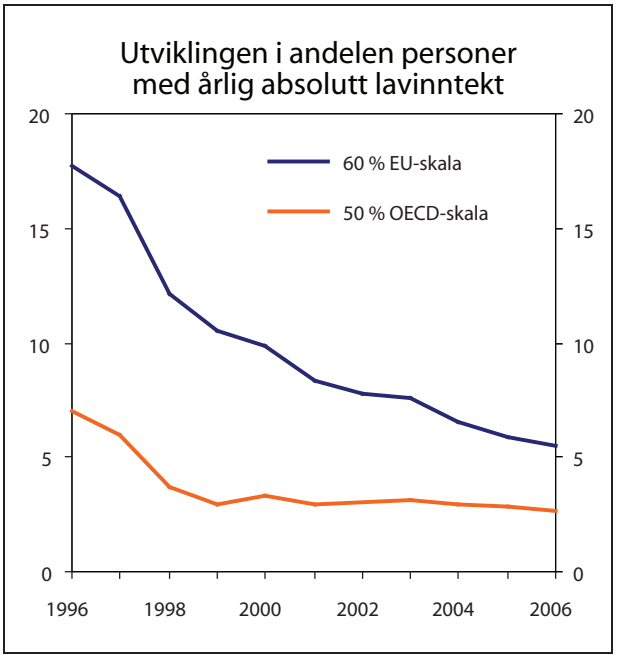
I forbindelse med trygdeoppgjøret 2008 ble det gitt et historisk løft i inntektene til minstepensjonister og unge uføre. Minstepensjonen til enslige pensjonister skal økes gradvis, og vil fra 1. mai 2010 være 2G for enslige og 1,85G for minstepensjonistektepar. Beregninger på skattemodellen Lotte-Skatt indikerer at om lag 20 000 nye personer kommer over EU-definisjonens lavinntektsgrense i 2009, noe som isolert sett bidrar til å redusere den samlede andelen med lavinntekt med om lag 0,4 prosentpoeng.

Tabellene 6.5 og 6.6 indikerte også at valg av indikator (OECD-definisjon eller EU-definisjon) betyr mye for hvor stor andelen med lavinntekt er beregnet å være blant ulike grupper.

Manglende tilknytning til arbeidsmarkedet er en viktig forklaring på at husholdninger har lavinntekt. Tabell 6.7 viser at andelen husholdninger med vedvarende lavinntekt kun er 1 pst. der minst ett medlem av husholdningen har yrkesinntekt i alle tre årene i perioden. Andelen øker til 17 pst. for personer i husholdninger der ingen er yrkestilknyttet i noen av årene. Det viktigste virkemiddelet for å holde andelen med lavinntekt nede er således å sørge for høy sysselsetting og lav ledighet.

Figur 6.7 viser utviklingen i andelen med *årlig* lavinntekt i perioden 1986-2006. Nivået, men i noen grad også utviklingen, er svært forskjellig med de to indikatorene. Måles lavinntekt i forhold til 60 pst. av medianinntekten (EU-skala) kan figuren tyde på at andelen med lavinntekt har stabilisert seg på i underkant av 10 pst., etter å ha falt noe på slutten av 1990-tallet. Benyttes 50 pst. av medianinntekten (OECD-skalaen) er nivået klart lavere, men tendensen er stigende. Årsakene til denne utviklingen er sammensatte. Den sterke inntektsveksten de siste årene ser imidlertid ut til å ha trukket medianinntekten opp mer enn tilfellet er for de laveste inntektene. Dette kan ha motvirket noe av effekten av den økte sysselsettingen de siste årene, og dermed bidra til å forklare noe av økningen i andelen med lavinntekt. Årlige tall for lavinntekt er også påvirket av endringer i demografi og mer tilfeldige forhold.

Som et supplement til relative mål på lavinntekt, kan en også se på absolutte mål som kan gi informasjon om hvordan inntektsutviklingen har påvirket den faktiske kjøpekraften til lavinntektsgruppene. I noen land blir lavinntektsgrensen definert ved den inntekten man må ha for å kjøpe en spesifisert mengde av varer og tjenester. Et slikt mål gjør det mulig å se hvordan veksten i realinntektene over tid påvirker antall personer som havner under denne grensen, men det er ikke åpenbart at denne grensen skal ligge fast over tid. Det at befolkningen generelt blir rikere kan tilsi at denne grensen økes. En annen måte å definere en absolutt grense på, kan være å ta utgangspunkt i den relative lavinntektsgrensen i ett gitt år, og så holde denne grensen fast over noen år. Figur 6.8 viser utviklingen i andelen med årlig lavinntekt når man tar utgangspunkt i lavinntektsgrensen fra år 2000. Som det fremgår av figuren har andelen personer under denne lavinntektsgrensen blitt redusert kraftig i denne perioden.



Figur 6.8 Utviklingen i andelen personer med årlig lavinntekt. Lavinntekt basert på inntektsgrenser for 2000

Kilde: OECD.

Utformingen av ulike overføringsordninger og bruken av offentlig subsidierte tjenester har også stor betydning for lavinntektsgruppen. Ved å ta hensyn til hvordan kommunale tjenester er fordelt finner en[17] at andelen med lavinntekt mer enn halveres. Andelene faller for alle husholdningstyper, men nedgangen er særlig sterk for barnefamilier og enslige eldre. Studien viser også at de tradisjonelle lavinntektsberegningene undervurderer omfanget av lavinntekt i hovedstadsområdet.

6.4.3 Kvinners og menns inntekter

Kvinners andel av yrkesinntekten i prosent av menns utgjorde 60 pst. i 2006. Ifølge Likelønnskommisjonens utredning (NOU 2008: 6) kan inntektsforskjellene i stor grad forklares med at kvinner arbeider kortere dager, og at de arbeider i andre yrker og sektorer enn menn. I tillegg er det langt flere menn enn kvinner som innehar lederstillinger. Både kjønnsskillene i arbeidsmarkedet og lønnsgapet faller i stor grad sammen med skillet mellom offentlig og privat sektor.[18]

Likelønnskommisjonen påpeker at til tross for at kvinner stadig tar høyere utdanning og har fått et solid fotfeste i arbeidslivet, så tjener kvinner mindre enn menn. Mens lønnsforskjellene ble redusert betydelig fram til midten av 1980-tallet, har lønnsforskjellene vært relativt stabile etter dette. Statistisk sentralbyrås lønnsstatistikk for 2006 viser at gjennomsnittslønn for kvinner i 2006 utgjorde 84,5 pst. av lønnen for menn. Tidligere har man forklart lønnsgapet med at kvinner har lavere utdanning og mindre arbeidserfaring enn mennene. Denne forklaringen gjelder ikke for dagens kvinner. Analyser fra Likelønnskommisjonen viser at det er størst lønnsgap mellom menn og kvinner i høyt utdannede grupper og personer i ledende stillinger. Dette skyldes at kvinner i stor grad velger yrker innen undervisning og omsorg i offentlig sektor, mens menn velger privat sektor og tekniske yrker. Lønnsgapet ser ut til å øke med alderen også for yngre generasjoner i arbeidslivet.[19] Ved å bruke data for flere år skiller denne studien mellom karriereeffekter og kohorteffekter, og finner at økte lønnsforskjeller med alderen i stor grad skyldes at kvinner har lavere lønnsvekst enn menn. En mulig forklaring på dette er at lønnsutviklingen i typiske kvinneyrker har vært svakere enn i yrker med større andel menn.

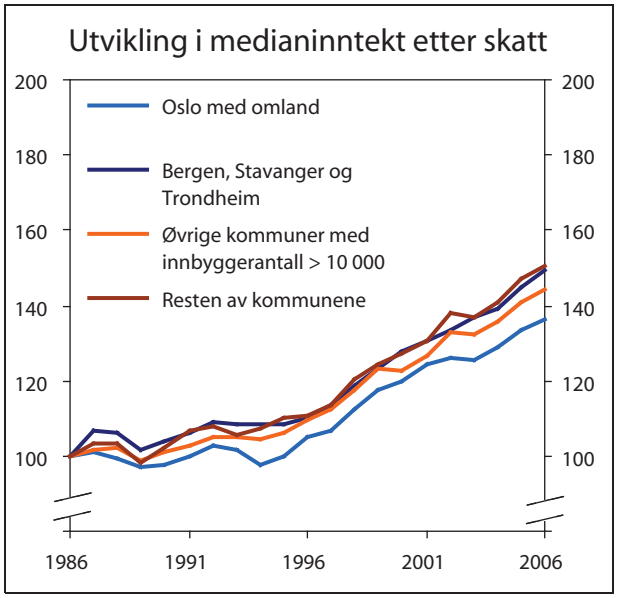
Samlet inntekt er et viktig mål for å kunne analysere økonomiske ulikheter mellom kvinner og menn. Det fanger imidlertid ikke opp ulikhetene i menn og kvinners inntektssammensetning.

Inntektsforskjellene er større etter kjønn for yrkesinntekt og kapitalinntekt enn for samlet inntekt. Dette skyldes at kvinnene får en større andel av de skattepliktige overføringer (pensjoner fra folketrygden, tjenestepensjon og dagpenger) og de skattefrie overføringene (barnetrygd, kontantstøtte, bostøtte, studiestipend, sosialhjelp og grunn- og hjelpestønad) enn menn gjør. Dette henger bl.a. sammen med at kvinner har høyere levealder, tar større del i ubetalt hjemmearbeid, tar større ansvar for barneomsorg og som hovedregel står som mottaker av barnetrygd. Når det gjelder kapitalinntekter er situasjonen omvendt. Kvinners andel av kapitalinntektene utgjorde kun 37 pst. av menns i 2006.

[17] Aaberge, R., A. Langørgen, M. Mogstad og M. Østensen (2008), "The Impact of Local Public Services and Geographical Cost of Living Differences on Poverty Estimates," *Discussion Papers 551, Statistisk sentralbyrå.*

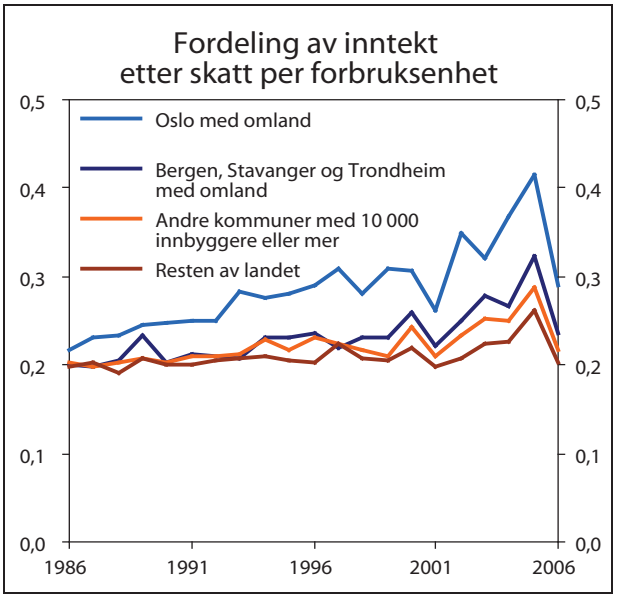
[18] Se Likelønnskommisjonens utredning NOU 2008: 6 del 1 for nærmere omtale.

[19] Barth, E. og P. Schøne (2006), «Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn over livsløpet. Kohort eller karriere?» *Søkelys på arbeidsmarkedet 2/2006. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.*



Figur 6.9 Utviklingen i medianinntekt etter skatt per forbruksenhet for personer. 1986-2006. Indeks 1986=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.10 Fordelingen av inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala). Gini-koeffisienter for årene 1986-2006

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

6.5 Regionale forskjeller i inntektsnivå, utvikling og fordeling[20]

Både levekår og inntekt kan variere geografisk, bl.a. på grunn av ulikt nærings- og inntektsgrunnlag. Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra Finansdepartementet analysert inntektsfordelingen i fire regioner etter sentralitet, jf. boks 6.4.

Disse analysene ser kun på den registrerte kontantinntekten til husholdningene. Forskjell i inntektsnivå i de ulike regionene bør imidlertid ses i sammenheng med forskjeller i levekostnader mellom regioner.

Uavhengig av hvilke inntektsmål som brukes har inntektsnivået vært høyest i hovedstadsregionen de siste 20 årene. Deretter følger storbyregionene og de øvrige større kommunene, mens småkommunene har det laveste inntektsnivået.

Inntektsveksten har derimot vært høyest i småkommunene, tett etterfulgt av Bergen, Trondheim og Stavanger når man bruker medianinntekten per forbruksenhet som inntektsmål. Oslo-regionen derimot, har hatt den klart laveste inntektsveksten etterfulgt av småbyer og tettsteder, jf. figur 6.9. En årsak til den svake utviklingen i Oslo-regionen er en sterk vekst i innvandrerbefolkningen, og at andelen enslige har økt i perioden.

Både befolkningssammensetningen og ulik sammensetning av inntektskomponentene gjør at medianinntekt per forbruksenhet er et mer egnet mål for å sammenlikne inntektsutviklingen mellom de ulike regionene. Oslo-regionen skiller seg klart ut fra resten av landet når det gjelder husholdningsstørrelse. Ved utgangen av 2005 bodde vel 50 pst. av Oslos befolkning alene, mens tilsvarende andel for hele landet var 40 pst. For å kunne

Boks 6.4 Inndeling av regioner

Kommunene er delt inn i følgende fire regioner:

1. Oslo og omland (til sammen 10 kommuner)
2. Bergen, Stavanger og Trondheim med omland (til sammen 37 kommuner)
3. Øvrige kommuner med et innbyggertall større enn 10 000
4. Resten av landet

Storbyene er definert som storbyregioner for å innlemme kommuner hvor en stor andel av befolkningen vil pendle inn til byen, og dermed også har et inntektsnivå tilsvarende befolkningen som bor i byene.

[20] Dette avsnittet bygger på en foreløpig upublisert rapport fra Statistisk sentralbyrå: «Regionale forskjeller i inntekt i 1986-2006.»

sammenlikne inntektsnivået i husholdningene er det derfor nødvendig å justere for ulik husholdningsstruktur gjennom å beregne inntekt per forbruksenhet, jf. boks 6.1.

I tillegg mottok husholdninger bosatt i hovedstadsregionen en tredel av alt utbetalt aksjeutbytte i 2006. Aksjeutbytte er som nevnt svært ujevnt fordelt mellom husholdningene, og påvirker dermed gjennomsnittsinntektene til husholdningene i denne regionen spesielt kraftig.

Det er klare forskjeller i inntektsfordelingen innen regionene, jf. figur 6.10. Oslo-regionen skiller seg ut med størst forskjeller, og disse har økt mest de siste 20 årene. Noe av dette kan forklares med at en stor del av aksjeutbyttene utbetales til husholdninger bosatt i hovedstadsregionen. Inntektsforskjellene har også økt noe i de andre storbyene og i gruppen kommuner med over 10 000 innbyggere, noe som også i stor grad kan forklares med økte aksjeutbytter. For småkommunene har inntektsforskjellene vært lave og stabile i hele perioden. Forskjellene i ulikhet varierer dermed i stor grad med regionenes sentralitet.

De største inntektsforskjellene finner en blant aleneboende pensjonister og pensjonistektepar. For begge disse husholdningstypene ligger inntektsnivået i hovedstadsregionen langt høyere enn blant pensjonisthusholdningene i de andre regionene. I 2006 lå f.eks. medianinntekten til pensjonistparene i Oslo 16 pst. høyere enn blant tilsvarende par i de tre andre storbyene. Det høye inntektsnivået blant hovedstadens pensjonister skyldes i stor grad at mange i denne gruppen tidligere har vært yrkesaktive og hatt høye yrkesinntekter.

Blant barnefamiliene er det en klar tendens til at inntektsforskjellene har blitt mindre mellom husholdningene i hovedstadsregionen og de andre regionene. Også for denne gruppen er inntektsnivået klart lavest i småkommunene, men den høyere inntektsveksten i disse kommunene har bidratt til at inntektsforskjellene har blitt redusert. Likevel ligger medianinntekten blant småbarnsfamiliene i de mindre kommunene 20 pst. lavere i 2006 enn blant småbarnsfamiliene i hovedstadsregionen. Unge enslige (under 45 år) skiller seg ut ved at inntektsnivået i Oslo ikke ligger så mye høyere enn for unge enslige i andre regioner av landet.

6.6 Effektene av å inkludere fordel av egen bolig i inntektsfordelingen

Husholdninger med ellers like inntekter kan ha ulike forbruksmuligheter avhengig av om de eier boligen sin selv eller er leietakere. Selveiere betaler ikke husleie, og med mindre gjeldsgraden på boligen er høy, vil de kunne ha høyere konsum enn leietakere med ellers like inntekter. I måling av inntektsforskjeller bør en ta hensyn til dette. I Norge er om lag 80 pst. av husholdningene selveiere.

I en nylig utkommet rapport fra Statistisk sentralbyrå har man, med utgangspunkt i Folke- og boligtellingen 2001, sett på ulike kjennetegn ved selveiere og leietakere i boligmarkedet.[21] Der framkommer det at husholdninger som leier bolig i større grad har lav inntekt enn husholdninger som eier bolig. En viktig årsak til forskjellene i inntektsfordelingen mellom selveiere og leietakere er at antall personer i husholdningene er svært forskjellig. 60 pst. av leietakerne er husholdninger med bare en person, mens bare 31 pst. av selveierne er aleneboende.

Det finnes ikke direkte opplysninger om markedsverdier for hver enkelt husholdnings bolig og dermed fordelen ved å bo i egen bolig. Finansdepartementet har ved hjelp av Statistisk sentralbyrå anslått markedsverdiene ved å ta utgangspunkt i omsettingsverdier for boliger fra hele landet.

I gjennomsnitt utgjør verdien av egen bolig om lag 8 pst. av inntekten. Denne andelen ser ut til å være relativt konstant over inntektsgruppene, med unntak av den øverste inntektsdesilen der andelen er litt lavere og det to nederste desilene der andelen er noe høyere. Målt ved Gini-indeksen bidrar det å inkludere inntekt av egen bolig til å øke skjevheten i inntektsfordelingen med om lag 1-1½ prosentpoeng. Dette er i samsvar med det tidligere analyser har kommet frem til.[22] At inntektsforskjellene ikke øker mer, avspeiler at boligkonsumet i stor grad følger inntektsnivået.

Det å inkludere inntekt fra egen bolig slår imidlertid ulikt ut for ulike grupper. Mange pensjonister har boligformue og liten gjeld (og dermed lite renteutgifter). Beregningene viser at denne gruppen jevnt over får en inntektsøkning på om lag 20 pst. når inntekt fra egen bolig tas med. For de yrkesaktive er inntektsøkningen kun på om lag 3 pst. Som beskrevet i avsnitt 6.4.2 er andelen alderspensjonister høy i lavinntektsgruppen, særlig om man legger EU-definisjonen til grunn. Disse beregningene illustrerer derfor at hva som inkluderes i inntektsbegrepet kan ha stor

[21] Nesbakken, R. (2008), «Selveiernes boligkonsum og vekt i KPI. Estimeringer og diskusjon av metode,» *Rapporter 2008/9, Statistisk sentralbyrå.*

[22] Fjærli E. (1999), «Inntektsdefinisjoner og inntektsulikhet.» *Økonomiske analyser 2/99. Statistisk sentralbyrå.*

Tabell 6.8 Dekomponering av ulike inntektskomponenter fordelt på desiler. Nominelle 1998-kroner

	Markeds-inntekt [1]	Sosial-hjelp	Statlige overføringer	Skatter	Kommunale gebyrer	Kommunale tjenester	Utvidet inntekt
1. desil	33 400	4 000	52 400	-12 400	-6 400	30 000	101 000
2. desil	65 000	2 300	76 200	-24 800	-7 100	33 000	144 600
3. desil	109 800	1 600	63 700	-36 200	-7 400	34 000	165 500
4. desil	144 800	1 000	54 800	-45 100	-7 500	34 800	182 900
5. desil	175 300	700	48 800	-53 600	-7 500	35 200	198 900
6. desil	204 800	500	44 600	-62 600	-7 400	35 200	215 000
7. desil	236 500	400	41 300	-73 100	-7 200	34 800	232 800
8. desil	275 800	300	38 500	-86 800	-7 000	33 800	254 700
9. desil	338 300	300	34 300	-109 300	-6 500	30 200	287 300
10. desil	576 200	200	32 500	-184 900	-6 200	27 100	444 900

[1] Inkluderer lønn, næringsinntekt og kapitalinntekter.
Kilder: Aaberge og Langørgen (2006).

betydning for hvem som defineres i lavinntektsgruppen.

6.7 Fordelingsvirkninger av offentlige tjenester

Offentlige tjenester som ytes til befolkningen, enten gratis eller til subsidierte priser, har velferdsvirkninger som hører hjemme i en fordelingsanalyse. En del av disse tjenestene er typiske fellestjenester for hele befolkningen, som offentlig administrasjon, rettsvesen, forsvar mv., der det er rimelig å legge til grunn at alle mottar om lag de samme tjenestene. En rekke offentlige tjenester tilfaller imidlertid enkeltindivider, slik som skole, helse og eldreomsorg, jf. kapittel 5.

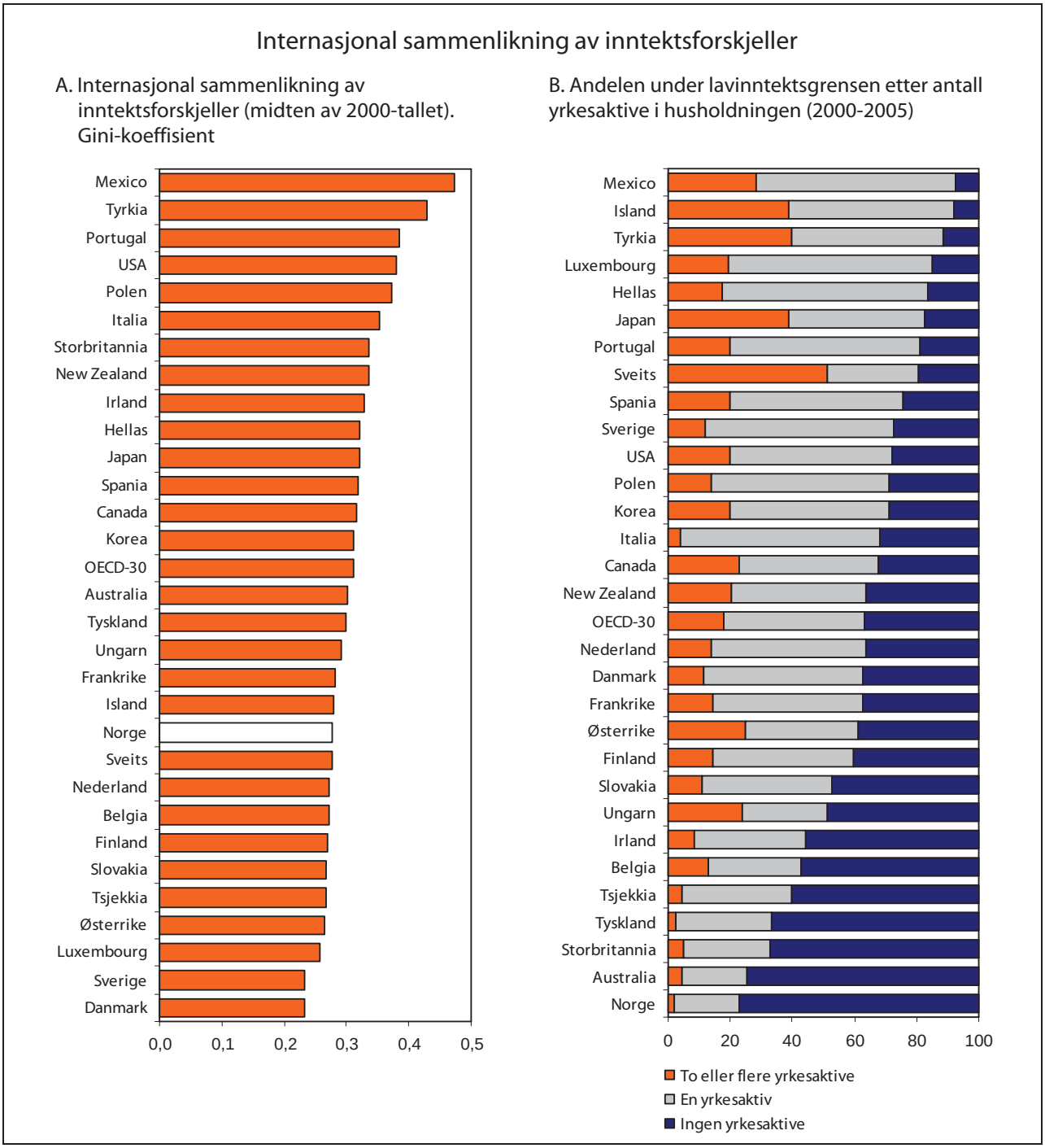
I en studie[23] har man sett på hvor mye hver person mottar av kommunale tjenester i form av helse- og sosialtjenester, utgifter til skole, barnehager og eldreomsorg mv. og hvordan dette påvirker inntektsfordelingen. Ved verdsettingen av de kommunale tjenestene tas det hensyn til at kostnadene ved å produsere tjenester varierer betydelig, bl.a. med kommunestørrelse, bosettingsstruktur og geografiske forhold. Analysene viser at verdien av mottatte kommunale tjenester i gjennomsnitt er høyere for personer med middels inntekter enn for personer med lave eller høye inntekter. Dette skyldes at det særlig er barnefamilier og pleietrengende pensjonister som mottar mye kommunale tjenester, og at disse gruppene er overrepresentert blant familier med middels inntekter. Når det gjelder brukerbetalinger (gebyrer) for kommunale tjenester er bildet noe av det samme, men da med motsatt fortegn: Brukerbetalingene er høyest for dem med middels inntekter. For sosialhjelp tilfaller, naturlig nok, beløpene dem med de laveste inntektene.

Selv om de beregnede verdiene av kommunale tjenester er nokså likt fordelt mellom inntektsklassene, bidrar disse tjenestene i betydelig grad til inntektsutjevning, jf. tabell 6.8. Dette skyldes at tjenestene betyr relativt sett mer for folk med lave inntekter. For den nederste inntektsgruppen utgjorde verdien av de kommunale tjenestene nesten 30 pst. av det utvidede inntektsbegrepet, mens det for den øverste inntektsgruppen utgjorde kun 6 pst. Dette medfører at ulikhetsmål som Gini-koeffisienten blir lavere når vi inkluderer verdien av kommunale tjenester i inntektsbegrepet.

6.8 Inntektsutviklingen sammenliknet med andre land

Sammenliknet med de fleste andre land er inntektsforskjellene i Norge små, jf. figur 6.11. Mens Danmark og Sverige skiller seg ut med de klart minste inntektsforskjellene (Gini-koeffisient på om lag 0,23), ligger Norge i en gruppe på flere land med en Gini-koffisient på rundt 0,27. Målt ved Gini-koeffisienten var inntektsfordelingen i USA 40 pst. skjevere enn i Norge. De siste 20 årene har man sett en økning i inntektsforskjellene i de fleste OECD-land. I gjennomsnitt har Gini-ko-

[23] Aaberge R. og A. Langørgen (2006), "Measuring the Benefits from Public Services: The Effects of Local Government Spending on the Distribution of Income in Norway" *The Review of Income and Wealth 52(1), 61-83, 2006.*



Figur 6.11 Internasjonal sammenlikning av inntektsforskjeller

Kilde: OECD.

effisienten økt med om lag 7 pst. i denne perioden. Det er imidlertid store forskjeller mellom land. Land som har opplevd økte inntektsforskjeller målt ved Gini-koeffisienten har også i stor grad fått en større andel personer med lavinntekt. I de fleste OECD-landene er hovedårsaken til den økte inntektsulikheten at de rikeste personene har økt sin andel av totalinntekten, noe som særlig skyldes at kapitalinntektene har økt.

Internasjonale sammenlikninger av ulikhet inneholder feilkilder. Blant annet er det store forskjeller i hvordan inntektsdata innhentes og hva som defineres som inntekt. Noen land henter inntektsopplysninger fra ulike administrative registre, mens andre land samler inn inntektsopplysningene ved hjelp av intervju.

Det er stor variasjon mellom landene når det gjelder forholdet mellom yrkestilknytning og an-

delen med lavinntekt, jf. figur 6.12 som viser hvor stor andel av befolkningen som er under lavinntektsgrensen fordelt etter antall personer i husholdningen som er yrkesaktive i ulike land. I Norge er det svært få som har lavinntekt når det er to eller flere i husholdningen som arbeider, mens sannsynligheten for å falle inn under lavinntektsgrensen øker dersom kun en i husholdningen er yrkesaktiv.

6.9 Oppsummering og perspektiver på inntektsfordelingen framover

Rettferdighet, god fordeling og utjevning er grunnleggende verdier i et velferdssamfunn. En målrettet politikk med satsing på tiltak for å få flere i arbeid, en generell politikkendring for å skape mindre økonomiske forskjeller og bedring av økonomiske ytelser for mennesker som i dag lever på så lave inntekter at det må betegnes som fattigdom, skal bidra til at målene nås. Videre er det ønskelig å motarbeide et klassedelt samfunn hvor innvandrere og etterkommere har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen forøvrig. Dette krever en aktiv politikk som sikrer innvandrere og etterkommere av disse like muligheter som andre, og at innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig. Det er et mål at andelen innvandrere med vedvarende lavinntekt skal avta ned mot nivået for befolkningen generelt.

Det at inntektsfordelingen ser ut til å ha blitt skjevere de siste årene må ses på bakgrunn av store endringer i utbetalt aksjeutbytte til en liten gruppe av befolkningen. Manglende og/eller ufullstendige verdier på viktige inntektskomponenter gjør også at man bør være varsom med å trekke klare konklusjoner fra de standardiserte fordelingsmålene. Dette illustreres gjennom at det å inkludere kommunale tjenester gjør at inntektsfordelingen blir jevnere, og andelen med lavinntekt reduseres kraftig. Det å inkludere inntekt av egen bolig bidrar også til reduserte forskjeller målt ved f.eks. Gini-koeffisienten.

En ren markedsbestemt lønnsdannelse ville trolig gitt større lønnsforskjeller enn de som observeres. Inntektspolitikken, der partene har hovedansvaret, og myndighetenes skattepolitikk har bidratt til en jevnere inntektsfordeling enn markedet alene hadde gitt. Knapphet på arbeidskraft og økt konkurranse fra utenlandske arbeidsgivere om den høyt utdannede arbeidskraften kan gi nye utfordringer for politikken. En arbeidslivspolitikk der likestilling og likelønn, utviklingsmuligheter og adgang til kompetanseoppbygging er sentrale komponenter, vil bidra til å utjevne inntektene mellom kvinner og menn. Dette vil også være viktig for å bekjempe utstøting og gjøre terskelen lavere for å komme inn i arbeidslivet.

Regjeringen har satt seg som mål å avskaffe fattigdom. Regjeringens politikk er konkretisert i Regjeringens handlingsplan mot fattigdom. Sentrale elementer i denne innsatsen er:

- En økonomisk politikk som legger til rette for høy sysselsetting, stabil økonomisk vekst og bærekraftige velferdsordninger.
- Videreutvikling av den nordiske velferdsmodellen.
- Et bredt forebyggende perspektiv.
- Målrettede tiltak mot fattigdom.

Regjeringen har fulgt opp dette med nye satsinger i statsbudsjettet for 2009. Disse satsingene omfatter både innsatsområder som er viktig i et bredt forebyggende perspektiv og tiltak som bidrar til å redusere og avhjelpe fattigdom i dagens samfunn.

I de siste årene er det særlig den sterke veksten i kapitalinntektene som har bidratt til større forskjeller. Avkastningen i kapitalmarkedene kan neppe vokse like mye framover som i oppgangs konjunkturen fra 2003 til 2007. Befolkningssammensetningen er trolig svært viktig for utviklingen i inntektsfordelingen. Det at befolkningen blir eldre kan isolert sett bidra til å gjøre fordelingen mer jevn framover (denne gruppen befinner seg i stor grad i midten av inntektsfordelingen, og har relativt stabile inntekter). Antall innvandrere, og hvor vellykket integreringen i arbeidsmarkedet for denne gruppen blir, vil også være av stor betydning, særlig for andelen med vedvarende lavinntekt. Endelig er både graden av likhet i inntektsfordelingen og andelen med lavinntekt avhengig av om hvor godt vi klarer å omstille norsk økonomi framover og hvor godt vi lykkes med å stabilisere økonomien og sørge for høy sysselsetting. Sosiale normer spiller også en rolle her, ved at oppslutningen om en sosial lønnspolitikk svekkes dersom toppledere og arbeidstakergrupper med stor forhandlingsmakt utfordrer rettferdighetssansen og balansen i forhandlingssystemet. I den norske modellen er solidarisk lønnspolitikk viktig, både for å kunne løfte lavlønnsgrupper og for å tilpasse rammene til det som gir høy sysselsetting over tid.

Regjeringen oppnevnte i vår et utvalg som skal utrede årsakene til de økende økonomiske forskjellene. Utvalget ledes av riksmeklingsmann

Svein Longva, og vil levere sin rapport innen 30. april 2009. Utvalget er i mandatet bedt om å foreta en bred analyse av faktorer som bestemmer inntektsfordelingen, og å se på et bredt spekter av tiltak. Utvalgets rapport kan dermed danne grunnlaget for et utvidet arbeid for å bekjempe fattigdom og jevne ut økonomiske forskjeller i Norge.

7 Langsiktige perspektiver for norsk økonomi

7.1 Innledning

Et viktig mål med perspektivmeldingen er å avdekke sentrale utfordringer for den økonomiske politikken. Selv om det i dag er lite som kan sies med sikkerhet om utviklingen i det norske samfunnet og i norsk økonomi de neste tiårene, gir de foregående kapitlene grunnlag for å identifisere noen sentrale utviklingstrekk. Dette kapitlet ser disse utviklingstrekkene i sammenheng ved å tallfeste mulige forløp for norsk økonomi fram mot 2060. Det er lang tradisjon for denne typen perspektivanalyser i Norge, jf. boks 7.1.

Referanseforløpet bygger på en videreføring av dagens atferdsmønstre og dagens innretning av offentlige velferdsordninger. Betydningen av alternative forutsetninger om politikkutforming og utvikling i bl.a. befolkning, produktivitet og petroleumsinntekter illustreres i egne beregninger. Tallfestingen av mulige forløp for norsk økonomi fram mot 2060 bidrar til å klargjøre noen viktige økonomisk-politiske utfordringer, men representerer verken forsøk på å beskrive tilstanden for norsk økonomi 50 år fram i tid eller på å gi en framstilling av politisk foretrukne forløp. Derimot illustrerer beregningene at politiske valg som tas i dag vil ha konsekvenser for utviklingen på viktige områder i tiårene framover.

Avsnitt 7.2 presenterer og drøfter utviklingstrekk for norsk økonomi til 2060, med hovedvekt på inntektsvekst og næringssammensetning. Bærekraften i dagens velferdsordninger diskuteres i avsnitt 7.3. Avsnitt 7.4 gir en oversikt over hvordan alternative forløp for bl.a. petroleumspriser, tilgangen på arbeidskraft og bruk av petroleumsinntekter vil kunne påvirke de langsiktige utfordringene for offentlige finanser. Langsiktige framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft presenteres i avsnitt 7.5.

7.2 Utviklingen i verdiskaping og næringssammensetning

7.2.1 Sentrale forutsetninger

De langsiktige framskrivingene i denne meldingen er utarbeidet ved hjelp av den generelle likevektsmodellen MSG, som er utviklet av Statistisk sentralbyrå. Modellens tallfestede beskrivelse av økonomiens virkemåte er basert på observasjoner av historiske sammenhenger og bidrar til økonomisk konsistens i framskrivingene. De viktigste drivkreftene bak den økonomiske utviklingen, bl.a. utviklingen i produktivitet, befolkning, sysselsetting, internasjonal kapitalavkastning og petroleumsinntekter, må likevel angis utenfor modellen. Dette gjelder også forhold som har særskilt betydning for utviklingen i offentlige finanser, slik som antall mottakere av offentlige overføringer og brukere av offentlige tjenester. Valg av forutsetninger på disse områdene har stor betydning for resultatene.

Forutsetningene for beregningene tar utgangspunkt i drøftingen i de foregående kapitlene. Kapittel 2 peker på viktige internasjonale utviklingstrekk og hvordan utviklingen i internasjonale forhold har betydning for den økonomiske utviklingen i Norge. Kapittel 4 drøfter faktorer som er viktige for veksten i verdiskaping og inntekt, mens kapittel 5 gir en oversikt over drivkrefter bak utviklingen i de offentlige utgiftene. Forutsetninger på områder som har særskilt betydning for utviklingen i offentlige finanser og miljøskadelige utslipp til luft er nærmere omtalt i henholdsvis avsnitt 7.3 og avsnitt 7.5.

Petroleumsvirksomhet og internasjonal økonomi

Inntektene fra olje- og gassutvinningen på norsk sokkel vil etter hvert avta fra dagens svært høye nivå. I referanseforløpet er det lagt til grunn en gjennomsnittlig råoljepris på 400 kroner per fat fra og med 2010, målt i 2009-priser. Det er betydelig høyere enn den prisen som ble lagt til grunn i de langsiktige framskrivingene i Perspektivmeldingen 2004 og i Nasjonalbudsjettet 2007, men noe lavere enn gjennomsnittsprisen de siste fire årene. Utvin-

Boks 7.1 Perspektivanalyser og langsiktige beregninger

Perspektivmeldinger og langtidsprogram har en lang historie. Det første langtidsprogrammet ble lagt fram i 1948. En betingelse for å motta amerikansk støtte til gjenreisningen i Europa var at hvert enkelt land presenterte en økonomisk fireårs plan som utgangspunkt for å bestemme støttebehovet. Planene for de ulike landene ble sett i sammenheng slik at en unngikk at det oppsto ubalanser mellom de europeiske økonomiene. De nasjonale langtidsplanene ble drøftet i Organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid, forløperen til OECD.

De fireårige langtidsprogrammene ble videreført og videreutviklet etter at Marshall-hjelpen ble avsluttet i 1952. Siste langtidsprogram ble lagt fram i 2001, men langsiktige økonomiske analyser er blitt videreført i de årlige nasjonalbudsjettene og i større bredde i perspektivmeldingene i 2004 og 2009.

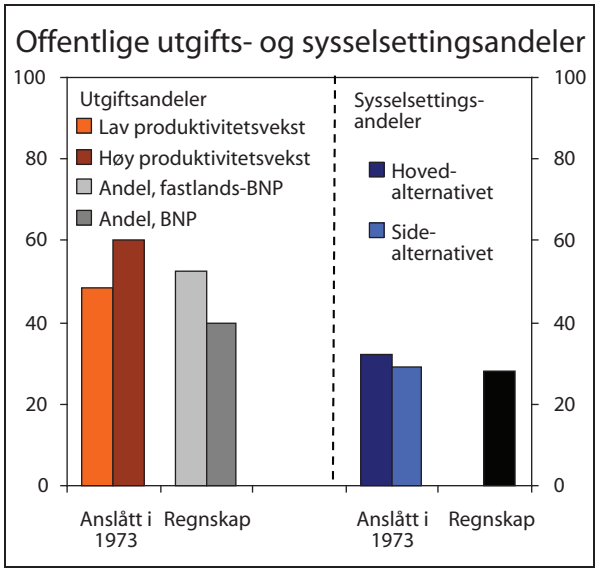
De første langtidsprogrammene konsentrerte seg i hovedsak om balanseproblemer knyttet til gjenoppbygging og industrialisering; hvordan oppnå tilstrekkelig sparing til å opprettholde et høyt investeringsnivå og finansiere nødvendig import. Med rask utbygging av velferdsstaten kom bærekraften i offentlige finanser og forvaltingen av oljerikdommen mer i fokus. Klimapolitikk har de siste par tiårene også blitt en viktig problemstilling i perspektivanalyser.

Langsiktige framskrivinger er en analyseteknikk som tidlig ble tatt i bruk i Norge i økonomiske perspektivanalyser, bl.a. i analyser av offentlige finanser. Langtidsprogrammet 1974-1977, St.meld. nr. 71 (1972-73), er et tidlig eksempel på dette. Problemstillingen var bl.a. å vurdere om utviklingen i offentlig sektor var bærekraftig ved å sammenstille vekstanslag for offentlige utgifter på hovedområder med antatt utvikling i BNP. Beregningene ble ført helt fram til 2000. Framskrivingen tok utgangspunkt i historiske trender for sysselsettingsvekst (½ pst.) og produktivitetsvekst (3½ pst.). I tillegg ble det utarbeidet et lavvekstalternativ med 2½ pst. produktivitetsvekst. En hadde også et sidealternativ med økt kvinnelig yrkesaktivitet.

Resultatene for offentlig sektor framgår av figur 7.1. De offentlige utgiftene i 2000 ville i følge framskrivingene ligge i området 50-60 pst. av fastlands-BNP. Det ble anslått at offentlig sektor ville legge beslag på nær en tredel av alle årsverk i økonomien, noe mindre hvis den kvinnelige yrkesaktiviteten økte. Framskrivingene av offentlige utgifter og sysselsetting ble vurdert som uforenlig med en balansert økonomisk utvikling. Om den sterke økningen i sysselsettingen i offentlig sektor fram mot 2000 heter det: «bildet når det ses i sammenheng kan vanskelig tenkes virkeliggjort».

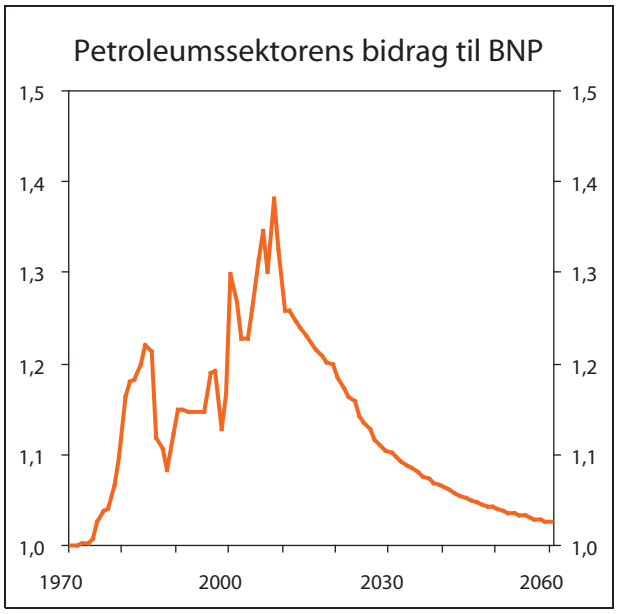
Sammenlikner vi anslagene for hvor stor andel ressursbruken i offentlige sektor ville utgjøre av BNP Fastlands-Norge med nasjonalregnskapstall for 2000, ser vi at framskrivingen traff rimelig godt. Sysselsettingsandelen ble klart overvurdert i hovedalternativene, mens sidealternativet med økt kvinnelig sysselsetting traff bedre, jf. figur 7.1. Den utviklingen langtidsprogrammet advarte mot, ble faktisk realisert, uten at det oppstod større problemer i arbeidsmarkedet eller med finansiering av offentlig sektor.

Når økonomien tålte en så sterk ekspansjon av offentlig sektor uten at det oppstod alvorlige ubalanser, har det særlig sammenheng med økt kvinnelig yrkesdeltaking. Kvinnelig yrkesfrekvens i 2000 nådde opp i rundt 70 pst., nær 25 pst. mer enn antatt i hovedframskrivningene, og om lag som i sideframskrivingen. Den sterke økningen i kvinnelig yrkesaktivitet innebar at sysselsettingen i offentlig sektor kunne øke uten at det oppstod store pressproblemer og knapphet på arbeidskraft i privat sektor.



Figur 7.1 Offentlige utgifter i prosent av BNP og offentlig sysselsetting i prosent av samlet sysselsetting i 2000. Anslag i Langtidsprogrammet 1974-1977 og regnskap

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 7.2 Samlet BNP i forhold til BNP utenom olje- og gassutvinning

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ningen av olje ventes å avta til om lag 15 pst. av dagens nivå i 2060, mens utvinningen av gass ventes å avta til om lag 45 pst. av dagens nivå. Med en anslått gjennomsnittlig årlig nominell vekst i fastlandsøkonomien på 4,5 pst. innebærer disse forutsetningene en markert nedgang i petroleumsvirksomhetens bidrag til samlet verdiskaping, jf. figur 7.2. Investeringene i petroleumsvirksomheten anslås å avta fra noe over 6 pst. av fastlands-BNP i 2007 til en andel nær null i 2060, mens statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten ventes å avta fra knapt 19 pst. i 2007 til vel 1 pst. av fastlands-BNP i 2060.

Statens netto kontantstrøm påvirkes ikke bare av utviklingen i olje- og gassprisene, men også av hvor raskt petroleumsressursene blir utvunnet. Utvinningstempoet vil bl.a. avhenge av leteaktiviteten og investeringsnivået i sektoren, som igjen påvirkes av forventinger om utviklingen i petroleumspriser og utvinningskostnader og av myndighetenes konsesjonspolitikk. Redusert utvinningstempo som følge av endret konsesjonspolitikk innebærer at investeringer, produksjon og inntekter fra sektoren skyves ut i tid. Dermed vil også oppbyggingen av finanskapital i Statens pensjonsfond – Utland strekkes ut i tid. Da vil de gjenværende olje- og gassressursene på norsk sokkel utgjøre en større del av nasjonalformuen, og statens eksponering mot framtidig prisutvikling på olje og gass ville øke. Under forutsetning av at det samlede uttaket av petroleum ikke påvirkes av produksjonsprofilen, ville en utsettelse av produksjonen gi høyere totalformue for staten dersom nettorealprisen på petroleum over tid øker med en rate som er høyere enn realrenten. Dersom nettorealprisen vokser langsommere, vil en utsettelse av produksjonen kunne gi lavere totalformue for staten. Lavere utvinningstempo kan redusere kostnadspresset i sektoren og i øvrige sektorer i den grad det er smitteeffekter. Samtidig kan lavere utvinningstempo ha andre typer kostnader i form av bl.a. tapt kompetanse. Isolert sett vil et lavere utvinningstempo også innebære at miljøskadelige utslipp fra petroleumsvirksomheten skyves ut i tid. Dersom det underveis utvikles ny og mer miljøvennlig teknologi, vil det kunne gi reduserte utslipp.

