



Budsjett-innst. S. II

(2003–2004)

**Budsjettinnstilling til Stortinget
fra finanskomiteen**

St.meld. nr. 2 (2003-2004)

**Innstilling fra finanskomiteen om
Revidert nasjonalbudsjett 2004**



Budsjett-innst. S. II

(2003–2004)

**Budsjettinnstilling til Stortinget
fra finanskomiteen**

St.meld. nr. 2 (2003-2004)

**Innstilling fra finanskomiteen om
Revidert nasjonalbudsjett 2004**

INNHold

1.	Innledning	5
1.1	Sammendrag	5
1.2	Komiteens merknader	5
2.	Hovedmålene for den økonomiske politikken	5
2.1	Sammendrag	5
2.2	Komiteens merknader	6
3.	Den økonomiske utviklingen	8
3.1	Sammendrag	8
3.2	Komiteens merknader	9
4.	Utfordringer i den økonomiske politikken	12
4.1	Sammendrag	12
4.2	Komiteens merknader	13
5.	Gjennomføringen av budsjettpolitikken	14
5.1	Sammendrag	14
5.2	Komiteens merknader	16
6.	Pengepolitikken	17
6.1	Sammendrag	17
6.2	Komiteens merknader	18
7.	Sysselsettings- og inntektspolitikken	20
7.1	Sammendrag	20
7.2	Komiteens merknader	21
8.	Kommunenes inntekter	25
8.1	Sammendrag	25
8.2	Komiteens merknader	26
9.	Statens petroleumsfond	28
9.1	Forvaltning av fondet	28
9.1.1	Sammendrag	28
9.1.2	Komiteens merknader	29
9.2	Etiske retningslinjer for fondet	30
9.2.1	Sammendrag	30
9.2.2	Komiteens merknader	34
9.3	Evalueringsrapport av Miljøfondet	35
9.3.1	Sammendrag	35
9.3.2	Komiteens merknader	36
10.	Skatter og avgifter	37
10.1	Innledning	37
10.1.1	Sammendrag	37
10.1.2	Komiteens merknader	38
10.2	Regional differensiert arbeidsgiveravgift	38

10.2.1	Sammendrag	38
10.2.2	Komiteens merknader	38
10.3	Differensiert el-avgift for husholdningene	39
10.3.1	Sammendrag	39
10.3.2	Komiteens merknader	39
10.4	Merverdiavgiftskompensasjon for helseforetak	39
10.4.1	Sammendrag	39
10.4.2	Komiteens merknader	41
10.5	Svovelfritt drivstoff	41
10.5.1	Sammendrag	41
10.5.2	Komiteens merknader	42
10.6	Taxfree ved ankomst	42
10.6.1	Sammendrag	42
10.6.2	Komiteens merknader	42
10.7	Saksbehandlingstiden for klager til Klagenemnda for merverdiavgift	43
10.7.1	Sammendrag	43
10.7.2	Komiteens merknader	43
10.8	Inntektsfradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner	43
10.8.1	Sammendrag	43
10.8.2	Komiteens merknader	43
10.9	Petroleumsbeskatningen	44
10.9.1	Sammendrag	44
10.9.1.1	Innledning	44
10.9.1.2	Nærmere vurdering av oljeindustriens skatteforslag	45
10.9.1.2.1	Egenskaper ved dagens petroleumsskattesystem	45
10.9.1.2.2	Redusert særskatt	47
10.9.1.2.3	Produksjonsfradrag	47
10.9.1.2.4	Provenyeffekter av oljeindustriens forslag	48
10.9.1.3	Forslag til endringer i rammebetingelser	49
10.9.1.3.1	Virkemidler for effektiv ressursutnyttelse	49
10.9.1.3.2	Skattemessige tiltak	50
10.9.2	Komiteens merknader	56
11.	Fraksjonsmerknader	60
11.1	Fraksjonsmerknad fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre	60
11.2	Fraksjonsmerknad fra Arbeiderpartiet	60
11.3	Fraksjonsmerknad fra Fremskrittspartiet	61
11.4	Fraksjonsmerknad fra Sosialistisk Venstreparti	61
11.5	Fraksjonsmerknad fra Senterpartiet	66
11.6	Fraksjonsmerknad fra Kystpartiet	67
12.	Komiteens tilråding	73



Budsjett-innst. S. II

(2003-2004)

Budsjettinnstilling til Stortinget fra finanskomiteen

St.meld. nr. 2 (2003-2004)

Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2004

Til Stortinget

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

Regjeringen legger med St.meld. nr. 2 (2003-2004) fram meldingen om Revidert nasjonalbudsjett 2004. Meldingen er utarbeidet i samarbeid med de enkelte departementene og bygger på opplysninger mottatt til og med 10. mai 2004.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ranveig Frøiland, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Torstein Rudihaugen og Hill-Marta Solberg, fra Høyre, Svein Flåtten, Torbjørn Hansen, Heidi Larssen og Jan Tore Sanner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, lederen Siv Jensen og Per Erik Monsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, Audun Bjørlo Lysbakken og Heidi Grande Røys, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn og Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Morten Lund, fra Venstre, May Britt Vihovde, og fra Kystpartiet, Steinar Bastesen, viser til forretningsordenen § 19 syvende ledd som lyder:

"Eventuell kongelig samleproposisjon om endringer i statsbudsjettet legges fram senest den 15. mai i budsjettåret, sammen med stortingsmelding om Revidert nasjonalbudsjett. Finanskomiteen avgir innstilling om disse (Budsjett-innst.S.II) senest annen fredag i juni."

Komiteen viser til at Regjeringen har lagt fram forslag om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer på

statsbudsjettet medregnet folketrygden 2004 i St.prp. nr. 63 (2003-2004) samt forslag til endringer i skatte- og avgiftslovgivningen i Ot.prp. nr. 68 (2003-2004), jf. henholdsvis Innst. S. nr. 250 (2003-2004) og Innst. O. nr. 98 (2003-2004), som avgis sammen med denne innstillingen. Forslag til vedtak satt frem i denne innstillingen er samlet under kapittel 22 Tilråding fra komiteen eller kapittel 21 Forslag fra mindretall i Innst. S. nr. 250 (2003-2004), jf. nevnte St.prp. nr. 63 (2003-2004) og under kapittel 12 Komiteens tilråding eller kapittel 11 Forslag fra mindretall i Innst. O. nr. 98 (2003-2004), jf. nevnte Ot.prp. nr. 68 (2003-2004).

2. HOVEDMÅLENE FOR DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN

2.1 Sammendrag

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

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

Regjeringen vil følge retningslinjene for en gradvis, langsiktig opprettholdbar innfasing av oljeinntektene i økonomien som det var bred enighet om ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (2000-2001). Den økonomiske politikken må samtidig bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.

Regjeringen har forbedret rammevilkårene for næringsvirksomhet og iverksatt tiltak for å øke vekstevnen i økonomien. Regjeringens forslag til skattereform og moderniseringen av offentlig sektor er viktige elementer i denne sammenhengen. Et hovedmål for den økonomiske politikken er å opprettholde en sterk konkurranseutsatt sektor.

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

2.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre slutter seg til Regjeringens omtale av hovedtrekkene i den økonomiske politikken. Disse medlemmer vil understreke at det på lang sikt er vekstevnen i fastlandsøkonomien som vil være avgjørende for velferden i Norge, og viser til at Regjeringen er opptatt av å gi gode og forutsigbare rammevilkår for næringslivet. For å få til en slik utvikling er det bl.a. viktig med moderate lønnsoppgjør, et forbedret skattesystem, internasjonalt konkurransedyktigskatte- og avgiftsnivå og en budsjettpolitikk som legger til rette for lav inflasjon.

Disse medlemmer vil også understreke at inntektene fra petroleumssektoren ikke er inntekter i vanlig forstand, da de har sitt motstykke i en redusert petroleumsformue. Handlingsregelens retningslinjer er derfor viktig for å ta vare på denne arven også for fremtidens generasjoner. Denne formuen må også sees i sammenheng med at veksten i pensjonsutbetalinger og omsorgsbehov vil øke sterkt frem mot 2050. I tillegg vil en for sterk innfasing av disse inntektene være negativt for den konkurranseutsatte industrien som er drivkraften i fastlandsøkonomien.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til sine merknader under 3.2, 5.2 og 6.2.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er enig i at det er vekstevnen som avgjør velferdsutviklingen i Norge og at det derfor er avgjørende å fremme verdiskaping og produktivitet både i offentlig og privat sektor. Disse medlemmer undrer seg derfor over Regjeringens avvisning av nødvendigheten av en mer aktiv næringspolitikk og en offensiv og vekstskapende økonomisk politikk som er viktig for å nå de skisserte mål.

Etter disse medlemmers oppfatning er det fortsatt ingen grunn til å holde fast i handlingsregelen, all den tid staten går med et enormt overskudd. Det er langt viktigere å holde fokus på vekstevnen i BNP for fastlandsøkonomien og tiltak som kan bidra til større produktivitet og effektivitet over tid. Disse medlemmer registrerer at Regjeringen likevel velger å forholde seg til langt mer passiv. Så lenge dette vedvarer, er det disse medlemmers oppfatning at man ikke klarer å bruke finanspolitikken til verken å fremme vekst eller verdiskaping som er helt grunnleggende for norsk økonomi over tid. Disse medlemmer mener videre at Regjeringens håndtering av handlingsregelen i forbindelse med revidert budsjett med all tydelighet illustrerer at handlingsregelen nå bør avvikles.

Disse medlemmer understreker behovet for større strukturelle reformer som i langt større grad vil

bidra til å effektivisere offentlig sektor og økonomiens virkemåte som helhet.

Disse medlemmer har sett seg lei på den unyanserte finanspolitiske debatt som oppstår som en konsekvens av at økte utgifter på ett område skal dekkes inn krone for krone på et annet område, uavhengig av hvordan kronen brukes og hvordan den både isolert og samlet sett påvirker utviklingen i norsk økonomi. Budsjettbalansen, den såkalte stramheten i budsjettet og ikke minst handlingsregelen, har for det politiske flertallet nå blitt viktigere enn de reelle utfordringer og problemer som eksisterer i flere deler av samfunnet.

Etter disse medlemmers oppfatning er en krone ikke lik enhver annen krone i budsjettssammenheng. Bevilgninger til veinvesteringer har andre sysselsettingseffekter enn innkjøp av utstyr til helsesektoren fra utlandet. Den politiske debatten er preget av fravær av evne til å skille mellom hva pengene brukes til over statsbudsjettet. En krone brukt i utlandet har ikke samme effekt som en krone brukt i Norge. En krone brukt til investeringer har ikke samme effekt som en krone brukt til drift, og en krone brukt i en del av økonomien med ledig kapasitet har ikke samme effekt som en krone brukt i en del av økonomien med sprengt kapasitet. Det er umulig å forstå hvordan et av verdens rikeste land har omfattende problemer både i helsevesen og eldreomsorg, manglende ressurser til politi og forsvar, manglende veinvesteringer og høy arbeidsledighet.

Disse medlemmer vil understreke at mange av problemene i norsk økonomi er myndighetsskapt og det er derfor større systemendringer som er mest nødvendig, fremfor forsøk på å detaljstyre økonomien gjennom stadige og mindre endringer av skatter og avgifter.

Offentlig sektor har over tid vokst seg stor og ineffektiv. Et omfattende byråkrati fører til rigide systemer, og lov- og forskriftsjungelen setter i mange sammenhenger sterke begrensninger på en naturlig utvikling. Disse medlemmer er skuffet over Regjeringens manglende evne til å effektivisere offentlig sektor. Det er nødvendig med en finanspolitikk innrettet slik at konkurranseevnen for vårt fremtidige næringsliv ikke svekkes, og slik at skatte- og avgiftsnivået ikke er høyere enn i andre land det er naturlig å sammenligne seg med.

Disse medlemmer erkjenner samtidig at dette er budsjettrevisjon, hvor hensikten er å revidere budsjettet, ikke ta omkamp på utallige politiske spørsmål. Videre vil en slik praksis føre til svært uforutsigbare forhold for alle dem som forventer at politikken i hvert fall ligger fast ett år av gangen. Disse medlemmer har derfor begrenset seg til å fremme forslag på de områder problemene synes mest akutt. Disse medlemmer støtter heller ikke en rekke av de reduksjoner Regjeringen har foreslått. Under ordinær budsjettbehandling vil flere av disse kuttene være i tråd med Fremskrittspartiets politiske prioriteringer, men nettopp med hensyn til forutsigbarhet vil ikke disse medlemmer akseptere denne type ubegrunnede kutt midt i budsjettåret.

Regjeringens hovedargument for å foreta en rekke av disse kuttene skyldes veksten i utgifter over Folketrygden. Det blir etter disse medlemmers oppfatning ikke verken færre sykmeldte eller trygdede av slike kutt. Disse medlemmer er enig i at det er grunn til å bekymre seg over veksten i disse utgiftene, men mener at det da er nødvendig å se etter årsaken til denne veksten for deretter å gjøre noe med det.

Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiets hovedprioriteringer er:

- kamp mot arbeidsledighet, herunder veibevilgninger
- bedret sykehusøkonomi
- økte midler til kriminalitetsbekjempelse

I tillegg har disse medlemmer foreslått å reversere alle de usosiale kutt som er foreslått av Regjeringen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at dette er en revisjon av budsjettoppdraget for 2004. Disse medlemmers hovedprioriteringer i det økonomiske opplegget framgår derfor av merknadene i Budsjett-innst. S. I (2003-2004) og de øvrige budsjettdokumentene. Merknader i denne innstillingen er derfor begrenset til saker der endrede forutsetninger gjør endringer nødvendig, og forhold Regjeringen har tatt opp.

Disse medlemmer understreker at det fremste problemet i norsk politikk er 113 000 voksne arbeidføre mennesker som er arbeidsledige eller på tiltak. I tillegg kommer over 40 000 som er undersysselsatt.

Disse medlemmer påpeker at norsk økonomi nå er sterkt stimulert gjennom pengepolitikken, samtidig som det føres en liberal linje i forhold til bruk av oljepenger i finanspolitikken. Totalt gir dette klart ekspansiv økonomisk politikk. Resultatene har begynt å vise seg gjennom sterk økning i det private forbruket, og sterkere vekst. Inflasjonen er svært lav, men har tatt seg noe opp i det siste. Den ligger allikevel klart under inflasjonsmålet som Norges Bank styrer etter.

Men samtidig er det en vekst som nesten ikke skaper nye arbeidsplasser, og det legges nå til grunn at reduksjonen i ledigheten vil bli liten til langt ut i 2005. Det er derfor fortsatt behov for en mer målrettet stimulans av økonomien enn det pengepolitikken kan få til alene. Disse medlemmer mener en viktig del av forklaringen på dette er for ensidig fokus på pengepolitikken i forhold til stabilisering av norsk økonomi. Disse medlemmer har markert klar avstand til at stabiliseringspolitikken i sin helhet overlates til pengepolitikken. Det rammer konkurranseutsatt næringsliv hardt i oppgangsperioder gjennom høy rente og sterk krone. Dette er næringsliv som er avhengig av langsiktig forutsigbarhet - det tar mange år å bygge opp bedrifter som kan konkurrere på det internasjonale markedet. Dagens pengepolitikk som går fra grøft til grøft - fra høy rente høsten 2002 til rekordlav rente våren 2004 - er det motsatte av norsk næringslivs behov. Ledighetsutviklingen viser også at sjøl en svært ekspansiv pen-

gepolitikk, kun i begrenset grad klarer å redusere ledigheten. Disse medlemmer støtter den omleggingen som har skjedd i pengepolitikken, med et større fokus på arbeidsledighet og valutakurs, og viser i denne sammenheng til sine merknader til pkt. 6.2. Disse medlemmer understreker imidlertid at pengepolitikken alene ikke er tilstrekkelig til å løse ledighetsproblemer i norsk økonomi. For en mer utfyllende beskrivelse av disse medlemmers tiltak for å begrense arbeidsledigheten, vises det til pkt. 7.2.

Disse medlemmer frykter at summen av et lavt rentenivå som ser ut til å videreføres framover og Regjeringens ekspansive linje i budsjettpolitikken, kan gi for sterk stimulans til norsk økonomi. Privat forbruk anslås å øke med 4,5 pst. i år, og den økonomiske veksten i fastlands-Norge anslås til over 3 pst. Faren er at dette kan gi økt inflasjon, sterkere krone og høyere rente. For norsk næringsliv vil det være uheldig, og det vil være ødeleggende for kampen mot ledigheten.

Regjeringens økonomiske opplegg er etter disse medlemmers oppfatning åpenbart ekspansivt. I sitt budsjettforslag øker de bruken av oljepenger med 4,5 mrd. kroner, fra 16,5 til 21. Underskuddet (strukturelt, oljekorrigert) øker med nesten 5,75 mrd. kroner til 55 mrd. kroner. Det innebærer at det meste av reduserte skatteinntekter, økte dagpenger og endringer som følge av renteendringer (4,5 mrd. kroner) - ikke dekkes inn i budsjettet. Kun 1,25 mrd. kroner i reelle innstramminger er gjennomført.

En tolkning av handlingsregelen som tilsier at bruken av oljepenger bør tilpasses situasjonen i norsk økonomi, er i tråd med disse medlemmers forståelse av en fornuftig økonomisk politikk. Disse medlemmer velger å stole på Regjeringens forsikringer om at pengebruken er avpasset til den økonomiske situasjonen.

Innenfor den samme ramma som Regjeringen har foreslått, finner disse medlemmer rom til følgende satsinger:

- kamp mot arbeidsledighet
- styrket kommuneøkonomi og
- bedret sykehusøkonomi

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til Senterpartiets merknader i Budsjett-innst. S. I (2003-2004) og Budsjett-innst. S. nr. 1 (2003-2004), der hovedmålene for Senterpartiets økonomiske politikk er gjort greie for.

Dette medlem viser til at Regjeringen i forslaget til Revidert nasjonalbudsjett for 2004 øker bruken av oljepenger med 4,5 mrd. kroner til 55,2 mrd. kroner. Oljepengene blir brukt til å dekke inn stigende sosiale utgifter: Sykepengene øker med 1,5 mrd. kroner, og utgiftene i forbindelse med uførhet stiger med 1,15 mrd. kroner. Senterpartiet la i sitt alternative statsbudsjett for 2004 opp til et strukturelt, oljekorrigert underskudd som er 1,3 mrd. kroner lavere enn Regjeringens forslag i Revidert. Dette medlem mener samtidig at en mer forutseende finanspolitikk, der man tenker forebyggende i forhold til helse og driver en aktiv

næringspolitikk for å skape nye arbeidsplasser, ville ha skapt flere arbeidsplasser og motvirket den utsliting i og utstøting fra arbeidslivet, som er hovedårsaken til de økende sosiale utgiftene.

Dette medlem viser til at veksten i norsk økonomi er nå på ny like stor som under Sentrumsregjeringens glanstid; over 3 pst. i året. Derimot synker arbeidsledigheten lite, og sysselsettingen øker minimalt. I stedet ser vi konturene av en forbruksdrevet økonomisk vekst som ikke påvirker arbeidsmarkedet i nevneverdig grad. Samtidig gjennomfører Regjeringen kutt i budsjettene til veibygging, Innovasjon Norge, forsknings- og utviklingskontrakter og markedsføring av reiselivsnæringen, som heller ikke stimulerer til nye jobber.

Dette medlem slutter seg ellers til Regjeringens generelle mål for den økonomiske politikken; arbeid til alle, økt verdiskaping, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet, rettferdig fordeling og bærekraftig utvikling. I tillegg mener Senterpartiet at den økonomiske politikken bør ha en klarere geografisk og demokratisk forankring enn det Regjeringen legger opp til. Mer konkret: Dette medlem mener at for eksempel skattepolitikken og næringspolitikken bør kunne utformes på en måte som bidrar til en rettferdig fordeling av ressurser mellom distrikter, og samtidig legger forholdene til rette for en stabil og bærekraftig økonomisk utvikling i hele landet. Den norske næringsstrukturen er i utgangspunktet spesiell ved at om lag en fjerdedel av den totale verdiskapingen skjer innenfor naturressursbaserte næringer, på samme tid som naturressurser og videreforedlete produkter basert på naturressurser utgjør 2/3 av norsk eksport. Videreutvikling av disse ressursene forutsetter langt på vei fortsatt spredt bosetning og levende lokalsamfunn i tilknytning til ressursgrunnlagene, og politisk vilje og evne til å legge forholdene til rette for en slik samfunnsstruktur.

Dette medlem vil også peke på det er et demokratisk problem dersom målene for den økonomiske politikken over tid ikke er i samsvar med velgernes preferanser. Dette kan være tilfellet dersom folkevalgte organer i Norge må endre og justere målsetninger fordi midlene for å innfri disse ikke er i overensstemmelse med pålegg fra overnasjonale organer unntatt folkevalgt innflytelse og kontroll. Ett eksempel: EFTAs overvåkingsorgan ESA har de siste årene avgrenset Stortingets mulighet til å ta geografiske hensyn i skatte- og næringspolitikken, som det i årtier har vært bred enighet om er både ønsket og fornuftig. Ideelt sett burde og bør endringer i mål for den økonomiske politikken i stedet baseres på folkeviljen uttrykt ved valg eller i folkeavstemninger.

Komiteen sin medlem frå Kystpartiet viser til sine merknader i Budsjett-innst. S. I (2003-2004).

3. DEN ØKONOMISKE UTVIKLINGEN

3.1 Sammendrag

Utsiktene for internasjonal økonomi har bedret seg de siste månedene. I USA og Japan tok den økono-

miske veksten seg klart opp mot slutten av fjoråret. Også i Storbritannia er økonomien i god vekst, mens utviklingen i enkelte store EU-land som Tyskland og Italia bidrar til å bremse veksten i euroområdet. Oppsvinget i amerikansk økonomi og sterk vekst i Kina og andre land i Asia vil kunne stimulere til høyere vekst også i euroområdet framover. Samlet sett anslås BNP-veksten hos Norges handelspartnere å ta seg opp fra 1,25 pst. ifjor til 2,5 pst. i år, om lag som lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004. Mens vekstanslagene for euroområdet er justert ned, er anslagene for USA, Japan og Storbritannia justert opp.

En ekspansiv pengepolitikk har bidratt til at oppgangen i norsk økonomi har kommet raskere enn antatt da budsjettet for 2004 ble lagt fram i fjor høst. Lave renter stimulerer innenlandsk etterspørsel, og spesielt det private konsumet viser sterk vekst. Boligprisene øker markert, og det er tegn til oppgang i boligbyggingen. En reduksjon i renteforskjellen overfor utlandet på vel 4 prosentpoeng siden desember 2002 har bidratt til at kronen har svekket seg mot andre lands valutaer. Sammen med sterkere vekst internasjonalt innebærer dette at utsiktene for de konkurransutsatte næringene framstår som bedre enn for et år siden. Anslagene for veksten i eksporten av tradisjonelle varer og investeringene i fastlandsbedriftene for inneværende år er oppjustert i forhold til Nasjonalbudsjettet 2004.

BNP-veksten i Fastlands-Norge ventes å ta seg opp fra 0,7 pst. ifjor til 3,25 pst. i år. Sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2004 er anslaget for inneværende år oppjustert med vel 0,5 prosentpoeng.

Omslaget i fastlandsøkonomien reflekteres i en mer positiv utvikling i arbeidsmarkedet. Antallet sysselsatte personer har vært relativt stabilt de siste tre kvartalene, etter å ha vist nedgang fram til 2. kvartal 2003. Etter en markert økning gjennom 1. halvår 2003, stabiliserte arbeidsledigheten seg tidligere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004, der den gjennomsnittlige AKU-ledigheten i år ble anslått til 4,7 pst. På årsbasis anslås nå en sysselsettingsvekst på 5 000 personer i 2004 og en AKU-ledighet på 4,3 pst. Ledigheten forventes å avta ytterligere i 2005 til 4,1 pst.

Resultatene fra de lønnsoppgjørene som er gjennomført så langt i vår, trekker i retning av en noe lavere lønnsvekst i 2004 enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004. Årslønnsveksten anslås i denne meldingen til 3,75 pst. i 2004, 0,25 prosentpoeng lavere enn anslaget i Nasjonalbudsjettet. Til sammenlikning er lønnsveksten hos våre viktigste handelspartnere anslått til rundt 3,5 pst.

Konsumprisveksten har vært lav så langt i år, og klart lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. Prisveksten er imidlertid ventet å ta seg opp etter hvert som effektene på importprisutviklingen av den sterke kronkursen i 2002 avtar. I tillegg vil virkningen av at elektrisitetsprisene hittil i år har vært lavere enn i fjor vinter falle bort. Veksten i konsumprisene i alt er i denne meldingen anslått til 0,5 pst. i år og 2 pst. neste år. Justert for avgiftsendringer og utenom energipriser (KPI-JAE), antas prisveksten å ta seg opp fra 0,75 pst. i 2004 til 2,25 pst. i 2005.

Fra slutten av 2002 og fram til mars 2004 har Norges Bank satt ned foliorenten med til sammen 5,25 prosentpoeng, til 1,75 pst. Rentedifferansen i forhold til utlandet har blitt kraftig redusert. Dette har bidratt til at kronen, målt ved industriens effektive kronekurs, har svekket seg med om lag 8 pst. siden desember 2002. Styrkingen av kronen gjennom 2002 er dermed langt på vei reversert. I midten av februar 2004 lå kronekursen på et klart svakere nivå. Siden da har imidlertid kronen styrket seg igjen. I anslagene i denne meldingen er det som en teknisk forutsetning lagt til grunn at den effektive kronekursen vil holde seg om lag uendret fra gjennomsnittsnivået i april gjennom både 2004 og 2005. Dette er i tråd med markedets forventninger, slik disse kom til uttrykk i terminvalutakursene midt i april.

I Nasjonalbudsjettet 2004 ble det lagt til grunn en oljepris på 170 kroner pr. fat i 2004. Oljeprisen har de siste månedene ligget vesentlig høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet. Oljeprisen har styrket seg ytterligere i det siste og var i begynnelsen av mai i overkant av 245 kroner pr. fat. Gjennomsnittsprisen hittil i år har vært om lag 225 kroner pr. fat. På bakgrunn av ny informasjon og en vurdering av utviklingen i oljemarkedet er oljeprisanslagene for de nærmeste årene oppjustert. Det legges nå til grunn en oljepris på 200 kroner pr. fat i inneværende år og 180 2004-kroner pr. fat neste år, mens oljeprisbanen for de påfølgende årene fram til 2010 er justert opp med 20 kroner, til 160 2004-kroner pr. fat. En helhetlig vurdering av oljeprisutviklingen for en lengre tidshorisont vil bli foretatt i forbindelse med perspektivmeldingen, som Regjeringen tar sikte på å legge fram høsten 2004. De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i meldingens kapittel 2.

3.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at arbeidsledigheten begynte å stige i 2001, under regjeringen Stoltenberg. Den svake internasjonale økonomiske utviklingen var den utløsende faktoren for den stigende arbeidsledigheten, en utvikling som ble forsterket av de særnorske kostnadsutfordringene - høyere lønnsøkninger enn hos våre handelspartnere i mange år, til høy rente og sterk, konkurransehemmende kronekurs. Kampen for å skape og sikre arbeidsplasser er, og har vært, en hovedprioritet for Regjeringen. Disse medlemmer er enig med Regjeringen i at det viktigste bidraget for å vinne kampen mot arbeidsledigheten er å få kontrollert, og reversert de særnorske kostnadsutfordringene. Disse medlemmer synes derfor det er positivt at Regjeringen legger vekt på å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet som har bidratt til å moderere lønnsøkningene ned mot nivået hos våre handelspartnere, og at en ansvarlig budsjettpolitikk har bidratt til at norsk økonomi nå stimuleres av en lav rente på 1,75 pst. Disse medlemmer vil vise til at dagens styringsrente fra Norges bank er den laveste som er registrert på Norges Banks renteoversikt siden starten i 1820. Den lave renten har bidratt til å svekke

kronekursen, noe som gir grunnlag for vekst i konkurranseutsatt og eksportorientert næringsliv.

Disse medlemmer er også glade for at Regjeringen så langt denne stortingsperiode har fått vedtatt nær 20 mrd. kroner i skatteletter. Hoveddelen av dette har gått til næringslivet, noe som har bidratt til å skjerme utsatte arbeidsplasser, og skape nye arbeidsplasser.

Disse medlemmer konstaterer at Regjeringens politikk virker. Den ekspansive pengepolitikken har bidratt til at oppgangen i norsk økonomi har kommet raskere enn antatt da budsjettet for 2004 ble lagt frem i fjor høst. Det er gledelig at dette reflekteres i arbeidsmarkedet. Den gjennomsnittlige AKU-ledigheten i 2004 var i Nasjonalbudsjettet 2004 forventet å bli 4,7 pst. Den positive økonomiske utviklingen medfører at AKU-ledigheten i snitt for 2004 nå forventes å bli 4,3 pst, for så å falle ytterligere i 2005.

Regjeringens politikk virker. Disse medlemmer vil vise til at SSB i Økonomiske analyser, nr. 1 2004 skriver:

"Arbeidsledigheten økte mindre i denne nedgangskonjunktoren enn hva tilfellet har vært i andre nedgangskonjunkturer siden 1970-tallet. Med dette utgangspunktet kan en si at stabiliseringspolitikken har vært vellykket gjennom 2003."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at norsk økonomi nå er inne i en periode med god vekst, og at det særlig er privat konsum som vokser sterkt. Lav rente og økt aktivitet internasjonalt bidrar til denne utviklingen. Disse medlemmer vil imidlertid peke på at det økonomiske oppsvinget foreløpig ikke har resultert i færre arbeidsledige. Summen av registrerte ledige og personer på ordinære arbeidstiltak har vært stabil siden i fjor høst. Ved utgangen av mai var det 107 892 ledige (inkludert de som er på ulike arbeidsmarkedstiltak), og det tilsvarer en ledighet på 4,6 pst. av arbeidsstyrken.

Disse medlemmer viser til at Aetat anser at det er stor usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i ledigheten. Dette skyldes særlig at sysselsettingen i offentlig sektor øker langt mindre enn ved begynnelsen av tidligere oppgangskonjunkturer, og man har liten erfaring med hvordan dette vil påvirke ledighetssituasjonen. Det er videre usikkerhet knyttet til kronekursen og utviklingen i internasjonal økonomi, spesielt i Europa.

Disse medlemmer vil peke på at selv om det nå er nedgang i ledigheten innenfor industri, bygg og anlegg, så har konkurranseutsatt sektor fortsatt et kostnadsproblem i forhold til utlandet. Fremover er det forventet at veksten særlig vil komme i tjenesteytende næringer. Etter disse medlemmers vurdering tilsier dette at det fortsatt bør være sterkt fokus på utviklingen i industrien, og tiltak som kan stimulere til økt aktivitet, og på forskning og utvikling som kan legge grunnlaget for nye, framtidsrettede virksomheter.

Disse medlemmer vil understreke at det er viktig å unngå at ledigheten "biter seg fast" på et høyt nivå. I budsjettforhandlingene med regjeringspartiene i fjor høst prioriterte disse medlemmer derfor økte

bevilgninger til å drive en aktiv nærings- og arbeidsmarkedspolitikk. Disse medlemmer konstaterer at Regjeringen i omprioriteringene på statsbudsjettet har valgt å redusere på bevilgningene til forskning og innovasjon, og å ikke videreføre nivået på tiltaksplasser ut året.

Disse medlemmer viser til at den budsjettavtalen som Arbeiderpartiet og regjeringspartiene nå har inngått sikrer at nivået på bevilgningene til forskning og innovasjon opprettholdes, at det blir 4 000 flere tiltaksplasser enn foreslått og at ordningen med 42 uker permittering opprettholdes ut året. Disse medlemmer mener at dette er viktige bidrag til å skape nye arbeidsplasser og gi de arbeidsledige økte muligheter til å komme tilbake i arbeid.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet tar Regjeringens omtale til orientering, men vil samtidig peke på at utviklingen slett ikke er så god som Regjeringen synes å mene. Det er flere forhold som peker i retning av at det fortsatt er flere underliggende problemer i norsk økonomi, og disse medlemmer har ikke registrert at Regjeringen har til hensikt å foreta seg noe ytterligere for å rette dette opp.

Revidert budsjett innebærer et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 55,2 mrd. kroner. Sammenlignet med anslaget i nasjonalbudsjettet er endringen i det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet fra 2003 til 2004 nedjustert fra -0,6 til -0,4 prosentpoeng målt som andel av BNP. Det innebærer at Regjeringen legger opp til en noe mindre ekspansiv budsjettpolitikk til tross for at reduksjonen i skatte- og avgiftsinntektene ikke dekkes inn og at det brukes 4,5 mrd. flere oljekroner. Forskjellen i endringen i det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet fra nasjonalbudsjettet til RNB utgjør 2,6 mrd. kroner som kunne vært benyttet av Regjeringen. For disse medlemmer blir Regjeringens stramhetsambisjon svært kunstig både fordi arbeidsledigheten fortsatt er høy og fordi statsbudsjettet kommer til å gå med et enormt overskudd som følge av den høye oljeprisen.

Disse medlemmer registrerer at Regjeringen i statsbudsjettet for 2004 la opp til en helt annen prisstigning i statsbudsjettet for 2004 enn de prognoser som fremlegges i revidert budsjett. Avgiftssatsene blir normalt justert av Regjeringen hvert år for å "ta hensyn til forventet prisstigning i budsjettåret". På spørsmål fra Fremskrittspartiets stortingsgruppe skriver Regjeringen følgende:

"Ved revideringen av budsjettet midtveis i budsjettåret vil som regel anslagene både for lønns- og prisvekst ha endret seg noe i forhold til det som var lagt til grunn i budsjettet. Avgiftssatser, fradrag og beløpsgrenser ligger likevel i utgangspunktet fast for hele året. Reviderte anslag for lønns- og prisvekst kan siden bli høyere eller lavere enn de som ble lagt til grunn i det opprinnelige budsjett. Det vil dermed variere fra år til år om staten isolert sett "tjener" eller "taper" på dette."

Disse medlemmer registrerer at departementet og Regjeringen opererer med høyst ulik praksis hva gjelder anslagsendringer. Det korrigeres bevisst for

anslagsendringer i Folketrygden og andre regelstyrte utgifter, men det korrigeres ikke for anslagsendringer når det gjelder skatter og avgifter. Det er for disse medlemmer underlig at man i en budsjettrevisjon ikke korrigerer for faktiske anslagsfeil når det gjelder oljeprisens innvirkning på bensin- og dieselpriiser, når det gjelder prisvekstendringer som dermed burde føre til korrigeringer på skatter og avgifter osv. Men disse medlemmer kan bare ta dette til orientering.

Arbeidsledigheten ser ut til å ha festet seg på et klart høyere nivå enn tidligere. Over 116 000 personer er i gjennomsnitt registrert helt ledige eller på tiltak de fire første månedene i 2004.

Disse medlemmer er bekymret over Regjeringens manglende vilje til å legge til rette for økt sysselsetting. Forslagene om strammere permitteringsregler og kutt i bevilgningene til vei og innovasjon, bidrar ikke til økt sysselsetting. Det er fortsatt ledig kapasitet i bygg- og anleggssektoren. Tall fra Aetat viser at det pr. april 2004 er 7800 arbeidsledige innen denne bransjen noe som tilsvarende muligheten for å øke bygge- og anleggsproduksjonen med flere mrd. kroner ut over dagens nivå.

Strammere permitteringsregler gir oppsigelser. Ifølge en undersøkelse til medlemsbedriftene i BNL har innstrammingen i lønnspliktperioden fra 3 til 10 dager ført til flere oppsigelser. Nesten 60 pst. av BNL-bedriftene som benytter permitteringer, uttaler at de nye reglene har ført til at de oftere går til oppsigelser. Det er også dokumentert at innstramminger i permitteringsreglene fører til en urimelig stor merkostnad for bedriftene, som også er med på å bremse mulighetene for vekst, innovasjon og nye investeringer. Disse medlemmer viser til sine forslag i Innst. S. nr. 250 (2003-2004) i denne forbindelse.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti understreker at det fremste problemet i norsk politikk er 113 000 voksne arbeidsføre mennesker som er arbeidsledige eller på tiltak. I tillegg kommer over 40 000 som er undersysselsatt.

Disse medlemmer viser til at det ved utgangen av april var 90 571 helt ledige i Norge. I tillegg var 22 604 på tiltak, og 41 233 var undersysselsatt. Til sammen betyr det at 154 408 ikke har en tilfredsstillende tilknytning til arbeidsmarkedet, i følge tall fra Aetat. I tillegg var 82 168 registrert som yrkeshemmede. Totalt utgjør dette en betydelig arbeidskraftreserve, som i stedet for å bidra positivt gjennom arbeidsinnsats, koster samfunnet mye penger. Kostnadene til dagpenger utgjorde i 2003 ca. 11 mrd. kroner - en økning på nesten 3 mrd. kroner fra 2002.

Antall arbeidsledige økte raskt gjennom 2002 og 2003. I 2001 var 63 000 helt ledige, og summen av alle som var ledige, delvis ledige og på tiltak 109 000. Dette innebærer en økning på hhv. 54 og 50 pst. fra 2001.

Antall langtidsledige viser en tilsvarende økning. I perioden 1998-2001 lå tallet stabilt på 15-16 000. Nå er antallet økt til 25 500, det vil si en økning på 58 pst. fra 2001. Langvarig svekkelse av kontakten med arbeids-

livet gir sterkt økt risiko for varig utstøting og en rekke andre problemer av sosial og økonomisk natur. Den sterke økningen i langtidsledigheten er derfor spesielt betenkelig.

Disse medlemmer har merket seg at på tross av bedret økonomisk utvikling, viser ingen anslag tegn til en vesentlig bedring av ledighetssituasjonen. Finansdepartementet anslår i Nasjonalbudsjettet for 2004 ledigheten til å ligge på 4,1 pst. i 2005. SSB regner med en ledighet på 3,8 pst. i 2006. Norges Bank anslår ledigheten til 4 pst. i 2006. Det kan følgelig slås fast at en videreføring av dagens politikk vil gi oss en ledighet flere år fram i tid på rundt 100 000. Dette er ikke akseptabelt, og mer effektive tiltak for å bekjempe ledigheten er nødvendig.

Disse medlemmer påpeker at norsk økonomi nå er sterkt stimulert gjennom pengepolitikken, samtidig som det føres en liberal linje i forhold til bruk av oljepenger i finanspolitikken. Totalt gir dette klart ekspansiv økonomisk politikk. Resultatene har begynt å vise seg gjennom sterk økning i det private forbruket, og sterkere vekst. Inflasjonen er svært lav, men har tatt seg noe opp i det siste. Den ligger allikevel klart under inflasjonsmålet som Norges Bank styrer etter.

Disse medlemmer frykter at summen av et lavt rentenivå som ser ut til å videreføres framover og Regjeringens ekspansive linje i budsjettpolitikken, kan gi for sterk stimulans til norsk økonomi. Privat forbruk anslås å øke med 4,5 pst. i år, og den økonomiske veksten i Fastlands-Norge anslås til over 3 pst. Faren er at dette kan gi økt inflasjon, sterkere krone og høyere rente. For norsk næringsliv vil det være uheldig, og det vil være ødeleggende for kampen mot ledigheten.

Regjeringens økonomiske opplegg er etter disse medlemmers oppfatning åpenbart ekspansivt. I sitt budsjettforslag øker de bruken av oljepenger med 4,5 mrd. kroner, fra 16,5 mrd. kroner til 21 mrd. kroner. Underskuddet (strukturelt, oljekorrigert) øker med nesten 5,75 mrd. kroner til 55 mrd. kroner. Det innebærer at det meste av reduserte skatteinntekter, økte dagpenger og endringer som følge av renteendringer (4,5 mrd. kroner) - ikke dekkes inn i budsjettet. Kun 1,25 mrd. kroner i reelle innstramminger er gjennomført.

Disse medlemmer har merket seg at budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet har bidratt til en mer ekspansiv finanspolitikk, med en ytterligere svekkelse av budsjettbalansen med 700 mill. kroner.

Komiteens medlem fra Senterpartiet og Kystpartiet viser til at den økonomiske utviklingen i Norge er brokete. På den ene siden har den ekspansive pengepolitikken lagt grunnlaget for et oppsving i norsk økonomi, bl.a. antas BNP-veksten antas å øke fra 0,7 pst. i fjor til 3,25 i år. Både veksten i arbeidsledigheten og nedgangen i sysselsettingen har samtidig avtatt. På den andre siden ser ikke oppgangen i norsk økonomi å påvirke arbeidsmarkedet i noen markert positiv retning: Ledigheten er ventet å være på over 4 pst. også ved utgangen av neste år. I tillegg har oppjusteringen av

oljeprisanslagene en nedside i form av økt sannsynlighet for et internasjonalt økonomisk tilbakeslag.

Disse medlemmer viser til at den lave renten medfører en økende fare for mindre finansiell stabilitet. Lav rente stimulerer til både økende privat gjeld og høyere boligpriser, og kan gjøre økonomien mer sårbar for sjokk i form av ny nedkonjunktur. Det er ellers urovekkende at den lave renten ikke i større grad fører til høyere investeringer i næringslivet.

Disse medlemmer mener hovedproblemet er at arbeidsledigheten ser ut til å ha festet seg på et vesentlig høyere nivå enn tidligere. Bak forventningen om en bruttoledighet på 108 000 personer som gjennomsnitt for 2004, dvs. en økning på 1 000 i forhold til 2003, er det flere oppsiktsvekkende forhold. Spesielt problematisk er det at arbeidsledigheten i større grad enn tidligere rammer ungdom (20-24 år) og mennesker med høyere utdanning. Arbeidsledigheten blant unge er dobbelt så høy som for andre aldersgrupper, samtidig som de med høy utdanning utgjør 20 pst. av totalen. I tillegg er nå hver fjerde uten arbeid langtidsledig, dvs. at de har disse har vært aktivt arbeidssøkende i mer enn 6 måneder.

Det norske arbeidsmarkedet viser med andre ord tegn på hysteresis-effekter: Ledigheten går lettere opp enn ned. Nyklassisk teori tilsier at et overskudd på arbeidskraft fører til reduserte lønninger og derigjennom økt etterspørsel etter arbeidskraft. I praksis er det også en viss samvariasjon mellom (positiv) endring i arbeidsledighet og (negativ) endring i nominell lønn. Problemet - og den politiske utfordringen - ligger i at arbeidsmarkedet over tid ikke er perfekt selvregulerende. Historisk er det tvert imot en tendens til at arbeidsledigheten til en viss grad "biter seg fast", dvs. at det nedre ledighetsnivået i tider med høykonjunktur blir stadige høyere. Et norsk eksempel: Under høykonjunkturen i 1987 var det 30 000 helt ledige. I løpet av den påfølgende lavkonjunkturen firedoblet ledigheten seg, for så å synke under neste oppgangstid (1993-1998), men da til et dobbelt så høyt nivå som i 1987. Ledigheten går med andre ord lettere opp enn ned, en observasjon som er i samsvar med erfaringer fra andre europeiske land.

Disse medlemmer mener at disse lærdommene innebærer en særlig innsats og satsing på tiltak som fort kan bidra til økt sysselsetting og redusert arbeidsledighet. Regjeringen har først og fremst satt sin lit til at ekspansiv pengepolitikk og lav rente skal stimulere til slik bedring. Erfaringene så langt tyder på at oppsvinget har ført til en kraftig økning i det private forbruket, som delvis på grunn av importlekkasje ikke alene ser ut til å påvirke situasjonen på arbeidsmarkedet i nevneverdig grad. Historisk nytt i etterkrigstiden er det også at økningen i tallet på ansatte i offentlig sektor har stoppet opp. Det kan forklare den nye situasjonen med unormalt høy ledighet blant høyt utdannede.

I Langtidsprogrammet for 2001-2005 blir nettopp landets arbeidskraft - humankapitalen - tallfestet lik 80 pst. av Norges nasjonalformue. Petroleumsformuen utgjør til sammenlikning kun 6 pst. Finansdepartementet anslår videre at gjennomsnittlig verdiskaping per sysselsatt i Fastland-Norge i fjor var om lag 535 000

kroner. Sagt med andre ord: Arbeidskraften utgjør det økonomiske fundamentet for norsk levestandard og velferd. En annen innfallsvinkel er denne: Arbeidsmarkedet er en viktig sosial arena, og kan i tillegg til det strengt økonomiske beskrives som en menings- og identitetsprodusent. Arbeidet er det sosiale limet og kittet mellom mange mennesker, og bortfall av meningsfull sysselsetting kan raskt representere mikrotragedier i form av et tilsvarende tap eller reduksjon av sosial tilhørighet og selvrespekt. Dagens Medisin har jamvel rapportert en årsakssammenheng mellom økt arbeidsledighet og redusert folkehelse: Helt ledige, arbeidssøkende har over 40 pst. større forekomst av lungekreft, 20 pst. flere legebesøk og 60 pst. flere sykehusinnleggelser enn sysselsatte. Sannsynligheten for uførepensjonistsstatus øker dessuten med 300 pst. ved oppsigelse fra fast arbeid.

I lys av dette er det urovekkende at Regjeringen ikke i større grad har lyktes med å snu den negative utviklingen på arbeidsmarkedet som vi har opplevd de siste tre årene. Disse medlemmer mener at en noe mer ekspansiv finanspolitikk, herunder økte overføringer til kommunene og en mer aktiv satsing på næringsutvikling og infrastruktur, etter alle solemerker hadde kunnet motvirke den økonomiske nedgangen og problemene på arbeidsmarkedet som har kjennetegnet tiden under regjeringen Bondevik II.

4. UTFORDRINGER I DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN

4.1 Sammendrag

Retningslinjene for budsjettpolitikken, som et bredt flertall i Stortinget har sluttet seg til, sikter mot en langsiktig forsvarlig innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens petroleumsfond (handlingsregelen). Samtidig åpner retningslinjene for at handlefriheten som oljeinntektene gir, kan utnyttes til å stimulere produksjon og sysselsetting i perioder med høy og økende ledighet. Motsatt vil det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy kapasitetsutnyttelse i økonomien.

Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Den operative gjennomføringen av pengepolitikken rettes inn mot lav og stabil inflasjon. Retningslinjene innebærer at budsjettpolitikken skal ha en mellomlangsigte forankring, samtidig som pengepolitikken har fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen.

Budsjettene for 2003 og 2004 ble utformet med et klart siktemål om å gi rom for lettelse i pengepolitikken. Denne strategien har gitt resultater. Svekkelsen av kronekursen siden årsskiftet 2002/2003 har bedret utsiktene for den konkurranseutsatte delen av næringslivet. Lønnsveksten ble vesentlig lavere i 2003 enn i 2002. Kostnadsnivået i Norge er imidlertid fortsatt høyt, etter flere år med klart sterkere vekst i lønnskostnadene enn hos handelspartnerne. Dette gjør deler av næringslivet sårbare. Over tid må lønnsveksten

være på et nivå som både gir en konkurranseutsatt sektor som er forenlig med en balansert utvikling i norsk økonomi og som ikke skaper behov for innstramminger i pengepolitikken.