De makroøkonomiske framskrivingene er basert på en forutsetning om 4 pst. realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland. Samme avkastningsrate benyttes også for annen formue og gjeld, ved beregningene av petroleumsformuen og som utgangspunkt for beregninger av kapitalkostnader for norsk næringsliv.

Konsumprisveksten hos Norges viktigste handelspartnere anslås til 2 pst., mens prisveksten på eksport og import utenom olje og gass anslås å bli ¼ prosentpoeng lavere. Dette avspeiler at internasjonal handel trolig fortsatt vil domineres av varer og tjenester med forholdsvis høy produktivitetsvekst. De siste årenes tendens til fallende importpriser som følge av økt import fra land med lave produksjonskostnader, antas å stoppe opp, og bytteforholdet antas å holde seg stabilt.

I de langsiktige framskrivingene ses det bort fra konjunktursvingninger i økonomien. Det er lagt til grunn at den pågående internasjonale finanskrisen ikke påvirker den langsiktige underliggende veksten i internasjonal og norsk økonomi, selv om de økonomiske virkningene kan bli store for berørte land og sektorer på kort sikt.

Produktivitet

I referanseforløpet er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst i total faktorproduktivitet på om lag 1½ pst. for fastlandsøkonomien sett under ett fram mot 2060. Utenom offentlig forvaltning, primærnæringer, elektrisitetsforsyning og boligtjenester anslås veksten i total faktorproduktivitet til 2 pst. per år. Dette er om lag ¼ prosentpoeng lavere per år enn i perioden 1970-2007 sett under ett og ½ prosentpoeng lavere enn den gjennomsnittlige veksten siden 1990. Anslagene må

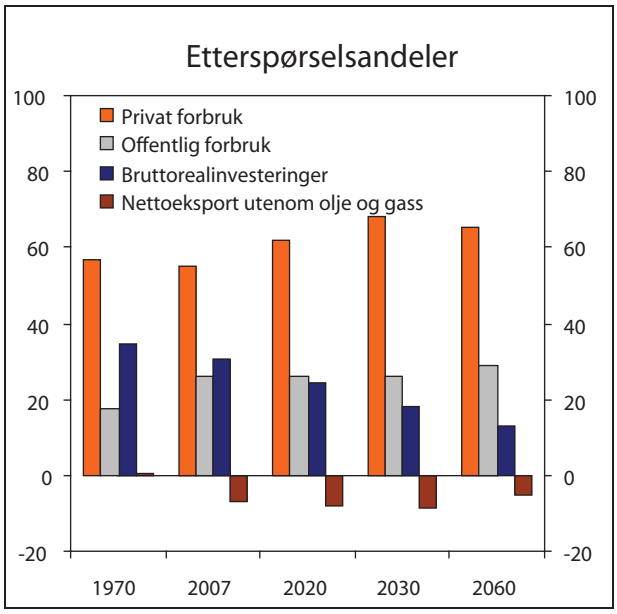
ses i sammenheng med at produktivitetsveksten i norsk økonomi har vært forholdsvis høy siden starten av 1990-tallet, jf. nærmere omtale i kapittel 4.

Befolkningsutvikling og tilgang på arbeidskraft

Referanseforløpet tar utgangspunkt i middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå. Dette alternativet innebærer en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst på 0,7 pst. fra 2007 til 2060, mens antall personer i alderen 20-66 år i gjennomsnitt øker med 0,5 pst. per år.

Fram mot 2060 bidrar nedgangen i befolkningsandelen i yrkesaktiv alder isolert sett til å redusere den gjennomsnittlige årlige veksten i verdiskaping per innbygger med om lag 0,1 prosentpoeng, jf. tabell 7.1. Til sammenlikning bidro økningen i befolkningsandelen i yrkesaktiv alder isolert sett til å øke gjennomsnittlig årlig vekst i fastlands-BNP per innbygger med 0,1 prosentpoeng i årene fra 1970 til 2007.

Framskrivingen av arbeidstilbudet og samlet yrkesdeltakelse tar utgangspunkt i uendret yrkesdeltakelse for de ulike demografiske undergruppene. I Statistisk sentralbyrås befolkningsframskriving følges utviklingen etter kjønn, alder og innvandrerstatus. Befolkningsframskrivingene innebærer at aldersgrupper med relativt lav yrkesdeltakelse vil utgjøre en stadig større del av befolkningen i yrkesaktiv alder i årene framover. Basert på en videreføring av dagens arbeidsmarkedstilknytning for de ulike gruppene, vil sysselsettingen målt som andel av befolkningen i aldersgruppen 16-74 år avta fra 74,8 pst. i 2007 til 65,5 pst. i 2060.



Figur 7.3 Etterspørsel etter varer og tjenester. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Nedgangen i sysselsettingsraten bidrar isolert sett til å redusere gjennomsnittlig årlig vekst i verdiskaping per innbygger med ytterligere 0,2 prosentpoeng fram mot 2060. Til sammenlikning bidro økt samlet sysselsettingsrate som følge av endringer i alderssammensetningen og økt yrkesdeltakelse blant kvinner isolert sett til å øke den gjennomsnittlige årlige veksten i fastlands-BNP per innbygger med 0,5 prosentpoeng i perioden 1970-2007.

I referanseforløpet er gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt forutsatt å holde seg om lag uendret framover. Dette er et brudd med den trendmessige nedgangen i arbeidstiden de siste 30 årene, jf. drøftingen i kapittel 4. Forutsetnin-

Tabell 7.1 Bidrag til vekst i BNP per innbygger. Prosent

	1970–2007	2007–2060
BNP per innbygger	3,1	1,4
- Bidrag fra olje og utenriks sjøfart	0,6	-0,3
= Fastlands-BNP per innbygger	2,4	1,7
Bidrag til vekst i prosentpoeng		
Arbeidskraftsproduktivitet[1]	2,5	2,1
Arbeidsinnsats per innbygger	-0,1	-0,3
Gjennomsnittlig arbeidstid	-0,7	0,0
Yrkesdeltakelse	0,5	-0,2
Befolkningssammensetning	0,1	-0,1

[1] Fastlands-BNP i forhold til samlet arbeidsinnsats målt i timer.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

gen om uendret arbeidstid bidrar isolert sett til å øke gjennomsnittlig årlig vekst i fastlands-BNP per innbygger i framskrivingsperioden med 0,7 prosentpoeng sammenliknet med perioden 1970-2007.

Netto finansinvesteringer og sparing

Det er lagt til grunn at bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet følger handlingsregelen for finanspolitikken. På den måten blir bruken av oljeinntekter frikoplet fra kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten. I referanseforløpet er det lagt til grunn at overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet om lag tilsvarer den årlige sparingen i Statens pensjonsfond – Utland. Fram mot 2020 er det lagt til grunn at en midlertidig økning i husholdningenes netto finansinvesteringer også gir et positivt bidrag til overskuddet i driftsregnskapet overfor utlandet. Sammen med utviklingen i innenlandsk produksjon bestemmer forutsetningene om forløpet for driftsbalansen utviklingen i samlet innenlandsk bruk av varer og tjenester. I avsnitt 7.3 vises det til at aldringen av befolkningen vil føre til at offentlig konsum legger beslag på en økende andel av sysselsetting og innenlandsk bruk av varer og tjenester fram mot 2060. Dette bidrar til å trekke ned veksten i investeringer og privat forbruk.

7.2.2 Utviklingen i verdiskaping og inntekt

Fra 1970 til 2007 ble BNP per innbygger mer enn tredoblet i Norge. Den kraftige inntektsveksten må ses i sammenheng med utbyggingen av petroleumsvirksomheten og sterk produktivitetsvekst i fastlandsøkonomien, jf. tabell 7.1. Utviklingen i arbeidsinnsatsen bidro derimot til å dempe veksten i BNP per innbygger, til tross for økt yrkesdeltakelse blant kvinner og en forholdsvis gunstig utvikling i befolkningens alderssammensetning.

I referanseforløpet vokser BNP per innbygger med 1,4 pst. som årlig gjennomsnitt fram mot 2060. Dette betyr at verdiskapningen per innbygger om lag dobles gjennom perioden. Veksten i BNP per innbygger er likevel 1,7 prosentpoeng lavere per år enn den gjennomsnittlige årlige veksten fra 1970 til 2007. Dette skyldes bl.a. at lavere olje- og gassutvinning bidrar til å dempe veksten i samlet BNP fram mot 2060. Siden en betydelig del av dagens høye petroleumsinntekter spares, vil veksten i konsum per innbygger gå betydelig mindre ned enn veksten i BNP per innbygger.

Veksten i fastlandsøkonomien ventes også å bli lavere enn i perioden 1970-2007. Dette skyldes i hovedsak at det er lagt til grunn en mer moderat vekst i arbeidskraftsproduktiviteten. Nedgangen i arbeidsinnsatsen per innbygger anslås også å bli sterkere enn i perioden 1970-2007, selv om det er forutsatt at nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid stopper opp. Dette skyldes at andelen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder ventes å avta, samtidig som endringer i sammensetningen av befolkningen trekker i retning av lavere gjennomsnittlig yrkesdeltakelse. En videreføring av trenden med redusert arbeidstid ville ytterligere trukket ned vekstbidraget fra arbeidsinnsatsen.

Referanseforløpet innebærer en gjennomsnittlig årlig vekst i disponibel realinntekt per innbygger på 1,6 pst. fram mot 2060, jf. tabell 7.2. Dette inntektsmålet tar i tillegg til samlet verdiskaping også hensyn til netto formues- og lønnsinntekter fra utlandet, herunder utbytte- og renteinntekter i Statens pensjonsfond – Utland.

Målt som andel av fastlands-BNP var det en liten nedgang i privat forbruk fra 1970 til 2007. I framskrivingene øker privat forbruk som andel av fastlands-BNP de neste tiårene, jf. figur 7.3. Økningen må dels ses i sammenheng med at samlede investeringer avtar som andel av fastlands-BNP, bl.a. som følge av lavere investering i petroleumsvirksomheten. Økt bruk av petroleumsinntekter, som i framskrivingene gir økte inntekter for husholdningene, bidrar også til at privat forbruk utgjør en økende andel av verdiskapingen fram mot 2030. På lang sikt vil imidlertid Statens pensjonsfond – Utland, og dermed også bruken av oljeinntekter, avta målt som andel av fastlands-BNP. Det vil isolert sett bidra til å redusere den

Tabell 7.2 Indikatorer for inntektsvekst. Prosent

	Gjennomsnittlig årlig vekst 2007-2060	Prosentvis endring fra 2007 til 2060
Disponibel realinntekt per innbygger	1,6	128
BNP per innbygger	1,4	109
Fastlands-BNP per innbygger	1,7	149

Kilde: Finansdepartementet.

private forbruksandelen. I tillegg bidrar aldringen av befolkningen, og den tilhørende økningen i offentlig konsum, til å dempe økningen i det private forbruket gjennom framskrivingsperioden. Dersom omfanget av offentlige velferdsordninger bygges ytterligere ut i forhold til dagens nivå, vil muligheten for vekst i privat forbruk dempes tilsvarende.

I OECD-området har utviklingen lenge gått i retning av at sysselsettingen forskyves fra vareproduserende til tjenesteytende næringer. Denne utviklingen gjenfinnes også i norske nasjonalregnskapstall og i de makroøkonomiske framskrivningene i denne meldingen, jf. tabell 7.3. Den økte sysselsettingsandelen i tjenesteytende næringer i framskrivingene skyldes først og fremst økt sysselsetting i offentlig sektor. Dette må ses i sammenheng med at aldringen av befolkningen fører til høy vekst i sysselsettingen i helse- og omsorgssektoren, selv med en videreføring av dagens dekningsgrader og ressursbruk per bruker.

Økt sysselsettingsandel i offentlig tjenesteyting innebærer nødvendigvis en tilsvarende lavere sysselsettingsandel i privat sektor, og da først og fremst innenfor vareproduksjon. Produktivitetsvekst bidrar til at verdiskapingen i fastlandsforetakene likevel øker som andel av verdiskapingen. Den økte bruttoproduktandelen for privat tjenesteyting må ses i sammenheng med at privat forbruk øker som andel av fastlands-BNP, samt at tjenester vil utgjøre en økende andel av det private forbruket ved vekst i samlet velstandsnivå.

Framskrivinger av næringssammensetningen er usikre. Framskrivingene tar eksempelvis bare i liten grad hensyn til at norsk eksport (utenom petroleum) i større grad vil kunne bestå av tjenester framover. Framskrivingene av industrisysselsettingen bør derfor betraktes som en indikator for hvor stor ressursbruk vi må ha innen produksjonen av internasjonale byttevarer for å sikre balanse i utenriksøkonomien.

7.3 Langsiktige utfordringer i offentlige finanser

7.3.1 Et udekket finansieringsbehov på lang sikt

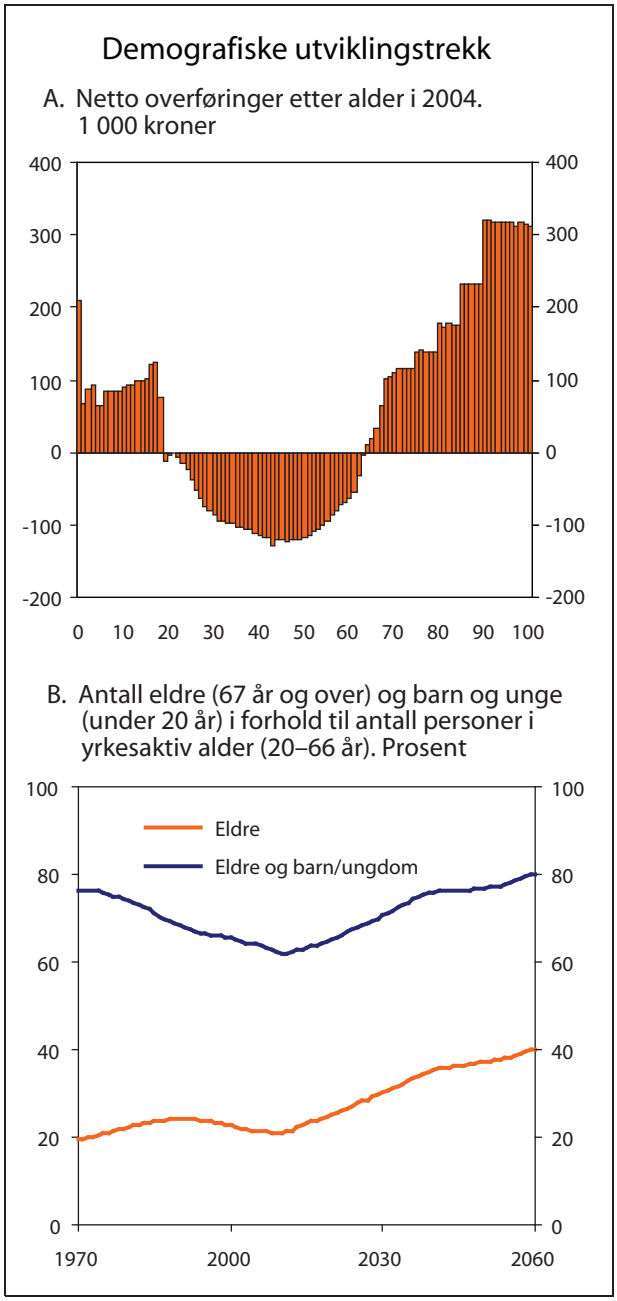
Gjennom de siste tiårene er det bygd ut et omfattende offentlig finansiert tjenestetilbud og gode velferdsordninger i Norge. Alle innbyggere i landet mottar ytelser i form av offentlig finansierte tjenester og overføringer. Samtidig er alle med på å finansiere de offentlige velferdsordningene gjennom skatte- og avgiftssystemet. Nettobidraget til fellesskapet varierer imidlertid kraftig over livsløpet, jf. figur 7.4. Mens velferdsordningene i all hovedsak finansieres av befolkningen i yrkesaktiv alder, er barn, ungdom og eldre netto mottakere av offentlig finansierte tjenester og overføringer. Endringer i befolkningens alderssammensetning får dermed stor betydning for utviklingen i offentlige finanser. Offentlige utgifter til kollektive goder som politi, rettsvesen og forsvar omfattes ikke av de individfordelte nettooverføringene i figuren.

Tabell 7.3 Næringssammensetningen i Norge. Timeverks- og bruttoproduktandeler etter sektor. Prosent

	Timeverk			Bruttoprodukt[1]		
	1970	2007	2060	1970	2007	2060
Fastlands-Norge	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Vareproduksjon	48,7	26,9	19,1	41,0	25,8	25,0
Primærnæringer	15,9	4,2	1,1	3,4	2,5	1,3
Kraftforsyning	0,9	0,5	0,2	2,8	3,1	1,1
Industri	23,9	13,5	12,3	26,7	14,7	17,0
Bygg og anlegg	8,0	8,7	5,5	8,0	5,4	5,6
Tjenesteproduksjon	51,3	73,1	80,9	59,0	74,2	75,0
Boligtjenester	0,0	0,0	0,0	8,2	5,6	6,8
Annen privat tjenesteyting	35,1	46,4	46,2	29,0	47,2	54,3
Offentlig tjenesteyting	16,2	26,7	34,7	21,8	21,4	13,8

[1] Utenom avgifter. Faste 2004-kroner.

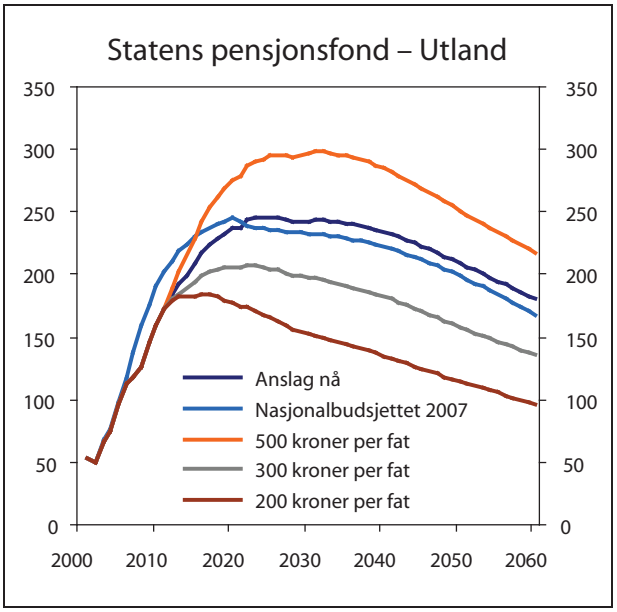
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 7.4 Demografiske utviklingstrekk

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

En økende andel yrkesaktive i befolkningen, samt økt bruk av petroleumsinntekter, har bidratt til at det de siste tiårene har vært mulig å utvide omfanget av velferdsordningene uten en tilsvarende økning i skatte- og avgiftsnivået. Middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsfremskrivinger indikerer imidlertid at andelen eldre vil øke framover, fra i overkant av 20 per 100 personer i alderen 20-66 år i 2007 til 40 per 100 personer i 2060. Selv med videreføring av overføringsmønsteret fra 2004, trekker aldringen av befolkningen i retning av at veksten i offentlige utgifter blir høyere enn veksten i verdiskaping og skattegrunnlag i årene fremover.

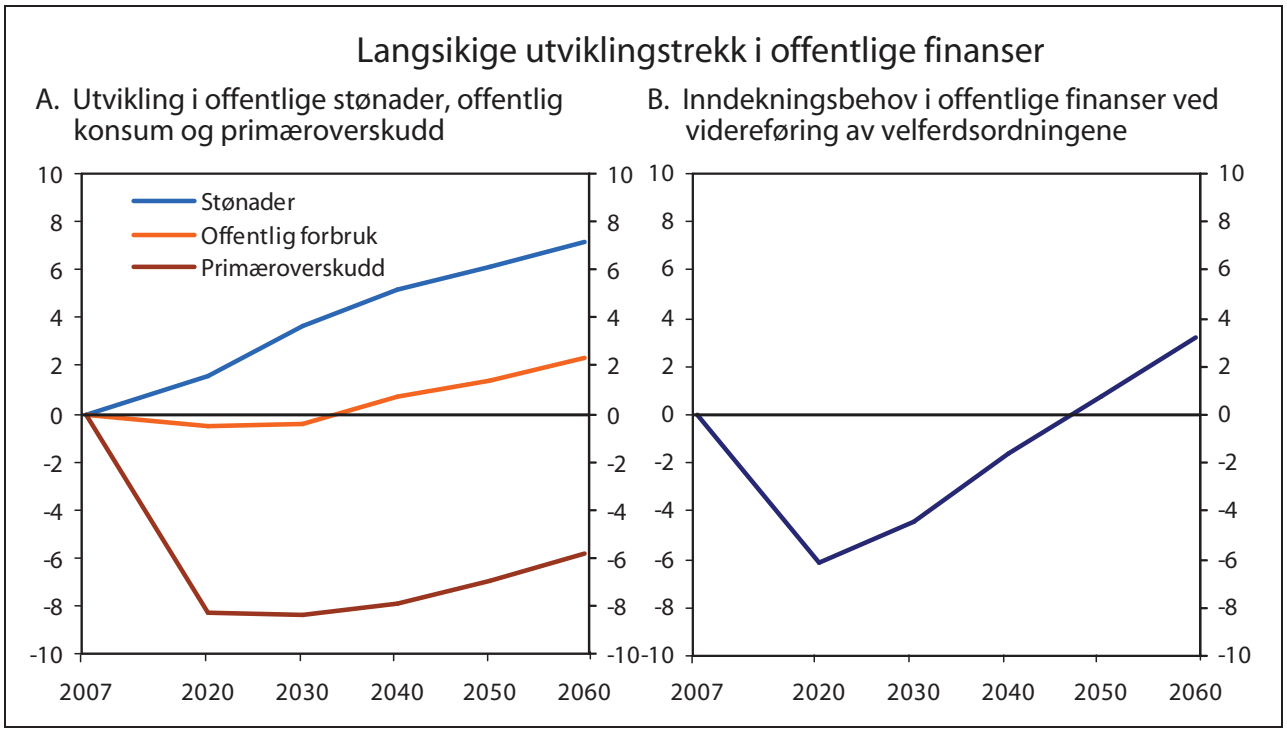


Figur 7.5 Statens pensjonsfond – Utland. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Når bruken av oljeinntekter følger handlingsregelen, vil pensjonsfondet gi et varig bidrag til finansieringen av offentlige velferdsordninger. Finansieringsbidraget ventes å øke de neste 10-15 årene, jf. figur 7.5. Etter hvert vil imidlertid finansieringsbidraget avta målt som andel av fastlands-BNP. Dette skyldes at veksten i fondskapitalen etter hvert stopper opp, mens verdiskapingen i fastlandsøkonomien fortsetter å øke. Ifølge anslagene i denne meldingen vil finansieringsbidraget målt ved det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet øke fra 3½ pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2007 til 9½ pst. i 2025, for deretter å avta til 7 pst. i 2060. Den gradvise nedgangen i finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond setter inn samtidig som demografiske forhold bidrar til økt vekst i offentlige utgifter.

Økt produktivitet i privat sektor gir økt velstand og høyere levestandard, men vil i seg selv ikke påvirke offentlige finanser i særlig grad. Riktignok vil økt produktivitet i fastlandsnæringene gi økte inntekter per innbygger og således større skattegrunnlag og høyere offentlige inntekter. Økt produktivitet og økte lønninger i privat sektor vil imidlertid også føre til økte utgifter for offentlig forvaltning. I referanseforløpet er det lagt til grunn at lønnsnivået i offentlig sektor over tid følger lønningene i privat sektor. Tilsvarende er det lagt til grunn at pensjoner og andre



Figur 7.6 Langsikige utviklingstrekk i offentlige finanser ved videreføring av dagens nivå på velferdsordningene. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

stønader langt på vei følger lønnsutviklingen i samfunnet.

De langsiktige utfordringene for finanspolitikken kan med utgangspunkt i de makroøkonomiske framskrivingene i avsnitt 7.2 illustreres ved å beregne hvordan skatte- og avgiftsnivået må utvikle seg framover for å finansiere offentlige utgifter ved dagens innretning av offentlige velferdsordninger. I framskrivingene er det lagt til grunn en videreføring av dagens dekningsgrader og ressursbruk per bruker i offentlig finansierte tjenester. Utviklingen i offentlige utbetalinger til pensjoner og andre stønader er basert på en videreføring av dagens regelverk med unntak for folketrygdens alderspensjon der pensjonsreformen er lagt til grunn, jf. nærmere omtale i avsnitt 7.3.2.

Framskrivingene indikerer at det innenfor de rammene handlingsregelen setter for bruk av oljeinntekter vil være rom for å bedre velferdsordningene fram mot 2020, eller senke skattenivået. Fra 2020 vil imidlertid statens utgifter vokse raskere enn inntektene. En videreføring av etablerte ordninger krever da at det enten gjennomføres tiltak som demper utgiftsveksten, eller tiltak som øker inntektene. Tallanslagene gjengitt i figur 7.6 viser et handlingsrom som tilsvarer rundt 6 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien fram til 2020. Dersom dette handlingsrommet utnyttes, må inntektene økes (eller utgiftene reduseres) tilsvarende rundt 9¼ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien fram til 2060. Målt i forhold til dagens situasjon utgjør det udekkede finansieringsbehovet i 2060 om lag 3¼ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

Målt i forhold til dagens nivå på fastlands-BNP utgjør et inndekningsbehov på 3¼ pst. om lag 60 mrd. kroner. Dette tilsvarer nesten 30 pst. av de offentlige utgiftene til helse og omsorg i 2008. Figur 7.6 viser at inndekningsbehovet kan føres tilbake til økningen i stønader og offentlig konsum som andel av fastlands-BNP.

Framskrivingene indikerer at en videreføring av dagens velferdsordninger krever tiltak for å styrke offentlige finanser. Dette kan f.eks. skje ved at arbeidsinnsatsen i befolkningen øker sammenliknet med i dag, slik pensjonsreformen legger til rette for. Tiltak for å styrke offentlige finanser, herunder tiltak for å styrke arbeidslinja, er nærmere diskutert i avsnitt 7.4 og i kapittel 9.

En videreføring av den norske velferdsmodellen krever at viktige fellesskapsløsninger videreutvikles i takt med de forventninger som følger av økt velstand. Med høyere inntektsnivå vil etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige

Tabell 7.4 Anslag for inndekningsbehovet i offentlige finanser i 2060. Prosent av BNP Fastlands-Norge

	2060
Perspektivmeldingen 2004	8
Nasjonalbudsjettet 2007	7¼
Perspektivmeldingen 2009	3¼

Kilde: Finansdepartementet.

tjenester som i dag finansieres over offentlige budsjetter, øke. En fortsatt utbygging av velferdsordningene vil stille budsjettpolitikken overfor ytterligere finansieringsutfordringer i et langsiktig perspektiv. Motstykket til dette er imidlertid at befolkningen samtidig vil motta bedre velferdstjenester enn i dag. Siden utgangspunktet i dette avsnittet er å drøfte bærekraften i dagens velferdsordninger, er konsekvenser av eventuelle framtidige beslutninger om å utvide sentrale velferdsordninger, ikke inkludert i beregningene.

Det langsiktige inndekningsbehovet i offentlige finanser anslås i denne meldingen lavere enn i Perspektivmeldingen 2004 og i Nasjonalbudsjettet 2007, jf. tabell 7.4. Nedjusteringen sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2007 skyldes i første rekke at nytt pensjonssystem er innarbeidet i framskrivingene, noe som gir lavere alderspensjonsutgifter i folketrygden. Samtidig er finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond – Utland i 2060 oppjustert med ½ prosentpoeng. Oppjusteringen skyldes at framskrivingene nå er basert på høyere olje- og gasspriser enn tidligere lagt til grunn. For de nærmeste årene framover dempes utslaget av at utvinningen av olje- og gass på norsk sokkel anslås noe lavere enn tidligere. Samtidig er utgangsnivået på fondskapitalen lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2007, som følge av svak utvikling i internasjonale finansmarkeder gjennom 2007 og 2008. Framskrivingene tar videre utgangspunkt i budsjettet for 2009, som innebærer et høyere nivå på offentlige velferdsutgifter, enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2007.

Det knytter seg stor usikkerhet til hvordan norsk og internasjonal økonomi vil utvikle seg i tiårene framover og dermed til de tallanslag for finansieringsbehovet som er gjengitt her. Beregningene i avsnitt 7.4 illustrerer at alternative forløp for bl.a. olje- og gasspriser eller arbeidsinnsats kan gi et høyere eller lavere finansieringsbehov på lang sikt. Beregningene må også ses i lys av at usikkerheten knyttet til framtidige olje- og gasspriser framstår som særlig stor, noe som tydelig illustreres av at oljeprisen de siste tiårene har vist flere markerte skift både oppover og nedover. Dette understreker at vurderingene av handlingsrommet i budsjettpolitikken i årene framover ikke kan baseres på en forutsetning om at oljeprisen vil holde seg på et svært høyt nivå i all framtid. Derimot er det forholdsvis sikkert at vi står overfor en gradvis aldrende befolkning i Norge, selv om tempoet og omfanget vil avhenge av utviklingen i fruktbarhet, innvandring og levealder.

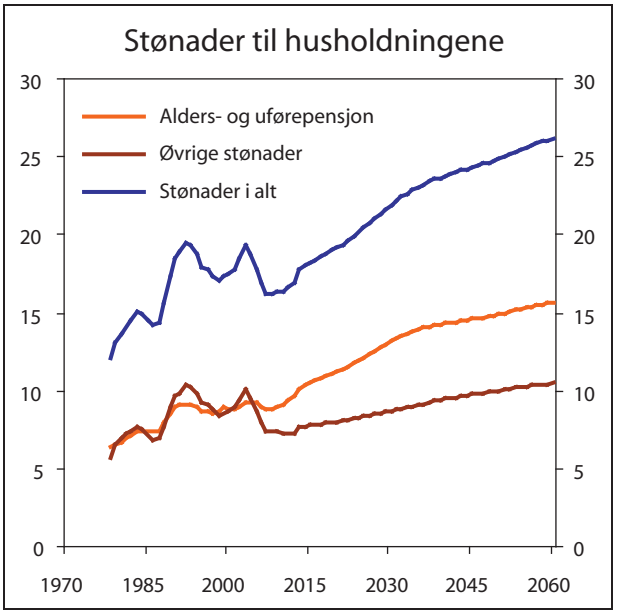
7.3.2 Nærmere om framskrivingene av offentlige utgifter

Offentlige utgifter omfatter bl.a. stønader til husholdninger, offentlig tjenesteproduksjon, offentlige investeringer, næringssubsidier og bistand til utlandet. Ved framskriving av offentlige utgifter er det nødvendig å gjøre forutsetninger om hvordan disse størrelsene vil utvikle seg over tid. Dette avsnittet gir en nærmere oversikt over de forutsetningene som er lagt til grunn for utviklingen i ulike offentlige utgifter fram mot 2060.

Aldringen av befolkningen vil etter hvert bidra til sterk vekst i offentlige overføringer til husholdningene. Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon utgjør i dag om lag halvparten av samlede stønader til husholdningssektoren. I framskrivingene øker antall alderspensjonister med i overkant av 175 pst. fram til 2060. Dette bidrar til at folketrygdens utbetalinger av *alderspensjoner* er anslått å øke fra 5,7 pst. av fastlands-BNP i 2007 til 11¾ pst. i 2060. Framskrivingen er basert på utviklingen i sysselsetting og arbeidstid i referanseforløpet, samt på Stortingets vedtak om nytt alderspensjonssystem i folketrygden.

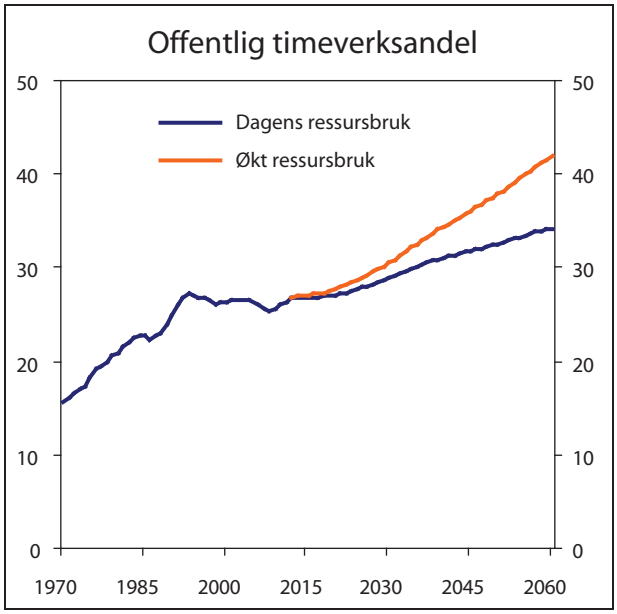
En gradvis eldre arbeidsstyrke vil også trekke i retning av en fortsatt økning i antall uførepensjonister. I framskrivingene er det lagt til grunn en videreføring av dagens uførefrekvenser etter alder og kjønn. Dette gir en økning i antallet uførepensjonister med 27 pst. gjennom framskrivingsperioden, mens folketrygdens utbetalinger av *uførepensjon* øker fra 3,2 pst. av fastlands-BNP i 2007 til 4,0 pst. av fastlands-BNP i 2060.

Utviklingen i *øvrige stønader*, det vil si stønader utenom alders- og uførepensjoner, er i framskrivingene knyttet til samlet befolkningsvekst. Øvrige stønader utgjør dermed en forholdsvis stabil andel av fastlands-BNP gjennom framskrivingsperioden, jf. figur 7.7. Samlet sett øker støna-



Figur 7.7 Stønader til husholdningene. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 7.8 Offentlig timeverkssysselsetting. Prosent av antall utførte timeverk

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

dene fra 16,2 pst. av fastlands-BNP i 2007 til vel 26 pst. av fastlands-BNP i 2060.

Aldringen av befolkningen trekker i retning av en økende sysselsettingsandel i offentlig forvaltning. I kapittel 5 vises det til at en videreføring av dagens dekningsgrader og ressursbruk per bruker vil innebære at arbeidskraftsbehovet øker særlig sterkt innenfor pleie- og omsorgssektoren og noe mindre markert innenfor spesialisthelsetjenesten. For barne- og utdanningsrelaterte tjenester innebærer befolkningsutviklingen om lag uendret timeverksandel gjennom perioden. Ressursbruken til sivilt kollektivt konsum er forutsatt å følge befolkningsutviklingen. For forsvaret vil det være andre faktorer som i større grad vil innvirke på konsumet. I beregningene er det lagt til grunn at timeverksinnsatsen i forsvaret opprettholdes på dagens nivå. Nasjonalregnskapsstatistikken gir ikke grunnlag for å vurdere produktivitetsutviklingen i offentlig forvaltning. Med en viss produktivitetsvekst i offentlig forvaltning vil en videreføring av dagens timeverksinnsats per bruker kunne gi rom for noe økte standarder.

I referanseforløpet øker antall timeverk i offentlig forvaltning med 1,0 pst. i gjennomsnitt per år i perioden 2007-2060, mens samlet timeverkssysselsetting vokser med 0,4 pst. per år. Den offentlige timeverksandelen øker dermed fra 25,5 pst. i 2007 til vel 34 pst. i 2060, jf. figur 7.8. I figuren er det også vist et alternativ der veksten i timeverksveksten i helse- og omsorgsektoren er ett prosentpoeng høyere en i referanseforløpet, jf. nærmere omtale i avsnitt 7.4.2.

Framskrivingene av offentlig konsum og investeringer bygger ellers på følgende antakelser:

- Realveksten i produktinnsatsen antas å bli på linje med timeverksveksten.
- Offentlige gebyrer og egenandeler anslås uendret som andel av offentlig konsum gjennom framskrivingsperioden.
- Investeringene er anslått å utvikle seg slik at forholdet mellom kapitalbeholdning og bruttoproduksjon (det vil si summen av lønnskostnader og produktinnsats) er om lag konstant målt i faste 2004-priser. Med denne forutsetningen avtar offentlige investeringers andel av fastlands-BNP noe fra 2005 til 2060.

Samlet øker *offentlig konsum* som andel av fastlands-BNP fra 26,2 pst. i 2007 til 28,7 pst. i 2060. Stønader, offentlig konsum og offentlige investeringer utgjorde 90,8 pst. av samlede offentlige utgifter utenom formuesutgifter i 2007. Regnet som andel av fastlands-BNP utgjorde disse utgiftspostene 44,1 pst. i 2007. *Øvrige utgifter*, som i 2007 utgjorde 4,5 pst. av fastlands-BNP, er i hovedsak forutsatt å følge til utviklingen i fastlands-BNP til 2060. Dette gjelder bl.a. næringsoverføringer. Norsk bistand til utviklingsland er imidlertid antatt å følge utviklingen i bruttonasjonalinntekten.

Tabell 7.5 Generasjonsregnskap. Anslag for inndekningsbehovet

	Mrd. kroner	Prosent av BNP Fastlands-Norge
Perspektivmeldingen 2004	75-105	5¼ -7¼
Nasjonalbudsjettet 2007	50-90	3¼-5¾
Nasjonalbudsjettet 2008	70-110	4-6
2008 med 2 prosent produktivitetsvekst og annen ny informasjon	110-160	6-8½
Perspektivmeldingen 2009	135-185	7-9½

Kilde: Finansdepartementet.

I framskrivingene øker offentlige utgifter utenom formuesutgifter fra 48,5 pst. av fastlands-BNP i 2007 til vel 59 pst. av fastlands-BNP i 2060. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig økning på i underkant av 0,2 prosentpoeng. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige årlige økningen fra 1970 til 2007 på i underkant av 0,1 prosentpoeng. Drivkreftene bak utgiftsveksten er imidlertid svært forskjellige i disse to periodene. Mens utgiftsveksten i framskrivingsperioden drives av aldringen av befolkningen, må utgiftsøkningen siden 1970 først og fremst ses i sammenheng med økte dekningsgrader og økt ressursbruk per bruker i offentlig finansiert tjenesteproduksjon, samt økte overføringer.

7.3.3 Generasjonsregnskap

De langsiktige utfordringene i finanspolitikken kan også illustreres ved hjelp av beregninger av såkalte generasjonsregnskap. I slike beregninger framkommer inndekningsbehovet som et anslag på hvor mye budsjettpolitikken måtte ha vært strammet inn i dag, for at skattenivået deretter skulle kunne holdes konstant i all framtid. Generasjonsregnskapsberegningene bygger på en enklere beskrivelse av drivkreftene bak veksten i offentlige utgifter enn de makroøkonomiske framskrivingene, jf. boks 7.2.

Generasjonsregnskapsberegningene til Nasjonalbudsjettet 2009 viste at offentlige budsjetter måtte ha vært styrket med i størrelsesorden 135-185 mrd. kroner fra og med 2009, tilsvarende 7-9½ pst. av fastlands-BNP, for å unngå at framtidige generasjoner kunne bli stilt overfor en økt skattebyrde. I likhet med beregningen av inndekningsbehovet i de makroøkonomiske framskrivingene tar disse beregningene utgangspunkt i middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå og Regjeringens budsjettforslag for 2009. Beregningene tar også utgangspunkt i offentlig forvaltnings netto finansformue, medregnet statens andel av petroleumsformuen, ved inngangen til 2009. Anslaget for utgangsnivået på offentlig nettoformue er basert på samme antakelser om statens framtidige inntekter fra petroleumsvirksomheten som i de langsiktige makroøkonomiske framskrivingene i denne meldingen.

Sammenliknet med beregninger for 2008 er anslaget for inndekningsbehovet oppjustert med 1 prosentpoeng. Dette reflekterer at bruken av oljeinntekter øker fra 2008 til 2009.

I forhold til tidligere beregninger av generasjonsregnskapet legges det nå til grunn en noe høyere produktivitetsvekst i fastlandsøkonomien. Det bidrar sammen med nye befolkningsframskrivinger til en betydelig oppjustering av generasjonsregnskapet anslag for inndekningsbehovet både for 2008 og 2009. Sammenliknet med beregningene for 2008 i Nasjonalbudsjettet 2008 er anslaget for inndekningsbehovet oppjustert med 3¼ prosentpoeng, jf. tabell 7.5. Det er da tatt hensyn til at høyere anslått formue på statens hånd enn tidligere lagt til grunn isolert sett bidrar til å redusere inndekningsbehovet med 1 prosentpoeng.

7.4 Alternative utviklingsforløp for norsk økonomi

Langsiktige framskrivinger påvirkes i vesentlig grad av de forutsetningene som legges til grunn. Dette avsnittet gir en oversikt over hvordan alternative forutsetninger om bl.a. oljepris, produktivitet og tilgang på arbeidskraft påvirker anslagene for samlet inntektsnivå og inndekningsbehov i offentlige finanser. Videre drøfter avsnittet betydningen av alternative baner for bruk av petroleumsinntekter de nærmeste 10-15 årene.

Boks 7.2 Generasjonsregnskap

Beregninger av generasjonsregnskapet tar utgangspunkt i at offentlig sektor står overfor en langsiktig budsjettskranke. Dagens verdi (nåverdien) av de ressursene som står til rådighet for offentlig sektor, dvs. offentlig nettoformue og framtidige inntekter, må være like stor som dagens verdi av framtidige utbetalinger i form av overføringer, forbruk og realinvesteringer. Dersom dagens verdi av framtidige nettoutgifter er større enn nettoformuen, vil dette framstå som et inndekningsbehov i generasjonsregnskapet. Rentesatsen som benyttes i nåverdiberegningene tilsvarer forventet realavkastning i Statens pensjonsfond – Utland.

Framtidige nettoutgifter for offentlig forvaltning beregnes med utgangspunkt i anslag for offentlige inntekter og utgifter i budsjettåret, korrigert for konjunktursituasjonen. Skatte- og avgiftsinntekter og utgifter til helse, utdanning og omsorg fordeles etter alder og kjønn ved hjelp av fordelingsnøkler som Statistisk sentralbyrå har beregnet på basis av detaljert informasjon om forholdene i 2004. Dette gir grunnlag for å framskrive de enkelte inntekts- og utgiftspostene med utgangspunkt i befolkningsframskrivinger og antakelser om økonomisk vekst. For individrettede utgifter innebærer beregningene en videreføring av dekningsgrader og ressursbruk per bruker i budsjettåret, mens det for individrettede offentlige inntektsposter forutsettes uendret skatte- og avgiftsnivå. Budsjettposter som det ikke er grunnlag for å fordele etter alder og kjønn framskrives med utgangspunkt i antakelser om samlet produktivitets- og befolkningsvekst.

Generasjonsregnskapsberegningene ivaretar at aldringen av befolkningen vil gi en relativt kraftig økning i alderspensjonsutgiftene fram mot 2060. Generasjonsregnskapet bygger likevel på enklere antakelser enn de langsiktige framskrivingene på den makroøkonomiske modellen MSG. Ved å ta utgangspunkt i budsjettårets nivå for offentlige utgifter og inntekter tar beregningene bl.a. ikke hensyn til virkningene av pensjonsreformen på veksten i pensjonsutgiftene framover.

Beregningene av generasjonsregnskapet er i denne meldingen basert på en produktivitetsvekst på 2 pst. i årene framover. Det er det samme som Finansdepartementet legger til grunn i andre langsiktige analyser. I Nasjonalbudsjettet 2008, og tidligere budsjetter, var det i generasjonsregnskapet lagt til grunn en produktivitetsvekst på 1½ pst. Høyere produktivitets- eller befolkningsvekst vil i generasjonsregnskapsberegningene føre til en forholdsvis like stor økning i framtidige inntekter og utgifter for offentlig forvaltning. Dette innebærer at det relative bidraget fra offentlig nettoformue, inkludert petroleumsformuen og Statens pensjonsfond – Utland til finansiering av framtidige nettoutgifter vil avta ved en økning i produktivitets- eller befolkningsveksten.

I MSG-beregningene dempes effekten på inndekningsbehovet av økt produktivitetsvekst ved at det mer realistisk tas hensyn til at ikke alle utgiftspostene vokser i takt med produktiviteten, herunder utgifter til realinvesteringer og produktkjøp fra privat sektor. Nettoeffekten på inndekningsbehovet av endret produktivitetsvekst i beregninger på MSG-modellen blir nær null.

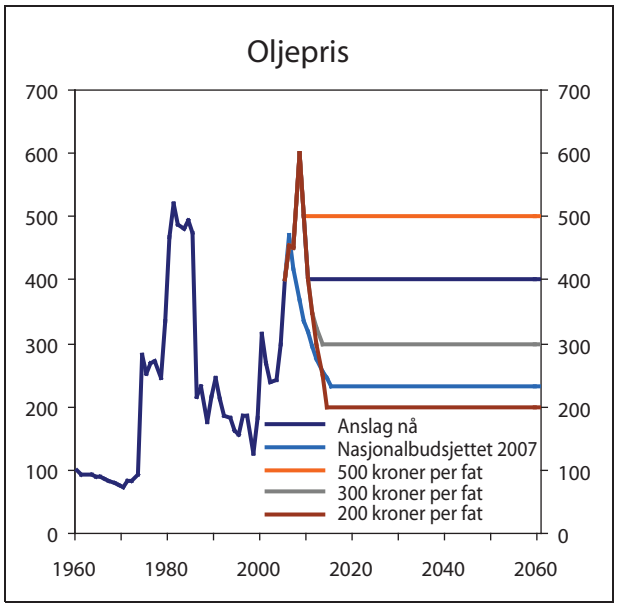
Både generasjonsregnskapet og MSG-beregningene belyser hvordan viktige utviklingstrekk i norsk økonomi vil kunne påvirke offentlige finanser i årene framover. En styrke ved generasjonsregnskapet er at beregningen er relativt oversiktlig og bedre tilrettelagt for internasjonale sammenlikninger. MSG-beregningene tar imidlertid utgangspunkt i en mer detaljert beskrivelse av norsk økonomi. Det gjør det mulig å ta hensyn til flere forhold av betydning for utviklingen i offentlige finanser enn i generasjonsregnskapet. MSG-framskrivingene angir også en tidsbane for utviklingen i offentlige finanser, og indikerer således når eventuelle problemer kan oppstå.

7.4.1 Betydningen av alternative utviklingsforløp

Petroleumspris

Når finanspolitikken følger handlingsregelen vil petroleumsformuen gi et varig bidrag til finansieringen av offentlige velferdsgoder. Siden utvinningen startet på norsk sokkel tidlig på 1970-tallet har prisen på råolje variert betydelig. I første halvår av 2008 var prisen svært høy, men den har senere falt betydelig. I november var prisen 364 kroner per fat. Referanseforløpet er basert på en oljepris på 400 2009-kroner per fat fra og med 2010, jf. figur 7.9. Det er imidlertid stor usikkerhet om utviklingen i oljeprisen i årene framover. For å belyse konsekvensene av denne usikkerheten er det gjennomført virkningsberegninger med en langsiktig oljepris på henholdsvis 500, 300 og 200 2009-kroner per fat. Høyprisalternativet med oljepris på 500 2009-kroner per fat tilsvarer prisnivået etter den sterke oljeprisoppgangen på slutten av 1970-tallet. Lavprisalternativene på henholdsvis 200 og 300 2009-kroner per fat er mer på linje med gjennomsnittsprisen på olje siden 1960 på 230 2009-kroner per fat.

I referanseforløpet har prisen på naturgass et langsiktig nivå på 1,77 2009-kroner per Sm^3. Det er lagt til grunn at gassprisene også framover i stor grad vil følge utviklingen i oljeprisen. Olje og gass har imidlertid forskjellige anvendelser og konkurrerer mot ulike alternative energikilder. Mens olje er dominerende innen transportsektoren, benyttes gass for en stor del i stasjonær forbrenning som et alternativ til bl.a. kull. Økt tilbud av gass i flytende form, LNG, vil videre bidra til at gassmarkedet blir mer globalt, og at konkurransen i gassmarkedet øker. Dette er forhold som kan bidra til å svekke sammenhengen mellom olje- og gasspriser, særlig dersom oljeprisen holder seg på et høyt nivå. Det er på denne bakgrunnen lagt til grunn et noe mindre utslag i gassprisen enn i oljeprisen i virkningsberegningene. I høyprisalternativet øker gassprisen med 19 pst. til 2,10 2009-kroner per Sm^3, mens den i lavprisalternativet reduseres med 21 pst. til 1,40 2009-kroner per Sm^3. Til sammenlikning øker oljeprisen med vel 25 pst. i høyalternativet.



Figur 7.9 Spotpris på Brent Blend. Kroner per fat. 2009-priser

Kilder: Thomson Reuters og Finansdepartementet.

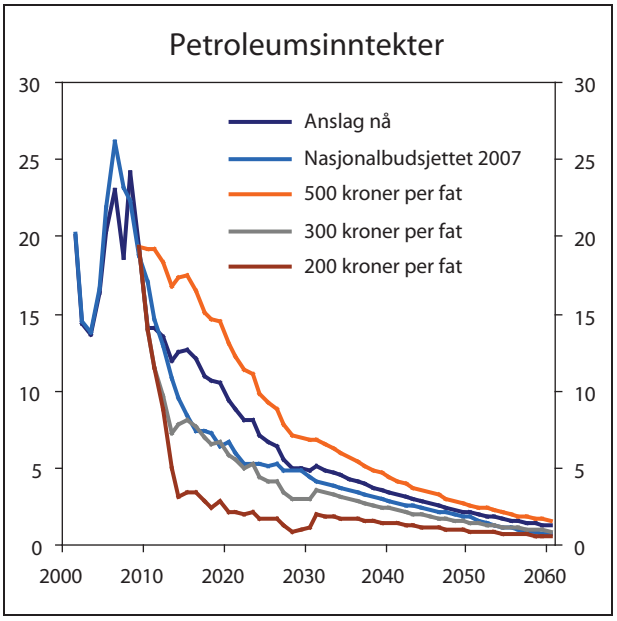
Utviklingen i olje- og gasspriser har vesentlig betydning for samlet disponibel realinntekt i Norge i årene framover. Økte inntekter fra petroleumsvirksomheten gir større avsetninger i Statens pensjonsfond – Utland og dermed høyere inntekt fra fondskapitalen. I tillegg vil inntektene fra petroleumsvirksomheten øke med høyere olje- og gasspriser. Utslaget dempes imidlertid av at nivået på olje- og gassutvinningen i 2060 vil være betydelig lavere enn i dag, jf. figur 7.10.

Et større finansieringsbidrag fra Statens pensjonsfond – Utland vil isolert sett bidra til å redusere det langsiktige inndekningsbehovet i offentlige finanser. I alternativet med høy olje- og gasspris reduseres inndekningsbehovet i 2060 med 1¾ prosentpoeng, til 1½ pst. av fastlands-BNP, jf. figur 7.11.

Reduksjonen i inndekningsbehovet som følge av høyere finansieringsbidrag fra oljeinntektene gir rom for høyere privat konsum og tilsvarende større eksportunderskudd utenom olje og gass enn i referanseforløpet. Dette fører til en viss forskyving i næringsstrukturen fra industri til privat tjenesteyting, men endringene er forholdsvis beskjedne:

- Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet øker i 2060 fra 6,9 til 8,6 pst. av fastlands-BNP.
- Privat forbruk øker med 1,5 prosentpoeng målt som andel av fastlands-BNP, mens nettoeksporten utenom olje og gass reduseres med 1,6 prosentpoeng.
- Bruttoproduktet i industrien reduseres med 0,5 pst. av fastlands-BNP, mens bruttoproduktet i privat tjenesteproduksjon øker tilsvarende. Virkningen for industrien dempes av at lavere nettoeksport et stykke på vei motsvares av økte underleveranser til privat tjenesteyting.

Med en oljepris på 300 2009-kroner øker inndekningsbehovet med i underkant av 2 prosentpoeng



Figur 7.10 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.[1] Prosent av BNP Fastlands-Norge

[1] Påløpt verdi.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

til 5¼ av fastlands-BNP pst. Dersom oljeprisen på lang sikt skulle bli liggende rundt 200 2009-kroner per fat, øker inndekningsbehovet i 2060 med 3¼ prosentpoeng til 6½ pst. av fastlands-BNP.

Internasjonale kapitalmarkeder

Markedsverdien av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland var ved utgangen av 3. kvartal 2008 på 2 120 mrd. kroner. Fondet investeres i sin helhet i utlandet, og avkastningen bestemmes dermed i de internasjonale finansmarkedene. I referanseforløpet er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig realavkastning på 4 pst. Avkastningen i de internasjonale finansmarkedene har variert betydelig over tid, jf. kapittel 2, og det knytter seg også usikkerhet til avkastningen i årene framover. En høyere eller lavere avkastning vil i vesentlig grad påvirke inntektene i Statens pensjonsfond – Utland, og dermed handlingsrommet i finanspolitikken. For å belyse konsekvensene av dette er det gjennomført beregninger der realavkastningen av fondet er forutsatt å bli henholdsvis ett prosentpoeng lavere og ett prosentpoeng høyere enn i referanseforløpet.

I beregningene er det lagt til grunn at bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet tilsvarer realavkastningen av fondskapitalen. Realverdien av pensjonsfondet er dermed den samme i de tre utviklingsbanene.

Statens pensjonsfond – Utland vil etter hvert avta som andel av fastlands-BNP. Betydningen av endret fondsavkastning for disponibel realinntekt og offentlige finanser vil dermed også avta over tid. I alternativet med lavere forventet realavkastning øker inndekningsbehovet i 2060 med 2¾ prosentpoeng til 6 pst. av fastlands-BNP.

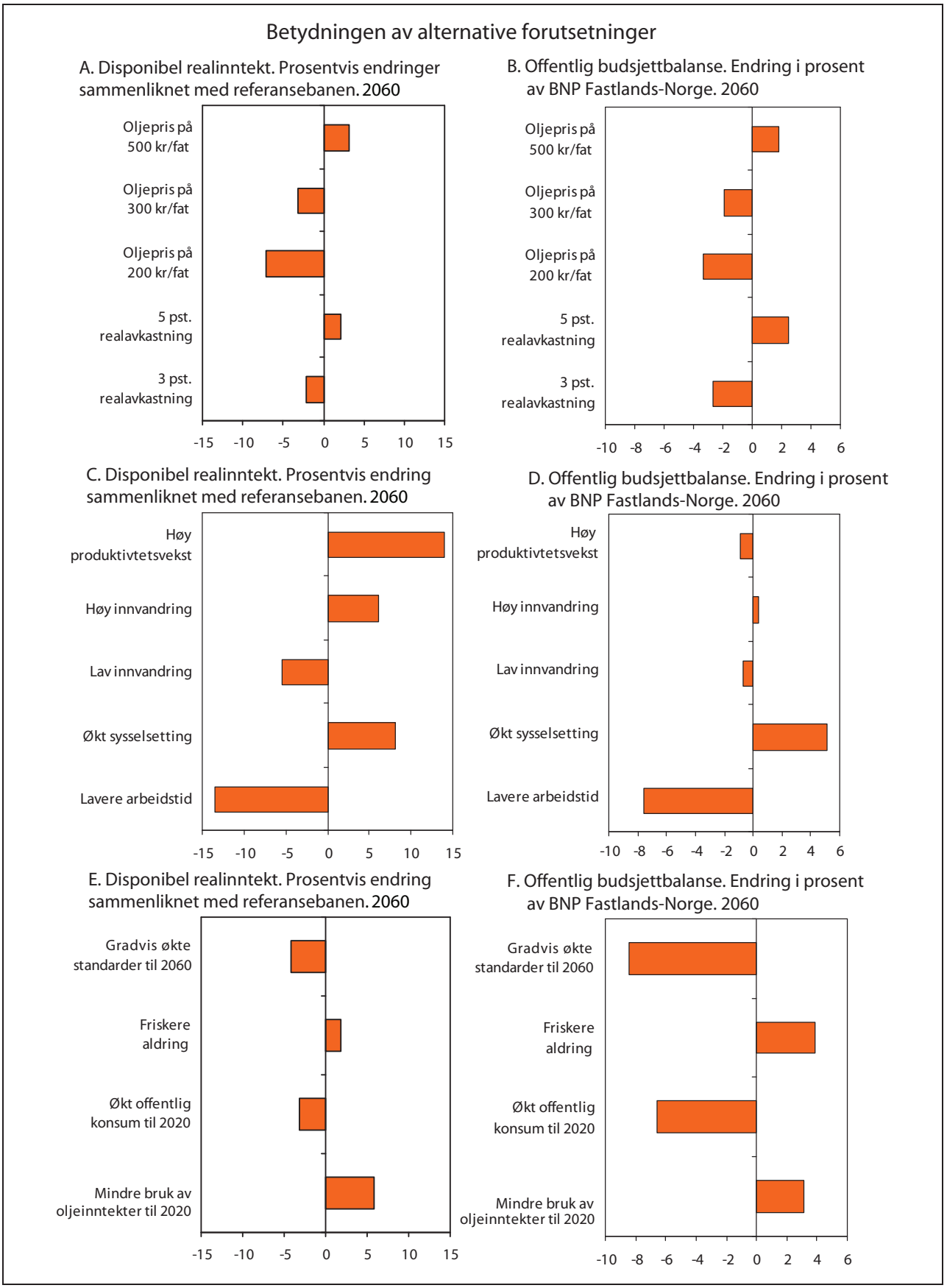
Uroen i de internasjonale finansmarkedene har isolert sett gitt en nedgang i markedsverdien av Statens pensjonsfond – Utland. Dersom nivået i utgangsåret for beregningene reduseres tilsvarende 5 pst. av fastlands-BNP, det vil si med om lag 100 mrd. kroner, vil finansieringsbidraget fra fondet reduseres tilsvarende 0,2 pst. av fastlands-BNP i 2020 og 0,1 pst. av fastlands-BNP i 2060. Det er da lagt til grunn en konstant realavkastningsrate på 4 pst.

Produktivitetsutviklingen i privat sektor

Utviklingen i produktiviteten er over tid avgjørende for velstandsnivået i samfunnet. I referanseforløpet er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst i total faktorproduktivitet på 1½ pst. i fastlandsøkonomien. Alternativberegningene viser at dersom den gjennomsnittlige årlige produktivitetsveksten i fastlandsnæringene øker med ¼ prosentpoeng, vil disponibel realinntekt i 2060 være nær 14 pst. høyere enn i referanseforløpet.

Høyere produktivitet i privat sektor har imidlertid liten betydning for bærekraften i offentlige finanser. Høyere produktivitetsvekst i fastlandsnæringene vil bidra til økte inntekter per innbygger og dermed større skattegrunnlag. Samtidig blir offentlige kjøp av varer og tjenester fra privat sektor billigere. Økt produktivitet og økte lønninger i privat sektor vil imidlertid også føre til at lønnskostnader og andre lønnsavhengige utgifter for offentlig forvaltning øker. Finansieringsbidraget fra oljeformuen vil bli redusert i forhold til størrelsen på lønnsavhengige offentlige utgifter. Dette trekker isolert sett i retning av at inndekningsbehovet øker. Samlet sett innebærer beregningsalternativet med ¼ prosentpoeng høyere årlig produktivitetsvekst at inndekningsbehovet vil kunne øke med i underkant av 1 prosentpoeng i 2060. Utslaget er relativt beskjedent når det tas hensyn til at produktivitetsnivået i 2060 er nær 15 pst. høyere enn i referanseforløpet.

Dersom produktiviteten også endres i produksjonen av *offentlig finansierte tjenester*, vil utslaget på inndekningsbehovet derimot kunne bli betyde-



Figur 7.11 Betydningen av alternative forutsetninger for disponibel realinntekt og offentlige finanser.[1] 2060

[1] Målt ved reduksjon i inndekningsbehovet.

Kilde: Finansdepartementet.

lig. Økt produktivitetsvekst innenfor offentlig tjenesteyting vil redusere inndekningsbehovet dersom gevinsten ikke tas ut i tilsvarende bedring av tjenestetilbudet. De siste tiårene har flere offentlige tjenester blitt utviklet og forbedret utover det som følger av bruken av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer. Det er imidlertid vanskelig å måle produktivitetsutviklingen i offentlig virksomhet. Som omtalt i kapittel 9 er potensialet for produktivitetsforbedringer innenfor deler av offentlig tjenesteyting, f.eks. innenfor utdanning og pleie- og omsorgstjenester, trolig mindre enn for økonomien som helhet.

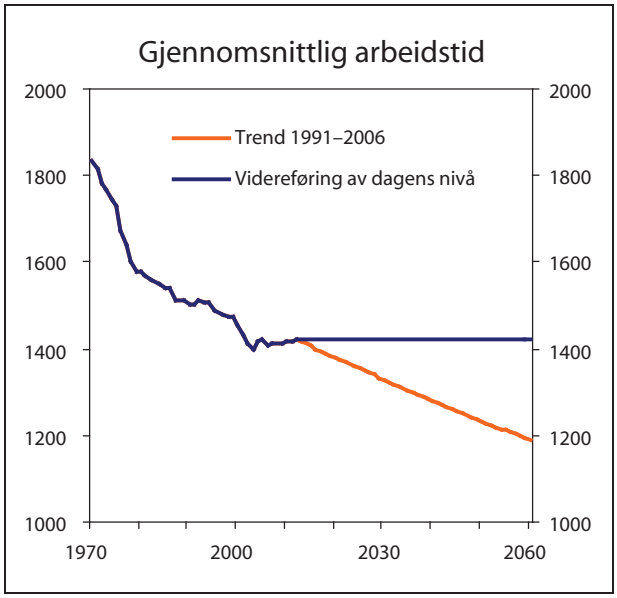
Befolkningsutviklingen

På kort sikt er usikkerheten i befolkningsframskrivingene først og fremst knyttet til anslaget for nettoinnvandringen til Norge. Nettoinnvandringen har økt kraftig de siste årene, særlig som følge av arbeidsinnvandring fra andre EØS-land. I middelalternativet er det lagt til grunn at nettoinnvandringen i løpet av de nærmeste 20 årene om lag halveres fra rundt 40 000 per år til 20 000 per år. Den antatte nettoinnvandringen vil likevel fortsatt ligge godt over gjennomsnittet for de siste 15 årene og høyere enn i tidligere befolkningsframskrivinger.

For å illustrere konsekvensene av en mindre markert reduksjon i nettoinnvandringen, er det gjennomført en beregning hvor nettoinnvandringen avtar til 30 000 personer årlig (høy innvandring). Det er lagt til grunn at endret innvandring i hovedsak kan knyttes til endret arbeidsinnvandring fra EØS-området. Det er også gjennomført en beregning hvor nettoinnvandringen avtar mot et langsiktig nivå på 10 000 (lav innvandring), som er om lag på linje med gjennomsnittsnivået for de siste 15 årene.

Høyere arbeidsinnvandring vil bidra til økt tilgang på arbeidskraft. I alternativet med høy arbeidsinnvandring øker befolkningen i 2060 med 13 pst. i forhold til referanseforløpet, mens antall timeverk øker med vel 10 pst. Samlet disponibel realinntekt øker med 6 pst., men avtar per innbygger. Høy innvandring vil også føre til økte offentlige utgifter. Økningen vil være særlig markert mot slutten av framskrivingsperioden siden økt innvandring etter hvert vil slå ut i høyere utgifter til alderspensjoner og utgifter til pleie og omsorg.

Samlet sett er utslagene på offentlig sektors inndekningsbehov i 2060 forholdsvis beskjedne. I alternativet med høy innvandring reduseres inndekningsbehovet med ½ pst. av fastlands-BNP i 2060, mens inndekningsbehovet øker i samme størrelsesorden i beregningsalternativet med lav innvandring.



Figur 7.12 Gjennomsnittlig arbeidstid. Timer per sysselsatt

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Arbeidsmarkedet

Befolkningens arbeidsinnsats er av stor betydning for både verdiskaping og offentlige finanser. Som beskrevet i avsnitt 7.2, er referanseforløpet basert på en videreføring av dagens arbeidsmønster. Det betyr at både gjennomsnittlig arbeidstid og sysselsettingsfrekvenser for ulike befolkningsgrupper er videreført gjennom framskrivingsperioden.

Det er gjennomført to ulike beregninger for å illustrere betydningen av alternative forutsetninger om utviklingen i arbeidstilbudet. I den første beregningen er det lagt til grunn at den observerte trenden siden 1990 i retning av lavere *gjennomsnittlig arbeidstid* fortsetter, jf. figur 7.12. Særlig på 1970-tallet var nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid kraftig, noe som må ses i sammenheng med sterk økning i kvinners yrkesdeltakelse. På 1980-tallet falt gjennomsnittlig arbeidstid med 0,5 pst. årlig, mens nedgangen fra 1990 til 2007 var om lag 0,4 pst. per år. Videre er det i beregningen lagt til grunn samme sysselsettingsfrekvenser som i referanseforløpet.

I beregningsalternativet med lavere gjennomsnittlig arbeidstid reduseres disponibel realinntekt i 2060 med 13½ pst. Motstykket til lavere inntekter og konsum er økt fritid.

Offentlige finanser påvirkes i vesentlig grad av lavere arbeidsinnsats. I beregningene er det lagt til grunn at antall timeverk i offentlig forvaltning ikke endres i forhold til referanseforløpet. Siden nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid ikke motvirkes av økt produktivitet per arbeidet time i offentlig forvaltning, eller økt samlet sysselsetting, vil offentlig sektor legge beslag på en større del av samlet arbeidskraftstilgang i økonomien. Lavere gjennomsnittlig arbeidstid bidrar dermed til at inndekningsbehovet i 2060 øker med 7½ prosentpoeng til hele 11 pst. av fastlands-BNP.

Referanseforløpet tar hensyn til virkninger av pensjonsreformen på utbetalinger av alderspensjoner i folketrygden. Pensjonsreformen er utformet med sikte på å stimulere til økt arbeidsinnsats. Statistisk sentralbyrå anslår at tilpasninger i retning av lengre gjennomsnittlig arbeidstid og utsettelse av pensjoneringsalder kan bidra til å øke arbeidstilbudet målt i timeverk med om lag 8,5 pst. i 2050 og med over 10 pst. i 2060. En slik oppgang i arbeidstilbudet vil kunne øke disponibel realinntekt i 2060 med vel 8 pst., mens inndekningsbehovet reduseres tilsvarende 5 pst. av fastlands-BNP.

Beregningen må imidlertid vurderes opp mot forutsetningen om uendret gjennomsnittlig arbeidstid i referanseforløpet. I en situasjon med fortsatt inntektsvekst framstår et slik brudd med den historiske trenden som lite sannsynlig uten tiltak som motiverer til økt arbeidsinnsats. Selv om det knytter seg usikkerhet til de anslåtte virkningene, er pensjonsreformen et slikt tiltak. En kan imidlertid ikke uten videre legge til grunn at det beste anslaget på arbeidsinnsatsen i 2060 fås ved å legge de beregnede virkningene av reformen på toppen av en referansebane der den historiske trenden i retning av lavere arbeidstid forutsettes brutt.

7.4.2 Virkninger av alternative politikkforutsetninger

Utvidelser av velferdsordningene

De siste tiårene har den yrkesaktive delen av befolkningen økt. Befolkningsutviklingen har således vært forholdsvis gunstig sett fra et statsfinansielt ståsted. Samtidig har det vært en betydelig økning i både dekningsgrader og ressursbruk per bruker i de offentlig finansierte velferdsordningene. Dette må ses i sammenheng med at etterspørselen etter flere av de tjenestene som i Norge finansieres over offentlige budsjetter, øker med økende inntektsnivå i samfunnet.

De makroøkonomiske framskrivingene tar utgangspunkt i en videreføring av dagens nivå på offentlige velferdsordninger. Dette er en beregningsmessig forutsetning som reflekterer at framskrivingene er ment å illustrere framtidige konsekvenser for offentlige finanser av valg som allerede er tatt.

Inntektsnivået i Norge vil trolig øke kraftig fram til 2060. Med høyere inntektsnivå vil etterspørselen etter utdanning, helse og andre viktige tjenester som i dag finansieres over offentlige budsjetter, øke. En fortsatt utbygging av velferdsordningene vil stille budsjettpolitikken overfor ytterligere finansieringsutfordringer i et langsiktig perspektiv.

Den offentlige timeverkinnsatsen per innbygger innenfor helse og omsorg har de siste par tiårene økt med i gjennomsnitt 1¾ pst. per år. Aldringen av befolkningen kan bare forklare en liten del av denne økingen, mens økte standarder og dekningsgrader i gjennomsnittet har bidratt med i underkant av 1½ prosentpoeng per år. Veksten i ressursbruken blir enda noe sterkere hvis en også tar med barnehager og sosiale tjenester. For å illustrere betydningen for offentlige finanser av en videre utbygging av det offentlige tjenestetilbudet, er det utarbeidet et beregningsalternativ der veksten i timeverksinnsatsen i helse- og omsorgssektoren er ett prosentpoeng høyere per år enn i referanseforløpet. Dette er noe lavere enn den observerte utviklingen de siste tiårene. På den annen side vil befolkningsutviklingen etter hvert legge et stort press på offentlige finanser, og således begrense rommet for vesentlige standardhevinger, samtidig som den økte ressursinnsatsen skjer fra et allerede høyt nivå.

Beregningsalternativet illustrerer at en videre utbygging av viktige velferdsordninger vil kunne innebære store utfordringer for finanspolitikken. Sammenliknet med referanseforløpet øker inndekningsbehovet i 2060 med nesten 8½ prosentpoeng, til nær 12 pst. av fastlands-BNP.

Friskere aldring

I middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå er det lagt til grunn at forventet levealder vil fortsette å øke i årene framover. Dersom de ulike aldersgruppene mottar samme omfang av helse-, pleie- og omsorgstjenester som i dag, slik det forutsettes i referanseforløpet, vil stigende levealder gi betydelig økt behov for slike tjenester. I den grad høyere levealder går sammen med bedret helsetilstand for eldre,

og et tilsvarende mindre forbruk av helse- og omsorgstjenester, vil dette gi mindre utslag i helse- og omsorgsutgiftene. Oppgangen i ressursinnsatsen i helsesektoren har imidlertid vært den viktigste faktoren bak bedringen i helsetilstanden over tid, jf. kapittel 5. Utviklingen i helsetilstand kan derfor ikke ses uavhengig av den videre veksten i ressursinnsatsen innenfor helse og omsorg. Det er mer sannsynlig med en gunstig utvikling i helsetilstanden i et alternativ der ressursinnsatsen fortsetter å øke.

For å illustrere betydningen av en friskere aldring er det gjennomført en beregning der andelen som mottar helsetjenester på hvert alderstrinn gradvis avtar. I 2060 er dekningsgradene på hvert alderstrinn redusert med om lag en tredel i forhold til dagens nivå. Antall syke år i løpet av et gjennomsnittsliv holdes da omtrent konstant gjennom perioden, samtidig som antall leveår øker over tid. Forutsetningen innebærer f.eks. at andelen mottakere av spesialisthelsetjenester blant kvinner i alderen 80 til 84 år faller fra 34 pst. i 2004 til 23 pst. i 2060.

Med disse antakelsene vil friskere aldring isolert sett bidra til å redusere inndekningsbehovet i offentlige finanser med om lag 4 pst. av fastlands-BNP i 2006. Beregningsresultatet må vurderes på bakgrunn av at helseutgiftene har økt svært sterkt de siste tiårene, med lite tegn til at friskere aldring i vesentlig grad har bidratt til å bremse utgiftsveksten. Friskere aldring vil ifølge beregningene øke disponibel realinntekt i 2060 med 2 pst. Det skyldes effekter av endret næringssammensetning som følge av at mindre ressursbruk i offentlig forvaltning gir rom for økt ressursbruk i privat sektor.

Bruken av oljeinntekter fram mot 2020

De langsiktige budsjettframskrivingene viser at det er en betydelig faseforskyving mellom offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. De neste 10-15 årene er befolkningsutviklingen fortsatt forholdsvis gunstig for de offentlige finansene. I tillegg kan kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland vokse raskt. En mekanisk anvendelse av handlingsregelen kan dermed gi et betydelig rom for å øke utgiftene eller redusere skattenivået fram mot 2020. Deretter vil imidlertid aldringen av befolkningen og avtakende vekst i fondskapitalen gi et gradvis stigende inndekningsbehov i offentlige finanser. Det manglende samsvaret mellom tidsutviklingen for inntekter og utgifter innebærer dermed at romslige budsjetter de nærmeste årene kan bli avløst av en svært krevende situasjon 10-15 år fram i tid.

Utviklingen i offentlige finanser avhenger ikke bare av framtidige oljepriser og av andre størrelser utenfor politisk kontroll, men også av hvilke valg en gjør i budsjettpolitikken. I referanseforløpet vil det som omtalt i avsnitt 7.3 være rom for å øke utgiftene eller redusere skattenivået med om lag 6 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien fram til 2020. Deretter må skattenivået øke med 9¼ prosentpoeng fram til 2060. Ved en slik politikk kan skatte- og avgiftsnivået utenom skatt på alders- og uførepensjoner anslås til i størrelsesorden 47 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2060. Dersom handlingsrommet fram mot 2020 brukes på utgiftssiden, kan skatte- og avgiftsnivået i 2060 anslås til i overkant av 53 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Dette tilsvarer en økning i inndekningsbehovet, målt som andel av fastlands-BNP, med 6½ pst. sammenliknet med referanseforløpet.

Hvis en derimot verken senker skattenivået eller øker utgiftsnivået, men tillater bruken av oljeinntekter å ligge tilsvarende under 4-prosentbanen fram mot 2020, vil inndekningsbehovet i 2060 reduseres med noe over 3 prosentpoeng. Slik tallene nå står, ville en slik forsiktig bruk av oljeinntekter de neste 10-12 årene bety at det kan gå nærmere 50 år før offentlig sektor stilles overfor et udekket finansieringsbehov. Gitt de forutsetningene om aldring mv. som ligger inne i beregningene, vil imidlertid finansieringsbehovet øke etter 2060, som er tidshorisonten for anslagene i denne meldingen.

Selv om tallanslagene er usikre, illustrerer de at økt sparing i dag gir ytterligere bedring i fremtidige generasjoners kjøpekraft ved å øke størrelsen på kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland. Siden realavkastningen av fondet finansierer en del av statsbudsjettet, dempes samtidig de statsfinansielle utfordringene på lengre sikt. Beregningene i dette avsnittet illustrerer imidlertid at også økt arbeidsinnsats over livsløpet vil være et effektivt svar på de statsfinansielle utfordringene knyttet til en aldrende befolkning. Et viktig mål med pensjonsreformen er å stimulere til økt arbeidstilbud og dermed til en bedre bruk av den ressursen eldre utgjør. Som det framgår av kapittel 9 må arbeidslivet legges til rette for at dette potensialet kan utnyttes.

Bruk av oljeinntekter utover forventet realavkastning

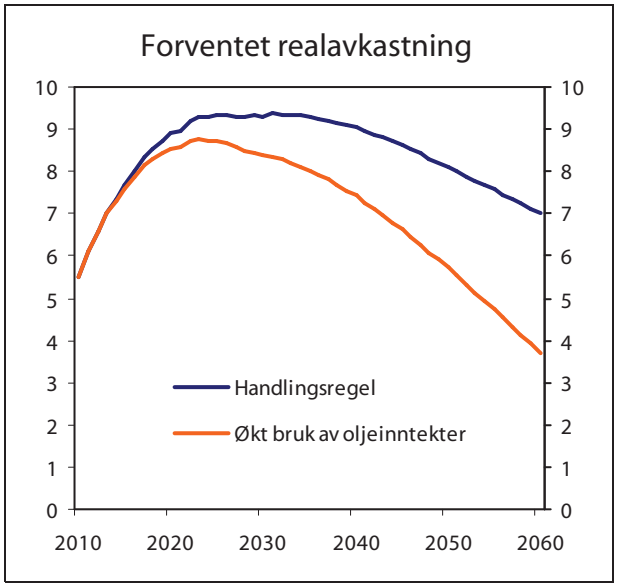
Handlingsregelen er en plan for en jevn og gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter til et nivå som kan opprettholdes på lang sikt. Innbetalingene fra petroleumsvirksomheten til staten plasseres i Statens pensjonsfond – Utland, mens

det over tid er den forventede realavkastningen – anslått til 4 pst. – av fondet som skal brukes. Varierende oljeinntekter og fondsavkastning omgjøres således til en stabil, varig inntektsstrøm til staten. På den måten kommer oljeinntektene også kommende generasjoner til gode.

Beregningene i avsnitt 7.3 tyder på at 4-prosentbanen vil gi et forholdsvis romslig handlingsrom i budsjettpolitikken i noen år framover, mens en på lengre sikt står overfor et betydelig udekket finansieringsbehov. Dersom bruken av oljeinntekter økes utover 4-prosentbanen, vil de langsiktige utfordringene i finanspolitikken øke ytterligere. For å illustrere dette er det gjennomført en beregning der bruken av oljeinntekter økes med 30 mrd. kroner utover 4-prosentbanen. Den økte oljepengebruken tilsvarer om lag 1¼ pst. av fastlands-BNP i utgangsåret for beregningen, og er videreført på dette nivået fram til 2060.

En økt bruk av oljeinntekter utover det som følger av handlingsregelen fører til at fondskapitalen – og dermed den forventede realavkastningen av fondet – etter hvert avtar raskt. I 2060 er realavkastningen av fondet nær halvert sammenliknet med referanseforløpet, jf. figur 7.13. Det varige bidraget fra Pensjonsfondet til finansiering av pensjoner og andre offentlige utgifter er dermed vesentlig redusert.

I beregningene bidrar den økte bruken av oljeinntekter til en nedbygging av kapitalen i Statens pensjonsfond – Utland. En slik nedbygging av offentlig formue er ikke bærekraftig og innebærer at en skyver de langsiktige utfordringene knyttet til å finansiere velferdsstaten foran seg. Dersom en venter til 2060 med å korrigere denne kursen ved igjen å basere budsjettpolitikken på bruken av realavkastningen av fondet, kan inndekningsbehovet i offentlige finanser anslås til 6½ pst. av fastlands-BNP. Dette er en økning på nesten 3¼ prosentpoeng i forhold til referanseforløpet.



Figur 7.13 Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

7.5 Miljøskadelige utslipp til luft

7.5.1 Utslipp av klimagasser

Utviklingen i utslipp av klimagasser

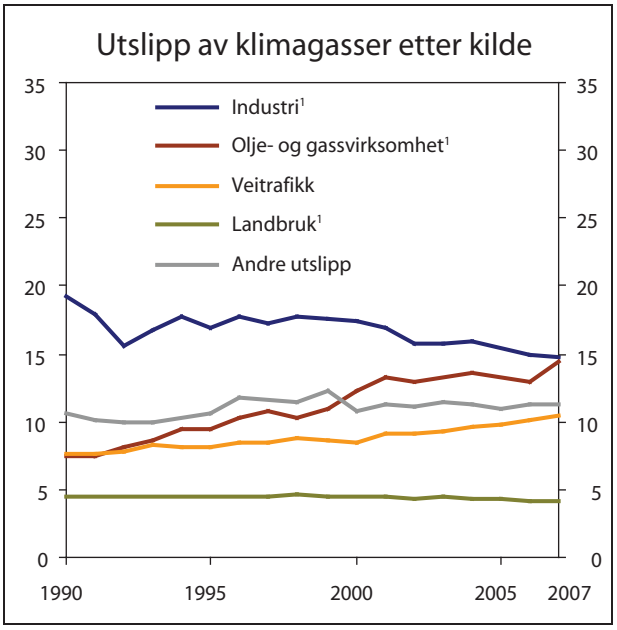
Ifølge utslippsregnskapet fra Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn har de totale utslippene av CO_2 fra norsk territorium økt med nærmere 50 pst. siden begynnelsen av 1970-tallet. Utslippene av CO_2 økte særlig sterkt på midten av 1970-tallet og på midten av 1990-tallet, jf. figur 7.14. De siste årene har utslippene av CO_2 økt moderat, mens utslippene av andre klimagasser har avtatt. De samlede utslippene av klimagasser fra norsk territorium, jf. boks 7.3, har dermed vært forholdsvis stabile de siste årene, til tross for svært sterk vekst i norsk økonomi.

Industri, olje- og gassvirksomhet og veitrafikk er de største bidragsyterne til klimagassutslipp i Norge. I 2007 sto disse kildene for nærmere ¾ av de samlede utslippene av klimagasser, jf. figur 7.15. Utslippene fra petroleumsvirksomhet og veitrafikk har økt betydelig siden 1990, med henholdsvis 70 pst. og 30 pst., mens utslippene fra landbasert industrivirksomhet er redusert med nesten 25 pst. Utslippene fra andre kilder har vært forholdsvis stabile. Nedgangen i utslippene av klimagasser fra landbasert industrivirksomhet har bidratt til at de samlede utslippene av klimagasser fra fastlandsøkonomien er redusert med om lag 1½ mill. tonn CO_2-ekvivalenter siden 1990.

Ifølge utslippsregnskapet gir tilvekst av skog i Norge et årlig nettoopptak av CO_2 på 25-30 mill. tonn. Opptaket i skog tilsvarer dermed om lag halvparten av de totale norske utslippene av klimagasser, som er anslått til 55 mill. tonn CO_2-ekvivalenter i 2007. Stående kubikkmasse i norske skoger er om lag doblet det siste århundret.

Framskrivinger av utslipp av klimagasser

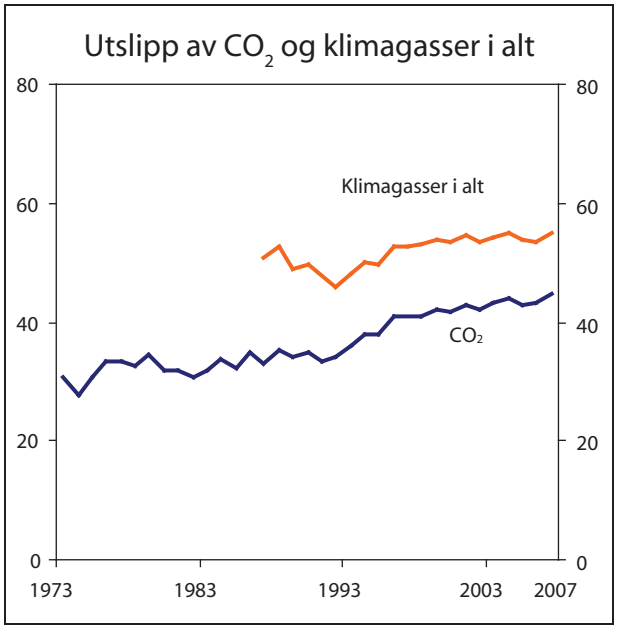
Med utgangspunkt i de makroøkonomiske framskrivingene i denne meldingen har Finansdepartementet i samråd med Statens forurensningstil-



Figur 7.14 Utslipp av klimagasser etter kilde. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter

[1] Omfatter ikke mobile utslipp.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.



Figur 7.15 Utslipp av CO_2 og klimagasser fra norsk territorium. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn.

syn utarbeidet nye framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft. Framskrivingene tar utgangspunkt i dagens virkemiddelbruk, og er således ikke en prognose for utviklingen framover eller et uttrykk for Regjeringens mål i klimapolitikken. Videre er framskrivingene basert på enkelte beregningstekniske forutsetninger, jf. boks 7.4.

I framskrivingene anslås utslippene av klimagasser å øke til 57,3 mill. tonn CO_2-ekvivalenter i 2010, for deretter å avta til 56,5 mill. tonn CO_2-ekvivalenter i 2020 og 54,0 mill. tonn CO_2-ekvivalenter i 2030, jf. tabell 7.6. Utslippene ventes deretter å øke moderat, jf. figur 7.17. Dette forløpet må først og fremst ses i sammenheng med at utslippene fra petroleumsvirksomheten ventes å avta markert etter å ha nådd en topp noen år etter 2010. Fram mot 2030 gir dette lavere utslipp fra norsk territorium, til tross for noe økte utslipp knyttet til transport og industri. Etter hvert vil imidlertid petroleumsvirksomheten få mindre betydning for utviklingen i de samlede utslippene fra norsk territorium. Utslippene av andre klimagasser enn CO_2 forventes å avta svakt i framskrivingsperioden, jf. tabell 7.7.

Framskrivingene i denne meldingen innebærer en klar nedgang i utslippene av klimagasser per BNP-enhet (utslippsintensitet), jf. figur 7.18. Dette er i tråd med den observerte utviklingen de siste tiårene. Nedgangen i utslippsintensiteten må ses i sammenheng med at mesteparten av den økte verdiskapingen kan føres tilbake til forbedringer i vår evne til å utnytte knappe ressurser, herunder fossile brensler, bl.a. gjennom tekniske og organisatoriske nyvinninger og bedre kapitalutstyr. I tillegg bidrar endringer i næringsstrukturen til lavere utslippsintensitet. For eksempel vil utslippene av klimagasser normalt reduseres i forhold til BNP etter hvert som tjenesteytende næringer utenom transport utgjør en større del av økonomien.

Langsiktige framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft ble sist presentert i Nasjonalbudsjettet 2007. Utslippene av klimagasser ble da anslått til vel 59 mill. tonn CO_2-ekvivalenter både i 2010 og 2020. I Nasjonalbudsjettet 2008 ble ny informasjon om utslippsutviklingen vurdert å trekke i retning av en viss nedjustering av de framskrevne utslippene, til rundt 58 mill. tonn CO_2-ekvivalenter i 2010 og 57 mill. tonn CO_2-ekvivalenter i 2020.

Framskrivingene i denne meldingen innebærer en viss ytterligere nedjustering av utslippene i 2010 og 2020. Dette til tross for at innarbeiding av nye befolkningsframskrivinger fra Statistisk sentralbyrå innebærer at befolkningen i Norge nå anslås 7 pst. høyere i 2020, noe som isolert sett trekker i retning av økt aktivitet og økte utslipp av klimagasser. Nye prognoser for utslippene fra petroleumsvirksomheten viser også høyere utslipp i 2020 enn tidligere lagt til grunn. På den annen

Boks 7.3 Klimagasser

Kyotoprotokollen omfatter utslipp av de seks klimagassene karbondioksid (CO_2), metan (CH_4), lystgass (N_2O), hydrofluorkarboner (HFK), perfluorkarboner (PFK) og svovelheksafluorid (SF_6). Disse er alle viktige klimagasser som bidrar til global oppvarming som følge av menneskelig aktivitet.

Menneskeskapte utslipp av *karbondioksid* er hovedsakelig knyttet til forbrenning av fossilt brensel, men blir også dannet ved ulike kjemiske prosesser i industrien. De menneskeskapte utslippene utgjør om lag 5 pst. av det naturlige karbonkretsløpet. Dette kan synes lite, men menneskeskapte CO_2-utslipp gir det klart største bidraget til økningen i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren.

Metan dannes særlig ved nedbryting av biologisk avfall på avfallsfyllinger og ved husdyrproduksjon i landbruket. I Norge er også utslipp knyttet til utvinning, distribusjon og forbrenning av fossile brensler en viktig utslippskilde.

Hovedkilden til utslipp av *lystgass* er produksjon og bruk av mineralgjødsel. Andre kilder til utslipp av lystgass er forbrenning av fossile brensler og avgassrensing ved katalysator på biler.

Klor- og fluorforbindelser inngår ikke i noe naturlig kretsløp, og framstilles primært i industrien. Noen av disse forbindelsene er blant de sterkeste kjente klimagassene, og kan oppholde seg i atmosfæren i opp til flere tusen år før de brytes ned.

I tråd med internasjonale retningslinjer omfatter de nasjonale utslippsregnskapene alle utslipp fra nasjonalt territorium knyttet til produksjons- og forbruksaktiviteter. Dette innebærer at utslippene fra eksportrettede virksomheter (kraftkrevende industri og petroleumsvirksomhet mv.) inkluderes i klimaregnskapet, mens utslipp knyttet til produksjon i andre land av varer som importeres til Norge holdes utenfor. Videre er utslippene av klimagasser fra skip og fly i internasjonal trafikk ikke med i de nasjonale utslippsregnskapene.

Netto opptak av CO_2 i skog regnes med i den internasjonale rapporteringen av utslippsregnskapet, men det er kun adgang til å bokføre en mindre del av dette opptaket som del av Kyotoforpliktelsen. I dette kapitlet er netto opptak i skog ikke medregnet i tabeller og figurer.

side er framskrivingen basert på en vesentlig høyere langsiktig oljepris, noe som isolert sett trekker i retning av lavere utslipp fra bl.a. veitrafikk og bruk av fyringsoljer. Videre er det lagt til grunn noe lavere utslipp fra kraftintensiv industri og fra kraftproduksjon. Nedjusteringen av utslippene må også ses i sammenheng med innførte tiltak for å redusere utslippene av klimagasser.

Tabell 7.6 Utslipp av klimagasser etter sektor. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter

	1990	2006	2007[1]	2010	2020	2030
Utslipp av klimagasser i alt	49,7	53,5	55,0	57,3	56,5	54,0
- Petroleum og elektrisitetsproduksjon	8,2	13,7	15,1	16,7	14,1	9,2
- Fastlands-Norge uten elektrisitetsproduksjon	41,5	39,8	39,9	40,6	42,5	44,9
– Industri[2]	19,5	15,2	..	14,7	15,2	16,1
– Innenlandsk samferdsel	4,5	7,7	..	8,5	9,5	10,9
– Husholdninger[2]	6,1	5,6	..	5,8	6,2	6,8
– Øvrige aktiviteter[2]	11,5	11,3	..	11,7	11,5	11,1

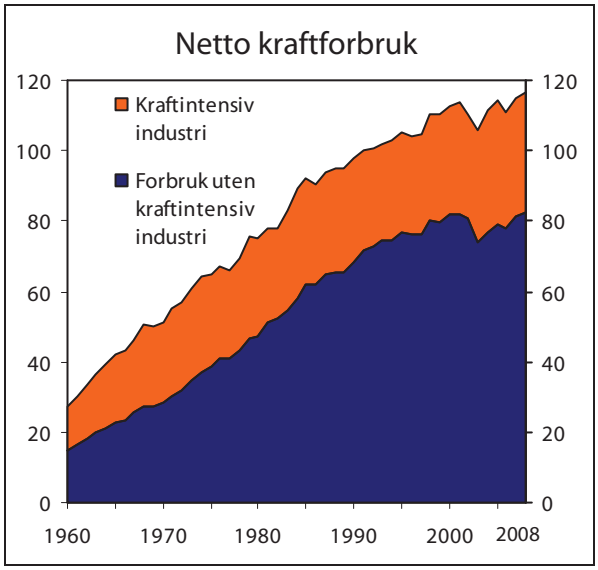
[1] Detaljerte regnskapstall for utslipp av klimagasser etter sektor i 2007 er foreløpig ikke publisert.
[2] Inkluderer egentransport.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.