Olje og gass er ikke-fornybare ressurser. En vesentlig del av de løpende innbetalingene fra petroleumsvirksomheten kan ikke betraktes som inntekter i vanlig forstand, men er en omplassering av olje- og gassressursene til finansielle fordringer i Statens petroleumsfond. Innbetalingene til staten har sitt motstykke i en reduksjon i statens petroleumsformue. For å ha glede av oljeinntektene på varig basis må bruken av inntektene frikoples fra de løpende innbetalingene til staten. Dette er et hovedformål med Petroleumsfondet og de budsjett-politiske retningslinjene. Netto kontantstrømmen fra oljevirksomheten overføres i sin helhet til Statens petroleumsfond, mens det over tid bare er realavkastningen av fondet som brukes. På denne måten kan petroleumsinntektene bedre velferden også for kommende generasjoner.

Etter hvert som olje- og gassressursene tømmes ut, vil de høye innbetalingene fra petroleumsvirksomheten avløses av en nedgang i petroleumsinntektene. Samtidig innebærer den demografiske utviklingen at utgiftene til pensjoner, helse og omsorg vil vokse kraftig. I Nasjonalbudsjettet 2004 ble det gjengitt framskrivninger av budsjettbalansen som indikerte et udekket finansieringsbehov for staten økende til om lag 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge gjennom de neste 50 årene, under forutsetning av at bruken av petroleumsinntekter følger handlingsregelen. Hvis denne forutsetningen brytes, øker finansieringsbehovet tilsvarende. Dette illustrerer at vi står overfor store langsiktige utfordringer i budsjettpolitikken. Et viktig skritt for å møte den kraftige økningen i antall eldre vil være gjennomføring av en pensjonsreform som skal gi incentiver til å stå lenger i arbeid. Regjeringen kommer tilbake med en egen stortingsmelding om Pensjonskommisjonens innstilling høsten 2004.

Regjeringen vil innrette budsjettpolitikken slik at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og øker effektiviteten i offentlig virksomhet. På lengre sikt, når produksjonen av olje og gass avtar, vil det være vekstevnen i fastlandsøkonomien som er avgjørende for den framtidige utviklingen i velferden i Norge. En reduksjon i skatte- og avgiftsnivået kan bidra til å øke arbeidstilbudet, styrke kapitaltilførselen og bedre utnyttelsen av våre samlede ressurser. I tillegg er det viktig å prioritere tiltak for å forbedre infrastrukturen, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling. Moderniseringsarbeidet i offentlig forvaltning har som siktemål at produktiviteten øker, kvaliteten og brukervennligheten bedres og ressursene kanaliseres til de områdene der behovene er størst. Strukturelle reformer er også nødvendig for å begrense den underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter. Regjeringen har som målsetting over tid å holde den reelle, underliggende utgiftsveksten lavere enn veksten i BNP for Fastlands-Norge.

4.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre slutter seg til Regjeringens vurderinger, og viser til sine merknader i kapittel 2.2, 3.2 og 11.1.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til sine merknader under 3.2 og 5.2.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til Regjeringens omtale av retningslinjene for budsjettpolitikken, som sikter mot en langsiktig forsvarlig innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet hele tiden har vært mot handlingsregelen, og mener at Regjeringen hver gang det fremmes budsjettsaker for Stortinget bekrefter at også den egentlig er motstander av handlingsregelen. Helt siden innføringen av handlingsregelen våren 2001 har handlingsregelen vært trikset med, avhengig av Regjeringens behov for å løse ulike budsjettutfordringer. Hovedproblemet med handlingsregelen er etter disse medlemmers oppfatning at den sterkt begrenser det finanspolitiske handlingsrommet. En vesentlig svakhet er at regelen ikke forholder seg til hvor, når eller hvordan oljeinntektene skal brukes, og at den ikke skiller mellom oljepenger brukt til skatte- og avgiftslettelser, offentlige investeringer eller offentlig forbruk. Handlingsregelen har ikke vært overholdt noen gang siden den ble innført. Bruken av oljepenger overstiger i stor grad de retningslinjer som handlingsregelen legger til grunn. Dermed er handlingsregelen i praksis død.

Videre fremholder Regjeringen at olje og gass ikke er fornybare ressurser og at man derfor ikke kan betrakte innbetalingene fra petroleumsvirksomheten som inntekter i vanlig forstand. Disse medlemmer mener at oljeinntektene i bunn og grunn er inntekter på lik linje med alle andre inntekter fra norsk produksjon. Det særegne med oljeinntekter er den høye avkastningen, relativt til ressursinnsatsen i form av arbeidskraft og investert kapital. I tillegg tilfaller det aller meste av oljeinntektene staten direkte som grunneier og skatteoppkrever og indirekte via statlig eide oljeselskap. Disse medlemmer mener at en ansvarlig og langsiktig forvaltning av oljeformuen må fokusere på å maksimere økonomisk vekst, og at oljeinntekter i større grad dermed kan konverteres til real- og humankapital fremfor finanskapital. Det hjelper svært lite for kommende generasjoner at de arver vår oljeformue i form av et oljefond, men samtidig avspises med mye mindre real- og humankapital.

Regjeringen vil innrette budsjettpolitikken slik at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og øker effektiviteten i offentlig virksomhet. Disse medlemmer er enig i denne målsettingen, men etterlyser konkrete tiltak for å realisere målene. Det er etter disse medlemmers oppfatning et betydelig effektiviseringspotensiale i offentlig sektor. Offentlig sektor har over tid, og også under sittende regjering, hatt en sterk ekspansjon og legger beslag på en stadig større andel av BNP. Det har ført til et uakseptabelt

høyt skatte- og avgiftstrykk, samtidig som det i mange tilfeller ikke er god nok kvalitet på de tjenester som offentlig sektor produserer. Hittil har løsningen vært å putte mer penger inn i sektoren, fremfor å se på selve organiseringen og effektiviteten. Dette har opprettholdt ineffektive strukturer og gitt samfunnsøkonomisk suboptimale løsninger. Disse medlemmer vil bruke virkemidler som konkurransestimulering og anbudsrunder for å øke effektiviteten i statlig og kommunal forvaltning.

Grunnlaget for norsk verdiskapning er den produksjonen som skjer i private bedrifter. Disse medlemmer vil hevde at tilbudssidepolitikk vil legge forholdene bedre til rette for privat næringsvirksomhet, ved å øke tilbudet av arbeidskraft, dempe lønnsøkninger, senke avgifter, legge om skattesystemet og redusere skatetrykket, samt øke investeringer i forskning, samferdsel og annen offentlig tjenesteyting som kommer næringslivet til gode. Etter disse medlemmers oppfatning er det også behov for stabile, langsiktige og internasjonalt konkurransedyktige rammebetingelser for næringslivet. En reduksjon i landbrukssubsidiene og annen næringsstøtte vil også legge forholdene bedre til rette for privat lønnsom næringsdrift. Privat næringsvirksomhet er hemmet av en rekke lover og reguleringer som legger en sterk demper på nyskaping, omstillinger og effektiv drift. Lov- og forskriftsjungelen må ryddes opp i slik at hverdagen for bedrifter og entreprenører kan bli enklere.

Disse medlemmer vil også peke på at norske myndigheter alt for lenge har vegret seg i forhold til å definere og utnytte de komparative fortrinn Norge har, med andre ord hvor vi som nasjon er relativt bedre enn andre nasjoner.

Utenlandsk kapital ser i økende grad ut til å sky Norge, grunnet uforutsigbarhet i politisk bestemte rammebetingelser. Når man fra utsiden opplever brå skift er ikke dette tillitsvekkende for investeringer i Norge. Derfor er det også svært sentralt at både næringspolitikken og finanspolitikken spiller på lag.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til sine merknader til Innst. S. nr. 229 (2000-2001) der disse medlemmer sa seg enig i at budsjettpolitikken må være bærekraftig på lang sikt. Disse medlemmer advarte imidlertid mot en firkantet forståelse av handlingsregelen, fordi det vil være et hinder for å bruke finanspolitikken til nødvendige aktivitetskorrigeringer av økonomien, og er glad for at resten av Stortinget nå har sagt seg enig i en slik forståelse av retningslinjene for budsjettpolitikken.

Disse medlemmer viser til sine øvrige merknader i denne innstillingen.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener at en sentral utfordring i den økonomiske politikken er å legge forholdene til rette for en bedre infrastruktur, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling og -innføring. Utgangspunktet er at forskning og ny teknologi er allment akseptert som viktige drivkrefter for økonomisk utvikling i moderne

(post-)industrielle samfunn. Samtidig viser økonomisk forskning at hele 99 pst. av produktivitetsveksten i Norge skyldes FoU utført i utlandet (Økonomiske analyser 2/2004). Dette innebærer blant annet at utdanningsnivå i befolkningen og egne forskingsinvesteringer er avgjørende for å sikre oss tilgang til den internasjonale forskningsfronten og sørge for en effektiv innførsel av FoU til innenlandsk bruk og videreutvikling.

Dette medlem mener derfor at det er beklagelig at Regjeringen i revidert nasjonalbudsjett går inn for en serie med kutt i FoU-budsjettene, og samtidig minsker sannsynligheten for at de samlede FoU-utgiftene i Norge når OECD-snittet på 2,3 pst. innen 2005.

Senterpartiet mener det er en klar offentlig oppgave å bidra til økt satsing på FoU, infrastruktur og human-kapital. Slike investeringer har et betydelig samfunns-økonomisk potensial, og vil styrke både omstillingsevnen og bidra med vekstimpulser til norsk økonomi. På sikt er dette avgjørende for å opprettholde og videreutvikle både levestandard og livskvalitet i Norge. Dette medlem mener at en offentlig satsing på disse områdene kan medføre at skattefinansierte offentlige utgifter (i visse perioder) bør vokse sterkere enn veksten i BNP for Fastlands-Norge. Ulempene ved en slik utvikling er likevel overdrevne: Selv om innkreving av skatter partielt sett kan medføre effektivitetstap, viser det seg at et høyt samlet skattnivå ikke nødvendigvis virker hemmende på produktivitetutvikling og økonomisk vekst dersom skattene for det første er effektivt utformet (brede skattegrunnlag, relativt lave satser), og dernest blir brukt til finansiering av velferdsfremmende offentlige goder som for eksempel utdanning, forskning og utvikling.

Komiteen sin medlem frå Kystpartiet viser til sine merknader i Budsjett-innst. S. I (2003-2004).

5. GJENNOMFØRINGEN AV BUDSJETT-POLITIKKEN

5.1 Sammendrag

I Nasjonalbudsjettet 2004 ble budsjettoppdraget for inneværende år utformet for å ivareta følgende forhold:

- Bruken av oljeinntekter var kommet opp på et høyt nivå, som følge av vekst i utgiftene og svakere skatte- og avgiftsinngang enn tidligere regnet med. Samtidig hadde svak utvikling i internasjonale finansmarkeder og reduserte anslag for avsetningene i Statens petroleumsfond ført til en svakere utvikling i anslagene for kapitalen og dermed forventet realavkastning av fondet enn tidligere lagt til grunn. Det var følgelig ikke rom for noen vesentlig økning i bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet de nærmeste årene.
- En kraftig innstramning i budsjettet, for å bringe bruken av petroleumsinntekter raskt ned på linje med forventet realavkastning av kapitalen i Statens petroleumsfond, ville på den annen side vært i strid

med intensjonen i retningslinjene om en jevn innfasing av oljeinntektene, bl.a. for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.

- For å unngå at kronen på nytt styrket seg markert, var det viktig med fortsatt tilbakeholdenhet i budsjettpolitikken.

Ved salderingen av budsjettet for 2004 ble det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet anslått til 50,7 mrd. kroner, om lag 16,5 mrd. kroner mer enn anslaget på forventet realavkastning av Petroleumsfondet ved inngangen til 2004. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet ble i Nasjonalbudsjettet 2004 anslått til 3,9 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, 0,6 prosentpoeng over det tilsvarende nivået i 2003. Beregninger presentert i Nasjonalbudsjettet indikerte at budsjettoppdraget ville virke om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten.

Ved utgangen av 2003 utgjorde Statens petroleumsfond 847 mrd. kroner ifølge statsregnskapet, knapt 10 mrd. kroner mindre enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. Nedjusteringen skyldes blant annet et noe høyere uttak av fondet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet i 2003. Økningen i markedsverdien av fondet fra utgangen av 2002 til utgangen av 2003 var på 242,5 mrd. kroner. Både positiv avkastning på aksjer og obligasjoner, tilførsel av nye midler og svekkelse av kronekursen mot andre valutaer bidro til verdiøkningen. Forventet realavkastning av Petroleumsfondet i 2004, beregnet som 4 pst. av kapitalen i fondet ved inngangen til året, anslås nå til knappe 34 mrd. kroner. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2003 anslås nå til 48,1 mrd. kroner, tilsvarende 3,9 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Det strukturelle underskuddet i 2003 er knappe 8 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. Om lag halvparten av denne budsjettsvekkelsen har sammenheng med lavere skatte- og avgiftsinngang. I tillegg er det vedtatt økte bevilgninger for å dekke økte utgifter, blant annet under folketrygden.

Regnskapsinformasjonen for 2003 trekker i retning av at også skatte- og avgiftsanslagene i 2004 justeres ned. En ny gjennomgang av budsjettet, som også tar hensyn til opplysninger om bl.a. skatteinngangen i inneværende år og den økonomiske utviklingen, innebærer at anslagene for det strukturelle nivået på skatter, avgifter, dagpenger og renter for 2004 justeres ned med om lag 4,5 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett. Lav prisvekst i inneværende år bidrar bl.a. til å bremse veksten i momsinnbetalingene. Lavere lønnsvekst enn tidligere anslått trekker også i retning av at den underliggende skatteinngangen blir noe lavere enn tidligere forutsatt.

Ved revisjonen av budsjettet for 2004 har Regjeringen lagt vekt på følgende hovedhensyn:

- Budsjettpolitikken må tilpasses den økonomiske situasjonen. Veksten i fastlandsøkonomien er nå sterk. Lave renter stimulerer innenlandsk etterspørsel, og det er tegn til oppgang i eksportmarkedene. Samtidig har kronekursen de siste par

månedene styrket seg igjen, blant annet som følge av forventninger i markedet om at rentebunnen er nådd. Over tid er finanspolitikken avgjørende for utviklingen i kostnader og konkurransevne. En for ekspansiv finanspolitikk ville i den nåværende konjunktursituasjonen kunne føre til forventninger om innstramning i pengepolitikken, slik at kronen styrker seg markert. Skulle dette skje, ville industrien og annen konkurranseutsatt virksomhet igjen bli satt i en meget vanskelig situasjon. Det reviderte budsjettet for 2004 må innrettes med sikte på å understøtte en balansert utvikling i norsk økonomi framover.

- Langsiktige hensyn trekker også sterkt i retning av å begrense bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet nærmer seg det nivået vi på lang sikt kan bruke av oljeinntektene uten å tære på kapitalen i fondet. De langsiktige utfordringene knyttet til økte pensjoner og andre aldersrelaterede utgifter understreker behovet for høy statlig sparing i perioder med høye oljeinntekter. Forskjellen mellom bruken av oljepenger og forventet realavkastning av Petroleumsfondet må reduseres, slik Regjeringen tidligere har forutsatt.

Regjeringens reviderte budsjettforslag for 2004 innebærer at anslagsendringene på 4,5 mrd. kroner knyttet til skatteinntekter, dagpenger og renter ikke dekkes inn ved budsjetttiltak. Andre anslagsendringer og forslag til økte utgifter er derimot dekket inn. Det reviderte budsjettforslaget innebærer dermed et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 55,2 mrd. kroner i 2004, som er en økning på rundt 53,75 mrd. 2004-kroner fra 2003. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge utgjør underskuddet 4,2 pst. Samlet sett virker den foreslåtte budsjettpolitikken for 2004 om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten, og støtter opp under en balansert utvikling i norsk økonomi framover. Bruken av oljeinntekter i 2004, målt ved det strukturelle underskuddet, ligger drøyt 21 mrd. kroner over forventet realavkastning av Petroleumsfondet ved inngangen til året. For 2003 anslås det tilsvarende avviket til knapt 25 mrd. kroner. Med uendret nivå på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet fra 2004, vil avviket mellom faktisk bruk og forventet realavkastning av Petroleumsfondet gradvis avta, i takt med den anslåtte veksten i fondet. Basert på anslagene i denne meldingen vil dermed det strukturelle underskuddet være om lag tilbake på banen for forventet realavkastning av Petroleumsfondet i 2009.

Hovedtrekkene i Regjeringens forslag til Revidert nasjonalbudsjett for 2004 er:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 55,2 mrd. kroner. Dette innebærer et avvik i forhold til forventet realavkastning av Petroleumsfondet (handlingsregelen) på drøyt 21 mrd. kroner, mens dette avviket var anslått til om lag 16,5 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2004. Det høyere nivået på det strukturelle underskuddet må ses i

sammenheng med nedjusteringen av skatteanslagene mv.

- Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge øker det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet med 0,4 prosentpoeng fra 2003 til 2004. Budsjettopplegget virker om lag nøytralt på den økonomiske aktiviteten.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på 2,25 pst. sammenliknet med regnskap for 2003.
- Det oljekorrigerte budsjettunderskuddet i 2004 anslås til 68 mrd. kroner. Dette underskuddet dekkes ved en tilsvarende overføring fra Statens petroleumsfond.
- Basert på en forutsetning om en gjennomsnittlig utjevningspris på 200 kroner pr. fat i 2004 anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 159,9 mrd. kroner. Dette er 16,5 mrd. kroner over anslaget i Nasjonalbudsjettet 2004, noe som i hovedsak skyldes at oljeprisanslaget for inneværende år er oppjustert med 30 kroner pr. fat.
- Medregnet renter og utbytte mv. i Statens petroleumsfond anslås et samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens petroleumsfond i 2004 på 123,4 mrd. kroner. Kapitalen i fondet ved utgangen av 2004 anslås til 1 016 mrd. kroner.
- Budsjettforslaget innebærer en reell vekst i kommunenes samlede inntekter fra 2003 til 2004 på i overkant av 7,25 mrd. kroner, regnet i forhold til anslag på regnskap i 2003. Dette tilsvarer en volumvekst på om lag 3,75 pst.

I forbindelse med denne meldingen fremmer Regjeringen forslag om netto økte utgifter på 1,4 mrd. kroner, mens forslagene på inntektssiden innebærer om lag tilsvarende økte inntekter. Bevilgningsendringer på poster der det korrigeres ved beregningen av det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet er da holdt utenom.

Endringene på utgiftssiden er i hovedsak knyttet til nye anslag for regelstyrte ordninger under folketrygden, som samlet sett innebærer økte utgifter på 3,2 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett. Av dette utgjør sykepenger nær 1,5 mrd. kroner og uførepensjon knapt 1,2 mrd. kroner. Forholdene i enkelte land gjør uttransportering av personer som har fått avslått søknad om opphold i Norge vanskeligere, og utgiftene til drift av mottak øker derfor med vel 200 mill. kroner. Nye opplysninger innebærer dessuten at utgiftene til stipend i Statens lånekasse for utdanning øker med om lag 340 mill. kroner. Utgiftene til Statens Pensjonskasse anslås redusert med 412 mill. kroner. Rentekompensasjonen til kommunesektoren knyttet til skoleanlegg, omsorgsboliger og sykehjemsplasser settes ned med 210 mill. kroner. Rentestøtten i Statens lånekasse for utdanning reduseres med 209 mill. kroner.

Det foreslås bevilget til sammen 284 mill. kroner til kompensasjon og andre tiltak for pionérdykkerne i Nordsjøen. Videre foreslås det økte bevilgninger til bl.a. politiet på 100 mill. kroner og 100 mill. kroner til

helseforetakene i tilknytning til overføringen av ansvaret for rusomsorgen.

Reserveavsetningen under ymseposten er redusert med 0,8 mrd. kroner i forhold til bevilgningen i saldert budsjett. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at lønnsveksten er nedjustert fra 4 pst. i Nasjonalbudsjettet 2004 til 3,75 pst. i denne meldingen, noe som reduserer statens utgifter i forbindelse med stats- og trygdeoppgjørene.

Økte utbyttebetalinger, særlig fra Telenor og Posten, gir økte inntekter på til sammen vel 400 mill. kroner i forhold til saldert budsjett. Videre tilbakeføres det 300 mill. kroner til statsbudsjettet fra tidligere verftsstøtteordning, mens inntektene fra rettsgebyr mv. øker med knapt 300 mill. kroner, dels som følge av økte gebyrsatser og dels som følge av nye anslag.

Det vises for øvrig til nærmere omtale av Regjeringens prioriteringer og inndekningsforslag i St.prp. nr. 63 (2003-2004) som fremmes samtidig med denne meldingen. Hovedtrekk i budsjettpolitikken er nærmere omtalt i meldingens punkt 3.1.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til sine merknader nedenfor og i Innst. S. nr. 250 (2003-2004) samt Innst. O. nr. 98 (2003-2004).

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre slutter seg til Regjeringens omtale av gjennomføringen av budsjettpolitikken for 2004.

Disse medlemmer vil påpeke at årets budsjett har bidratt positivt til økt økonomisk vekst, nedgang i arbeidsledigheten og økt optimisme og fremtidsstro i norske bedrifter og husholdninger. Disse medlemmer vil understreke at hovedhensikten med revideringen av årets budsjett har vært å ta vare på denne positive trenden i økonomien.

Disse medlemmer er også fornøyd med Regjeringens bruk av handlingsregelen. Hensikten med regelen er å få en jevn innfasing av oljeinntektene over tid, og ikke en statisk bruk av en regel. Bruken av midler må derfor balanseres mot svingninger i økonomien for å unngå for store negative utslag i finanspolitikken.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til retningslinjene for den økonomiske politikken som ble lagt fram av regjeringen Stoltenberg, og som fikk tilslutning fra et bredt flertall på Stortinget. Endringene innebar nye retningslinjer både for budsjettpolitikken og pengepolitikken. For beskrivelse av pengepolitikken viser disse medlemmer til sin merknad under punkt 6.2.

Disse medlemmer vil peke på at retningslinjene for budsjettpolitikken innebærer en moderat opptrapping av bruken av petroleumsinntektene tilsvarende den forventede realavkastningen av Statens petroleumsfond. Videre vil disse medlemmer understreke at budsjettpolitikken fortsatt skal brukes aktivt for å jevne ut svingninger i økonomien. Disse medlemmer vil videre peke på at regjeringen Stoltenberg

i de nye retningslinjene la vekt på at petroleumsinntektene må brukes på en måte som styrker norsk økonomi.

Disse medlemmer konstaterer at det i 2004 vil bli brukt nesten 22 mrd. kroner mer enn den forventede realavkastningen i petroleumsfondet, og at det strukturelle oljekorrigerte underskuddet nærmere seg 69 mrd. kroner. Disse medlemmer vil peke på at dette betyr at en stor andel av oljeinntektene vil bli brukt i 2004, og at handlingsrommet i årene framover derfor er redusert. Disse medlemmer mener at det fortsatt er et viktig mål å ha en moderat opptrapping av bruken av petroleumsinntektene, slik det ble foreslått i retningslinjene for den økonomiske politikken fra regjeringen Stoltenberg. Disse medlemmer mener derfor at det strukturelle budsjettunderskuddet i løpet av noen år igjen må være på linje med forventet realavkastning av Petroleumsfondet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at Regjeringen ikke følger handlingsregelen til tross at de hevder det motsatte. Derfor ville det være mer naturlig å erstatte handlingsregelen med eksempelvis retningslinjer for hvor mye statens utgifter kan vokse med fra år til år avhengig av økonomisk vekst og inflasjon. Målsettingen bør være at privat sektors andel av økonomien skal vokse relativt til statens økonomi.

Disse medlemmer registrerer at Regjeringen finner det hensiktsmessig å ikke dekke inn anslagsendringene knyttet til skatteinntekter til staten, dagpenger og renter, men ikke kompenserer kommunesektoren for tilsvarende tap av skatteinntekter.

Disse medlemmer er noe forundret over Regjeringens forslag til Revidert nasjonalbudsjett.

Det har lenge vært bred oppfatning i Stortinget at det må satses betydelige offentlige midler for å nå målet om at Norge skal bli et av verdens mest nyskapende land og at Norge skal ligge i fremste rekke når det gjelder kunnskap. Norge har et relativt svakt utviklet kapitalmarked som er blitt ytterligere svekket under lavkonjunkturen. Det er derfor ikke tilfredsstillende at Regjeringen har valgt å kutte i allerede stramme bevilgninger til innovasjon og forskningsformål.

Regjeringen foreslår videre et kutt hos Statens vegvesen på 80 mill. kroner. En slik reduksjon er uheldig. Statens vegvesen har dokumentert et behov for ca. 200 mill. kroner ekstra i årlige bevilgninger til asfaltering bare for å opprettholde dagens standard på vegdekene. Vi vet samtidig at dagens standard ikke er tilfredsstillende.

Regjeringen foreslår å bevilge 105 mill. kroner til politiet samt opprette 180 nye stillinger. Flere stillinger innebærer høyere aktivitet, bedre kriminalitetsbekjempelse og bedre tilbud til publikum. De 105 mill. kronene skal fordeles til rans- og drapssaken i Stavanger, økte utgifter til yrkesskadeforsikring og til stillinger for nyutdannede politifolk. I realiteten innebærer derfor ikke Regjeringens forslag noen vesentlig styrking av politiets budsjett. Dette er problematisk fordi politiet allerede er betydelig underfinansiert i forhold til oppgavene.

Disse medlemmer er skuffet over Regjeringens manglende satsning på å bekjempe arbeidsledigheten. Med det høye nivået arbeidsledigheten befinner seg på, er det ikke riktig at regjeringen å nå stramme inn i permitteringsreglene. Utover dette registrerer disse medlemmer at Regjeringen foretar en rekke kutt etter "ostehøvelprinsippet", noe som rammer mange virksomheter på en uheldig måte. Etter disse medlemmers oppfatning bør man bestrebe seg på forutsigbarhet i bevilgninger fra statens side og ikke foreta uventede og ubegrunnede kutt midt i året.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til sine merknader i punkt 2.2.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett for 2004 legger opp til et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 55,2 mrd. kroner. Avviket fra forventet realavkastning av Petroleumsfondet (handlingsregelen) er drøyt 21 mrd. kroner, alternativt om lag det samme som de samlede skattelettelsene gjennomført av regjeringen Bondevik II. Dette medlem vil vise til høstens behandling av statsbudsjettet. Opposisjonspartienes alternative budsjetter viser at Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, og Fremskrittspartiet gikk da inn for å bruke henholdsvis 16,5, 18,5, 19,9 og 20,9 mrd. kroner mer enn det en mekanisk tolkning av handlingsregelen impliserer. Dette medlem mener dette illustrerer to ting: For det første er det i praksis en samstemmig oppfatning i det politiske miljøet å tolke handlingsregelen elastisk og tillate større avvik i nedgangstider for å hindre overdreven finanspolitisk innstramning. For det andre er opposisjonspartiene - budsjettåret sett under ett - mer restriktive med tanke på bruk av oljepenger enn Regjeringen selv. Denne oppfatningen har hvert år i inneværende stortingsperiode blitt stadfestet av Statsrekeneskapen, som i regelen viser at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet har blitt vesentlig større enn budsjettet.

Dette medlem mener imidlertid at Regjeringens merbruk av oljepenger er kjennetegnet av en kritikkverdig og passiv budsjettpolitikk. Behovet for å øke bruken av oljepenger kommer generelt sett av den labre situasjonen på arbeidsmarkedet, og mer konkret av økte utgifter til dagpenger, sykepenger og trygder, samt synkende skatteinntekter. I det vesentlige er dette et resultat av at den økonomiske politikken generelt de siste årene har medvirket til fallende sysselsetting og økende arbeidsledighet.

Senterpartiet støtter tankegangen bak handlingsregelen for finanspolitikken, og ser på denne som en fornuftig spareplan for petroleumsformuen. Dette medlem vil likevel presisere at Senterpartiet tidligere har fremmet forslag om at (midlertidige) avvik fra denne regelen kan være samfunnsøkonomisk fornuftig dersom merbruken av oljepenger aktivt og målrettet blir anvendt til å bedre infrastruktur, styrke FoU, satsing på forebygging av helse- og sykdomsutgifter og generelt sett bidra til vekstimpulser i norsk økonomi, jf. privat forslag fra representantene Enoksen og Lund (Doku-

ment nr. 8:4 (2002-2003)). Senterpartiet går med andre ord inn for at oljepengene i større grad og mer planmessig kan og bør brukes til samfunns-gagnlige investeringer, som bedrer vekstgrunnlaget i norsk økonomi og som reduserer "reparasjonsutgifter".

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Kystpartiet mener det er påkrevd med en diskusjon om hvordan finanspolitikken kan brukes slik at det gis rom for økte investeringer der dette kan redusere presset i økonomien ved at den disponible arbeidsstyrken økes, kostbare flaskehals for næringslivet fjernes, ledig kapasitet i enkelte samfunnsområder utnyttes eller store offentlige utgiftsposter på lengre sikt kan bli redusert.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag til å endre regelverket for budsjettarbeidet slik at de langsiktige gevinstene ved forebygging kan bli tatt hensyn til, og at Stortinget derved kan bidra effektivt til å stimulere forebyggende virksomhet."

6. PENGEPOLITIKKEN

6.1 Sammendrag

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, jf. forskrift av 29. mars 2001. Av forskriften følger det at pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med dette rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. I St.meld. nr. 29 (2000-2001) står det videre at Norges Banks rentesetting skal være framoverskuende og ta tilbørlig hensyn til usikkerheten knyttet til makroøkonomiske anslag og vurderinger. Den skal ta hensyn til at det kan ta tid før politikken får effekt, og den bør se bort fra forstyrrelser av midlertidig karakter som ikke vurderes å påvirke den underliggende pris- og kostnadsveksten.

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

Retningslinjene for den økonomiske politikken innebærer at pengepolitikken har fått en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Gjennom andre halvår 2002 og inn i 2003 ble det klart at aktivitetsveksten i norsk økonomi var svak, og arbeidsledigheten økte. Samtidig var rentenivået ved utgangen av 2002 høyt og kronen sterk. Det var følgelig rom for betydelige lettelser i pengepolitikken. Budsjettpolitikken for 2003 og 2004 ble lagt opp i tråd med dette. Denne stra-

tegien har gitt resultater. Renten er redusert med i alt 5,25 prosentpoeng siden desember 2002, og styrkingen av kronen gjennom 2002 er langt på vei reversert. Norges Banks styringsrente er nå nede i 1,75 pst.

Tolv månedersveksten i underliggende inflasjon (KPI-JAE) har så langt i år ligget på et svært lavt nivå. Prisstigningen er blitt trukket ned av prisfall på importerte konsumvarer, noe som må ses i lys av styrkingen av norske kroner gjennom 2001 og 2002 og økende import fra lavkostland som Kina. Videre har økt konkurranse innenlands medvirket til å dempe prisveksten. Veksten i norsk økonomi er i ferd med å ta seg opp. Det private forbruket utvikler seg sterkt, kredittveksten til husholdningene er høy og boligprisene ser ut til å øke.

Veksten i konsumprisene anslås å ta seg gradvis opp gjennom inneværende år, jf. nærmere omtale i meldingens kapittel 2. Den lave prisstigningen gjennom 2003 og 2004 er således ingen indikasjon på at norsk økonomi er på vei inn i en lengre periode med fallende priser og svak økonomisk vekst. Lav prisvekst, som følge av fallende priser på importvarer, eller sterk produktivitsvekst, bidrar isolert sett til vekst i husholdningenes realinntekter og økt velferd.

En vurdering av Norges Banks utøvelse av pengepolitikken ble gitt i Kredittmeldinga 2003 som ble lagt fram 7. mai. For en nærmere omtale av prisutsiktene, samt rente- og valutakursutviklingen, vises det til meldingens kapittel 2.

Det vises til meldingens punkt 3.3 for nærmere omtale av pengepolitikken.

6.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre slutter seg til Regjeringens vurderinger.

Disse medlemmer viser til at Regjeringens nedsatte ekspertutvalg (Holden II), som skulle vurdere utfordringer for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene fremover, leverte sin innstilling våren 2003. Disse medlemmer støtter opp om utvalgets understreking om at det er viktig at lønnsveksten ikke kommer ut av kurs, men er på et nivå som sikrer konkurranseevnen og ikke skaper behov for innstramninger i pengepolitikken. Disse medlemmer støtter også utvalgets og Regjeringens vurdering om at det ved konflikt mellom hensynet til å stabilisere prisstigningen og hensynet til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting må foretas en avveining mellom de to hensyn.

Disse medlemmer mener at de gjeldende retningslinjene for pengepolitikken er vel tilpasset til varierende konjunktursykluser, og gir grunnlag for et godt samspill mellom finans- og pengepolitikken. I tillegg må partene i arbeidslivet sørge for at lønnsveksten ikke kommer ut av kurs.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil understreke at pengepolitikken er et viktig element i den økonomiske politikken. Sammen med finanspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet skal pengepolitikken bidra til å stabilisere utviklingen i

norsk økonomi, og unngå store svingninger i aktiviteten.

Disse medlemmer viser til at pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Pengepolitikken skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting, jf. St.meld. nr. 29 (2000-2001). Disse medlemmer vil understreke at utøvelsen av pengepolitikken må bygge på helheten i forskriften, slik at også hensyn til stabilitet i kronekurs og utviklingen i sysselsetting vektlegges.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kystpartiet tar Regjeringens omtale av pengepolitikken til orientering.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til sine merknader til pkt. 2.2.

Disse medlemmer påpeker at kronekursen er helt sentral for lønnsomheten i konkurranseutsatt næringsliv. En pengepolitikk med enøyd fokus på inflasjonen har gitt store utslag i rentenivå og valutakurs. På lang sikt vil dette være en alvorlig trussel mot konkurranseutsatt sektor. Høy rente gjennom 2001 og 2002 var en sentral del av forklaringen på styrkelsen av kronekursen. Dette skapte store problemer for konkurranseutsatt næringsliv, og var en av de viktigste bidragsyterne til den økte arbeidsledigheten gjennom 2002 og 2003. Kraftig redusert rente var helt nødvendig for å rette opp problemene som denne aggressive pengepolitikken skapte.

Disse medlemmer har registrert at krona i løpet av våren har vært nær bunnrekord mot euro, mens den har styrket seg igjen de siste ukene. Men den lave renta har også gitt en kraftig stimulans til lånefinansiert privat forbruk. Lav rente betyr romligere økonomi for alle med lån, og det gjør nye lån billigere. Forskjellen på 8 pst. og 3 pst. boliglånsrente betyr titusener av kroner sjøl for folk med relativt små lån.

Disse medlemmer har merket seg at Norges Bank ligger langt unna det operative målet for pengepolitikken: 2,5 pst. inflasjon. Inflasjonen har ligget under dette målet sammenhengende siden sommeren 2002, og har det siste året ligget under 1,5 pst. som er grensen for avviket på inntil 1 prosentpoeng som Norges Bank sjøl har definert som normalt. Det er mange grunner til at Norges Bank bommer, og ikke alt er selvforskyldt. Svakere utvikling enn ventet i internasjonal økonomi og økt import fra lavkostland har bidratt til lavere inflasjon.

Men disse medlemmer kan heller ikke se bort fra Norges Banks eget ansvar. På rentemøte i juli 2002 valgte Norges Bank meget overraskende å heve renten med et halvt prosentpoeng, og den ble ikke redusert før i slutten av oktober samme år. Resultatet ble at kronekursen steg, og resulterte i det Jens Petter Ekornes kalte et blodbad i norsk industri. Dette året gikk 15 000 arbeidsplasser tapt, hovedsakelig i industrien, og svært mange i eksportindustrien.

Hvor mye av dette som skyldes Norges Banks feilvurdering av norsk økonomi, og hva som skyldes et generelt høyt kostnadsnivå og manglende konkurransekraft, er vanskelig å si. Men disse medlemmer vil understreke at ti påfølgende rentesenker gir dette en klar indikasjon på hvor feilaktig beslutningene sommeren 2002 var. Det er grunn til å frykte at Norges Banks beslutning mer var motivert ut fra et lønnsoppgjør Norges Bank syntes var for gunstig for arbeidstakerne, enn en kjølig betraktning av norsk økonomi. Det er grunn til å anta at en mer nøktern analyse, med vektlegging av flere forhold i økonomien, ikke minst kronkursen knyttet til konkurranseutsatt industri, ville måtte resultere i en annen konklusjon.

Disse medlemmer har merket seg at i St.meld. nr. 1 (2003-2004) Nasjonalbudsjettet for 2004s avsnitt om pengepolitikken siteres Holden II-utvalget på følgende:

"Samtidig vil utvalget understreke at pengepolitikken må ta hensyn til at vedvarende store utslag i valutakursen kan innebære betydelige og langvarige realøkonomiske kostnader for konkurranseutsatt sektor, og etter hvert også for økonomien som helhet."

Departementet sier seg enig i disse vurderingene."

Det kan vanskelig oppfattes som annet enn en klar korreks av Norges Bank, som så seint som i Penger og Kreditt nr. 3 for 2002 skriver:

"Pengepolitikken kan ikke anvendes til å påvirke hvor bredt konkurranseutsatt næringsliv vi skal ha over tid."

Regjeringen var med andre ord ikke enig i Norges Banks vurdering av sin egen rolle. Disse medlemmer støtter Regjeringens kritikk av Norges Bank, og har merket seg at Norges Bank har lagt større vekt på sysselsetting og kronkurs i sin rentesetting etter høsten 2002.

Disse medlemmer viser til at det ikke er likegyldig hvilke virkemidler man bruker for å stimulere eller kjøle ned økonomien. Ulike tiltak har ulik effekt. Pengepolitikken (renteendringer) virker primært på to måter:

1. Gjennom å regulere verdien på norsk krone i forhold til resten av verden, og
2. gjennom å endre prisen på å låne penger for nordmenn.

Disse medlemmer påpeker at pengepolitikken er et generelt virkemiddel som åpenbart har sin plass i en helhetlig økonomisk politikk, men det kan vanskelig tilpasses ulike behov i ulike sektorer av økonomien. I tillegg er effekten usikker både når det gjelder styrken i påvirkningen av norsk økonomi, og når det gjelder tidsaspektet - både hvor raskt påvirkningen skjer og hvor lenge effekten varer. Finanspolitikken kan i større grad brukes til skreddersøm. Sektorer og landsdeler der problemene er størst, kan stimuleres sterkere enn andre, mens presstendenser på andre områder kan reduseres.

Disse medlemmer viser til at Norge trenger en økonomisk politikk der det er større grad av balanse mellom de ulike virkemidlene vi rår over. Med en mer aktiv finanspolitikk trenger vi ikke benytte like ekstreme virkemidler i pengepolitikken, slik at vi i sum kommer bedre ut. Redusert rente gir kostnadsbesparelser i økonomien som kan finansiere tiltak overfor de sektorer og deler av landet som sliter hardest.

Disse medlemmer har merket seg at sentralbankene i land som Danmark, Sverige og Japan i tillegg til rentevirkemiddelet, også bruker kjøp og salg av egen valuta for å nå målene i pengepolitikken. Disse medlemmer har registrert at Norges Banks vurderer bruken av dette virkemiddelet som vellykket.

Disse medlemmer understreker at dette handler om flere ting enn bekjempelse av arbeidsledighet. Finanspolitikken abdisering i forhold til konkurranseutsatt sektor betyr at det i stor grad er konkurranseutsatt sektor som blir stabilisator i økonomien. Dette er neppe fornuftig politikk verken på kort eller lang sikt. Det betyr kraftig nedbygging av konkurranseutsatt næringsliv i dårlige tider, mens det først og fremst er det private forbruket som lar seg stimulere på kort sikt. Resultatet vil bli en uønsket nedbygging av eksportbedrifter, samtidig som det ikke finnes rom i økonomien til en utvikling av offentlige velferdstjenester.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, jf. forskrift av 29. mars 2001. Det operative målet til Norges Bank er en årsvekst i konsumprisene på 2,5 pst. I tillegg ble det i samband med behandlingen av Nasjonalbudsjettet for 2004 presisert at sentralbanken på kort og mellomlang sikt skal vektlegge hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting.

Senterpartiet har tidligere fremmet forslag om at mandatet til Norges Bank burde presiseres i forhold til hensynet til produksjon og sysselsetting. Dette medlem mener det er gledelig at også Regjeringen har funnet dette nødvendig.

Dette medlem mener at pengepolitikken de siste årene er under enhver kritikk. Norges Banks rentesetting skal være fremoverskuende, og har i så fall mislyktes. Tolvmånedersveksten i underliggende inflasjon (KPI-JAE) ligger vesentlig under målintervallet; +/- 1 prosentpoeng rundt 2,5 pst. Økende import fra lavkostland som Kina og tiltakende konkurranse i mange næringer innenlands er noe av forklaringen på dette, men en kombinasjon av for dårlige prognoser og sendrektighet har ført til at renten var for høy for lenge, noe som bidro til en sterk realappresiering av kronen ut 2002. Dette medførte en dramatisk svekkelse av den kostnadsmessige konkurransevnen i konkurranseutsatt sektor, som ble "straffet dobbelt opp" av høy rente og redusert inntjening målt i norske kroner. Selv om kronen senere har svekket seg som følge av omslaget i rentesettingen, er mange av konsekvensene av denne politikken irreversible i den forstand at utflaggete og nedlagte bedrifter ikke uten videre blir reetablert i Norge. Prosessindustriens Landsforening har beregnet

at den økte effektive kronkursen gjennom 2002 påførte industrien et (netto-)tap i størrelsesorden 21 mrd. kroner i form av reduserte inntekter.

Dette medlem viser til Statistisk sentralbyrås Økonomisk utsyn over året 2003, der det blant annet heter:

"Man sitter også igjen med en erfaring og erkjennelse av at kronkursen kan komme til å svinge mye i vårt nåværende pengepolitiske regime. Dette bidrar til å øke usikkerheten og dermed svekke rammebetingelsene for konkurranseutsatte næringer i Norge."

Det er også slående at den norske kronen svinger relativt mer enn valutaene til små, åpne økonomier det er naturlig å sammenligne seg med. I tidsrommet januar 2001-april 2004 var variabiliteten, målt som standardavviket til månedlige endringer i nominell effektiv valutakurs, for norske kroner 1,5 pst. Sammenlignbare tall for svenske kroner og sveitiske franc var henholdsvis 1,2 og 0,7 pst.

I teorien kan en sentralbank intervensere i valutamarkedet for å påvirke valutakursen. Norges Bank har derimot ikke benyttet seg av dette virkemiddelet siden 1999, men har ensidig forsøkt å bruke renten til å innfri målsettingene om stabil inflasjon, krone, produksjon og sysselsetting. Internasjonalt er det vanligere at sentralbanker intervenserer for å påvirke valutakursen i ønsket lei. Blant OECD-landene har Japan, Danmark, Sverige, Den europeiske sentralbanken og Australia alle på ulike tidspunkt de senere år kjøpt og solgt valuta for å påvirke kursutviklingen. I brev fra Finansdepartementet til Senterpartiets fraksjon i finanskomiteen, datert 26. mai 2004, blir de fleste intervensjonene oppått karakteriserte som vellykkede.

Dette medlem mener at pengepolitikken i større grad burde bruke flere virkemidler - både rentesetting og intervensjon i valutamarkedet - for å kunne innfri flere målsettinger - nemlig lav inflasjon og stabil valutakurs. Spesielt i lys av de senere års negative erfaringer med en usikker og sterkt fluktuerende kronkurs virker det logisk at pengepolitikken mer aktivt tar sikte på å påvirke kursutviklingen til den norske kronen.

7. SYSSELSETTINGS- OG INNTEKTS-POLITIKKEN

7.1 Sammendrag

I forhold til andre europeiske land er det norske arbeidsmarkedet kjennetegnet ved høy yrkesdeltakelse og lav ledighet. Likevel er arbeidsledigheten fortsatt høy. Det er videre urovekkende at sykefraværet og antallet uførepensjonister har fortsatt å vokse. Dette understrekes også i de siste rapportene fra OECD og IMF. Siden 1995 svarer økningen i det trygdefinansierte sykefraværet til nesten 50 000 årsverk. I tillegg har det blitt nesten 12 000 flere uførepensjonister og mottakere av attførings- og rehabiliteringsstønad. Det er nå flere personer som mottar uføretrygd enn det er industriarbeidere i Norge. I løpet av de siste par årene har Regjeringen iverksatt flere tiltak for å bedre arbeidsmarkedets virkemåte og for å motvirke den kraftige til-

strømmingen til trygdeordningene, bl.a. redusert varighet i dagpengeordningen, økt arbeidsgiverperiode i permitteringsperioden, bedre målretting av utdanning som attføringstiltak og deling av uførestønaden i en varig og en tidsbegrenset stønad. Disse endringene vil over tid kunne være viktige bidrag til å øke den effektive arbeidsstyrken.

I saldert budsjett for 2004 ble det lagt opp til en økning i nivået på de ordinære arbeidsmarkedstiltakene fra 11 000 plasser i gjennomsnitt i 2003 til knapt 15 000 plasser i gjennomsnitt i 2004, med en fordeling på om lag 17 500 plasser i første halvår og 12 000 plasser i andre halvår. Tiltaksnivået de fire første månedene i år har ligget noe over det planlagte nivået for første halvår. Tiltaksnivået i andre halvår skal vurderes i lys av situasjonen og utsiktene for arbeidsmarkedet. Utsiktene for fastlandsøkonomien har bedret seg siden Nasjonalbudsjettet ble lagt fram. Det anslås nå en nedgang i ledigheten både i år og neste år. På denne bakgrunn foreslås det at det budsjetterte nivået på ordinære arbeidsmarkedstiltak for andre halvår 2004 opprettholdes på 12 000 plasser.

I forbindelse med budsjettavtalen med Arbeiderpartiet ble det enighet om at permitteringsperioden med rett til dagpenger, som var utvidet til 42 uker med virkning til 1. november 2003, skulle forlenges til 1. juli 2004. Permitteringsordningen bør i hovedsak forbeholdes situasjoner der virksomhetene opplever reelt sett uventede og midlertidige endringer i aktiviteten. De bedrede utsiktene på arbeidsmarkedet gjør at det ikke foreslås å forlenge permitteringsperioden på 42 uker utover 1. juli 2004. Dette vil gi grunnlag for at permitterte raskere kan gå tilbake til tidligere jobb eller komme over i nytt arbeid.