Boks 7.4 Framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft

Framskrivingene av miljøskadelige utslipp til luft er utarbeidet ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MSG, som er utviklet av Statistisk sentralbyrå. De modellbaserte framskrivingene ivaretar viktige underliggende endringer i økonomien over tid, herunder i befolkning, produktivitet og næringsstruktur, noe som bidrar til konsistens i framskrivingene. Viktige drivkrefter bak utviklingen i miljøskadelige utslipp til luft må likevel angis utenfor modellen. Følgende forutsetninger er av særlig betydning for utslippsframskrivingene:

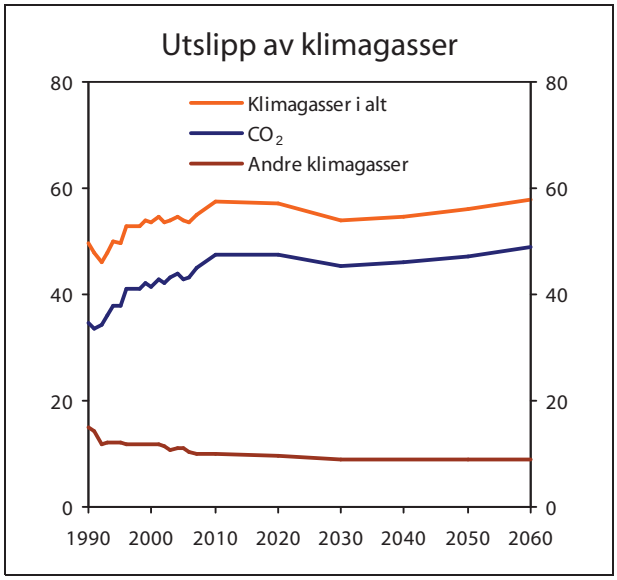
- Det er lagt til grunn en videreføring av dagens virkemiddelbruk i miljøpolitikken. Framskrivingene er således ikke en prognose, men utrykker et mulig utviklingsforløp uten nye tiltak i miljøpolitikken.
- I tråd med forutsetningen om uendret politikk er CO_2-avgifter reelt videreført i framskrivingene. Dette innebærer om lag uendret karbonpris for bedrifter som omfattes av kvotemarkedet.
- Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst i total faktorproduktivitet på om lag 1½ pst. for fastlandsøkonomien sett under ett fram mot 2060, jf. avsnitt 7.2. Utslippene per produsert enhet i de enkelte sektorer vil dermed fortsatt avta over tid. For enkelte utslipp er det i tillegg antatt at utviklingen i utslippsteknologi, slik som f.eks. bruk av katalysatorer i kjøretøy og rensing av utslipp fra gasskraftverk, fører til at mengde utslipp ikke stiger proporsjonalt med produksjonen eller bruk av innsatsfaktorer.
- Utslippene fra petroleumssektoren er ventet å nå en topp noen få år etter 2010, for deretter å avta fram mot 2060. Forløpet må ses i sammenheng med den ventede utvinningen av olje og gass på norsk sokkel.
- Det modellbestemte forløpet for utslipp fra veitrafikk er justert med utgangspunkt i beregninger på Statistisk sentralbyrås veimodell. Det er lagt til grunn en trafikkvekst om lag på linje med den gjennomsnittlige årlige veksten fra 1990 til 2006, samt fortsatt teknologisk framgang. Samtidig er det forutsatt at andre trender i forbruk som avspeiles i drivstoffsalget, men som ikke fanges opp av veimodellen, fortsetter. Samlet sett innebærer framskrivingene en noe lavere vekst i utslippene fra veitrafikk enn den gjennomsnittlige årlige veksten i perioden 1990-2007.
- I framskrivingene er det lagt til grunn om lag uendret forbruk av elektrisk kraft i kraftintensiv industri på lang sikt. De siste årene har kraftforbruket i sektoren vært om lag uendret. Som følge av økt produktivitet vil produksjonen i kraftintensiv industri likevel øke noe over tid.
- De makroøkonomiske framskrivingene innebærer en viss vekst i forbruket av elektrisk kraft på lang sikt, etter en utflating de siste årene, jf. figur 7.16. Inndekningen av kraftetterspørselen er basert på beregningstekniske forutsetninger. Det er bl.a. forutsatt at knapt 6 TWh kraft og varme på sikt leveres fra gasskraftverk med en høy renseandel.



Figur 7.16 Netto kraftforbruk.[1] TWh

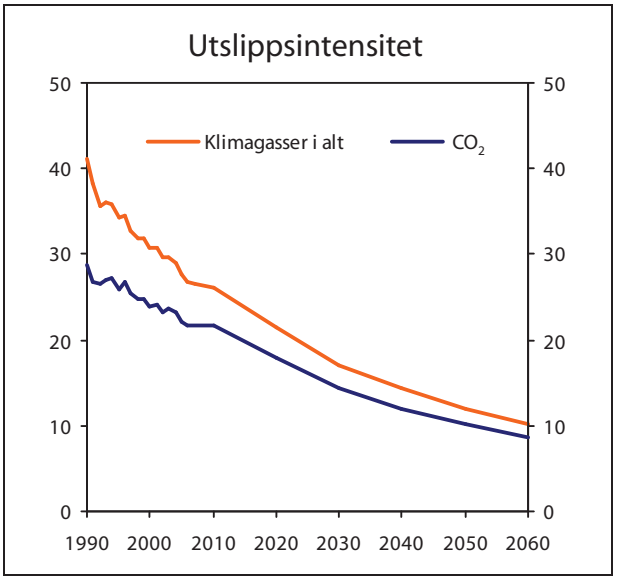
[1] Anslag for 2007 og 2008 basert på månedsstatistikk til og med 3. kvartal 2008.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 7.17 Utslipp av klimagasser. Regnskap og framskriving. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.



Figur 7.18 Utslipp av klimagasser per enhet BNP. Tonn CO_2-ekvivalenter per mill. kroner i 2005-priser

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.

I perioden 2008-2012 har Norge ifølge Kyoto-avtalen plikt til å dekke sine utslipp av klimagasser med en tilsvarende mengde kvoter. Samtidig er Norge tildelt en årlig kvotemengde som er 1 pst. høyere enn utslippene i 1990. Dette gir en kvotemengde på vel 50 mill. tonn i gjennomsnitt per år. I tillegg er det vedtatt at Norge skal inkludere bidraget fra skogskjøtsel, begrenset til 1,5 mill. tonn CO_2 per år for perioden 2008-2012.

Norges kvotetildeling under Kyotoperioden er lavere enn de framskrevne utslippene av klimagasser i denne meldingen. For 2010 overstiger framskrivingen den gjennomsnittlige årlige kvotetildelingen med i underkant av 6 mill. tonn CO_2-ekvivalenter. I tillegg er det vedtatt at Norge skal overoppfylle Kyoto-avtalen med 10 pst., noe som tilsvarer 5 mill. tonn CO_2-ekvivalenter årlig i perioden 2008-2012. Regjeringen har også valgt å overoppfylle Kyotoforpliktelsen med ytterligere 1,5 mill. tonn CO_2 årlig gjennom å avstå fra å bruke kvoter som Norge tildeles på bakgrunn av skogtilvekst.

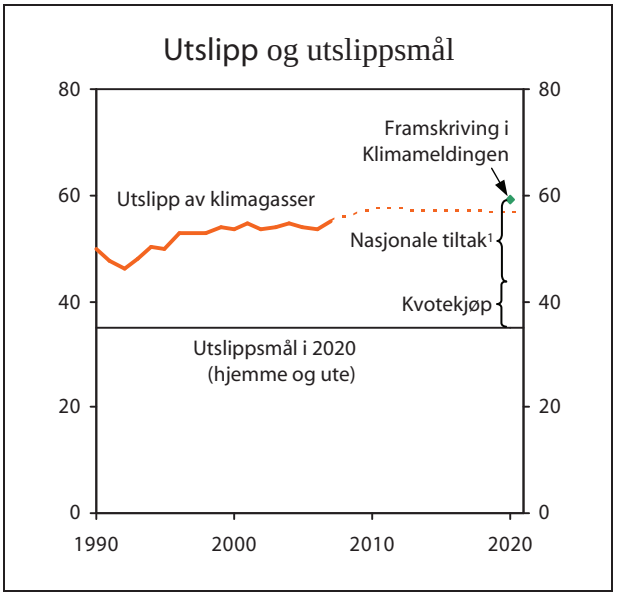
I St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk gikk Regjeringen inn for at Norge fram til 2020 skal ta ansvar for å redusere de globale utslippene av klimagasser tilsvarende et kutt i norske utslipp ned til et nivå som er 30 pst. lavere enn i 1990. Med utgangspunkt i daværende framskrivinger, som viste utslipp på om lag 59 mill. tonn CO_2-ekvivalenter i 2020, innebar dette målet et samlet behov for utslippsreduksjoner i Norge og i utlandet på om lag 24 mill. tonn CO_2-ekvivalenter.

Regjeringen anslo i klimameldingen at det var realistisk å redusere utslippene i Norge med 13-16

Tabell 7.7 Utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter

	1990	2007	2010	2020	2030
Sum klimagasser	49,7	55,0	57,3	56,5	54,0
- CO_2	34,8	44,9	47,6	47,4	45,2
- Andre klimagasser	14,9	10,1	9,7	9,2	8,8
– CH_4	4,6	4,5	4,4	3,9	3,3
– N_2O	4,7	4,0	4,0	4,1	4,2
– HFK og PFK	3,4	1,5	1,3	1,2	1,3
– SF_6	2,2	0,1	0,1	0,1	0,1

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.



Figur 7.19 Utslipp av klimagasser og utslippsmål i 2020. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter

[1] Inkluderer opptak av 3 mill. tonn CO_2 i norsk skog.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.

mill. tonn CO_2-ekvivalenter i forhold til forventede utslipp uten nye tiltak, inkludert muligheten til å regne inn noe av opptaket av CO_2 i norsk skog (3 mill. tonn CO_2 årlig). I klimaforliket mellom Regjeringen og opposisjonen fra januar 2008 ble intervallet fra klimameldingen endret til 15-17 mill. tonn CO_2-ekvivalenter, tilsvarende om lag 2/3 av samlet reduksjon. Endringen må ses i sammenheng med ytterligere utslippsreduserende tiltak.

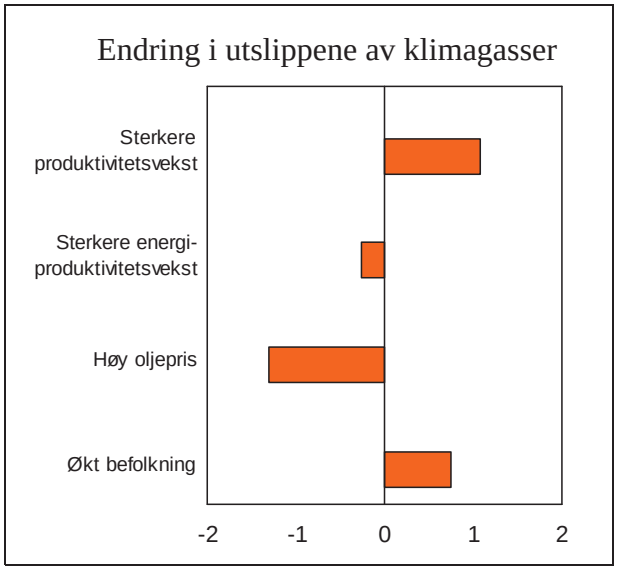
Framskrivingen i denne meldingen innebærer en nedjustering av utslippet i 2020 med vel 2 mill. tonn CO_2-ekvivalenter i forhold til tallgrunnlaget i klimameldingen, jf. figur 7.19. Utslippene er likevel høyere i 2020 enn de målene som Stortinget har fastsatt. Framskrivingene indikerer således et behov for ytterligere nasjonale tiltak i klimapolitikken.

Betydningen av alternative forutsetninger

Det er betydelig usikkerhet knyttet til langsiktige framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft. Dette skyldes flere forhold. Blant annet gir de makroøkonomiske modellene en forenklet beskrivelse av økonomien, selv om de er forholdsvis omfattende og basert på betydelig empirisk forskning. I tillegg er informasjonen om den løpende utviklingen ofte mangelfull, mens både utslippsregnskapet og nasjonalregnskapet er gjenstand for revisjoner. Startpunktet for framskrivingene, konjunkturutviklingen og de underliggende utviklingstrekkene kan dermed i ettertid vise seg å være forskjellige fra det som ble forutsatt. Uventede hendelser kan også inntreffe, herunder teknologiendringer som kan påvirke underliggende sammenhenger og utviklingstrekk i økonomien.

For å illustrere usikkerheten i framskrivingene på noe lengre sikt er det gjennomført beregninger der det er lagt til grunn alternative forutsetninger om utviklingen på ulike områder fram til 2020:

- *Sterkere produktivitetsvekst*. Økt produktivitet betyr en bedre utnyttelse av de innsatsfaktorer som inngår i produksjonsprosessene, herunder arbeidskraft, kapital og energi. I den grad det kreves mindre bruk av olje og andre fossile energikilder for å produsere samme mengde varer og tjenester, vil utslippene av klimagasser per produsert enhet reduseres. Dersom den økte produksjonsevnen tas ut i form av økt produksjon og bedre materiell velstand, og ikke mer fritid, vil utslippene av klimagasser likevel kunne øke. For å illustrere den samlede virkningen av økt produktivitet på utslippene av klimagasser er det gjennomført en beregning der produktivitetsveksten i fastlandsnæringene er oppjustert med ¼ prosentpoeng årlig for alle produksjonsfaktorer. Det er videre lagt til grunn samme arbeidsinnsats som i referanseberegningen. Med disse forutsetningene øker disponibel realinntekt per innbygger i 2020 med om lag 3 pst. utover referanseforløpet, mens de samlede klimagassutslippene i Norge øker med 1,1 mill. tonn CO_2-ekvivalenter, jf. figur 7.20.
- *Økt produktivitet i bruken av fossile brensler*. Mens det i beregningen ovenfor ble antatt økt produktivitet i bruken av alle innsatsfaktorer, forutsettes det i denne beregningen kun økt produktivitet i bruken av fossile brensler. Utslippene per produsert enhet reduseres like mye i de to skiftene. Økt produktivitet i bruken av fossile brensler har imidlertid begrenset virkning på samlet inntektsnivå og aktivitet. Med ¼ pst. høyere årlig produktivitetsvekst i bruken av fossile brensler reduseres de samlede klimagassutslippene i Norge i 2020 med 0,3 mill. tonn CO_2-ekvivalenter. Reduksjonen i de globale utslippene vil isolert sett kunne bli noe sterkere enn nedgangen i de norske utslippene, fordi markedsandelen for norsk eksport av energitunge produkter øker i modellberegningen som følge av bedret konkurranseevne.



Figur 7.20 Utslipp av klimagasser i 2020 ved ulike forutsetninger. Endring i forhold til referanseforløpet. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter

Kilde: Finansdepartementet.

– *Høye olje- og gasspriser.* Høyere olje- og gasspriser vil over tid stimulere til endringer i produksjonsmetoder og forbruksmønstre i retning av mindre bruk av olje og gass. I tillegg vil økte olje- og gasspriser gjøre det mer lønnsomt å bygge ut fornybar energi. Disse forholdene vil isolert sett trekke i retning av lavere utslipp. Høye olje- og gasspriser vil imidlertid også innebære en inntektsoverføring fra land som er nettoimportører av olje og gass, til land som er netto eksportører, samt stimulere til økte investeringer innenfor petroleumsvirksomheten. For Norge vil de økte petroleumsinntektene innebære økte import- og forbruksmuligheter, og mindre behov for eksportrettet industri. I virkningsberegningen er det forutsatt at den langsiktige oljeprisen øker fra 400 til 500 2009-kroner, mens prisen på gass prosentvis øker noe svakere. Under forutsetning av samme arbeidsinnsats som i referanseberegningen, samt at bruken av oljeintekter følger handlingsregelen og at aktiviteten i petroleumssektoren ikke endres, reduseres utslippene av klimagasser fra norsk territorium med 1,3 mill. tonn CO_2-ekvivalenter i 2020.
– *Økt befolkning.* Beregningsalternativet med høyere innvandring, jf. avsnitt 7.4, innebærer at befolkningen i 2020 blir om lag 150 000 personer større enn det som ligger inne i referanseforløpet. En større befolkning vil over tid gi sterkere vekst i både produksjon og forbruk, selv om veksten regnet per innbygger blir litt svakere enn i referanseberegningen. Utslippene av klimagasser i Norge øker med 0,7 mill. tonn CO_2-ekvivalenter i 2020. I beregningen er det lagt til grunn at den økte kraftetterspørselen dekkes gjennom import. Siden befolkningsøkningen skyldes økt arbeidsinnvandring, og dermed har sitt motstykke i en lavere befolkning i andre land, vil de globale utslippene isolert sett kunne påvirkes i mindre grad.

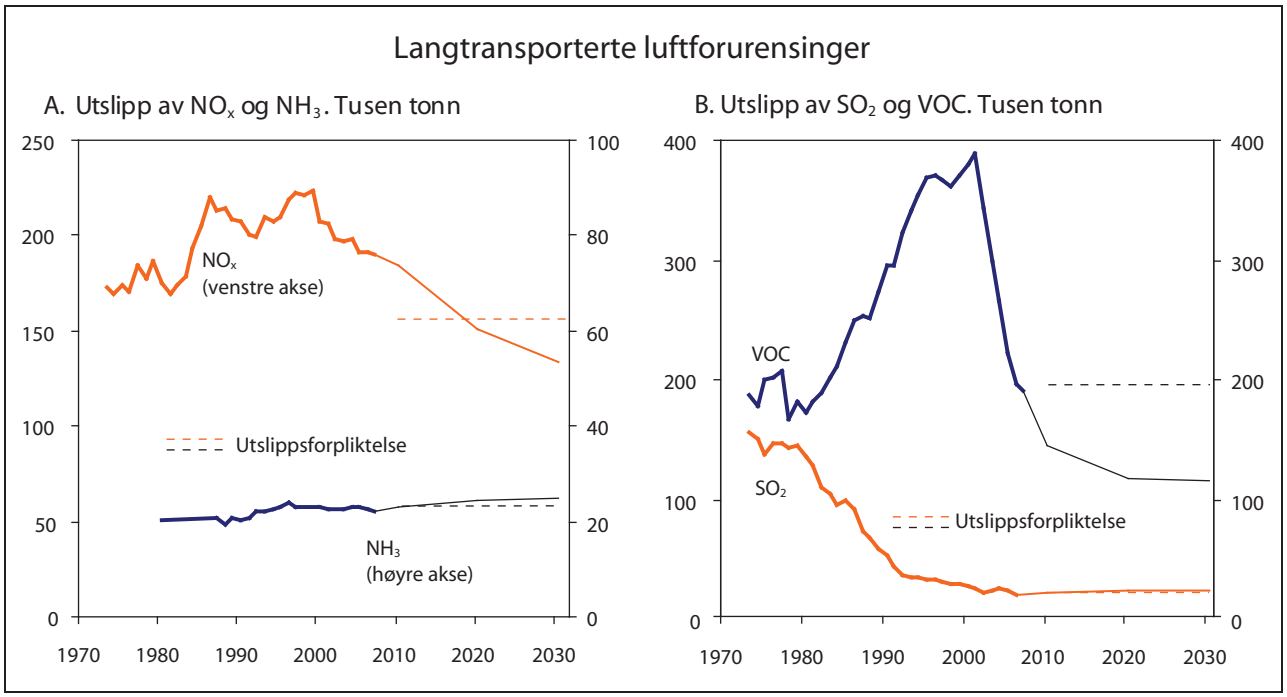
7.5.2 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger

Utslippene av de langtransporterte luftforurensingene er regulert under Gøteborgprotokollen, jf. boks 7.5. Med unntak av ammoniakk er utslippene redusert siden 1990, jf. figur 7.21.

Foreløpige tall fra utslippsregnskapet viser et samlet utslipp av *nitrogenoksider* (NO_X) i 2007 på 190 000 tonn. Siden 1990 har NO_X-utslippene falt med nærmere 9 pst. Utslippene av NO_X fra veitrafikk har blitt halvert siden 1990, og utgjorde i 2006 rundt 18 pst. av de samlede NO_X-utslippene. Nedgangen skyldes i hovedsak avgasskrav til nye bensinkjøretøy fra 1989. Utslippene knyttet til olje- og gassvirksomheten har økt med over 50 pst. siden 1990, og tilsvarte nærmere 30 pst. av de samlede NO_X-utslippene i 2006. Utslipp fra innenriks sjøfart og fiske utgjorde også nesten 30 pst. av de samlede NO_X-utslippene i 2006. Mens utslippene fra fiske har avtatt de siste årene bl.a. på grunn av strukturendringer i fiskeflåten, har utslippene fra innenriks sjøfart fortsatt å øke.

I framskrivingen avtar utslippene av NO_X til om lag 182 000 tonn i 2010, jf. tabell 7.8. Utslippene ventes å avta ytterligere fram mot 2030. Dette må ses i sammenheng med strengere avgasskrav til kjøretøy og en økende andel kjøretøy med katalysatorer. I tillegg ventes utslippene fra olje- og gassvirksomheten å avta markert som følge av lavere utvinning.

Sammenliknet med framskrivingen i Nasjonalbudsjettet 2007 er utslippet av NO_X i 2010 nedjustert med om lag 20 000 tonn. Nedjusteringen skyldes i hovedsak metodemessige endringer i regnskapet, bl.a. for beregning av utslipp fra fiske og fangst og petroleumsvirksomheten (fakling). Dette har gitt lavere utgangsnivå for framskrivingene. For å oppfylle forpliktelsen i Gøteborgprotokollen på maksimalt 156 000 tonn fra og med 2010 må NO_X-utslippene reduseres med 26 000 tonn. Det er da ikke tatt hensyn til virkninger av miljøavtalen som er inngått mellom staten og en rekke næ-



Figur 7.21 Utslipp av nitrogenoksider (NO_X), svoveldioksider (SO_2), ammoniakk (NH_3) og flyktige organiske forbindelser utenom metan (NMVOC). Utslippsforpliktelse under Gøteborgprotokollen fra og med 2010. Tusen tonn

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.

ringsorganisasjoner om reduksjon i NO_X-utslippene.

For å oppfylle Norges forpliktelser i henhold til Gøteborgprotokollen innførte Regjeringen en NO_X-avgift på 15 kroner per kg utslipp fra 1. januar 2007. Avgiften omfattet større fiskefartøy og andre skip, større motorer, fakler, kjeler og turbiner i industrien, på offshoreinstallasjoner og på landanlegg. Da Stortinget behandlet avgiften, ble det besluttet at virksomheter kunne få avgiftsfritak dersom de inngikk i en miljøavtale med staten om NO_X-reduserende tiltak med klart fastsatte mål. Avtalen mellom Miljøverndepartementet og en rekke næringsorganisasjoner skal bidra til å oppfylle Norges forpliktelse. Avgiftsfritaket gjelder i tre år (2008, 2009 og 2010), og reduksjonene skal være fullt ut gjennomført innen utgangen av 2011.

Utslippene av *flyktige organiske forbindelser utenom metan* (NMVOC) var ifølge foreløpige tall fra utslippsregnskapet på 191 000 tonn i 2007. Utslippene var dermed for første gang under Gøteborgprotokollens krav på 195 000 tonn. Utslippene i 2007 var vel 35 pst. lavere enn i 1990 og utgjorde mindre enn halvparten av utslippene i toppåret 2001. Det er først og fremst reduserte utslipp fra lasting og lagring av råolje på sokkelen som har ført til nedgangen i utslippene av NMVOC de siste årene. Utslipp av NMVOC fra veitrafikk er redusert med nærmere 70 pst. siden 1990. Reduksjonen har vært jevn i hele perioden og må først og fremst ses i sammenheng med avgasskravene som ble innført for bensinbiler i 1989.

Utslippene av NMVOC avtar i framskrivingene til rundt 150 000 tonn i 2010, som er 45 000 tonn lavere enn forpliktelsen i Gøteborgprotokollen. Nedgangen i utslippene til 2010 skyldes i all hovedsak innførte utslippskrav for lagring og lasting av olje og kondensat offshore. Det pågår nå et arbeid med å forbedre metodene i utslippsregnskapet for å beregne prosessutslipp knyttet til bruk og produksjon av løsemidler. Dette arbeidet vil trolig resultere i en oppjustering av NMVOC-utslippene i regnskapet, og dermed også ha betydning for framskrivingene. Inkludering av nye kilder til NMVOC-utslipp fra bl.a. landbruk vil kunne trekke i samme retning.

Utslippene av NMVOC ventes å avta ytterligere fram mot 2030, bl.a. som følge av lavere aktivitet innenfor olje- og gassutvinning. For andre sektorer ventes det derimot en viss vekst i utslippene som følge av økt økonomisk aktivitet.

Utslippene av *svoveldioksid* (SO_2) er mer enn halvert siden 1990. Foreløpige tall viser at SO_2-utslippene i 2007 var på 19 700 tonn. Utslippene av

Boks 7.5 Langtransportert luftforurensing

Langtransporterte luftforurensinger er et samlebegrep for forurensinger hvor hovedtransporten skjer via atmosfæren (luft og nedbør), og der utslippene transporteres over landegrenser. For eksempel skyldes 90 pst. av den sure nedbøren i Norge utslipp fra andre land i Europa. Langtransporterte luftforurensninger omfatter gasser som danner bakkenært ozon og sur nedbør, partikler (svevestøv) og miljøgifter som tungmetaller og persistente organiske forurensinger (POPs).

Gøteborgprotokollen er foreløpig siste protokoll under konvensjonen om langtransporterte grenseoverskridende luftforurensinger av 1979. Protokollen trådde i kraft 17. mai 2005 og er ratifisert av de fleste europeiske land, samt USA. Avtalen fastsetter utslippstak for det enkelte land fra og med 2010 for nitrogenoksider (NO_X), svoveldioksid (SO_2), flyktige organiske forbindelser utenom metan (NMVOC) og ammoniakk (NH_3). Fordelingsbyrden mellom land i Gøteborgprotokollen ble forhandlet fram med utgangspunkt i prinsippet om at en gitt miljøforbedring skal nås til lavest mulig kostnad. I desember 2007 ble det vedtatt å starte opp forhandlinger om revisjon av Gøteborgprotokollen, og det pågår nå arbeid med det faglige grunnlaget for revisjonen. En ny avtale skal etter planen foreligge i løpet av 2010.

De tre største utslippskildene for NO_X i Norge er innenriks sjøfart og fiske, olje- og gassvirksomhet og veitrafikk. Til sammen står disse tre kildene for mer enn tre fjerdedeler av utslippene fra norsk territorium. De øvrige utslippene skyldes i hovedsak bruk av olje til oppvarming i bygg, luftfart, bruk av motorredskaper og prosessindustrien.

SO_2 dannes ved forbrenning av energivarer og råvarer som inneholder svovel, i hovedsak kull, koks og olje. De største utslippene av SO_2 er fra produksjon av metaller og sement, kjemisk produksjon, stasjonær forbrenning og skipfart. De største kildene til utslipp av NMVOC i Norge er olje- og gassvirksomheten og veitrafikk. Utslippene av NH_3 stammer i hovedsak fra landbruket.

SO_2 var dermed klart lavere enn kravet i Gøteborgprotokollen på maksimalt 22 000 tonn per år fra og med 2010.

I framskrivingene øker SO_2-utslippene til i underkant av 23 000 tonn i 2010. Virkninger av intensjonsavtalen mellom myndighetene og Norsk Industri om reduksjon i svovelutslippene er imidlertid ikke innarbeidet i disse framskrivingene. Gjennomføringen av nye utslippskrav i industrien som følge av denne avtalen ventes å bidra til at Norge overholder forpliktelsen i Gøteborgprotokollen.

Framskrivingen antyder at det uten ytterligere tiltak vil være en svak vekst i SO_2-utslippene etter 2010. Selv om industrien kun innfrir minimumsforpliktelsen i intensjonsavtalen, innebærer framskrivingen at utslippene likevel vil holde seg under kravet i Gøteborgprotokollen fram mot 2030.

Utslippene av *ammoniakk* (NH_3) lå i 2007 på 22 300 tonn, rundt 9 pst. høyere enn i 1990. Utslippene av NH_3 har vært forholdsvis stabile de siste ti årene, og ligger nå lavere enn forpliktelsen i Gø-

Tabell 7.8 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. Tusen tonn

	1990	2006	2007	2010	2020	2030
NO_X[1]	207,7	190,8	189,6	182,1	154,0	137,4
SO_2[2]	52,4	20,9	19,7	22,6	23,0	24,1
NMVOC	295,3	196,1	191,4	151,1	135,7	132,5
NH_3	20,4	22,6	22,3	22,8	23,0	23,9

1 Virkninger av miljøavtalen om reduksjon av NO_X-utslipp mellom Den norske Stat og 14 næringsorganisasjoner er ikke innarbeidet i framskrivingene.
2 Virkninger av intensjonsavtalen mellom myndighetene og Norsk industri om reduksjon i svovelutslippene er ikke innarbeidet i framskrivingene.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Finansdepartementet.

teborgprotokollen på 23 000 tonn. Prosessutslipp fra landbruk utgjorde nærmere 90 pst. av utslippene av ammoniakk i 2006. I tillegg er det mindre utslipp fra veitrafikk og industri, herunder utslipp fra produksjon av mineralgjødsel.

Framskrivingene er basert på en videreføring av dagens rammebetingelser for landbruket, inkludert et sterkt importvern for innenlandske landbruksprodukter. Framskrivingen bygger videre på SSBs middelalternativ for befolkningsutvikling. Dette gir en jevn økning i jordbruksproduksjonen, som igjen bidrar til å øke de samlede NH_3-utslippene fram mot 2030.

8 Ressursutnyttelse, stabilitet og omstillinger

8.1 Stabilitet, omstillinger og vekst

Over tid avhenger utviklingen i den økonomiske velferden av teknologisk framgang og tilgangen på og anvendelsen av produksjonsressurser. I denne meldingen er det gjengitt langsiktige beregninger som indikerer at inntekt og forbruk per innbygger vil øke betydelig fram mot midten av dette århundret, selv om aldringen av befolkningen isolert sett bidrar til å dempe veksten i forhold til utviklingen de siste 50 årene.

Erfaringsmessig utvikler imidlertid ikke verdiskapingen seg jevnt over tid, og ressursutnyttelsen endres over konjunkturene. Slike svingninger kan gi redusert velferd, først og fremst fordi arbeidsledighet innebærer at økonomiens produksjonspotensial ikke utnyttes fullt ut. Husholdninger som rammes av arbeidsledighet taper inntekter på kort sikt og kan også få sitt framtidige inntektspotensial redusert. Videre kan variasjoner i aktivitet og inflasjon øke usikkerheten om framtidige inntekter og konsummuligheter. I tillegg til å være en ulempe i seg selv, kan slik usikkerhet gi lavere investeringer, og dermed svekke økonomiens evne til å skape verdier over tid. Dette kapitlet går nærmere inn på årsaker til og kostnader ved konjunktursvingninger med støtte i erfaringer både fra Norge og andre land.

Økonomiens evne til omstilling har stor betydning for hvor lett ressurser kanaliseres dit hvor de kaster mest av seg og for hvor raskt ressurser som blir ledige fanges opp i annen virksomhet. God omstillingsevne er svært viktig for å redusere kostnadene knyttet til økonomiske svingninger. Sterk produktivitetsvekst og et høyt produktivitetsnivå i fastlandsøkonomien, samt høy yrkesdeltakelse, tyder på at norsk økonomi har lykkes med å styre ressursene til de næringene der de kaster mest av seg. En politikk som tillater omstillinger, er viktig også for det langsiktige produksjonspotensialet i økonomien. God omstillingsevne kan avlaste stabiliseringspolitikken. Det er derfor av stor betydning at også politikken på andre områder bidrar til å opprettholde eller øke økonomiens omstillingsevne og fleksibilitet.

Den økonomiske politikken kan også bidra til en stabil utvikling ved å påvirke samlet etterspørsel, både gjennom å la de såkalte automatiske stabilisatorene få lov til å virke og gjennom aktive tiltak. Studier fra bl.a. OECD viser at det er en positiv sammenheng mellom et godt stabiliseringspolitisk rammeverk og høy økonomisk vekst. Ved midlertidige endringer i etterspørselen er velfungerende arbeidsmarkeder, produktmarkeder, kreditt- og kapitalmarkeder samt finanspolitikk og pengepolitikk viktige «støtdempere» for å dempe utslagene i den samlede ressursutnyttelsen i økonomien.

Dette kapitlet ser nærmere på erfaringene med rammeverket for den økonomiske politikken i Norge. Det er viktig at de ulike delene av den økonomiske politikken spiller på lag. Dette ble understreket i St.meld. nr. 29 (2000-2001), som trakk opp retningslinjer for finans- og pengepolitikken. Sammen med retningslinjene for plassering av Statens pensjonsfond – Utland ivaretar dette rammeverket de særlige stabiliseringspolitiske utfordringene som knytter seg til olje- og gassvirksomheten. Mange land som er rike på naturressurser har over tid opplevd lav økonomisk vekst, jf. omtale i kapittel 4. Norges erfaringer antyder at velfungerende institusjoner og et godt stabiliseringspolitisk rammeverk er et solid utgangspunkt for ikke å havne i en slik situasjon.

8.2 Konjunktursvingninger

Endringer i den samlede etterspørselen gir opphav til variasjoner i ressursutnyttelsen over tid, jf. boks 8.1. For eksempel vil husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester avhenge av hvordan de til enhver tid avveier sparing mot konsum og arbeid mot fritid. Også svingninger i bedriftenes investeringer eller i offentlig etterspørsel påvirker aktivitetsnivået i økonomien.

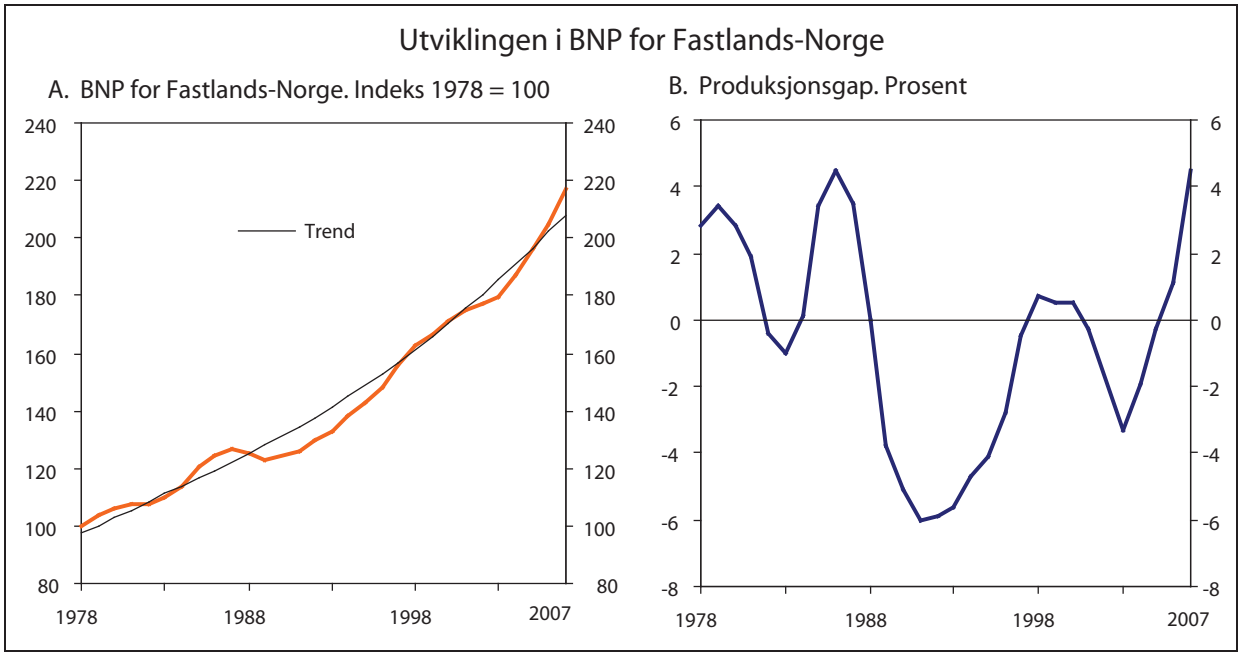
Konjunktursvingninger kan også ha sitt opphav i utenlandske forhold. Norske bedrifter produserer en rekke varer og tjenester som omsettes på verdensmarkedet. Som en liten, åpen økonomi er Norge i betydelig grad påvirket av endringer i

Boks 8.1 Produksjonsgap

Økonomiens underliggende vekstevne – eller utviklingen i den underliggende produksjonskapasiteten – bestemmes av produktivitetsutviklingen og tilgangen på arbeidskraft, jf. kapittel 4. Når økonomien utvikler seg i takt med den underliggende produksjonskapasiteten, sier en at økonomien vokser langs trend. Svingninger i etterspørselen kan føre til varierende ressursutnyttelse over tid, og dermed til at faktisk sysselsetting og produksjon i perioder avviker fra den underliggende kapasiteten. Trendveksten endres imidlertid også over tid, bl.a. som følge av variasjoner i den underliggende produktivitetsveksten, arbeidsinnvandring og demografiske forhold. Konjunktursvingninger kan illustreres ved å vise hvor mye bruttonasjonalproduktet avviker fra en beregnet trend på ulike tidspunkt. Avvik fra trend betegnes gjerne som et produksjonsgap. Lav- og høykonjunktur betraktes da som perioder hvor bruttonasjonalproduktet ligger henholdsvis under og over trend. Økonomien befinner seg i en konjunkturoppgang i periodene mellom en bunn og en topp i produksjonsgapet, mens periodene mellom en topp og en bunn karakteriseres som konjunkturnedgang.

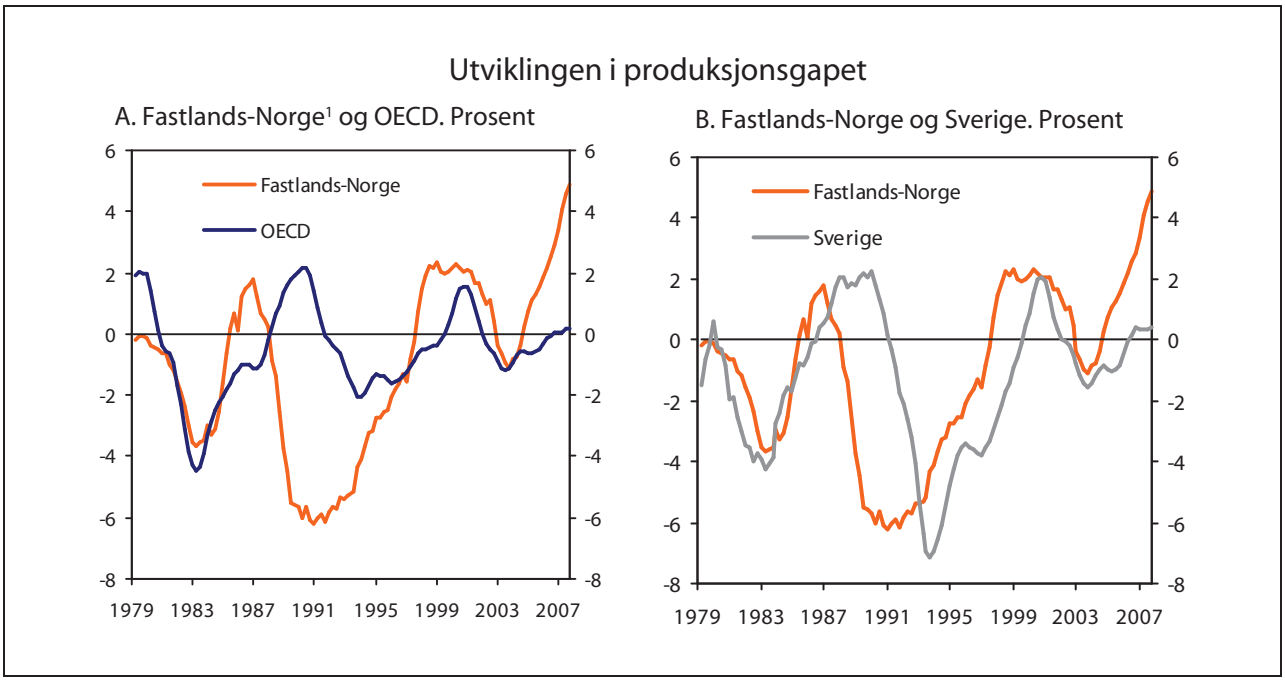
Beregninger av produksjonsgap krever at en anslår utviklingen i den potensielle produksjonen i økonomien (trendveksten). Erfaringsmessig ser det ut til at den økonomiske veksten over tid følger en underliggende bane som er vesentlig jevnere enn den faktiske utviklingen, og at den faktiske utviklingen beveger seg i sykler rundt denne banen. Den underliggende veksten kan imidlertid ikke observeres direkte, og det er usikkert hvilke endringer i den økonomiske aktiviteten som skyldes henholdsvis strukturelle og konjunkturelle forhold. Det er dermed heller ikke trivielt å bestemme et produksjonsgap, og ulike institusjoner publiserer produksjonsgap som kan gi litt ulike beskrivelser av konjunkturforløpet.

Det er utviklet en rekke metoder for å estimere den uobserverbare underliggende veksten i økonomiske variable. I dette kapittelet presenteres produksjonsgap som er beregnet av Finansdepartementet og OECD. Finansdepartementets produksjonsgap er beregnet ved hjelp av et såkalt Hodrick-Prescott filter.



Figur 8.1 Trend og faktisk utvikling i BNP for Fastlands-Norge og utviklingen i produksjonsgapet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 8.2 Utviklingen i produksjonsgapet. Fastlands-Norge, OECD-området og Sverige. Fire kvartalers glidende gjennomsnitt

[1] OECDs anslag for utviklingen i produksjonsgapet for fastlandsøkonomien avviker noe fra Finansdepatementets anslag, særlig for perioden midt på 1980-tallet. Dette må ses i sammenheng med at Finansdepartementet bruker årstall, og med noen andre metode forskjeller, jf. boks 8.1.

Kilde: OECD – Economic Outlook 82.

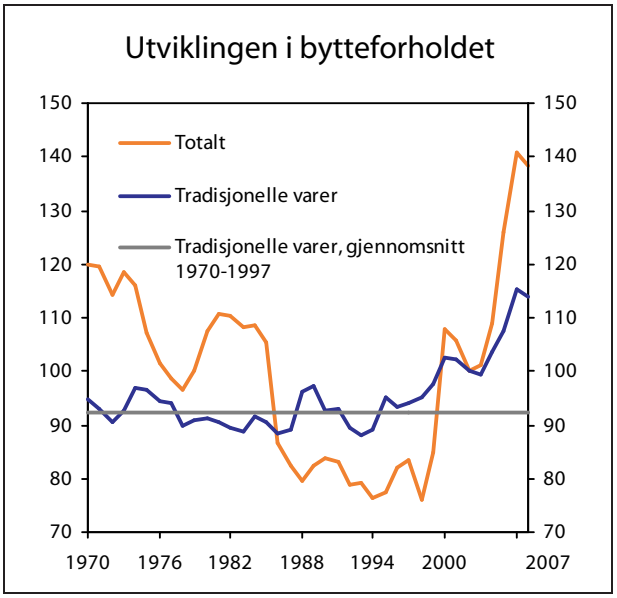
etterspørsel og priser internasjonalt og av utviklingen i internasjonale finansmarkeder. Det er derfor ikke overraskende at den norske konjunkturutviklingen har klare fellestrekk med konjunkturutviklingen i utlandet.

I figur 8.2A er konjunkturutviklingen illustrert ved produksjonsgapet for Fastlands-Norge og OECD-området fra slutten av 1970-tallet og fram til i dag. Konjunkturforløpet i Norge har vært preget av større svingninger enn konjunkturforløpet i OECD-landene samlet i perioden. Også når en ser bort fra virkningen av avviklingen av kredittreguleringene på 1980-tallet, jf. nedenfor, er det naturlig at konjunkturene i et lite land som Norge svinger mer enn i store økonomiske områder som OECD-området, USA eller euroområdet. Dersom en i stedet sammenlikner med Sverige, som er mer lik Norge i størrelse og åpenhet for handel, er konjunkturforløpet mer sammenfallende og størrelsene på svingningene mer like, jf. figur 8.2B.

Figur 8.2 viser også at perioder med tiltakende ressursutnyttelse i norsk økonomi i store deler av perioden faller sammen med en tilsvarende utvikling som i gjennomsnittet av OECD-land. På samme måte ser perioder med avtakende ressursutnyttelse ut til å være noenlunde sammenfallende i tid. Dette skyldes bl.a. at etterspørselen etter norske varer og tjenester på verdensmarkedet avhenger av utviklingen i internasjonal økonomi. Ulikheter i næringsstruktur, i befolkningens spareatferd og i innrettingen av den økonomiske politikken kan imidlertid bidra til at land til tider kan befinne seg i forskjellige konjunkturfaser. Også den underliggende økonomiske veksten kan variere betydelig mellom land, jf. kapittel 4.

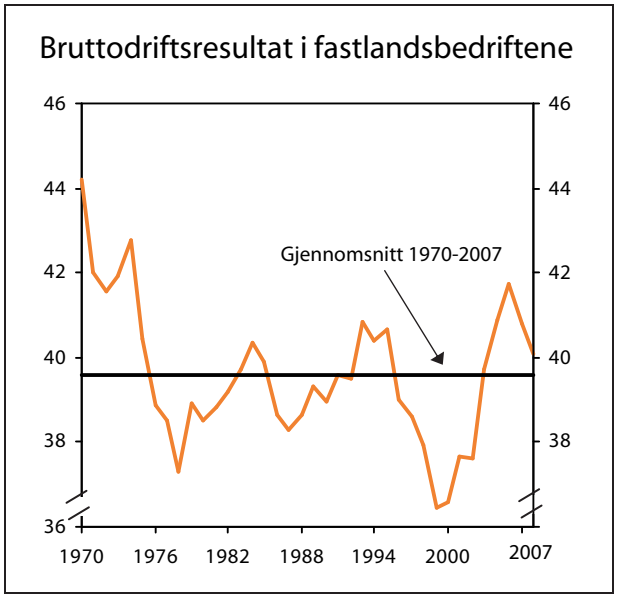
Særlig årene mellom midten av 1980-tallet og midten av 1990-tallet skiller seg ut som en periode der norsk økonomi fulgte et annet konjunkturforløp enn mange andre OECD-land. Mot slutten av 1980-tallet var flere av OECD-landene inne i en sterk konjunkturoppgang. Samtidig gikk norsk fastlandsøkonomi inn i det kraftigste konjunkturtilbakeslaget siden annen verdenskrig. Den særnorske konjunkturutviklingen i denne perioden må bl.a. ses i sammenheng med avviklingen av omfattende direkte regulering av kredittmarkedet tidlig på 1980-tallet og med fallet i oljeprisen i 1985/86.