Arbeidslivslovutvalget ble nedsatt for å gjennomgå arbeidsmiljøloven. I utvalgets mandat har økt fleksibilitet, inkluderende arbeidsliv, forenkling og modernisering vært vesentlige elementer. Utvalgets innstilling, som ble overlevert 20. februar 2004, er svært omfattende og består av forslag til en revidering av gjeldende arbeidsmiljølov, herunder arbeidstidsregler, stillingsvernet og harmonisering av tjenstemannsloven med arbeidsmiljøloven.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har sendt utvalgets forslag på offentlig høring med høringsfrist 10. juni 2004. Regjeringen tar sikte på å fremme forslag til ny lov for Stortinget rundt årsskiftet 2004/2005.

Det inntektspolitiske samarbeidet er en viktig del av Regjeringens samlede økonomiske politikk. I en erklæring fra Kontaktutvalget i januar 2003 understreket partene at lønnsveksten i årene framover må bli mer på linje med lønnsveksten hos handelspartnerne. Årslønnsveksten avtok fra 5,7 pst. i 2002 til 4,5 pst. i 2003. Lønnskostnadsveksten i 2003 var likevel fortsatt høyere enn hos våre viktigste handelspartnerne. Lønnsveksten hos handelspartnerne anslås til om lag 3,5 pst. både i år og neste år. I Holden II-utvalgets innstilling fra 2003 ble det understreket at lønnsveksten i de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv må sette rammen for lønnsveksten i offentlig sektor og privat sektor for øvrig.

I årets inntektsoppgjør er forhandlingene avsluttet innenfor enkelte tariffområder i privat sektor, bl.a. frontfaget, detaljhandelen og hotell og restaurant. Resultatene fra de lønnsoppgjørene som allerede er gjennomført, trekker i retning av en noe lavere årslønnsvekst enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2004. Årslønnsveksten i 2004 for alle grupper er i denne meldingen anslått til 3,75 pst., en nedjustering på 0,25 prosentpoeng fra Nasjonalbudsjettet.

7.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre slutter seg til Regjeringens vurderinger. Disse medlemmer har de siste år med bekymring merket seg utviklingen på arbeidsmarkedet, og den svekkelsen av næringslivets konkurransevne som følge av særnorske høye lønnsoppgjør de siste 7-8 årene. Disse medlemmer er fornøyd med Regjeringens økonomiske politikk, som aktivt er rettet mot å reversere de særnorske kostnadsutfordringene. Disse medlemmer mener det er positivt at Regjeringens initiativ om et inntektspolitisk samarbeid har bidratt til å dempe lønnsveksten ned mot lønnsveksten hos våre handelspartnere. Disse medlemmer vil understreke at det hadde vært fordelaktig om lønnsøkningen i Norge i en periode var lavere enn hos våre handelspartnere. Dette for å kunne styrke næringslivets konkurransevne og sysselsettingen i privat sektor.

Disse medlemmer viser til at Regjeringens ansvarlige budsjettpolitikk har bidratt til at renten har gått ned med 5,25 prosentpoeng siden budsjettet for 2003 ble vedtatt, og at kronekursen har svekket seg.

Disse medlemmer har merket seg Holden II-utvalgets vurdering av at problemene konkurranseutsatt sektor de siste år har opplevd først og fremst har sammenheng med lønnsdannelsen og den sterke kronekurs de senere år, og støtter utvalgets konklusjon om at det er her en må søke løsninger. Det er derfor gledelig at Regjeringens politikk har bidratt til at renten har blitt redusert med 5,25 prosentpoeng siden desember 2002. Dette har bidratt til at kronekursen har svekket seg, og derved styrket konkurransevnen til eksportorientert og konkurranseutsatt næringsliv.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen har fått flertall for å redusere skatter og avgifter med om lag 20 mrd. kroner i denne stortingsperioden, hvorav brorparten har gagnet næringslivet. Bedring av bedriftenes rammevilkår er etter disse medlemmers mening et målrettet tiltak for å skjerme og skape arbeidsplasser.

Disse medlemmer er positive til at Regjeringen fortløpende vurderer situasjonen på arbeidsmarkedet og behovet for arbeidsmarkedstiltak. Disse medlemmer støtter opp under tilbudet om målrettet jobbsøkertraining i jobbklubber, da dette er et godt tilbud til høyt kvalifiserte arbeidsledige.

Disse medlemmer er positive til at Regjeringen foreslår å øke nivået på arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede arbeidssøkere med om lag 750 tiltaksplasser. Disse medlemmer er også positive til at Regjeringens

foreslår å styrke Aetat med 160 stillinger, hvorav rundt 100 stillinger opprettes for at Aetat bedre skal kunne følge opp den økte tilstrømmingen av yrkeshemmede til Aetat og økingen i tiltaksplasser for denne gruppen.

Disse medlemmer ser med bekymring på den sterke økingen i avgangen fra arbeidsmarkedet i form av tidlig pensjonering, uføretrygging, og vekst i sykefraværet de siste årene. Det er bekymringsfullt at det nå er flere personer på uføretrygd enn det er sysselsatte i industrien.

Disse medlemmer viser til at Arbeidslivslovutvalget som ble nedsatt for å gjennomgå og oppdatere arbeidsmiljøloven, avleverte sin innstilling 20. februar 2004. Disse medlemmer mener at det er viktig at anbefalingene fra utvalgets flertall, etter en høringsrunde, snarest følges opp.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil peke på at det økonomiske oppsvinget foreløpig ikke har resultert i færre arbeidsledige. Summen av registrerte ledige og personer på ordinære arbeidstiltak har vært stabil siden i fjor høst.

Disse medlemmer mener at det er vesentlig å hindre at arbeidsledigheten "biter seg fast" på et høyt nivå. For å forhindre det, må de arbeidsledige få mulighet for styrke sine kvalifikasjoner og sine muligheter til aktiv arbeidsinnsats i nye jobber. De må derfor gis et differensiert tilbud om yrkespraksis, lønnstilskudd, vikarordninger og ordinære opplæringstiltak.

Disse medlemmer viser til at arbeidsdirektøren på et seminar om arbeidsledigheten i Stortingets finanskomité 12. mai 2004 konkluderte med at:

"Arbeidsmarkedstiltakene har en positiv effekt på deltakernes framtidige yrkeskarriere - særlig for personer med særskilte problemer på arbeidsmarkedet".

Disse medlemmer viser videre til at arbeidsdirektøren mente at erfaringene viser at målrettet innsats overfor arbeidsledige og yrkeshemmede er god samfunnsøkonomi.

Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet og regjeringspartiene i fjor høst ble enige om ytterligere 6 000 tiltaksplasser første halvår i år. Disse medlemmer konstaterer at Regjeringen i omprioriteringene på statsbudsjettet valgte å ikke videreføre dette nivået for andre halvår. Disse medlemmer mener at situasjonen på arbeidsmarkedet ikke tilsier et vesentlig lavere nivå på arbeidsmarkedstiltakene 2. halvår enn 1. halvår. Disse medlemmer er derfor fornøyd med at det i den budsjettavtalen Arbeiderpartiet og regjeringspartiene nå har inngått, er enighet om 4000 flere tiltaksplasser.

Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet og regjeringspartiene i fjor høst ble enige om å utvide permitteringsperioden for alle bransjer til 42 uker fram til 1. juli 2004. Disse medlemmer mener at med dagens ledighetstall bør denne permitteringsperioden opprettholdes ut året. Disse medlemmer vil peke på at dette også er resultatet av den budsjettavtalen Arbeiderpartiet nå har inngått med regjeringspartiene.

Disse medlemmer er tilfredse med at partene har forlenget IA-avtalen ut 2005, og har merket seg at antall IA-bedrifter nå omfatter 54,3 pst. av alle arbeidstakere. Disse medlemmer viser for øvrig til sin merknad under punkt 8.4.1.1. i Innst. S. nr. 250 (2003-2004).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kystpartiet viser til Dokument nr. 8:59 (2003-2004) hvor stortingsrepresentantene Siv Jensen og Per Sandberg foreslår strukturelle endringer for å øke den økonomiske veksten og redusere arbeidsledigheten.

Disse medlemmer er bekymret over arbeidsledigheten. Fraværet av tilbudssidestimulanser har bidratt til at norsk økonomi har store utfordringer. Arbeidsledigheten er fortsatt svært høy, lønnsomheten i næringslivet svikter og statens skatteinntekter svikter. I en tid med nesten ingen vekst, er det svært underlig at Regjeringen fortsatt hevder at det er nødvendig med et stramt budsjett. Det er ledig kapasitet i flere deler av næringslivet. Samtidig registrerer disse medlemmer at Regjeringen fortsatt synes å mene at det ikke vil være rom for skattelettelse av noen størrelse i tiden fremover, først og fremst fordi Regjeringen mener det er nødvendig å opprettholde den såkalte stramheten i budsjettet, og fordi Regjeringen også viser til sterk vekst i regelstyrte utgifter som eksempelvis sykepenge og uførhet. Disse medlemmer deler bekymringen hva gjelder veksten i disse utgifter, men mener samtidig at det er helt avgjørende med skattelettelse i en tid med lav vekst og ledig kapasitet. Skattelettelse vil gi de nødvendige tilbudssidestimulanser som kan gi økt vekst og dermed redusert ledighet, øke lønnsomheten og dermed også gi økte skatteinntekter over tid.

Den såkalte handlingsregelen er også svært skadelig for norsk økonomi over tid. Den medfører en overfokusering på statsbudsjettets løpende overskudd, og bidrar til å opprettholde et altfor høyt skatte- og avgiftstrykk som legger en kraftig demper på den økonomiske veksten.

Den statlige sparingen gjennom petroleumsfondet er stor. I OECDs årlige vurdering av Norge ble det bl.a. pekt på at norske inntekter kan øke med minst 4 pst. av BNP dersom man sørger for økt konkurranse. Det er mer enn dagens bruk av oljeinntekter og rundt det nivået Regjeringen har skissert at bruken av oljeinntekter vil ligge på i overskuelig fremtid.

Produktivitetsvekst og økt sysselsetting må derfor stå sentralt. Ifølge OECD er produktivitetsveksten lavest i industrien og høyest i tjenestesektoren.

Hovedfokus i den økonomiske politikken bør være økt vekst i BNP, som betyr økt vekst i innenlands produksjon og inntekt på kort og lang sikt. Økt vekst i nasjonens inntekter er viktig for å opprettholde veksten i privat inntekt. Det er også viktig for å opprettholde kvaliteten i det offentlige tjenestetilbudet.

I tillegg til behovet for snarlige skatte- og avgiftsreduksjoner, er norsk økonomi i en tilstand som fordrer bruk av offentlige midler for å utnytte ledig kapasitet.

Slike tiltak bidrar positivt på flere måter ved at allerede vedtatte infrastrukturinvesteringer og investeringer i offentlige bygg kan forseres, samtidig som utbetalinger til arbeidsledighetstrygd reduseres og økonomien effektiviseres på lengre sikt.

Disse medlemmer vil derfor fremme en rekke forslag i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett som ivaretar ovennevnte hensyn.

Disse medlemmer vil også fremme forslag om å redusere arbeidsgiverperioden ved permitteringer til 3 dager samt å opprettholde permitteringsordningen på 42 uker.

Disse medlemmer viser til sine merknader og forslag i Innst. S. nr. 250 (2003-2004) og Innst. O. nr. 98 (2003-2004) kapittel 10.1.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti understreker at arbeidskraften er vårt samfunns viktigste ressurs. Den representerer 80 pst. av landets formue, og er grunnlaget for velferd, identitet, utvikling og fordeling. Arbeid er for de fleste selve nøkkelen til et meningsfylt liv. Det å ha et arbeid er derfor uendelig viktig for den enkelte av oss, men også for å skape gode samfunn. Arbeidsledighet er en ulykke, både for den enkelte og for samfunnet. Det er også en enorm sløsing med samfunnets viktigste ressurs, og er dermed den største trusselen mot velferdsstaten. Dette er bakgrunnen for at disse medlemmer ønske å anviser hvordan vi kan få flere hender i arbeid, gjennom tiltak som for samfunnet og den enkelte gir en vinnvinn situasjon: Kombinasjonen av å løse uløste oppgaver med ledige hender, og det å gi mennesker meningsfylte liv.

Disse medlemmer viser til St.prp. nr. 34 (2003-2004) Ny saldering av statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003, der det kom fram at det hadde vært et overforbruk på dagpenger på ca. 3 mrd. kroner i fjor. Samfunnet hadde med andre ord brukt 3 mrd. kroner ut over det budsjetterte på å støtte passivitet, i stedet for å bruke dem på tiltak for å skape arbeid. Sosialistisk Venstreparti la våren 2003 frem tiltak som hadde skapt 20 000 nye arbeidsplasser med den samme førstehåndskostnad for statskassen (Dokument nr. 8:78 (2002-2003)). Men i motsetning til dagpenger, hadde disse tiltakene skapt aktivitet, verdiskaping og skatteinntekter. Regjeringens passivitet er en trussel mot verdiskaping. Med en arbeidsledighet som ligger stabilt på rundt 100 000 er det nødvendig med ekstraordinære tiltak, for å unngå at ledigheten biter seg fast på et uakseptabelt høyt nivå, og for å hindre fortsatt sløsing med landets viktigste ressurs.

Disse medlemmer påpeker at kampen mot arbeidsledighet handler like mye om næringspolitikk. Hva skal vi leve av i Norge i framtida? Politikernes del av svaret på dette er å legge til rette for fornuftig verdiskaping på områder der vi er, eller kan bli, best - kunnskapsbasert produksjon der avanserte prosesser gir høy verdiskaping pr. arbeidstime, sjølsagt innenfor en bærekraftig ramme.

Disse medlemmer fremmer i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett en rekke til-

tak som til sammen oppfyller disse kravene. Effektive og offensive tiltak mot ledighet, hindrer sløsing med ressurser på kort sikt, samtidig som de legger til rette for lønnsom verdiskapning på lenger sikt. Økt fokus på finanspolitikken gjør ekstreme renteutslag mindre nødvendige.

Stabilt høy ledighet er uakseptabelt

Disse medlemmer viser til at det ved utgangen av april 2004 var 90 571 helt ledige i Norge. I tillegg var 22 604 på tiltak, og 41 233 var undersysselsatt. Til sammen betyr det at 154 408 ikke har en tilfredsstillende tilknytning til arbeidsmarkedet, ifølge tall fra Aetat. I tillegg var 82 68 registrert som yrkeshemmede. Totalt utgjør dette en betydelig arbeidskraftreserve, som i stedet for å bidra positivt gjennom arbeidsinnsats, koster samfunnet mye penger. Kostnadene til dagpenger utgjorde i 2003 ca. 11 mrd. kroner - en økning på nesten 3 mrd. kroner fra 2002.

Antall arbeidsledige økte raskt gjennom 2002 og 2003. I 2001 var 63 000 helt ledige, og summen av alle som var ledige, delvis ledige og på tiltak 109 000. Dette innebærer en økning på hhv. 54 og 50 pst. fra 2001.

Antall langtidsledige viser en tilsvarende økning. I perioden 1998-2001 lå tallet stabilt på 15-16 000. Nå er antallet økt til 25 500, dvs. en økning på 58 pst. fra 2001. Langvarig svekkelse av kontakten med arbeidslivet gir sterkt økt risiko for varig utstøting og en rekke andre problemer av sosial og økonomisk natur. Den sterke økningen i langtidsledigheten er derfor spesielt betenkelig.

Ledigheten varierer mye etter bransje, geografi, utdanning, alder, etc.

- Det er flest arbeidsledige i de yngre aldersgruppene. Andelen ledige i alderen 20-24 år er 7,4 pst., i alderen 25-29 år 6,3 pst., mens den i befolkningen totalt er på 4,1 pst. Særlig er ledigheten blant unge menn høy.
- En relativt stor andel av de ledige har lav utdanning. Sjøl om denne andelen har sunket mye i det siste - mye som resultat av økende utdanningsnivå i befolkningen - er det fremdeles en klar sammenheng mellom lite utdanning og ledighet.
- Følgende bransjer har størst antall ledige: Industriarbeid (særlig prosess- og maskinoperatører, andre håndverkere og hjelpearbeid, samt støpere, sveisere og platearbeidere), merkantile yrker (funksjonærer og kontorarbeid), servicearbeid (rengjøring, husholdnings- og restaurantarbeid, samt diverse servicearbeid), bygge- og anleggsarbeid, administrativt og humanistisk arbeid (særlig administrative ledere og politikere) og annet pleie- og omsorgsarbeid.
- Blant fylkene er ledigheten høyest i Finnmark med 5,8 pst., mens også Oslo, Telemark og Aust-Agder ligger høyt. Fylkestallene kan imidlertid skjule relativt store forskjeller internt i fylkene.
- Ledigheten er svært høy blant deler av innvandrerne. Tall fra SSB og Aetat fra august 2003 viser

at over 20 pst. av førstegenerasjons innvandrere fra Afrika er uten arbeid. Også førstegenerasjons innvandrere fra Latin-Amerika, Asia og Øst-Europa har en ledighet på over 10 pst.

- Antall yrkeshemmede utenfor arbeidsmarkedet har økt til 80 000.

Disse medlemmer har merket seg at på tross av bedret økonomisk utvikling, viser ingen anslag tegn til en vesentlig bedring av ledighetssituasjonen. Finansdepartementet anslår i Nasjonalbudsjettet for 2004 ledigheten til å ligge på 4,1 pst. i 2005. SSB regner med en ledighet på 3,8 pst. i 2006. Norges Bank anslår ledigheten til 4 pst. i 2006. Det kan følgelig slås fast at en videreføring av dagens politikk vil gi oss en ledighet flere år fram i tid på rundt 100 000. Dette er ikke akseptabelt, og mer effektive tiltak for å bekjempe ledigheten er nødvendig.

Tiltak

1) KOMBINERE ULØSTE OPPGAVER MED LEDIGE HENDER

Disse medlemmer viser til at det finnes en lang rekke viktige utfordringer i det norske samfunnet som ikke blir løst. Mange av de ledige har den kompetansen som skal til for å løse disse oppgavene. Her skisseres det hvordan ledige hender kan kombineres med uløste oppgaver i samfunnet, og dette synliggjør samtidig hvilken sløsing det er å la folk gå ledige.

Disse medlemmer påpeker at dette er tiltak som kan settes i verk raskt, med umiddelbar effekt på arbeidsledigheten.

2) FRAMTIDSRETTET KUNNSKAPSØKONOMI

Disse medlemmer understreker at bekjempelse av arbeidsledighet på lang sikt handler om å gjøre grep som legger til rette for økt produktivitet innenfor en bærekraftig ramme.

Teknologisk utvikling rettet mot framtidens produkter og markeder må være en bærebjelke i norsk næringspolitikk. Særlig vil følgende områder være sentrale:

- Satsing på forskning, teknologi- og kompetanseutvikling som skal gi grunnlag for lønnsomme bedrifter i Norge på sikt.
- Satsing på utvikling av nye fornybare energikilder, teknologi for utnyttelse av hydrogen som energikilde og bedre utnyttelse av petroleumsressursene.

3) GRUPPER SOM TRENGER SPESIELL BISTAND FOR Å KOMME INN PÅ ARBEIDSMARKEDET

Disse medlemmer påpeker at noen trenger spesiell bistand og kompetanseheving for å komme inn på arbeidsmarkedet. Aetat er et sentralt virkemiddel for å sikre dette. Aetat må være tilgjengelig, oppdatert og operativ med ressurser og kompetanse til å oppmuntre, veilede og skreddersy tilbud og formidling. Etaten må rustes opp og bemannes i tråd med sine oppgaver, og være et optimalt apparat til å realisere et mer inkludert

rende arbeidsliv. Da vil presset på folketrygden minke, og det blir mulig å opprettholde og forbedre sikkerhetsnettet for den som trenger det.

Det er en overrepresentasjon av innvandrere blant arbeidsledige. Disse medlemmer mener det er behov for økt aktivitet i forhold til denne gruppen, med sikte på integrering i arbeidslivet og kompetanseheving.

Antall uføretrygdete har passert 300 000. Disse medlemmer påpeker at en betydelig andel av disse kunne bidratt i arbeidslivet dersom arbeidsgiver og det offentlige i samarbeid hadde gått inn for å finne løsnin-ger. Uføretrygd brukes i stor grad til å strømlinjeforme arbeidslivet gjennom å sortere ut arbeidstakere som har problemer i en eller annen form, i stedet for å bidra til å få folk tilbake i jobb.

Antall yrkeshemmede utenfor arbeidslivet har økt med 20 000 fra 2002 til 2003. Regelverksendringer i 2004 gjør at Aetat skal tidligere inn i sykepenge- og rehabiliteringsperiodene for å vurdere yrkesmessig attføring. Antall yrkeshemmede registrert hos etaten vil stige kraftig i år som en følge av dette. Foreløpige estimat tyder på at Aetat vil få 13 000 nye attføringssaker. For å gi disse en reell yrkesmessig attføring, understreker disse medlemmer at det må tilføres midler til markert økt bemanning og et økt antall tiltaksplasser.

I tillegg vil disse medlemmer peke på at man også må satse på å få flere langtidsledige tilbake i jobb, gjennom tiltak, yrkesmessig attføring og via andre egnede virkemidler. For å få disse gruppene i jobb eller faktisk tilbake i arbeidslivet må det settes inn tiltak i form av kompetanseheving og tilrettelegging av tiltak. Det krever styrking av Aetat. Det må legges vekt på kvaliteten på tiltakene og oppfølging av tiltaksdelta-kerne. Aetat må gis mulighet til å yte kvalitativt god bistand, for på den måten å sikre varig overgang til arbeid.

Disse medlemmer foreslår i Innst. S. nr. 250 (2003-2004) en sysselsettingspakke som til sammen kombinerer disse tre behovene, i tråd med Dokument nr. 8:51 (2003-2004). Følgende tiltak foreslås:

1. Skolebygg: 58 mill. kroner. Dette gir utbygging og rehabilitering av skolebygg for ca. 2 mrd. kroner.
2. Sosial boligbygging: 48 mill. kroner.
3. Rassikring: 125 mill. kroner.
4. Stimulere enøk og fornybar energi: 75 mill. kroner.
5. Opprydning forurensa grunn og havbunn: 17 mill. kroner.
6. Styrking av skolen: 1,15 mrd. kroner (frie midler til kommuner og fylkekommuner).
7. Forskning og nyskaping: 201,5 mill. kroner.
8. Økt utvinningsgrad i eksisterende oljefelt.
9. Jernbanesatsing: 285 mill. kroner.
10. Solenergi: 50 mill. kroner til etablering av Scan Wafer i Årdal.
11. Miljøvennlig prosessindustri: 5 mill. kroner.
12. Tiltaksplasser: 240 mill. kroner, derav 140 mill. kroner til yrkeshemmede.

Permitteringsreglene

Disse medlemmer vil understreke at situasjonen i arbeidsmarkedet på langt nær er slik at man kan gå tilbake til 26 ukers permitteringsperiode, slik Regjeringen foreslår. Tvert imot viser undersøkelser fra mellom andre Byggenæringens Landsforening((BNL), Maskinentreprenørers Landsforening (MEF) og Tekniske Entreprenørers Landsforening (TELFO) at strammere permitteringsregler nå vil gi flere oppsigelser og økte kostnader for bedriftene. Også Fellesforbundet peker på at endringene i permitteringsregelverket som ble vedtatt i statsbudsjettet før jul, beviselig fører til at bedrifter sier opp ansatte i stedet for å permittere. Også Fellesforbundet understreker at kortere permitteringsperiode nå, vil føre til mange oppsigelser i industrien.

Disse medlemmer viser til egne forslag og merknader i Innst. O. nr. 34 (2003-2004) til behandlingen av Ot.prp. nr. 12 (2003-2004) om lønnsplikt under permitteringer. Innstrammingene rammer både store og små bedrifter når de har det som vanskeligst og fører til at folk som bedriften trenger, sies opp. Dette rammer kompetanseoppbyggingen og svekker konkurransekraften, både for bedrift og arbeidstaker. Økt bruk av midlertidig ansatte og mer innleie er ingen god løsning verken for bedriftene eller for ansatte.

Disse medlemmer vil understreke at det offentliges innsats overfor bedrifter og arbeidstakere må siktes inn på å bidra i vanskelige tider, og fremme langsiktig kompetanseoppbygging og konkurransevne. Permitteringsreglene bør derfor endres slik at arbeidsgivers at permitteringsperioden kan være 52 uker for enkelte bransjer og at lengden på arbeidsgiverperioden blir kortere.

Disse medlemmer går derfor inn for fortsatt 42 ukers permitteringsperiode, også etter 1. juli 2004.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener at det i sysselsettingspolitikken er avgjørende å legge forholdene til rette for at arbeidsledige - både registrerte og de anslagsvis 200 000 som enten er undersysselsatte eller har gått ut av arbeidsstyrken - aktivt blir hjulpet til å søke relevant og meningsfullt arbeid. Tiltaksplasser kan være et virkemiddel i så måte. Dette medlem registrerer at tiltaksplasser målt som andel av bruttoledigheten i 1. halvår 2004 var på 15,8 pst.; ned fra over 30 pst. i midt på 90-tallet, da ledigheten sist var på et høyt nivå. Senterpartiet mener det bør vurderes om antallet ordinære tiltaksplasser bør økes i 2. halvår som et ledd i en mer aktiv sysselsettingspolitikk. Dette medlem mener det er størst behov for å styrke tiltakene i arbeidsmarkedsbedriftene, og foreslår at det bevilges 50 mill. kroner til dette.

Dette medlem mener likevel det sentrale er at næringspolitikken legger til rette for etablering og videreutvikling av varige arbeidsplasser i privat sektor. Senterpartiet ønsker også å øke overføringene til kommunene, slik at lokale velferdsgoder - skole, helse og omsorg - kan bedres og arbeidsledigheten innenfor disse sektorene reduseres. Et konservativt anslag viser

at Senterpartiets alternative statsbudsjett for 2004 hadde kunnet ført til 17 000 flere årsverk, hvorav 4 000 i bygg- og anleggsbransjen og 6 000 i privat sektor som følge av satsing på forskning og utvikling, næringsutvikling mv.

Dette medlem viser til at sesongvariasjoner og endrete konjunkturer gjør at etterspørselen etter arbeidskraft kan variere mer eller mindre regelmessig. Fordelen med relativt gunstige permitteringsordninger er da at bedriftene lettere og i større grad kan beholde kompetent arbeidskraft, og dermed raskere kan omstille seg når situasjonen bedres. Dette medlem mener derfor at permitteringsperioden med rett til dagpenger bør være 42 uker også etter 1. juli 2004.

Dette medlem viser til at arbeidsgivers lønnsplikt ved permitteringer ble øket fra 3 til 10 dager i budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet for 2004. Dette medlem vil peke på at dette gir en merutgift på om lag 90 mill. kroner for den del av næringslivet som benytter seg mest av permitteringer på grunn av store sesongvariasjoner i oppdragsmengde. Dette medlem vil gjeninnføre 3 dagers lønnsplikt for å hindre at arbeidere sies opp i stedet for å bli permittert.

Dette medlem viser til at målet med inntektspolitikken er å påvirke lønnsdannelsen i økonomien. Inntektspolitiske virkemidler som oppmodinger overfor partene i arbeidslivet og utveksling av informasjon kan fungere, men vil typisk ha usikre effekter. Dette medlem mener den sentrale inntektspolitiske utfordringen er å sørge for velfungerende institusjonelle rammer for lønnsdannelsen. Spesielt mener Senterpartiet at sentraliserte lønnforhandlinger er godt egnet til å sikre en lønnsdannelse som over tid er samfunnsøkonomisk gagnlig. En relativt mer desentralisert lønnsdannelse vil åpne for at ulike fagforbund i sterkere grad konkurrerer mot hverandre, noe som kan føre til lønns- og prisspiraler som svekker den kostnadsmessige konkurranseevnen. Gjennom sentraliserte lønnforhandlinger kan dette konkurranseaspektet derimot begrenses, slik at lønnsveksten lettere kommer på linje med forholdene hos de viktigste handelspartnerne våre. Relativt sentraliserte lønnsoppgjør har for øvrig vært et særtrekk ved lønnsdannelsen i Østerrike, Norge og Sverige, og har over tid produsert vesentlig lavere arbeidsledighet enn i land der lønnsdannelsen har vært mindre sentralisert. Dette medlem mener dette viser at tiltak for å høyne organiseringsgraden i arbeidslivet er samfunnsøkonomisk fornuftig. Senterpartiet mener derfor at fradragsordningen for fagforeningskontingent bør utvides.

Medlemmen i komiteen frå Kystpartiet viser til sine merknader i Budsjett-innst. S. I (2003-2004).

8. KOMMUNENES INNTEKTER

8.1 Sammendrag

Regnet fra regnskap for 2003 kan den reelle veksten i kommunenes samlede inntekter i 2004 anslås til i

overkant av 7,25 mrd. kroner. Dette tilsvarer en volumvekst på om lag 3,75 pst., som er den sterkeste veksten i kommunenes inntekter siden 1997. Kommunesektorens frie inntekter anslås å øke med knapt 3,5 pst., eller i underkant av 5 mrd. kroner. Ved salderingen av budsjettet for 2004 ble de frie inntektene til kommunesektoren økt med 2 mrd. kroner i forhold til forslaget i Nasjonalbudsjettet.

Skatteinntektene til kommunesektoren i 2003 ble ifølge regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå, om lag 2 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2004. Regjeringen har lagt opp til at kommunesektoren ikke kompenseres for lavere skatteinntekter i 2003. Dette er i tråd med tidligere praksis, som bl.a. innebærer at kommunesektoren har fått beholde eventuell merskattevekst. Nedjusteringen av skatteinntektene er dels knyttet til likningen og skatteoppgjøret for inntektsåret 2002 og dels til lav løpende skatteinntang (forskuddstrekk) mot slutten av fjoråret. Stortingets finanskomité ble i brev av 24. oktober 2003 varslet om at den informasjonen som da forelå, trakk i retning av en nedjustering av anslaget for kommunesektorens skatteinntekter med 1,25 mrd. kroner i forhold til anslaget i Nasjonalbudsjettet 2004. Mesteparten av denne svikten kunne føres tilbake til endret omfang av gevinster og tap ved realisasjon av aksjer og videreføres i lys av utviklingen i aksjemarkedet gjennom fjoråret ikke til 2004.

Skatteanslaget for kommunesektoren i 2004 er i meldingen satt ned med 1,2 mrd. kroner sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2004. Nedjusteringen er basert på informasjon om utviklingen i skatteinntangen på slutten av fjoråret og de første månedene av inneværende år. Samtidig er prisveksten på kommunal tjenesteteyting (deflatoren) redusert med 0,25 prosentpoeng til 3 pst. Det må ses i sammenheng med at både lønnsveksten og prisveksten på produktinnsats i 2004 er nedjustert. Lavere pris- og lønnsvekst bidrar isolert sett til å øke realveksten i kommunesektorens inntekter fra 2003 til 2004 med om lag 0,5 mrd. kroner.

Forslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2004 innebærer reduserte bevilgninger over statsbudsjettet til kommuner og fylkeskommuner på om lag 0,5 mrd. kroner. Reduksjonene er i hovedsak anslagsendringer knyttet til lavere tilskudd til rentekompensasjon til skoleanlegg og omsorgsboliger som følge av at rentesatser er justert ned, og lavere tilskudd til barnehager som følge av færre utbygde barnehageplasser i 2003 enn tidligere lagt til grunn.

Forslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2004 innebærer at den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2003 til 2004 nå kan anslås til om lag 3,75 pst., eller drøyt 7,25 mrd. kroner. Den sterke inntektsveksten i 2004 må bl.a. ses i sammenheng med nedjusteringen av nivået på kommunesektorens inntekter i 2003. Kommunesektorens frie inntekter anslås nå å øke med knapt 3,5 pst. fra 2003 til 2004, tilsvarende i underkant av 5 mrd. kroner.

1. mai 2004 trådte forskriftene om foreldrebetaling i barnehage og likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd i kraft. Barnehageforliket

omfatter bl.a. virkemidler for å nå målet om barnehageplass til alle som ønsker det, 80 pst. offentlig finansiering av driftskostnadene i sektoren, regulering av foreldrebetalingen i barnehager, likeverdig behandling av offentlige og private barnehager, og statlige utjevningssmidler (skjønnsmidler) som innrettes ut fra ulike kostnadssituasjoner og ressursbruk i kommunene. Barnehageforliket gjelder for inneværende stortingsperiode. Under behandlingen av Kommuneproposisjonen for 2004 vedtok Stortinget at det statlige driftstilskuddet til barnehager innlemmes i inntektssystemet fra 1. januar 2006. Regjeringen legger til grunn at barnehagereformen fra 1. mai 2004 er fullfinansiert, og at den samlede offentlige finansieringen skal sikre maksimalpris på 2 750 kroner pr. måned, nasjonale satser for søskenmoderasjon, 12 000 nye barnehageplasser i 2004 og likeverdig behandling av private og offentlige barnehager. For nærmere omtale vises til St.prp. nr. 63 (2003-2004).

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i meldingens punkt 3.2.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til sine merknader i Innst. S. nr. 250 (2003-2004).

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre slutter seg til Regjeringens vurderinger.

Disse medlemmer er kjent med at kommunene gjennom flere år har fått tilført flere oppgaver enn inntekter. For å kunne opprettholde et godt tjenestetilbud er det viktig at kommunene får hensiktsmessige rammevilkår. Disse medlemmer vil i den sammenheng understreke at anslått inntekstvekst for kommunesektoren i 2004 blir på 7,25 mrd. kroner, herav 5 mrd. kroner i frie inntekter, den høyeste siden 1997. I tillegg vil kommunesektoren nyte godt av lavere pris- og lønnsvekst og at rentenivået i gjennomsnitt antas å bli lavere i 2004 enn 2003. Det bør således være gode forutsetninger for kommunesektoren til å styrke den finansielle situasjonen i 2004. Selv om disse medlemmer mener at styrking av kommuneøkonomien er helt nødvendig, vil ikke det alene være tilstrekkelig for å opprettholde gode kommunale tjenester. Det må derfor arbeides parallelt med system- og strukturendringer med det formål å øke det lokale handlingsrommet.

Disse medlemmer viser for øvrig til sine merknader i Innst. S. nr. 255 (2003-2004) fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet er kjent med at anslaget på kommunesektorens skatteinntekter er redusert med 1,2 mrd. kroner sammenliknet med Stortingets budsjettvedtak. Lavere anslag på lønns- og prisvekst bidrar isolert sett til å øke anslaget på realveksten i kommunesektoren for 2004 med om lag 0,5 mrd. kroner. Det betyr at kommunesektorens økonomi svekkes med 700 mill. kroner sammenliknet med Stortingets budsjettvedtak.

Disse medlemmer er klar over at den økonomiske situasjonen i kommunesektoren er svært anstrengt. 117 kommuner og fylkeskommuner er satt under statlig tilsyn. Aldri før har det vært så mange. Underskuddet i kommunesektoren er anslått til 13,1 mrd. kroner før lånetransaksjoner i 2003, noe som utgjør 6 pst. av inntektene. Disse medlemmer vil påpeke at den økonomiske situasjonen i kommunesektoren har blitt betydelig forverret under regjeringen Bondevik II.

Disse medlemmer mener at det må være samsvar mellom de oppgaver kommunene skal løse og de pengene kommunene har til rådighet.

Disse medlemmer vil vise til Arbeiderpartiets merknader og forslag i Innst. S. nr. 255 (2003-2004) fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at kommunesektoren er avhengig av forutsigbarhet for å kunne levere kvalitetsmessig gode tjenestetilbud til sine innbyggere. Disse medlemmer viser til at kommunesektoren i flere år har lidd under betydelig svikt i skatteinntektene, noe som har bidratt til å øke presset i den allerede trange kommuneøkonomien. I kombinasjon med det sterke presset på økonomien, har kommunene gjennomgått en rekke store reformer som har ført til betydelige omveltninger innen kommunesektoren.

Disse medlemmer er derfor av den oppfatning at kommunene i inneværende år bør kompenseres for sviktende skatteinntekter, og vil foreslå en kompensasjon på 700 mill. kroner for 2004.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstrepartis opplegg for kommunene har som hovedmål å sikre et samfunn med små forskjeller, en moderne kvalitetsskole, og god kvalitet og tilgjengelighet til velferd og omsorg for dem som trenger det. Regjeringens budsjettopplegg vil virke i motsatt retning. Disse medlemmer viser til manglende kompensasjon for både inntektsvikt og befolkningsvekst gjennom flere år, og til den store økningen i egenbetaling for kommunale tjenester. Dette øker forskjellene i samfunnet.

Disse medlemmer vil peke på at hovedproblemet er at handlingsrommet er brukt opp av skattelette, og at Regjeringen ønsker en mindre offentlig sektor. Dette kan illustreres ved Regjeringens egne tall som viser at privat konsum øker med 4,5 pst. i 2004 mens offentlig konsum bare øker med 1,8 pst. Dette viser hvorfor kommunene sliter, og hvorfor standardgapet mellom offentlig og privat sektor øker.

Disse medlemmer viser til at Teknisk beregningsutvalg betrakter netto driftsresultat som den primære indikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. For kommunesektoren som helhet anslås driftsresultatet redusert til 0,5 pst. Dette gir svekket velferd og dårligere skole.

Disse medlemmer vil at gode, offentlige fellesløsninger skal videreutvikles, ikke avvikes og privatiseres. Redusert kvalitet på tjenestetilbudene og dårligere tilgang til offentlige velferdstjenester vil øke befolkningens misnøye. Dette er en bevisst del av Regjeringens privatiseringsstrategi. Politikken er basert på ideologien om at private løsninger automatisk er bedre enn offentlige, ikke på hva som faktisk er mest fornuftig, hva som gir alle like muligheter, eller på hva som skaper mindre forskjeller og fattigdom. Erfaring viser at privatisering ikke fører til en mer fornuftig bruk av ressurser, bedre tilbud eller høyere kvalitet. Økt konkurranse betyr mindre langsiktighet og mindre fokus på kompetanse og konkurranse, framfor samarbeid om helhetlige gode løsninger for befolkningen.

Disse medlemmer vil spesielt advare mot at fellesarenaer for barn og unge utarmes og legges ned. I skolene og i barnehagene legges et viktig grunnlag for fellesskap og samfunnsforståelse. Regjeringen har ikke fulgt opp den offentlige skolen med tilstrekkelige midler til å virkeliggjøre de nye læreplanene. Den offentlige enhetsskolen svekkes, samtidig som det åpnes for stadig flere private skoler. Dette bryter med grunnlaget for enhetsskolen, og vil på sikt splitte opp samfunnet i enkeltindivider og grupper som har lite til felles. Skolen er den viktigste fellesarena i samfunnet, og den viktigste investeringen i framtida.

Disse medlemmer vil påpeke at det er i den offentlige skolen grunnlaget for framtidens verdiskaping legges. Skolen må være fullt på høyde teknologisk og kunnskapsmessig med samfunnet ellers, og ha ressurser til å holde god kontakt med samfunnet rundt seg. Ressursmangel er det viktigste hinderet mot tilpasset opplæring for hver elev, stikk i strid med alle politiske løfter. Skolebygg mangler tilrettelegging for funksjonshemmede, og mange skoler har ikke råd til moderne undervisningsmateriell.

Disse medlemmer vil vise til at barn i fattige familier rammes svært hardt av dårlig kommuneøkonomi, fordi de mer enn andre er avhengig av at det finnes gode tilbud der ingen stenges ute fordi en ikke har råd. Regjeringens kommuneøkonomi vil gi kutt i skolebudsjettene, dyrere SFO og færre og dyrere fritidstilbud. Det vil ramme barn i fattige familier. Dårlig kommuneøkonomi vil også føre til kutt i sosialhjelpssatsene. Regjeringens smale fattigdomstiltak fanger ikke opp disse problemene.

Disse medlemmer viser til at kommunesektoren er landets største arbeidsgiver. For første gang etter krigen falt sysselsettingen i kommunesektoren i fjor, på tross av at behovene for økt innsats på flere områder var sterkt dokumentert. Samtidig økte arbeidsrelatert sykefravær og uføretrygding sterkest innenfor disse sektorene. Disse medlemmer mener Regjeringens ensidige fokus på kutt i offentlige utgifter, er en medvirkende årsak til at sykefravær og uføretrygding øker i kommunesektoren. Resultatet blir flere sykmeldte og uføretrygdede, og dette er dårlig samfunnsøkonomi.

Disse medlemmer viser til behov for økning i rammene på 3,5 mrd. årlig bare for å fylle behovene for vedlikehold og opprusting av eiendomsmassen.

Disse medlemmer viser til at sterk svekkelse av netto driftsresultat gjelder både kommuner og fylkeskommuner.

Disse medlemmer kan ikke godta en slik nedbygging av våre velferdstjenester, og øker derfor tilskuddene til kommunene med 1 289,5 mill. kroner i forhold til Regjeringens opplegg, derav 162 mill. kroner i økte frie midler til kommuner og fylkeskommuner.

Disse medlemmer vil også peke på at disse medlemmer i Innst. S. nr. 253 (2001-2002) gikk imot økningen i skatteandel til 50 pst. En slik endring gjør kommunene svært sårbare for skattesvikt, og bidrar til at forskjellen mellom skatteresterke og skatte-svake kommuner blir enda større.

Stor arbeidsledighet og svikt i skatteinntektene betyr at kommunene har fått sine inntekter sterkt redusert i forhold til forutsetningene da de kommunale budsjettene ble lagt. Anslaget på sektorens skatteinntekter er nedjustert med i alt 3,2 mrd. kroner i forhold til det som ble lagt til grunn i budsjett for 2003, og anslaget ble nedjustert 1 mrd. kroner i Revidert nasjonalbudsjett 2003 og videre med 1,25 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2004. Skattesvikten i 2004 anslås til ca. 1,2 mrd.

For kommunene kompenseres ikke stor skattesvikt, mens Regjeringen velger å bruke mer oljepenger når statens egne utgifter øker og inntektene svikter. Disse medlemmer mener skattesvikt eller økning ikke skal føre til automatisk inndragning eller kompensasjon fra staten, men at stor skattesvikt over flere år må få innvirkning på totalramma.

En større del av kommunenes inntekter lagt på ramma gir bedre styring, slik at sluttresultatet ikke avviker så sterkt når forutsetningene endrer seg i løpet av året.

Disse medlemmer vil vise til at på tross av at Regjeringen erkjenner at kommunale oppgaver har vært underfinansiert i mange år, fraskriver de seg ansvar for å delta i opprettingen av underskuddet. Disse medlemmer mener det må lages en plan for å redusere kommunesektorens underskudd og viser til forslag om dette under behandlingen av kommuneøkonomien.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Kystpartiet viser til at kommunesektorens økonomiske situasjon har forverret seg kraftig siden Samarbeidsregjeringen tiltrådte. Dette har en klar sammenheng både med høye pensjonskostnader og betydelig skattesvikt, men ikke minst sammenheng med denne Regjeringens nedprioritering av felleskapsløsninger til fordel for store skatteletter.

Disse medlemmer vil understreke gapet mellom de forventninger som er skapt overfor innbyggerne og de midlene som stilles til disposisjon for kommunene. Staten velter velferdsoppgaver over på kommunene, men er ikke villige til å ta det økonomiske ansvaret.

Disse medlemmer finner grunn til å minne om at:

- underbalansen i kommunesektoren er på om lag 5,5 mrd. kroner.
- det akkumulerte underskuddet i kommunesektoren er på om lag 13 mrd. kroner.
- 117 kommuner står på fylkesmennenes lister over kommuner med store økonomiske vansker.
- netto driftsresultat for kommunesektoren ble i 2003 anslått til 0,5 pst. Dette er 0,1 prosentpoeng svakere enn i 2002.
- skattesvikten i kommunesektoren i 2003 var på 3,2 mrd. kroner.
- skatteanslaget for kommunesektoren nedskrives med 1,2 mrd. kroner.
- mer enn 650 barneskoler er lagt ned de siste 10 år.
- 4000 færre ansatte i offentlig sektor siste år.

Disse medlemmer uttrykker å denne bakgrunn sterk bekymring for tjenestetilbudet til innbyggerne. Vi ønsker alle å gi våre barn en god skole, og våre gamle en verdig omsorg. Skal vi greie det må kommunene sikres et bedre økonomisk armslag. Disse medlemmer legger til grunn at kommunesektorens netto driftsresultat bør være på om lag 3 pst. Et slikt mål ligger flere milliarder unna den virkelighet kommunene opplever.

Disse medlemmer viser til at Senterpartiet og Kystpartiet har fremmet forslag om en annen kommuneøkonomi. Disse medlemmer mener det er nødvendig å sette hensynet til de som har behov for gode offentlige velferdstjenester først. Vi trenger en kommuneøkonomi som kunne gitt en bedre skole og tilstrekkelig bemanning i være helse- og omsorgsinstitusjoner.

Disse medlemmer viser videre til Senterpartiets og Kystpartiets alternative budsjett for 2004 hvor det ble foreslått en økning i frie inntekter på 4 mrd. ut over Regjeringens opplegg. Dette ville gitte en økning i frie inntekter på om lag 2 mrd. ut over det vedtatte budsjettet.

Disse medlemmer viser til egne merknader i Innst. S. nr. 250 (2003-2004) der disse medlemmer foreslår å kompensere kommunesektorens skattevikt i 2004 med 700 mill. kroner.

9. STATENS PETROLEUMSFOND

Statens petroleumsfond er nærmere omtalt i dette kapitlet og i meldingens kapittel 4.

9.1 Forvaltning av fondet

9.1.1 Sammen drag

Statens inntekter fra petroleumsvirksomheten, fratrukket overføringer til statsbudsjettet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet, avsettes på Statens petroleumsfond. Fondskapitalen plasseres i sin helhet i utlandet. Den operative forvaltningen av fondet utføres av Norges Bank, etter retningslinjer gitt av Finansdepartementet. Avkastningen av Petroleumsfondet i 2003 var 12,6 pst. målt i utenlandsk valuta, mens den målt i

norske kroner var 20,0 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstallene reflekterer at den norske kronen svekket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv i perioden. Det er avkastningen i internasjonal valuta som bestemmer utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Målt på denne måten har gjennomsnittlig årlig realavkastning, etter fradrag for forvaltningskostnader, vært på 3,7 pst. i perioden 1997-2003.

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

Ved utgangen av 2003 utgjorde Statens petroleumsfond 847,1 mrd. kroner, jf. St.meld. nr. 3 (2003-2004) Statsrekneskapen 2003. Dette er en økning på 242,5 mrd. kroner siden utgangen av 2002. Økningen i markedsverdien skyldes både positiv avkastning i aksjer og obligasjoner, tilførsel av nye midler og svekkelse av kronekursen mot de valutaer fondet er investert i.

Avkastningen av totalfondet (inkl. miljøfondet) i 2003 var 12,6 pst. målt i utenlandsk valuta i samsvar med valutasammensetningen til fondets referanseportefølje. Målt i norske kroner var avkastningen i 2003 på 20,0 pst. Forskjellen mellom de to avkastningstallene reflekterer at den norske kronen svekket seg i verdi i forhold til fondets valutakurv i perioden. Det er avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft. Gjennomsnittlig årlig realavkastning, dvs. etter fradrag for forvaltningskostnader og prisstigning, er av Norges Bank beregnet til 3,7 pst. i perioden 1997-2003.

Petroleumsfondets kapital anslås i meldingen å vokse til 1 016 mrd. kroner ved utgangen av 2004. En har da lagt til grunn et anslag på fondskapitalen medio april, en årlig realavkastning i utenlandsk valuta på 4 pst. for resten av 2004, samt en utvikling i norske kroner i samsvar med terminvalutakursene. Samlet netto overføring fra statskassen til Petroleumsfondet i løpet av 2004 er anslått til 91,9 mrd. kroner. Det vises for øvrig til meldingens punkt 2.2 og 3.1 for en nærmere omtale av oljeprisforutsetninger og anslag på statens netto konstantstrøm fra petroleumsvirksomheten.

Avkastningen av Petroleumsfondet avhenger i hovedsak av retningslinjene for forvaltningen som fastsettes av Finansdepartementet. Norges Banks bidrag til avkastningen måles løpende ved at resultatet av fondet sammenliknes med referanseporteføljen som Finansdepartementet har definert. For å gjøre Norges Banks bidrag mer sammenliknbare med andre forvalteres resultater kan en korrigerer referanseavkastningen for skattekostnader og for transaksjonskostnader ved innfasingen av ikke-statsgaranterte obligasjoner. I 2003 var avkastningen av Petroleumsfondets portefølje 0,59

prosentpoeng høyere enn den korrigerede referanseporteføljens avkastning. Fra begynnelsen av 1998 og fram til utgangen av 2003 har den gjennomsnittlige årlige meravkastningen inkl. Miljøfondet vært på 0,43 prosentpoeng.

Norges Bank tilrår i brev av 27. august 2003 at Finansdepartementet overtar eieransvaret for petrobufferporteføljen, men at Norges Bank fortsatt skal stå for forvaltningen av porteføljen. Banken foreslår at Finansdepartementet fastsetter retningslinjer for forvaltningen av porteføljen etter råd fra Norges Bank. Bankens forslag begrunnes med at "kostnader, inntekter og risiko knyttet til forvaltningen av midlene som skal overføres til Petroleumsfondet bør bæres av eller tilfalle eier av fondet, dvs. Finansdepartementet." Petrobufferporteføljen er blitt vesentlig større enn forventet, slik at risikoen for Norges Bank er blitt større enn forutsatt. Petrobufferporteføljen nådde sommeren 2003 opp på et nivå tilsvarende over 30 mrd. kroner etter overføring til Petroleumsfondet. Årsaken var delvis at Norges Bank kjøpte for mye valuta i perioden fra oktober 2002 til mai 2003, etter at Finansdepartementet høsten 2002 og våren 2003 nedjusterte sine prognoser for overføringene til fondet. Økningen i petrobufferporteføljen skyldes videre at den da gjeldende avtalen med Petoro og Statoil innebar at brutto valutainntekter fra petroleumsvirksomheten ble overført til petrobufferporteføljen uavhengig av behovet for valuta til Petroleumsfondet. Det bidro til en ytterligere oppbygging av størrelsen på petrobufferporteføljen gjennom andre halvår 2003.

Parallelt med behandlingen av denne saken har Finansdepartementet, Norges Bank, Statoil og Petoro inngått en ny avtale om overføring av valuta fra SDØE til Norges Bank. Avtalen ble undertegnet 18. desember 2003. Den nye avtalen har langt på vei fjernet risikoen for at petrobufferporteføljen i framtiden vil kunne bli større enn banken ønsker over tid.

Departementet er enig med Norges Bank i at kostnader og markedsrisiko knyttet til kjøp av verdipapirer til Petroleumsfondet bør belastes Petroleumsfondet og ikke dekkes av Norges Bank. Kostnader knyttet til å framskaffe valuta bør derimot dekkes av Norges Bank som i dag. Dette kan oppnås uten at eieransvaret for petrobufferporteføljen overføres fra Norges Bank til Finansdepartementet.

Den nye kostnadsfordelingen medfører ikke behov for endringer i det formelle grunnlaget for forvaltningen av Statens petroleumsfond. I Petroleumsfondets rapportering er det imidlertid ønskelig at innfasing-kostnadene for nye midler oppgis separat.

9.1.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Kystpartiet, tar dette til etterretning.

Komiteens medlem fra Senterpartiet noterer at Petroleumsfondets avkastning i 2003, målt i norske kroner, var 20,0 pst., mot minus 19,1 pst. året før. Målt i utenlandsk valuta var resultatet 12,6 pst., sammenliknet med minus 4,7 pst. i 2003. Isolert sett er

det avkastningen i utenlandsk valuta som er relevant i forhold til fondets internasjonale kjøpekraft. Avkastningen målt i norske kroner er derimot minst like viktig all den tid handlingsregelen spesifiserer at det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet skal svare til forventet realavkastning av fondet, målt i norske kroner ved inngangen til budsjettperioden. Skilnaden mellom de to resultatene kommer av endringer i kronekursen, som et stykke på vei kan forklares av rentepolitikken til Norges Bank.

Dette medlem minner om at siktemålet for Petroleumsfondet er høy avkastning innenfor moderat risiko. Et problem med den nåværende investeringsprofilen til fondet bunner i eksponeringen mot internasjonale aksjemarkeder. Senterpartiet vurderer denne som for høy, og har fremmet forslag om at bare 25 pst. av investeringene til fondet skal investeres i aksjer, jf. Dokument nr. 8:107 (2002-2003). Ifølge Finansdepartementet ville en aksjeandel lik 25 pst. f.o.m. 1998, som er tidspunktet da deler av Petroleumsfondet også ble investert i aksjer, ha generert en realavkastning på akkurat 4 pst., jf. svar på Senterpartiets spørsmål nr. 9. Dette svarer til det nivået som har blitt spesifisert som forventet avkastning. Rent faktisk har realavkastningen siden 1997 vært 3,7 pst.

Dette medlem vil også vise til at Petroleumsfondet på sikt skal bidra til finansieringen av fremtidige pensjoner. Ideelt sett er det derfor en fordel om Petroleumsfondet gir opphav til en stabil avkastning. Ser man på tiden 1998-2003, viser det seg at aksjeavkastningen fluktuerer 5-6 ganger så mye som avkastningen fra obligasjoner. En relativt mindre aksjeandel hadde med andre ord også gitt en mer stabil realavkastning.

Dette medlem vil vise til at Norges Bank har mottatt en godtgjørelse på 773 mill. kroner for forvaltningen av Petroleumsfondet i 2003. Dette medlem antar at denne kostnad kunne vært betydelig lågere med en lågere aksjeandel av investeringene.

Dette medlem mener at handlingsregelens legitimitet vil bli svekket dersom faktisk realavkastning over tid er konsistent lavere enn forventet realavkastning. Dessuten vil dette føre til en forverring av statsfinansene, noe som i sin tur øker det langsiktige innstrammingsbehovet i budsjettpolitikken. Det er derfor viktig at forvaltningen av oljefondet i større grad rettes inn mot høy, men sikker og mindre variabel realavkastning.

Medlemmen i komiteen frå Kystpartiet, syner til at det i 2001 kom nye retningslinjer for bruk av Petroleumsfondet, handlingsregelen. Handlingsregelen går ut på at det sokalla strukturelle, oljekorrigerede underskotet på statsbudsjettet skulle tilsvare venta realavkastning på Statens petroleumsfond som er sett til 4 pst. Finanspolitikken skulle no sjåast i eit noko lenger tidsperspektiv enn tidlegare, samstundes som den kortsiktige stabiliseringa av økonomien skulle skje med hjelp av pengepolitikken. Den kortsiktige stabiliseringa av økonomien skulle skje ved at Noregs Bank (NB) fastsette rentene sine slik at ein på 2 års sikt oppnådde ein inflasjon på 2,5 pst. Det var da rekna med at

ein slik pengepolitikk og ville gje ein stor grad av stabilitet i realøkonomien.

Denne medlemen meiner det er ein likskap millom handlingsregelen og stabiliseringspakta til eurolanda der underskotet på statsbudsjettet høgst skal vera 3 pst. av BNP. Dette har synt seg å vera ei tvangstrøya som hindrar landa i og nytta finanspolitikken til økonomisk stabilisering. Det blir særst avgrensa rom for at den automatiske økonomiske stabilisatoren kan verka av di landa må kutta kostnader om inkomene til staten sviktar. Tyskland er i ein slik situasjon no.

Denne medlemen syner til at på grunn av store svingningar i kronekurs og på den internasjonale aksjemarknaden har det vore vanskeleg å fastsetja storleiken på fondet framover.

Denne medlemen meiner at det i dag ikkje er praktisk mogleg å knyta finanspolitikken so sterkt opp mot avkastninga på petroleumsfondet som handlingsregelen legg opp til. Eit nærliggjande spørsmål er om ein nærmast mekanisk regel verkar fornuftig når svingningane i avkastninga på fondet varierar so sterkt og når det er denne avkastninga meir enn det årlege uttaket synest å verta avgjerande for den framtidige storleiken til fondet.

Denne medlemen syner til dei store endringane i overslaga over avkastning på Statens Petroleumsfond dei siste åra. Dette tyder på at overslaga på Petroleumsfondet ikkje er eigna som referanseramma for finanspolitikken. I staden kunne trend-BNP for fastlands-Noreg nyttast. Føremunen med denne referanseramma er at no gjev eit grunnlag for å rekna ut akseptabelt underskot på statsbudsjettet, bruk av oljepengar, som er langt meir stabilt over tid og lettare å laga kalkuleringar på. Samstundes vert det større rom til å ta omsyn til konjunkturutviklinga.

Denne medlemen meiner at i det lege økonomien er inne med svak vekst og høg arbeidsløyse, ligg tilhøva til rette for å budsjettera med ein større sum av oljepengane i budsjettet enn Regjeringa legg opp til.

Ei endring av handlingsregelen som nemnt ovanfor seier i praksis at det vert lagt større vekt på å få eit stabilt underlag for finanspolitikken, og mindre på å svara for dei framtidige pensjonspliktene til staten ved årlege avsetningar. I periodar med svak avkastning av petroleumsfondet vil det verta avsett mindre, medan det vert avsett meir i tider med høg avkastning. På lang sikt skulle dette ikkje føra til skilnad på avsetnadene.

Denne medlemen meiner det verkar fornuftsstridig at verdifallet til Petroleumsfondet i 2001 og 2002 skal avgjera kva slags finanspolitikk ein skal føra i åra framover- og spesielt når retningslinjene seier at finanspolitikken med handlingsregelen har fått ei millomlang forankring. Grunnen til at ein legg opp til å halde att no er tydelegvis at ein kjenner seg bunden av handlingsregelen og fører til at finanspolitikken liknar på den som Tyskland må fylgja pga. stabiliseringspakta i EURO-området. Vi er ikkje medlem av EU og har fridom og økonomisk styrke til å føra ein sjølvstendig finanspolitikk.

Denne medlemen vil ikkje at handlingsregelen skal verta ein handlingsvegringsregel.

9.2 Ethiske retningslinjer for fondet

9.2.1 Sammendrag

INNLEDNING

Høsten 2002 satte Regjeringa ned et offentlig utvalg som skulle utarbeide forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond. Utvalget la fram sin utredning 25. juni 2003. Graverutvalgets utredning ble 25. september 2003 sendt på høring med frist 1. januar 2004. Departementet har mottatt 53 høringsuttalelser. Regjeringa mener at Graverutvalgets forslag på en god måte ivaretar de etiske forpliktelsene det er hensiktsmessig å pålegge Petroleumsfondet, og legger opp til å innføre etiske retningslinjer for Petroleumsfondet i samsvar med Graverutvalgets utredning.

Departementet mener at Petroleumsfondet må ivareta grunnleggende etiske forpliktelser. Det er et viktig hensyn at også framtidige generasjoner skal få del i den formuen som olje- og gassressursene representerer. Dette sikres gjennom oppbygging av kapital i Petroleumsfondet og ved at fondets midler forvaltes med sikte på god langsiktig avkastning. Det er samtidig et godt begrunnet etisk hensyn at oppbyggingen av finansielle aktiva i Petroleumsfondet ikke skal gå på bekostning av dem som er berørt av virksomheten til selskaper der fondet investeres. Dette tilsier at fondet ikke investeres i selskaper dersom fondet slik medvirker til grovt uetiske forhold.

Forhold som gjerne blir sett på som uetiske, vil ofte redusere avkastningen i enkeltelskaper eller i økonomien som helhet, som f. eks. ved korrupsjon. Departementet er enig med Graverutvalget i at hensynet til langsiktig finansiell avkastning ofte vil trekke i samme retning som andre etiske hensyn. Derfor kan eierskapsutøvelse være et godt virkemiddel til å ivareta etiske og finansielle hensyn i forvaltningen av Petroleumsfondet.

Departementet mener at man bare skal utelukke selskaper dersom det er en uakseptabel risiko for å medvirke til grove eller systematiske brudd på etiske normer. Kriteriene for å filtrere ut eller utelukke selskaper bør etter departementets vurdering være strenge. Filtrering og uttrekk må veies opp mot den etiske forpliktelsen overfor framtidige generasjoner til å sikre en god langsiktig avkastning, mot sannsynligheten for å endre selskapers atferd gjennom eierskapsutøvelsen og mer generelt mot andre virkemidler staten har til rådighet.

EIERSKAPSUTØVELSE

I Revidert nasjonalbudsjett 2003 ble Stortinget orientert om endringer i Norges Banks interne retningslinjer og praksis for utøvelse av eierrettigheter. I henhold til § 11 i forskriften for forvaltning av Statens petroleumsfond skal Norges Bank ikke "utøve eierrettigheter knyttet til aksjer med mindre det er nødvendig for å sikre fondets finansielle interesser". Innenfor rammen av forskriften etablerte Norges Bank i 2003 interne retningslinjer for utøvelsen av eierrettigheter med sikte på å sikre fondets finansielle interesser. Retningslinjene er gjengitt i brev fra Norges Bank av 12. februar 2003 som fulgte som vedlegg til Revidert nasjonalbudsjett 2003. Banken begrunnet det økte fokuset på eierskaps-

utøvelse med skandalene knyttet til dårlig styring av enkelte store selskaper, økt samarbeid mellom store institusjonelle investorer og at Petroleumsfondet har blitt større slik at innflytelsen er større.

Departementet ser Graverutvalgets forslag til utøvelse av eierrettigheter som en naturlig utvidelse av den nåværende eierskapsutøvelsen. Det har de siste årene vært flere eksempler på at selskaper med svak eierkontroll og mangelfulle interne systemer for styring og kontroll har fått betydelige økonomiske problemer. Investorene har tapt sin kapital, og selskapenes ansatte har mistet arbeidet. Som en stor og langsiktig eier vil det være ønskelig både fra et finansielt og et etisk ståsted å søke å forebygge slike hendelser. Graverutvalget peker på at selskapers omdømme er viktig, og at brudd på allment aksepterte etiske prinsipper dermed kan skade et selskap økonomisk. Når langsiktige finansielle mål og etiske mål er sammenfallende, kan eierskapsutøvelse være egnet til å påvirke bedriftens atferd i riktig retning.

En må samtidig være klar over de begrensningene som ligger i eierskapsutøvelsen. I mange tilfeller vil det være liten eller uklar sammenheng mellom etiske og finansielle mål. Behovet for å avveie ressursbruk mot forventet langsiktig gevinst vil tale for å prioritere spørsmål hvor hensynet til å beskytte langsiktige aksjonærverdier synes å være klare. Videre bør man også iaktta den vanlige arbeidsdelingen mellom bedrifters eiere, styre og administrasjon. Eiernes naturlige oppgaver er å utpeke styre og ta stilling til overordnede strategiske spørsmål. Det er verken mulig eller ønskelig at Petroleumsfondet går detaljert inn i administrasjonen av selskaper.

Flere høringsinstanser tar til orde for at etiske hensyn må få forrang i eierskapsutøvelsen hvis det er konflikt mellom etiske og finansielle hensyn. Graverutvalget mener at etiske hensyn og finansielle hensyn ofte vil trekke i samme retning. Der det kan være konflikt mellom disse hensynene, vil det imidlertid være lite sannsynlig at en får gjennomslag for standpunkter som går på bekostning av et selskaps langsiktige finansielle avkastning. Det kan også være slik at man svekker muligheten for å få gjennomslag generelt hvis man opptrer på en måte som andre aktører finner svakt begrunnet.

Departementet legger opp til at Norges Bank som forvalter fortsatt skal ha ansvaret for å utøve eierrettigheter for Petroleumsfondet. Den overordnede målsettingen skal være å fremme Petroleumsfondets langsiktige finansielle avkastning. Dette er i samsvar med Graverutvalgets utredning.

Utvalget har vurdert muligheten for å sette etiske hensyn som et selvstendig mål for eierskapsutøvelsen, og har ikke anbefalt dette.

Departementet deler dette synet. Hvis Norges Bank skulle få i oppgave å ivareta etiske hensyn utover det som er i fondets langsiktige finansielle interesse, ville det gi uklare linjer i arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet og Norges Bank. Det ville bety at Finansdepartementet måtte gi detaljerte retningslinjer for Norges Banks utøvelse av eierrettigheter og også

beslutte direkte eller indirekte hvor mye ressurser banken skulle benytte på dette. Således ville bankens ansvar for de finansielle resultatene lett bli uklare, og en ville ikke lenger ha noen fullgod målestokk for å vurdere bankens prestasjoner som finansiell forvalter.

Andre forvaltere som har retningslinjer for sin eierskapsutøvelse, har også finansielle resultater som hovedmål for denne virksomheten. Det synes å være bred enighet om visse grunnprinsipper for virksomhetsstyring knyttet til sammensetning og oppnevning av selskapsstyrer, fastsettelse av avlønning for ledelse etc. Det synes også som om det er enighet om at det er et gode for selskapers drift å ha et avklart forhold til hvilken risiko de er eksponert for f. eks. innen miljøspørsmål.

Det er bare der det er samsvar mellom finansielle hensyn og etiske hensyn, at Norges Bank skal fremme etiske hensyn gjennom eierskapsutøvelsen. Dette fremgår etter departementets mening klart av retningslinjene for eierskapsutøvelsen.

Graverutvalget legger opp til at Norges Bank skal fastsette nærmere retningslinjer for eierskapsutøvelsen innenfor rammen av de overordnede retningslinjene departementet fastsetter. Dette er en videreføring av dagens praksis. Departementet legger til grunn at Norges Bank løpende vil videreutvikle de operative retningslinjene innenfor disse rammene. Det synes også fornuftig å bygge opp virksomheten gradvis og bygge på de erfaringene en gjør seg.

Departementet legger til grunn at Norges Bank vil benytte tilgjengelige virkemidler i eierskapsutøvelsen som å stemme på generalforsamlinger og å gå i dialog med selskaper der banken finner dette formålstjenelig. En viktig del av dette arbeidet er å publisere hva banken vil legge vekt på. Norges Bank må selv vurdere hvor mye ressurser som skal legges i eierskapsutøvelsen for å oppnå gode langsiktige finansielle resultater.

Det er i økende grad vanlig at investorer er i dialog med andre investorer som har en aktiv strategi for eierskapsutøvelse, og det er etablert flere uformelle kontaktfora for dette. I slike sammenhenger kan det komme opp forslag om at investorer skal innta en felles holdning overfor selskaper eller næringer. Graverutvalget legger vekt på at retningslinjene for eierskapsutøvelse utformes slik at de i stor grad er sammenfallende med andre bredt investerte og langsiktige kapitalforvalteres retningslinjer.

Departementet legger til grunn at Norges Bank vil være i dialog med andre investorer og ta stilling til om banken vil slutte seg til ulike felles initiativer eller ikke.

Departementet legger opp til at retningslinjene for eierskapsutøvelse også inneholder en henvisning til OECDs retningslinjer for eierskapsutøvelse. Dette kommer i tillegg til FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper.

Graverutvalget peker på at det vil være krevende å måle resultatene av eierskapsutøvelse. Utvalget viser til at det for det første vil være vanskelig å påvise i hvilken grad en bedrifts handlinger skyldes egen eller andres påvirkning. For det andre vil det være umulig å gi et eksakt svar på hvordan bedriftens inntjening og

aksjekurs ville ha vært om bedriften hadde handlet annerledes. Departementet er enig med Graverutvalget i at den beste evalueringen sannsynligvis er å stille krav om en grundig redegjørelse for eierstyringsaktiviteten, og foreta en kvalitativ vurdering av hvorvidt denne aktiviteten synes å være effektivt organisert og innrettet mot målet om å beskytte langsiktige aksjonærverdier.

Det er store forskjeller knyttet til i hvilken grad forvaltere offentliggjør hvordan de har utøvd sine eierrettigheter. Noen forvaltere er svært åpne og rapporterer om sin virksomhet løpende, mens andre mener at man kan oppnå mer i eierskapsutøvelsen ved å rapportere først en tid etter at aktiviteten har funnet sted.

Finansdepartementet legger i samsvar med Graverutvalgets tilråding opp til at Norges Bank skal rapportere om eierskapsutøvelsen årlig. I Graverutvalgets forslag til retningslinjer var denne rapporteringen omtalt som "en særskilt rapport". Om rapporten skal være separat eller en del av den ordinære årsrapporten, er et spørsmål som Norges Bank bør stå fritt til å vurdere. Finansdepartementet legger foreløpig ikke opp til å stille detaljerte krav til form eller innhold i rapporten, men antar at banken i sin vurdering av rapporteringen vil se hen til hva som er vanlig for andre forvaltere.

Finansdepartementet vil følge opp Norges Banks utøvelse av eierrettigheter på samme måte som departementet følger opp bankens øvrige forvaltning. Finansdepartementet benytter en ekstern rådgiver bl.a. til å vurdere bankens prestasjoner som kapitalforvalter. Departementet vil vurdere om også rapporteringen av eierskapsutøvelsen skal bli gjenstand for ekstern evaluering, men det kan være naturlig å la Norges Bank få noe tid på å utvikle rapporteringen før en slik evaluering finner sted.

NEGATIV FILTRERING

I samsvar med Graverutvalgets utredning legger departementet opp til å filtrere fondet for selskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer produserer våpen som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende humanitære prinsipper. I tillegg til våpentyper som det allerede er forbudt å bruke etter folkeretten, omfatter dette klasebomber og kjernevåpen. Det er bred enighet i Norge om at det er uetisk å bruke og å framstille slike våpen. Departementet legger i samsvar med utvalgets tilråding ikke opp til å utelukke produsenter av komponenter til våpen som også kan fylle andre, legitime formål. Ifølge utvalget vil det trolig være svært få selskaper som blir utelukket etter de foreslåtte kriteriene fordi slike våpen i svært liten grad produseres i børsnoterte selskaper.

Utvalget oppnådde ikke enighet i spørsmålet om negativ filtrering av tobakksindustrien. Da regjeringen Bondevik I i 1998 foreslo å filtrere Petroleumsfondet for selskaper med produksjon av tobakk som sin hovedaktivitet, gikk et flertall i Stortinget imot dette. Det er i denne meldingen ikke foreslått å filtrere fondet for tobakksprodusenter. Tobakkselskaper kan likevel utelukkes under uttrekksmekanismen hvis det foreligger en uakseptabel risiko for grove brudd på etiske nor-

mer. En slik vurdering kan for eksempel knytte seg til uetisk praksis i framstilling eller markedsføring av tobakk.

Graverutvalget har også vurdert om fondet skal filtreres for selskaper som produserer våpen, ammunisjon med utarmet uran, genmodifisert mat, kjernekraft, kullkraft, petroleum og selskaper som benytter ozonødeleggende stoffer eller persistente organiske forbindelser eller som driver illegal hogst eller på annen måte truer det biologiske mangfoldet. Utvalget har ikke anbefalt å filtrere fondet for slik virksomhet. Flere høringsinstanser har tatt til orde for å filtrere fondet for flere av disse produktene, og også for pengespill og alkohol. Departementet deler Graverutvalgets oppfatning og vil ikke utvide listen over produkter som skal utelukkes fra Petroleumsfondet.

Utvalget skriver at negativ filtrering i utgangspunktet vil være rettet mot hele gruppen av selskaper fondet potensielt kan investeres i. Dette omfatter om lag 26 000 selskaper. Det er etter departementets vurdering neppe realistisk at en innenfor en rimelig ressursbruk skal kunne danne seg en detaljert oppfatning av hva alle disse selskapene produserer. Systematisk informasjon vil trolig bare være tilgjengelig for selskaper i de store aksjeindeksene, dvs. drøyt 2 000 selskaper. For de øvrige selskapene vil en antakelig i større grad være henvist til å trekke seg ut av selskaper fondet faktisk er investert i etter en individuell vurdering.

UTTREKK

Graverutvalget mener at det bare er ved grove eller systematiske brudd på grunnleggende menneskerettighets- eller arbeidsrettsstandarder, alvorlig miljøskade, grov korrupsjon eller andre grove brudd på grunnleggende etiske normer at man bør vurdere uttrekk. Departementet er enig i dette.

Flere høringsinstanser har tatt til orde for å gjøre uttrekksmekanismen mer omfattende. Det er bl.a. foreslått å fjerne henvisningen til at bruddene på etiske normer skal være grove, alvorlige, systematiske osv. i retningslinjene for uttrekk.

Graverutvalget mener at eierskapsutøvelsen i mange tilfeller vil være et mer effektivt virkemiddel for å påvirke et selskaps adferd enn uttrekk, og at dette taler for snevre grenser for hvilke selskaper som vurderes for utelukkelse.

Departementet går ikke inn for en mer omfattende uttrekksmekanisme enn Graverutvalget foreslår. Både hensynet til forvaltningen av fondet, muligheten for å gjennomføre ordningen etter retningslinjene, påvirkningsmulighetene ved å forbli investert i selskaper og en sterkere signaleffekt ved å utelukke et fåtall selskaper trekker i retning av at bare grove brudd på etiske normer skal være grunnlag for uttrekk.

Flere høringsinstanser mener at både uttrekk og eierskapsutøvelse heller bør baseres på internasjonale konvensjoner enn på retningslinjene i Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper. Departementet viser til Graverutvalgets vurdering av at konvensjoner er rettet mot stater og ikke mot selskapers adferd. Konvensjonene er med enkelte unntak for lite

konkrete som grunnlag for å utlede handlingsregler for selskaper.

Graverutvalget peker på at det i mange tilfeller vil foregå etiske normbrudd i selskaper som Petroleumsfondet ikke er direkte investert i, men som selskaper i porteføljen har en forbindelse til. Departementet er enig med Graverutvalget i at det er vanskelig å gi klare regler i slike tilfeller, men at det synes rimelig at selskaper en trekker seg ut av, må ha en betydelig innflytelse over de uetiske forholdene.

I tråd med utvalgets anbefaling legges det opp til å likebehandle selskapsobligasjoner og aksjer for filtrering og uttrekk. Det legges videre opp til at statsobligasjoner eller obligasjoner utstedt av internasjonale organisasjoner ikke utelukkes på etisk grunnlag med mindre disse er omfattet av internasjonale sanksjoner.

PETROLEUMSFONDETS ETISKE RÅD

Departementet legger i tråd med Graverutvalgets forslag opp til at det ved kgl. res. opprettes et etisk råd med fem medlemmer. Rådet skal gi Finansdepartementet råd om konkrete selskaper bør utelukkes fra Petroleumsfondet i henhold til de etiske retningslinjene. Mange høringsinstanser har understreket at rådet må være bredt sammensatt. Departementet er enig i dette.

Det legges opp til at rådet på eget initiativ eller etter anmodning fra Finansdepartementet skal ta opp til vurdering om konkrete investeringer bør utelukkes i henhold til retningslinjene for filtrering og uttrekk. Rådet gir også tilråding om hvorvidt en investering kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser etter anmodning fra Finansdepartementet. Dette er en videreføring av dagens uttrekksmekanisme. Rådet skal rutinemessig vurdere om grunnlaget for utelukkelse fortsatt er til stede. Departementet mener at rådet bør ha som oppgave å lage et system for å kartlegge om selskapers virksomhet er i strid med de etiske retningslinjene. Det vil være naturlig om rådet benytter seg av tilgjengelige konsulenttjenester på området, men det er viktig at rådet selv har kompetanse til å vurdere de opplysningene som framkommer. Rådet avgir årlig rapport om sin virksomhet til Finansdepartementet.

Graverutvalget legger opp til at Finansdepartementet beslutter hvilke selskaper som skal utelukkes fra Petroleumsfondet. Finansdepartementet vil blant annet basere sin beslutning på rådets vurdering, men også ta hensyn til Norges Banks vurdering av om eierskapsutøvelse kan redusere risikoen for grovt uetiske forhold.

Selskaper som berøres, skal få anledning til å uttale seg om grunnlaget for en beslutning om filtrering eller uttrekk. I tråd med Graverutvalgets anbefaling legges det opp til at Norges Bank som eier av verdipapirene forestår kontakten med selskapene. Norges Bank skal, som i dag, bistå rådet med å framskaffe opplysninger om selskapsstrukturer for at rådet skal kunne vurdere hvilke eierposter som kan innebære medvirkning til grovt uetiske forhold.

Graverutvalget mener at rådets tilråding og departementets beslutninger skal være offentlige, men at departementet kan utsette tidspunktet for offentliggjø-

ring dersom det anses nødvendig for en finansielt forsvarlig gjennomføring av et nedsalg. Departementet er enig i dette.

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Finansdepartementet står formelt som eier av Petroleumsfondet og har ansvaret for de overordnede retningslinjene for forvaltningen av fondet. Disse retningslinjene er forankret i Stortinget. Norges Bank forvalter fondet i henhold til de retningslinjene departementet fastsetter. Det er et klart skille mellom de beslutningene departementet tar som eier og de beslutningene Norges Bank tar som forvalter av fondet. Norges Bank vurderes på grunnlag av de resultatene som er oppnådd innenfor retningslinjene som er trukket opp av departementet. Det er derfor en klar og hensiktsmessig fordeling av ansvar mellom departementet og banken. Det er en styrke ved Graverutvalgets forslag at det lar seg gjennomføre innenfor denne arbeidsdelingen. Det medfører således ikke vesentlige administrative konsekvenser å innføre etiske retningslinjer for Petroleumsfondet i samsvar med utvalgets forslag.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser, legger departementet til grunn at kostnadene ved å utelukke selskaper fra Petroleumsfondet i et begrenset omfang er beskjedne.

Departementet legger til grunn at uttrekk og filtrering av selskaper i utgangspunktet kan føre til høyere risiko for tap i Petroleumsfondet. Fondets investeringer er spredd på et stort antall selskaper for at utviklingen i enkelt-selskaper ikke skal ha stor innvirkning på Petroleumsfondets avkastning. Jo flere selskaper fondet er investert i, jo mindre rolle spiller utviklingen i enkelt-selskaper for fondets avkastning. Uttrekk og filtrering kan også føre til reduserte muligheter til aktiv posisjonstaking. En del av Petroleumsfondet investeres i dag med sikte på å velge ut aksjer og obligasjoner som vil gi bedre avkastning enn gjennomsnittet ved såkalt aktiv forvaltning. Det er en fordel for den aktive forvaltningen at man kan velge mellom flest mulig investeringsmuligheter. Effekten på samlet risiko og avkastning kan imidlertid ikke forventes å være særlig stor hvis det er relativt få selskaper som utelukkes. Hvis antallet selskaper øker, og særlig hvis hele bransjer utelukkes fra fondets investeringsmuligheter, vil de økonomiske konsekvensene kunne øke.

Graverutvalget anslår at et det etiske rådet bør ha et årlig budsjett på 4-6 mill. kroner som dekkes over statsbudsjettet. Dette omfatter bl.a. kostnader til ev. eksterne tjenester ved negativ filtrering og sekretariatsfunksjoner som det etiske rådet i samråd med departementet forestår organiseringen av. I tillegg vil det påløpe enkelte direkte kostnader i Norges Bank for å tilpasse indeksdata fordi selskaper som utelukkes, også utelukkes fra referanseporteføljen. Norges Banks kostnader trekkes direkte av Petroleumsfondet.

Norges Banks kostnader ved eierskapsutøvelsen er en del av kostnadene ved å forvalte Petroleumsfondet. Formålet med eierskapsutøvelsen er å ivareta fondets finansielle interesser, og over tid vil derfor en slik eier-

skapsutøvelse ikke representere noen nettokostnad for fondet.

RETNINGSLINJER

Finansdepartementet legger i meldingen opp til å etablere etiske retningslinjer som i det alt vesentlige vil være identiske med Graverutvalgets forslag, jf. meldingens boks 4.2.

Departementet tar sikte på å fastsette ny forskrift for forvaltning av Statens petroleumsfond etter at Stortinget har behandlet saken. De etiske retningslinjene vil bli fastsatt med hjemmel i denne forskriften. Deretter må det etiske rådet etableres, og Norges Bank må fastsette interne retningslinjer for eierskapsutøvelsen. Det vil være naturlig å vurdere de etiske retningslinjene etter noe tid i lys av erfaringene en da har gjort seg.

9.2.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens vurderinger.

Komiteen ser positivt på Regjeringens etablering av etiske retningslinjer for Statens Petroleumsfond.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kystpartiet, viser til at det er to grunnleggende etiske forpliktelser som skal tas vare på gjennom forvaltningen:

- a) Forpliktelsen til å sikre at også kommende generasjoner får del i oljeformuen.
- b) Forpliktelsen til å respektere grunnleggende rettigheter hos dem som blir berørt av virksomheten til selskapene fondet investerer i.

I tråd med disse to hensyn vil Regjeringen ta i bruk tre virkemidler for å utøve de etiske hensyn i forvaltningen; filtrering, uttrekk og eierskapsutøvelse. I tillegg vil det bli opprettet et etisk råd som skal gi råd om filtrering og uttrekk av selskaper. Flertallet er enige med Graverutvalget og Finansdepartementet i at rådets tilrådsninger og departementets beslutninger bør være offentlige, og at departementet gis mulighet til å utsette tidspunktet for offentliggjøring dersom det anses nødvendig for en finansielt forsvarlig gjennomføring av et nedslag. Åpenhet vedrørende filtrering og uttak er i tråd med prinsippet om offentlighet i forvaltningen og bidrar til økt debatt og bevisstgjøring rundt de problemstillingene det etiske rådet trekker opp. Flertallet mener dette legger et godt grunnlag for en god etisk forvaltning av Petroleumsfondet.

Flertallet understreker at hensynet til langsiktig finansiell avkastning ofte vil trekke i samme retning som etiske hensyn.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet har merket seg at Regjeringen fremmer forslag om etiske retningslinjer for petroleumsfondet i tråd med innstillingen til det regjeringsnedsatte utvalget ledet av professor Hans Petter Graver. Disse med-

lemmer er glade for at Regjeringen nå går inn for slike retningslinjer.

Disse medlemmer har registrert at Regjeringen tar sikte på å fastsette ny forskrift for forvaltning av petroleumsfondet etter Stortingets behandling av forslaget. Regjeringen foreslår en tredeling av de virkemidlene som anvendes for å sørge for en mer etisk forvaltning av petroleumsfondet. Virkemidlene skal fordeles på aktivt eierskap, filtrering og uttrekk av enkelt-selskaper etter tilråding fra det etiske råd.

Når det gjelder aktivt eierskap viser disse medlemmer til den dokumenterte betydningen dette kan ha, ikke minst i samarbeid med andre aksjonærer. Disse medlemmer ønsker likevel at Regjeringen vurderer om den øvre grensen for eierandel økes utover de tre prosent forskriftene i dag gir mulighet for, ettersom en større andel gir større innflytelse. Det vil også redusere kostnadene i tilknytning til eierskapsutøvelsen. Dette må veies mot den økte risikoen økt eierandel vil medføre.

Når det gjelder negativ filtrering og uttrekk støtter disse medlemmer de kriterier det legges opp til i meldingen, med ekskludering av investeringer som er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser samt selskaper som driver en virksomhet som innebærer en risiko for at fondet medvirker til brudd på menneskerettighetene, krenkelser av individers rettigheter i krig og konfliktsituasjoner, alvorlig miljøskade og korrupsjon, samt andre brudd på grunnleggende etiske normer. Disse medlemmer vil imidlertid presisere forskjellen mellom negativ filtrering og uttrekk av selskaper. Negativ filtrering innebærer en utelukkelse i forkant, som er knyttet til sektorens eller bedriftens produksjon, og som ved normale omstendigheter ikke vil endres (som for eksempel produksjon av landminer), mens uttrekk av fondets investeringer fra enkelt-selskaper gjøres etter enkelthendelser og kan gjøres om etter senere vurderinger og på bakgrunn av ny informasjon.

I forlengelse av dette peker disse medlemmer på det faktum at de foreslåtte retningslinjene ikke inkluderer et forslag om å utelukke produsenter av tobakk. Disse medlemmer viser til at Norge i disse dager iverksetter en av verdens strengeste lover når det gjelder bruk av tobakk, med bakgrunn i argumenter knyttet til tobakkens effekt på helse. Disse medlemmer viser til undersøkelser som dokumenterer at petroleumsfondet har investert i tobakksselskaper for så mye som 4 mrd. kroner, og kan ikke se at dette er forenlig med Regjerende politikk på området. Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utelukke petroleumsfondet fra investeringer i tobakksindustrien i forskriftene som skal utarbeides for å hjemle de etiske retningslinjene."

Disse medlemmer viser til at Regjeringen i forslaget til retningslinjer foreslår at Norges Bank i forbindelse med sin regulære årsrapportering skal redegjøre for sin utøvelse av eierrettigheter. Disse

medlemmer støtter dette, men poengterer at samme rapport også bør inneholde en vurdering av sektorer som er utelukket gjennom negativ filtrering, samt hvordan utelukkelse av enkeltelskaper har påvirket bedriftenes virksomhet. Dette innebærer at årsrapporten for petroleumsfondet vil inneholde en fullstendig vurdering av hvordan og om de etiske retningslinjer fungerer som ønsket.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen peker på at det er naturlig å vurdere de etiske retningslinjer etter noe tid i lys av erfaringene som har gjort, og støtter dette. Disse medlemmer anser at tre år vil være en passende tid og ber Regjeringen informere Stortinget om erfaringene med de etiske retningslinjer, på egnet måte, tre år etter at de har trådd i kraft.

9.3 Evaluering av Miljøfondet

9.3.1 Sammendrag

INNLEDNING

Miljøfondet ble opprettet 1. januar 2001. Fondet er en del av Statens petroleumsfond og forvaltes av Norges Bank. De første midlene, tilsvarende 1 mrd. kroner, ble tilført fondet 31. januar 2001. Miljøfondet ble tilført ytterligere 1 mrd. kroner etter at regjeringen Bondevik II tiltrådte høsten 2001. Ved utgangen av 2003 var Miljøfondets verdi 1,5 mrd. kroner.

Ved opprettelsen ble det lagt til grunn at fondet skulle evalueres etter tre år.

I Nasjonalbudsjettet 2003 varslet Regjeringen at evalueringen av Miljøfondet ville bli påbegynt allerede i 2003, for at Miljøfondet skulle kunne ses i sammenheng med oppfølgingen av Graverutvalget.

Stortinget har ved flere anledninger diskutert om det bør innføres særskilte etiske retningslinjer for Petroleumsfondets investeringer.

Regjeringen foreslår nå etiske retningslinjer for hele Petroleumsfondet. Dette innebærer at man på nytt har vurdert ulike sider ved etiske forhold knyttet til Petroleumsfondet, herunder også bruk av stemmerettigheter og hvilke investeringsmuligheter som skal være utelukket fra fondet. Evalueringen av Miljøfondet må ses i en slik helhetlig sammenheng. Videre har en lagt vekt på å vurdere hvorvidt Miljøfondet har oppfylt det formålet som lå til grunn for at det ble opprettet.

Norges Bank har på oppdrag fra Finansdepartementet evaluert de økonomiske resultatene. Norges Banks brev av 5. februar 2004 med vurdering av miljøkriterienes innvirkning på avkastning, risiko og kostnader er omtalt i meldingens punkt 4.3.3. Evalueringen av de miljømessige resultatene følger i meldingens punkt 4.3.3.2.

DEPARTEMENTETS VURDERING

Miljøfondet var et første tiltak for å fremme etiske hensyn i forvaltningen av Petroleumsfondet. Stortingets finanskomité påpekte i 2001 at fondet ble opprettet som en prøveordning. Dersom Miljøfondet skal videreføres i en eller annen form, bør dette være ut fra en vurdering om at denne formen for etiske investeringer kan ha gunstige effekter for miljøet utover effektene av de

retningslinjene som utarbeides på bakgrunn av Graverutvalgets utredning. Slike eventuelle positive effekter må veies opp mot kostnadene.

Arbeidet med evalueringen av Miljøfondet peker mot tre alternative løsninger:

- å avvikle Miljøfondet når det innføres etiske retningslinjer for hele Petroleumsfondet,
- å videreføre fondet om lag som i dag, eller
- å endre utvalgskriteriene for Miljøfondet slik at vesentlig færre selskaper vil inngå i fondet, enten ved å endre dagens kriterier eller ved å velge en annen referanseindeks for fondet.

Evalueringen av Miljøfondets økonomiske resultater viser marginalt lavere avkastning og noe høyere risiko enn en sammenliknbar portefølje uten miljøkriterier. Miljøfondet har også høyere forvaltnings- og transaksjonskostnader enn ellers i Petroleumsfondet. Departementets vurdering er at Miljøfondets miljømessige resultater ikke gir grunn til å tro at videreføring av fondet vil gi ekstra miljøgevinst, når det blir innført etiske retningslinjer, der også miljøhensyn inngår, for hele Petroleumsfondet i tråd med Graverutvalgets forslag. En har få positive miljømessige effekter å vise til fra prøveordningen med Miljøfondet.

Departementet har merket seg de innspillene en har fått på fondets utvalgs-kriterier. De fleste mener at miljørapportering og miljøsertifisering er gode indikatorer på selskapers miljøarbeid. Samtidig advares det mot svakheter: Sertifisering forteller bare at bedrifter gjør det de sier de skal gjøre, og dårlige selskaper kan lage gode rapporter. Det pekes på at en bør stille minimumskrav til alle selskaper; ingen bør inkluderes fordi de antas å ha liten innvirkning på miljøet. Miljøorganisasjonene ønsker mer radikale endringer i investeringsstrategien med en klar spissing av fondets profil.

Som et alternativ til dagens miljøfond kunne en vurdere å endre kriteriene for utvalg av selskaper. Et mulig alternativ er å investere dagens miljøfond etter en indeks basert på blant annet sosiale og/eller miljømessige kriterier. Flere har pekt på at mange selskaper legger betydelige ressurser i å bli inkludert i "etiske" indekser som FTSE4Good og DJSI. På den annen side ser det ut til at både FTSE4Good og DJSI allerede har den kritiske masse med investeringer og oppmerksomhet som skal til for at bedrifter skal vektlegge å bli inkludert.

Norges Bank er departementets rådgiver i investeringsstrategiske spørsmål. Som et ledd i kartleggingen av konsekvensene av alternative løsninger for Miljøfondet ba Finansdepartementet i brev av 6. februar 2004 Norges Bank om en vurdering av konsekvensene ved de tre alternative løsningene for Miljøfondet. I sitt brev av 26. februar 2004, som følger som vedlegg til meldingen, viser Norges Bank til at det er ikke er noen entydig konklusjon i nyere forskning om hvilke konsekvenser utsiling av bedrifter på miljømessig eller etisk grunnlag har for investorers finansielle avkastning.

Norges Bank peker videre på at den meravkastning i forhold til referanseindeksen som Norges Bank til nå

har oppnådd i forvaltningen av Petroleumsfondet, ikke vil kunne høstes for en separat portefølje som Miljøfondet. Siden Petroleumsfondet ble etablert, har brutto meravkastning i aksjeporteføljen ligget på 0,74 pst. pr. år.

Både evalueringen av de økonomiske resultatene for Miljøfondet og Norges Banks vurderinger av konsekvensene av en mer omfattende utsiling viser at det er vanskelig å fastslå noen entydig sammenheng mellom etiske kriterier og økonomisk avkastning. Etter departementets vurdering kan en likevel trekke enkelte konklusjoner når det gjelder de økonomiske konsekvensene:

- Det er sannsynlig at innskrenkninger i investeringsuniverset vil redusere meravkastningen utover indeksavkastningen. Siden Petroleumsfondet ble etablert, har denne meravkastningen ligget på 0,74 pst. pr. år.
- Miljøfondet gjør forvaltningen av Petroleumsfondet mer kompleks, og dette øker forvaltningskostnadene. Samlede kostnader til eksterne tjenesteleverandører for depot, oppgjør, regnskap, avkastningsmåling og vedlikehold av referanseindeks har vært på 5,3 mill. kroner siden etableringen av Miljøfondet og til og med utgangen av oktober 2003.
- Den finansielle risikoen i en portefølje øker når det legges begrensninger på hvilke selskaper en kan være investert i, og denne effekten blir sterkere jo strammere utsilingskrav en legger til grunn. Med dagens Miljøfond er ikke denne effekten stor, men med strammere begrensninger vil den bety mer.
- Risikoen i en portefølje med omfattende innsnevring av investeringsuniverset kan bli vanskeligere å vurdere. Tapene i nedgangs- og omstillingsperioder kan bli større enn eventuelle meravkastninger i oppgangs- eller normalperioder. Årsaken er blant annet at man i nedgangstider ofte observerer betydelig større ulikheter i avkastningen mellom bransjer, land og selskaper enn hva som har vært vanlig i oppgangs- eller normalperioder.

Ut fra rene økonomiske hensyn mener departementet på denne bakgrunn at det ikke er ønskelig med omfattende utsiling av selskaper ut fra miljømessige eller andre etiske hensyn.

Ved å benytte en ekstern indeks som referanse for en eventuell miljøportefølje, kan det etter departementets vurdering skapes klarhet om de etiske retningslinjene for Petroleumsfondet. Graverutvalget la vekt på at fondets etiske retningslinjer måtte forankres i en "overlappende konsensus" i det norske samfunn. Ved å basere seg på eksterne indeksleverandører og de vurderinger disse legger til grunn for utvalg av selskaper etter etiske kriterier, vil en lett basere seg på andre etiske vurderinger enn de norske myndigheter mener er riktige for Petroleumsfondets vedkommende. Man risikerer også å måtte benytte betydelige ressurser på å etterprøve og kontrollere konsulentselskapenes informasjonsgrunnlag.

På den annen side er det også vanskelig for departementet å fastsette separate, gode utvalgs-kriterier for en miljøportefølje.