Den direkte utlånsreguleringen i det norske kredittmarkedet ble opphevet fra januar 1984. Samtidig var realrenten etter skatt svært lav. Dette bidro til en sterk økning i det lånefinansierte



Figur 8.3 Utviklingen i bytteforholdet overfor utlandet. Indeks 2002=100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 8.4 Brutto driftsresultat i fastlands-bedriftene

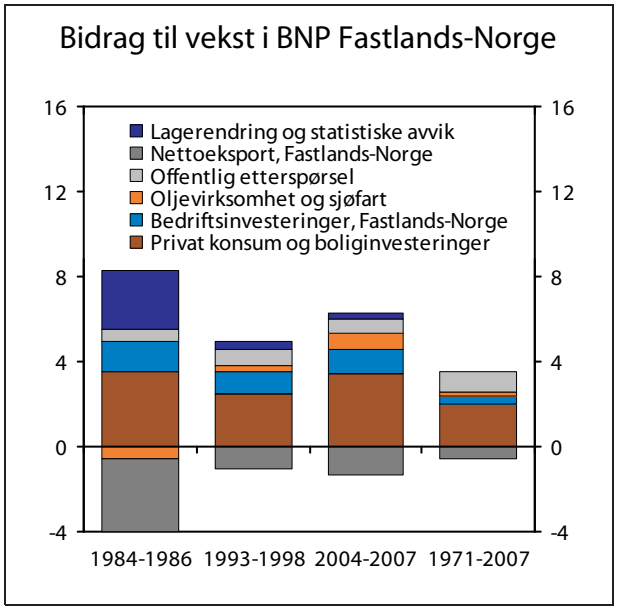
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

private forbruket og investeringene i Norge, og til et kraftig fall i husholdningenes sparerate. Ubalansene gav etter hvert et betydelig behov for gjeldskonsolidering i husholdningssektoren. Dette behovet ble forsterket av at renten måtte holdes høy for å få bukt med devalueringsforventninger og høy prisstigning. Husholdningenes etterspørsel falt markert mot slutten av 1980-tallet. Sammen med lavere impulser fra oljeinvesteringene, bidro nedgangen i husholdningenes etterspørsel til at norsk økonomi gikk inn i en kraftig nedgangskonjunktur. Industriens kostnadsmessige konkurranseevne bedret seg markert i perioden 1988-1994. Da veksten i internasjonal økonomi tok seg opp igjen i 1993, bidro en sterk vekst i den tradisjonelle vareeksporten betydelig til oppgangskonjunkturen i norsk økonomi som startet i 1992/1993 og varte til slutten av 1990-tallet. Husholdningenes finansielle stilling bedret seg gjennom gjeldskonsolideringen på slutten av 1980-tallet. Sammen med en betydelig nedgang i renten fra starten av 1993 førte dette til høy vekst også i privat konsum. Den langvarige vekstperioden bidro til at ledigheten kom ned på et lavt nivå og til at lønnsveksten skjøt fart.

I kjølvannet av Asia-krisen i 1997/1998 avtok oljeprisen markert. Dette bidro til en klar nedgang i oljeinvesteringene og en avdemping av veksten i fastlandsøkonomien. Samtidig gjorde flere år med særnorsk høy lønnsvekst de konkurranseutsatte næringene sårbare. Når en høy og økende rentedifferanse mot utlandet ble fulgt av en markert styrking av kronen i 2001/2002, ble denne sårbarheten synliggjort. Aktiviteten i de eksportrettede næringene avtok klart, og etter hvert gikk norsk økonomi inn i en kortvarig lavkonjunktur. Som tilsvar på svekkede vekstutsikter ble styringsrenten etter hvert satt markert ned. Sammen med et kraftig oppsving i etterspørselen etter norske eksportprodukter og en bedring i bytteforholdet overfor utlandet la dette grunnlaget for oppgangskonjunkturen som fulgte.

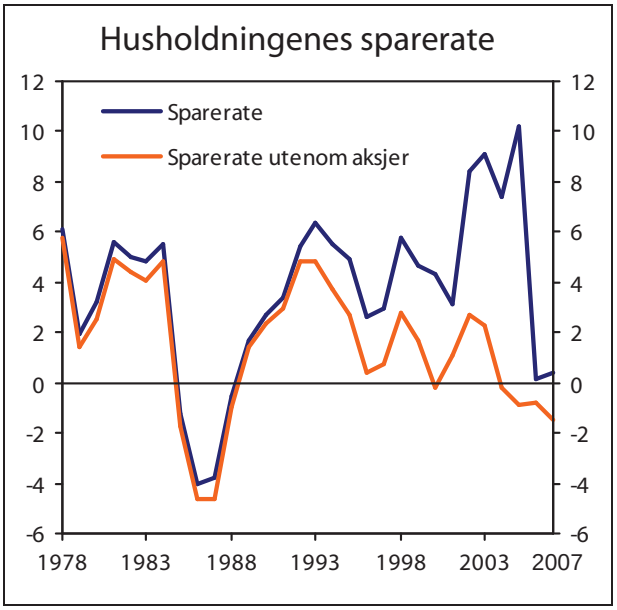
Konjunkturutviklingen de siste årene

Fra 2003 til 2007 økte aktiviteten i Fastlands-Norge med hele 5 pst. per år i gjennomsnitt. Vi må helt tilbake til 1950-tallet for å finne en fireårsperiode med sterkere oppgang i økonomien. Den sterke veksten i norsk økonomi de siste årene må bl.a. ses i sammenheng med at norsk økonomi høstet betydelige gevinster av den nye runden med økt integrasjon i verdensøkonomien som skjøt fart etter Kinas inntreden i WTO i 2001. Høy vekst i etterspørselen ga økte priser på råolje og andre viktige norske eksportprodukter slik som metaller. Samtidig bidro en vridning i importen fra våre tradisjonelle handelspartnere over mot Kina og andre lavkostland til lavere prisvekst på importerte innsatsfaktorer og fall i prisene på flere konsumvarer. Norges bytteforhold overfor utlandet, dvs. forholdet mellom eksport- og import-



Figur 8.5 Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 8.6 Husholdningenes sparing. Prosent av disponibel inntekt

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

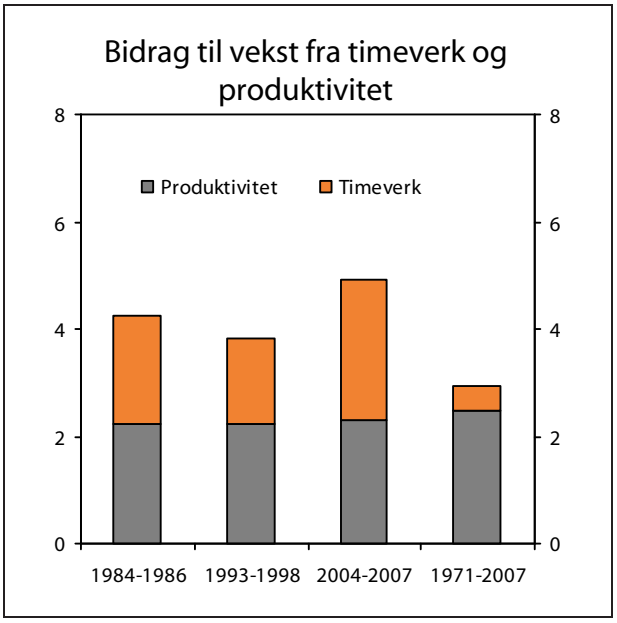
priser, bedret seg med 36 pst. fra 2003 til 2007. For tradisjonelle varer bedret bytteforholdet seg med knapt 14 pst. i samme periode, jf. figur 8.3. På denne måten ble utviklingen i fastlandsøkonomien påvirket av utviklingen internasjonalt gjennom andre kanaler enn i oppgangskonjunkturene på 1980-tallet og 1990-tallet. Også i disse oppgangene var imidlertid sterk vekst i internasjonal økonomi en viktig drivkraft.

Utviklingen i eksport- og importprisene ga i årene 2003-2007 et grunnlag for sterk vekst i kjøpekraften til arbeidstakere, samtidig som lønnsomheten i store deler av næringslivet var svært god, jf. figur 8.4. Sammen med tiltakende kapasitetsutnyttelse bidro den høye lønnsomheten til sterk vekst i realinvesteringene i fastlandsbedriftene. Stigende oljepris medvirket også til en markert vekst i oljeinvesteringene gjennom oppgangsperioden. Samlet sett var vekstbidraget fra investeringene noe høyere enn under oppgangskonjunkturene på 1980- og 1990-tallet. Sammenliknet med oppgangen på 1980-tallet var det særlig bidraget fra oljeinvesteringene som var høyere, mens bidragene fra investeringene i både fastlandsbedriftene og i oljesektoren var høyere enn under oppgangskonjunkturen på 1990-tallet, jf. figur 8.5.

Lav prisvekst og lave renter internasjonalt var en medvirkende grunn til at Norges Bank satte styringsrenten ned fra 7 pst. i 3. kvartal 2002 til 1¾ pst. i mars 2004. Sammen med sterk reallønnsvekst bidro de lave rentene til den kraftige veksten i husholdningenes etterspørsel i denne oppgangskonjunkturen. I likhet med utviklingen på 1980-tallet økte husholdningenes forbruk i denne oppgangsperioden mer enn deres inntekter, og husholdningenes sparing kom ned på et svært lavt nivå. Husholdningenes samlede finansielle stilling er imidlertid klart bedre nå enn på midten av 1980-tallet.

Den siste oppgangsperioden i norsk økonomi har både vært sterk og langvarig. Økonomisk vekst forutsetter økt arbeidsinnsats og/eller mer effektiv bruk av arbeidskraften. Når bedrifter møter høyere etterspørsel vil det typisk ta noe tid før de tilpasser sin etterspørsel etter arbeidskraft. Det oppstår dermed konjunkturelle mønstre i produktivitetsutvikling og i utførte timeverk. Produktivitetsveksten tiltar gjerne i begynnelsen av en oppgangskonjunktur, og avtar ofte når økonomien nærmer seg en konjunkturtopp. Dette var også tilfellet i den siste oppgangskonjunkturen. I 2004 og 2005 bidro økt produktivitet betydelig til den økte verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Deretter avtok produktivitetsveksten, mens en svært sterk vekst i timeverksinnsatsen bidro til at veksten i BNP for Fastlands-Norge tiltok ytterligere i 2006 og 2007.

Mens produktivitetsveksten i perioden 2004-2007 var om lag på linje med gjennomsnittet for de siste 35 årene, økte utførte timeverk langt sterkere, jf. figur 8.7. Også sammenliknet med de to



Figur 8.7 Vekst i BNP for Fastlands-Norge dekomponert i bidrag fra timeverk og produktivitet. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

foregående oppgangskonjunkturene er det særlig veksten i utførte timeverk som skiller den siste oppgangsperioden fra de øvrige. Den høye veksten ble muliggjort både av økt yrkesdeltakelse i den norske befolkningen og av en betydelig arbeidsinnvandring fra de nye EØS-landene. I perioden fra 4. kvartal 2003 til 4. kvartal 2007 økte sysselsettingen med nær 260 000 personer ifølge det kvartalsvise nasjonalregnskapet. Registerbasert sysselsettingsstatistikk kan tyde på at om lag en tredel av denne økningen kan tilskrives arbeidsinnvandring, mens om lag halvparten av økningen kan tilskrives økt yrkesdeltaking blant nordmenn. Videre kan om lag en sjettedel av økningen i sysselsettingen i denne perioden tilskrives redusert arbeidsledighet. Samlet sett har arbeidstilbudet vist seg overraskende fleksibelt i denne oppgangskonjunkturen.

Kostnader ved konjunktursvingninger

Erfaringsmessig kan sterke konjunktursvingninger gi store samfunnsmessige kostnader knyttet til underutnyttelse av ressurser. Studier viser at de som har sin inntreden i arbeidsmarkedet i en lavkonjunktur også har dårligere sysselsettingsutsikter på lengre sikt enn de som har sin inntreden i en høykonjunktur. En studie av det norske arbeidsmarkedet finner en sammenheng mellom situasjonen i arbeidsmarkedet som tenåring og sannsynligheten for arbeidsledighet på et senere tidspunkt.[1] Alt annet likt, viser studien at dersom en lavkonjunktur inntreffer når man er i ungdomsårene, vil sannsynligheten for å bli arbeidsledig som voksen øke med inntil 1-2 prosentpoeng. Situasjonen i arbeidsmarkedet vil også kunne ha betydning for avgang til uføretrygd. Erfaringsmessig er det vanskelig å få personer på uføretrygd tilbake i arbeidslivet, jf. avsnitt 8.4 og kapittel 5.

Ved å rette den økonomiske politikken inn mot å jevne ut store svingninger i ressursutnyttelsen, kan en redusere utstøting fra arbeidsmarkedet. Stabiliseringspolitikken omtales nærmere i avsnitt 8.5. Videre vil en økonomisk politikk som legger til rette for en omstillingsdyktig økonomi være viktig for økonomiens evne til å generere inntekt over tid, og for at arbeidstakere raskt kommer tilbake i arbeid når de blir ledige. Å sikre en omstillingsdyktig økonomi er derfor viktig for å begrense kostnadene ved konjunktursvingninger.

8.3 Utfordringer knyttet til den økonomiske utviklingen på mellomlang sikt

Etter å ha passert konjunkturtoppen rundt årsskiftet 2007/2008, avtok veksten i norsk økonomi betydelig gjennom 2008. Høyere rente har bidratt til nedgang i boliginvesteringene og til markert lavere vekst i privat konsum. I tillegg har veksten i industriproduksjonen og i investeringene i fastlandsbedriftene avtatt, samtidig som lavere vekst i internasjonal økonomi har bidratt til svakere utvikling i eksporten av tradisjonelle varer. Denne utviklingen reflekteres også i arbeidsmarkedet.

Avdempingen i norsk økonomi forsterkes av uroen i internasjonale finansmarkeder. Bakgrunnen for uroen er nærmere omtalt i kapittel 2. Uroen, som begynte sommeren 2007, eskalerte i andre halvdel av september 2008 etter at den amerikanske investeringsbanken Lehman Brothers måtte innstille sin virksomhet. Opphøret innebar at banker over hele verden ble enda mer tilbakeholdne med å låne hverandre penger, og påslagene i penge- og kredittmarkedene økte ytterligere fra allerede høye nivåer. Også i Norge har det vært uvanlig høye risikopåslag i både penge- og

[1] Raaum, O. og K. Røed, (2006): Do Business Cycle Conditions at the Time of Labour Market Entry Affect Future Employment Prospects?, *The Review of Economics and Statistics*, 88(2) May, 193-210.

obligasjonsmarkedene, og det er blitt vanskeligere for bankene å skaffe ny finansiering.

Finansuroen har også ført til en mer markert demping av veksten i internasjonal økonomi, og usikkerheten knyttet til utviklingen framover har økt betydelig. Dette har bidratt til at prisen på olje og andre råvarer har falt de siste månedene. Mot slutten av november 2008 var oljeprisen under 50 USD per fat, mot 145 USD per fat tidlig i juli 2008, da prisen var på sitt høyeste. Prisene på aluminium, nikkel, sink og stål har falt med mer enn 40 pst. fra sine toppnivåer. I likhet med i andre land har aksjekursene på Oslo Børs falt klart, og Hovedindeksen er mer enn halvert siden årsskiftet 2007/2008. Dette har redusert aksjeformuene til norske bedrifter og husholdninger. Videre har kronen svekket seg markert som følge av finansuroen.

De langsiktige framskrivingene i denne meldingen er utarbeidet med utgangspunkt i de mellomlangsiktige anslagene i Nasjonalbudsjettet 2009. I Nasjonalbudsjettet ble det lagt til grunn en moderat avdemping i norsk økonomi, der kapasitetsutnyttingen nærmet seg et normalnivå og lønns- og kostnadsveksten avtok. Utviklingen den siste tiden tilsier at veksten i norsk økonomi vil falle klart raskere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2009, og det kan ikke utelukkes at kapasitetsutnyttingen i en periode blir liggende under sitt normalnivå. Det er imidlertid liten grunn til å tro at finansuroen vil ha vesentlige følger for den teknologiske utviklingen eller den underliggende økonomiske veksten på lang sikt.

Til tross for at myndighetene i mange land har møtt finansuroen med rask og resolutt respons, knytter det seg uvanlig stor usikkerhet til utviklingen på mellomlang sikt. Utviklingen gjennom de nærmeste årene vil avhenge av hvor langvarig og sterk finansuroen blir.

Økte finansieringskostnader og lavere kredittilgang

En viktig umiddelbar følge av finansuroen er at finansiering har blitt vanskeligere tilgjengelig også for norske banker, ettersom de henter inn en betydelig del av sin markedsfinansiering fra utlandet. Den vanskelige finansieringssituasjonen har i sin tur påvirket bankenes mulighet til å gi lån til husholdninger og bedrifter, og bidratt til at bankene har redusert omfanget av nye utlån bl.a. gjennom å øke kravene til sikkerhetsstillelse. Ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse har bankene strammet kraftig inn på sin utlånspraksis overfor husholdninger og foretak de siste kvartalene. I tillegg har det blitt vanskeligere for foretakene å reise kapital ved å utstede obligasjoner eller emittere aksjer.

Redusert tilgang på ny kreditt vil i første omgang trekke ned bedriftsinvesteringene og husholdningenes boliginvesteringer, og det kan også forsterke nedgangen i boligprisene. Lavere aktivitet i bygg og investeringsrelaterte næringer trekker i retning av svakere vekst i husholdningenes inntekter, som igjen gir lavere vekst i etterspørselen fra husholdningssektoren. Hvor sterkt disse effektene samlet sett vil kunne påvirke norsk økonomi, avhenger av hvor mye bankene strammer inn på sin utlånspraksis og hvor langvarige innstrammingene blir.

Formuesfall kan gi lavere etterspørsel

Verdien av aksjer og obligasjoner har falt betydelig både i USA og i andre land. Norge hadde finansielle fordringer overfor utlandet på knapt 5 600 mrd. kroner ved utgangen av 2007. Husholdningene og foretakssektoren stod for drøyt 2 400 mrd. kroner av dette, mens offentlig forvaltning stod for det resterende. I tillegg hadde norske husholdninger drøyt 400 mrd. kroner i norske aksjer og verdipapirfondsandeler. Nedgangen i verdiene på aksjer, obligasjoner og andre verdipapirer representerer således et betydelig formuestap for både husholdninger og bedrifter i Norge. Lavere formue reduserer aktørenes framtidige forbruksmuligheter. Selv om aktører som investerer i slike papirer normalt tar høyde for at verdiene kan variere betydelig på kort sikt, kan verdifallet slå negativt ut i etterspørselen fra husholdninger og bedrifter.

Videre kan nedgang i boligprisene redusere husholdningenes boligformue. Selv om dette ikke reduserer husholdningenes framtidige forbruksmuligheter på samme måte som ved en nedgang i finansformuen, kan det bidra til lavere etterspørsel fra husholdningene. Dette skyldes bl.a. at lavere boligformue reduserer husholdningenes pantesikkerhet, og derigjennom kan redusere deres muligheter til å ta opp lån til andre formål.

Økt usikkerhet om framtidsutsiktene

Beslutninger om investeringer og forbruk i bedrifter og husholdninger påvirkes av forventninger om framtidig inntektsutvikling. Ulike forventningsindikatorer har den siste tiden vist tydelige tegn til at bedrifter og husholdninger nå vurderer framtidsutsiktene som svakere enn før. Både SSBs konjunkturbarometer for industrien og

Boks 8.2 Situasjonen i norsk økonomi i dag sammenliknet med situasjonen forut for bankkrisen tidlig på 1990-tallet

Uroen i internasjonale finansmarkeder og problemene i det internasjonale bankvesenet gjør at enkelte har sammenliknet utviklingen den siste tiden med utviklingen i norsk økonomi forut for bankkrisen tidlig på 1990-tallet. Situasjonen i norsk økonomi i dag har noen likhetstrekk med situasjonen i norsk økonomi forut for bankkrisen, men det er også klare forskjeller.

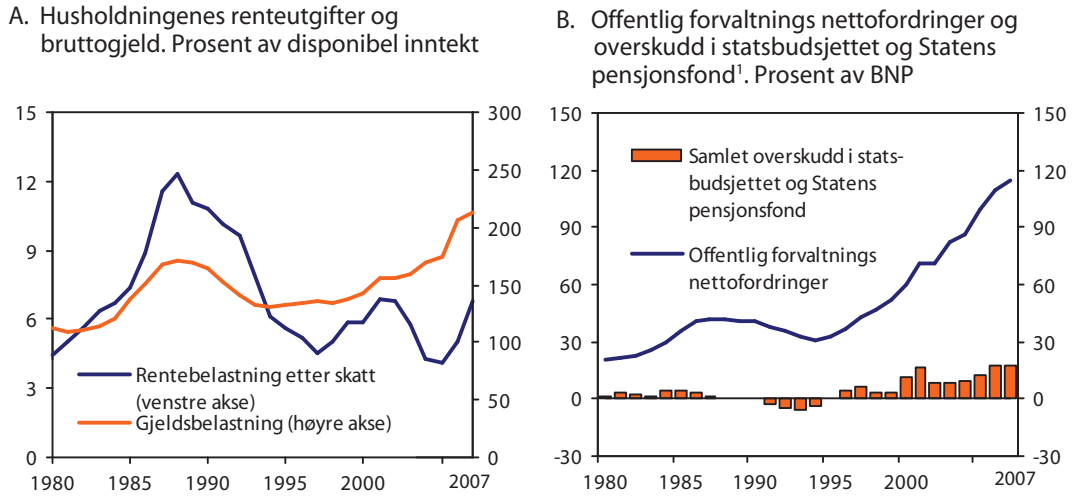
Bankkrisen tidlig på 1990-tallet fulgte i kjølvannet av den sterke oppgangskonjunkturen midt på 1980-tallet. Denne oppgangen skjøt fart etter opphevelsen av de direkte utlånsreguleringene i det norske kredittmarkedet i 1984. Med svært lav realrente etter skatt bidro avviklingen av disse reguleringene til svært høy gjelds- og forbruksvekst for husholdningene, og til at husholdningenes sparing falt fra rundt 5½ pst. til -4 pst. av disponibel inntekt. Også de siste årene har vært preget av høy vekst i husholdningenes gjeld og forbruk, og husholdningenes sparerate har kommet ned på et svært lavt nivå. I tillegg har boligpriser og boliginvesteringer økt kraftig, slik de også gjorde forut for bankkrisen.

Norske husholdninger er imidlertid bedre rustet til å møte utfordringer i dag, enn de var på slutten av 1980-tallet. Selv om husholdningenes gjeldsbelastning er høy, er rentebelastningen klart lavere enn på slutten av 1980-tallet, jf. figur 8.8A. I tillegg har husholdningene i dag en betydelig høyere netto finansformue enn de hadde den gang. Dette reduserer faren for at avdempingen i husholdningenes etterspørsel skal bli like markert som den ble forut for bankkrisen.

På 1980-tallet var norsk økonomi svært sårbar overfor svingninger i oljeprisen. Da oljeprisen falt i 1985/86 gikk Norges driftsbalanse overfor utlandet fra et overskudd på vel 25 mrd. kroner i 1985, til et underskudd på om lag 35 mrd. kroner i 1986. Et betydelig inntektsbortfall for offentlig sektor reduserte handlefriheten i de offentlige finansene. I dag bidrar Statens pensjonsfond – Utland til at handlingsrommet i finanspolitikken er betydelig større. Fondet, som er større enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien, innebærer at bruken av oljeinntektene er frikoplet fra inntjeningen, og gjør norsk økonomi bedre rustet til å møte dårlige tider.

På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var renten lenge låst av hensynene til å stabilisere kronens internasjonale verdi og skape troverdighet om lav inflasjon. I perioder virket dermed pengepolitikken medsyklisk. I 2001 ble det fastsatt retningslinjer som etablerte fleksibel inflasjonsstyring som rettesnor for pengepolitikken, jf. avsnitt 8.5. Det innebærer at pengepolitikken nå har en mye klarere rolle i å stabilisere produksjon og sysselsetting enn under bankkrisen tidlig på 1990-tallet, og lettere drar i samme retning som finanspolitikken.

Samlet sett innebærer disse forholdene at norsk økonomi i dag er klart mer motstandsdyktig mot negative hendelser enn det den var forut for bankkrisen tidlig på 1990-tallet.



Figur 8.8 Husholdningenes rente- og gjeldsbelastning, offentlig forvaltnings nettofordringer og overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond

[1] Statens petroleumsfond før 2006.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

TNS-Gallups trendindikator for husholdningene avtok betydelig i 3. kvartal 2008, og er nå tilbake på nivåer fra 2003. Det er nærliggende å se den økte pessimismen i sammenheng med uroen i finansmarkedene. Økt usikkerhet reflekteres også i at den premien aktørene i økonomien krever for å påta seg risiko har økt. Mindre optimisme, økt usikkerhet og redusert risikovilje kan bidra til at husholdninger og bedrifter utsetter sine investeringer og øker sparingen. Det kan også forsterke nedgangen i formuesprisene, som gjennom formueskanalene kan dempe den økonomiske aktiviteten ytterligere.

Lavere vekst i verdensøkonomien og lavere eksportpriser

Problemene i finansmarkedene har forsterket nedgangen i internasjonal økonomi, og økt usikkerheten knyttet til utviklingen framover betydelig. De fleste prognosemakere har den siste tiden nedjustert sine anslag for veksten i verdensøkonomien markert, særlig for utviklingen gjennom slutten av 2008 og mesteparten av 2009. Lavere vekst ute og strammere tilgang på kreditt vil bl.a. kunne gi lavere bedriftsinvesteringer hos våre handelspartnere. Svakere utvikling internasjonalt vil redusere etterspørselen etter norske eksportprodukter. Lavere vekst i de eksportrettede næringene vil etter noe tid også trekke ned aktiviteten i resten av fastlandsøkonomien.

Finansuroen har også gått sammen med betydelig nedgang i prisene på tradisjonelle norske eksportprodukter som metaller. Dette kan svekke lønnsomheten i eksportnæringene, og bidra til en ytterligere avdemping av den økonomiske aktiviteten. En svak krone kan imidlertid i noen grad motvirke de negative utslagene av lavere priser.

Også prisene på råolje har falt i forbindelse med finansuroen. Lavere oljepris vil kunne føre til at enkelte investeringsprosjekter blir ulønnsomme og at oljeselskapene velger å utsette eller avlyse investeringene. En slik utvikling så en bl.a. i etterkant av Asia-krisen på slutten av 1990-tallet da oljeprisen falt ned mot 10 USD per fat. Fra 1998 til 2000 gikk oljeinvesteringene ned med over 30 pst. Selv om oljeinvesteringer har et relativt høyt importinnhold, vil lavere oljeinvesteringer påvirke utviklingen i norsk økonomi bl.a. gjennom lavere aktivitet i leverandørindustrien.

Den finansuroen vi nå ser, påvirker økonomien gjennom en rekke kanaler, og kan bidra til å trekke den økonomiske aktiviteten ned. Den videre utviklingen er svært usikker og avhenger bl.a. av hvor raskt utenlandske og norske finansmarkeder beveger seg i retning av mer normale forhold. Den viktigste prioriteten for myndighetene i mange land er derfor å bidra til at finansmarkedene så raskt som mulig kan operere som normalt igjen.

De siste månedene har Norges Bank gjennom en rekke tiltak tilført ekstra likviditet for å bøte på den vanskelige situasjonen i pengemarkedet. Som et tiltak for å bedre bankenes tilgang på finansiering har Stortinget, etter forslag fra Regjeringen, vedtatt en tiltakspakke der bankene gis anledning til å bytte boliglånsobligasjoner mot statspapirer. Ordningen har en ramme på 350 mrd. kroner. Den første auksjonen i ordningen ble avholdt 24. november 2008. Regjeringens og Norges Banks tiltak i likviditetspolitikken har bidratt til at bankene har fått finansiering i en vanskelig tid. Virkningen på markedene i Norge er imidlertid også avhengig av at tiltak internasjonalt virker og at de internasjonale finansmarkedene stabiliseres.

Som hjelp til eksportrettet næringsliv har Regjeringen foreslått å øke rammene for Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Innovasjon Norge, og det er inngått avtale om lån fra staten til Eksportfinans. Videre vil kommunenes lånemuligheter styrkes gjennom tilførselen av ny egenkapital til Kommunalbanken, som Regjeringen har foreslått. Regjeringen har videre varslet at den vil komme med forslag til finanspolitiske tiltak i månedsskiftet januar/februar 2009. Det legges vekt på at finanspolitiske tiltak ikke skal hindre en videre nedgang i Norges Banks styringsrente.

8.4 Omstillingsevne

Økonomien er i kontinuerlig endring. Utviklingen i teknologi, endringer i organisasjonsformer, endrede etterspørsels- og konkurranseforhold samt endringer i den økonomiske politikken fører til at bedrifter vokser eller avtar i relativ betydning og at næringsstrukturen endres over tid. Overføring av arbeidskraft fra bedrifter eller sektorer med lav produktivitet til bedrifter eller sektorer med høyere produktivitet gir grunnlag for bedre utnyttelse av samfunnets samlede ressurser. Slike omstillingsprosesser er derfor en viktig kilde til velstandsutviklingen. Overgang til et lavutslippssamfunn er en ny omstillingsutfordring utover i dette århundret.

En omstillingsdyktig økonomi karakteriseres ved at ressurser lett kanaliseres dit de kaster mest av seg og ved at ledige ressurser raskt fanges opp

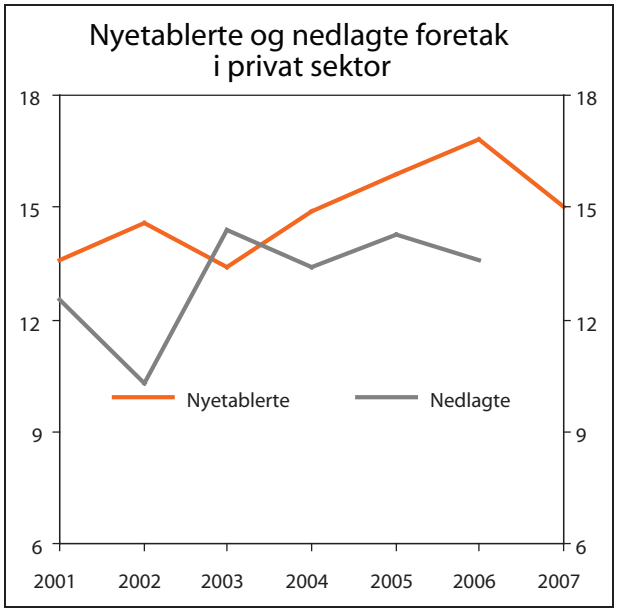
i alternative anvendelser. God omstillingsevne bidrar til å redusere kostnadene ved konjunktursvingninger og endringer i de økonomiske rammebetingelsene. Omstillingsevne har dermed også stor betydning for inntektsnivået på lang sikt.

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved svak omstillingsevne består i at produksjonsressurser blir gående ledig eller låses inne i virksomhet med lav produktivitet og lav lønnsevne. Ved svak omstillingsevne kan det ta tid før arbeidstakere som mister jobben, blir sysselsatt i annen virksomhet. Noen kan også falle varig ut av arbeidsmarkedet slik at arbeidsstyrken reduseres. Hvis omstillingene skjer mellom svært ulike bransjer eller mellom virksomheter som er lokalisert langt fra hverandre, vil kravet til omskolering og geografisk mobilitet blant arbeidstakerne øke og omstillingskostnadene kan bli større både for den enkelte og for samfunnet. Dette understreker betydningen av et godt støtte- og formidlingsapparat i arbeidsmarkedet og av målrettede stønadsordninger for personer som mister arbeid. Det er viktig at stønadssystemet er innrettet på en slik måte at nedgangskonjunkturer ikke får varige effekter på yrkesdeltakelsen.

8.4.1 En dynamisk økonomi gir store gevinster på sikt

Studier viser at det i vestlige land ikke er uvanlig at rundt hver tiende jobb forsvinner årlig, samtidig som det blir skapt om lag like mange nye jobber. I Norge viser registerdata på bedriftsnivå at det i perioden 1997-2006 i gjennomsnitt ble etablert nye jobber tilsvarende mer enn 15 pst. av den samlede sysselsettingen. Det ble skapt klart flest jobber i årene med oppgangskonjunktur, men nyetableringen var også betydelig i perioden med nedgangskonjunktur. Bruttostrømmene i arbeidsmarkedet er enda større – anslagsvis dobbelt så store ifølge studier fra Statistisk sentralbyrå – ettersom det hvert år er mange arbeidstakere som skifter jobb uten at det skyldes nyetablering eller nedleggelse av arbeidsplasser.

I perioden 1997-2006 var det store arbeidskraftstrømmer i de fleste næringer og sektorer, og aller høyest i tjenestenæringene. Størst stabilitet i sysselsettingen ser det ut til å ha vært innen bygg og anlegg og i oljenæringen, mens en klart større andel av de som var sysselsatt i 4. kvartal 2000 i industri, transport og kommunikasjon, varehandel og hotell og restaurant var ansatt i en annen næring i 2006. Den lave sysselsettingsstabiliteten



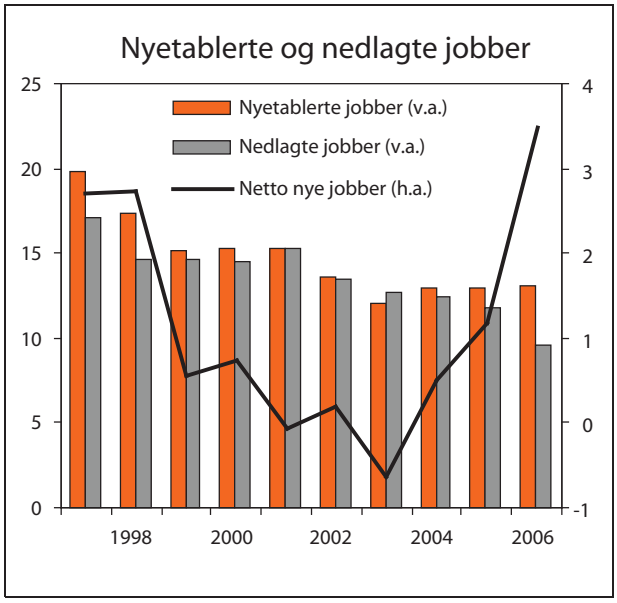
Figur 8.9 Nyetablerte og nedlagte foretak i privat sektor. Prosent av alle foretak

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

i industrien må ses i sammenheng med store omstillinger i denne sektoren i perioden. For ansatte i varehandel, hotell og restaurant kan trolig noe av utskiftingen forklares av at det er mange unge i denne bransjen, samtidig som avgangen til utdanning har vært høy. Sannsynligheten for å være tilbake i arbeid etter seks år dersom man ble arbeidsledig, var tilnærmet lik for kvinner og menn.

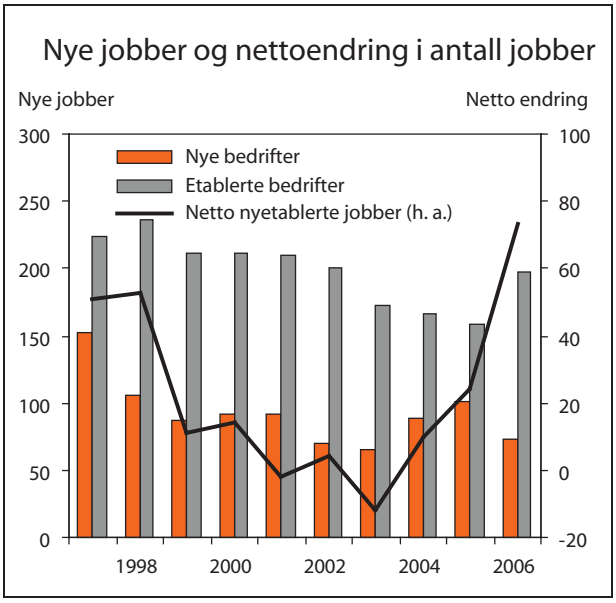
I perioden 2003-2005 ble det årlig lagt ned om lag 40 000 foretak i privat sektor (totalt utenom primærnæringene), eller om lag 14 pst. av alle foretak. I de fleste år er imidlertid antall nyetablerte foretak høyere enn antall nedlagte foretak slik at det totale antallet foretak øker. Figur 8.9, som viser utviklingen i årene 2001 – 2007, indikerer at både nyetableringer og nedleggelser avhenger av konjunkturene. I 2003, som var bunnen i lavkonjunkturen i denne perioden, økte antallet nedleggelser kraftig samtidig som det var færre nyetableringer. Samtidig viser figuren at det også i lavkonjunkturen ble etablert mange nye foretak, og at mange foretak ble lagt ned selv når den økonomiske veksten var sterk etter 2004.

Høy grad av utskifting blant foretak er et trekk man finner igjen i de fleste land med høy inntekt per innbygger. Ifølge tall fra Eurostat for perioden 1998 – 2001 var utskiftingsraten blant norske foretak om lag i samme størrelsesorden som i EU-landene. Studier i utvalgte OECD-land indikerer en utskiftingsrate (etableringer pluss nedleggelser)



Figur 8.10 Alle nyetablerte jobber, nedlagte jobber og netto nyetablerte jobber. Prosent av alle jobber ett år tidligere

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 8.11 Nye jobber etablert siste år i nye og etablerte bedrifter samt nettoendring i antall jobber. 1 000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

på om lag 20 pst. Det er små forskjeller mellom land når det korrigeres for ulik sektorsammensetning i de ulike landene. Det ser videre ut til at også mindre utviklede økonomier har høye utskiftingsrater.

Blant nyetablerte foretak er det forholdsvis mange som legges ned i løpet av de første årene etter etablering. Av alle norske foretak som ble etablert i perioden 2001-2003, var det bare om lag halvparten som fortsatt var i drift etter to år. Etter fire år var andelen nedleggelser økt ytterligere. Nyetablerte foretak er ofte små, med i gjennomsnitt bare én sysselsatt i etableringsåret. De foretakene som overlever, oppbemannes imidlertid betydelig. Etter to år var sysselsettingen om lag tredoblet i gjennomsnitt, og ser man bare på de foretakene som faktisk økte bemanningen, ble sysselsettingen mer enn femdoblet. Sysselsettingen fortsetter å øke med foretakets alder, men veksttakten avtar etter hvert.

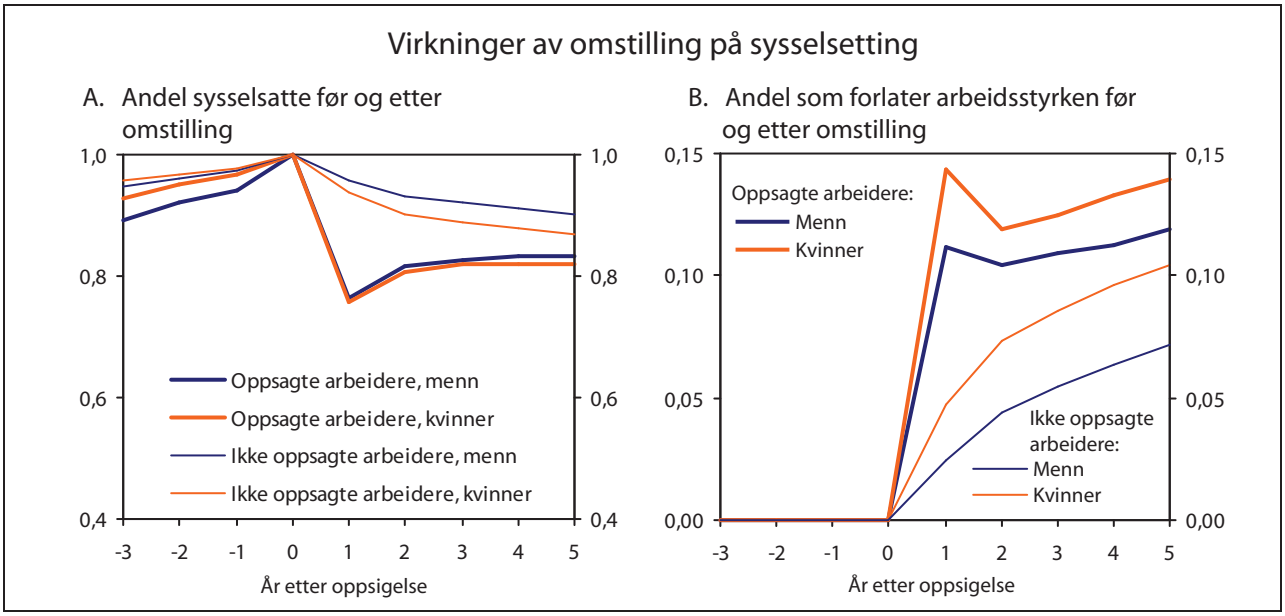
Internasjonale studier viser at det foregår en betydelig omfordeling av ressurser innenfor hver enkelt næring, gjennom utskifting av bedrifter og foretak. Studier viser også at det er store og varige produktivitetsforskjeller mellom bedrifter innen samme næring, og at det er bedrifter med lav produktivitet som med størst sannsynlighet blir lagt ned. Dette indikerer at det foregår en kontinuerlig prosess der nye foretak, med nye produkter, produksjonsmetoder, anvendelser eller organisasjonsformer fortrenger eksisterende foretak. Selv om denne prosessen kan være preget av betydelig prøving og feiling, vil den over tid bidra vesentlig til å øke den samlede produktiviteten i økonomien, og dermed legge grunnlaget for høyere velstand. Dette har trolig vært et viktig element i den historiske velstandsveksten i vestlige land, jf. kapittel 4 om utviklingen i verdiskaping og inntekt.

8.4.2 Kostnader knyttet til omstillinger

Omstillinger gir store gevinster på sikt, men medfører også kostnader. Slike kostnader kan oppstå bl.a. dersom bedriftsnedleggelser resulterer i arbeidsledighet, langvarig sykdom eller at noen forlater arbeidsmarkedet på permanent basis.

I en ny studie analyseres kostnader på kort og lang sikt for de som mister jobben ved store nedbemanninger og bedriftsnedleggelser. Studien er basert på norske data på bedrifts- og individnivå for perioden 1988 til 2005.[2] Det skilles mellom kvinner og menn, og mellom ansatte i industri, tjenesteyting og offentlig sektor. Forfatterne undersøker utviklingen i arbeidsledighet, lønn og sannsynligheten for at personer forlater arbeidsstyrken.

[2] Huttunen,K., J. Møen og K. Salvanes (2009): «Bedriftsnedlegging, omstillingsevne og regional mobilitet i norsk økonomi».



Figur 8.12 Andel sysselsatte og andel som forlater arbeidsstyrken før og etter omstilling

Kilder: Huttunen, Møen og Salvanes (2009).

Et sentralt funn er at omstilling ved nedbemanning eller bedriftsnedleggelser i liten grad påvirker lønnsnivået eller sannsynligheten for å finne ny jobb. Dette resultatet gjelder for alle sektorer i Norge basert på opplysninger om omstilling på hele 1990-tallet. Den største kostnaden er knyttet til at noen langvarig faller ut av arbeidsstyrken etter en bedriftsnedleggelse. Vel 12 pst. av de som mistet jobben ved en bedriftsnedleggelse i perioden 1991-2000 var ute av arbeidsstyrken fem år etter. Dette er om lag 3,5 prosentpoeng høyere enn for en kontrollgruppe som ikke ble omfattet av bedriftsnedleggelser i denne perioden. Resultatene stemmer godt overens med tidligere studier for Norge og Europa for øvrig som indikerer at det er liten varig effekt av omstillinger på lønnsutvikling og arbeidsledighet for de som mister jobben ved omstillinger, så fremt kontakten med arbeislivet lar seg opprettholde.

Kostnadene ved nedbemanning eller bedriftsnedleggelse ser ifølge studien ut til å være noe mindre for kvinner enn for menn. Videre har eldre arbeidstakere og arbeidstakere med lav utdanning større vansker med å finne jobb etter en omstillingsprosess enn yngre arbeidstakere og arbeidstakere med høy utdanning. Dette kan bl.a. ha sammenheng med at eldre personer trolig er mindre geografisk og yrkesmessig mobile enn de som er yngre. Personer med høyere utdanning starter ofte den yrkesaktive karrieren på et senere tidspunkt enn andre, samtidig som de har mer variert og mindre fysisk krevende arbeid.

Undersøkelsen tyder på at halvparten av de som mister jobben får seg ny jobb i samme næring. Blant de som skifter næring er det langt flere som går fra industri til tjenesteyting enn motsatt. De som ble omstilt i offentlig sektor har vesentlig høyere sysselsetting ett år etter at de mistet jobben enn de som ble omstilt fra industri eller privat tjenesteyting. Beregninger Finansdepartementet har gjort på grunnlag av registerdata fra Statistisk sentralbyrå tyder også på at de som mistet jobben i industrien i 2001/2002 kom senere tilbake i arbeid enn de som mistet jobben i andre næringer/sektorer.

Antall uføre har økt over flere år, til nivåer som er høye i internasjonal sammenheng. I perioden 1980 til 2007 økte andelen av personer i yrkesaktiv alder på uføreytelser fra 6,2 til 11,0 pst. I NOU 2007:4 *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre* påpekes det at endringer i arbeidslivet kan påvirke omfanget av uførepensjonering, og at det synes godt dokumentert at høy arbeidsledighet, bedriftsnedleggelser og nedbemanninger gir flere uføre. En norsk studie finner at bedriftsnedleggelser mellom 1993 og 1998 økte arbeidernes sannsynlighet for å motta uføreytelser i 1999 med 28 pst.[3] En annen norsk studie konkluderer med at minst

[3] Rege, M., K. Telle og M. Votruba (2007): "The effect of plant downsizing on disability pension utilization". *The Journal of the European Economic Association*, under utgivelse.