Departementet mener at det vil være problematisk å ha to sett av utvalgs-kriterier - ett for Miljøfondet, og ett som skal gjelde hele Petroleumsfondet. Dette kan skape uklarhet og tvil om de etiske retningslinjene som skal gjelde for hele Petroleumsfondet og svekke mulighetene for at man kan oppnå resultater gjennom eierskapsutøvelsen.

Aktiv eierskapsutøvelse i Petroleumsfondet synes å være et bedre virkemiddel for å bidra til at selskapene i fondets portefølje tar hensyn til forholdet mellom sosial ansvarlighet og den langsiktige finansielle avkastningene på fondets investeringer enn en egen, begrenset miljøportefølje.

Etter en samlet vurdering har Finansdepartementet kommet til at en ikke vil videreføre prøveordningen med et eget miljøfond som en delportefølje av Petroleumsfondet, når det nå forelås å etableres etiske retningslinjer, der også miljøsikring inngår, for hele fondet. Departementet mener at et felles gjennomgående regelverk for hele Petroleumsfondet vil være den beste løsningen både ut fra hensynet til finansiell avkastning og ut fra hensynet til etisk forvaltning av fondet. Økonomiske hensyn taler for ikke å ha en egen miljøportefølje. Samtidig er det vanskelig å belegge at en videreføring av Miljøfondet vil ha noen miljømessige konsekvenser av betydning.

9.3.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet i Senterpartiet, slutter seg til Regjeringens vurderinger.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at Miljøfondet var et første tiltak for å fremme etiske hensyn og vinne erfaringer med slike retningslinjer. Når de etiske retningslinjene for Petroleumsfondet nå vil ta hensyn til miljøkriterier, vil det derfor være lite hensiktsmessig å operere med to fond. Det er heller ikke grunn til å tro at et slikt Miljøfond vil gi større miljøgevinster enn Petroleumsfondet med etiske retningslinjer. I tillegg vil trolig Miljøfondet være mer sårbart for svingninger i markedet pga. en snevrere investeringsportefølje.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til evalueringen av Miljøfondet, som dokumenterer at fondet er kraftig redusert i verdi siden sin etablering 1. januar 2001. Disse medlemmer peker på at denne reduksjonen har mange årsaker, som generell nedgang i verdens aksjemarkeder, overvektning av enkelte sektorer og en ujevn fordeling mellom land. Disse medlemmer viser til Norges Banks vurdering av de økonomiske resultatene av forvaltningen av miljøfondet, hvor det presiseres at datagrunnlaget for miljøfondets første år ikke er tilstrekkelig til å kunne gjøre en detaljert evaluering av avkastning og risiko.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet Sosialistisk Venstreparti går likevel inn for å legge ned miljøfondet, slik Regjeringen foreslår. Bakgrunnen er at det nå skal etableres forskrifter med etiske retningslinjer for petroleumsfondet som er ment å ta hensyn til de målene man ønsket å nå med Miljøfondet, og fondet i sin nåværende form blir derfor overflødig. Disse medlemmer er på det rene med at etiske retningslinjer for fondet ikke umiddelbart vil føre til de ønskede resultater med hensyn til miljø og menneskerettigheter, men er opptatt av at det må satses på en type virkemiddel for å nå de kravene til langsiktighet og bærekraftighet fondet nå skal underlegges.

Disse medlemmer støtter derfor en nedleggelse av Miljøfondet.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener det ikke foreligger nok erfaringsmateriale til nå å konkludere med om Miljøfondet skal legges ned. Dette medlem legger også vekt på at de to siste år har vært svært spesielle med store tap for mange typer fond. Dette medlem vil også peke på at det norske Petroleumsfondet allerede er meget stort i internasjonal sammenheng, og at det bør vurderes om en oppdeling kan være hensiktsmessig. Dette medlem går mot å legge ned Miljøfondet på nåværende tidspunkt.

10. SKATTER OG AVGIFTER

10.1 Innledning

10.1.1 Sammendrag

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2004 foreslår Regjeringen følgende regelendringer på skatte- og avgiftsområdet:

- I budsjettet for 2004 varslet Regjeringen at den ville komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett 2004 med et forslag til et nytt avgiftssystem som avgiftslegger deler av el-forbruket i næringsvirksomhet. Regjeringen foreslår at det fra 1. juli 2004 innføres en ny ordning for el-avgift for næringsvirksomhet basert på EUs nye energiskattedirektiv. I forhold til saldert budsjett vil dette gi en provenyøkning på om lag 200 mill. kroner påløpt og om lag 100 mill. kroner bokført for 2004. Forslaget er nærmere omtalt i meldingens avsnitt 5.2.1 og i St.prp. nr. 63 (2003-2004) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2004.
- Grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer foreslås fjernet. Dette finansieres delvis ved å øke avgiftene på alle drikkevarer. Samlet gir dette en lettelse på om lag 150 mill. kroner påløpt og 125 mill. kroner bokført. For nærmere omtale vises det til St.prp. nr. 63 (2003-2004).
- Det foreslås at fradragsretten for merverdiavgift for varebiler klasse 1 fjernes, noe som gir et merproveny på om lag 50 mill. kroner påløpt og om lag 35 mill. kroner bokført. Forslaget er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 68 (2003-2004) Om lov om endringer i skatte- og avgiftslovgivinga mv. 2004.

- I forbindelse med omleggingen til utslippsavgift på forbrenning av avfall fra 1. juli 2004 foreslås det at den planlagte tilskuddsordningen for avfallsbasert energiproduksjon faller bort. Dette reduserer utgiftene på 2004-budsjettet med om lag 37,5 mill. kroner. Samtidig endres inntektsanslagene for sluttbehandlingsavgiften. Samlet gir dette et påløpt provenytap på om lag 5 mill. kroner, og en samlet bokført provenyøkning på om lag 2,5 mill. kroner. Forslaget er nærmere omtalt i St.prp. nr. 63 (2003-2004).
- Det foreslås avgiftsfritak for klimagassene HFK og PFK ved gjenvinning for salg. Forslaget er nærmere omtalt i St.prp. nr. 63 (2003-2004).
- Det foreslås en reduksjon av tilleggsavgift for kjøretøy som skal betale årsavgift med redusert sats (traktorer, mopeder mv.). Forslaget er nærmere omtalt i St.prp. nr. 63 (2003-2004).
- Det fremmes forslag om fradrag for tap på sparemidlene ved utbetalinger fra en individuell livrente med investeringsvalg og uten avkastningsgaranti. For nærmere omtale vises det til Ot.prp. nr. 68 (2003-2004).
- Skattereglene for kapitalforsikring med investeringsvalg og uten avkastningsgaranti klargjøres, og det gis fradrag for tap på sparedelen også for disse avtalene. Samtidig foreslås det at grunnlaget for arveavgift reduseres slik at det ikke skal betales arveavgift av skatt på avkastning fra politen. Forslaget er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 68 (2003-2004).
- Det foreslås flere endringer i skatteloven for å gjøre ligningsbehandlingen av sambeskattede skattytere mer rasjonell. Regelendringene vil ikke eller i liten grad påvirke den samlede skattebyrden for skattyterne. Forslaget er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 68 (2003-2004).
- Det foreslås at nettoinntekter fra produksjon av biobrensel skal kunne inngå ved beregning av jordbruksfradraget. Dette vil i praksis hovedsakelig gjelde produksjon av ved. For å kunne benytte jordbruksfradraget forutsettes det at produsentene av biobrensel driver jordbruksvirksomhet. Forslaget anslås å gi en skattelette på om lag 15 mill. kroner i 2004. Forslaget er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 68 (2003-2004).
- Det foreslås å øke satsen for produktavgift på førstehåndsomsetning av fisk fra 3,8 pst. til 4,2 pst. med virkning fra 1. juli 2004. Økningen må ses i sammenheng med høyere utbetalinger til syke-trygd enn tidligere anslått. Forslaget er omtalt i St.prp. nr. 63 (2003-2004).

Disse endringene vil samlet være om lag proveny-nyøtrale på 2004-budsjettet, men vil gi en netto provenyøkning på om lag 80 mill. kroner påløpt. Sammen med allerede vedtatte endringer gir dette samlede skatte- og avgiftslettelse på om lag 30 mill. kroner påløpt og om lag 1670 mill. kroner bokført i 2004.

Meldingens avsnitt 5.2 gir en nærmere beskrivelse av Regjeringens forslag til omlegging av el-avgiften for

næringsvirksomhet og en omtale av følgende skatte- og avgiftssaker:

- Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift
- Differensiert el-avgift for husholdningene
- Merverdiavgiftskompensasjon for helseforetak
- Svovelfritt drivstoff
- Taxfree ved ankomst
- Saksbehandlingstiden for klager til Klagenemnda for merverdiavgift
- Inntektsfradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner.

I meldingens avsnitt 5.3 er det gitt en nærmere omtale av beskatningen av petroleumsvirksomheten, bl.a. i lys av innspill fra oljeindustrien.

Skatte- og avgiftsspørsmål som ikke behandles i St.prp. nr. 63 (2003-2004) kapittel 2, jf. Innst. S. nr. 250 kapittel 2, eller i Ot.prp. nr. 68 (2003-2004), jf. Innst. O. nr. 98 (2003-2004), behandles nedenfor i dette kapitlet.

10.1.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til sine merknader nedenfor i dette kapitlet og i Innst. S. nr. 250 (2003-2004) kapittel 2, samt Innst. O. nr. 98 (2003-2004).

10.2 Regional differensiert arbeidsgiveravgift

10.2.1 Sammendrag

Det nye regelverket for den regionale differensieringen av arbeidsgiveravgiften, som ble vedtatt i forbindelse med budsjettet for 2004, innebærer at nullsatsen for arbeidsgiveravgift i Finnmark og Nord-Troms ble opprettholdt, og at satsene som gjaldt i 2003, ble videreført for fiskeri- og landbrukssektoren. For det øvrige næringslivet, med unntak av transportsektoren, ble satsene som gjaldt i 2003 videreført innenfor den vedtatte fribeløpsgrensen. I avgiftssonene 3 og 4 ble det innført overgangssatser for foretak som ikke fullt ut skjerms av fribeløpsordningen. Overgangsordningen, som er godkjent av ESA, innebærer en gradvis opptrapping av satsene i sonene 3 og 4 fram til 2007. Den økte skatteinntekten som følger av omleggingen av avgiftssystemet, blir i sin helhet tilbakeført til distriktene gjennom bevilgninger til kompensasjonstiltak over statsbudsjettets utgiftsside.

I mars 2004 foreslo EU-kommisjonen at også transportsektoren skal omfattes av regelverket for bagatellmessig støtte. Forslaget er ikke endelig vedtatt. Gruppeunntaket for bagatellmessig støtte er gitt i en kommisjonsforordning. Innlemmelse i EØS-avtalen av en eventuell endring i dette regelverket skjer ved vedtak i EØS-komiteen etter at kommisjonens vedtak er fattet.

Støtte som faller inn under EØS-avtalens regelverk for bagatellmessig støtte, trenger ikke ESAs godkjenning før den innføres. Det er ønskelig at norske transportbedrifter skal likebehandles med andre næringer innenfor systemet med differensiert arbeidsgiveravgift. Regjeringen legger derfor opp til å fremme et forslag til

Stortinget når EUs vedtak foreligger, om å innlemme transportsektoren blant de foretak som har rett til nedsatt arbeidsgiveravgift innenfor fribeløpet.

Den 23. april 2004 sendte Regjeringen en notifikasjon til ESA av en ordning med nedsatte regionale avgiftssatser for ikke-konkurrenseutsatte bransjer. Notifikasjonen er en oppfølging av en anmodning vedtatt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2004. Notifikasjonen er basert på en rapport utarbeidet av ECON Analyse i samarbeid med advokatfirmaet Schjødt. Regjeringen har valgt å legge rapportens vurderinger og konklusjoner til grunn i sin helhet, slik at alle muligheter skal være utprøvd. ESA kan selv foreta en vurdering av om støtte i form av differensiert arbeidsgiveravgift til de enkelte notifiserte sektorene kan påvirke samhandelen mellom EØS-land i henhold til EØS-avtalens artikkel 61.1. Dersom ESA etter en foreløpig undersøkelse ikke kan konstatere at samhandelen vil være upåvirket, er ESA forpliktet til å åpne formell undersøkelsesprosedyre for tvilstilfellene. I tråd med Stortingets anmodningsvedtak legger Regjeringen opp til å fremme eventuelle forslag til endringer i regelverket og bevilgningsvedtaket som følge av ordningen så snart eventuell godkjenning fra ESA foreligger.

Et avgiftsunntak som bare omfatter ikke-konkurrenseutsatte bransjer vil favorisere disse på bekostning av mer konkurranseutsatte bransjer. Dette vil kunne skape uheldige konkurranseforhold mellom bedrifter i samme region. En slik forskjellbehandling vil bl.a. gjennom virkningene i arbeidsmarkedet kunne bidra til ytterligere press på lønnsomheten i bransjer som ikke nyter godt av avgiftsfordelen. Virkningen vil kunne bli at distriktene utvikler et næringsliv som i større grad er dominert av skjermet virksomhet. En slik ordning kan også innebære et komplisert regelverk med til dels vanskelig avgrensninger og lede til økte administrasjonskostnader for myndigheter og næringsliv.

ESA behandlet det generelle systemet med differensiert arbeidsgiveravgift etter de gjeldende retningslinjer for regional statsstøtte i EØS. Kommisjonen har nå startet arbeidet med nye retningslinjer for tillatt regional støtte i EU. De nye retningslinjene vil bli gjennomført også i EØS-området. Norge deltar aktivt i dette arbeidet bl.a. med sikte på å oppnå større fleksibilitet i retningslinjene for en ordning med differensiert arbeidsgiveravgift.

10.2.2 Komiteens merknader

Komiteen tar dette til etterretning.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet viser til brev av 28. mai 2004 fra TINE BA vedrørende bortfall av den differensierte arbeidsgiveravgiften.

Disse medlemmer viser til at TINEs hovedprodukter faller inn under landbrukssektoren og kan derfor opprettholde arbeidsgiveravgiftssatsene som i 2003. På grunn av at en del av konsernets produksjon er defi-

nert som industriprodukter og faller inn under EØS-avtalen ilegges hele konsernet full arbeidsgiveravgift.

Disse medlemmer vil påpeke at dette er en utilsiktet effekt av bortfallet av differensiert arbeidsgiveravgift.

Disse medlemmer ber derfor Regjeringen utarbeide forskrifter som gjør det mulig for TINE BA å foreta et regnskapsmessig skille mellom den delen av produksjon som faller inn under EØS-avtalen og øvrig produksjon som regnes som en del av landbruksnæringene slik at full arbeidsgiveravgift kun utmåles i forhold til RÅK-produksjonen.

10.3 Differensiert el-avgift for husholdningene

10.3.1 Sammendrag

Utvalget som har vurdert en differensiert el-avgift for husholdningene avga sin rapport til Finansdepartementet 30. mars 2004, jf. NOU 2004: 8 Differensiert el-avgift for husholdningene. Utvalget, som bl.a. hadde representanter fra forbrukerinteresser, energiforsyningen og miljøbevegelsen, kom til en enstemmig anbefaling om å frarå at det innføres en differensiert el-avgift.

Selv om en differensiering basert på forbruk, med høyere avgift for høyt forbruk enn for lavt forbruk, kan redusere elektrisitetsforbruket og motvirke uheldige fordelingsvirkninger av en avgiftsøkning innenfor dagens avgiftssystem, mener utvalget at disse målsettingene kan realiseres mer effektivt og mer hensiktsmessig ved at en avgiftsøkning innenfor dagens avgiftssystem kombineres med direkte fordelingspolitiske virkemidler (f.eks. barnetrygd, minstepdrag, minstepensjon og bostøtte).

Det lå ikke innenfor utvalgets mandat å vurdere nivået på el-avgiften. Utvalget viser imidlertid til at dersom det er ønskelig å øke el-avgiften for å oppnå redusert el-forbruk, vil en økning av avgiften innenfor dagens avgiftssystem som omfatter alt el-forbruk i husholdningene (utenom tiltakssonen), føre til en sterkere reduksjon i elektrisitetsforbruket og mer kostnadseffektive sparetiltak enn en differensiering av avgiften. Dersom det er ønskelig å motvirke uheldige fordelingsvirkninger av en økning i el-avgiften innenfor dagens avgiftssystem, vil bruk av direkte fordelingspolitiske virkemidler gi en bedre skjerming av husholdninger med lav inntekt som har et høyt elektrisitetsforbruk enn en differensiering av avgiften. I tillegg unngås de ekstra administrative kostnadene som en differensiert el-avgift vil medføre.

Utvalget har også foretatt en bredere vurdering av mulige argumenter for differensiering, f.eks. ut fra formål om å begrense forbrukstopper og å begrense forbruket i særskilte anvendelser som oppvarming eller el-forbruk i hytter. Bakgrunnen for dette er bl.a. at installering av mer avansert måleutstyr med toveiskommunikasjon over tid vil gi større muligheter til å differensiere el-avgiften. Utvalget mener at det ikke er ønskelig å differensiere el-avgiften ut fra særskilte anvendelser. Dette skyldes at den økonomiske gevinsten ved strømsparing bør være den samme i alle anvendelser og at ønsket om større differensiering av

sluttbrukerprisen bedre kan ivaretas gjennom differensiering av kraftpris og nettleie.

Finansdepartementet har sendt rapporten på 3 måneders høring, og vil komme tilbake til saken når høringsuttalelsene foreligger.

10.3.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, tar dette til etterretning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kystpartiet viser til at de ikke støtter en differensiert el-avgift for husholdningene, men mener at i stedet for tvungen sparing, bl.a. gjennom høye avgifter, er det tilbudet av elektrisk kraft som bør økes slik at markedet kommer i balanse. Disse medlemmer mener det er uholdbart at Norge, som en av verdens største eksportører av energi, ikke skal være i stand til å skaffe sine innbyggere tilstrekkelig, rimelig kraft.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at utvalget som har vurdert en differensiert el-avgift for husholdningene, slår fast at en el-avgift som differensieres etter forbruk vil gi bedre fordeling og kan gi lavere elektrisitetsforbruk enn en flat sats for alle. Det registreres også at utvalget mener effektene i forhold til fordeling og redusert forbruk kan oppnås på en mer effektiv måte gjennom en kombinasjon av proporsjonal avgiftsøkning som finansierer økning i direkte fordelingsvirkemidler som barnetrygd, bostøtte, minstepdrag eller minstepensjon.

Disse medlemmer understreker at en differensiert el-avgift vil være et godt alternativ dersom det ikke lar seg gjøre å få flertall for løsningen utvalget primært anbefaler.

10.4 Merverdiavgiftskompensasjon for helseforetak

10.4.1 Sammendrag

BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING

Helsetjenester er unntatt fra merverdiavgiftsplikt. Virksomheter som produserer helsetjenester, som for eksempel de statlige helseforetakene, har dermed ikke fradragrett for merverdiavgift på anskaffelser til bruk i virksomheten. Merverdiavgiften gir dermed motiv til at helseforetakene produserer støttetjenester som renhold vask og vedlikehold mv. med egne ansatte (uten merverdiavgift) framfor å kjøpe dem fra private underleverandører (med merverdiavgift). Dette gjør det vanskelig for private underleverandører å konkurrere med egenproduksjon av tjenester i helseforetakene.

Denne problemstillingen gjelder i prinsippet alle virksomheter som er utenfor merverdiavgiftsområdet, herunder også kommunal og statlig forvaltning. Med virkning fra 1. januar 2004 ble det innført en generell ordning med merverdiavgiftskompensasjon for kom-

munesektoren. Regjeringen har tidligere varslet at den ville komme tilbake med forslag til en ordning som nøytraliserer merverdiavgiften for statsforvaltningen fra 2006.

ORGANISERING OG FINANSIERING AV SPESIALISTHELSETJENESTEN

Ansvar for spesialisthelsetjenesten ble fra 1. januar 2002 overført fra fylkeskommunene til staten. Samtidig ble virksomhetene innen spesialisthelsetjenesten organisert i foretak istedenfor som forvaltningsorganer, jf. lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m. (helseforetaksloven).

Det er opprettet fem regionale helseforetak som eies av staten. De regionale helseforetakene skal sørge for at befolkningen i sin helseregion tilbys spesialisthelsetjenester. Sykehusene er organisert som helseforetak og eies av ett regionalt helseforetak. Regionale helseforetak kan la helseforetakene yte spesialisthelsetjenestene eller inngå avtaler med andre, for eksempel private og ideelle virksomheter. Både regionale helseforetak og helseforetak er selvstendige rettssubjekter.

I henhold til spesialisthelsetjenesteloven skal de regionale helseforetakene sørge for at personer med fast bopel eller oppholdssted innen helseregionen tilbys de nødvendige spesialisthelsetjenester i og utenfor institusjon. De regionale helseforetakene finansieres av staten gjennom basisbevilgninger og aktivitetsbaserte bevilgninger tilknyttet innsattsstyrt finansiering (ISF) og refusjoner for poliklinisk virksomhet ved sykehus. Samlet utgjorde bevilgningene til helseforetakene om lag 55 mrd. kroner i 2003.

FORELØPIGE VURDERINGER

Siden 1. mai 1995 har det eksistert en ordning med kompensasjon for merverdiavgift for kommunesektoren. Ordningen var fram til siste årsskifte begrenset til å omfatte kommunesektorens anskaffelser av tjenester som gjelder vask og rens av tekstiler, renhold samt arbeid på bygg og anlegg og annen fast eiendom. Da spesialisthelsetjenesten ble overtatt av staten fra 1. januar 2002, falt helseforetakene som tidligere var fylkeskommunale, ut av den eksisterende kompensasjonsordningen for kommuner og fylkeskommuner. Disse helseforetakene har dermed ikke lenger fått kompensasjon for merverdiavgift på anskaffelser av tjenestene vaskeri og renseri og tjenester som gjelder bygg og anlegg. Dette har medført at private tilbydere som tidligere opererte på dette markedet, har fått vanskeligheter med å få innpass på bl.a. vaskeritjenester for helseforetakene. Det er ønskelig at private aktører kan konkurrere på like vilkår i forhold til merverdiavgiften, og Regjeringen tar sikte på å innføre en ordning med kompensasjon for merverdiavgift for helseforetakene. Utformingen av en slik ordning må imidlertid vurderes nærmere.

En generell kompensasjonsordning for all merverdiavgift for statlige helseforetak kan ifølge foreløpige beregninger redusere helseforetakenes kostnader med drøyt 3 mrd. kroner. Anslaget er usikkert og vil bli vurdert nærmere. Siden det må forutsettes at en slik ord-

ning skal være provenynøytral for staten, må det vurderes hvordan beløpet skal trekkes inn igjen ved reduksjon i overføringene til helseforetakene.

NYE KONKURRANSEVRIDNINGER

Innføring av kompensasjon for merverdiavgift for helseforetak gjør at merverdiavgiften blir nøytral i forholdet mellom helseforetakenes innkjøp av tjenester fra andre og produksjon internt. Innføringen av en kompensasjonsordning for statlige helseforetak kan imidlertid skape nye konkurransevriddinger. Dette gjelder i første rekke private aktører som produserer helsetjenester i konkurranse med helseforetakene. De private aktørene er også utenfor merverdiavgiftssystemet og har dermed ikke fradragsrett for merverdiavgift på anskaffelser. En kompensasjonsordning for statlige helseforetak kan derfor innebære konkurransevridding i disfavør av private helseinstitusjoner. Eksempelvis vil de regionale helseforetakene, som står overfor valget mellom å kjøpe en spesialisthelsetjeneste fra et privat sykehus eller eget helseforetak, kunne velge å kjøpe fra eget helseforetak. Dette vil gjelde selv om tjenesten ellers er identisk, og skyldes at helseforetaket får kompensert for utgiften til merverdiavgift, og dermed kan produsere tjenesten med lavere kostnader.

Finansdepartementet har mottatt henvendelser fra enkelte private produsenter av helsetjenester som advarer mot å innføre en kompensasjonsordning for statlige helseforetak. Det pekes på at dette vil skape en uheldig konkurransesituasjon for private produsenter av helsetjenester. I arbeidet med en kompensasjonsordning for helseforetakene må forholdet til private helseinstitusjoner vurderes nærmere. Innenfor somatikk finnes private og ideelle sykehus som konkurrerer med helseforetak. Private laboratorier og røntgeninstitutter er også i konkurranse med helseforetakene. Tilsvarende kan også gjelde innenfor rusområdet hvor det er flere private og ideelle virksomheter.

PROSESSEN VIDERE

Det må vurderes nærmere om en ordning for statlige helseforetak også bør omfatte private og ideelle virksomheter som produserer tilsvarende helsetjenester som helseforetakene iht. spesialisthelsetjenesteloven. Det må i så fall være en forutsetning at også slike virksomheter kan trekkes i overføringer på tilsvarende måte som statlige helseforetak. Omfanget av trekket kan være vanskelig å beregne, og det må eventuelt vurderes nærmere hvordan dette skal gjøres. Private institusjoner på de fleste områdene innen spesialisthelsetjenesten mottar driftstilskudd fra regionale helseforetak og aktivitetsbaserte tilskudd via regionale helseforetak og/eller fra Rikstrygdeverket. Trekket kan derfor gjennomføres ved å redusere driftstilskudd fra regionale helseforetak eller reduksjoner i aktivitetsbaserte tilskudd via regionale helseforetak eller fra Rikstrygdeverket.

Det må også vurderes nærmere om en kompensasjonsordning skal gjøres generell for all merverdiavgift på innkjøp for helseforetakene, eller om ordningen skal begrenses, f.eks. til kun å omfatte merverdiavgift på

enkelte tjenester hvor det er særlig aktuelt med private underleverandører. Dette kan for eksempel være tjenester som renhold og vask- og renseri. Det kan imidlertid være vanskelig å komme fram til de tjenestene der egenproduksjon i helseforetakene er i konkurranse med private underleverandører. Konkurransesflatene kan også endre seg over tid, og det kan gjøre at en begrenset ordning ikke blir robust. En generell ordning vil være enklere å administrere enn en begrenset ordning, siden den gjelder alle avgiftsbelagte anskaffelser. En begrenset ordning vil bl.a. innebære at det må lages administrative rutiner som gjør at en kan skille kompensasjonsberettigede anskaffelser fra de øvrige anskaffelsene som ikke er kompensasjonsberettiget. Hvis en begrenset ordning gjøres gjeldende for statlige helseforetak, vil ordningen i mindre grad enn en generell kompensasjonsordning medføre nye konkurransevidninger i disfavør av private produsenter av helsetjenester.

Finansdepartementet vil sammen med Helsedepartementet fram mot framleggelsen av budsjettet for 2005 arbeide videre med å konkretisere et forslag til en kompensasjonsordning med sikte på innføring fra 1. januar 2005.

10.4.2 Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til sin merknad i Innst. O. nr. 20 (2003-2004).

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre slutter seg til Regjeringens vurderinger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet tar Regjeringens utredning til etterretning, men forutsetter at Regjeringen legger frem et forslag til kompensasjonsordning som ikke medfører konkurransevidninger i disfavør av private produsenter av helsetjenester, både de med offentlig tilskudd og de som opererer uten offentlig tilskudd.

Medlemmen i komiteen frå Kystpartiet tek utgreiinga frå Regjeringa til vitande, og syner elles til sine merknader i Budsjett-innst. S. I (2003-2004).

10.5 Svovelfritt drivstoff

10.5.1 Sammenheng

I mars 2003 vedtok Europaparlamentet og Rådet direktiv 2003/17/EF om kvalitet på bensin og autodiesel. Direktivet endrer direktiv 98/70/EF, som er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk regelverk. Direktivets formål er bl.a. å redusere svovelinholdet i bensin og autodiesel. Dette vil bidra til å bedre den lokale luftkvaliteten og sikre full utnyttelse av ny og mer miljøvennlig kjøretøyteknologi. Svovelfritt drivstoff øker også effekten av etterrenningsutstyr på busser og tyngre kjøretøy. Direktivet stiller bl.a. krav til innføring av bensin og autodiesel med maksimalt svovelinhold på 10 ppm (0,001 pst. svovel), såkalt svovelfritt drivstoff. I direktivet forutsettes det at svovelfritt drivstoff skal gjøres "geografisk balansert" tilgjengelig på markedet fra 1. januar 2005, og fra 1. januar 2009 skal kun slikt drivstoff markedsføres. Nærmere definering av begrepet "geografisk balansert tilgjengelighet" gis ikke i direktivet. EU-direktivet oppfordrer statene til å ta i bruk økonomiske incentiver for å fase inn svovelfritt drivstoff. Flere land har også valgt å benytte seg av differensierte avgifter for å sikre innføring av svovelfritt drivstoff, f.eks. Tyskland, Sverige og England.

Myndighetene har særlig vurdert fire alternative måter å gjennomføre direktivet på. De to første alternativene knytter seg til at noen typer drivstoff skal være svovelfrie i geografisk avgrensede tiltaksområder (6 byområder). Det tredje alternativet er å stille krav om at alt drivstoff skal være svovelfritt allerede fra 2005, mens det siste alternativet baseres på bruk av avgiftsincentiv for innføring av svovelfritt drivstoff.

Beregninger av nytte og kostnad ved de ulike alternativene tyder på at for alternativene med detaljregulering av geografisk avgrensede tiltaksregioner, er nytten om lag lik kostnaden. Ved full innføring av svovelfritt drivstoff over hele landet, vil kostnadene ifølge disse beregningene overstige nytten under de valgte forutsetninger. Det understrekes at det knytter seg stor usikkerhet til både kostnads- og nytteberegningene.

Disse alternativene ble i mars forelagt Norsk Petroleumsinstitutt (NP), Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) og Konkurransetilsynet (KT). I sine kommentarer peker både KT og NP på at de to alternativene med detaljregulering vil kunne være uheldige ut fra en konkurransemessig vurdering. Fjerning av svovel i drivstoff fører til økte produktkostnader, og en konsekvens kan være at drivstoffet blir dyrere innenfor tiltaksområdene enn utenfor. Dette vil gi en konkurransevidning mellom ulike bensinforhandlere i randsonene. Regulert geografisk avgrensning vil videre føre til økte distribusjons- og logistikkostnader, noe som kan føre til økt koordinering og samarbeid selskapene imellom. KT påpeker at dette vil kunne være uheldig i forhold til konkurransereglene. NP mener i tillegg at de skisserte alternativene med detaljregulering ikke vil oppfylle EUs krav om balansert tilgjengelighet, og at doble sett med drivstoffkvaliteter vil medføre forvirring blant forbrukerne. I tillegg vil disse alternativene kreve investeringer i infrastruktur som det tar omtrent ett år å ferdigstille. Når det gjelder de to alternativene for full innfasing, framstår disse som like ut fra en konkurransemessig vurdering. KT påpeker at det kan være samfunnsøkonomiske effektivitetsforskjeller på de to alternativene, ettersom et avgiftsincentiv vil gi aktørene større handlingsrom ved innfasingen. NP påpeker at et generelt pålegg om landsomfattende distribusjon kan gi mindre forsyningsfleksibilitet og høyere samfunnsøkonomiske kostnader enn om det blir gitt et avgiftsincentiv. TAD bemerker at et eventuelt avgiftsincentiv ikke vil gi ekstra belastninger av betydning for Tollvesenet.

En rettslig vurdering av direktivet viser at det er problematisk å stille krav om at alt drivstoff skal være svovelfritt.

En rettslig vurdering av direktivet viser at det er problematisk å stille krav om at alt drivstoff skal være svovelfritt.

velfritt allerede fra 2005. Direktivet kan vanskelig hevdes å tillate forbud mot tradisjonelt drivstoff i utfasingsperioden, dvs. fra 2005 til 2009. Direktivet tillater imidlertid at et påbud kan innføres i bestemte områder av et land dersom det er nødvendig ut fra miljøhensyn. ESA må i så fall først godkjenne et slikt påbud.

Finansdepartementet og Miljøverndepartementet har tidligere vurdert spørsmålet om ytterligere differensiering av drivstoffavgiftene på basis av svovelinnhold. Blant annet på grunn av stor usikkerhet knyttet til provenyberegningene og beregninger som har vist at dette ikke har vært samfunnsøkonomisk lønnsomt, er dette ikke blitt foreslått. Vurderingene foretatt for årene 2003 og 2004 gjaldt imidlertid en forsering av direktivets krav, mens for 2005 vil et eventuelt avgiftsincitiv relatere seg til gjennomføring av direktivet. Regjeringen vil komme tilbake i budsjettet for 2005 med et forslag til hvordan svovelfritt drivstoff skal gjøres tilgjengelig på det norske markedet i tråd med direktivet.

10.5.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Kystpartiet, tar dette til etterretning.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til merknad og forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet i Budsjett-innst. S. nr. 1 (2003-2004) hvor Regjeringen ble bedt om å vurdere tiltak, herunder avgiftsmessige incitiv, som kan sikre en raskest mulig overgang til lavsvovel- og svovelfritt drivstoff i statsbudsjettet for 2005.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kystpartiet viser til at partiet to ganger har lagt frem forslag om avgiftsincitiver for å sikre tilgjengeligheten av avgiftsfritt drivstoff på det norske markedet.

I henhold til EUs direktiv 2003/17/EF skal svovelfri bensin og autodiesel være tilgjengelig på bensinstasjoner fra 1. januar 2005. Da det nødvendigvis vil ta noen måneder fra stortingsvedtaket om avgiftsincitiver til den svovelfrie kvaliteten blir tilgjengelig på bensinstasjonene, vil et vedtak i forbindelse med budsjettet for 2005 komme for sent til at tilbudet vil være på plass 1. januar 2005. Det er derfor etter disse medlemmers syn viktig at Stortinget i revidert budsjett gir et klart signal om at en avgiftsreduksjon på svovelfritt drivstoff vil bli gjennomført senest fra 1. januar 2005.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag om en avgiftsreduksjon på svovelfri bensin og svovelfri autodiesel slik at disse kvaliteter får en utsalgspris som ikke er høyere enn tilsvarende svovelholdig drivstoff."

10.6 Taxfree ved ankomst

10.6.1 Sammendrag

I Budsjett-innst. S. nr. 1 (2003-2004) ba finanskomiteen om at Regjeringen kom tilbake i Revidert nasjo-

nalbudsjett 2004 med en vurdering av, og eventuelt forslag til, endring av regelverket for taxfreesalg som kan åpne for ankomstsalg på flyplass. I innstillingen er det vist til at formålet vil være å øke salget ved norske flyplasser på bekostning av utenlandske flyplasser og således styrke flyplassenes økonomi.

Forslaget forutsetter endringer av merverdiavgiftsloven, tolltariffens innledende bestemmelser og reise-godsforskriften. Det er videre et spørsmål om forslaget forutsetter endring/oppsigelse av Overenskomst 26. mars 1980 om beskatning av reisegods i reisende-trafikken mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige, samt om avgiftsfritt salg på flyplass i disse land. Det vises til at formålet med overenskomsten bl.a. er å hindre konkurranseridning mellom landene. Ankomstsalg vil medføre behov for noe ombygging på flyplassene, bl.a. i forhold til tilrettelegging av tollkontrollen. Eventuelle investeringer knyttet til dette vil måtte bekostes av flyplassene.

Ankomstsalg vil bidra til å gjøre taxfreehandel lettere tilgjengelig og mer bekvem. Det er grunn til å forvente at de reisende i noe større grad vil utnytte sine avgiftsfrie innførselskvoter. Økt avgiftsfri innførsel kan bidra til noe lavere avgiftsbelagt omsetning innenlandsk av bl.a. alkohol og tobakk. Denne virkningen er trolig liten, slik at de samlede provenyvirkningene av forslaget er små.

Regjeringen arbeider videre med saken. Det vil bli igangsett en prosess for å konsultere Danmark, Finland og Sverige om forståelsen av den nordiske overenskomsten. Regjeringen vil etter avsluttet konsultasjon komme tilbake til saken i budsjettet for 2005.

10.6.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet tar dette til etterretning.

Komiteen ser positivt på at Avinor ønsker å opprette oppbevaringsrom på Oslo Lufthavn Gardermoen, slik at varer kjøpt ved avreise kan oppbevares på flyplassen og hentes ved ankomst, og ber Regjeringen vurdere muligheten for lovendringer som gjør dette til-

latt. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kystpartiet, viser til de tilbakemeldingene Regjeringen har kommet med i Budsjett-innst. S. II (2003-2004) vedrørende muligheten for taxfreesalg ved ankomst fra utlandet til norske flyplasser. Flertallet vil peke på at ankomstsalg vil gjøre taxfreehandel lettere tilgjengelig og mer bekvem for de reisende, og øke omsetningen på norske flyplasser, og således styrke flyplassenes økonomi. Samtidig vil dette være transportøkonomisk og bidra til økt flysikkerhet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at komiteen i statsbudsjettet for 2004 ba Regjeringen komme tilbake i revidert budsjett med en vurdering, eventuelt forslag som åpner for ankomstsalg.

Ut fra dette finner disse medlemmer det skuffende at Regjeringens arbeid med saken ikke har kommet lenger, og at ikke de nødvendige konsultasjoner med Danmark, Finland og Sverige ikke allerede er igangsatt.

Etter disse medlemmers syn bør Regjeringen i budsjettet for 2005 om mulig komme tilbake med et konkret forslag til løsning, og ikke bare en ny omtale av saken.

10.7 Saksbehandlingstiden for klager til Klagenemnda for merverdiavgift

10.7.1 Sammendrag

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. S. nr. 58 (2001-2002) merknader vedrørende saksbehandlingstiden for klagesaker om merverdiavgift og investeringsavgift. Bakgrunn for innstillingen er Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstider for klagesaker vedrørende merverdiavgift og investeringsavgift, jf. Dokument nr. 3:11 (2000-2001).

På bakgrunn av Riksrevisjonens rapport og ovennevnte innstilling har Skattedirektoratet utarbeidet en handlingsplan med nødvendige tiltak for å redusere samlet saksbehandlingstid for klager til Klagenemnda. I handlingsplanen av 10. april 2002 er kravet til saksbehandlingstid presisert dit hen at behandlingstiden skal være maksimalt seks måneder for 90 pst. av klagesakene.

Skattedirektoratet har avgitt kvartalsvise rapporter til Finansdepartementet om framdriften i arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden. Målet om maksimalt seks måneders saksbehandlingstid for 90 pst. av klagesakene ble nådd ved årsskiftet 2003/2004. Departementet anser dette som et akseptabelt nivå for saksbehandlingstiden for klager til Klagenemnda, og har overfor direktoratet påpekt viktigheten av at nivået opprettholdes.

10.7.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Regjeringens vurdering.

10.8 Inntektsfradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner

10.8.1 Sammendrag

Det gis fradrag i inntekt med inntil 6 000 kroner for pengegave til organisasjon som har sete i riket, som ikke har erverv til formål og som driver virksomhet innenfor visse godkjente formål, herunder "religiøs eller annen livssynsrettet virksomhet" og som har nasjonalt omfang 1. januar i det år gaven gis, jf. skatteloven § 6-50. Det stilles et minstekrav til formell/organisatorisk binding mellom de enkelte underorganisasjoner før de som kollektiv kan regnes å ha nasjonalt omfang. Når en organisasjon etablerer et sentralt ledd som har et vedtektsbestemt formål og underorganisasjonene er bundet av dette formålet, oppstår det en tilstrekkelig binding slik at organisasjonens samlede virksomhet kan vurderes opp mot kriteriet nasjonalt omfang, jf. Finansdepartementets skattelovforskrift § 6-50-2.

En rekke trossamfunn har ikke nasjonalt omfang og er ikke tilknyttet en sentralorganisasjon som beskrevet over. Slike trossamfunn faller derfor utenfor dagens fradragsordning. Disse trossamfunnene utgjør en viktig del av det religiøse mangfoldet. Hensynet til religionsfriheten taler for at slike trossamfunn likestilles med trossamfunn som har nasjonalt omfang. Regjeringen mener derfor disse trossamfunnene også bør kunne motta gaver under fradragsordningen. Det samme må gjelde ikke-religiøse livssynsorganisasjoner.

For å unngå at ligningsmyndighetene må forholde seg til mange og små organisasjoner, tar Regjeringen sikte på at frittstående organisasjoner, menigheter e.l. gis anledning til å etablere en felles nasjonal registreringsenhet for administreringen av gavefradragsordningen. Det må utredes nærmere regler for innrapportering av gaver, regnskap, revisjon og øvrige krav til en slik registreringsenhet. Regjeringen vil komme tilbake til dette i forbindelse med budsjettet for 2005.

10.8.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti tar dette til etterretning.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre ser positivt på Regjeringens utvidelse av gavefradraget til trossamfunn uten nasjonalt omfang og tilsvarende ikke-religiøse livssynsorganisasjoner. Disse medlemmer viser til at disse organisasjonene utgjør en vesentlig del av det religiøse og totale organisasjonsmangfoldet, og at hensynet til både trosfriheten og en ubyråkratisk og rasjonell praktisering av ordningen taler for at disse organisasjonene også inngår i gavefradraget.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet er i prinsippet mot at det skal være skattefradrag for gaver til frivillige organisasjoner, og går derfor imot at ordningen utvides ved at kravet om at organisasjonen må ha et nasjonalt omfang fjernes.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti registrerer Regjeringens varsel om at de i statsbudsjettet for neste år vil utvide ordningen med inntektsfradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner, gjennom å oppheve kravet om at organisasjonen må ha et nasjonalt omfang.

Disse medlemmer understreker at det er positivt at innbyggere gir gaver til frivillige organisasjoner, men vil vise til at slike gaver vil være en verdi i seg sjøl, og derfor ikke trenger stimulans gjennom skattesystemet.

Disse medlemmer har konsekvent stemt imot innføring og utvidelser av denne ordningen, ut fra det prinsipielle syn bruk av fellesskapets penger skal bestemmes politisk. For det første er det viktig at slik støtte må vurderes mot andre viktige saker gjennom den prioriteringsprosessen en budsjettbehandling er. For det andre bør støtten fordeles rettferdig mellom organisasjonene ut fra objektive kriterier som antall

medlemmer og lokallag. Med en skattefradragsordning blir støttenivået til den enkelte organisasjon avgjort av hvor store gaver man klarer å lokke ut av givere. Lite tyder på at det gir en fordeling mellom organisasjonene som er rettferdig, og spesielt demokratisk kan det heller ikke sies å være.

I tillegg skyldes disse medlemmers motstand mot skattefradrag for ulike typer utgifter at dette uthuler det offentlige inntektsgrunnlag, stort sett til fordel for dem som har penger til overs. Særlig betenkelig blir dette etter hvert som man kan tilpasse organisasjonene til skattefradragsreglementet. Lavere terskel for å komme inn under ordningen er derfor betenkelig også av kontrollhensyn.

Lista over godkjente organisasjoner er allerede i dag lang, med ca. 200 organisasjoner, derav en betydelig andel kristne organisasjoner. Det at lista inneholder organisasjoner som neppe ville gjort seg fortjent til offentlig støtte på annen måte, forsterker disse medlemmers skepsis til ordningen. Det er grunn til å anta at de fleste organisasjoner av noe størrelse allerede er inkludert i ordningen.

Disse medlemmer vil advare mot svakere krav til organisasjoner som kan nyte godt av gaver der staten betaler en betydelig andel gjennom skattefradrag til giveren.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil støtte den foreslåtte utvidelse, men gjør dette ut fra et sterkt ønske om at kravet om nasjonalt omfang også vil bli fjernet for andre enn trossamfunn og livssynsorganisasjoner. Dette medlem er tilfreds med den store og raske utvidelse som har skjedd når det gjelder godkjente mottakere av gaver som gir rett til skattefradrag. Dog kunne dette skjedd med noe mindre motstand fra offentlige myndigheter. Dette medlem mener det er samfunnsnytt til en organisasjon som skal avgjøre om den kan være mottakere av slike gaver, og anser at det vil bli umulig for myndighetene å opprettholde en negativ innstilling til at alle lokale lag som driver ikke-kommersiell arbeid blant barn og unge skal godkjennes. Dette medlem vil minne om privat forslag i Dokument nr. 8:20 (2001-2002) fra Åslaug Haga og Morten Lund om en slik utvidelse, og fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at ordningen med skattefritak for gaver til frivillige organisasjoner omfatter alle almennyttige og ikke-kommersielle organisasjoner, og at også gaver som går direkte til et lokallag skal gi rett til fradrag."

10.9 Petroleumsbeskatningen

10.9.1 Sammendrag

10.9.1.1 INNLEDNING

I forbindelse med St.meld. nr. 38 (2001-2002), jf. Innst. S. nr. 87 (2002-2003), uttrykte et flertall i energi- og miljøkomiteen at så vel "haleproduksjon" som utnyttelse av mindre felt vil kreve justeringer av rammebetingelsene, blant annet vurdering av skattetilpas-

ninger. Stortinget behandlet sist vår et forslag som ba Regjeringen om å fremme forslag om petroleumsbeskatning så raskt som mulig etter at oljeindustriens skattearbeid var kjent, jf. Dokument nr. 8:79 (2002-2003) og Innst. S. nr. 198 (2002-2003). Som omtalt i brev til Stortingets finanskomité av 26. mars 2003, kommer Regjeringen nå tilbake med en vurdering av oljeindustriens forslag.

Oljeindustrien har gjennom fjoråret vurdert utfordringene for petroleumsvirksomheten. I august 2003 la den fram en aktivitetsrapport og en skatterapport. I mars 2004 la oljeindustrien fram en kostnadsrapport. Innspillene i alle rapportene er vurdert av departementene. Innspillene fra aktivitets- og kostnadsrapporten har inngått i Olje- og energidepartementets arbeid med stortingsmeldingen om petroleumsvirksomheten, jf. St.meld. nr. 38 (2003-2004).

Begrunnelsen for petroleums-skattesystemet er den ekstraordinære avkastningen som knytter seg til utvinning av ressursene. Skattesystemet må ses i sammenheng med at oljeselskapene vederlagsfritt får adgang til å utnytte en verdifull, begrenset ressurs. Ressursene på norsk sokkel er fellesskapets eiendom og gir viktige bidrag til finansieringen av velferdssamfunnet. Inntektene fra petroleumsvirksomheten er viktige for den langsiktige finansieringen av velferdssamfunnet. Videre er høyere beskatning i sektorer med ekstraordinær avkastning å foretrekke framfor økt bruk av vridende skatteformer i andre sektorer, fordi det gir mindre samfunnsøkonomisk tap. Høyere beskatning av ekstraordinær avkastning vil i liten grad påvirke aktørenes tilpasning dersom den høyere beskatningen er utformet på en nøytral måte. Når det er ekstraordinær avkastning slik som i petroleumssektoren, er det mulig å forene hensynet om betydelige inntekter til fellesskapet med hensynet til tilstrekkelig lønnsomhet etter skatt for selskapene.

Oljeindustrien har to hovedforslag til skattetiltak: Redusert særskatt for nye utbygginger og leting etter nye funn, og et produksjonsfradrag for økt produksjon på eksisterende felt. Disse tiltakene vil ifølge oljeindustrien stimulere til økt aktivitet særlig ved leting og utbygging av mindre funn og prosjekter med svak lønnsomhet. Oljeindustriens forslag er omtalt i meldingens punkt 5.3.1.

Departementet har vurdert oljeindustriens forslag. Etter departementets vurdering vil oljeindustriens forslag ikke ha en vesentlig effekt på leting eller utbygging av lønnsomme ressurser, men medfører fare for at ulønnsomme tilleggsinvesteringer og prosjekter gjennomføres. Videre vil oljeindustriens forslag medføre betydelig provenyrtap for staten. Det skyldes at store verdier vil overføres fra staten til selskapene for prosjekter med høy lønnsomhet som uansett ville realiseres.

Dagens petroleums-skattesystem er relativt nøytralt utformet. Letekostnader utgiftsføres direkte uavhengig av leteresultatet. Prosjekter med marginal og moderat lønnsomhet på sokkelen står overfor lavere skattebelastning enn om det samme prosjektet kun sto overfor ordinær landbeskatning. Dette skyldes hurtige avskriv-

ninger, friinntekt og rentefradrag i særskattegrunnlaget. Det er bare for investeringer med ekstraordinær avkastning at petroleumsbeskatningen gir høyere beskatning enn det ordinære landskatteregimet. Når petroleums-skattesystemet er relativt nøytralt utformet, er det vanskelig å gi vesentlige lettelsener i skattegrunnlaget uten at skattesystemet stimulerer ulønnsom aktivitet. En reduksjon av særskattesatsen medfører ikke slike vridningsproblemer, men gir et stort provenyutap fordi staten oppgir sin høye andel i prosjekter med ekstraordinær avkastning.

Grunnlaget for en fortsatt lønnsom petroleumsvirksomhet er at vi utnytter ressursene på en effektiv måte. Kostnadsreduksjoner, teknologiutvikling, stabil tilgang til nytt leteareal og økt konkurranse blant aktørene er de viktigste virkemidlene for effektiv utnyttelse av ressursene. Flere prosjekter kan da bli lønnsomme både før og etter skatt. Disse utfordringene er nærmere omtalt i stortingsmeldingen om petroleumsvirksomhet, jf. St.meld. nr. 38 (2003-2004).

10.9.1.2 NÆRMERE VURDERING AV OLJEINDUSTRIENS SKATTEFORSLAG

10.9.1.2.1 *Egenskaper ved dagens petroleums-skattesystem*

Innledning

I 2000 vurderte et regjeringsoppnevnt ekspertutvalg skattleggingen av petroleumsvirksomhet, jf. NOU 2000:18. Petroleumsskatteutvalget ble spesielt bedt om å vurdere nøytraliteten i det fiskale systemet. En av utvalgets hovedkonklusjoner var at for selskaper i skatteposisjon, var de investeringsbaserte fradragene for sjenerøse i forhold til et nøytralt skattesystem, med den følge at noen samfunnsøkonomisk ulønnsomme investeringer kunne bli lønnsomme etter skatt. Med investeringsbaserte skattefradrag menes avskrivninger, friinntekt og fradrag for netto finanskostnader. Departementet var enig med petroleumsskatteutvalget i at de investeringsbaserte fradragene var for høye slik at investeringer som er ulønnsomme før skatt, kan bli lønnsomme etter skatt, jf. Ot.prp. nr. 86 (2000-2001). Finanskomiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, sluttet seg til departementets generelle merknad, jf. Innst. O. nr. 106 (2000-2001).

For selskaper i skatteposisjon er det ikke gjort vesentlige endringer i skattereglene som vil påvirke lønnsomheten etter skatt for prosjekter på norsk sokkel i forhold til det skattesystemet som Petroleumsskatteutvalget vurderte.

For nye aktører utenfor skatteposisjon ble det f.o.m. 2002 foretatt skatteendringer for å utjevne de skattemessige ulikhetene mellom selskaper i og utenfor skatteposisjon som Petroleumsskatteutvalget påpekte. Disse endringene har styrket lønnsomheten etter skatt for selskaper utenfor skatteposisjon og sikrer disse om lag tilsvarende fradragverdier som selskaper i skatteposisjon.

Det vises til meldingens punkt 5.3.3.1 for en nærmere redegjørelse.

Petroleumsbeskatningen sammenliknet med ordinær landbeskatning

Kon-Kraft har i sin rapport fokusert på at grunnrenten er redusert, og at mange framtidige prosjekter bare vil ha ordinær avkastning. Slike prosjekter blir, ifølge Kon-Kraft, i dag hindret av en høy særskatt. Det kan derfor være nyttig å se effektene av dagens petroleums-skattesystem i forhold til en situasjon med bare ordinær selskapsbeskatning med skattevilkår som for vanlig landvirksomhet.

Dersom en først ser på et lite prosjekt med *moderat lønnsomhet*, vil dagens petroleums-skattesystem ikke medføre større skattebelastning enn det ordinære landskattesystemet. Særskattegrunnlaget vil være lite på grunn av friinntekt, finansieringsfordel og raske avskrivninger, samtidig som det ordinære skattegrunnlaget vil være lavere enn i landskattesystemet som følge av raskere avskrivninger i petroleumsskattegrunnet. Selv om marginalsattesatsen er høyere, blir ikke verdien av betalt skatt større enn for et tilsvarende prosjekt i det ordinære landskatteregimet. For et prosjekt med *høy lønnsomhet* vil selskapets etter-skatt-verdier bli lavere ved petroleumsbeskatning enn ved bare ordinær landskatt. Årsaken er at ordinær skatt og særskatt til sammen utgjør en stor del av overskuddet slik at samfunnet sikres en høy del av den ekstraordinære avkastningen utover de kostnadene staten har vært med å dekke gjennom skattesystemet. Selv om petroleumsbeskatningen vil sikre samfunnet en høy del av overskuddet, vil selskapet også sitte igjen med betydelige verdier etter skatt ved en forholdsvis lav skatt på ordinær lønnsomhet og ved at de får en del av den ekstraordinære avkastningen. En tilsvarende fordeling mellom stat og selskap av verdiene i et prosjekt med god lønnsomhet vil også finne sted i tilfeller der prosjektet i ettertid viser seg å bli ulønnsomt etter skatt. I slike tilfeller vil staten gjennom petroleums-skattesystemet ta en høy andel av de negative verdiene slik at selskapene vil komme klart bedre ut etter skatt enn i en situasjon med bare ordinær landskatt.

Dagens petroleumsbeskatning gir svært gunstige skattevilkår for prosjekter med marginal og moderat lønnsomhet, gjennom raske avskrivninger, friinntekt, finansieringsfordel og rentefremføring av underskudd dersom selskapene faller utenfor skatteposisjon. Effekten av skjermingselementene kan variere noe ut fra ulike prosjekters kontantstrømmer, men vil samlet sørge for en betydelig skjerming mot høyere beskatning enn i ordinær landvirksomhet. Friinntekten er det viktigste skjermingselementet, men også raskere avskrivninger og finansieringsfordel ved fradrag for netto finanskostnader mot særskatt er betydelige elementer. For et oljeselskap i skatteposisjon vil petroleumsskatten normalt kun gi høyere skatt for investeringer med mer enn i størrelsesorden 15 pst. avkastning nominelt før skatt dersom det tas hensyn til at de investeringsbaserte fradragene er sikre. For prosjekter med avkastning under dette nivået er petroleumsbeskatningen ikke en byrde for selskapene, men gir tvert imot selskapene høyere verdier enn dersom de sto overfor kun ordinær landbeskatning.

Leteøkonomi vs. prosjektøkonomi

Kon-Kraft har i skatterapporten lagt vesentlig vekt på vurdering av leteøkonomi. Dersom forventet funnstørrelse og funnsannsynlighet faller over tid, vil det bli flere prosjekter som det ikke vil lønne seg å bore etter. Dette vil også gjelde før skatt. Riktige vurderinger av økonomien ved leting blir derfor viktigere over tid. Letekostnader behandles gunstig i Norge, ved at skattesystemet tillater direkte utgiftsføring etter hvert som letekostnadene påløper. Eventuelle underskudd kan fremføres med rente, og selskapene har muligheter til å overføre tap ved salg av virksomhet.

Kon-Krafts eksempel på vridningsproblemer for leteprosjekter (Borg Nord) er et resultat av at det brukes høyere avkastningskrav for selskapene etter skatt enn for samfunnet før skatt. Med et markedsbasert avkastningskrav som korrigeres for alminnelig skatt, ville også Kon-Krafts analyse vist at prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme før skatt, har positiv verdi for selskapene etter skatt.

I alle eksemplene i dette avsnittet i Kon-Krafts skatterapport er leteekostnader inkludert, og det fokuseres hovedsakelig på prosjekter med svak eller moderat lønnsomhet. Hovedeffekten av å inkludere leteekostnader er at en nedskaleres lønnsomheten av et funn etter at ressursene er påvist. En analyse basert på lønnsomhet på utbyggingstidspunktet vil gi de samme konklusjonene for egenskapene ved petroleumsskattesystemet.

Selskaper utenfor skatteposisjon

I eksemplene i dette avsnittet i Kon-Krafts skatterapport er det tatt utgangspunkt i et selskap i full skatteposisjon, det vil si et selskap som både betaler ordinær selskapskatt og særskatt. Dette er i dag situasjonen for de fleste oljeselskapene på norsk sokkel. For nye aktører eller selskaper i en sterk oppbyggingsfase, kan fradragene være større enn inntektene, slik at selskapet faller ut av skatteposisjon for ordinær skatt eller særskatt og må fremføre underskudd til senere år. For å utligne forskjellene mellom aktører i og utenfor skatteposisjon, ble det fra 2002 innført ordninger med rente ved fremføring av underskudd og friinntekt, og mulighet til å overføre skattemessige underskudd ved salg av virksomhet. Disse ordningene er klart gunstigere enn i landskatteregimet, der det verken gis rente ved fremføring av underskudd eller generell adgang til å overføre underskudd. Etter disse endringene er det i utgangspunktet stor grad av skattemessig likhet for aktører i og utenfor skatteposisjon når man ved verdsettingen tar hensyn til den relevante risikoen for fradragene. Konklusjonene og egenskapene ved petroleumsskattesystemet vil derfor i stor grad være sammenfallende for aktører i og utenfor skatteposisjon.

I meldingens punkt 5.3.4.2, jf. også nedenfor, foreslås ordninger der staten årlig utbetaler skatteverdien av leteekostnader for selskaper utenfor skatteposisjon, samt at staten vil utbetale skattemessig verdi av underskudd og overskytende friinntekt ved opphør av virksomhet. Dersom disse ordningene innføres, vil selskapene ha sikkerhet for å få 78 pst. skattedekning for

kostnader. Selskaper utenfor skatteposisjon vil løpende kunne få utbetalt skatteverdien av leteekostnader. Ulempen ved å måtte vente på å utnytte det øvrige skattefradraget blir kompensert ved rente på fremførbart underskudd. Ved opphør av virksomhet kan selskapene få refundert skatteverdien av eventuelle underskudd. Eksisterende og nye aktører vil dermed få fullt skattefradrag for alle relevante kostnader, og eksisterende og nye aktører vil behandles likt skattemessig.

Selskapenes avkastning på investert kapital i Norge

Kon-Kraft peker på at norsk sokkel opplever stadig sterkere konkurranse om oljeselskapenes interesse. Selskapenes muligheter til å oppnå en tilfredsstillende avkastning på sin investerte kapital vil være viktig for selskapenes interesse for norsk sokkel.

Sammenlikninger av egenskaper ved petroleumsskattesystemet i ulike land er svært krevende og stiller like store krav til vurdering av skattegrunnlag som til skattesatser. Konsulentselskapet Wood Mackenzie gjennomførte i 1999 en sammenliknende studie av det norske petroleumsskattesystemet på oppdrag fra Olje- og energidepartementet. Selv om enkelte forhold har endret seg i andre lands skatteregimer siden 1999, gir analysen en illustrasjon av selskapenes avkastning på investert kapital i Norge.

Wood Mackenzie vurderte blant annet hvordan ulike skattesystemer påvirker selskapenes verdier etter skatt for det samme modellfeltet. Selskapenes verdier etter skatt var her sett i forhold til selskapenes investerte kapital etter skatt, for å kunne ta hensyn til ulike fradagsregler for investeringer i ulike land.

Det fremgår av studiet at selskapene satt igjen med størst verdier pr. netto investert krone i Norge. Selv om staten tar en stor del av overskuddet i Norge, bærer staten også en stor del av investeringene gjennom gunstige fradagsordninger. For hver krone investert etter skatt, satt dermed selskapene igjen med en avkastning etter skatt i Norge som var større enn i alle de andre vurderte petroleumssprovinser.

Wood Mackenzie vurderte også hvordan ulike skattesystemer påvirker leteøkonomien. Det er store forskjeller i fradagsføring av leteekostnader som kan ha stor virkning for selskapsøkonomien. Selskapenes lønnsomhetskrav vil over tid kreve en positiv nåverdi der en også tar hensyn til leterisiko og leteekostnader. For å sammenlikne ulike skatteregimer kan en se på den laveste funnsannsynligheten som vil gi positiv nåverdi for selskapene etter skatt for de samme to leteprosjektene i ulike lands skatteregimer.

Analysen viste at selskapene i Norge både har mulighet til å lete etter store prosjekter med lav funnsannsynlighet og små prosjekter med større funnsannsynlighet. Fradagsreglene for leteekostnader er svært gunstige i Norge ved direkte utgiftsføring av leteekostnader og full samordning av kostnader mot overskudd i andre lisenser. I alle de øvrige landene krevdes det høyere funnsannsynligheter for at selskapene skulle sitte igjen med positive verdier etter skatt på letetidspunktet.

Analysene til Wood Mackenzie understøtter vurderingene over om at det norske petroleumsskattesyste-

met har gunstige investeringsbaserte fradrag, og at selskapene har gode muligheter for å lete etter lønnsomme ressurser. Selskapenes prioriteringer mellom ulike petroleumsprovinser vil dessuten normalt ikke medføre at alle midler vil allokere til en provins. Mange selskaper ønsker en balansert portefølje av prosjekter i flere provinser. Norske investeringsprosjekter kan da kjennetegnes ved betydelige ressursmuligheter, nærhet til det europeiske gassmarked, lav politisk risiko og lav økonomisk risiko etter skatt, men også ved en høy statlig skatteandel i prosjekter med ekstraordinær avkastning. Selskapene vil også kunne endre sine investeringsbudsjetter ved å benytte kapitalmarkedene, samtidig som nye selskaper kan komme til. Over tid vil det derfor være mindre relevant å se investeringer i ulike petroleumsprovinser som gjensidig utelukkende.

10.9.1.2.2 Redusert særskatt

Innledning

Kon-Krafts hovedforslag er en reduksjon av særskattesatsen for ny virksomhet. I skatterapporten er dette illustrert ved en halvering eller fjerning av særskatten. Hovedbegrunnelsen for Kon-Krafts forslag er at en ønsker å stimulere til leting og utbygging av små funn og prosjekter med moderat lønnsomhet. Med dette utgangspunktet er Kon-Krafts forslag lite målrettet mot prosjekter med svak lønnsomhet samtidig som proveny tapet fra prosjekter med høy lønnsomhet vil være stort. For små prosjekter med marginal eller moderat lønnsomhet vil redusert særskatt ha liten effekt på selskapenes verdier etter skatt, siden slike prosjekter i dag i stor grad er skjermet fra særskatt gjennom gunstige fradrag. Derimot vil en særskattereduksjon ha stor effekt for prosjekter med høy lønnsomhet, der selskapene alt kan realisere betydelige verdier. Det er derfor lite trolig at en særskattereduksjon vil ha vesentlig betydning for aktivitetsnivået ved at det i større grad letes eller utvikles prosjekter med svak eller moderat lønnsomhet.

SDØE som feltvis fiskalt element

Kon-Kraft påpeker at SDØE kan brukes som et begrenset virkemiddel for særlig lovende lisenser for å sikre en høyere statlig del av overskuddet enn det generelle skattesystemet vil gi. Med den store usikkerheten på tildelingstidspunktet, vil det være svært vanskelig å målrette SDØE andeler fullt ut mot alle lisensene der det faktisk gjøres store funn. Det er derfor lite realistisk at staten kan sikre seg en høy andel i de store funnene med høye verdier ved en begrenset bruk av SDØE andeler som blir endelig fastsatt på tildelingstidspunktet. Dessuten vil det trolig knytte seg ekstraordinær avkastning til ressurser i et betydelig antall lisenser slik at SDØE måtte brukes bredere for å kunne sikre statens proveny. En begrenset bruk av SDØE andeler vil dermed ikke kunne kompensere for proveny tapet ved reduksjon av særskattesatsen.

Avgrensingsproblemer

Et skattemessig skille mellom eksisterende og ny aktivitet ville også medføre betydelige avgrensings-

og incentivproblemer. For det første ville selskapene få incentiver til å få definert ressurser som ny aktivitet. Det vil være vanskelig å etablere et skattemessig skille som ikke i noen grad vil føre til tilpasninger. For det andre vil selskapene ha sterke incentiver til å fordele kostnader mot eksisterende virksomhet med høy skattesats. Det knytter seg betydelige felleskostnader og indirekte kostnader til utvinningsaktiviteten, og disse kostnadene måtte fordeles mellom eksisterende og ny aktivitet. Særlig i en startfase vil dette fordelingsproblemet være betydelig da mye ressurser vil knytte seg til utvikling av ny aktivitet, mens den nye aktiviteten ennå ikke har materialisert seg i form av produksjon eller aktiva. Over tid vil ulike skattesatser også gi selskapene sterke incentiver til å fase ny produksjon inn mot nye felt med lavere skattesats, selv om bruk av eksisterende infrastruktur ville vært en bedre samfunnsøkonomisk løsning.

Oppsummering

En særskattereduksjon vil ha liten effekt for lønnsomheten etter skatt for små prosjekter med moderat lønnsomhet. Dette tilsier at en særskattereduksjon vanskelig kan bidra til realisering av flere små prosjekter med moderat lønnsomhet. Derimot vil en særskattereduksjon gi et stort proveny tap for staten, da det overføres betydelige verdier til selskapene for større prosjekter med god lønnsomhet, der selskapene allerede vil realisere betydelige verdier ved dagens skattesystem.

10.9.1.2.3 Produksjonsfradrag

Innledning

I tilfeller der det er vanskelig å avgrense eksisterende og ny virksomhet, foreslår Kon-Kraft at det innføres en ordning med volumfradrag for produksjon utover et basisnivå ved beregning av særskatt. Ifølge forslaget bør fradraget beregnes som et fastsatt kronebeløp pr. volumenhet. Produksjonsfradrag fra ett felt skal kunne trekkes fra selskapet samlede særskattegrunnlag (konsolidering).

Virkning på prosjektlønnsomhet

Et produksjonsfradrag vil ha sterk effekt på verdiene etter skatt selv for mindre prosjekter. Selskapene ville få sterke incentiver til å bygge ut samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter. Selskapene ville også få skatteincentiver til å forlenge produksjonsperioden ut over det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vridningsproblemene ved et produksjonsfradrag er i stor grad parallelle med vridningene ved produksjonsavgift, men har motsatt fortegn. Mens produksjonsavgiften isolert sett kan hindre lønnsom produksjon, vil produksjonsfradrag kunne stimulere til ulønnsom produksjon. Produksjonsavgiften ble besluttet faset ut på grunn av de uheldige vridningseffektene. I tillegg til vridningsproblemet, vil et produksjonsfradrag heller ikke være målrettet mot prosjekter med svak lønnsomhet. Tvert imot ville de største virkningene på selskapenes lønnsomhet etter skatt være for prosjekter med høy produksjon som kan ha svært god lønnsomhet. Produk-

sjonsfradraget vil ha en sterk effekt på lønnsomheten selv for mindre prosjekter, men verdien av fradragene ville være størst for prosjekter med stor produksjonsøkning som kan ha høy lønnsomhet fra før. Kon-Krafts forslag om produksjonsfradrag er derfor ikke målrettet mot små prosjekter eller prosjekter med svak lønnsomhet.

Produksjonsfradrag innrettet mot små prosjekter

Dersom en ønsket å innrette et produksjonsfradrag mot små prosjekter, kunne en innføre et fradrag på en prosentsats eller kronebeløp pr. fat produsert, men bare inntil et gitt antall fat for hvert felt. Det er imidlertid ingen klar sammenheng mellom prosjektstørrelse og lønnsomhet. Enkelte små prosjekter kan ha god lønnsomhet, for eksempel fordi ressursene kan fases inn mot eksisterende infrastruktur. Noen større prosjekter kan ha moderat lønnsomhet, for eksempel på grunn av kompliserte reservoar eller store investeringer for økt utvinning. Derfor ville en innretting mot små prosjekter ikke være sammenfallende med en innretting mot prosjekter med svak lønnsomhet. En slik avgrensning av produksjonsfradraget ville også gi selskapene sterke incentiver til å dele prosjektene opp i flere små prosjekter for å oppnå økt skattefradrag. Heller ikke en slik utforming av produksjonsfradrag ville derfor være en målrettet ordning, og en ville også gi sterke incentiver for selskapene til å bygge ut samfunnsøkonomisk ulønnsomme ressurser.

Avgrensingsproblemer

Et produksjonsfradrag ville også innebære betydelige avgrensingsproblemer. Det vil være svært krevende å etablere en basisprofil (for volum på hvert felt som ikke skal ha produksjonsfradrag) som reflekterer forventet framtidig produksjon fra eksisterende prosjekter på feltene. Selskapene ville dessuten ha sterke incentiver og en klar informasjonsfordel om produksjonsmulighetene i forhold til myndighetene. Selskapene ville dermed få sterke incentiver til å definere eksisterende og forventet produksjon som resultat av nye tiltak og argumentere for en lav basisprofil for å sikre seg produksjonsfradrag. Fastsetting av en basisprofil vil måtte legges til myndighetene, men konsultasjonen med selskapene vil introdusere et innslag av forhandlingselement i skattesystemet. Etter at en basisprofil er etablert, ville selskapene ha sterke incentiver til å forsere produksjonsforløpet for å oppnå produksjonsfradrag, selv i tilfeller der dette kan være samfunnsøkonomisk ulønnsomt. En fastlåst basisprofil over tid kan også gi tilfældige virkninger ved at produksjonsøkninger som skyldes heldige omstendigheter, får et betydelig produksjonsfradrag. Derimot kan uheldige omstendigheter redusere produksjonen i forhold til basisprofil, og aktive tiltak fra selskapet for å gjenopprette produksjonen ville da ikke gi produksjonsfradrag. Dersom partene av slike grunner skulle ønske å justere basisprofilen, ville det introdusere et lite forutsigbart forhandlingselement i skattesystemet. Innføring av et produksjonsfradrag vil altså medføre betydelige

avgrensingsproblemer og gi sterke incentiver til skattemotivert adferd i selskapene.

Oppsummering

Produksjonsfradrag har svært uheldige virkninger. Det vil gi sterke skattemessige vridninger slik at det er stor fare for at samfunnsøkonomisk ulønnsomme ressurser blir utviklet fordi det er lønnsomt etter skatt. Videre er det ikke innrettet mot prosjekter med svak lønnsomhet, men gir størst verdieffekt for store prosjekter som kan ha høy lønnsomhet. Et produksjonsfradrag som Kon-Kraft foreslår, ville gi betydelig provenytnytap for staten. Et slikt fradrag vil også gi betydelige avgrensingsproblemer.

10.9.1.2.4 Provenyeffekter av oljeindustriens forslag

Både forslagene om redusert særskatt og produksjonsfradrag vil ha betydelige provenyeffekter. Skatteinntektene er ikke innrettet mot prosjekter med svak lønnsomhet, men vil gi store provenyeffekter for prosjekter som har god lønnsomhet fra før. Det vil også være et tap for samfunnet dersom tiltakene fører til at samfunnsøkonomisk ulønnsomme ressurser blir utviklet. Samlet sett ville Kon-Krafts forslag gi et betydelig provenytnytap for staten.

Ifølge Kon-Krafts forslag skal skatteinntektene bare gjelde ny virksomhet, mens dagens skattesystem skal videreføres for felt med utbyggingsplan før iverksettingsdato. Oljedirektoratet anslår de økonomisk utvinnbare ressursene på norsk sokkel til 12,9 mrd. m³ oljeekvivalenter. 29 pst. av forventede ressurser er alt produsert. Av de gjenværende ressursene ville under halvparten falle inn under Kon-Krafts definisjon av eksisterende virksomhet uten endrede skattevilkår. Over halvparten av de gjenværende ressursene ville falle innenfor kategorien ny virksomhet med skatteinntak i form av redusert særskatt eller produksjonsfradrag. Kon-Krafts forslag til skatteinntak ville altså omfatte en betydelig ressursmengde og dermed kunne medføre en betydelig overføring av verdier fra staten til selskapene.

Olje- og energidepartementet har anslått provenyeffekten av redusert særskatt og produksjonsfradrag for ny virksomhet ut fra de nivåer som Kon-Kraft bruker i sine illustrasjoner (25 pst. særskatt og 15 kroner pr. fat o.e. produksjonsfradrag). Provenyanslaget tar utgangspunkt i Olje- og energidepartementets anslag for framtidig petroleumsvirksomhet, jf. St.meld. 38 (2003-2004). Departementets vurdering er at Kon-Krafts forslag ikke ville ha en vesentlig effekt på leting eller utbygging av lønnsomme ressurser. I motsetning til i Kon-Krafts beregninger er det derfor ikke lagt til grunn at flere lønnsomme prosjekter realiseres på grunn av skatteinntakene.

Provenyeffekten er ikke stor de nærmeste årene, da det vil ta noen år før det realiseres betydelige verdier fra funn og letevirksomhet. De nærmeste årene vil leting og utbyggingskostnader gi negative kontantstrømmer fra ny virksomhet. Skatteinntakene vil dermed gi en liten provenyøkning for staten de første årene da en større del av kostnadene overføres til selskapene gjen-

nom en lavere særskattesats. Etter noen år når nye ressurser er kommet i produksjon, vil provenytapet for staten være betydelig. Provenytapet kan da anslås til i størrelsesorden 10 mrd. kroner pr. år (nominelt). Målt i faste kroner kan provenytapet komme opp mot 8 mrd. 2004-kroner årlig. Det er her lagt til grunn den beregningstekniske forutsetningen i denne meldingen om en langsiktig oljepris på 140 2004-kroner pr. fat fra 2011. I provenyanslaget er det lagt til grunn at lete- og investeringsaktiviteten ikke endres som følge av skatteendringene. I den grad produksjonsfradraget ville ført til at samfunnsøkonomisk ulønnsomme ressurser blir realisert, vil statens provenytap bli større.

Særskatten er et virkemiddel for å sikre fellesskapet en stor del av det ekstraordinære overskuddet fra virksomheten. Provenyeffekten kan bli langt større dersom man legger til grunn høyere prisforutsetninger, mer positive leteresultater, redusert kostnadsnivå for framtidige prosjekter eller lavere SDØE-andeler i framtidige funn enn det som er lagt til grunn. Dette kan illustreres ved provenyeffekten ved en høyere prisbane. Dersom man legger til grunn oljeprisen hittil i år, 225 kroner pr. fat, vil det årlige provenytapet mer enn dobles og komme opp mot 18 mrd. 2004-kroner årlig.

Den del av petroleumsformuen som ikke tilfaller staten ved dagens skattesystem, er anslått til om lag 250 mrd. kroner. Med oljeindustriens forslag vil provenytapet over hele produksjonsperioden medføre at statens del av petroleumsformuen reduseres med 70 mrd. kroner. Den private delen av petroleumsformuen ville øke tilsvarende fra 250 til 320 mrd. kroner. Kon-Krafts forslag vil altså medføre en betydelig overføring av verdier fra staten til selskapene uten at det kan ventes vesentlig effekt på leting eller utbygging av lønnsomme ressurser.

10.9.1.3 FORSLAG TIL ENDRINGER I RAMMEBETINGELSER

10.9.1.3.1 *Virkemidler for effektiv ressursutnyttelse* Innledning

I stortingsmeldingen om petroleumsvirksomhet, jf. St.meld. nr. 38 (2003-2004), er økt utvinning fra eksisterende felt, økt leteaktivitet, redusert kostnadsnivå og videreutvikling av kompetansen i petroleumsklyngen omtalt som hovedutfordringer for norsk petroleumsvirksomhet. Viktige virkemidler for effektiv ressursutnyttelse over tid er kostnadseffektivitet, arealforvaltning, herunder stabil tilgang på attraktivt leteareal, effektiv regulering, satsing på forskning og utvikling samt å legge til rette for mangfold og konkurranse blant oljeselskapene. Disse virkemidlene er nærmere omtalt i petroleumsmeldingen.

Kostnadseffektivitet og teknologisk utvikling

De mest avgjørende faktorene for effektiv ressursutnyttelse er bedre kostnadseffektivitet samt ny teknologi for økt utvinning. Forbedringer i disse to faktorene vil øke de utvinnbare ressursene og styrke lønnsomheten på sokkelen. Et lavere kostnadsnivå vil være det viktig-

ste virkemiddelet for å kunne realisere flere prosjekter og slik styrke både lete- og utbyggingsaktiviteten.

De teknologiske løsningene på norsk sokkel utvikles stadig både når det gjelder leting, utvikling av nye utbyggingskonsepter og metoder for økt utvinning. Staten yter betydelige bidrag til teknologiutvikling gjennom SDØEs deltagerandeler, skattefradrag og betydelige tilskudd til petroleumsforskning. For ytterligere å styrke den statlige finansieringen av petroleumsforskning foreslår Regjeringen å øke kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping med 1 mrd. kroner fra 1. juli 2004, jf. St.prp. nr. 63 (2003-2004).

Det er bekymringsfullt at kostnadsnivået på norsk sokkel er betydelig høyere enn i sammenlignbare petroleumsprovinser. Både Kon-Kraft og Oljedirektoratet viser i sine kostnadsstudier at kostnadsnivået på norsk sokkel er høyt, og at det er betydelige potensialer for kostnadsreduksjoner, jf. St.meld. nr. 38 (2003-2004). Kostnadene på norsk sokkel er høye både for lete-, utbyggings- og driftsfasen. Reduserte kostnader vil dermed ha betydning for effektiv ressursutnyttelse i alle faser. Reduserte kostnader kan altså både ha stor virkning for selskapenes vilje til å lete etter lønnsomme ressurser, til å bygge ut funn, til å gjennomføre tiltak for økt utvinning og for å forlenge produksjonen for felt i halefasen.

En reduksjon av særskatten vil ha negativ effekt på verdien etter skatt fordi verdien av de gunstige fradragene blir redusert. Et produksjonsfradrag vil ha positiv effekt på lønnsomheten etter skatt, men vil innebære en kraftig forsterkning av vridningsproblemene slik at selskapene får sterke incentiver til å lete etter og bygge ut prosjekter som er ulønnsomme for samfunnet. Reduserte kostnader vil derimot ha betydelig positiv effekt for selskapene etter skatt samtidig som prosjektet blir samfunnsøkonomisk lønnsomt. Reduserte kostnader kan altså ha stor virkning for selskapenes vilje til å lete etter lønnsomme ressurser uten at det gis incentiver til samfunnsøkonomisk ulønnsom leting.

Det vil i hovedsak være industrien selv som kan påvirke både teknologiutvikling og kostnadsnivå. Myndighetenes bidrag vil i første rekke være å utforme effektive rammevilkår, støtte opp under industriens prosesser og effektivt regulere områder med behov for inngrep fra myndighetenes side, jf. St.meld. nr. 38 (2003-2004).

Arealtilgang og arealutnyttelse

Stabil tilgang på attraktivt areal er også en hovedforutsetning for effektiv ressursutnyttelse. Gjennom årlige runder for tildeling i forhåndsdefinerte områder og utlysning av 18. konsesjonsrunde har selskapene nylig fått tilgang til betydelig nytt areal både i modne og mer utforskede områder. Vilkårene ved nye tildelinger er strammet inn for å sikre tilfredsstillende aktivitet. Det er videre foretatt en gjennomgang av aktiviteten i tildelt areal for å sikre at selskapene arbeider med arealet eller leverer det tilbake.

Myndighetene har dermed gjennomført betydelige tiltak som er et viktig bidrag til effektiv framdrift. På den annen side har selskapene også et ansvar for

løpende å vurdere det arealet de sitter på. Myndighetene forutsetter at selskapene har et hensiktsmessig aktivitetsforløp eller vurderer salg/tilbakelevering av andeler der de ikke lenger har planer for videre aktivitet. For å sikre en hensiktsmessig aktivitet i tildelt areal vil myndighetene i kommende år intensivere fokuset på utvinningstillatelser hvor ressurspotensialet ikke blir utnyttet på en tilfredsstillende måte.

Konkurrans og mangfold

For å sikre effektiv ressursutnyttelse er det videre viktig å sikre mangfold og konkurranse mellom oljeselskapene. Kon-Krafts aktivitetsprosjekt peker også på at et mangfoldig og diversifisert aktørbilde vil kunne stimulere til økt aktivitet på norsk sokkel. Det er i dag få aktører på norsk sokkel, og en mindre gruppe dominerer det meste av aktiviteten. I denne situasjonen er det avgjørende med nye aktører som kan bidra med nye driftsformer, økt fokus på mindre prosjekter og utfordre de eksisterende aktørene til forbedringer. Nye aktører er et viktig supplement til de eksisterende aktørene. Økt mangfold og større konkurranse mellom de ulike aktørene er et viktig tiltak for å legge til rette for effektiv ressursutnyttelse over tid.

Selv om nye aktører vil ha positive bidrag, er det viktig å understreke at også de tunge etablerte aktørene på norsk sokkel fortsatt vil spille en sentral rolle. Disse aktørene har en bredde i erfaring og kompetanse som vil være av avgjørende betydning for effektiv utforskning av krevende områder og ved store og kompliserte utbygginger. Disse aktørene har også en stor del av de tildelte andelene på norsk sokkel.

De siste årene har flere nye aktører kommet inn på norsk sokkel. Det gjelder både mindre nisjeaktører og selskaper med en større internasjonal portefølje. Tilgang til areal både i form av nytildelinger og et aktiv andelsmarked er en viktig forutsetning for at denne positive utviklingen skal fortsette. Her hviler det et ansvar både på myndighetene og på de etablerte aktørene.

Skattevilkårene for nye aktører ble vesentlig forbedret fra 2002 ved at det ble innført renter på framførbare underskudd og mulighet til å overføre underskudd ved salg av virksomhet. For ytterligere å bedre vilkårene for nye aktører, foreslår Regjeringen å innføre ordninger med årlig skatteutbetaling av letekostnader for selskaper med skattemessig underskudd, utbetaling av skattemessig verdi av underskudd ved opphør av virksomhet samt forenklinger av de skattemessige vilkårene ved overdragelser. Med disse ordningene vil nye aktører kunne konkurrere med etablerte aktører på skattemessig like vilkår.

Kon-Krafts skatteforslag ville ikke tilfalle nye aktører i like stor grad som etablerte aktører. Etter en lettelse av skattevilkårene vil de etablerte aktørene oppjustere salgsprisene for lisenser og møte de nye aktørene med hardere konkurranse ved nytildelinger. Generelle skattelettelse vil ikke være et hensiktsmessig virkemiddel for å likestille eksisterende og nye aktører.

I modne områder er lete- og utbyggingsaktivitet ofte helt avhengig av vilkårene for oppkobling mot eksisterende infrastruktur. Vilkår for bruk av eksisterende felt og transportnett er derfor svært viktig for ny aktivitet, spesielt i modne områder. Særlig gjelder dette for nye aktører som ikke har eierandeler i eksisterende infrastruktur. Det pågår en vurdering av rammeverket for slik infrastrukturadgang med sikte på å skape større forutsigbarhet og effektiv ressursutnyttelse.

10.9.1.3.2 Skattemessige tiltak

Innledning

Lettelser i petroleumsskatten kan i svært begrenset grad bidra til å øke samlet verdiskaping på sokkelen, der de særlig høye skatteinntektene skyldes inndragning av grunnrente. Det er likevel mulig å gjennomføre enkelte tiltak som forbedrer skattesystemet på sokkelen. Departementet tar i den forbindelse sikte på å foreslå enkelte endringer i petroleumsskattesystemet. Forslagene er bl.a. rettet mot å øke konkurransen på sokkelen gjennom å likestille nye og eksisterende aktører, og lette omsetningen av lisenser (§ 10). Departementet legger til grunn at forslagene samlet sett vil bidra til bedre ressursutnyttelse på sokkelen, bl.a. i form av økt leting og økt innsats innen økt utvinning fra eksisterende felt. Nedenfor gis det en omtale av de aktuelle tiltakene.

Årlig skatteutbetaling av letekostnader for selskaper med skattemessig underskudd

Etter petroleumsskatteforskriften kan selskapene velge å fradragføre utgifter til undersøkelse etter petroleumsfremkomster på sokkelen, herunder utgifter til leteboring (leteutgifter), etter hvert som de påløper mot annen særskattepliktig inntekt i selskapet (ikke aktiveringsplikt). Leteutgiftene kommer til fradrag mot alminnelig inntekt og i særskattegrunnlaget, som til sammen gir 78 pst. skattedekning av utgiftene.

For selskaper som ikke er i skatteposisjon (dvs. som har lavere skattbare inntekter enn fradragberettigede kostnader), kan udekket underskudd oppstått i inntektsåret 2002 eller senere år fremføres med tillegg av rente etter petroleumsskatteloven § 3 bokstav c annet ledd. Renten beregnes separat for underskudd i alminnelig inntekt og i grunnlaget for særskatt. Bestemmelsen kommer bare til anvendelse på kostnader (underskudd) som skriver seg fra særskattepliktig sokkelvirksomhet, som for eksempel leteutgifter.

Formålet med petroleumsskattelovens særbehandling om fremføring av underskudd med tillegg av rente, er å bidra til skattemessig likestilling mellom selskaper i og utenfor skatteposisjon. Rentetillegget skal kompensere for ulempen av ikke å kunne føre underskuddet umiddelbart til fradrag mot skattbar inntekt. Mulighet for fremføring av underskudd og beregning av et rentetillegg skal også søke å gi større grad av symmetri og nøytralitet i den skattemessige behandlingen av inntekter og utgifter gjennom økt sikkerhet for fradrag for påløpte utgifter. Departementet viser også til petroleumsskatteloven § 3 bokstav c tredje ledd som tillater overføring av udekket underskudd ved samlet

realisasjon av virksomhet og fusjon, samt departementets forslag om utbetaling av skattemessig verdi av udekket underskudd ved opphør av virksomhet, jf. omtale nedenfor.

Ifølge Kon-Kraft er petroleumsskattelovens særregler om fremføring av underskudd med tillegg av rente ikke tilstrekkelig til å likestille selskaper i og utenfor skatteposisjon. Nye aktører som ikke har eksisterende virksomhet på norsk sokkel, anser leting på norsk sokkel som mindre attraktivt enn etablerte aktører i full skatteposisjon. Sikkerhet i fremtidige skattefradrag med tillegg av rente, vurderes ofte ikke som tilstrekkelig til å finansiere leteprosjekter for aktører som er nye på norsk sokkel. For å likestille selskaper i og utenfor skatteposisjon med hensyn til letebeslutninger, har Kon-Kraft vurdert et forslag om utbetaling fra staten av ubenyttet leteunderskudd til fremføring. Skatteverdien av underskuddet foreslås utbetalt på tidspunktet for ligningen.

En viktig side ved et nøytralt petroleumsskattesystem er at skattereglene ikke er til hinder for samfunnsøkonomisk ønsket leting på norsk sokkel. Etter departementets vurdering vil reglene om fremføring av underskudd med tillegg av rente, muligheten til overføring av udekket underskudd ved samlet realisasjon av virksomhet og fusjon, samt departementets forslag til utbetaling av skattemessig verdi av underskudd ved opphør av virksomhet, gi sikkerhet for skattemessig fradrag for leteutgifter for selskap utenfor skatteposisjon. Selv om disse selskapene er sikret å få tilbake skatteverdien av leteutgiftene senest ved opphør av virksomheten, kan likevel gjeldende system innebære en likviditetsulempe for selskaper utenfor skatteposisjon. Mindre aktører kan ha begrenset kapitaltilgang og dermed mindre evne til å vente på framtidige skattefradrag selv om selskapet kompenseres verdimessig. Dette kan gjelde nye, mindre aktører som ønsker å delta i lete- eller utbyggingsaktivitet på norsk sokkel. For å redusere eventuelle inngangsbarrierer for nye aktører, og for å tilrettelegge for samfunnsøkonomisk lønnsom leting, foreslår departementet en ordning med årlig utbetaling fra staten av skatteverdien av leteutgifter til selskap som ikke er i skatteposisjon. Forslaget medfører i praksis at selskaper utenfor skatteposisjon i enda større grad enn i dag likestilles med selskaper i skatteposisjon.

Departementets forslag om en særlig ordning for utbetaling av skatteverdien av pådratte lete- og undersøkelsesutgifter for selskap utenfor skatteposisjon, fremmes som et tillegg til gjeldende regler om fremføring av underskudd med rente, overføring av udekket underskudd ved samlet realisasjon av virksomhet og fusjon samt departementets forslag til utbetaling av skattemessig verdi av udekket underskudd ved opphør av petroleumsvirksomhet, jf. neste avsnitt. Det betyr at skattyter kan velge hvilke av disse reglene som skal benyttes. Til sammen mener departementet at det norske petroleumsskattesystemet med dette vil ha gunstige vilkår for aktører som ønsker å delta i leteaktivitet på norsk sokkel.

Departementet foreslår at utbetalingsordningen skal omfatte selskapets utgifter relatert til undersøkelse og leteboring etter petroleum på norsk sokkel. Dette er utgifter som kan utgiftsføres etter petroleumsskatteforskriften § 3, og som må avgrenses mot (aktiveringspliktige) utbyggingskostnader. Det foreslås at også indirekte kostnader, som selskapets egne administrasjonskostnader knyttet til leteaktiviteten, skal falle innenfor ordningen. Departementet vil vurdere om det er nødvendig med en nærmere avgrensning av hvilke kostnader som skal omfattes av utbetalingsordningen.

Det legges opp til at ligningsmyndighetene beregner beløpet staten skal betale ved behandlingen av ligningen for det aktuelle inntektsår leteutgiftene kommer til fradrag. Skatteverdien av leteutgifter beregnes separat for alminnelig inntekt og særskattegrunnlaget. Selskapet kan kreve utbetalt skatteverdien av leteutgifter i inntektsåret begrenset oppad til årets underskudd beregnet etter de alminnelige reglene. Beløpene som skal komme til utbetaling, fremkommer ved å multiplisere leteutgiftene med henholdsvis skattesatsen for alminnelig inntekt og særskattesatsen. Skatteposisjoner knyttet til leteutgifter (udekket underskudd) blir gjort opp med endelig virkning hvis staten utbetaler skatteverdien. Etter utbetaling fra staten vil leteutgiftene ikke kunne inngå som udekket underskudd til fremføring, eller kunne overføres til et annet selskap i skatteposisjon ved samlet overdragelse av virksomhet eller ved fusjon.

Retten til utbetaling av skatteverdien skal tre i kraft med virkning for leteutgifter som pådras fra og med inntektsåret 2005.

Årlige provenyeffekter av dette forslaget er svært usikre og vil blant annet avhenge av hvor mange selskaper som vil være utenfor skatteposisjon i framtiden, og hvor store letekostnader disse vil ha. Retningsmessig vil forslaget innebære noe redusert proveny på kort og mellomlang sikt når skatteverdien av letekostnader utbetales. Provenyvirkningen på kort sikt er høyst usikker, men kan være i størrelsesorden 300 mill. kroner pr. år. Dette vil verdimessig motsvares av økte skatteinnbetalinger på lengre sikt på grunn av reduserte skattefradrag og redusert refusjon av endelig underskudd. Forslaget vil ha små provenyeffekter målt som nåverdi over hele perioden når man legger til grunn at dette er en risikofri forskyvning av fradragene over tid.

Utbetaling av skattemessig verdi av underskudd ved opphav av virksomhet

Tilrettelegging for mangfold og konkurranse blant aktørene på norsk sokkel er et viktig tiltak for effektiv utvinning av petroleumssressursene. Det er derfor viktig at også skattevilkårene er utformet slik at nye aktører kan konkurrere på like vilkår med eksisterende aktører. Ordningen med rente på underskudd og friinntekt som fremføres, og mulighet til overføring av udekket underskudd og overskytende friinntekt ved realisasjon av samlet virksomhet og fusjon (salg av virksomhet), ble innført fra og med inntektsåret 2002. Etter disse endringene er det i stor grad verdimessig likhet mellom

nye og eksisterende aktører når verdsettingen tar hensyn til den relevante risiko forbundet med skattefradragene.

For ytterligere å klargjøre de skattemessige vilkårene for nye aktører, ønsker Regjeringen å innføre en ny ordning for utbetaling av den skattemessige verdien av selskapenes udekkede underskudd og overskytende friinntekt ved opphør av petroleumsvirksomhet. Andelen som staten skal utbetale, vil etter forslaget være lik ordinær skattesats og særskattesats for henholdsvis underskuddet for ordinær skatt og underskuddet (inkludert overskytende friinntekt) for særskatt. Flertallet i ekspertutvalget som i 2000 vurderte petroleumsskattesystemet, ønsket primært en slik utbetalingsordning. Men siden forslaget var fremmed i norsk skatterett, foreslo utvalget i stedet at selskapene kunne få overføre udekket underskudd ved salg av virksomhet.

En utbetalingsordning vil for det første gi aktørene enda større trygghet for verdien av de skattemessige fradragene. Etter gjeldende regler kan skattemessig underskudd overføres mot vederlag ved realisasjon av samlet virksomhet til et annet oljeselskap eller ved fusjon. Salgsverdien vil da være gjenstand for forhandlinger mellom selskapene. Utbetalingsordningen vil gi nye aktører større sikkerhet både ved en trygg motpart, og ved at utbetalingsandelen er fastlagt lik skattesattene. Dessuten kan en utbetalingsordning gi raskere realisering av underskuddet enn forhandlinger ved realisasjon eller fusjon.

Videre vil denne ordningen enklere kunne kommuniseres til potensielle nye aktører som ikke kjenner det norske petroleumsskattesystemet. En slik utbetalingsordning vil sammen med framføring av underskudd og friinntekt med renter, være et positivt særtrekk ved norsk petroleumsskatt for nye aktører.