5 pst. av tilstrømmingen til uførepensjon i perioden 1993-2003 direkte kan forklares av nedbemanninger i de bedriftene der folk jobbet i 1992.[4]

8.4.3 Norsk økonomi har i stor grad lykkes med omstilling

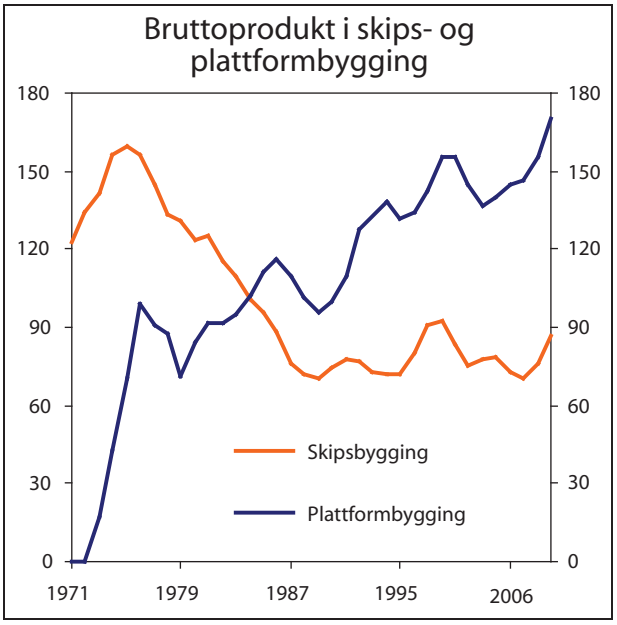
Utviklingen i arbeidsledighet og yrkesdeltakelse over tid kan være relevante mål på om en lykkes i å få til omstillinger som er effektive sett i et samfunnsmessig perspektiv. Gjennom en lang periode har arbeidsledigheten gjennomgående vært lavere, og yrkesdeltakelsen høyere, i Norge enn i de fleste andre land i OECD-området. Mens den gjennomsnittlige arbeidsledigheten i perioden 1980-2007 var knapt 7 pst. av arbeidsstyrken i OECD-området, utgjorde den norske AKU-ledigheten i underkant av 4 pst.

Betydelig omstilling i norsk økonomi siden begynnelsen av 1970-tallet har trolig bidratt til at norsk industri i mindre grad står i direkte konkurranse med vareproduksjonen i framvoksende økonomier, enn det som er tilfelle i mange andre OECD-land. Dessuten har utbyggingen av oljesektoren lagt til rette for en overgang fra skipsverftsindustri til oljerelatert industri, jf. figur 8.13. Norge har de siste årene høstet store gevinster av de økte handelsforbindelsene mellom land, mens vi i liten grad har hatt kortsiktige omstillingskostnader. I en del andre OECD-land, særlig de søreuropeiske, har utfordringene knyttet til økt konkurranse fra Kina og andre lavkostland vært klart større.

Det er også større grad av mobilitet mellom de lokale arbeidsmarkedene i Norge enn det en finner i flere andre land i Europa, noe som bidrar til god omstillingsevne. Den regionale mobiliteten er høyere for kvinner enn for menn, høyere for unge enn for eldre og høyere for dem med lang utdanning enn for dem med kort utdanning.[5] Den høye regionale mobiliteten kan trolig også bidra til å forklare at det er relativt små forskjeller i arbeidsledigheten mellom ulike regioner i Norge.

8.4.4 Faktorer som har betydning for omstillingsevnen

Den økonomiske politikken kan bidra til å bedre omstillingsevnen gjennom stabile rammebetingelser, herunder et forutsigbart skattesystem og en stabiliseringspolitikk som begrenser konjunktursvingninger. En slik politikk reduserer risikoen og dermed kostnadene ved å starte næringsvirksomhet. Det er også viktig at skattesystemet i størst mulig grad likebehandler ulike næringer, investeringer og eieformer og at det ikke bidrar til å låse midler inne i uproduktive virksomheter.



Figur 8.13 Skipsbygging og plattformbygging. Bruttoprodukt, volumindekser 1984=100. Tre års likevektet glidende gjennomsnitt

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Arbeidsmarkedets funksjonsmåte og gjennomføringen av inntektspolitikken har stor betydning for omstillingsevnen i økonomien. For å møte den sterke etterspørselen etter arbeidskraft må sysselsettingspolitikken både bidra til å få flere i arbeid og hindre at personer faller ut av arbeidsstyrken. På lang sikt er en slik styrking av arbeidslinjen nødvendig for å møte forventet lavere vekst i arbeidsstyrken som følge av aldringen i befolkningen. Et hovedmål for Regjeringen er å legge til rette for et inkluderende arbeidsliv der alle kan delta.

En viktig utfordring er å gi arbeidstakere god beskyttelse mot tapet ved å miste jobben uten å forhindre omstilling fra lavproduktive til høyproduktive jobber. Det taler til fordel for et universelt system for inntektssikring ved arbeidsledighet. Norge har i likhet med de øvrige nordiske landene et omfattende sosialt sikkerhetsnett, høy organisasjonsgrad og koordinert lønnsdannelse med vekt på rimelig fordeling. Det sosiale sikkerhetsnettet gir økonomisk trygghet for arbeidstakere

[4] Fevang, E. og K. Røed (2006): "Veien til uføretrygd i Norge", Rapport fra prosjektet «Trygdeforløp», finansiert av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

[5] Huttunen, K., J. Møen og K. Salvanes (2009): «Bedriftsnedlegging, omstillingsevne og regional mobilitet i norsk økonomi».

og bidrar til bedre omstillingsevne i norsk økonomi enn i mange andre europeiske land. Den nordiske modellen er nærmere omtalt i kapittel 9.

Det inntektspolitiske samarbeidet står sentralt i den økonomiske politikken i Norge og har bidratt til at vi i de siste 30-40 årene har hatt lavere arbeidsledighet enn de fleste andre OECD-land. Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på at lønnskostnadsveksten må tilpasses det konkurranseutsatt sektor kan leve med over tid. Det er nødvendig for å sikre en fortsatt sterk konkurranseutsatt sektor og lav arbeidsledighet. Det er også viktig at den norske forhandlingsmodellen legger til rette for fleksibilitet i norsk økonomi. Inntektspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 8.5.

I tillegg kan myndighetene sørge for at det er lett både å starte opp og å legge ned foretak, samt gi gode insentiver til innovasjon. Det at konkurransereglene håndheves effektivt bidrar til å gjøre det lettere for nye foretak å komme inn i markedet. Myndighetene kan dessuten bidra til økt innovasjon i den enkelte bedrift, det vil si evnen til å frembringe nye produkter, prosesser, anvendelser eller organisasjonsformer, gjennom utformingen av skattesystemet.

Skattefradrag for næringslivets kostnader til forskning og utvikling (Skattefunn) ble innført for små og mellomstore foretak fra 1. januar 2002, og for alle foretak fra 1. januar 2003. Formålet er å stimulere næringslivets egen FoU-innsats. Regjeringen vil videreføre ordningen. Statistisk sentralbyrå (SSB) har gjennomført en bred evaluering av Skattefunn, med hovedvekt på måloppnåelse og resultater. Resultatene viser at ordningen utløser mer FoU i foretakene, og avkastningen av denne er positiv og ikke klart mindre enn for annen FoU. Den bedriftsøkonomiske lønnsomheten øker i gjennomsnitt moderat som følge av at foretak tar i bruk ordningen. Skattefunn ser imidlertid ikke ut til å bidra til innovasjoner i form av nye produkter for markedet eller foretakenes patentering.

Omstilling og innovasjon innebærer at arbeidskraft brukes på en ny måte eller på et annet sted. Dette kan skje enten ved at den eksisterende arbeidsstokken i bedriften opparbeider seg den nødvendige kompetansen, eller ved at bedriften ansetter nye medarbeidere. Effektive omstillinger vil derfor avhenge av både innretningen av utdanningssystemet og kompetanseutviklingen på arbeidsplassene.

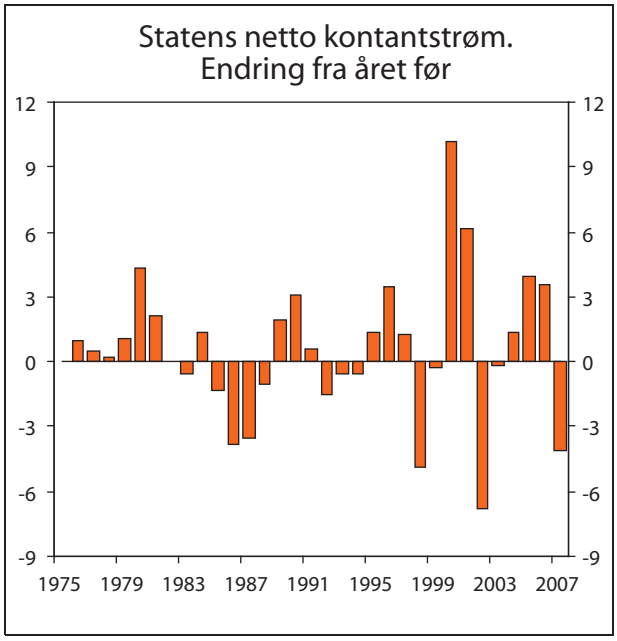
8.5 Stabiliseringspolitikk og særlige utfordringer i lys av petroleumsinntektene

Som omtalt ovenfor, kan kostnadene knyttet til økonomiske svingninger reduseres gjennom strukturpolitiske tiltak som understøtter en omstillingsdyktig økonomi. Videre kan myndighetene bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting gjennom innrettingen av den økonomiske politikken. I tillegg kan en relativt stor offentlig sektor i seg selv være en viktig «støtdemper» mot sjokk. Dette forutsetter at staten har finansiell styrke til å frikoble budsjettets utgiftsside fra konjunkturelle svingninger i skatte- og avgiftsinntektene og til å ivareta ordninger som sikrer inntekt ved arbeidsledighet, sykdom, uførhet og høy alder mv.

Norge har en liten, åpen økonomi, og den økonomiske aktiviteten påvirkes i betydelig grad av svingninger i verdensøkonomien. Vårt stabiliseringspolitiske rammeverk er utformet for å ta hensyn til dette, men også for å møte de særskilte utfordringene som følger av en stor petroleumsvirksomhet.

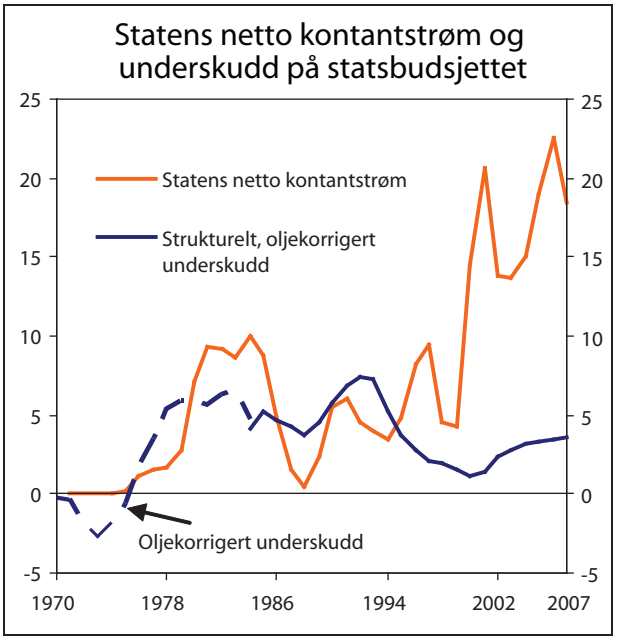
Olje og gass er ikke-fornybare ressurser. Inntektene fra å hente opp og selge disse energibærerne på verdensmarkedet vil etter hvert avta og til slutt falle helt bort. Både eksportinntektene og statens nettokontantstrøm fra petroleumsvirksomheten svinger betydelig fra år til år, bl.a. som følge av endringer i olje- og gassprisene. Som andel av BNP for Fastlands-Norge kan det offentliges inntekter fra petroleumssektoren endres med over 10 prosentpoeng fra ett år til det neste, jf. figur 8.14. Det er derfor svært viktig å frikople bruken av oljepenger fra den løpende inntektsstrømmen, slik rammeverket for den økonomiske politikken legger til rette for.

Helt siden man startet å utvinne olje på norsk sokkel, har norske myndigheter vært opptatt av hvordan petroleumsinntektene kan tas i bruk uten at den langsiktige bærekraften i resten av økonomien svekkes. Man erkjente også tidlig at de store innbetalingene fra petroleumsvirksomheten ikke er inntekter i vanlig forstand, men i betydelig grad har en motpost i nedbygging av en ikke-fornybar ressurs. I St.meld. nr. 25 (1973-74) *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn* så man for seg at økt bruk av oljeinntekter i en periode ville føre til lavere vekst i resten av det konkurranseutsatte næringslivet. For å sikre langsiktig balanse i økonomien var det derfor viktig å begrense bruken av statens oljeinntekter slik at



Figur 8.14 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Endring fra året før i prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 8.15 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

den konkurranseutsatte sektoren ikke ble for liten. Dette tilsa at det i perioder ville være nødvendig å investere deler av de løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten utenfor Norge. I 1983 pekte det såkalte Tempoutvalget på at den løpende bruken av inntekter burde frikoples fra utvinningen av petroleum gjennom etablering av et fond som kunne brukes som buffer overfor svingende petroleumsinntekter.

Fram til midten av 1990-tallet ble en betydelig del av innbetalingene fra petroleumsvirksomheten brukt løpende over statsbudsjettene, men også til å betale ned på statsgjelden. Statens petroleumsfond ble etablert ved lov i 1990, og den første avsetningen til fondet ble foretatt i 1996 på bakgrunn av overskudd i statsregnskapet for 1995. Siden da har fondet vokst kraftig. I 2006 ble Statens petroleumsfond omdøpt til Statens pensjonsfond – Utland.

Utsikter til store inntekter fra petroleumssektoren og en kraftig økning i fondskapitalen fra årtusenskiftet aktualiserte behovet for eksplisitte retningslinjer for en langsiktig og planmessig bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet. I St.meld. nr. 29 (2000-2001) *Retningslinjer for den økonomiske politikken*, ble handlingsregelen presentert. I henhold til retningslinjene skal *finanspolitikken* rettes inn mot en jevn økning i bruken av petroleumsinntekter målt ved det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, om lag i takt med forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. Det legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

St.meld. nr. 29 (2000-2001) pekte på flere hensyn som trakk i retning av tilbakeholdenhet i bruken av oljeinntekter i perioden fram til 2020:

- Hensynet til en jevn utvikling i det offentlige tjenestetilbudet,
- hensynet til usikkerhet i framtidige oljeinntekter,
- hensynet til konkurranseutsatt sektor og til å unngå store omstillinger i økonomien,
- hensynet til en rimelig generasjonsmessig balanse.

Også andre forhold, som pensjonsreformen, påvirker den langsiktige bærekraften i statsfinansene.

Usikkerheten i framtidige oljeinntekter er nærmere omtalt i kapittel 2, mens hensynet til en rimelig generasjonsmessig balanse er drøftet i kapittel 7.

Inntektene fra utvinningsvirksomheten har de siste tiårene steget raskt, til svært høye nivåer. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirk-

somheten ventes å reduseres i årene framover fra et anslått toppnivå i 2008. Samtidig vil en gradvis aldring av befolkningen stille statsfinansene overfor økende utfordringer knyttet til større behov for helse- og omsorgstjenester, høyere pensjonsutgifter og til at en lavere andel av den samlede befolkningen vil være i arbeid. Desto sterkere økningen i bruken av petroleumsinntektene blir det nærmeste tiåret, desto større vil isolert sett behovet for senere å øke inntektene eller redusere utgiftene bli, dersom en skal få til en jevn utvikling i det offentlige tjenestetilbudet, jf. kapittel 7.

Ved at handlingsregelen styrer bruken av petroleumsinntekter mot et nivå som kan videreføres på lang sikt, reduserer den faren for en kraftig nedbygging av konkurranseutsatt sektor. Slik begrenses risikoen for at vi skal komme i en situasjon der vi raskt må bygge konkurranseutsatt sektor markert opp igjen. All internasjonal erfaring tilsier at det er langt vanskeligere å bygge opp konkurranseutsatt sektor enn å bygge den ned.

Kapitalutgangen gjennom Statens pensjonsfond – Utland bidrar til å stabilisere utviklingen i valutakursen, ved at betydelige deler av den store og varierende valutainngangen fra petroleumssektoren sluses ut til utlandet igjen. Samtidig kan også en gradvis og forutsigbar økning i bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet bidra til å forankre markedsaktørenes forventninger om utviklingen i valutamarkedet. På denne måten støtter rammeverket for finanspolitikken opp under pengepolitikken.

Bruken av petroleumsinntekter måles ved det *strukturelle*, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Dette innebærer at budsjettets øvrige utgifter skjermes fra de svingningene i dagpengene og i skatte- og avgiftsinntektene som følger med konjunkturutviklingen. I en høykonjunktur overføres forbigående høye skatteinntekter til statens pensjonsfond, og det oljekorrigerte underskuddet vil typisk være mindre enn det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. I en lavkonjunktur er det motsatt, da kompenseres forbigående lave skatteinntekter med ekstra uttak fra fondet, og det oljekorrigerte underskuddet vil typisk være større enn det strukturelle underskuddet. På denne måten får virksomheten i offentlig sektor virke som en *automatisk stabilisator* i økonomien. Denne stabilisatoreffekten vil typisk ha større betydning i land med en stor offentlig sektor enn i land der offentlig sektor spiller en mindre omfattende rolle.

I tillegg til å la de automatiske stabilisatorene få virke åpner handlingsregelen for at man i perioder med høy og økende ledighet kan bruke noe mer enn forventet avkastning av fondet for å stimulere produksjon og sysselsetting. Motsatt kan det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy kapasitetsutnytting og presstendenser i økonomien. For å skjerme budsjettpolitikken fra svingninger i internasjonale finansmarkeder mv. understreker retningslinjene at konsekvensene for bruken av petroleumsinntekter skal jevnes ut over flere år dersom en blir stilt overfor store endringer i fondskapitalen eller i forhold som påvirker det strukturelle underskuddet.

Nokså kort tid etter innføringen av de nye retningslinjene for den økonomiske politikken gikk norsk økonomi inn i en lavkonjunktur. Gjennom konjunkturnedgangen i 2002 og 2003 økte bruken av petroleumsinntekter raskt og lå i noen år betydelig over forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. De siste årene har høye oljepriser bidratt til sterk vekst i fondskapitalen, samtidig som det har vært sterk vekst i norsk økonomi. Bruken av petroleumsinntekter økte derfor langsommere enn forventet avkastning i denne perioden.

I Nasjonalbudsjettet 2009 ble det lagt til grunn at veksten i norsk økonnomi var på vei ned, og at usikkerheten knytet til den videre økonomiske utviklingen var uvanlig stor. På denne bakgrunn ble det foreslått å øke oljepengebruken med 14 mrd. kroner, slik at det strukturelle underskuddet kom på linje med anslaget for forventet avkastning av Statens pensjonsfond – Utland. Budsjettet gir dermed en betydelig etterspørselsimpuls til økonomien og bidrar således til å motvirke negative utslag på realøkonomien av finansuroen. I lys av forventet svakere utvikling i norsk økonomi enn lagt til grunn i budsjettet har Regjeringen også varslet at den vil komme med ytterligere finanspolitiske tiltak i månedsskiftet januar/februar 2009.

Samtidig med innføringen av handlingsregelen i 2001, ble fleksibel inflasjonsstyring etablert som rettesnor for *pengepolitikken*, jf. boks 8.3. Lav og stabil inflasjon er viktig for en god økonomisk utvikling. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer at pengepolitikken har fått en klar rolle i stabiliseringspolitikken.

Pengepolitikken påvirker økonomien med et tidsetterslep. Norges Bank setter renten med sikte på å stabilisere inflasjonen rundt målet på mellomlang sikt. Pengepolitikken skal også bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselset-

ting, og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Dersom utsiktene for den økonomiske utviklingen endres, kan Norges Bank raskt endre styringsrenten.

Figur 8.16 viser utviklingen i konsumprisindeksen (KPI), konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) og produksjonsgapet siden 2001. Utviklingen i KPI varierer mye fra år til år, bl.a. som følge av store variasjoner i energiprisene. Til tross for konjunkturoppgangen og stadig høyere kapasitetsutnyttelse de siste årene, var veksten i KPI-JAE lenge moderat. Denne utviklingen må ses i lys av lavere prisvekst på importerte konsumvarer, økt konkurranse i en del produktmarkeder og høy arbeidsinnvandring. I 2008 har imidlertid den underliggende prisveksten tiltatt klart, og også utenom energivarer er prisveksten nå godt over 2,5 pst.

Til tross for at den samlede konsumprisveksten har variert en del og den underliggende inflasjonen har vært lav de siste årene, synes inflasjonsforventningene å være forankret rundt inflasjonsmålet, jf. figur 8.17. Inflasjonsforventningene har steget noe de siste kvartalene parallelt med at sterk vekst i energi- og matvareprisene har trukket samlet prisstigning opp. Likevel tyder undersøkelser på at det er tillit til at pengepolitikken over tid vil gi en prisstigning om lag i samsvar

Boks 8.3 Retningslinjer for pengepolitikken

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

Forskrift om pengepolitikken

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

I

§ 1.

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske krones 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.

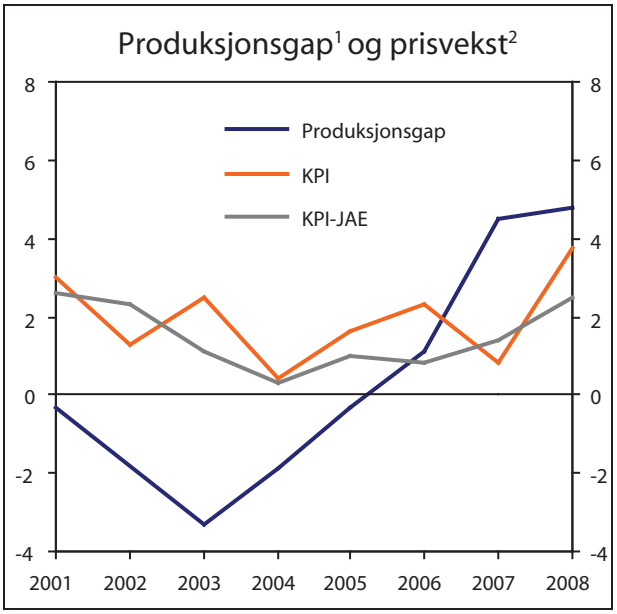
Den norske krones internasjonale verdi fastlegges på grunnlag av kursene i valutamarkedet.

§ 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.

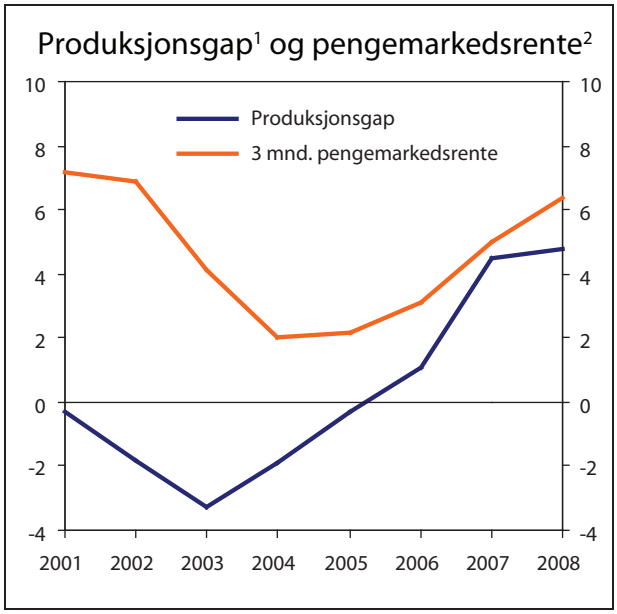
II

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



Figur 8.16 Årsvekst i konsumprisindeksen (KPI) og konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) samt produksjonsgap. Prosent

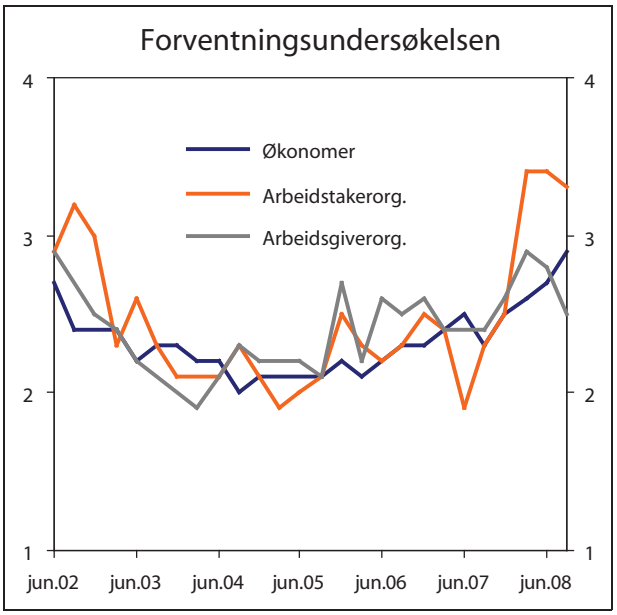
[1] Anslag i Nasjonalbudsjettet 2009.
[2] 2008: Anslag i Nasjonalbudsjettet 2009.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 8.18 Tremåneders pengemarkedsrente og produksjonsgap. Prosent

[1] Anslag i Nasjonalbudsjettet 2009.
[2] 2008: Gjennomsnitt t.o.m. 18. november.
Kilder: Thomson Reuters og Finansdepartementet.

med inflasjonsmålet. Dersom inflasjonsforventningene er godt forankret, er det mindre behov for at en sentralbank skal respondere kraftig på midlertidige tilbudssidesjokk for å holde inflasjonen under kontroll. Godt forankrede inflasjonsforventninger gir derfor pengepolitikken større muligheter til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.

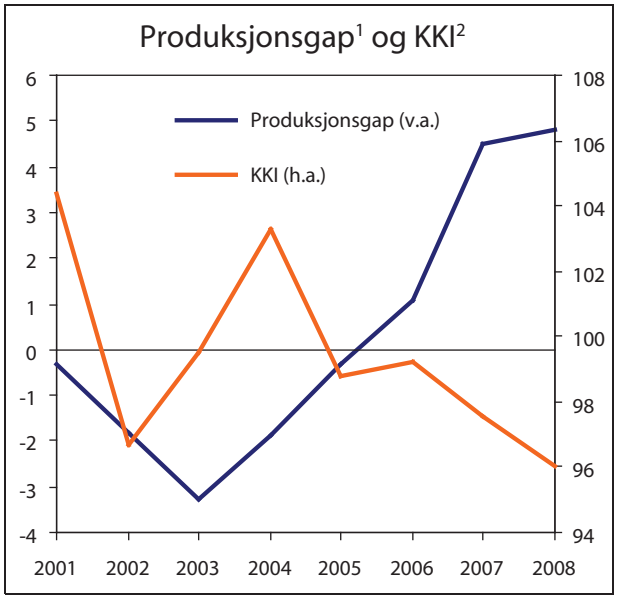


Figur 8.17 Forventet konsumprisvekst om to år. Prosent

Kilde: TNS Gallup.

Den betydelige reduksjonen i styringsrenten fra 2002 til 2004 bidro sterkt til at veksten i norsk økonomi tok seg opp igjen fra våren 2003 og til at veksten holdt seg høy fram til og med 2007. Fra sommeren 2005 til september 2008 ble styringsrenten satt gradvis opp, fra 1¾ pst. til 5¾ pst. Likevel økte kapasitetsutnyttingen og produksjonsgapet fra 2005 til 2007. Kapasitetsutnyttingen avtok imidlertid gjennom 2008, og flere indikatorer viser nå at realøkonomien også i Norge påvirkes negativt av den finansielle uroen. Styringsrenten ble redusert med 1 prosentpoeng i løpet av oktober 2008, og Norges Bank signaliserte at styringsrenten ville settes ytterligere ned.

Pengepolitikken skal også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen, jf. boks 8.3. Figur 8.19 viser at kronen de siste årene har hatt en tendens til å styrke seg i perioder med økende produksjonsgap, og omvendt. Det har også sammenheng med at den økonomiske utviklingen i Norge har vært i utakt med utviklingen hos våre handelspartnere, og at rentenivået i Norge har vært forskjellig fra rentenivået i disse landene.



Figur 8.19 Konkurransekursindeksen (KKI) og produksjonsgap. Indeks 1990=100 og prosentvis avvik fra trend

[1] Anslag i Nasjonalbudsjettet 2009.
[2] 2008: Gjennomsnitt t.o.m. 18. november.
Kilder: Norges Bank og Finansdepartementet.

Det viktigste virkemiddelet i pengepolitikken er Norges Banks styringsrente. Styringsrenten virker på inflasjonen gjennom flere kanaler; ved å påvirke etterspørselen fra husholdninger og bedrifter, gjennom å påvirke valutakursen og ved at pengepolitikken påvirker aktørenes forventninger. Virkningen av renten på inflasjonen kommer med et tidsetterslep, og effekten kan variere i styrke. For at renten skal kunne påvirke inflasjonen og den økonomiske aktiviteten er det imidlertid nødvendig at styringsrenten har bredt gjennomslag i de korte pengemarkedsrentene.

Som omtalt i avsnitt 8.3 ble de normale sammenhengene mellom styringsrentene og pengemarkedsrentene betydelig forstyrret i mange land etter konkursen i den amerikanske investeringsbanken Lehman Brothers. Mens differansen mellom norsk tremåneders pengemarkedsrente og forventet styringsrente normalt er mindre enn ¼ prosentpoeng, var differansen i perioder i fjor høst på over 2 prosentpoeng. Den siste tiden har imidlertid påslagene i pengemarkedet kommet noe ned.

Erfaringene viser at grunnlaget for finansiell ustabilitet bygger seg opp i perioder med sterk vekst i gjeld og formuespriser, og at lengre perioder med lave renter og god tilgang på kreditt kan bidra til senere ustabilitet og problemer i det finansielle systemet, slik vi nå opplever med den internasjonale finanskrisen.

Finans- og eiendomsmarkeder kan være en kilde til ustabilitet i priser, produksjon og sysselsetting. Norges Bank legger vekt på utsiktene for finansiell stabilitet i rentesettingen. Kriteriene for hva Norges Bank mener er en god rentebane gjengis i de pengepolitiske rapportene, der det bl.a. heter:

> «[..] Følgende hovedkriterier bør være oppfylt for prognosen for den fremtidige renteutviklingen:
>
> 1. Renten bør settes slik at inflasjonen stabiliseres nær målet på mellomlang sikt. Den aktuelle horisonten vil avhenge av forstyrrelsene økonomien er utsatt for og hvordan de vil virke inn på forløpet for inflasjon og realøkonomi fremover.
>
> 2. Rentebanen bør gi en rimelig avveiing mellom forløpet for inflasjonen og forløpet for kapasitetsutnyttingen.
>
> I avveiingen tas det hensyn til at formuespriser som eiendomspriser, aksjekurser og kronekursen også kan påvirke utsiktene for produksjon, sysselsetting og inflasjon. [..]»

I tillegg til finans- og pengepolitikk, spiller inntektspolitikken og forhandlingsmodellen for lønnsdannelsen en sentral rolle i den økonomiske politikken i Norge. Et velfungerende system for lønnsdannelse er kjennetegnet ved at det gir gode rammebetingelser for virksomhetene og bidrar til å holde arbeidsledigheten lav og yrkesdeltakingen høy over tid.

Selv om petroleumsinntektene fortsatt er høye, må vi regne med at de vil falle over tid, slik at Norge også i årene framover vil ha behov for betydelige konkurranseutsatte fastlandsnæringer. Over tid stiller et ønske om full sysselsetting og balanse i utenriksøkonomien krav til størrelsen på konkurranseutsatt virksomhet som bare kan oppfylles dersom lønnsomheten i slik virksomhet ikke er dårligere i Norge enn i utlandet. Norge har valgt en modell for lønnsforhandlingene, frontfagsmodellen, der partene i arbeidsmarkedet på forhånd prøver å ta hensyn til at lønnsnivået på lengre sikt ikke kan overstige lønnsevnen i konkurranseutsatt sektor. Modellen innebærer at lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor danner en norm for øvrige sektorer.

Konkurranseutsatt sektor kan imidlertid også bidra til at lønnsveksten i perioder drives opp til et høyere nivå enn det som vil være forsvarlig over tid. Sektoren er gjerne preget av store svingninger i priser og lønnsomhet, og i gode tider kan

sentrale deler av sektoren tåle høy lønnsvekst. Frontfagsmodellen krever at partene greier å holde igjen i slike perioder, og ikke minst at partene raskt greier å ta seg inn igjen hvis lønnsveksten blir høyere enn det som kan bæres over tid. Selv om frontfagsmodellen ikke gir garanti mot at konkurranseevnen svekkes, reduserer den faren for brå reduksjoner i lønnsomheten i konkurranseutsatt sektor. Slik gir den et viktig bidrag til en stabil økonomisk utvikling.

Frontfagmodellen har trolig bidratt til den positive utviklingen vi har hatt i det norske arbeidsmarkedet. Det er likevel viktig at det åpnes for nødvendig fleksibilitet slik at andre behov kan løses innenfor rammene.

Et godt stabiliseringspolitisk rammeverk og en ansvarlig økonomisk politikk gjennom flere år gjør at Norge også står bedre rustet enn mange andre land til å møte de utfordringene vi står overfor som følge av finansuroen.

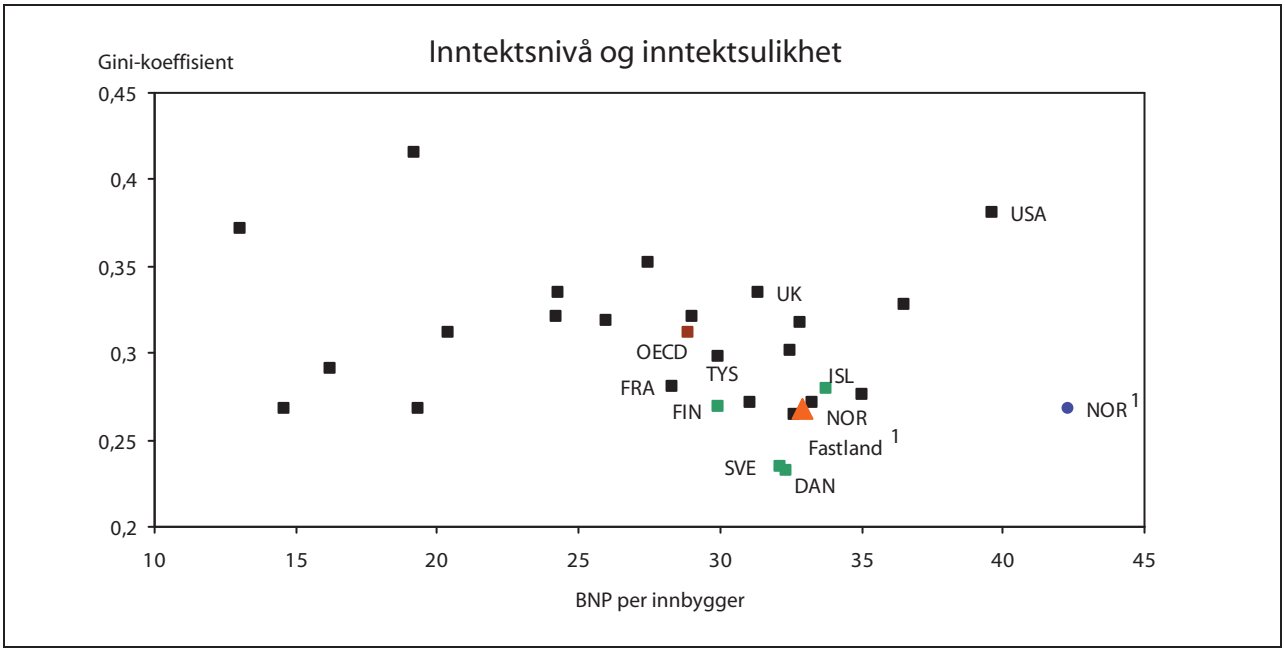
9 Utfordringer og valgmuligheter i videreutviklingen av velferdsordningene

9.1 Innledning

Norge har som andre nordiske land lyktes i å kombinere utbygging av velferdsordninger og jevn inntektsfordeling med høy sysselsetting og god velstandsutvikling, jf. figurene 4.8 og 9.1. Kjernen i den nordiske samfunnsmodellen er samspillet mellom arbeidsmarkedet og velferdsordningene, jf. omtalen i kapitlene 4 og 5. Et godt fungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting og relativt små lønnsforskjeller utgjør et viktig grunnlag for velferd og utjevning. Utformingen av velferdsordningene har siktet mot å understøtte sysselsettingen, og har bidratt til å redusere den enkeltes risiko ved omstillinger. Samtidig har høy sysselsetting gitt et stort skattegrunnlag for finansiering av velferdsordningene. Bærekraften i modellen er avhengig av at den høye arbeidsinnsatsen opprettholdes. I motsatt fall vil både skattegrunnlagene og evnen til å finansiere velferdsordningene undergraves.

Utbyggingen av omfattende velferdsordninger gjennom siste halvdel av forrige århundre ble lettet av en gunstig befolkningsutvikling med relativt få eldre og mange i arbeidsfør alder. Samtidig medvirket en sterk oppgang i yrkesaktiviteten blant kvinner til å styrke grunnlaget for finansiering av velferdsordningene. Sett fra den enkelte arbeidstakers side bidro dette til at en over livsløpet fikk mye igjen i form av velferdsgoder for det som ble innbetalt i skatt. Aldringen av befolkningen gjør at dette forholdet etter hvert vil endre seg.

Som omtalt i kapittel 7 vil en gradvis oppgang i antall eldre i forhold til antall yrkesaktive gi økende utfordringer for offentlige finanser utover i dette århundret. Selv om en begrenser det offentlige velferdstilbudet til en videreføring av standard og dekningsgrader innenfor dagens ordninger og



Figur 9.1 Inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisienten og inntektsnivå målt ved BNP per innbygger.[2] OECD-land. 2004

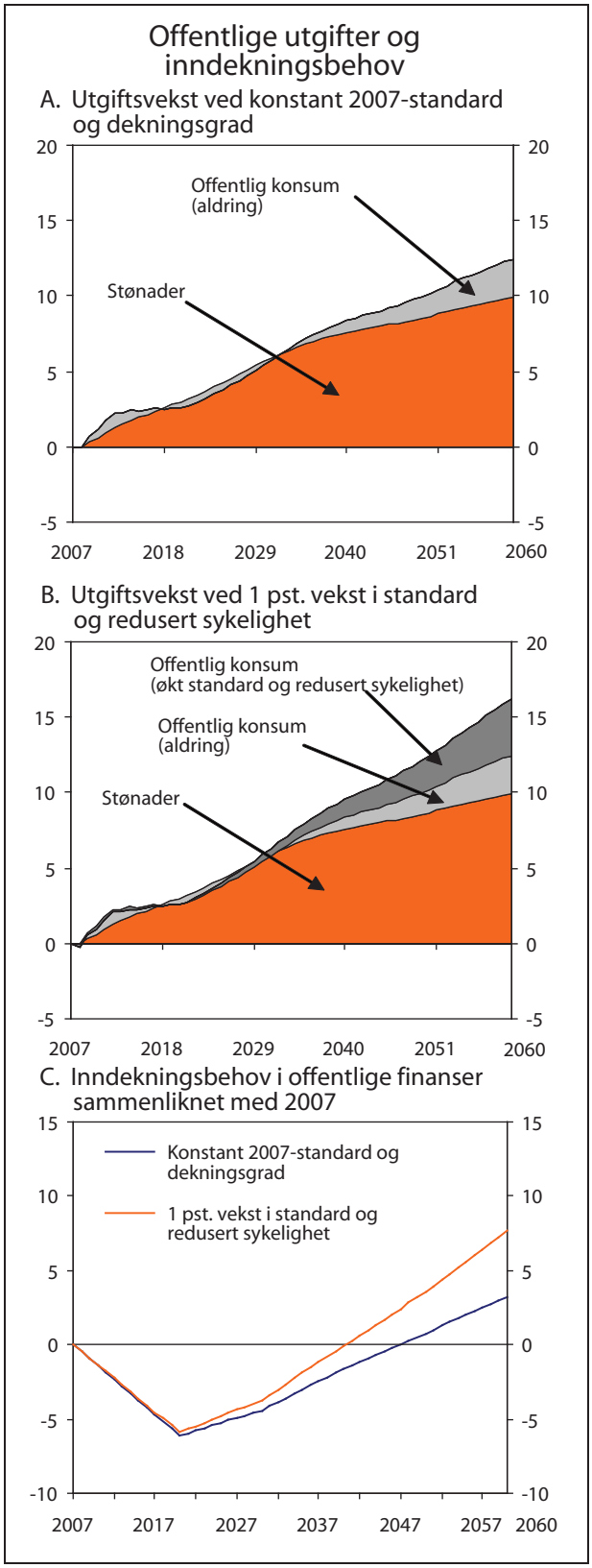
[1] Gjennomsnittlig Gini-koeffisient for årene 2004–2006.
[2] Kjøpekraftskorrigert i 1000 USD.
Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

fullt ut gjennomfører pensjonsreformen, kan de offentlige utgiftene til offentlig konsum og stønader komme til å øke fra 42,2 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2007 til i størrelsesorden 55 pst. i 2060. Samtidig synes det rimelig å legge til grunn at velstandsforbedringer også i framtiden vil gi seg utslag i økt standard på helse- og omsorgstjenester, jf. kapittel 5. Det trekker i retning av en ytterligere oppgang i de samlede utgiftene, som fort kan overskygge innsparinger som følge av en eventuell reduksjon i sykelighet på de enkelte alderstrinn.

Utgiftene til utdanning, helse og omsorg har lenge økt som andel av verdiskapingen. Målt på denne måten har imidlertid utgiftene til næringsstøtte og fellesgoder som forsvar og administrasjon avtatt gjennom de siste 10-20 årene, jf. figur 5.3. I framskrivingene som er presentert i kapittel 7, er det som en teknisk forutsetning lagt til grunn at denne utviklingen vil fortsette framover. Med de valgte forutsetningene vil omstillinger innenfor offentlige budsjetter dermed kunne finansiere om lag halvparten av den veksten i ressursbehovet innenfor helse- og omsorgssektoren som knytter seg til aldringen. Dersom en i stedet velger å opprettholde eller øke den andelen av verdiskapingen som går til fellesgoder, vil de samlede utgiftene i offentlig forvaltning måtte øke tilvarende.

Selv om det er usikkerhet knyttet til de enkelte tallanslagene, er det overordnede bildet tydelig. Dersom vi skal kunne møte de store utfordringene knyttet til å videreføre eller videreutvikle velferdsordningene etter hvert som andelen eldre stiger, må offentlig sektors inntekter øke eller utgiftene reduseres, jf. figur 9.2. Inntektene kan øke som følge av større arbeidsinnsats (som gir større skattegrunnlag), økt omfang av brukerfinansiering eller ved at skattenivået øker. Utgiftene kan reduseres ved at det blir færre personer som står utenfor arbeidsstyrken og mottar stønader, ved at kompensasjonsnivået til den enkelte stønadsmottaker reduseres, gjennom bedre bruk av ressursene innenfor offentlig tjenesteproduksjon eller ved å innskrenke tilbudet av offentlig finansierte tjenester.

I beregningene i denne meldingen er det forutsatt at bruken av oljeinntekter følger handlingsregelen for finanspolitikken, slik at ingen generasjon etterlater et reelt mindre fond til sine etterkommere enn det de overtok selv. Det stigende udekkede finansieringsbehovet i offentlig sektor på lang sikt illustrerer at oljeinntektene ikke er store nok til å møte de langsiktige forpliktelsene



Figur 9.2 Økning i utgifter fordelt på offentlige tjenester og stønader samt inndekningsbehov i forhold til 2007. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

[1] Økt standard og dekningsgrad brukes her synonymt med økt ressursbruk per person i hver aldersklasse.

Kilde: Finansdepartementet.

knyttet til pensjoner og andre inntektssikringsordninger, selv uten nye utvidelser av standard og dekningsgrader for velferdstjenestene.

Analysene i denne meldingen illustrerer at tiltak som bidrar til høyere yrkesaktivitet også vil gi et viktig bidrag til mer bærekraftige offentlige finanser, særlig hvis de fører til at stønadsmottakere blir yrkesaktive. Pensjonsreformen er et viktig eksempel, der endringene av systemet sikter mot at flere skal stå lenger i arbeid når levealderen øker. I dette kapitlet diskuteres også enkelte andre tiltak som kan bidra til en slik utvikling. I tillegg drøftes betydningen av innvandring, mulighetene for bedre ressursbruk i offentlig sektor, økte brukerbetalinger og økte skatter. Drøftingen illustrerer at en her står overfor viktige avveiinger. For eksempel kan økt skattefinansiering av velferdsordningene svekke sysselsettingen og verdiskapingen. Det viser at det kan være nødvendig å se velferdsordninger og finansiering i sammenheng. Samtidig må reformer for å øke bærekraften i offentlige finanser ikke utformes slik at de undergraver den fleksibiliteten og omstillingsevnen som ligger i den nordiske samfunnsmodellen. Denne modellen har egenskaper som er av stor betydning for vår evne til å møte omstillinger knyttet til økt internasjonal integrasjon og til å gjennomføre tiltak for å redusere miljø- og klimaproblemene.

9.2 Den nordiske modellen som ramme for videreutvikling av velferdsordningene

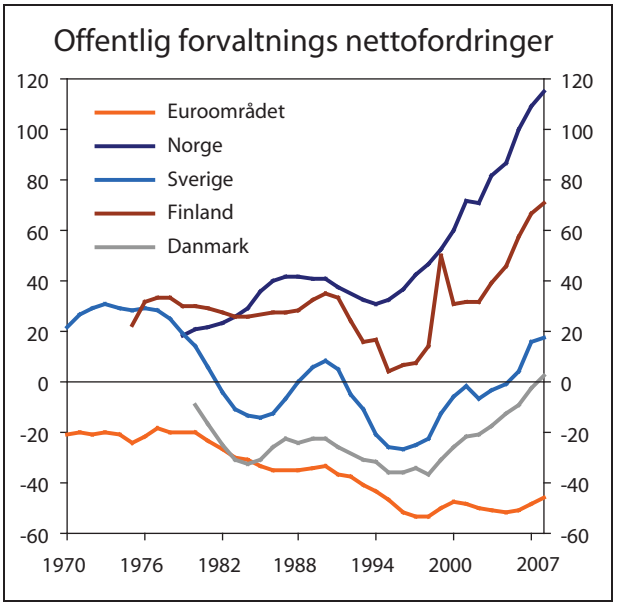
Arbeidsmarkedet i de nordiske landene er kjennetegnet ved en høy grad av fagorganisering, til dels betydelig koordinering av lønnsfastsettelsen, små lønnsforskjeller og en aktiv sysselsettingspolitikk. Samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene er et viktig aspekt ved økonomiens virkemåte, selv om samarbeidsformene varierer mellom de nordiske landene. Samarbeidet har bidratt til at lønnsdannelsen understøtter sysselsettingen og omfordeler gevinster og kostnader knyttet til omstillinger, samtidig som systemet har gitt gode betingelser for økonomisk vekst.