Utbetalingsordningen bør innføres som et tillegg til gjeldende regler om overføring av udekket underskudd og overskytende friinntekt ved realisasjon av samlet virksomhet og fusjon. Muligheten til å overføre underskuddet kan fortsatt være hensiktsmessig ved samlet overføring av virksomhet, slik at hele restverdien kan realiseres ved et salg av virksomheten eller ved fusjon. Utbetalingsordningen kan være mer praktisk i situasjoner der andeler i utvinningstillatelser og driftsmidler selges separat, eller er uten verdi, slik at den eneste gjenstående verdi i selskapet er de skattemessige underskuddene. Selskapene vil dermed kunne velge hvordan verdien av det skattemessige underskuddet skal realiseres.

Utbetalingsordningen medfører at nye aktører vil ha sikkerhet for å få skattemessig fradrag for leteutgiftene uavhengig av suksessen i lete- eller utbyggingsaktivitet. Verdien av de skattemessige underskuddene og overskytende friinntekt er løpende sikret ved at skatteverdien av leteutgiftene kan utbetales årlig, jf. omtalen over, underskudd kan fremføres uten tidsbegrensning, og at det hvert år tillegges en rente for å kompensere for framføringen av underskuddet og friinntekten. Som det framgår av avsnittet over, foreslår departementet en årlig utbetalingsadgang for skatteverdi av pådratte lete-

utgifter for selskaper utenfor skatteposisjon. Dersom aktiviteten leder til at selskapet kommer i skatteposisjon, vil restunderskuddet komme til fradrag mot framtidig netto inntekt. Skulle selskapet derimot ikke komme i en overskuddsposisjon, og selskapet bestemmer seg for å opphøre med petroleumsvirksomheten, kan verdien av restunderskuddet realiseres på to måter. Staten kan utbetale verdien av det skattemessige underskuddet og overskytende friinntekt, eller underskuddet kan selges til et annet oljeselskap ved endelig opphør av petroleumsvirksomheten. På denne måten vil aktørene ha full sikkerhet for å realisere skattefradragene, og verdien av fradragene vil være like store som for selskaper i full skatteposisjon. En etablert aktør som ikke er i skatteposisjon, vil ha de samme mulighetene for å realisere verdien av underskuddene. Nye og eksisterende aktører kan dermed konkurrere på skattemessig like vilkår på norsk sokkel.

Den foreslåtte utbetalingsordningen forventes ikke å ha provenyeffekt i forhold til dagens muligheter for overføring av underskudd og overskytende friinntekt. I en situasjon med overføring av underskudd og overskytende friinntekt, kan en legge til grunn at fradragspostene kommer til fullt fradrag hos det kjøpende selskapet. Usikkerheten knytter seg til hvor mye det kjøpende selskapet vil betale til selger, og er dermed et verdifordelingsspørsmål mellom selskapene som ikke påvirker statens proveny. Størrelsen på utbetalingene er forventet å være relativt liten i forhold til statens samlede inntekter fra petroleumsvirksomheten. De fleste selskaper vil over tid få inntekter som underskuddet kan føres mot. Utbetalingsordningen er likevel viktig for å sikre at nye aktører utenfor skatteposisjon ikke står i en mindre gunstig situasjon enn etablerte aktører i skatteposisjon.

Den foreslåtte utbetalingsordningen vil være mer gunstig for oljeselskapene enn det som følger av de alminnelige reglene i skatteloven § 14-7 om begrenset adgang til tilbakeføring av underskudd ved opphør av virksomhet. Forslaget om utbetaling av skatteverdien av udekket underskudd og overskytende friinntekt fra staten ved opphør av petroleumsvirksomheten, er imidlertid ikke til hinder for at selskapene i stedet velger å kreve tilbakeført et udekket underskudd etter skattelovens alminnelige bestemmelser. Videre kan selskapene velge å overføre udekket underskudd og overskytende friinntekt til et annet selskap ved realisasjon av samlet virksomhet og fusjon etter de nevnte særreglene i petroleumsskatteloven § 3 bokstav c tredje ledd og § 5 sjette ledd. En eventuell utbetaling av skatteverdien vil da bare være aktuelt for udekket underskudd og overskytende friinntekt som gjenstår etter at de øvrige skattereglene er anvendt.

Det legges opp til at ligningsmyndighetene beregner beløpet staten skal utbetale til selskapene ved behandlingen av ligningen for opphørsåret. Skatteverdien av udekket underskudd og overskytende friinntekt beregnes separat for alminnelig inntekt og særskattegrunnlaget. Ligningsmyndighetene tar også stilling til om virksomheten er opphørt i skattemessig forstand. Departementet legger til grunn at spørsmålet om den

særskattepliktige virksomheten er opphørt, i utgangspunktet skal vurderes på samme måte etter forslaget som ved anvendelse av skatteloven § 14-7.

Departementet foreslår at utbetalingsordningen bare skal gjelde for udekket underskudd og overskytende friinntekt oppstått fra og med inntektsåret 2002. Ordningen vil dermed omfatte samme underskudd og friinntekt som gir rett til fremføring med rente og rett til overføring til annet selskap ved realisasjon av samlet virksomhet og fusjon. Retten til utbetaling omfatter kun udekket underskudd og overskytende friinntekt i virksomhet som er opphørt etter 1. januar 2005.

Dersom det innføres en utbetalingsordning som gjelder underskudd generelt, er det ikke behov for någjeldende utbetalingsordning for underskudd som særskilt skriver seg fra fjerningsutgifter. Petroleumsskatteloven § 3 c sjette ledd kan derfor oppheves.

Forenklinger i praktiseringen av skattevilkår ved overdragelser

Etter petroleumsskatteloven § 10 kreves Finansdepartementets samtykke til de skattemessige virkningene av overdragelse av andel i utvinningstillatelse på norsk kontinentalsokkel som omfattes av petroleumsskatteloven § 10 -12. Også indirekte overdragelser ved salg av aksjer i eller fusjon av selskaper som eier utvinningstillatelser, er omfattet. Departementet kan sette vilkår for samtykket og herunder fravike bestemmelser i skattelovgivning.

Formålet med § 10 er å motvirke at skattereglene kan gi incentiver eller disincentiver til overdragelser på sokkelen, samtidig som staten ikke skal lide et provenytnytap utelukkende som følge av at utvinningstillatelser overdras til nye rettighetshavere. Gjennom de vilkårene som settes for samtykket, nøytraliseres eventuelle skattevirkninger av transaksjonen. Det kan ses bort fra virkninger som anses å være uvesentlige.

Bakgrunnen for at § 10 ble innført, var dels at de alminnelige skattereglene kunne være til hinder for at overdragelser av utvinningstillatelser ble gjennomført. Det skyldtes særlig at selger måtte inntektsføre gevinsten ved salget umiddelbart, mens kjøper først fikk fradrag for kjøpesummen gjennom avskrivninger over flere år. De alminnelige skattereglene kunne også gi partene en samlet skattefordel ved overdragelsen, og påføre staten et provenytnytap. Et selskap med skattemessig underskudd kunne for eksempel fusjonere med et annet utvinningsselskap med skattepliktig overskudd. Hvis underskuddet ble ført mot overskuddet i det andre selskapet, ville staten få skatteinntektene på et senere tidspunkt enn om transaksjonen ikke hadde skjedd. Også finansieringen av kjøpesummen kunne medføre provenytnytap på grunn av økningen av fradragsberettigede gjeldsrenter. Det vises til nærmere redegjørelse for bestemmelsen i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 61 (1986-1987) og Innst. O. nr. 85 (1986-1987).

Behandlingen av enkeltsaker etter § 10 har vært ressurskrevende både for selskapene og myndighetene. For å fastsette skattevirkningene av en overdragelse, har det blant annet vært nødvendig å foreta nåverdi-beregninger basert på en rekke usikre forutsetninger

om fremtidige forhold. Helt fra petroleumsskatteloven § 10 ble innført i 1987, har det vært et mål å erstatte ordningen med generelle regler på lengre sikt. Ved tidligere vurderinger har en kommet til at det foreløpig ikke har vært grunnlag for å oppheve enkeltsaksbehandlingen med individuelle vilkår.

Med virkning fra og med inntektsåret 2002 er det foretatt flere endringer i petroleumsskatteloven, jf. Ot.prp. nr. 86 (2000-2001) og Innst. O. nr. 106 (2000-2001). Endringene innebærer bl.a. at et oljeselskap har rett til å fremføre udekket underskudd og overskytende friinntekt med rente. Videre er det innført adgang til å overføre slikt underskudd og friinntekt til kjøper ved samlet realisasjon av virksomheten på norsk sokkel eller ved fusjon, jf. også forslagene omtalt over om statlig utbetaling av skatteverdien av leteunderskudd og underskudd ved opphør av virksomheten. Etter disse endringene har den skattemessige likebehandlingen økt mellom selskaper som er i og utenfor skatteposisjon (som har skattemessig overskudd eller underskudd). De alminnelige reglene gir dermed i mindre grad skattemessige incentiver eller disincentiver ved overdragelser av utvinningstillatelser mellom selskaper i forskjellig skatteposisjon.

Det er også gitt nye regler for fordeling av finansielle poster mellom land- og sokkelregimet for oljeselskaper som også driver virksomhet på land. Fordeling skjer på grunnlag av skattemessig nedskrevet verdi av formuesobjekter i henholdsvis land- og sokkeldistriktet i stedet for nettoinntekten som tidligere. Skattereglene for henføring av finansposter mellom sokkel- og landregimet er dermed blitt mer nøytrale ved at rentekostnader i større utstrekning kommer til fradrag i den virksomheten de reelt sett er pådratt. Fra 1994 har oljeselskapene også vært omfattet av en minstekapitalregel for skatteformål. Minstekapitalregelen gjør det mindre lønnsomt skattemessig for oljeselskapene å finansiere utvinningsvirksomheten med høy gjeldsgrad og tilhørende høye gjeldsrenter.

Når de alminnelige reglene i petroleumsskattesystemet er blitt mer nøytrale, er det etter departementets syn færre skattevirkninger det er behov for å nøytralisere etter § 10. Departementet ser fortsatt behov for en individuell samtykkeordning, men har lagt opp til en vesentlig forenkling av praktiseringen, jf. nedenfor. Formålet med praksisendringen er å få enklere saksbehandling med mindre arbeid for selskapene og myndighetene ved søknadsbehandlingen og etterfølgende ligning. Videre er formålet å få kortere saksbehandlingstid og økt forutberegnelighet for selskapene når det gjelder de skattemessige konsekvensene av en overdragelse. Dette er særlig viktig for nye aktører som ønsker å etablere seg på norsk sokkel. En enklere behandling av saker etter § 10 kan legge til rette for overdragelser av utvinningstillatelser, og dermed økt aktivitet på tillatelsene.

Som ledd i arbeidet med å forenkle praktiseringen av petroleumsskatteloven § 10, sendte departementet i brev av 10. juli 2003 og 19. februar 2004 utkast til retningslinjer til blant annet Oljeindustriens landsforening for merknader. Departementet redegjorde for de

endelige retningslinjene i brev av 19. februar og 10. mai 2004. Retningslinjene er i hovedsak i samsvar med synspunktene fra industrien.

Departementet legger stor vekt på å oppnå forenklinger i saksbehandlingen. For å oppnå dette, er det nødvendig at retningslinjene ikke fravikes i enkelttilfeller. Departementet vil bare unntaksvis fravike retningslinjene dersom det foreligger helt spesielle omstendigheter.

Når det gjelder det nærmere innholdet av retningslinjene, nevnes følgende hovedpunkter:

- Det skal ikke foretas realisasjonsbeskatning etter de alminnelige reglene ved overdragelse av en utvinningstillatelse mot kontantvederlag. I stedet settes vilkår i § 10-vedtaket om at selgeren ikke er skattepliktig for gevinsten, og at kjøperen ikke får fradrag for kjøpesummen ("etter-skatt"-vederlag).
- Det vil som hovedregel bli satt vilkår om at kjøper skal overta selgers avskrivnings- og friinntektgrunnlag på den overdratte tillatelsen (skattemessig kontinuitet). Unntak kan gjøres hvis kjøper er et selskap i etableringsfasen på norsk sokkel og har svak finansiell kapasitet til å overta selgers skatteposisjoner i tillegg til å betale vederlaget for utvinningstillatelsen og tilhørende driftsmidler.
- Minstekapitalregelen i petroleumsskatteloven § 3 h tar utgangspunkt i forholdet mellom gjeld og egenkapital i selskapets regnskapsmessige balanse. Den regnskapsmessige behandlingen av overdragelser etter § 10 kan føre til en endring av selskapenes samlede lånekapasitet etter § 3 h med en tilhørende endring i fradragsberettigede gjeldsrenter. Departementet legger til grunn at denne skatteeffekten skal nøytraliseres etter § 10. Forutsetningen er at effekten overstiger 3 mill. kroner i antatt nåverdi.
- For udekket underskudd og overskytende friinntekt oppstått fra og med inntektsåret 2002 er det blant annet innført regler om fremføring med rente og rett til overføring til kjøper ved realisasjon av samlet virksomhet eller ved fusjon. Ved § 10-behandlingen vil departementet ikke nøytralisere skatteeffekten av at selskapene er i ulik skatteposisjon som følge av underskudd eller friinntekt til fremføring oppstått fra og med inntektsåret 2002. Skatteeffekten av at selskaper har underskudd, friinntekt og ufordelte finanskostnader til fremføring pr. 1. januar 2002 skal fortsatt nøytraliseres etter § 10.
- Ved overdragelse av kvalifisert andel aksjer i et selskap som eier utvinningstillatelser, kreves samtykke etter petroleumsløven § 10-12, og dermed også etter petroleumsskatteloven § 10. Departementet legger til grunn at de alminnelige reglene om realisasjon av aksjer skal komme til anvendelse i grunnlaget for alminnelig inntekt. Hvis aksjene unntaksvis anses eiet i særskattepliktig virksomhet på selgerens hånd, skal det skje nøytralisering av gevinst (eller tap) i særskattegrunnlaget. For øvrig nevnes at Regjeringen i St.meld. nr. 29 (2003-

2004) foreslår at det innføres en fritaksmetode for aksjeinntekter innenfor selskapssektoren. Det er lagt til grunn at fritaksmetoden også skal gjelde for særskattepliktige selskaper, jf. meldingen pkt. 10.4.5.4.

Det vises til nærmere redegjørelse for retningslinjene i Finansdepartementets brev av 19. februar og 10. mai 2004.

I de fleste sakene om overdragelse av en utvinningstillatelse etter § 10 vil det etter de nye retningslinjene bare være nødvendig å sette vilkår som regulerer realisasjonsbeskatningen (jf. "etter skatt"-vilkår), og nøytralisere effekten av at selskapene kan få endret samlet lånekapasitet etter petroleumsskatteloven § 3 h med tilhørende endring i fradragsberettigede gjeldsrenter. Dette vil være en vesentlig forenkling i forhold til tidligere praksis. Departementet vil likevel arbeide videre med sikte på ytterligere forenkling av petroleumsskatteloven § 10. Herunder vil en vurdere å rette opp svakheter ved petroleumsskatteloven § 3 h, som blant annet medfører behov for å nøytralisere endret lånekapasitet ved overdragelser etter § 10.

Netto overskuddsavtaler

Oljeindustrien har pekt på at ordningen med netto overskuddsavtaler for noen lisenser i andre konsesjonsrunde, er lite hensiktsmessig og kan virke hemmende på omsetning av disse lisensene. I St.meld. nr. 38 (2003-2004) varsler Olje- og energidepartementet at en vil vurdere denne ordningen.

Forsering av friinntekten

Etter petroleumsskatteloven § 5 tredje ledd kan oljeselskapene kreve et særskilt inntektsfradrag, friinntekten, i grunnlaget for særskatt. Friinntekten beregnes av de samme investeringene som gir grunnlag for særlige avskrivninger etter petroleumsskatteloven § 3 b, dvs. produksjonsanlegg og rørledninger med tilhørende installasjoner. Friinntekten utgjør 5 pst. i 6 år (til sammen 30 pst.) av investeringene i slike driftsmidler. Fradraget gis fra og med investeringsåret.

Regjeringen foreslår en raskere fradragsprofil slik at friinntekten gis over 4 år i stedet for 6 år som i dag. Samlet friinntekt skal fortsatt utgjøre til sammen 30 pst. av investeringen. Etter forslaget vil friinntekten dermed utgjøre 7,5 pst. i 4 år. Endringen vil bedre lønnsomheten etter skatt av investeringer bl.a. i haleproduksjon og økt utvinning.

Endringen foreslås å tre i kraft for investeringer pådratt fra og med 1. januar 2005. De samme investeringene som faller innenfor avskrivningsreglene i petroleumsskatteloven § 3 b, skal i utgangspunktet omfattes, dvs. både produksjonsanlegg og rørledninger med tilhørende installasjoner. Det foreslås likevel at det i overgangsbestemmelse gis unntak for investeringer foretatt i årene 2005 til 2007 i henhold til plan for utbygging og drift (PUD) eller plan for anlegg og drift (PAD) godkjent av Stortinget i 2004. Videre foreslås at investeringer som faller innenfor de særlige avskrivningsreglene i petroleumsskatteloven § 3 b tredje

punktum foretatt i årene 2005 og 2006, skal følge de gjeldende reglene. Det betyr at investeringer fram til produksjonsstart for Snøhvit og Ormen Lange-prosjektet (inkludert rørledningen Langeled), ikke omfattes av endringen. For disse investeringene antas det ikke å være behov for endrede friinntektsregler i og med at utbyggingsbeslutningene allerede er tatt.

Effekten av å framskynde friinntekten er en nåverdigevinst ved at selskapene får tidligere fradrag. De årlige provenyeffektene for staten vil være størst de første årene etter framskyndingen. Provenytapet vil være i størrelsesorden 200 og 600 mill. kroner for henholdsvis 2005 og 2006. Provenyet for staten over hele fremskrivningsperioden vil være om lag 3 mrd. kroner målt som nåverdi ved en risikofri rente før skatt.

Forenkling av skattemessig behandling av incentivkontrakter mv.

Ulike former for samarbeidsavtaler mellom oljeselskapene og andre aktører kan bidra til mer effektiv utnyttelse av ressursene på sokkelen. Et oljeselskap kan for eksempel inngå en avtale med utleier av et produksjonsskip om at enkelte elementer i tariffen skal variere med volumet som produseres. Dermed vil utleier ha et incentiv til å få ut mest mulig petroleum fra feltet. Et annet alternativ kan være å legge inn et element i leietariffen som er knyttet til prisen på petroleum, eventuelt i kombinasjon med et volumavhengig element. Avhengig av den nærmere utformingen, kan slike tariffere føre til at utleier tar en viss risiko for den økonomiske utviklingen i prosjektet. Avtalene kan for eksempel bidra til at begge partene finner det lønnsomt å fortsette produksjonen mot slutten av et felts levetid. De ulike avtalene reiser spørsmål om den skattemessige behandlingen.

Petroleumsskatteloven § 5 første ledd første punktum bestemmer at den som driver utvinning, behandling og rørledningstransport av petroleum, har plikt til å betale særskatt. Et selskap som er rettighetshaver i en utvinningstillatelse på norsk sokkel, er dermed særskattepliktig. Men også den som etter alminnelige skattemessige prinsipper anses som deltaker i utvinningsvirksomheten, uten å være formell rettighetshaver, er omfattet av særskatteplikten. Som deltaker regnes normalt den som har en interesse i foretaket som er typisk for en eier, for eksempel krav på overskudd eller plikt til å dekke underskudd. Grunnlaget for deltakerinteressen vil ofte være et innskudd av kapital i virksomheten, men det kan også være ytelse av en tjeneste eller et lån. Å ha krav på en andel av bruttofortjenesten vil som regel ikke være tilstrekkelig til å anses som deltaker. Det betyr at en tariff som bygger på en fast pris pr. produsert volumenheter, normalt ikke vil medføre at mottaker blir særskattepliktig.

Den nærmere vurderingen av om det foreligger deltakelse i utvinningsvirksomheten etter § 5 første ledd første punktum avhenger av en konkret vurdering av forholdene i det enkelte tilfellet, og foretas av ligningsmyndighetene ved ligningsbehandlingen.

Ved lovendring i 1980 ble det gitt en regel i petroleumsskatteloven § 5 første ledd annet punktum om at

"Vederlag som ytes som andel av produksjon eller resultat regnes like med inntekt av utvinning og rørledningstransport". Bestemmelsen kom inn på bakgrunn av en konkret sak, der vederlaget for et lån blant annet var fastsatt som en bestemt andel av produksjonen fra et felt. Formålet med lovendringen var å klargjøre at også slikt vederlag var omfattet av særskatteplikten.

Ordlyden i § 5 første ledd annet punktum er vid, og går lengre enn det som følger av de alminnelige reglene om deltakelse i virksomhet. Bestemmelsen kan skape uklarhet om hvor langt særskatteplikten rekker. Dette kan igjen medføre usikkerhet om den skattemessige behandlingen av forskjellige samarbeidsavtaler som er aktuelle mellom oljeselskapene og andre aktører.

Departementet ønsker å legge til rette for ulike former for samarbeid mellom aktørene på sokkelen, og anser det uheldig hvis det foreligger vesentlig usikkerhet om hvordan transaksjonene vil bli behandlet skattemessig. Det antas tilstrekkelig for å beskytte skattegrunnlaget at særskatteplikten omfatter deltaker i utvinningsvirksomheten etter petroleumsskatteloven § 5 første ledd første punktum. Departementet foreslår derfor at § 5 første ledd annet punktum oppheves. Hvis en transaksjon inngås mellom selskaper som har interessefelleskap, må ligningsmyndighetene på vanlig måte kunne sikre seg mot at særskattepliktig inntekt reduseres ved markedsavvikende prissetting, ved å anvende skjønn etter skatteloven § 13-1.

Selv om petroleumsskatteloven § 5 første ledd annet punktum oppheves, kan det oppstå tvil om hvilke tilfeller som konkret faller innenfor deltakerbegrepet, jf. ovenfor. Vurderingene antas likevel å bli enklere når det bygges på alminnelige skattemessige prinsipper. Det vil således kunne være mulig å utforme kontrakter der vederlaget til entreprenøren kan variere med produsert volum uten at en slik samarbeidspartner gis andel i oljeselskapets nettoresultat av virksomheten på det aktuelle feltet. Det vises også til petroleumsskatteloven § 6 nr. 4 som gir oljeselskapene anledning til å få avklart de skattemessige virkningene av en konkret forestående transaksjon før den gjennomføres.

Utgiftsføring av restverdi for driftsmidler med kort levetid

Utgifter til erverv av rørledning og produksjonsinnretning med de installasjoner som er en del av eller tilknyttet slik innretning, avskrives lineært over seks år etter særreglene i petroleumsskatteloven § 3 bokstav b. Investeringene kan avskrives med inntil 16 og 2/3 pst. pr. år fra og med det året investeringen er pådratt. Fradraget gis både i alminnelig inntekt og i særskattegrunnlaget.

De samme investeringene som avskrives over seks år, gir også rett til et særskilt inntektsfradrag, friinntekt, i grunnlaget for særskatt, jf. petroleumsskatteloven § 5 fjerde ledd. Friinntekten utgjør i dag fem pst. av kostprisen for driftsmidlet i seks år, dvs. til sammen 30 pst. av investeringen. Det vises for øvrig til forslaget om forsering av friinntekten.

Gjeldende regler om lineære avskrivninger og friinntekt over seks år kommer til anvendelse uavhengig av driftsmidlets antatte eller faktiske levetid. Det betyr at skattyter har rett til lineære avskrivninger over seks år selv om rørledningen eller produksjonsinnretningen har en levetid utover seks år. På den annen side kan skattyter ikke kreve fradrag for avskrivninger (eller friinntekt) med en høyere sats enn 16 og 2/3 pst. (fem pst.) selv om driftsmidlet på investeringsstidspunktet har en antatt levetid under seks år. Utgift til erverv av et driftsmiddel i utvinningsvirksomheten med kortere forventet brukstid enn tre år, kan fradragsføres direkte i investeringsåret etter det alminnelige prinsippet i skatteloven § 14-40. Investeringer i driftsmidler som fradragsføres direkte, vil ikke gi rett til friinntekt.

Fram til i dag har petroleumsskattelovens særregler om avskrivninger og friinntekt vært gunstige for skattyter fordi feltene på sokkelen normalt har hatt en levetid på mer enn seks år. Dette vil ikke være tilfellet hvis et felt for eksempel bare produserer i fire år, og produksjonsinnretningen deretter tas ut av bruk. Avskrivningsperioden for driftsmidlene (det enkelte års investeringer) kan imidlertid i større eller mindre grad være lengre enn produksjonsperioden, fordi investering i produksjonsanlegg oftest vil pågå en tid før produksjonsstart, og de skattemessige avskrivninger etter petroleumsskatteloven kan påbegynnes allerede i investeringsåret.

Problemstillingen med driftsmidler som tas ut av bruk før utløpet av avskrivningsperioden, er også aktuell i forbindelse med tilleggsinvesteringer på slutten av et felts levetid, typisk ved forlenget haleproduksjon. Det kan da oppstå en situasjon der driftsmidlet (det enkelte års tilleggsinvesteringer) ikke vil være fullt avskrevet ved opphør av produksjonen.

Departementet antar at en produksjonsinnretning som har mistet sin økonomiske verdi for skattyter på det aktuelle feltet på grunn av opphør av produksjonen, og som ikke kan benyttes i skattyters øvrige aktivitet eller selges til andre selskaper, må anses utrangert. Utrangering av driftsmidler er ansett som skattemessig realisasjon etter de alminnelige skattereglene. Ved realisasjon av driftsmidler som avskrives lineært over seks år etter petroleumsskatteloven § 3 bokstav b, skal det foretas en gevinst- eller tapsberegning, der gevinst inntektsføres eller tap fradragsføres lineært over en ny seksårsperiode, jf. petroleumsskatteloven § 3 bokstav f. Gevinsten eller tapet settes lik realisasjonsvederlaget fratrukket driftsmidlets skattemessige verdi på realisasjonstidspunktet. Tilsvarende oppgjør blir foretatt ved beregning av friinntekt. Skattyter må inntektsføre eller fradragsføre friinntekt av eventuelle gevinster eller tap over en ny seksårsperiode, jf. petroleumsskatteloven § 5 femte ledd. Når realisasjonsverdien er null, vil tapet (dvs. resterende avskrivninger og friinntekt) fordeles over en ny seksårsperiode i stedet for den gjenværende opprinnelige perioden. For skattyter er en slik periodisering mindre gunstig enn om den opprinnelige avskrivnings- og friinntektsprofilen var blitt videreført for den resterende delen av seksårsperioden. Før gjeldende realisasjonsregler ble innført i 1998 var det

antatt at tap (restverdi) på driftsmidler ved opphør av produksjon eller utrangering før avskrivningsperiodens utløp, kunne utgiftsføres i sin helhet som tap i næringsvirksomhet i utrangeringsåret. Det antas at det ikke foreligger adgang til et slikt umiddelbart tapsfradrag i utrangeringsåret etter gjeldende regler.

Etter departementets syn er det uheldig at de alminnelige reglene for realisasjon kan gi en ugunstig skattemessig behandling av driftsmidler som utrangeres på felt med kort produksjonstid. På denne bakgrunn vil departementet foreslå at driftsmidler som utrangeres, unntas fra reglene om realisasjon i petroleumsskatteloven §§ 3 bokstav f og 5 femte ledd. Forutsetningen er at driftsmidlet ikke kan selges eller overføres til bruk på et annet felt, dvs. ikke lenger har noen økonomisk verdi for skattyter. Når det gjelder friinntekten vises det for øvrig til forslaget over om raskere fradrag, jf. omtalen over. En endring av friinntektsperioden fra seks til fire år gjør det mindre sannsynlig at driftsmidlet utrangeres før det er innrømmet fullt fradrag for friinntekt med 30 pst.

Departementet vil foreslå at skattyter kan føre tap ved utrangering dvs. restverdi etter avskrivning av investering, til umiddelbart fradrag i utrangeringsåret. Ved umiddelbar utgiftsføring vil skattyter ikke innrømmes rett til eventuell ytterligere friinntekt utover det som allerede er kommet til fradrag fram til utrangeringstidspunktet.

Forslaget vil medføre at skattyter får fullt fradrag for tap ved utrangering av driftsmidler som avskrives etter petroleumsskatteloven § 3 bokstav b på et tidligere tidspunkt enn det petroleumsskatteloven tillater i dag. Det foreslås at endringen bare skal gjelde for driftsmidler som utrangeres i forbindelse med at produksjonen fra feltet opphører. Forslaget skal tre i kraft med virkning for utrangering som skjer etter 1. januar 2005.

10.9.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Kystpartiet, slutter seg til Regjeringens vurderinger.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at petroleumsvirksomheten gir ekstraordinær avkastning som knytter seg til utvinning av en begrenset ressurs. Disse medlemmer har merket seg at petroleumsvirksomheten har vurdert utfordringene for norsk petroleumsvirksomhet, og at den i august 2003 la frem forslag til skatteendringer. Disse medlemmer viser til at Regjeringen nøyte har vurdert disse forslagene, og har ikke kunnet slutte seg til dem. Disse medlemmer er enig i dette.

Disse medlemmer viser til at norsk petroleumsvirksomhet står overfor en rekke utfordringer. Lav leteaktivitet de senere årene gir bekymring i forhold til å opprettholde petroleumsvirksomheten på dagens nivå. Mange modne felt preges av fallende oljeproduksjon, samtidig som enhetskostnadene stiger. Få nye funn er klare for utbygging. Det siste året har det vært en ned-

gang i antall arbeidsplasser på om lag 5 000 i leverandørindustrien.

Disse medlemmer mener at den største utfordringen norsk kontinentalsokkel står overfor sammenlignet med andre lands petroleumsvirksomhet er det høye kostnadsnivået. Disse medlemmer mener derfor at de viktigste tiltakene på norsk sokkel må bestå i å redusere kostnadsnivå, sikre økt mangfold og konkurranse på sokkelen og ha en jevn tilgang på areal.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen har kommet med en aktivitetspakke med en rekke tiltak for å opprettholde aktiviteten på norsk kontinentalsokkel på et høyest mulig nivå ut fra de gjenværende petroleumsressurser. Tiltakene tar sikte på å:

- øke leteaktiviteten
- øke utvinningen fra eksisterende felt
- redusere kostnadsnivået på norsk kontinentalsokkel
- videreutvikle kompetansen i den norske petroleumsklyngen

Disse medlemmer viser til at disse tiltakene er presentert i St.meld. nr. 38 (2003-2004), og viser til behandlingen av denne i energi- og miljøkomiteen.

Disse medlemmer viser videre til at Regjeringen har fremmet målrettede tiltak på skattesiden som en del av tiltakene for å opprettholde aktivitet på norsk sokkel. Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen foreslår tiltak som bl.a. er rettet mot å øke konkurransen på sokkelen gjennom å likestille nye og eksisterende aktører, og lette omsetningen av lisenser.

Disse skattemessige endringene består i:

1. Årlig skatteutbetaling av letekostnader for selskaper med skattemessig underskudd.

Det er i dag anledning til å fremføre underskudd med rente mot fremtidig inntekt for selskaper som ikke er i skatteposisjon. Forslaget medfører at selskapene som alternativ kan velge å få den skattemessige verdien av udekket underskudd utbetalt ved ligningsoppgjøret. Dette innebærer økt sikkerhet og at små selskaper unngår en likviditetsulempe i forhold til større selskaper. Forslaget medfører at selskaper utenfor skatteposisjon i større grad enn i dag likestilles med selskaper i skatteposisjon.

2. Utbetaling av skattemessig verdi av underskudd ved opphør av virksomhet.

I dag kan selskaper overføre udekket underskudd og overskytende friinntekt ved realisasjon av samlet virksomhet og fusjon. For ytterligere å klargjøre de skattemessige vilkårene foreslås det en utbetaling av den skattemessige verdien av selskapenes udekkede underskudd og overskytende friinntekt ved opphør av petroleumsvirksomhet. Dette vil gi nye aktører større sikkerhet ved overdragelse både ved en trygg motpart og ved at utbetalingsandelen er fastsatt lik skattesatsene.

3. Forenklinger i praktiseringen av skattevilkår ved overdragelser.

Forslaget innebærer en forenkling i reglene etter petroleumsskattelovens § 10 ved overdragelse av andeler i utvinningstillatelsene.

4. Netto overskuddavtaler.

I St.meld. nr. 38 (2003-2004) varsler Regjeringen at en vil vurdere ordningen med netto overskuddsavtaler.

5. Forsering av friinntekten.

Regjeringen vil forsere friinntekten fra dagens ordning med 5 pst. i 6 år (til sammen 30 pst.) til 7,5 pst. i 4 år. Forslaget vil bedre lønnsomheten etter skatt av investeringer i bl.a. haleproduksjon og økt utvinning. Effekten av å fremskynde friinntekten er en nåverdigevinst ved at selskapene får tidligere fradrag.

6. Forenklinger av skattemessig behandling av incentivkontrakter mv.

Forslaget vil redusere den skattemessige usikkerheten for forskjellige samarbeidsavtaler som er aktuelle mellom oljeselskaper og andre aktører.

7. Utgiftsføring av restverdi for driftsmidler med kort levetid.

Forslaget vil bedre avskrivningsreglene for driftsmidler med kortere levetid enn 6 år.

Disse medlemmer slutter seg til disse forslagene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener det er grunn til å se med bekymring på utviklingen på norsk sokkel. Det vises til omtalen i Revidert nasjonalbudsjett for 2004 der det pekes på at aktivitetsnivået er fallende, og at det letes mindre enn tidligere. De funn som gjøres er stadig mindre. Samtidig antas det å være betydelige uoppdagede ressurser på sokkelen. Utfordringen er å stimulere til økt leteaktivitet, utvikling av nye mindre felt i tilknytning til eksisterende infrastruktur og økt og forlenget produksjon fra felt som allerede er i produksjon.

Disse medlemmer merker seg at det synes å være en stor grad av overensstemmelse mellom Regjeringens og næringens oppfatning av situasjonen, men at det er uenighet om virkemidlene.

Disse medlemmer deler departementets vurdering av at det er lite trolig at en reduksjon i særskatten for ny aktivitet vil ha vesentlig betydning for aktivitetsnivået. En særskattereduksjon vil i liten grad påvirke lønnsomheten for moderat lønnsomme prosjekter, mens prosjekter med høy lønnsomhet vil bli enda mer lønnsomme.

Disse medlemmer støtter Regjeringens forslag til endringer i petroleumsskattesystemet, men mener at de foreslåtte tiltak ikke er tilstrekkelige for å bryte den

nedadgående trenden. Disse medlemmer ber Regjeringen, i samarbeid med næringen, se på tiltak som for eksempel volumfradrag for å få økt haleproduksjon. Eventuelle tiltak må utformes slik at de ikke fører til at samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter blir bedriftsøkonomisk lønnsomme.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Fremskrittspartiet over lengre tid har advart mot en negativ utvikling for petroleumsnæringen med mindre nødvendige grep blir tatt. Så langt kan disse medlemmer bare konstatere at det er manglende politisk vilje til handling, siden vi allerede nå er inne i forvittringsbanen.

Disse medlemmer viser til den aktivitetspakke Regjeringen har fremlagt for Stortinget som tilsynelatende skal opprettholde høy aktivitet i petroleumsnæringen. Disse tiltak er etter disse medlemmers oppfatning langt fra tilstrekkelige for å nå målet om den langsiktige utviklingsbanen. Slike "kosmetiske" tiltak vil dessverre bare ha marginal virkning på aktivitetsnivået på norsk kontinentalsokkel.

Disse medlemmer registrerer nok en gang at Regjeringen og Stortingets flertall velger å se bort fra de klare advarsler som er kommet fra et samlet petroleumscluster. Resultatet av dette blir en ytterligere svekkelse av norsk sokkels konkurransekraft og at oljeselskapene i større grad vil finne det mer fornuftig å investere andre steder enn i Norge. En slik utvikling vil forsterke den negative trenden vi har sett de siste år, og vil få dramatiske konsekvenser for aktivitetsnivået, verdiskapningen og sysselsettingen i hele næringen.

Disse medlemmer vil understreke behovet for nødvendige endringer av skatteregimet på norsk sokkel og vil minne om at eksisterende skatteregime ble etablert i en helt annen tid med store funn og vekst på sokkelen. Lavere særskatt for nye felt, samt volumfradrag, er viktige elementer for å opprettholde aktivitetsnivået på norsk sokkel, noe som også er synliggjort gjennom KonKrafts innspill. Disse medlemmer vil vise til de skattegrep som ble foretatt på britisk sektor da man der var i tilsvarende situasjon, og de positive erfaringer man der har. Disse medlemmer er forbauset over at den sittende Regjering kategorisk slår fast at reduksjon av særskatten ikke vil ha positiv virkning på aktivitetsnivået på sokkelen, og at man i stedet vil få et provenytap på 10 mrd. kroner. Disse medlemmer viser i den forbindelse til Finansdepartementets svar på spørsmål nr. 33 fra Fremskrittspartiets stortingsgruppe i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett hvor det skrives:

"Det er departementets vurdering at Kon-Krafts forslag ikke ville ha en vesentlig effekt på leting eller utbygging av lønnsomme ressurser. I provenyanslaget er det lagt til grunn at lete- og investeringsaktiviteten ikke endres som følge av skatteendringene. En særskattesats på 25 pst., og et produksjonsfradrag på 15 kroner pr. fat o.e gir derfor bare utslag i lavere inntekter til staten. Med disse forutsetningene blir den teknisk beregnede provenyeffekten en direkte konsekvens av nivået på de ulike komponentene som inngår i anslagene for fremtidig petroleumsvirksomhet ..."

Disse medlemmer har vanskeligheter med å forstå denne begrunnelsen, all den tid den langt mer alvorlige konsekvens kan bli langt lavere leteaktivitet og dermed også færre funn som vil komme til beskatning. I realiteten vil dette kunne bety at staten vil komme til å tape penger på å ikke iverksette nødvendige skatteendringer.

Dersom man skulle finne virkelig store funn, kan fellesskapets interesser eventuelt også ivaretas av SDØE-andeler, noe departementet åpenbart ikke har tatt med i vurderingen.

Disse medlemmer vil nok en gang understreke at Regjeringens foreslåtte tiltak ikke er tilstrekkelige for å styrke norsk sokkels konkurransevne og vil kun ha en begrenset aktivitetsfremmende virkning. Dette er særlig beklagelig siden Regjeringen selv gjentatte ganger og senest i St.meld. nr. 38 (2003-2004) har pekt på at det er behov for økt leteaktivitet for å nå målet om den langsiktige utviklingsbanen og at en for rask nedbygging av petroleumsvirksomheten vil ha store negative ringvirkninger for samfunnet.

De foreslåtte endringer er etter disse medlemmers oppfatning mer positive for nye aktører, men marginale for eksisterende aktører. På kort sikt ville derfor en aksellerering av avskrivninger, på samme måte som fri-inntektsaksellerasjonen, kommet de nåværende aktørene i industrien noe mer i møte inntil substansielle endringer eventuelt blir realisert.

Ettersom både myndigheter og industri er enig i at norsk petroleumsvirksomhet står ved et veiskille, vil disse medlemmer anbefale at Regjeringen med jevne mellomrom orienterer Stortinget om utviklingen i aktivitetsnivået på sokkelen, gjennom utstrakt og aktiv dialog med industrien. På denne måten kan Stortinget lettere og raskere iverksette reelle aktivitetsfremmende tiltak for å unngå en ytterligere uønsket negativ utvikling.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen med jevne mellomrom legge frem oppdaterte analyser av situasjonen for petroleumsindustrien, og herunder synliggjøre om de gjennomførte endringer har virket etter hensikten."

Disse medlemmer viser for øvrig til Fremskrittspartiets merknader og forslag i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 38 (2003-2004) (Oljemeldingen).

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at skatteendringer er et effektivt virkemiddel for å stimulere oljeselskapene. Men dagens 50 pst. særskatt på oljeselskapenes overskudd i tillegg til den ordinære selskapskatten på 28 pst., reflekterer grunnrenteuttaket. Oljeselskapene får med andre ord 22 pst. av nettoverdiene, mens resten tilfaller den norske stat. Det betyr imidlertid også at staten tar 78 pst. av risikoen for tap i alle faser av oljeutvinningen. Enhver reduksjon i særskatten øker oljeselskapenes overskudd etter skatt direkte, og reduserer statens

inntekter. Lønnsomheten på norsk sokkel er meget god, og det er ingen grunn til å øke overskuddene til oljeselskapene. I kampen om investeringsmidlene i det enkelte selskap teller lavere skatt åpenbart i positiv retning, men det kan også bidra til at grunnrenten tas ut i lavere oljepriser eller økte avgifter på petroleum i sluttbrukerlandene. Disse medlemmer understreker at lavere særskatt ikke gir noen garanti for større aktivitet på norsk sokkel.

Disse medlemmer vil derfor kun vurdere skatteendringer som eksplisitt fremmer økt utvinningsgrad som er samfunnsøkonomisk lønnsom. Generelle skatteletter og svekkelse av den totale grunnrentebeskatningen er uaktuelt. Det er videre en utfordring å konstruere en skattelette som utelukkende treffer felt der utvinningsgraden kan økes, uten at selskapene på sikt tilpasser driften av øvrige felt slik at mest mulig av overskuddet kan tas ut med redusert skatt.

Disse medlemmer påpeker at et virkemiddel som har vært fremmet er såkalte volumfradrag for meroljeproduksjon. Skal slike virkemidler vurderes brukt, må de knyttes opp til feltsesifikke vurderinger, faktiske merinvesteringer, og kun gjelde når oljeprisen er under et gitt nivå. Dette vil redusere nedsiden i nye teknologiinvesteringer, og dermed utløse flere prosjekter uten at man gir skattelette til prosjekter som er meget lønnsomme ved høye oljepriser.

I KonKrafts rapport "Forslag til skattemessige endringer for økt verdiskapning og aktivitet", lanseres volumfradrag på skatten for all økt utvinning utover dagens vedtatte planer. Fradraget er tenkt gitt i kroner per volumenhet. Dette forslaget er et alternativ til hovedanbefalingen - redusert skatt for nye felt - da konstantstrømmer fra disse ressursene i mange tilfeller kan være kompliserte å avgrense fra dagens vedtatte prosjekter. Dette er en relevant innvending og selskapene ønsker i utgangspunktet skatteletter for enhver type aktivitet, herunder alle mulige metoder for utvinning. Dette er ikke en særlig god løsning ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering, siden dette er lite presist med hensyn på kun å gi skatteletter til prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført.

Disse medlemmer mener imidlertid at et volumfradrag for meroljeproduksjon oppnådd ved hjelp av CO₂-injeksjon kan være fornuftig. Dette reflekterer at CO₂-injeksjon har en tilleggsverdi for samfunnet utover den økte oljeproduksjonen. Dette vil ikke gi så vanskelige avgrensingsproblemer, siden denne metoden for økt oljeproduksjon ikke er brukt tidligere på norsk sokkel, og man helt klart og fysisk kan skille mellom eksisterende og økt ny aktivitet/inn-sats. Det at man må gjøre betydelige nye tilleggsinvesteringer - både for å frakte CO₂ til feltet, og øvrige tilpasninger på feltet - medfører også at slike prosjekter er transparente, sammenlignet med andre aktiviteter på eksisterende innretninger. Også andre virkemidler kan brukes for å stimulere til dette, og må vurderes. For eksempel kan et høyere fradrag for kostnadene være et alternativ; altså høyere enn avskrivninger og friinntekt.

Alternativt kan fradrag gis proporsjonalt med injisert mengde CO₂.

Disse medlemmer påpeker at CO₂-injeksjon vil sette petroleumsnæringa i stand til å redusere de totale utslippene av klimagasser fra petroleumsvirksomheten, og på denne måten ta ansvar for miljøeffekten av egen aktivitet. Dette gir muligheter for et paradigmeskifte og en teknologitviking som kan gjøre norsk petroleumsnæring til positive bidragsyttere i kampen mot globale klimaendringer. Hovedkilden av karbonutslipp er som kjent bruk av petroleum, og ikke produksjonen i seg selv. Hvis store mengder CO₂ fra bruk av petroleum kan sendes tilbake til norsk sokkel, vil dette være et stort bidrag til å redusere årsaken til klimaproblemet. I dag er deponering av CO₂ fra gasstrømmen på Sleipnerfeltet et dokumentert eksempel på at dette er realistisk.

Disse medlemmer påpeker at det vil bli økt etterspørsel etter deponering av CO₂ fordi alternativkostnadene ved CO₂-avgift og -kvoter er økende internasjonalt. CO₂-injeksjon vil videre substituere naturgass som isteden kan selges. CO₂-injeksjon har også noen fysiske fortrinn framfor gass og vann. Når et reservoar er fullt av vann, slutter det å produsere, selv om bare 40-60 pst. av oljen er hentet opp. CO₂, derimot, er omtrent like tung som olje og skyver dermed lettere ut oljen, uten å legge seg over eller under oljen slik naturgass og vann gjør. CO₂ gjør også oljen mer flyttbar og kan under visse betingelser vaske ut all olje fra porene i bergarten. Disse medlemmer viser til at seniorforsker Erik Lindeberg ved SINTEF petroleumforskning (Gemini februar 2004) anslår at mellom 5 og 20 pst. mer av reservoarene kan tas ut ved hjelp av CO₂-injeksjon. Det er betydelige volumer CO₂ som trengs ved slik injeksjon slik at det representerer et stort potensial for en infrastruktur hvor CO₂ fra energianlegg på land tilbakeføres til en geologisk stabil lagringsform.

Disse medlemmer viser videre til at Oljedirektoratet anslår potensialet for økt utvinning knyttet til injeksjon av CO₂ slik:

- Norskehavet: 40-50 mill. Standard m³ oljeekvivalenter
- Tampenområdet: 70-100 mill. Sm³ oljeekvivalenter
- Troll-Osebergområdet: 20-30 mill. Sm³ oljeekvivalenter
- Sørlike Nordsjø: 90-150 mill. Sm³ oljeekvivalenter

Oljedirektoratet oppgir videre at for å realisere dette potensialet, er det behov for totalt 12-16 mill. tonn CO₂ årlig de neste 25 årene. Norges totale utslipp var til sammenligning ca. 41 mill. tonn i 2001. For å gjennomføre dette må det etableres et nasjonalt mål om å realisere CO₂-injeksjon av 5 mill. tonn CO₂ årlig innen 2008 for å bidra til å nå de norske Kyoto-forpliktelsene.

Disse medlemmer foreslår derfor incentiver for å realisere CO₂-injeksjon på norsk sokkel. Dette vil utløse prosjekter som gir økte inntekter til oljeselskapene og staten og bidra til å utvikle ny teknologi som kan eksporteres. Dette vil skape en etterspørsel for CO₂ som kan bidra til å stimulere kostnadseffektive løsninger for gasskraftverk med CO₂-håndtering. Det er derfor et poeng å legge forholdene til rette for bruk av CO₂, og styrke denne teknologien i forhold til eksisterende metoder, som f.eks. vanninjeksjon.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen foreslå petroleumsskatteendringer eller andre tiltak som fremmer og muliggjør samfunnsøkonomisk lønnsom bruk av CO₂-injeksjon for å oppnå økt utvinningsgrad av olje, uten at det gis generelle skatteletter og slik at den totale grunnrentebeskatningen blir opprettholdt. Tiltakene fremmes i forbindelse med statsbudsjettet for 2005."