Trepartssamarbeid mellom myndighetene og organisasjonene i arbeidslivet har lange tradisjoner også i andre vest- europeiske land, og er blitt trukket fram som en forklaring på den gunstige økonomiske utviklingen i mange EU- og EFTA-land fram til 1970-tallet. Etter dette lyktes en ikke i samme grad som tidligere med å nå fram til omforente løsninger som ga grunnlag for en balansert økonomisk utvikling. De nordiske landene er i denne sammenheng et unntak. Irland, Østerrike og Nederland er andre eksempler på land som har greid å bevare eller gjenopplive trepartssamarbeidet, og som også har skilt seg positivt ut når det gjelder den økonomiske utviklingen de siste tiårene.

Systemet for ledighetstrygd er sentralt for arbeidsmarkedets funksjonsmåte. I Norge og andre nordiske land favner dette systemet bredt og bidrar sammen med andre velferdsordninger både til omfordeling og økonomisk trygghet for den enkelte. På denne måten bidrar også velferdsordningene til å redusere den enkelte arbeidstakers økonomiske risiko knyttet til omstillinger. Denne kollektive risikodelingen er trolig en forklaring på at bred deltakelse i internasjonal handel i de nordiske landene snarere er blitt sett på som en kilde til velstand enn som en trussel. I enkelte land med mindre omfattende systemer for inntektssikring har arbeidstakerne søkt å sikre seg gjennom et strengt oppsigelsesvern, noe som har bremset omstillingene og gjort det vanskeligere for utsatte grupper å komme seg inn i arbeidsmarkedet.

Omfanget av inntektsomfordeling gjennom lønnsfastsettelse og velferdsordninger gjenspeiles i at de nordiske landene er blant de OECD-landene som har jevnest inntektsfordeling. For bedriftene har små lønnsforskjeller medført at høyt utdannet arbeidskraft er relativt billig sammenliknet med i andre land. Det har trukket i retning av at avkastningen i kapitalintensive og høyteknologiske næringer har vært relativt høy. Samtidig har et forholdsvis høyt kostnadsnivå gitt avskalling av bedrifter med lav produktivitet og svak lønnsevne. På den måten har en fått bedre tilgang på arbeidskraft til ekspanderende bedrifter. De nordiske landene skiller seg også ut ved høye investeringer i utdanning. Et høyt utdanningsnivå sammenliknet med andre europeiske land har trolig bidratt positivt til god omstillingsevne. Det ser imidlertid ut til at det er store variasjoner mellom landene når det gjelder avkastningen av denne satsingen, jf. kapittel 5.

Sammenliknet med andre land har innbyggerne i de nordiske landene relativt stor tillit til hverandre, til rettsvesenet og til offentlige institusjoner for øvrig. Denne tilliten bidrar til å redusere kostnadene ved økonomiske transaksjoner, og er dermed et konkurransefortrinn. Effektive samfunnsinstitusjoner er en av årsakene til at de nordiske landene skårer høyt i næringslivslederes vurderinger av hvor lett det er å drive forretningsvirksomhet i ulike land.



Figur 9.3 Offentlig forvaltnings nettofordringer. Andel av BNP. Prosent

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Stor vekt på balanse i offentlige finanser har styrket velferdsstaten i alle de nordiske landene, bl.a. ved å holde offentlig sektors renteutgifter lave. Mens landene i euroområdet nå har en gjennomsnittlig offentlig nettogjeld på nær 50 pst. av BNP, er de nordiske landene i balanse eller har netto fordringer, jf. figur 9.3. Den gunstige situasjonen må bl.a. ses i sammenheng med at de nordiske landene har vært forholdsvis raske med å gjennomføre tiltak i situasjoner med store makroøkonomiske ubalanser. Dette har bidratt til å korte ned på perioder med høy arbeidsledighet og store underskudd i offentlige budsjetter. Erfaringene fra Norge i siste halvdel av 1980-tallet og fra Sverige i første halvdel av 1990-tallet illustrerer dette.

Når tilpasninger har vært nødvendige, har det vært lagt vekt på å nå fram til bred nasjonal enighet både om situasjonsbeskrivelse og tiltak for å gjenopprette en bærekraftig utvikling. Arbeidet i den norske sysselsettingskommisjonen som framla sin rapport i 1992, er et eksempel på dette.[1] Kommisjonen bidro til en bred forståelse av årsakene til høy arbeidsledighet og presenterte en strategi – Solidaritetsalternativet – for å øke sysselsettingen og redusere ledigheten. Arbeidet med det nye pensjonssystemet og den brede oppslutningen om retningslinjene for den økonomiske politikken er andre eksempler.

Som andre velstående land står også de nordiske landene overfor store utfordringer når det gjelder å dekke befolkningens økende etterspørsel etter velferdstjenester, både som følge av aldring og som følge av at krav og forventninger øker i takt med velstandsnivået. I mange land har endringer i pensjonssystemet vært et viktig skritt for å møte disse utfordringene. Dette gjelder også for Norge, der pensjonsreformen vil bidra til å dempe de statsfinansielle utfordringene ved aldringen. Hvor store de samlede effektene av denne reformen blir, vil avhenge av i hvilken grad reformen bidrar til økt yrkesaktivitet. På dette punktet har Norge i en viss forstand et vanskeligere utgangspunkt enn mange andre land, siden yrkesaktiviteten allerede er høy.

9.3 Arbeidsinnsats, skattegrunnlag og offentlige finanser

Arbeidsinnsatsen påvirker skattegrunnlagene og dermed de offentlige inntektene. Den samlede arbeidsinnsatsen bestemmes av gjennomsnittlig arbeidstid og antall sysselsatte i befokningen. Fra 1960 og fram til dag har årlig arbeidstid per sysselsatt gått ned fra 2000 timer til 1400 timer, dvs. med 30 pst. Reduksjonen i arbeidstid gjenspeiler at en del av velstandsøkningen har blitt tatt ut i form av økt fritid. En analyse utført av Statistisk sentralbyrå[2] presenterer med utgangspunkt i historiske mønstre en framskriving av arbeidstiden til 2050, der den avtalte arbeidstiden anslås å falle med 17 pst. Effekten motvirkes delvis av at deltidsansatte anslås å øke sin arbeidstid, og av at omfanget av overtidsarbeid anslås å øke. Samlet sett anslås det at gjennomsnittlig arbeidstid vil bli redusert med 9 pst. fram mot 2050. I framskrivningene som ligger til grunn for figur 9.2, er det forutsatt at arbeidstid og yrkesfrekvenser holder seg uendret fram mot 2060. Resultatene av analysen fra Statistisk sentralbyrå kan tyde på at deler av velstandsøkningen i framtiden an bli tatt ut i mer fritid. På den annen side vil pensjonsreformen stimulere til økt arbeidsinnsats, jf. avsnitt 9.4. Dette kan motvirke eller dempe virkningene av velstandsøkningen på arbeidstiden.

[1] NOU 1992:26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene.

[2] Bjørnstad, R. R. Hammerslund, og I. Holm: «En modell for gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt. 6 timersdagen kommer i 2050». *Statistisk sentralbyrå. Under utgivelse i serien Rapporter.*

Økt arbeidsinnsats vil i første rekke trolig komme i stand ved at antallet sysselsatte øker. Det kan skje ved at andelen pensjons- eller stønadsmottakere i ulike aldersgrupper reduseres over tid og at sysselsettingsandelen øker. Det sterke fallet i yrkesaktivitet etter 62 år som nå kan observeres, må bl.a. ses i sammenheng med at folketrygden og regelverket for tidligpensjon bidrar til at pensjonistene i dag får lite igjen for å arbeide utover pensjonsalder. Pensjonsreformen vil endre på dette, jf. avsnitt 9.4. Lav yrkesaktivitet kan også ha sammenheng med lite fleksible arbeidstidsordninger som reduserer muligheten for individuelle tilpasninger av arbeidstiden.

Om lag en femdel av befolkningen i yrkesaktiv alder er i dag mottakere av helserelaterte stønader og står utenfor arbeidsmarkedet. Mulighetene for å øke yrkesaktiviteten for disse gruppene avhenger bl.a. av om stønadsordningene kan utformes slik at de i større utstrekning enn i dag oppfordrer til yrkesaktivitet. Det avhenger også av et støtteapparat som kan hjelpe personer med medisinske og sosiale problemer i gang i arbeidslivet, og til å være i arbeid. Dette er bakgrunnen for NAV-reformen, som innebærer bred samordning av trygdeapparat, arbeidsmarkedsmyndigheter og sosialapparat. Samarbeid mellom støtteapparat og den enkelte arbeidsplass er også viktig.

En strategi for å stimulere arbeidsinnsats må ta i betraktning at investeringer i forebyggende tiltak kan bedre helsetilstanden, noe som kan øke yrkesaktiviteten. Som omtalt i kapittel 5, er befolkningens helsetilstand ikke bare avhengig av ressursinnsatsen i helsesektoren, men påvirkes også av miljø, livsstilsforhold og utdanning.

Virkningen på offentlige finanser av økt yrkesaktivitet vil avhenge av hvilke arbeidskraftressurser som mobiliseres. Dersom det er tidligere stønadsmottakere som blir yrkesaktive, vil offentlige utgifter reduseres, og offentlige finanser bedres mer enn det økningen i skattegrunnlaget isolert sett tilsier. Dersom antall yrkesaktive derimot øker som følge av innvandring, vil det gi økte skatteinntekter, men også høyere utgifter for det offentlige som følge av at utgiftene til stønader og offentlige tjenester vil øke, jf. avsnitt 9.5.

Tiltak som bidrar til at flere med redusert arbeidsevne blir inkludert i det ordinære arbeidslivet kan gi økonomisk avkastning for samfunnet, ved siden av å bedre velferden for de som berøres. Dersom arbeidsgiver ansetter på ordinære vilkår, kan det være nødvendig med tilskudd til tilretteleggingstiltak og andre støtteordninger for å få til slik inkludering.

Norge er blant landene i OECD-området med størst yrkesdeltakelse for befolkningen i yrkesaktiv alder. Likevel er det noen land som har høyere yrkesfrekvenser for enkeltgrupper, jf. figur 4.8. Både Island, Danmark, Østerrike og Nederland har høyere yrkesfrekvens enn Norge for menn i alderen 25-54 år. For eldre arbeidstakere har Island og Sverige høyere yrkesfrekvenser enn oss, mens det bare er Island som har høyere yrkesdeltakelse for kvinner i alderen 25-54 år.

Endringer i befolkningens størrelse og sammensetning påvirker offentlige finanser. Befolkningsveksten bestemmes av fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Det offentlige kan til en viss grad påvirke befolkningen i arbeidsfør alder og dermed samlet arbeidsinnsats gjennom innvandringspolitikken, jf. avsnitt 9.5, og på noe lenger sikt ved legge til rette for mulighetene for å kombinere arbeid og omsorg for barn.

Norge, Island, Irland og Frankrike har høye fødselstall sammenliknet med andre europeiske land. For Norges del må dette ses i lys av at det legges til rette for at kvinner og menn kan kombinere lønnet arbeid med omsorg for barn, jf. kapittel 4. En økning i det samlede fruktbarhetstallet i Norge fra 1,85 barn per kvinne, som er lagt til grunn i denne meldingen, opp til nettoreproduksjonsnivået på 2,05 barn per kvinne, vil øke folkemengden i Norge i 2060 med litt over 7 pst. En økning i antall fødsler per kvinne vil i første omgang gi høyere utgifter til barnetrygd, barnehager og utdanning mv. og redusere inntektene til offentlig sektor som følge av redusert yrkesaktivitet blant småbarnsforeldre. Etter hvert som oppgangen i fødselstallene slår ut i sterkere vekst i antall personer i arbeidsdyktig alder, vil skatteinntektene øke, noe som påvirker offentlige finanser positivt innenfor en litt lengre tidshorisont. På lang sikt blir det imidlertid flere eldre å forsørge, og i et slikt tidsperspektiv er det ikke grunn til å forvente at økt fruktbarhet vil bidra til å styrke statsfinansene. Et fødselstall nær reproduksjonsnivå legger imidlertid til rette for en mer balansert utvikling i befolkningen enn det en kan vente med fødselstall på linje med de lave nivåene i enkelte land i Sør-Europa.

Ser en bort fra befolkningsendringer, er det samlede arbeidstilbudet et resultat av individuelle valg i arbeidsmarkedet. Både utformingen av velferdsordningene og finansieringen av dem påvirker arbeidstilbudet. Valg av virkemidler må ses i lys av hvilke grupper en ønsker å påvirke. Dersom målet er å øke arbeidsinnsatsen fra pensjonister, må ordningene utformes slik at arbeid gir

god gevinst i tillegg til pensjon. Stønadsordningene for personer i yrkesaktiv alder må utformes slik at det blir attraktivt å arbeide, eventuelt i kombinasjon med stønader. Dette omtales nærmere i avsnitt 9.4. Skattepolitikken kan også påvirke tilbudet av arbeid. Undersøkelser tyder på at redusert marginalskatt, særlig for grupper med lavere inntekter, trolig vil ha en positiv effekt på den samlede arbeidsinnsatsen.

9.4 Mulighetene for å stimulere til økt yrkesaktivitet og samtidig opprettholde tilfredsstillende inntektssikring

Inntektssikringsordningene, offentlige tjenester og skattesystemet bidrar til å jevne ut fordelingen av økonomiske ressurser mellom personer og over den enkeltes livsløp, jf. kapittel 6. I tillegg kan disse ordningene påvirke arbeidsinnsatsen på ulike måter, jf. kapittel 5. Arbeidsmarkedets virkemåte kan bedres ved at risikoen for sterk nedgang i inntekt ved nedbemanninger eller helsesvikt reduseres. Tilbudet av omsorgsordninger for barn, eldre og syke har gjort det mulig for kvinner å delta i arbeidsmarkedet, noe som har bidratt til høy yrkesdeltakelse i Norge.

Utformingen av velferdsordningene kan påvirke koplingen mellom inntekt og arbeidsinnsats og dermed også den enkeltes incentiver til å arbeide. Skal en kunne opprettholde høy sysselsetting, må en finne en balanse mellom hensynene til henholdsvis inntektssikring, incentivene til å arbeide og inntektsfordeling. Den økonomiske gevinsten av å arbeide framfor å motta stønad vil variere med ytelse og potensiell arbeidsinntekt. Den enkeltes mulighet til å komme i, og beholde arbeid avhenger også av arbeidsgivernes utbytte av å ansette arbeidstakere med midlertidig eller varig redusert arbeidsevne. Det er et stort arbeidskraftpotensial blant mennesker med redusert produktivitetsnivå som ikke er utnyttet, jf. avsnitt 4.4.

Utformingen og finansieringen av inntektssikringssystemet må ivareta flere krav som til dels er motstridende, og må i tillegg ta hensyn til demografi, holdninger og annet som påvirker bærekraften i systemet. Det faktum at ulike land står overfor ulike krav og muligheter, gjenspeiler seg i betydelige forskjeller i omfang og utforming av kollektive forsikringsordninger, herunder kompensasjonsgrad og aktivitetskrav. Videre vil endringer i f.eks. befolkningssammensetning over tid kunne gjøre systemet mindre bærekraftig, og ny kunnskap kan medføre ønske om endringer i systemet. Dette tilsier at utformingen av inntektssikringssystemet bør ses på som en stadig pågående prosess.

I Norge er pensjonsreformen og forslaget om arbeidsavklaringspenger i folketrygden eksempler på endringer i inntektssikringsordningene. Pensjonsreformen vil styrke bærekraften i pensjonssystemet ved at ytelsene justeres i takt med økt levealder, og ved at den enkelte motiveres til å arbeide mer og lenger. Incentivene til å arbeide styrkes ved at pensjonsrettigheter tjenes opp for alle år og fra første krone, ved at det årlige pensjonsnivået øker ved utsatt uttak av pensjon og ved at det blir mulig å tjene opp pensjonsrettigheter fram til 75 år. En nøytral uttaksmodell gjør det dessuten mulig å kombinere arbeid med pensjon uten avkorting. Samlet vil dette oppmuntre til å stå i arbeid lenger. Fleksibelt uttak fra 62 år gir større velferd for den enkelte. Tettere og mer oversiktlig sammenheng mellom alderspensjon og inntekt som yrkesaktiv, er med på å sikre hensynet til rettferdighet og enkelthet. Samtidig sikres en god fordelingsprofil bl.a. ved at alle fortsatt sikres en minstepensjon på samme nivå som i dag.

Selv om Norge i et internasjonalt perspektiv har høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet både blant kvinner og menn, synes det likevel å være et betydelig potensial for økt tilbud av arbeidskraft også her. Om lag en femdel av befolkningen i yrkesaktiv alder mottar ulike helserelaterte ordninger eller AFP, og både sykefraværet og andelen uføretrygdede er høy i Norge sammenliknet med de fleste andre OECD-land. Videre har andelen på helserelaterte ordninger økt betydelig de siste tiårene, uten at dette kan forklares med dårligere folkehelse eller redusert fysisk funksjonsevne i befolkningen.

For å utnytte arbeidskraftpotensialet i Norge bedre, er det behov for innsats på en rekke områder. I dag har over 400 000 voksne så svake leseferdigheter eller så dårlig tallforståelse at de kan ha problemer med å fungere i arbeids- og samfunnslivet. Personer med svake grunnleggende ferdigheter er overrepresentert i gruppen som mottar uføreytelser. Det er dessuten kjent at barn som har foreldre med et lavt kompetansenivå, er særlig utsatt for problemer senere i livet, både i utdanning og arbeidsliv. For å redusere dette problemet er det nødvendig med et utdanningssystem som fremmer arbeidslivstilknytning og motvirker sosial ulikhet. Det er nødvendig med tidlig innsats i det enkelte barns liv, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskoleal-

der, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder, jf. St.meld. nr. 16 (2006-2007) … og ingen sto igjen. Særlig viktig er det å ta tak i frafallet i videregående skole og i overgangen mellom skole og arbeidsliv.

For personer i yrkesaktiv alder med noe arbeidsevne, kan incentivene til aktivt å søke arbeid være svake dersom den økonomiske uttelingen ved å arbeide framfor å motta trygd er liten. Kompensasjonsgraden påvirkes av stønadsregelverket og av ulike tilleggsytelser som f.eks. barne- og ektefelletillegg og stønad til barnetilsyn, friinntektsordninger, skatt på henholdsvis arbeidsinntekt og stønad, samt tilleggsytelser fra tjenestepensjonsordninger. Ved vurderinger av stønadsordningene er det viktig å se stønadssystemet under ett for å unngå at endringer i én ytelse får utilsiktede virkninger for tilgangen til en annen. Videre må nivået på de ulike stønadene og tilleggsytelsene fastlegges slik at en unngår fattigdom og at syke vender tilbake til arbeid før de er friske. Det er også viktig å vurdere kostnader og risiko knyttet til hvordan finansieringen av ordningene påvirker bedriftenes tilpasning.

Den økonomiske meravkastningen av arbeid kan også økes ved kompetanseheving i de aktuelle gruppene, f.eks. ved arbeidsmarkedstiltak, eller mer grunnleggende ved tidlig innsats allerede i barne- og ungdomsalderen, jf. ovenfor. Videre kan en redusere marginalskatten for lave inntekter, f.eks. ved å øke bunnfradraget for arbeidsinntekter. En del OECD-land har dessuten valgt å innføre såkalte «in-work benefits», dvs. jobbsubsidier som utløses ved overgang til inntektsgivende arbeid. Disse ordningene er utformet nettopp for å kompensere for bortfall av behovsprøvde stønader. Hensikten er å gjøre overgangen fra stønad til arbeid økonomisk gunstigere. Utformingen varierer betydelig mellom land både med hensyn til målgruppe, krav om arbeidstid, stønadsnivå og hvordan dette avhenger av arbeidsinntekten. I Norge har vi to varianter av lønnstilskudd til arbeidsgiver, som skal gjøre at det svarer seg økonomisk for dem å ansette arbeidstakere med lavere arbeidsevne enn det bedriftens lønnsnivå skulle tilsi. En ordning med tidsubestemt lønnstilskudd er under utprøving i et landsomfattende forsøk. Formålet med ordningen er å forebygge lange, passive perioder på stønad. Samtidig er det en risiko for at arbeidstaker og arbeidsgiver ved slike ordninger kan ønske å framstille arbeidstakers arbeidsevne som lavere enn den faktisk er, for å motta offentlige tilskudd for personer som kanskje uansett ville blitt ansatt.

Dersom en høy reell kompensasjonsgrad skal være forenlig med målet om høyt arbeidstilbud, kan inngangskriteriene til de ulike inntektssikringsordningene, og håndhevelsen av disse, bli svært viktige. Ytelser som er omfattet av regelverk med lite rom for skjønn, innebærer mindre krav til kontroll enn f.eks. sykepenger og dagpenger ved arbeidsledighet. Videre kan virkemidler knyttet til tidsbegrensninger og krav til aktivitet påvirke både hvor attraktiv en ytelse oppfattes å være i utgangspunktet, og stønadsperiodenes varighet. Stønader som ikke har lovfestede tidsbegrensninger, som uføreytelsene, kan oppfattes som tryggere alternativer for dem som står overfor en ustabil tilværelse i arbeidsmarkedet.

Krav om aktivitet i stønadsforløpet kan framskynde overgangen til jobb betydelig. Aktivisering kan f.eks. skje i form av samtale med lege eller representant for Arbeids- og velferdsetaten, krav om ny søknad for fortsatt ytelse, oppfølging av jobbsøknadsprosessen og arbeidsmarkedstiltak. Samtidig kan de forskjellige aktiviseringsformene påvirke ulike grupper stønadsmottakere forskjellig. For eksempel virker arbeidsmarkedstiltak gjennomgående best for personer som har små muligheter til å lykkes på arbeidsmarkedet i utgangspunktet. Tiltak som foregår i det ordinære arbeidsmarkedet har større effekt for en varig tilknytning til yrkeslivet – og er betydelig mindre kostbare – enn de som foregår i skjermede virksomheter.

I OECD-området har det de senere årene vært en dreining mot flere og mer varierte virkemidler for å aktivisere stønadsmottakere, og da særlig arbeidsledige. De virkemidlene som ser ut til å bli benyttet i flest land er krav om registrering hos arbeidsformidlingen og/eller venteperiode før utbetalingene starter, innrapportering av jobbsøknader, regelmessig verifisering av ledighetsstatusen, obligatoriske intervjuer på arbeidskontoret, individuell handlingsplan og obligatorisk deltakelse på tiltak etter en gitt ledighetsperiode. Det er betydelig variasjon mellom OECD-landene både med hensyn til hvor mange slike virkemidler som benyttes og hvor strengt de utformes. Norge benytter seg av en rekke av disse virkemidlene, jf. boks 5.4, men i all hovedsak overfor arbeidsledige, selv om det også nylig er innført mer omfattende tidlig oppfølging og kontroll under sykmelding i Norge. Som OECD konstaterer, tilsier både evalueringer av slike tiltak og det faktum at en kontroll av arbeidsledige er av mindre nytte hvis det er enkelt å gå til andre ytelser, at slike virkemidler også bør tas i bruk overfor andre grupper stønadsmottakere.

Antallet mottakere av helserelaterte ytelser i Norge har økt betydelig de senere tiårene, jf. omtale i avsnitt 5.5. Høyt sykefravær og tiltakende uførepensjonering har skapt bekymring også i andre nordiske land og i Nederland. Dette har vært adressert gjennom en rekke reformer og tiltak, jf. boks 9.1. Spesielt for Nederland og Sverige ser resultatene lovende ut. I Sverige har sykefraværet blitt kraftig redusert, og det er blitt færre uførepensjonister i Nederland.

Også i Norge har det blitt gjennomført en rekke tiltak og justeringer for å begrense omfanget av sykefravær og uførepensjonering, herunder

- samarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen),
- tidligere og bedre oppfølging av sykmeldte,
- NAV-reformen,
- virkemiddelreformer innenfor arbeids-, velferds- og inkluderingspolitikken.

I tillegg medfører reformen av folketrygdens alderspensjon behov for å tilpasse folketrygdens uførepensjon. Regjeringen tar sikte på å følge opp NOU 2007:4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre med et lovforslag til Stortinget om ny uførepensjon våren 2009.

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ble inngått mellom regjeringen Stoltenberg I og hovedorganisasjonene i arbeidslivet 3. oktober 2001 for 4-årsperioden 2001-2005. Høsten 2005 ble avtalen fornyet for perioden 2006-2009. I IA-avtalen er det fastsatt mål om reduksjon i sykefraværet, tilsetting av arbeidstakere med redusert funksjonsevne og økning av forventet pensjoneringsalder. Tidligere og bedre oppfølging av sykmeldte på arbeidsplassen er en viktig del av IA-strategien. I tillegg er det iverksatt en rekke tilretteleggende og støttende tiltak.

NAV-reformen er en omfattende organisatorisk reform for å samordne den faglige og administrative innsatsen, særlig overfor mennesker med behov for økonomisk trygghet og bistand for å beholde, eller å komme i arbeid. Det etableres NAV-kontor som skal erstatte tidligere arbeidskontor, trygdekontor og deler av den kommunale sosialtjenesten. Hovedformålet er å bidra til at flere kommer i arbeid eller aktiv virksomhet, og at færre skal ha trygd som hovedinntekt.

I St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering trakk Regjeringen opp strategier og virkemidler for å inkludere flere i arbeidslivet, og for samtidig å gi god økonomisk og sosial trygghet når en ikke kan arbeide. Hovedgrepene i meldingen er:

- Mer arbeidsrettede tiltak og tjenester for personer i utkanten av arbeidslivet.
- Mer samordnet og fleksibel bruk av virkemidler.
- En ny og enklere tidsbegrenset inntektssikring – arbeidsavklaringspenger – erstatter dagens attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad.
- Et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad for personer som trenger betydelig bistand og som har få rettigheter i folketrygden.
- Supplerende tiltak overfor funksjonshemmede og innvandrere, samt for å motvirke fattigdom.

Stortinget har sluttet seg til Regjeringens strategier og grep. Arbeids- og inkluderingsdepartementet følger nå opp med lovforslag, forskriftsendringer, budsjettforslag og iverksetting i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Tiltakene har foreløpig hatt forholdsvis beskjedne virkninger på sykefravær, uførhet, arbeid og inkludering. Dette må ses i sammenheng med at reformene er under forberedelse og iverksetting. I det videre arbeidet på dette området vil Regjeringen vurdere erfaringer og resultater med reformarbeidet i Norge så vel som i andre land, jf. boks 9.1.

Boks 9.1 Sykefravær, uførhet og arbeid – reformer i andre nordiske land og i Nederland

Danmark

- *Tettere oppfølging av sykmeldte*. Oppfølging annenhver måned, eller hver fjerde uke av personer med risiko for varig sykefravær og uførhet. Ny aksjonsplan 2009-2015: Bedre forebygging, tidligere intervensjon, aktivisering av sykmeldte og bedre koordinering av arbeidsmarkedstiltak og helsetjenester.
- *Arbeidsevnevurdering og «flex-jobb» framfor uførepensjon*. Arbeidsevnevurdering har erstattet uførekriterier som grunnlag for ytelser. 65 pst. statlig subsidiering av «flex-jobb», som skal prøves før uføretrygd vurderes.
- *Kommunestrukturreform*. Kostnadene deles mellom stat og kommune, som hovedregel 50/50 pst. «Jobbsentre» i alle kommuner koordinerer statlige og kommunale arbeidsrettede tiltak og ytelser.

Sverige

- *Bedre samordning i offentlig forvaltning*. Riksforsikringsverket og frittstående forsikringskasser i lenene slås sammen. Regjeringen og Sveriges kommuner og Landsting går sammen om bedre helse- og rehabiliteringstjenester.
- *Reformert sykmeldingsprosess*. Faste tidspunkter for oppfølging og vurdering av arbeidsevnen, tiltakende krav om å skifte arbeid desto lengre fraværet er, og tidsbegrensninger på syke- og uførestønad.
- *Fra sykefravær til arbeid*. Rett til langtids syke- og uførestønad opphører ikke, men «fryses» ved forsøk på å komme i arbeid. Gunstigere avkortingsregler ved kombinasjon av deltids sykefravær/uførhet og arbeid.
- Arbeidet har gitt lovende resultater. Sykefraværet går kraftig ned, særlig gjelder dette for langtidsfraværet. Også samlet helserelatert fravær går ned.

Finland

- *Pensjonsreformer*. En rekke tidligpensjonsordninger er avviklet eller endret. Innføring av aldersgradert opptjening, dvs. økende opptjening med alderen.
- *Fremme arbeidsevne og styrke rehabilitering*. Tidligere identifisering og intervenering. Styrking av den enkeltes rett til arbeidsrettet og helserettet rehabilitering. Utvidet adgang til å kombinere deltids sykmelding og –arbeid. Styrking av bedriftshelsetjenesten.
- *Kommunenes innsats styrkes*. Regionale arbeidslivssentre etableres. Kostnadsdeling mellom stat og kommune for langtids arbeidsløse og sosialhjelpsmottakere. Reform i lokalforvaltningen 2007-2013 gir bedre samordning overfor stønadsmottakere mellom stat og lavere forvaltningsnivå.

Nederland

- *Arbeidsgiveransvar og økonomiske incentiver*. Gradvis utvidelse av arbeidsgivers ansvar for sykelønn fra to uker til to år. Arbeidsgiveransvar for oppfølging av sykmeldte, rehabilitering og inkludering i arbeid. Resultatbaserte arbeidsgiverpremier til syke-, rehabiliterings- og uføreforsikring. «No risk policy» for å fremme inkludering og motvirke ekskludering av personer med redusert helse.
- *Arbeidsfokus i stønadssystemet*. Rett og plikt til individuell rehabiliteringsplan og aktiv medvirkning til å gjennomføre planen. Tett oppfølging av stønadsmottakere som kan forventes å komme tilbake i arbeid. Tofaset uføretrygd: Først 70 pst. av lønn, senere fast minimumskompensasjon gradert etter alder. Revurdering av tilståtte uførepensjoner, først for personer under 50 år, senere for personer under 45 år. Begrensninger i arbeidsgivers adgang til å supplere lovbestemt sykelønn og uføretrygd.
- *Privatisering av arbeidsmarkeds- og rehabiliteringstiltak innen offentlige rammer*. Kontraktsutsetting og privatisering av rehabiliteringstjenester fra arbeidsgiver og det offentlige. Små bedrifter kjøper i stor grad «gjenforsikringspakker» for sine forpliktelser fra privat forsikring.
- *Institusjonell omorganisering*. Etablering og planlagt sammenslåing av en nasjonal, offentlig arbeidstakerforsikringsadministrasjon for tiltak og stønader og en nasjonal administrasjon for arbeidsløshetstrygd.
- Arbeidet har gitt svært gode resultater. Sykefraværet er halvert fra 8 pst. i 1990 til 4 pst. i 2005/2006. Antall nye uførepensjonister per år og antall uførepensjonister totalt er redusert med hhv. 80 og 40 pst. siden 1990. Antall sosialhjelpsmottakere er redusert. Yrkesdeltakingen har steget og arbeidsløsheten har gått ned. En står imidlertid fortsatt overfor betydelige utfordringer, herunder omfattende bruk av korttidsengasjementer for å unngå arbeidsgiveransvar. Videre har yrkesdeltakingen blant funksjonshemmede ikke økt vesentlig, mens det er en foruroligende sterk oppgang i antall unge uføre uten arbeidstilknytning. Dette setter nå regjeringen sterkere søkelys på, og vurderer bl.a. mer bruk av lønnssubsidiering.

Kilder: Arbeids- og inkluderingsdepartementet og OECD.

9.5 Virkninger av innvandring for offentlige finanser

En vesentlig del av innvandringen til Norge er humanitært motivert. Myndighetenes mål er at flyktninger og andre i en svært vanskelig livssituasjon skal få muligheter til å bygge opp en ny tilværelse i Norge. Mange som får opphold på humanitært grunnlag har traumatiske opplevelser bak seg, og det kreves innsats fra det offentlige for å integrere dem i det norske samfunnet. I tillegg til den humanitært motiverte innvandringen har Norge de siste årene hatt en omfattende arbeidsinnvandring fra EØS-land. Begge typer innvandring bidrar til å øke både totalbefolkningen og andelen i yrkesaktiv alder. En problemstilling knyttet til de langsiktige perspektivene for offentlige finanser er om innvandring kan lette utfordringene knyttet til en aldrende befolkning.

I St.meld. nr. 18 (2007-2008) Arbeidsinnvandring omtales en rekke studier av sammenhengen mellom innvandring og utviklingen i statsfinansene. Analysene indikerer at innvandrernes yrkesaktivitet og utdanningsnivå er avgjørende for hvordan statsfinansene påvirkes. En hovedkonklusjon er gjennomgående at innvandring på lang sikt innebærer nettokostnader for det offentlige dersom innvandrerne har lavere yrkesaktivitet enn resten av befolkningen. Yrkesaktiviteten hos innvandrerne må enten være høyere, eller de faglige kvalifikasjonene bedre, enn for resten av befolkningen for at innvandring skal kunne gi et langsiktig positivt bidrag til finansieringen av velferdsordningene.

På kort til mellomlang sikt er det grunn til å tro at arbeidsinnvandring påvirker offentlige finanser positivt, fordi en klart større andel av dem er i arbeidsfør alder enn totalbefolkningen. Arbeidsinnvandrerne bidrar dermed med skatteinntekter, samtidig som de mottar mindre stønader og andre ytelser fra det offentlige enn gjennomsnittet for befolkningen. Erfaringene fra de siste årene er at arbeidsinnvandringen har vært en klar fordel for norsk økonomi. Arbeidsinnvandringen har bidratt til å dempe pressproblemer i arbeidsmarkedet, økt vekstevnen i økonomien og styrket offentlige finanser. På den annen side har vi ikke observert de fulle effektene av denne arbeidsinnvandringen. De langsiktige effektene vil bl.a. avhenge av hvor mange av arbeidsinnvandrerne som blir værende i Norge og om de da tar med seg familien, eller om de vil reise tilbake når konjunkturene snur. Det er rimelig å anta at arbeidsinnvandrerne på lang sikt vil ha samme yrkesfrekvenser som den øvrige befolkningen, og at skatteinntekter og offentlige utgifter per innbygger derfor i liten grad vil påvirkes. Økt befolkning innebærer imidlertid at finansieringsbidraget per innbygger fra oljeformuen reduseres. Samlet tilsier dette at arbeidsinnvandring neppe vil avhjelpe de langsiktige statsfinansielle utfordringene.

Arbeidsinnvandring kan bidra til at vi får et mer effektivt arbeidsmarked, både kompetansemessig, næringsmessig og geografisk, siden arbeidsinnvandrerne ofte er mobile og reiser dit det er størst behov for arbeidskraft. Arbeidsinnvandrere kan også gi den innenlandske arbeidskraften økt konkurranse om jobbene. Erfaringen er at den arbeidskraften som har samme kompetanse som arbeidsinnvandrerne, gjerne ufaglærte, ofte vil være mest utsatt for konkurranse. På den annen side vil den arbeidskraften som har kompetanse som utfyller kompetansen til arbeidsinnvandrerne, oftest faglærte eller personer med annen særlig kompetanse, kunne bli mer produktiv og etterspurt.

9.6 Effektivisering av offentlig tjenesteproduksjon

Disponibel realinntekt og privat forbruk per innbygger forventes å bli mer enn doblet fram mot 2060. Dette skyldes først og fremst produktivitetsvekst i privat sektor. Økt produktivitetsvekst i privat sektor har stor betydning for den samlede velstanden, men har liten betydning for de statsfinansielle utfordringene. Dette skyldes at økt produktivitet i privat sektor normalt vil føre til høyere lønninger også i offentlig sektor, samt økte pensjoner og andre overføringer, slik at både inntektene og utgiftene til offentlig forvaltning vil øke, jf. nærmere omtale i kapittel 7. I tillegg vil betydningen av petroleumsformuen som finansieringskilde bli redusert relativt til skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien.

Bedre bruk av ressursene i *offentlig sektor* vil derimot gjøre det mulig å produsere det samme omfanget av tjenester med mindre arbeidsinnsats og dermed bidra til å lette finansieringen av velferdsordningene. Produktivitetsutviklingen i offentlig tjenesteproduksjon avgjør både omfanget av og kvaliteten på de tjenestene som kan tilbys med en gitt ressursinnsats. Et aktivt effektiviseringsarbeid og kartlegging av produktivitetsutviklingen i offentlig sektor er derfor viktig for å sikre et best mulig offentlig tjenestetilbud. I Norge foreligger det begrenset kunnskap om hvordan produktiviteten i offentlig sektor faktisk har utviklet

Boks 9.2 Eksempler på analyser av produktivitetsutviklingen i andre land

Beregninger av produktivitets- og kvalitetsutviklingen i offentlig forvaltning er vanskelige fordi en ikke har like gode anslag på utvikling i volum og priser som for varer og tjenester som omsettes i markedet. Denne usikkerheten preger også anslagene for utviklingen i produktivitet i offentlige tjenestesektorer for Sverige, Finland og Storbritannia som er gjengitt i denne boksen.

For *Sverige* foreligger det anslag for produktivitetsutviklingen i offentlig sektor for store deler av perioden 1960-2000. Ifølge anslagene var det produktivitetsnedgang i hele perioden fram til 1990, med en gjennomsnittlig nedgang på ½ pst. per år i perioden 1980-90. Produktivitetsutviklingen var svakest i kommunene. I staten har produktiviteten stort sett økt etter 1975. I perioden 1990-97 var det en økning på 1,3 pst. per år i gjennomsnitt.

I *Finland* var det en nedgang i produktiviteten i kommunal sektor på over 6 pst. fra 2000 til 2005, dvs. over 1 pst. per år i gjennomsnitt. Innenfor statlig sektor endret produktiviteten seg lite over samme periode.

I likhet med anslagene for Norge er produktivitetsanslagene for Sverige og Finland ikke korrigert for kvalitetsendringer. *Storbritannia* har kommet lengst i å analysere og regelmessig publisere anslag for produktivitetsutviklingen i offentlige tjenestesektorer. Det tas hensyn til at noe av ressursinnsatsen har sitt motstykke i kvalitetsforbedringer. Produktivitetsutviklingen innen helse- og omsorgsektoren i Storbritannia er anslått til nær null over perioden 1999-2004 når en tar hensyn til kvalitetsforbedringer. Innenfor offentlig finansiert utdanning økte produktiviteten, inklusive kvalitetsforbedringer, med om lag 2 pst. fra 1996 til 1999. I perioden 1999-2006 falt produktiviteten med 0,7 pst. i gjennomsnitt per år. Endringene i produktivitetsvekst sammenfaller i tid med endringer i elevtilgangen. Antall elever økte markert i perioden fram til skoleåret 1999/2000, for så å stabiliseres og gradvis avta.

Erfaringene fra Sverige og Finland illustrerer at det har vært enklere å oppnå produktivitetsforbedringer innenfor statlig sektor enn i kommunal sektor, som står for hoveddelen av velferdstjenestene. Dette har sammenheng med tjenestenes art. Sammenliknet med f.eks. offentlig administrasjon, har teknologiutviklingen vært svakere innen pleie- og omsorgstjenester, der arbeidstakerne skal ivareta både medisinske funksjoner og praktisk hjelp i tillegg til brukernes sosiale behov.

seg. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for kommunal økonomi var produktivitetsutviklingen negativ i fire av de fem årene fra 2001 til 2005 innenfor hoveddelen av kommunal tjenesteproduksjon, som omfatter bl.a barnehager, grunnskole samt pleie og omsorg. Det er da ikke tatt hensyn til endret kvalitet på tjenestene.

Svakheter ved analyser av produktivitetsutviklingen og ulike egenskaper ved produktene tilsier at en bør være varsom med å sammenlikne produktivitetsutviklingen på tvers av sektorer. Det finnes imidlertid en del analyser som gjør det mulig å sammenlikne enkeltsektorer på tvers av land. I kapittel 5 refereres det til noen resultater for helsesektoren og utdanningssektoren. Selv om også slike sammenlikninger er usikre, peker undersøkelsene i retning av at produktivitetsnivået innenfor helse- og omsorgssektoren samlet sett ligger lavere i Norge enn i en del andre land. Det samme er tilfellet for skolen, der det også ser ut til at utviklingen over tid kan ha svekket seg i forhold til andre land.

Anslag på produktivitetsutviklingen i fortiden gir få holdepunkter for å anslå potensialet for framtidige produktivitetsøkninger. Den tradisjonelle tilnærmingen til å bestemme potensialet for produktivitetsforbedringer er å sammenlikne produktivitetsnivået i likeartede virksomheter. Ved å anslå produktivitetsspennet mellom likeartede virksomheter kan en danne seg et bilde av mulighetene for produktivitetsforbedringer. Det er gjennomført slike analyser for en rekke tjenestesektorer, jf. tabell 9.1.

Siden 2000 er det gjennomført en rekke store reformer i statsforvaltningen, jf. tabell 9.2. Bedret kostnadseffektivitet har vært ett av målene med disse reformene. Andre mål har vært å øke kvaliteten og bedre brukerrettingen. Reformene har medført til dels betydelige omorganiseringer av tjenestetilbudet.

Tabell 9.1 Anslag på potensialet for produktivitetsforbedringer i et utvalg av studier

Sektor	Studie	Effektiviseringspotensial
Staten		
Statlige høgskoler	Erlandsen, Førsund og Kaldhagen (1998)	23 pst.
Arbeidskontorene	Torp, Edvardsen og Kittelsen (2000)	13 pst.
Politiet	Rønning (2000)	20-26 pst.
Fylkene		
Psykiatri (nå en del av statlig sektor)	Halsteinli, Kittelsen og Magnussen (2001)	29 pst.
Kommune		
Kommual administrasjon	Kalseth og Rattsø (2004)	17-28 pst.
Pleie og omsorg	Erlandsen, Førsund, Hernæs og Wallen (1997)	21 pst.
	Borge og Sunnevåg (2006)	10 pst.
Grunnskole	Borge og Sunnevåg (2005)	14 pst.
Barnehage	Borge og Sunnevåg (2006)	10 pst.

- På flere områder, bl.a. innenfor helse, politi, domstoler og forvaltningsdelen av Statens vegvesen, har en forsøkt å utnytte gevinstene ved stordrift gjennom å etablere større enheter.
- Innenfor høyere utdanning og forskning har en gitt institusjonene større selvstendighet, og en har innført finansieringssystemer som premierer kvalitet og effektivitet.
- Fritt brukervalg innenfor sykehusene gir pasientene visse muligheter for å velge behandlingssted ut fra kvalitetskriterier.
- Innenfor veiutbygging har utskillingen av produksjonsvirksomheten medført mer konkurranse og større trykk på effektivitet.

Hva som er en hensiktsmessig organisasjonsform for tjenesteproduksjon avhenger av tjenestenes art. Innenfor myndighetsutøvelse, som f.eks. utstedelse av pass, og administrative funksjoner, som f.eks. behandling av søknader om byggetillatelser, er det viktig med klare ansvarslinjer, forutsigbarhet og at en følger fastsatte prosedyrer. Her har den tradisjonelle forvaltningsmodellen sin styrke. Innenfor utdannings- og omsorgstjenester er det viktig med fleksible organisasjonsformer med rom for brukerretting og tilpasninger ut fra lokale forhold. Innenfor områder der det er relativt enkelt, å vurdere kvalitet har en oppnådd god effektivitet gjennom konkurranseutsetting av tilbudet, både til private og offentlige virksomheter. Ved mer komplekse tjenester som f.eks. helse- og omsorgstjenester vil brukerne ikke ha samme grad av informasjon, og de vil ha en svakere posisjon i forhold til tilbyder. I tillegg har en erfaring med at private tilbydere har en tendens til å konkurrere på pris og kostnadsnivå og i mindre grad på kvalitet. Skal en i tilstrekkelig grad ivareta kvalitetsaspektet ved konkurranseutsetting, er det derfor nødvendig å kunne spesifisere etterprøvbare kvalitetskrav og føre tilsyn med at tjenesteyterne faktisk følger kravene.

Selv om offentlige virksomheter ikke vil være under samme press som private virksomheter til å vektlegge kostnadseffektivitet, betyr det ikke at offentlig produksjon er en tilstrekkelig garanti for god kvalitet. Et gjennomgående problem ved offentlig tjenesteyting er at en ikke har god informasjon om brukernes behov. På områder der det offentlige har monopol på tjenestetilbudet, mottar virksomhetene ingen signaler fra markedet om hvordan brukerne vurderer kvaliteten. Det kan svekke grunnlaget for å utarbeide hensiktsmessige indikatorer for kvalitet og brukerretting til bruk ved styringen av virksomhetene. En måte å bøte på mangelen på informasjon er å gjøre bruk av spørreundersøkelser for å kartlegge brukernes

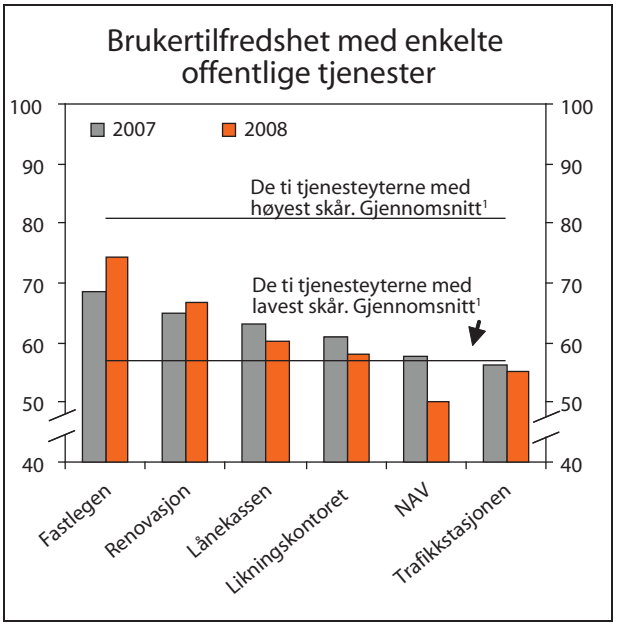
Tabell 9.2 Viktige reformer i statsforvaltningen

Reform	Siktemål	Sluttført
Statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten og etablering av regionale helseforetak	Bedre ressursutnyttelse (økt effektivitet) Gi et bedre tilbud og redusere køer	2002
Produksjonsdelen i Statens vegvesen skilles ut som statsaksjeselskap. Regionalisering av forvaltningsdelen	Rendyrking av forvaltnings- og produksjonsrollen. Bidra til effektiv konkurranse om veiutbygging	2003
Kvalitetsreform høyere utdanning	Bedre kvalitet og brukerorientering, bedre ressursutnyttelse bl.a. gjennom lokal fleksibilitet og resultatbaserte finansieringssystemer innen undervisning og forskning	2003 med senere oppfølginger
Statlig overtakelse av det fylkeskommunale barnevernet	Likeverdig tilbud og effektiv ressursutnyttelse	2004
Politireformen: Sammenslåing av politidistrikt, regional samordning av administrasjon	Større effektivitet gjennom å slå sammen politidistrikter og regional samordning av administrasjon	2005
Kunnskapsløftet	Mer effektiv grunnopplæring	2006
Regional organisering av Arbeidstilsynet	Bedret effektivitet	2006
Domstolsreform. Sammenslåing av førsteinstansdomstoler	Bedret effektivitet, styrke faglig dimensjon	Opprinnelig plan 1.1.2008. Noe forskjøvet
Forsvarsreformen	Bedret kostnadseffektivitet og økt kvalitet	Videreføres i 2008
Regionalorganisering av skatteetaten	Bedre kvalitet og effektivitet	2009
NAV-reformen	Mer effektiv og brukertilpasset arbeids- og velferdsforvaltning gjennom bedre koordinering av virkemidler	NAV-kontorer i alle kommuner innen 2010

[1] Antallet er redusert fra 92 til 69 ved utgangen av 2008. Målet er 66.

vurderinger. Det foreligger omfattende brukerundersøkelser fra 2007 og 2008 som også inkluderer tjenester som helt eller delvis er finansiert av det offentlige. Disse undersøkelsene viser at de offentlig finansierte tjenestene som er kartlagt, med unntak av fastlegene, skårer middels eller lavere, jf. figur 9.4. Figuren viser også at brukertilfredsheten avtok fra 2007 til 2008 for fire av de seks offentlige tjenestene.

Forskning på effekten av konkurranseutsetting og bruk av private bedrifter innen pleie- og omsorgsektoren viser at konkurranseutsetting kan ha positiv effekt på kvaliteten.[3] Indirekte kan det også ha positive effekter for tjenesteytere som



Figur 9.4 Brukertilfredshet med enkelte offentlige tjenester

Kilde: Norsk kundebarometer.

ikke konkurranseutsettes, ved at kommunene som ledd i anbudsarbeidet må klargjøre målbare kvalitetsindikatorer for de virksomhetene som skal konkurranseutsettes. Disse kan også bli anvendt ved evaluering av de øvrige virksomhetene.

Vel halvparten av offentlig tjenesteproduksjon og hoveddelen av velferdstjenestene produseres i kommunal regi, hovedsakelig i kommunale virksomheter. Tekniske tjenester og samferdsel utgjør et unntak, med et vesentlig omfang av konkurranseutsetting både til offentlige og private virksomheter. Den kommunale primærhelsetjenesten består i hovedsak av privatpraktiserende leger med offentlig finansiering. Også innenfor barnehagesektoren er det et betydelig innslag av private virksomheter. Derimot er det en liten andel private virksomheter innenfor skole og omsorg. Mange av kommunene er så små at det ikke er tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for å utnytte stordriftsfordeler innenfor administrative og tekniske funksjoner. En rekke kommuner har bedret effektiviteten ved å samarbeide om å produsere slike tjenester. Det er også et betydelig omfang av interkommunalt samarbeid bl.a. gjennom såkalte effektivitetsnettverk med sikte på å lære av hverandre for å forbedre kvalitet på og styring av tilbudet av velferdstjenester. Det er opp til kommunene å organisere egen tjenesteyting.

Regjeringens fornyingsstrategi understreker behovet for en sterk og effektiv offentlig sektor for å sikre velferd og for å bidra til god oppslutning om de offentlige løsningene. Regjeringen legger vekt på å utvikle brukerundersøkelser og kvalitetsindikatorer som hjelp i arbeidet med å styrke kvaliteten på både offentlig produserte tjenester og privatproduserte tjenester som finansieres av det offentlige. Regjeringen arbeider med å

Boks 9.3 Nasjonal brukerundersøkelse av offentlige tjenester

Fornyings- og administrasjonsdepartementet satte i 2006/2007 i gang arbeidet med å utvikle et langsiktig prosjekt for systematisk kartlegging av innbyggernes tilfredshet med offentlige tjenester. Dette ble gjort som en del av Regjeringens fornyingsstrategi, som ble framlagt i oktober 2007. Undersøkelsen skal dekke de fleste publikumsrettede offentlige tjenester. Den vil dekke hele landet, og store, representative utvalg vil bli tatt i bruk. Den skal gi politikere, departementer, etater, media, forskere og innbyggerne bedre kunnskaper om innbyggernes og brukernes oppfatninger om tjenestene og hva som eventuelt bør forbedres for å øke kvaliteten, og dermed styrke oppslutningen om og inntrykket av tjenestene.

I USA publiserer en regelmessig liknende undersøkelser, og erfaringene er at slike undersøkelser kan stimulere arbeidet med å forbedre offentlige tjenester. Det arbeides med et tilsvarende opplegg for brukerundersøkelser i EU, noe som over tid vil gjøre det mulig å sammenlikne resultater over landgrensene.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har, sammen med Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI), Statistisk sentralbyrå og en ekspertgruppe, utarbeidet metode og spørreskjemaer. I løpet av høsten 2008 vil det gjennomføres pilotundersøkelser på utvalgte samfunnsområder i samarbeid med sektoransvarlige. Resultatene vil bli offentliggjort våren 2009, og vil etter hvert dekke alle viktige samfunnsområder. DIFI overtar høsten 2008 det operative ansvaret for framdrift og gjennomføring, samt presentasjon av resultatene fra undersøkelsen.

[3] H. Bogen (2002) Konkurranseutsetting og omsorg: Reduseres kvaliteten? Tidsskrift for samfunnsforskning.

utvikle en nasjonal brukerundersøkelse som systematisk skal kartlegge innbyggernes tilfredshet med offentlige tjenester, jf. boks 9.3. De første resultatene vil bli lagt fram våren 2009.

Et høyt trykk på effektivitet og effektivisering i offentlig tjenesteproduksjon er viktig for å dempe kostnadsveksten og dermed bidra til bærekraftige velferdsordninger. Det er viktig å utnytte rommet for produktivitetsforbedringer innenfor administrative tjenester, både gjennom mer effektiv organisering og bedre anvendelse av ny teknologi. Reformer bør utformes slik at tilskyndelsene til å produsere mer effektivt ikke går på bekostning av kontroll med det samlede omfanget av produksjonen. Samtidig må en forholde seg til at kvalitet i velferdstjenestene koster. Dersom vi ønsker å beholde arbeidsintensiv tjenesteyting med samme omfang av direkte kontakt mellom bruker og tjenesteyter som i dag innenfor skole, barnehager, og omsorg, setter det grenser for hvor store innsparinger som kan oppnås gjennom effektivisering.

9.7 Egenbetaling knyttet til forbruk av offentlige tjenester mv.

Egenbetaling knyttet til individrettede offentlige tjenester bidrar til å finansiere offentlig tjenesteproduksjon. Samtidig bidrar prising av tjenester til at den enkelte i noen grad må avveie nytten av tjenestene mot annet forbruk. Egenbetaling kan dermed gi en bedre sammensetning av det offentlige tjenestetilbudet fordi etterspørselen etter tjenester som har lav verdi for den enkelte vil bli redusert. Brukerfinansiering kan imidlertid ha uheldige fordelingsvirkninger, jf. drøftingen av bruk av egenandeler innenfor helsesektoren i kapittel 5. I Norge varierer innslaget av brukerbetaling i form av egenandeler, gebyrer og brukeravgifter betydelig mellom ulike tjenesteområder.

Staten fastsatte i 2006 egne retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger. Eksempler er utstedelse av pass, behandling av søknader og tilsynsfunksjoner. Nye gebyrer som innføres skal ikke overstige kostnadene knyttet til aktivitetene for å unngå at gebyrene også fungerer som skatt. Regjeringen har de siste årene redusert flere overprisede gebyrer til et kostnadsriktig nivå. Betydningen av egenbetaling varierer mellom statlige sektorer. Bomavgifter er en vesentlig finansieringskilde ved veiutbygging. Innenfor den statlige delen av helsesektoren betales det egenandeler ved konsultasjoner hos frittstående spesialister og poliklinisk behandling ved sykehusene. Det er imidlertid ingen brukerbetaling ved døgnbehandling ved sykehusene. Det er ikke brukerbetaling ved høyere utdanning ved statlige institusjoner, bortsett fra en semesteravgift til dekning av velferdstiltak for studentene.

I kommunene og fylkeskommunene utgjorde gebyrer om lag 14 pst. av de samlede inntektene i 2007. Kommunesektoren får betydelige gebyrinntekter fra tekniske tjenester som vann, avløp og renovasjon, samt fra helse- og sosialsektoren. Barnehagebetaling utgjorde 7 pst. av kommunenes gebyrinntekter i 2007. Denne andelen har holdt seg relativt stabil til tross for at innføringen av maksimalpris har gitt betydelig nedgang i egenbetalingen. Dette må ses i sammenheng med at flere barn har fått barnehageplass. Brukerbetalingen for opphold i sykehjem kan utgjøre opp til 85 pst. av personens inntekter, men skal ikke overstige kostnadene knyttet til en sykehjemsplass. Innenfor hjemmesykepleie er brukerbetalingen mer begrenset, og innenfor de samlede kommunale pleie- og omsorgstjenestene utgjør brukerbetalingen mindre enn 10 pst. av den totale finansieringen.

Brukerbetaling bidrar til at etterspørselen etter offentlige tjenester i større utstrekning avspeiler brukernes verdsetting av tjenestene. I fravær av brukerbetaling vil det kunne oppstå betydelig overskuddsetterspørsel etter tjenesten, slik at tjenesten må rasjoneres med utgangspunkt i bl.a. faglige vurderinger (f.eks. innenfor helsesektoren), ventelister eller prestasjoner (f.eks. innenfor utdanning). Brukerbetaling er ett av flere virkemidler i effektiviseringsarbeidet i offentlig sektor. Dagens ordning for brukerbetaling innenfor eldreomsorgen er et eksempel på dette. Brukere stilles overfor deler av den høye kostnaden ved å bo på sykehjem, og har dermed isolert sett incentiver til i større grad å velge hjemmebaserte tjenester der dette er mulig, noe som vil innebære vesentlig lavere utgifter for det offentlige.

Virkningene av brukerbetaling på etterspørselen vil variere mellom tjenesteområder. Egenandeler vil eksempelvis ha liten effekt på etterspørselen etter akuttbehandling på sykehus, mens etterspørselen etter hjemmebaserte omsorgstjenester i større grad påvirkes. Etterspørselseffekten er mindre dersom brukerbetalingen er forsikringsfinansiert enn dersom bruker selv betaler, jf. kapittel 5.

Full offentlig finansiering av tjenester begrunnes ofte ut fra fordelingshensyn, og det pekes på

at brukerbetaling vil redusere forbruksmulighetene til de med lavest inntekt. Dersom en utelukkende er opptatt av fordelingsvirkninger, kan en imidlertid ofte oppnå større effekt av offentlige midler ved å ha egenandeler i kombinasjon med målrettede tiltak mot de svakest stilte.

Forsikringshensyn er likevel ikke det eneste argumentet som kan anføres til støtte for høy eller full offentlig finansiering av tjenesteproduksjon på en del områder. Innenfor helsesektoren vil vaksinering ikke bare beskytte den enkelte, men også redusere smittefaren for andre. Forebyggende tjenester, f.eks. større helseundersøkelser, informasjonsformidling mv., kan forebygge mer kostnadskrevende behandling senere. I tillegg kan det være et selvstendig mål at alle skal kunne nyttiggjøre seg helsetilbudet uavhengig av inntekt. Et annet viktig hensyn er at alle skal gis like muligheter til å benytte sine evner og innsats til å ta utdanning, uavhengig av økonomisk bakgrunn. Skal brukerbetaling gi et betydelig bidrag til finansiering av økt tilbud av tjenester, må det anvendes på store tjenesteområder. Andre OECD-land har større innslag av brukerbetaling innenfor helse- og omsorg og høyere utdanning enn Norge.

Utgiftene til velferdsordningene kan også reduseres ved å kombinere høy brukerfinansiering med behovsprøvde støtteordninger. På enkelte områder er det allerede etablert behovsprøving. Lav inntekt er f.eks. en forutsetning for å motta bostøtte. Videre gis fri rettshjelp til grupper med lav betalingsevne. I de nordiske landene har en valgt å bygge opp universelle velferdsordninger med begrenset egenbetaling og som hele befolkningen har tilgang til. I andre OECD-land har en større innslag av behovsprøvde ordninger, bl.a. innenfor eldreomsorg. Slike ordninger muliggjør en mer konsentrert innsats overfor de svakest stilte. Samtidig etablerer behovsprøving et skille mellom de som har mulighet til å betale for tjenestene, og de som må basere seg på offentlig omsorg. I tillegg kan oppslutningen om velferdsordningene undergraves hvis store grupper må betale for tjenester som tidligere ble finansiert av det offentlige. En overgang til behovsprøving kan også gi større administrasjonskostnader per bruker. I tillegg kan behovsprøving øke den effektive marginalskattesatsen for lavinntektsgrupper som følge av at de mister rettighetene til offentlig tilskudd dersom arbeidsinnsatsen øker.

Et alternativ til brukerfinansiering ville være å snevre inn hvilke tjenester som det offentlige tar finansieringsansvar for. Både innen utdannings- og helsesektoren er det offentlige ansvaret avgrenset ved at enkelte tjenester må finansieres fullt ut av brukeren. Tannlegetjenester for voksne og laseroperasjoner for bedre syn er eksempler på dette. Innenfor utdanningssektoren finansieres fagskolene, med unntak for de tekniske og helsefaglige, gjennom brukerfinansiering. Historisk har det skjedd forskyvninger i ansvarsdelingen mellom offentlig og privat sektor. Det offentlige har tatt et økende ansvar på områder som bl.a. eldreomsorg, barnehager og utdanning. På andre områder, f.eks boligfinansiering, har det offentlige overlatt større ansvar til privat sektor og markedene.

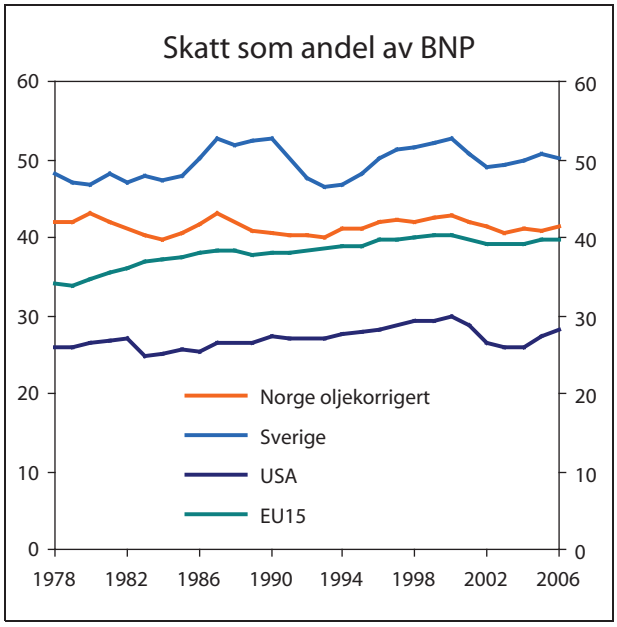
9.8 Skattefinansiering

Velferdsordningene er i hovedsak skattefinansierte, og økt beskatning er dermed et nærliggende alternativ for å finansiere et større velferdstilbud. I motsetning til brukerfinansiering gjør skattefinansiering det mulig å gi alle inntektssikring og velferdstjenester uavhengig av inntekt.

Økte skatter og avgifter kan påvirke økonomiens virkemåte. Dette skyldes at lønnsomhetsvurderingene kan endres slik at bedrifter og personer endrer tilpasning. Ofte er tilpasningen i uønsket retning, som f.eks. redusert arbeidstilbud som følge av høyere skatt på arbeid. Slike realøkonomiske kostnader kan være store dersom skattenivået i utgangspunktet ligger relativt høyt. Skattenivået i Norge er forholdsvis høyt, men under nivået i Sverige, jf. figur 9.5.

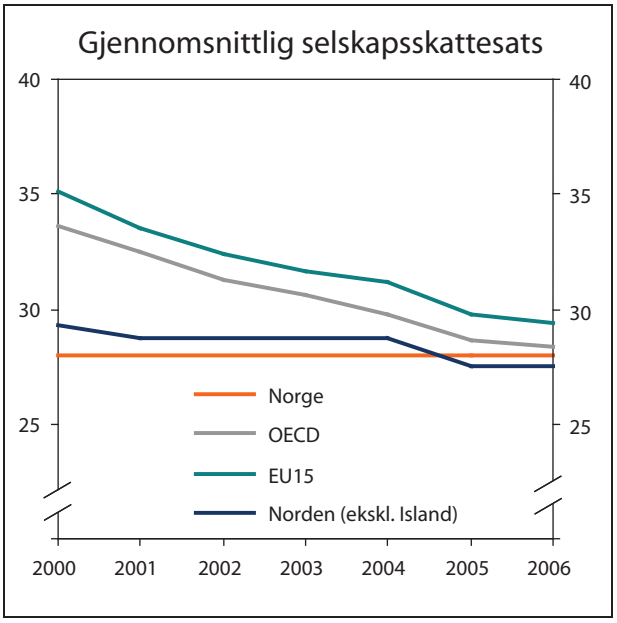
I skattepolitikken må en ta hensyn til at ulike skatter kan ha ulike virkninger både på ressursbruken i økonomien og på inntektsfordelingen. Enkelte skatter kan bidra til bedre ressursbruk. Dette gjelder f.eks. miljøavgifter. Ved bruk av riktig utformede miljøavgifter kan myndighetene redusere omfanget av miljøskadelige aktiviteter, samtidig som statens inntekter øker. Andre skatteformer kan virke nøytralt. Dette gjelder f.eks. skatt på grunnrente. Mulighetene til å benytte miljøavgifter og grunnrenteskatter er imidlertid begrensede, og vekst i offentlige utgifter over tid må derfor normalt finansieres med skatter og avgifter som gir realøkonomiske kostnader.

De realøkonomiske kostnadene av skattlegging kan være noe lavere i Norge enn i andre land. Det skyldes at inntektsskattegrunnlaget er relativt bredt i Norge. Siden slutten av 1980-tallet har skattepolitikken blitt dreid i retning av bredere skatte- og avgiftsgrunnlag, større likebehandling av næringer og reduserte marginalskatter på



Figur 9.5 Skatt som andel av BNP. Prosent

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 9.6 Gjennomsnittlig selskapsskattesats i OECD, EU og Norden. Prosent

Kilde: OECD.

inntekt. Skattereformen i 1992 ga lavere marginalskatt på arbeid og større grad av nøytralitet i kapitalbeskatningen. Skattereformen i 2006 har bidratt til at arbeids- og kapitalinntekter blir behandlet mer likt. Marginalskatten på arbeid ble senket og det ble gitt lettelser til brede grupper med lave og midlere lønnsinntekter. Samtidig ble skattene for de med høye kapitalinntekter økt. Norge har også et bedre utgangspunkt enn mange andre land ved at grunnrentebeskatning av petroleumsvirksomhet gir betydelige skatteinntekter. Slik sett kan Norge trolig ha et høyere samlet skattenivå enn mange andre land uten tilsvarende høyere realøkonomiske kostnader.

Skatte- og avgiftspolitikken i andre land påvirker likevel handlingsrommet for Norge. Internasjonaliseringen og den raske teknologiske utviklingen gjør enkelte skattegrunnlag mer mobile og begrenser mulighetene for å beskatte kapitalinntekter. Sammenliknet med EU- og det øvrige OECD-området har Norge en formell skattesats på selskapsoverskudd som er relativt lav, selv om det gjennomsnittlige nivået i OECD-området er blitt redusert i de senere årene, jf. figur 9.6. Bedriftsbeskatningen er også forholdsvis moderat i Norge, både målt ved bedriftenes gjennomsnittlige skattesats og effektive marginalskattesatser.

Når skattleggingen av bedrift og eier ses i sammenheng, kan likevel marginalskatten på kapitalinntektene i enkelte tilfeller være høyere i Norge enn for OECD-gjennomsnittet. Dette skyldes at utbytter og aksjegevinster utover risikofri avkastning hos mottakeren blir skattlagt i tillegg til den ordinære selskapsskatten. Mange OECD-land har likevel en høyere skattesats, bl.a. Danmark, Sverige, Tyskland, Frankrike og USA. Hvis en kun ser på risikofri avkastning, som ikke skattlegges hos mottakeren, kommer Norge særlig godt ut i en internasjonal sammenlikning. På den andre siden har Norge, i motsetning til de fleste andre land, formuesskatt som bidrar til å øke den samlede beskatningen av kapital.

Sammenliknet med andre land er ikke direkte skatter på arbeidskraft spesielt høye i Norge. Skattleggingen av arbeidsinntekt er om lag på linje med gjennomsnittet for OECD. Forbruksavgifter, dvs. merverdiavgift og særavgifter, utgjør imidlertid en høy andel av konsumprisene i Norge. Tar en hensyn til dette, er den effektive skattleggingen av arbeidskraft forholdsvis høy.

Mobiliteten til viktige skattegrunnlag blir også påvirket av hvordan skatteinntektene blir anvendt. Gode fellesfinansierte tjenester knyttet til f.eks. utdanning, helse og infrastruktur kan gjøre lokalisering i Norge attraktivt, til tross for et høyere skattenivå. Likevel kan enkelte skattytere velge å flytte produksjonsvirksomhet til utlandet eller kjøpe varer og tjenester i utlandet dersom skattene øker.

Hensynet til mobilitet tilsier at det er vanskelig å øke den generelle skattleggingen av mobile

skattegrunnlag som selskapsoverskudd. Uthuling av skattegrunnlag og særregler for de mest mobile skattegrunnlagene bør likevel unngås. Dette skyldes at økt skattlegging på smalere grunnlag vil påføre økonomien et større realøkonomisk tap.

Skattenivået kan også påvirke omfanget av skatteunndragelse. Øker skattenivået, blir det mer lønnsomt å skjule transaksjoner for myndighetene og unndra skatt. Økte skatteunndragelser innebærer et inntektstap for staten, noe som vil kreve høyere skattesatser for å opprettholde skatteinntektene.

Det er dessuten viktig at skattepolitikken er stabil og forutsigbar. For eksempel kan stadige endringer i skattesatser og skattegrunnlag øke usikkerheten omkring det framtidige skattesystemet. Dette øker den privatøkonomiske risikoen ved disposisjoner som gjøres i dag, og kan føre til at bedrifter og husholdninger gjør valg som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Nytteverdien av offentlige goder kan likevel være såpass stor at skattefinansiering gir gevinster til tross for kostnadene. Tidligere analyser har indikert at en skatteøkning isolert sett medfører en realøkonomisk kostnad på minimum 20 øre for hver krone som kreves inn i skatt.[4] Omfanget av fellesfinansierte velferdsgoder må derfor vurderes i en helhetlig sammenheng der også kostnadene ved finansiering trekkes inn.

Økte skatter vil også ha fordelingsvirkninger. Det norske skattesystemet bidrar til å jevne ut inntektsforskjeller, jf. avsnitt 6.3.3. Bunnfradragene og den progressive satsstrukturen i personbeskatningen innebærer at en generell økning i alle skattesatser gir redusert ulikhet. Det er imidlertid forskjeller mellom ulike skatteformer. Eksempelvis kan en generell økning i skattesatsene på arbeid bidra til økte forskjeller ved at flere havner utenfor arbeidsmarkedet. Videre vil dette føre til større forskjeller mellom lønnstakere og personer som har kapitalinntekt som hovedinntekt. Siden kapitalinntekter utgjør en relativt større andel av samlet inntekt for høyinntektsgrupper, vil dette øke inntektsforskjellene. På den annen side kan økt skatt på arbeid redusere forskjellene mellom yrkesaktive og personer utenfor arbeidsmarkedet som lever på ulike stønader og pensjoner.

Økt skatt på kapitalinntekter vil i utgangspunktet redusere inntektsforskjellene. Økte kapitalskatter kan imidlertid redusere sparing, investering og økonomisk vekst. Økte forbruksavgifter vil normalt bidra til større forskjeller fordi forbruk utgjør en større andel av inntekten for lavinntektsgrupper enn for høyinntektsgrupper. Unntaket er hvis varen som skattlegges i hovedsak konsumeres av høyinntektsgrupper.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet av 9. januar 2009 om Perspektivmeldingen 2009 blir sendt Stortinget.

[4] NOU 1997:27 Nytte-kostnadsanalyser. Veiledning for bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor.

Vedlegg 1

Tabelloversikt

Kapittel 2: Viktige internasjonale utviklingstrekk

Tabell 2.1 Folkemengden og andel av befolkningen eldre enn 60 år 1950-2050 etter utviklingsnivå og regioner 19

Tabell 2.2 Gjennomsnittlig realisert realavkastning og risiko for globale porteføljer av stats-obligasjoner med kort og lang løpetid, og aksjer for den utviklede del av verden 1900-2007 39

Tabell 2.3 Langsiktige realavkastnings- og risikoanslag for globale porteføljer av statsobligasjoner med lang løpetid og aksjer..... 40

Kapittel 3: Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringene

Tabell 3.1 Verdens skogareal. Gjennomsnittlig årlig endring 47

Kapittel 4: Drivkrefter bak utviklingen i verdiskaping og inntekt

Tabell 4.1 Vekstregnskap for fastlandsnæringene i Norge. Gjennomsnittlig årlig vekst (pst.) og bidrag til vekst (prosentpoeng). 1970-2007 60

Kapittel 5: Drivkrefter bak utviklingen i utgifter i offentlig sektor

Tabell 5.1 Indikatorer på helsetilstand i Norge og andre OECD-land i 2006 84

Tabell 5.2 Rangering av land etter effektivitet..... 86

Tabell 5.3 Rangering av land etter helsetilstand 87

Tabell 5.4 Gjennomsnittskostnad i euro for tre behandlinger i noen europeiske land..... 88

Tabell 5.5 Kvalitetsindikatorer for pleie- og omsorgssektoren 91

Tabell 5.6 Utgifter til folketrygden fordelt på programområde. Mill. 2007-kroner 99

Kapittel 6: Inntektsforskjeller i Norge

Tabell 6.1 Fordeling av husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet, for personer (EU-skala). 1986-2006. Personer i studenthusholdninger er utelatt. Andel av totalinntekten. Prosent...109

Tabell 6.2 Sammensetning av samlet husholdningsinntekt for personer i ulike inntektsklasser (desiler) for inntekt før skatt per forbruksenhet, 2006 (EU-skala). Andel av samlet inntekt. Prosent 110

Tabell 6.3 Fordeling av markedsinntekt til husholdningene, samlet inntekt og inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala). Gini-koeffisienter og prosentvis bidrag til utjevning 111

Tabell 6.4 Fordeling av husholdnings-inntekt når de med de høyeste inntektene er tatt ut.....115

Tabell 6.5 Andel personer med vedvarende lavinntekt, etter ulike kjennetegn (OECD-definisjon). Prosent 117

Tabell 6.6 Andel personer med vedvarende lavinntekt, etter ulike kjennetegn (EU-definisjon). Prosent 117

Tabell 6.7 Personer 25-65 år etter tallet på yrkestilknyttede husholdningsmedlemmer og egen yrkestilknytning. Andel med vedvarende lavinntekt (alder refererer seg til siste året i referanseperioden). OECD-definisjonen. Prosent.....118

Tabell 6.8 Dekomponering av ulike inntektskomponenter fordelt på desiler. Nominelle 1998-kroner.....123

Kapittel 7: Langsiktige perspektiver for norsk økonomi

Tabell 7.1 Bidrag til vekst i BNP per innbygger. Prosent 130
Tabell 7.2 Indikatorer for inntektsvekst per innbygger. Prosent 131
Tabell 7.3 Næringssammensetningen i Norge. Timeverks- og bruttoproduktandeler etter sektor. Prosent 132
Tabell 7.4 Anslag for inndekningsbehovet i offentlige finanser i 2060. Prosent av BNP Fastlands-Norge . 135
Tabell 7.5 Generasjonsregnskap. Anslag for inndekningsbehovet 137
Tabell 7.6 Utslipp av klimagasser etter sektor. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter 147
Tabell 7.7 Utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter 149
Tabell 7.8 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. Tusen tonn 153

Kapittel 9: Utfordringer og valgmuligheter i videreutviklingen av velferdsordningene

Tabell 9.1 Anslag på potensialet for produktivitetsforbedringer i et utvalg av studier 186
Tabell 9.2 Viktige reformer i statsforvaltningen 187

Vedlegg 2

Figuroversikt

Kapittel 1: Utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi

Figur 1.1 Tre langsiktige utfordringer. Globalisering, globale utslipp av CO_2 og aldrende befolkning i Norge 7

Kapittel 2: Viktige internasjonale utviklingstrekk

Figur 2.1 Årlig vekst i verdens kjøpekraftskorrigerte BNP 1951-2009. Prosent 20
Figur 2.2 BNP per innbygger i utvalgte industriland 1870-2003. Kjøpekraftsjusterte 1990-dollar 20
Figur 2.3 Globaliseringsindikatorer 21
Figur 2.4 Utvikling i Norges bytteforhold overfor utlandet 23
Figur 2.5 Utvikling i levealder, fattigdom, barnedødelighet og analfabetisme 27
Figur 2.6 Vekstperioder i noen asiatiske land. BNP i faste priser. Startår = 100 28
Figur 2.7 Utvikling i årlig BNP-vekst i India, 1951-2007. Prosent 29
Figur 2.8 Eksport av varer og tjenester, prosent av BNP 30
Figur 2.9 Utlendinger i EU15-landene som andel av den innenlandske voksne befolkning etter statsborgerskap, 2006. Prosent 31
Figur 2.10 Nettoinnvandring (innvandring minus utvandring) i EU27. Tusen personer 31
Figur 2.11 Råoljepris. Faste 2008-kroner per fat. Årsgjennomsnitt 32
Figur 2.12 Produksjon og etterspørsel etter olje 33
Figur 2.13 Eksportpriser. Årsgjennomsnitt 36
Figur 2.14 Olje- og råvarepriser. Faste priser. Indeks. 1. kv. 2000=100 36
Figur 2.15 Realverdien av en investering i, henholdsvis, en globalt diversifisert portefølje av aksjer og statsobligasjoner, fra 1900 fram til i dag (verdipapirer i USA, Storbritannia, Tyskland, Frankrike og Japan) 38
Figur 2.16 15-års rullerende geometrisk gjennomsnitt av realavkastninger og standardavik av realavkastninger siden 1900 for aksjer og obligasjoner i industrilandene. Referansevaluta er USD. .. 39

Kapittel 3: Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringene

Figur 3.1 Menneskeskapte klimaendringer 43
Figur 3.2 CDM – antatte årlige utslippsreduksjoner. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter 45
Figur 3.3 Netto kvotekjøp ved lik kvote for alle verdensborgere. Prosent av BNP 46
Figur 3.4 Verdens skogareal. Mill. hektar 47
Figur 3.5 Karbon lagret i skog. Mrd. tonn 48
Figur 3.6 Verdens energikilder 2006. Prosent 48
Figur 3.7 Priser på utslipp og samlede kostnader ved ulike klimamål 50
Figur 3.8 Utslipp og konsentrasjon av CO_2 i atmosfæren uten klimatiltak og i tre alternative baner 51
Figur 3.9 Press på naturmangfold. Prosent 54
Figur 3.11 Luft- og havstrømmer transporterer miljøgifter mot nordområdene 55
Figur 3.10 Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer 2002-2006. Indeks 2002=1 55

Kapittel 4: Drivkrefter bak utviklingen i verdiskaping og inntekt

Figur 4.1 Næringsstruktur i Norge 58
Figur 4.2 Dekomponering av BNP per innbygger 59

Figur 4.3 Bidrag til vekst i BNP per innbygger fra timeverks-produktivitet og arbeidsinnsats. Gjennomsnittlige vekstrater 1990-2006. Faste priser....60
Figur 4.4 Hovedkomponenter bak BNP per innbygger. Kjøpekraftsjustert, løpende priser....61
Figur 4.5 Kilder til inntektsforskjeller sammenliknet med USA, 2006....62
Figur 4.6 Befolkning 67 år eller eldre som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder (20-66 år). Prosent....63
Figur 4.7 Forventet levealder, fruktbarhet og nettoinnvandring....64
Figur 4.8 Utvikling i yrkesaktivitet....65
Figur 4.9 Utviklingen i trygdeordninger....66
Figur 4.10 Utdanning i den voksne befolkningen (25-64 år). OECD land, 2005....71
Figur 4.11 Nasjonalformue per innbygger 2007. Prosent....74

Kapittel 5: Drivkrefter bak utviklingen i utgifter i offentlig sektor

Figur 5.1 Utviklingen i samlede offentlige utgifter. Prosent av BNP....76
Figur 5.2 Brutto- og nettoutgifter til velferdsformål for enkelte land. Prosent av BNP i 2005....77
Figur 5.3 Offentlige utgifter fordelt etter formål. Prosentandeler....78
Figur 5.4 Utviklingen i utgifter til kollektive goder etter formål. Prosent av BNP for Fastlands-Norge....78
Figur 5.5 Volum- og prisutvikling i helsekonsumet....79
Figur 5.6 Helseutgifter etter hovedformål. Andeler i 2007. Prosent....79
Figur 5.7 Helseutgifter i OECD-land som andel av BNP og totalt konsum i 2005....80
Figur 5.8 Aldersprofiler for ressursbruk i helse-, pleie- og omsorgs-tjenestene i 2004....81
Figur 5.9 Eksempler på framskrivinger av offentlige utgifter til helse-sektoren i Norge og enkelte andre land. Prosent av BNP....83
Figur 5.10 Kostnadsindikator for sykehus....85
Figur 5.11 Differansen mellom faktisk levealder og beregnet levealder gitt samme forhold mellom ressursbruk i helsesektoren og levealder som gjennomsnittet for OECD-landene....86
Figur 5.12 Helseindeks korrigert for ressursbruk. 2007....87
Figur 5.13 Ressursbruken i pleie- og omsorgssektoren. Millioner timeverk....90
Figur 5.14 Utviklingen i antall årsverk per 100 barn og dekningsgrad i barnehagesektoren....93
Figur 5.15 Utviklingen i antall elever og antall årsverk per elev i grunn-skolen og videregående skole....94
Figur 5.16 Internasjonal sammenlikning av PISA-resultater og resultat-oppnåelse sett i forhold til ressursbruk....95
Figur 5.17 Antall studenter og ressursbruk per student innen høyere utdanning....97
Figur 5.18 Folketrygdens utgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge....100
Figur 5.19 Utviklingen i ulike trygde-ordninger og avtalefestet pensjon (AFP)....101
Figur 5.20 Kompensasjonsgrad for uførepensjon før og etter skatt med friinntekt, barnetillegg og uførepensjon fra SPK. Enslig med to barn. Prosent....102

Kapittel 6: Inntektsforskjeller i Norge

Figur 6.1 Ulike inntektsfordelingsmål....108
Figur 6.2 Utviklingen i inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisienten basert på lønnsinntekt for sysselsatte og husholdnings-inntekt etter skatt per forbruksenhet for alle personer (EU-skala). 1993-2006....111
Figur 6.3 Inntektsmobilitet i noen OECD-land. Andel av inntekts-forskjeller overført mellom generasjoner....112
Figur 6.4 Avgiftspliktig arv og gaver 1999-2006. Mill. kroner....114
Figur 6.5 Inntektsandeler for de med høyest inntekt. Prosent av samlede inntekter....114

Figur 6.6 Nasjonale lavinntektsrater (40, 50 og 60 pst. av median-inntekten. Kvadratrotskalaen). Prosent ... 116
Figur 6.7 Utviklingen i andelen personer med årlig lavinntekt. To ulike lavinntektsdefinisjoner. Prosent ... 119
Figur 6.8 Utviklingen i andelen personer med årlig lavinntekt. Lavinntekt basert på inntektsgrenser for 2000 ... 120
Figur 6.9 Utviklingen i medianinntekt etter skatt per forbruksenhet for personer1). 1986-2006. Indeks. 1986=100 ... 121
Figur 6.10 Fordelingen av inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala). Gini-koeffisienter. For årene 1986 – 2006 ... 121
Figur 6.11 Internasjonal sammenlikning av inntektsforskjeller ... 124

Kapittel 7: Langsiktige perspektiver for norsk økonomi

Figur 7.1 Offentlige utgifter i prosent av BNP og offentlig sysselsetting i prosent av samlet sysselsetting i 2000. Anslag i Langtids-programmet 1974-1977 og regnskap ... 128
Figur 7.2 Samlet BNP i forhold til BNP utenom olje- og gassutvinning ... 129
Figur 7.3 Etterspørsel etter varer og tjenester. Prosent av BNP for Fastlands-Norge ... 130
Figur 7.4 Demografiske utviklingstrekk ... 133
Figur 7.5 Statens pensjonsfond – Utland. Prosent av BNP Fastlands-Norge ... 133
Figur 7.6 Langsikige utviklingstrekk i offentlige finanser ved videreføring av dagens nivå på velferdsordningene. Prosent av BNP Fastlands-Norge ... 134
Figur 7.7 Stønader til husholdningene. Prosent av BNP Fastlands-Norge ... 136
Figur 7.8 Offentlig timeverksandel. Prosent av antall utførte timeverk ... 136
Figur 7.9 Spotpris på Brent Blend. Kroner per fat. 2009-priser ... 139
Figur 7.10 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Prosent av BNP Fastlands-Norge ... 140
Figur 7.11 Betydningen av alternative forutsetninger for disponibel realinntekt og offentlige finanser. 2060 ... 141
Figur 7.12 Gjennomsnittlig arbeidstid. Timer per sysselsatt ... 142
Figur 7.13 Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond – Utland. Prosent av BNP Fastlands-Norge ... 145
Figur 7.14 Utslipp av CO_2 og klimagasser fra norsk territorium. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter ... 146
Figur 7.15 Utslipp av klimagasser etter kilde. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter ... 146
Figur 7.16 Netto kraftforbruk. TWh ... 148
Figur 7.17 Utslipp av klimagasser. Regnskap og framskriving. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter ... 149
Figur 7.18 Utslipp av klimagasser per enhet BNP. Tonn CO_2-ekvivalenter per mill. kroner i 2005-priser ... 149
Figur 7.19 Utslipp av klimagasser og utslippsmål i 2020. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter ... 150
Figur 7.20 Utslipp av klimagasser i 2020 ved ulike forutsetninger. Endring i forhold til referanseforløpet. Mill. tonn CO_2-ekvivalenter ... 151
Figur 7.21 Utslipp av nitrogenoksider (NO_X), svoveldioksider (SO_2), ammoniakk (NH_3) og flyktige organiske forbindelser utenom metan (NMVOC). Utslipps-forpliktelse under Gøteborg-protokollen fra og med 2010. Tusen tonn ... 152

Kapittel 8: Ressursutnyttelse, stabilitet og omstillinger

Figur 8.1 Trend og faktisk utvikling i BNP for Fastlands-Norge og utviklingen i produksjonsgapet ... 156
Figur 8.2 Utviklingen i produksjonsgapet. Fastlands-Norge OECD-området og Sverige. Fire kvartalers glidende gjennomsnitt ... 157

Figur 8.3 Utviklingen i bytteforholdet overfor utlandet. Indeks 2002=100 158
Figur 8.4 Brutto driftsresultat i fastlands-bedriftene. 158
Figur 8.5 Bidrag til vekst i BNP for Fastlands-Norge. Prosent 159
Figur 8.6 Husholdningenes sparing. Prosent av disponibel inntekt 159
Figur 8.7 Vekst i BNP for Fastlands-Norge dekomponert i bidrag fra timeverk og produktivitet. Prosent 160
Figur 8.8 Husholdningenes rente- og gjeldsbelastning, offentlig forvaltnings nettofordringer og overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond 162
Figur 8.9 Nyetablerte og nedlagte foretak i privat sektor. Prosent av alle foretak 164
Figur 8.10 Alle nyetablerte jobber, nedlagte jobber og netto nyetablerte jobber. Prosent av alle jobber ett år tidligere 165
Figur 8.11 Nye jobber etablert siste år i nye og etablerte bedrifter samt nettoendring i antall jobber. 1 000 personer 165
Figur 8.12 Andel sysselsatte og andel som forlater arbeidsstyrken før og etter omstilling 166
Figur 8.13 Skipsbygging og plattform-bygging. Bruttoprodukt, volumindekser. 1984=100. Tre års likevektet glidende gjennomsnitt 167
Figur 8.14 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Endring fra året før i prosent av BNP for Fastlands-Norge 169
Figur 8.15 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet. Mrd. kroner 169
Figur 8.16 Årsvekst i konsumprisindeksen (KPI) og konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE) samt produksjonsgap. Prosent 172
Figur 8.17 Forventet konsumprisvekst om to år. Prosent 172
Figur 8.18 Tremåneders pengemarkedsrente og produksjonsgap. Prosent 172
Figur 8.19 Konkurransekursindeksen (KKI) og produksjonsgap. Indeks. 1990=100 og prosentvis avvik fra trend 173

Kapittel 9: Utfordringer og valgmuligheter i videreutviklingen av velferdsordningene

Figur 9.1 BNP per innbygger i OECD-landene. Kjøpekrafts-korrigert i 1000 USD. Gini-koeffisient. 2004 175
Figur 9.2 Økning i utgifter fordelt på offentlige tjenester og stønader samt inndekningsbehov i forhold til 2007. Prosent av BNP for Fastland-Norge 176
Figur 9.3 Offentlig forvaltnings nettofordringer. Andel av BNP. Prosent 178
Figur 9.4 Brukertilfredshet med enkelte offentlige tjenester 188
Figur 9.5 Skatt som andel av BNP. Prosent 191
Figur 9.6 Gjennomsnittlig selskaps-skattesats i OECD, EU og Norden. Prosent 191

Vedlegg 3

Oversikt over bokser

Kapittel 2: Viktige internasjonale utviklingstrekk
Boks 2.1 Avkastning og risiko i aksje- og obligasjonsmarkedene 39

Kapittel 3: Bærekraftig utvikling – miljø- og klimautfordringene
Boks 3.1 Lik kvote for alle verdensborgere .. 46
Boks 3.2 Modellberegninger av framtidige priser på klimagassutslipp 50
Boks 3.3 TEEB – en «Stern-rapport» om naturmangfoldet 54

Kapittel 4: Drivkrefter bak utviklingen i verdiskaping og inntekt
Boks 4.1 Mål på velstand og velferd 58
Boks 4.2 Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger 64
Boks 4.3 Sysselsettingseffekter av pensjonsreformen 68

Kapittel 5: Drivkrefter bak utviklingen i utgifter i offentlig sektor
Boks 5.1 Internasjonale sammenlikninger av nivået på offentlige utgifter 77
Boks 5.2 Livsstilfaktorer, sosioøkonomiske forhold og helsetilstand 80
Boks 5.3 Norge har et godt, men dyrt helsevesen 85
Boks 5.4 Barnehagens betydning i kunnskapssamfunnet 92
Boks 5.5 Grunnutdanningen i Norge – vurderinger fra OECD..... 96
Boks 5.6 Nærmere om enkelte overføringsordninger 103

Kapittel 6: Inntektsforskjeller i Norge
Boks 6.1 Husholdningen som enhet 106
Boks 6.2 Ulike mål på inntektsfordeling 107
Boks 6.3 Disponibel inntekt for husholdninger 110
Boks 6.4 Inndeling av regioner.....121

Kapittel 7: Langsiktige perspektiver for norsk økonomi
Boks 7.1 Perspektivanalyser og langsiktige beregninger 128
Boks 7.2 Generasjonsregnskap 138
Boks 7.3 Klimagasser 147
Boks 7.4 Framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft 148
Boks 7.5 Langtransportert luftforurensing ..153

Kapittel 8: Ressursutnyttelse, stabilitet og omstillinger
Boks 8.1 Produksjonsgap 156
Boks 8.2 Situasjonen i norsk økonomi i dag sammenliknet med situasjonen forut for bankkrisen tidlig på 1990-tallet.....162
Boks 8.3 Retningslinjer for pengepolitikken 171

Kapittel 9: Utfordringer og valgmuligheter i videreutviklingen av velferdsordningene
Boks 9.1 Sykefravær, uførhet og arbeid – reformer i andre nordiske land og i Nederland.....183
Boks 9.2 Eksempler på analyser av produktivitetsutviklingen i andre land.....185
Boks 9.3 Nasjonal brukerundersøkelse av offentlige tjenester.....188

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post- og distribussjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern, 0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Departementenes servicesenter

Trykk: 07 Gruppen AS – 1/2009