(GULLFAKS)

Disse medlemmer viser til at rundt en tredjedel av potensialet Oljedirektoratet anslår er tidskritisk. Det innebærer at potensialet bør utnyttes innen fem år, før feltene stenges. Derfor haster det med å få på plass ordninger som stimulerer til økt produksjon fra de eksisterende oljefeltene. Disse medlemmer viser til at Petoro har utført beregninger som indikerer at det kan tas ut opp mot 250 mill. fat olje ekstra ved å bruke CO₂-injiserings på Gullfaks. Petoro mener det også kan være mulig å få ned kostnadene ved CO₂-injiserings i Gullfaks om flere felt bidrar med å dele på utgiftene til infrastrukturen, enten det er havneanlegg for skipstransport eller rør fra Danmark eller Mongstad. Disse medlemmer understreker at det er tvil om dette er bedriftsøkonomisk lønnsomt for lisensdeltakerne på Gullfaks, mens det åpenbart er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det bør derfor gjennomføres særskilte tiltak for å gjøre Gullfaksfeltet til et demonstrasjonsfelt for denne miljøteknologien. Dette vil skape infrastruktur for denne typen teknologi, og senke terskelen for CO₂-håndtering og -injeksjon i andre felt.

Snøhvitfeltet er også med i vurderingene av CO₂-kilder. Disse medlemmer viser til at olje- og energiminister Einar Steensnæs sa til Stavanger Aftenblad 24. januar 2004:

"Jeg er svært fornøyd med Petoros innsats i denne saken. Gullfaks er det foreløpig eneste feltet hvor vi kan få prøvd ut CO₂-injiserings i større skala. Derfor er lisensens beslutning om å foreta nye vurderinger svært interessant."

Disse medlemmer mener derfor at Regjeringen i løpet av 2004 må iverksette nødvendige tiltak for å sikre at CO₂-injeksjon på Gullfaks for å realisere økt utvinning.

Komiteen sin medlem frå Kystpartiet viser til sine merknader i Budsjett-innst. S. I (2003-2004).

11. FRAKSJONSMERKNADER

11.1 Fraksjonsmerknad fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at dette er en revisjon av budsjettet for 2004. Disse medlemmer mener justeringene Regjeringen har foreslått er vel tilpasset den økonomiske situasjonen, og vil legge et godt grunnlag for en fortsatt lav rente og svak, konkurransedyktig kronekurs.

Disse medlemmer viser til den helhetlige avtalen regjeringspartiene og Arbeiderpartiet har inngått om Revidert nasjonalbudsjett 2004, gjengitt i Innst. S. nr. 250 (2003-2004) kapittel 1.3. Etter disse medlemmers vurdering gir avtalen det best mulig grunnlag for en ansvarlig behandling av Revidert nasjonalbudsjett og videreføring av Regjeringens politikk. Politikken har bidratt til at den økonomiske veksten i 2004 forventes å bli sterkere og arbeidsledigheten lavere, enn lagt til grunn da nasjonalbudsjettet ble behandlet i høst.

Disse medlemmer viser for øvrig til sine merknader som fremkommer i denne innstilling og i Innst. S. nr. 250 (2003-2004).

11.2 Fraksjonsmerknad fra Arbeiderpartiet

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til budsjettavtalen med regjeringspartiene. Som følge av avtalen stoppes en rekke at Regjeringens forslag til kutt i bevilgningene til viktige områder som blant annet ville rammet forskning, nyskapning, innovasjon og arbeidsmarkedstiltak. Mange av disse kuttene forslås på områder som Arbeiderpartiet prioriterte i budsjettavtalen for 2004.

Disse medlemmer viser til at budsjettavtalen resulterer i at det bevilges 256 mill. kroner mer til arbeid, at satsingen på nærings- og distriktpolitikk styrkes med 376 mill. kroner og at det bevilges 624 mill. kroner mer til helse. I tillegg kommer 52,5 mill. kroner mer til andre saker.

Arbeid

Disse medlemmer viser til at norsk økonomi nå er inne i en periode med god vekst, men at det økonomiske oppsvinget foreløpig ikke har resultert i færre arbeidsledige. Summen av registrerte ledige og personer på ordinære arbeidstiltak har vært stabil siden i fjor høst. Ved utgangen av mai var det 107 892 ledige (inkludert de som er på ulike arbeidsmarkedstiltak), og det tilsvarer en ledighet på 4,6 pst. av arbeidsstyrken.

Disse medlemmer viser til at Aetat anser at det er stor usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i ledigheten. Disse medlemmer vil understreke at det er viktig å unngå at ledigheten "biter seg fast" på et høyt nivå. I budsjettavtalen som ble inngått med regjeringspartiene høsten 2003, ble antall tiltaksplasser økt med 6 000 i første halvår 2004. Dette nivået er ikke foreslått videreført i Regjeringens budsjettforslag. Disse medlemmer mener at det i lys av ledighets-situasjonen fortsatt er viktig å ha et relativt høyt nivå på

tiltaks plasser, og har i budsjettavtalen fått gjennomslag for 4 000 flere tiltaks plasser enn det Regjeringen foreslo. Det er også oppnådd enighet om at ordningen med 42 uker permittering opprettholdes ut året.

Nærings- og distriktspolitikk

I budsjettforhandlingene med regjeringspartiene i fjor høst prioriterte disse medlemmer økte satsing på en aktiv næringspolitikk. Regjeringen har i sitt budsjettforslag kuttet i en rekke av bevilgningene til dette. Disse medlemmer ser særlig alvorlig på at Regjeringen i omprioriteringene på statsbudsjettet valgte å redusere på bevilgningene til forskning, nyskaping og innovasjon. Dette er satsing som er viktig for å sikre verdiskaping og sysselsetting på lang sikt. I budsjettavtalen har Arbeiderpartiet oppnådd å reversere bl.a. kutt på bevilgningene til Innovasjon Norge til nyskaping, internasjonal profilering og forsknings- og utviklingskontrakter. Andre kutt som er stoppet, er på områdene næringsrettet forskning, fiskeri-, havbruks- og transportrettet FOU, verdiskaping i landbruket og skogbruket og kompetanseutviklingsprogrammet. Videre styrkes satsingen på vei-investeringer med 80 mill. kroner.

Disse medlemmer viser til den betydelige nedtrappingen av sysselsettingen som er planlagt på de ensidige industristedene Årdal og Høyanger. Nedtrappingen gjør det nødvendig med vesentlige tiltak for å etablere ny virksomhet som kan bidra til å sikre sysselsettingen og bosettingen i de to kommunene. For å få til dette mener disse medlemmer at det må stilles betydelige omstillingsmidler til disposisjon ut over de ordinære bevilgningene som går til det offentlige virkemiddelapparatet. I budsjettavtalen har Arbeiderpartiet fått gjennomslag for en tiltakspakke for Årdal og Høyanger på til sammen 100 mill. kroner, hvorav 50 mill. kroner bevilges i Revidert nasjonalbudsjett for 2004 og resten i statsbudsjettet for 2005.

Helse/egenandeler

Disse medlemmer er bekymret for at sykehuse-nes anstrengte økonomi skal resultere i uønskede strukturendringer og andre tiltak som vil gå ut over pasientene. Det bevilges derfor 500 mill. kroner mer til de regionale helseforetakene i budsjettavtalen. Regjeringens forslag om økte egenandeler blir ikke vedtatt.

Andre saker

Disse medlemmer viser til at budsjettavtalen med regjeringspartiene resulterer i at de foreslåtte kuttene på bevilgningene til pressestøtte, sikkerhetsopp- læring for fiskere, Norsk filmfond, kriminalomsorg og statlig erverv av friareal ikke gjennomføres.

Endringer på inntektssiden og reduksjon i bevilgninger

Disse medlemmer viser til enighet med regjeringspartiene om at de økte bevilgningene til arbeid, nærings- og distriktspolitikk, helse og andre saker dels finansieres ved reduserte bevilgninger til deltaking i internasjonale organisasjoner (EØS), bygg utenfor

husleieordningen, departementenes drifts- og investeringsutgifter samt Statsbygg. I tillegg fører flere tiltaks plasser til en innsparing i utbetalte dagpenger. En økning i rettsgebyret, økte driftsinntekter knyttet til sivile vernepliktige og salg av eiendommer fra Forsvarsbygg gir økte inntekter. Grunnavgiften på engangsemballasje fjernes ikke fra 1. juli 2004, slik Regjeringen foreslo, og dette gir økte inntekter. Budsjettavtalen medfører at det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet øker med 700 mill. kroner, noe disse medlemmer mener er forsvarlig.

11.3 Fraksjonsmerknad fra Fremskrittspartiet

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at dette er en revisjon av budsjettet for 2004. Disse medlemmer har derfor kun foretatt justeringer fremfor å fremme omfattende forslag som naturlig hører hjemme i ordinær budsjettbehandling.

Disse medlemmer viser for øvrig til sine merknader og forslag i denne innstilling, samt i Innst. S. nr. 250 (2003-2004) og Innst. O. nr. 98 (2003-2004).

11.4 Fraksjonsmerknad fra Sosialistisk Venstreparti

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at dette er en revisjon av budsjettoplegget for 2004. Disse medlemmers hovedprioriteringer i det økonomiske opplegget framgår derfor av merknadene i Budsjett-innst. S. I (2003-2004) og de øvrige budsjettdokumentene. Merknader i denne innstillingen er derfor begrenset til saker der endrede forutsetninger gjør endringer nødvendig, og forhold Regjeringen har tatt opp.

Disse medlemmer understreker at det fremste problemet i norsk politikk er 113 000 voksne arbeid- føre mennesker som er arbeidsledige eller på tiltak. I tillegg kommer over 40 000 som er undersysselsatt.

Disse medlemmer påpeker at norsk økonomi nå er sterkt stimulert gjennom pengepolitikken, samtidig som det føres en liberal linje i forhold til bruk av olje- penger i finanspolitikken. Totalt gir dette klart ekspansiv økonomisk politikk. Resultatene har begynt å vise seg gjennom sterk økning i det private forbruket, og sterkere vekst. Inflasjonen er svært lav, men har tatt seg noe opp i det siste. Den ligger allikevel klart under inflasjonsmålet som Norges Bank styrer etter.

Men samtidig er det en vekst som nesten ikke skaper nye arbeidsplasser, og det legges nå til grunn at reduksjonen i ledigheten vil bli liten til langt ut i 2005. Det er derfor fortsatt behov for en mer målrettet stimulans av økonomien enn det pengepolitikken kan få til alene. Disse medlemmer mener en viktig del av forklaringen på dette er for ensidig fokus på pengepolitikken i forhold til stabilisering av norsk økonomi. Disse medlemmer har markert klar avstand til at stabiliseringspolitikken i sin helhet overlates til pengepolitikken. Det rammer konkurranseutsatt næringsliv hardt i oppgangsperioder gjennom høy rente og sterk krone. Dette er næringsliv som er avhengig av langsiktig forutsigbarhet - det tar mange år å bygge opp bedrifter som kan konkurrere på det internasjonale markedet.

Dagens pengepolitikk som går fra grøft til grøft - fra høy rente høsten 2002 til rekordlav rente våren 2004 - er det motsatte av norsk næringslivs behov. Ledighetsutviklingen viser også at sjøl en svært ekspansiv pengepolitikk, kun i begrenset grad klarer å redusere ledigheten. Disse medlemmer støtter den omleggingen som har skjedd i pengepolitikken, med et større fokus på arbeidsledighet og valutakurs, og viser i denne sammenheng til sine merknader til punkt 6.2. Disse medlemmer understreker imidlertid at pengepolitikken alene ikke er tilstrekkelig til å løse ledighetsproblemene i norsk økonomi. For en mer utfyllende beskrivelse av disse medlemmers tiltak for å begrense arbeidsledigheten, vises det til punkt 7.2.

Disse medlemmer frykter at summen av et lavt rentenivå som ser ut til å videreføres framover og Regjeringens ekspansive linje i budsjettpolitikken, kan gi for sterk stimulans til norsk økonomi. Privat forbruk anslås å øke med 4,5 pst. i år, og den økonomiske veksten i fastlands-Norge anslås til over 3 pst. Faren er at dette kan gi økt inflasjon, sterkere krone og høyere rente. For norsk næringsliv vil det være uheldig, og det vil være ødeleggende for kampen mot ledigheten.

Regjeringens økonomiske opplegg er etter disse medlemmers oppfatning åpenbart ekspansivt. I sitt budsjettforslag øker de bruken av oljepenger med 4,5 mrd. kroner, fra 16,5 til 21. Underskuddet (strukturelt, oljekorrigert) øker med nesten 5,75 mrd. kroner til 55 mrd. kroner. Det innebærer at det meste av reduserte skatteinntekter, økte dagpenger og endringer som følge av renteendringer (4,5 mrd. kroner) - ikke dekkes inn i budsjettet. Kun 1,25 mrd. kroner i reelle innstramninger er gjennomført.

En tolkning av handlingsregelen som tilsier at bruken av oljepenger bør tilpasses situasjonen i norsk økonomi, er i tråd med disse medlemmers forståelse av en fornuftig økonomisk politikk. Disse medlemmer velger å stole på Regjeringens forsikringer om at pengebruken er avpasset til den økonomiske situasjonen.

Innenfor den samme ramma som Regjeringen har foreslått, finner disse medlemmer rom til følgende satsinger:

- kamp mot arbeidsledighet,
- styrket kommuneøkonomi og
- bedret sykehusøkonomi.

Disse medlemmer viser til forliket mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet om revidert nasjonalbudsjett. Disse medlemmer er glad for den retning forliket fikk, men konstaterer at det i all hovedsak dreide seg om å rette opp usosiale kutt fra Regjeringen, og at omfanget av forliket er meget begrenset.

Disse medlemmer konstaterer videre at på tross av et meget beskjedent omfang klarte ikke forlikspartiene å dekke inn mer enn ca. 600 mill. kroner av et forlik på bare 1,3 mrd. kroner. Disse medlemmer er forbauset over at det, etter særlig regjeringspartiet Høyres retorikk om at det ikke må brukes mer oljepenger. Disse 700 mill. kroner kommer i tillegg til de 4,5 mrd. kroner som Regjeringen ikke dekket inn i fremlegget til revidert, og de 16,5 mrd. kroner som Regjeringen ikke dekket inn i det ordinære budsjettet. Regjeringen har med andre ord brukt 21,7 mrd. kroner mer enn den såkalte handlingsregelen anbefaler. Etter disse medlemmers mening er en fleksibel forståelse av bruk av oljepenger fornuftig, og i tråd med det Sosialistisk Venstreparti har sagt siden regelen ble innført. Det spesielle er at de partier som har snakket høyest om uansvarlig bruk av oljepenger, og behovet for en handlingsregel for innfasing av oljepenger, er de første som bryter den. Og det paradoksale er at det ikke er situasjonen i økonomien som er avgjørende for bruken av ekstra oljepenger, men vanskeligheter med å få budsjettet i balanse.

Disse medlemmene kan ikke forstå dette på noen annen måte at handlingsregelen ikke lenger er annet enn en løs anbefaling fra Regjeringens side, og at den kan tøyes slik Regjeringen finner det behagelig.

Disse medlemmer fastholder at i dagens økonomiske virkelighet, er det viktigste å få ledige hender i arbeid, og å redusere forskjellsutviklingen i samfunnet vårt. Det gjør man best ved omprioriteringer, ikke ved skattelettelse og økt pengebruk.

Disse medlemmer foreslår følgende endringer i budsjettrevisjonen i forhold til Regjeringens forslag:

(Tall i mill. kroner)

Kap.	Post	Formål	Kutt	Økning
41	1	Stortinget, EOS-utvalget		0,2
		Utenriks		
115	1	Presse-, kultur og informasjonsformål		2
115	70	Atelier for utenlandske kunstnere		2,925
116	71	Internasjonale organisasjoner	10	
116	71	EØS-kontingent	210	
152	78	Regionbev Midt-Østen, helse og utdanning		20
		Netto endring		
		Utdanning		
224	61	Opplæring under soning		11
240	70	Private skoler	250	
248	21	Spesielle IKT-tiltak i skolen		20,455

Kap.	Post	Formål	Kutt	Økning
249	21	Sikkerhetsopplæring for fiskere		9
258	21	Forskning, utvikl, fellestiltak i voksenopplæring		5
259	21	Kompetanseutviklingsprogrammet		27
260	50	Universitetet i Oslo		7,314
261	50	Universitetet i Bergen		4,2
262	50	NTNU		5,8
263	50	Universitetet i Tromsø		2,6
273	50	Kunsthøgskolen i Oslo		1
285	52	Norges forskningsråd		25
		Netto endring		
		Kultur		
334	50	Film og medieformål		7,5
334	22	Flyttekostnader	7	
335	71	Produksjonstilskudd		11,8
310	75	Private kirkebygg	2,5	
		Netto endring		
		Justis		
440	1	Politidirektorat		1,5
3440	1	Passgebyr		24
3450	1	Sivile vernepliktige, driftsinntekter	5	
		Netto endring		
		Kommunal		
520	21	UDI		49
551	60	Tilskudd til fylker for regional utvikling		3,5
551	60	Omstillingstiltak Årdal og Høyanger		50
571	60	Rammetilskudd kommuner		777
572	60	Rammetilskudd fylkeskommuner		385
581	75	Bolig og miljøtiltak		36,5
581	78	Tilskudd til utvikling av bomiljø, boligforvaltning og boligpolitikk		5
582	60	Rentekompensasjon skoleanlegg		58
		Netto endring		
		Sosial og helse		
732	71	Helse Øst, psykiatri/somantikk		321,3
732	72	Helse Sør, psykiatri/somantikk		181,8
732	73	Helse Vest, psykiatri/somantikk		165,6
732	74	Helse Midt, psykiatri/somantikk		124,2
732	75	Helse Nord, psykiatri/somantikk		107,1
732	71	Helse Øst -LAR		4,284
732	72	Helse Sør- LAR		2,424
732	73	Helse Vest- LAR		2,208
732	74	Helse Midt-LAR		1,656
732	75	Helse Nord-LAR		1,428
732	71	Helse Øst, tillegg rus		28,56
732	72	Helse Sør, tillegg rus		16,16
732	73	Helse Vest, tillegg rus		14,72
732	74	Helse Midt, tillegg rus		11,04
732	75	Helse Nord, tillegg rus		9,52
732	77	Refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus		30
732	77	Refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus		4
700	1	Ny post: Sprøyteromsforsøk		2
2711	70	Refusjon spesialisthjelp		15
2711	78	Opptreningsinstitusjoner		2,5

Kap.	Post	Formål	Kutt	Økning
2752	70	Refusjon av egenbetaling, tak 1		2
2752	70	Refusjon av egenbetaling, tak 1	55	
2755	70	Refusjon av allmennlegehjelp		2
2755	70	Refusjon av allmennlegehjelp		55
2755	71	Refusjon fysioterapi		90
		Netto endring		
		Barn og familie		
840	60	Tilskudd til kommuner til krisetiltak		2
842	1	Statlig forvaltning av familievernet		1
844	70	Kontantstøtte	1210	
		Netto endring		
		Næring		
909	71	Tilskudd fergereferi i utenriksfart i NOR	135	
920	50	Tilskudd, Norges forskningsråd		13,5
1020	1	Havforskningsinstituttet, driftsutgifter		3
1023	50	Fiskeri FoU, tilskudd Forskningsrådet		10
1040	70	Fiskeriavtalen		5
1100	96	LD Kjøp av aksjer i såvarelaboratorium	4,08	
1137	50	FoU		4
1149	50	Verdiskaping i landbruket, tilskudd LUF		9
1149	71	Planteskolene, omstilling		3
2421	50	Innovasjon Norge , fond		85
2421	71	Internasjonalisering og profilering		10
2421	72	Innovasjon Norge, FoU kontrakter		70
		Netto endring		
		Samferdsel		
1320	72	Riksvegferjer		2,5
1320	31	Rassikringsmidler		122,5
1330	74	Kompensasjon el-avgift for tog		12
1350	30	Investeringer i jernbanen		250
1350	30	Sikkerhet i jernbanen		35
4320	2	Statens vegvesen, div gebyrer		10
4350	1	Kjøreveisavgiften		21
		Netto endring		
		Miljø		
1400	1	Driftsutgifter		7
1400	70	Frivillige organisasjoner		10
1400	72	Miljøtiltak i nordområda		1
1400	75	Miljøvennlig byutvikling		5
1410	50	Basisbevilgninger miljøforskningsinstitutta		5
1410	60	Miljøvern - kartlegging og overvåking		3
1426	30	Tiltak i nasjonalparkene		2
1427	1	Driftsutgifter		0,5
1427	21	Spesielle driftsutgifter		5
1427	30	Statlige erverv, båndlegging av friluftsområder		39
1427	70	Kalkingog lokale fiskeformål		10
1427	73	Forebygging rovvilt		10
1427	74	Tilskudd friluftstiltak		4
1427	78	FRIFO og interkommunale friluftsråd		2
1429	72	Spesielle driftsutgifter		3
1429	74	Fartøyvern		10
1432	50	Norsk kulturminnefond		5
1432	90	Fondskapital		50
1441	1	SFT/driftsutgifter		4

Kap.	Post	Formål	Kutt	Økning
1441	39	Opprydning PCB		15
1441	77	PCB informasjon		2
1441	79	Ny miljøteknologi (ny post)		5
		Netto endring		
		Arbeid og administrasjon		
1570	1	Arbeidstilsynet		6,5
1580	31	Bygg utenfor husleieordningen	25	
1590	1	Aetat-adm		10
1594	70	Tiltaksplasser, ordinære		100
1594	71	Tiltaksplasser, yrkeshemmede		140
2445	31	Statsbygg	25	
2541	70	Permitteringsreglane, utviding til 42 veker frå 1. juli		56
2541	70	Dagpengereduksjon som følge av auka sysselsetting	300	
		Netto endring		
		Finans		
1620	1	SSB		3
2309	1	Generelle driftskutt	100	
		Netto endring		
		Forsvar		
2309	1	Effektivisering drift	173	
1710	47	Nybygg mv.	250	
1760	45	Investeringer	700	
1790	1	Kystvakten		20
1792	1	Internasjonale operasjoner	20	
		Netto endring		
		Olje og energi		
1800	1	OED, driftsutgifter	10	
1800	21	Spesielle driftsutgifter	4	
1800	70	Internalisering av petroleumsvirksomheten	5	
1800	71	Tilskudd til Norsk Petroleumsmuseum		1
1810	1	Driftsutgifter	12	
1820	1	Driftsutgifter	6	
1820	21	Spesielle driftsutgifter		3
1820	22	Sikrings- og miljøtiltak i vassdrag		17
1825	50	Enova		35
1825	70	Tilskudd til el-sparing i private husholdninger		10
1825	71	Bioenergi (ny)		10
1825	76	Tilskudd til utskifting av PCB-armaturer i bedrifter		10
5440	24.2	Oljeinvesteringer	175	
5680	80	Utbytte Statnett		43
		Netto endring		
		Skatte- og avgiftsopplegget		
5501	72	Skattefritak behandling og sykeforsikring	40	
5526	71	Avgift på brennevin og vin		49
5526	72	Avgift på øl		35
5536	76/77	Økte miljøavgifter	200	
5556	70	Avg på alkoholfrie drikkevarer		9
5559	70	Grunnavgift engangsemballasje	218	
		Netto endring		
Totalt			4 151,580	4 197,294
90-poster			4,080	50,000
Økning i strukturelt budsjettunderskudd				-0,206

Disse medlemmer viser for øvrig til sine øvrige merknader i denne innstillingen og i Innst. S. nr. 250 (2003-2004).

11.5 Fraksjonsmerknad fra Senterpartiet

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil peke på at Senterpartiets alternative statsbudsjett for 2004 ville gitt grunnlag for økt sysselsetting tilsvarende 17 000 årsverk. Disse var fordelt med 6 000 innen skole og omsorg, 1 000 innenfor veisektoren, 4 000 i bygg og anlegg for øvrig, samt 6 000 i privat sektor for øvrig. Hovedelementene i Senterpartiets budsjettopplegg var:

1. En offensiv næringspolitisk pakke med økte bevilgninger på 4,5 mrd. kroner - herav 1 mrd. kroner til samferdsel. I tillegg ble lånerammer til Husbanken, SND og skolevedlikehold økt.
2. En styrking av kommuneøkonomien med knapt 5 mrd. kroner i økte bevilgninger
3. Et skatteopplegg for mer rettferdig beskatning som ga 3,7 mrd. kroner i økte skatteinntekter. Opplegget ville gitt skattelette for 500 000 kvinner og 330 000 menn, og økt skatt for 170 000 kvinner og 590 000 menn sammenligna med Regjeringens forslag
4. Økte bevilgninger til helseformål på 2,5 mrd. kroner - herav 1,1 mrd. kroner til helseforetakene og nesten 900 mill. kroner for å senke frikortgrensa.

Dette medlem vil peke på at Senterpartiets i sitt alternative budsjett brukte 3,7 mrd. kroner ut over Regjeringens budsjettbalanse. I Revidert nasjonalbudsjett ber Regjeringen om at det bevilges 4,5 mrd. kroner ekstra for å dekke sviktende skatteinntekter og sterkt økende kostnader pga. sykefravær og ledighet. Dette medlem finner det oppsiktsvekkende at Regjeringen ikke innser at det lønner seg for landet å satse flere oljemilliarder på å skape nye og friske arbeidsplasser framfor å føre en politikk der langt flere milliarder må brukes til uføretrygd, sykepenger og dagpenger.

Dette medlem vil minne om at det samme har gjentatt seg de tre år med regjeringen Bondevik II: Ved hver budsjettbehandling har skatteinntektene blitt

sterkt redusert og egenandelene økt. Utgiftsposter som kunne bidratt til vekst og sysselsetting har blitt redusert med det uttalte formål å unngå press i økonomien med påfølgende økte priser og renter. Resultatet har hvert år vært det samme: ved slutten av året var det færre sysselsatte og det var brukt 5-10 mrd. flere oljemilliarder enn det maksimalbeløp Regjeringen holdt knallhardt på i budsjettbehandlingen. Prisstigningen har likevel vært jevnt avtagende i hele perioden, og har endog vært negativ. Dette medlem vil hevde at Regjeringens økonomiske politikk og en fullstendig passiv næringspolitikk har hovedansvaret for at sysselsettingen har avtatt så mye og at skoler, kirker og veier forfaller samtidig som staten er rikere enn noen gang.

Dette medlem mener vi har lang erfaring i at forebygging er lang bedre og mer økonomisk enn å reparere etter at forfallet har tatt overhånd. Senterpartiets opplegg for revidering av statsbudsjettet følger en slik tankegang. Vi ønsker å bidra med tiltak over statsbudsjettet som forebygger sentralisering, ledighet, sykefravær, utstøting fra arbeidslivet, fysisk forfall av bygninger og infrastruktur. Vår offensive tankegang medfører at Senterpartiet ved behandling av Revidert nasjonalbudsjett svekker budsjettbalansen med 1,2 mrd. kroner sammenligna med Regjeringens forslag. Med en like beskjeden satsing på helseforetakene som i budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet, ville Senterpartiet hatt samme budsjettbalanse som denne avtalen innebærer.

Dette medlem vil peke på at veksten i norsk økonomi er like stor som i sentrumsregjeringens glanstid; over 3 pst. i året. Dette er en forbruksdrevet vekst der den økte kjøpekrafta skyldes rentenedgangen, låg prisstigning og rekordstore låneopptak i husholdningssektoren. Denne veksten har til nå ikke gitt merkbar vekst i sysselsettingen. Dette medlem konstaterer at det økte forbruket gir betydelige ekstra avgiftsinntekter til staten, men at regjeringen ikke vil synliggjøre disse. Det vises til svar fra Finansdepartementet datert 5. juni 2004 på spørsmål nr. 69 fra Senterpartiet der det går fram at det økte bilsalget antas å innbringe 1,6-2,0 mrd. kroner i økte engangsavgifter. Dette medlem mener at dette viser at behovet for å kutte i budsjettposter som skal stimulere ny verdiskaping og flere jobber, er sterkt overdrevet.

Hovedpunkter i Senterpartiets opplegg for RNB 2004 (tallene angir avvik fra Regjeringens forslag)

ØKT SATSING PÅ FORSKNING, NÆRINGSUTVIKLING OG TILTAKSARBEIDSPASSER - 1680 MILL. KRONER

Totalt utgjør dette ekstra bevilgninger på 1680 mill. kroner. Av dette skal 580 mill. kroner gå til økte investeringer i veibygging og rassikring.

Andre satsinger:

Redusert gebyr til Mattilsynet	100 mill. kroner
Verdiskapingsprogram i landbruk og skogbruk	25 mill. kroner
Sikkerhetsopplæring for fiskere	9 mill. kroner
Fiskeriforskning + tilskudd	31 mill. kroner
Merking av farleder	9.5 mill. kroner
Reiseliv	80 mill. kroner

Innovasjon Norge + utviklingskontrakter	243 mill. kroner
Ny distriktsretta låneordning	500 mill. kroner
Permitteringsreglene (42 uker/3 dager)	101 mill. kroner
Tilskott tiltaksarbeidsplasser, skjermede	50 mill. kroner

STYRKING AV KOMMUNEØKONOMIEN - 700 MILL. KRONER

Dette medlem mener det er behov for å styrke kommunesektorens økonomi pga. den dramatiske skattesvikten som også denne sektoren er rammet av. Ut fra beregningene fra Kommunenes Sentralforbund foreslås 700 mill. kroner ekstra. Dette medlem vil også peke på den store usikkerhet som finnes omkring finansiering av barnehagereformen. Det store problemet for kommunesektoren er det akkumulerte underskuddet som er opparbeidet over år, og som nå anslås til 11-12 mrd. kroner, samt en underbalanse på driftssida på om lag 5,5 mrd. kroner. Senterpartiet vil på nytt foreslå at det nå tas et krafttak for å komme over denne gjeldskneika, jf. forslag Innst. S. nr. 250 (2003-2004).

NY LÅNEORDNING FOR VEDLIKEHOLD AV KIRKEBYGG - 500 MILL. KRONER

Senterpartiet foreslår at det etableres en låneordning tilsvarende den som finnes for skoler, og som har fungert godt. I første omgang foreslås en låneramme på 500 mill. kroner. Det registrerte behovet er svært stort. Det finnes anslag fra Riksantikvaren som etterslepet i vedlikehold på de 960 vernede eller verneverdige kirkene til 2 mrd. kroner. I alt har vi 1 700 kirkebygg i kommunal eie.

BEDRE HELSETJENESTER OG LÅGERE EGENANDELER - 1 136 MILL. KRONER

Senterpartiet foreslår å øke bevilgningene til helseforetakene med 900 mill. kroner og til rehabiliteringsinstitusjonene med 100 mill. kroner.

Senterpartiet går mot alle økninger av egenandeler som Regjeringen foreslo, og foreslår å redusere egenandelstak 2 til 3 500 kroner. I alt koster dette 136 mill. kroner.

KULTURVERNET STYRKES - 200 MILL. KRONER

Senterpartiet foreslår å øke kulturminnefondet med 200 mill. kroner slik at den opptrapping som Regjeringen har varslet kan bli en realitet.

ØKT AKTIVITET GIR ØKTE INNTEKTER OG LÅGERE UTGIFTER

Et forsiktig anslag sier at Senterpartiets samlede økonomiske opplegg i RNB vil gi 4000 årsverk i økt aktivitet. Med grunnlag i tall fra Finansdepartementet fra høstens budsjettbehandling er beregna hva en slik økt aktivitet vil kunne gi av innsparte dagpenger og sykepenger samt økte inntekter av skatter og avgifter. I sum har dette en effekt på 1 mrd. kroner.

KAMPEN MOT SVART ØKONOMI MÅ TAS PÅ ALVOR

Senterpartiet vil styrke skatteetaten med lønnsmidler tilsvarende 50 kontrollårsverk. Ut fra erfaringstall gir en slik ekstra innsats en netto på 150 mill. kroner. Senterpartiet mener det i dag er et ødeleggende stort omfang av svart økonomi og økonomisk kriminalitet.

UHELDIGE AVGIFTSFORSLAG FJERNES

Senterpartiet er særlig kritisk til Regjeringens forslag til å fjerne grunnavgifta på engangsemballasje. De mange innspill til finanskomiteen forteller at miljøargumentene som er brukt ikke holder mål, og at endringen vil føre til store tap av arbeidsplasser. Senterpartiet mener det er svært uheldig om det samme forslaget kommer opp ved budsjettbehandlingen for 2005. Dette handler om tryggheten i hverdagen for svært mange familier.

Senterpartiet er sterkt i mot en ytterligere økning av tinglysningsgebyret som fra før er alt for høgt.

11.6 Fraksjonsmerknaad fra Kystpartiet

Medlemmen i komiteen frå Kystpartiet syner til sine merknader i Innst. S. nr. 250 (2003-2004), Innst. O. nr. 98 (2003-2004) og Budsjett-innst. S. I (2003-2004). Denne medlemmen hev i Innst. S. nr. 250 (2003-2004) gjort framlegg om følgjande endringer i statsbudsjettet for 2004 i høve til framlegget frå Regjeringa, jf. St.prp. nr. 63 (2003-2004):

Kap.	Post	Formål:	Regj. rev. budsj.	Kp - RNB
Utgifter (i hele tusen kroner)				
41	1	Stortinget (jf. kap. 3041) Driftsutgifter	573 330	573 530 (+200)
116	71	Deltaking i internasjonale organisasjoner Finansieringsordningen under EØS-avtalen	278 000	68 000 (-210 000)
243	1	Kompetansesentra for spesialundervisning (jf. kap. 3243) Driftsutgifter	583 138	598 138 (+15 000)

Kap.	Post	Formål:	Regj. rev. budsj.	Kp - RNB
248	21	Særskilte IKT-tiltak i utdanningen Spesielle driftsutgifter	91 310	111 765 (+20 455)
249	21	Andre tiltak i utdanningen Spesielle driftsutgifter	6 758	15 758 (+9 000)
254	70	Tilskudd til voksenopplæring (jf. kap. 3254) Tilskudd til studieforbund	164 448	174 448 (+10 000)
259	21	Kompetanseutviklingsprogrammet Spesielle driftsutgifter	8 688	35 688 (+27 000)
	70	Stipendordning for distriktsungdom	0	10 000 (+10 000)
260	21	Universitetet i Oslo Spesielle driftsutgifter	0	1 000 (+1 000)
	50	Statstilskudd	3 003 252	3 010 566 (+7 314)
261	21	Universitetet i Bergen Spesielle driftsutgifter	0	4 000 (+4 000)
	50	Statstilskudd	1 757 855	1 762 136 (+4 281)
262	50	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet Statstilskudd	2 473 115	2 478 934 (+5 819)
263	50	Universitetet i Tromsø Statstilskudd	1 073 623	1 076 238 (+2 615)
264	50	Norges handelshøgskole Statstilskudd	232 970	233 537 (+567)
265	50	Arkitektthøgskolen i Oslo Statstilskudd	81 660	81 859 (+199)
268	50	Norges idrettshøgskole Statstilskudd	105 743	106 000 (+257)
269	50	Norges musikkhøgskole Statstilskudd	125 698	125 985 (+287)
273	50	Statlige kunsthøgskoler Statstilskudd	235 738	236 738 (+1 000)
274	50	Statlige høgskoler Statstilskudd	6 914 316	6 931 090 (+16 774)
278	50	Norges landbrukshøgskole Statstilskudd	445 301	446 385 (+1 084)
279	50	Norges veterinærhøgskole Statstilskudd	206 826	207 296 (+470)
282	70	Privat høgskoleutdanning Tilskudd	569 857	571 244 (+1 387)

Kap.	Post	Formål:	Regj. rev. budsj.	Kp - RNB
285	52	Norges forskningsråd Forskningsformål	1 133 254	1 158 254 (+25 000)
334	50	Film- og medieformål (jf. kap. 3334) Norsk filmfond	221 000	228 500 (+7 500)
	71	Filmtiltak m.m.	25 335	30 335 (+5 000)
335	71	Pressestøtte Produksjonstilskudd	235 166	251 966 (+16 800)
341	1	Presteskapet Driftsutgifter	625 284	626 009 (+725)
410	1	Tingrettene og lagmannsrettene (jf. kap. 3410) Driftsutgifter	1 167 860	1 217 860 (+50 000)
432	1	Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) (jf. kap. 3432) Driftsutgifter	127 312	127 612 (+300)
440	1	Politidirektoratet - politi- og lensmannsetaten (jf. kap. 3440) Driftsutgifter	5 769 733	5 819 733 (+50 000)
442	1	Politihøgskolen (jf. kap. 3442) Driftsutgifter	202 196	202 496 (+300)
451	1	Samfunnssikkerhet og beredskap (jf. kap. 3451) Driftsutgifter	467 429	475 829 (+8 400)
551	60	Regional utvikling og nyskaping Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	982 150	995 150 (+13 000)
	69	Tilskudd til næringsutvikling	0	6 000 (+6 000)
571	60	Rammetilskudd til kommuner (jf. kap. 3571) Innbyggertilskudd	28 649 025	30 506 225 (+1 857 200)
	62	Nord-Norge-tilskudd	1 112 156	1 162 156 (+50 000)
	63	Regionaltilskudd	552 511	572 511 (+20 000)
	64	Skjønnstilskudd	2 750 408	2 800 408 (+50 000)
	66	Tilskudd til musikkskoler	0	10 000 (+10 000)
	90	Låneordning for oppussing av kirkebygg	0	500 000 (+500 000)
572	60	Rammetilskudd til fylkeskommuner (jf. kap. 3572) Innbyggertilskudd	9 734 951	9 897 405 (+162 454)
	62	Nord-Norge-tilskudd	419 545	449 545 (+30 000)
	64	Skjønnstilskudd	1 207 592	1 257 592 (+50 000)
581	75	Bolig- og bomiljøtiltak Boligtilskudd til etablering, utbedring og utleieboliger	665 500	670 500 (+5 000)

Kap.	Post	Formål:	Regj. rev. budsj.	Kp - RNB
710	1	Nasjonalt folkehelseinstitutt (jf. kap. 3710) Driftsutgifter	349 744	350 744 (+1 000)
721	1	Statens helsetilsyn Driftsutgifter	59 823	60 823 (+1 000)
724	21	Statens helsepersonellnemnd og tilskudd til personelltiltak Tilskudd til personell i allmennlegetjenesten og i tannhelsetjenesten	46 033	48 933 (+2 900)
732	71	Regionale helseforetak (jf. kap. 3732) Tilskudd til Helse Øst RHF	14 785 104	15 184 104 (+399 000)
	72	Tilskudd til Helse Sør RHF	8 360 994	8 584 994 (+224 000)
	73	Tilskudd til Helse Vest RHF	7 334 857	7 530 857 (+196 000)
	74	Tilskudd til Helse Midt-Norge RHF	5 425 285	5 573 285 (+148 000)
	75	Tilskudd til Helse Nord RHF	5 229 486	5 362 486 (+133 000)
	77	Refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus mv.	3 392 010	3 469 910 (+77 900)
	80	Syketransport	838 535	839 035 (+500)
743	62	Statlige stimuleringstiltak for psykisk helse Tilskudd til psykisk helsearbeid i kommuner	1 598 821	1 648 821 (+50 000)
	75	Tilskudd til styrking av psykisk helsevern	1 304 972	1 354 972 (+50 000)
840	60	Tilskudd til krisetiltak Tilskudd til kommuner til krisetiltak	77 592	79 592 (+2 000)
920	50	Norges forskningsråd Tilskudd	847 000	860 500 (+13 500)
1020	1	Havforskningsinstituttet (jf. kap. 4020) Driftsutgifter	213 620	216 620 (+3 000)
1023	50	Fiskeri-, havbruks- og transportrettet FoU (jf. kap. 4023) Tilskudd Norges forskningsråd	221 000	231 000 (+10 000)
	70	Tilskudd fiskeriforskning	42 740	45 740 (+3 000)
1040	70	Fiskeristøtte og strukturtiltak (jf. kap. 4040) Tilskudd til støtte til fiskeriene	50 000	55 000 (+5 000)
1062	30	Kystverket (jf. kap. 4062) Maritim infrastruktur	208 800	218 300 (+9 500)
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	17 400	80 400 (+63 000)
1137	50	Forskning og utvikling Forskningsaktivitet	144 020	148 020 (+4 000)
1143	1	Statens landbruksforvaltning (jf. kap. 4143) Driftsutgifter	141 647	144 647 (+3 000)

Kap.	Post	Formål:	Regj. rev. budsj.	Kp - RNB
1149		Verdiskapings- og utviklingstiltak i landbruket		
	50	Tilskudd til Landbrukets Utviklingsfond (LUF)	274 400	294 000 (+19 600)
	71	Tilskudd til verdiskapingstiltak i skogbruket	33 600	39 000 (+5 400)
	74	Tilskudd til økologisk landbruk	0	10 000 (+10 000)
1320		Statens vegvesen (jf. kap. 4320)		
	23	Trafikktilsyn, drift og vedlikehold av riksveger m.m.	5 754 700	5 834 700 (+80 000)
	30	Riksveginvesteringer	4 460 200	4 760 200 (+300 000)
	31	Rassikring	181 300	381 300 (+200 000)
	72	Kjøp av riksvegferjetjenester	1 155 000	1 157 500 (+2 500)
1330		Særskilte transporttiltak		
	74	Kompensasjon for el-avgift for elektrifisert skinnegående transport	0	12 000 (+12 000)
1350		Jernbaneverket (jf. kap. 4350)		
	30	Investeringer i linjen	1 828 404	1 863 404 (+35 000)
1400		Miljøverndepartementet (jf. kap. 4400)		
	72	Miljøverntiltak i nordområdene	7 000	8 000 (+1 000)
1410		Miljøvernforskning og miljøovervåking (jf. kap. 4410)		
	21	Miljøovervåking og miljødata	86 188	87 188 (+1 000)
1427		Direktoratet for naturforvaltning (jf. kap. 4427)		
	70	Tilskudd til kalking og lokale fiskeformål	86 200	96 200 (+10 000)
	73	Forebyggende tiltak mot rovviltskader og omstillingstiltak	32 000	37 000 (+5 000)
1429		Riksantikvaren (jf. kap. 4429)		
	74	Fartøyvern	19 004	29 004 (+10 000)
1432		Norsk kulturminnefond (jf. kap. 4432)		
	90	Norsk kulturminnefond	0	200 (+200)
1441		Statens forurensningstilsyn (jf. kap. 4441)		
	39	Opprydningstiltak	45 880	60 880 (+15 000)
1570		Arbeidstilsynet (jf. kap. 4570)		
	1	Driftsutgifter	266 770	273 270 (+6 500)
1618		Skatteetaten (jf. kap. 4618)		
	1	Driftsutgifter	3 091 250	3 111 250 (+20 000)
1637		EU-opplysning		
	70	Tilskudd til frivillige organisasjoner	2 000	4 000 (+2 000)
	71	Opplysningsarbeid om Euratom	0	3 000 (+3 000)
1790		Kystvakten (jf. kap. 4790)		
	1	Driftsutgifter	693 574	713 574 (+20 000)
1825		Omlegging av energibruk og energiproduksjon		
	74	Naturgass	4 000	19 000 (+15 000)

Kap.	Post	Formål:	Regj. rev. budsj.	Kp - RNB
2415		Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, fiskeri- og andre regionalpolitiske tiltak		
	75	Marint innovasjonsprogram	10 000	20 000 (+10 000)
2421		Nytt innovasjons- og internasjonalsiseringsselskap (jf.kap. 5325 og 5625)		
	50	Nyskaping, fond	138 050	193 050 (+55 000)
	51	Tapsfond distriktsrettet ordning	0	200 000 (+200 000)
	51	Tapsfond, såkornkapitalfond	100 000	0 (-100 000)
	71	Internasjonalsisering og profilering	285 100	295 100 (+10 000)
	72	Forskning- og utviklingskontrakter	84 100	154 100 (+70 000)
	92	Distriktsrettet låneordning	0	400 000 (+400 000)
2541		Dagpenger		
	70	Dagpenger	10 600 000	10 271 000 (-329 000)
2600		Trygdeetaten		
	1	Driftsutgifter	4 675 711	4 705 711 (+30 000)
2711		Diverse tiltak i spesialisthelsetjenesten		
	70	Refusjon spesialisthjelp	1 028 000	1 043 000 (+15 000)
	72	Refusjon tannlegehjelp	518 894	523 894 (+5 000)
	78	Opptreningsinstitusjoner m.fl.	582 601	682 601 (+100 000)
	79	Tilskudd til opplæring i bruk av hest i terapi og rehabilitering	0	3 000 (+3 000)
2752		Refusjon av egenbetaling		
	70	Refusjon av egenbetaling, egenandelstak 1	3 036 195	2 981 195 (-55 000)
	71	Refusjon av egenbetaling, egenandelstak 2	41 000	118 000 (+77 000)
2755		Helsetjeneste i kommunene mv.		
	70	Refusjon allmennlegehjelp	2 078 000	2 131 000 (+53 000)
	71	Refusjon fysioterapi	1 158 000	1 248 000 (+90 000)
		Sum utgifter	893 641 101	899 293 989 (+5 652 888)

Inntekter (i hele tusen kroner)

3410		Rettsgebyr (jf. kap. 410)		
	1	Rettsgebyr	1 309 168	1 180 968 (-128 200)
	4	Lensmennenes gebyrinntekter	280 742	175 742 (-105 000)
3907		Sjøfartsdirektoratet (jf. kap. 907)		
	1	Gebyrer for skip og offshoreinstallasjoner i NOR	104 400	105 400 (+1 000)
4115		Mattilsynet (jf. kap. 1115)		
	1	Gebyr og analyseinntekter m.m.	782 206	682 206 (-100 000)

Kap.	Post	Formål:	Regj. rev. budsj.	Kp - RNB
4320	2	Statens vegvesen (jf. kap. 1320) Diverse gebyrer	342 000	294 300 (-47 700)
4710	47	Forsvarsbygg og nybygg og nyanlegg (jf. kap. 1710) Salg av eiendom	245 000	130 000 (-115 000)
5521	70	Merverdiavgift og avgift på investeringer mv. Avgift	134 823 000	134 788 000 (-35 000)
5556	70	Avgift på alkoholfrie drikkevarer m.m. Avgift	979 000	970 000 (-9 000)
5559	70	Avgift på drikkevareemballasje Grunnavgift på engangsemballasje	309 000	527 000 (+218 000)
Sum inntekter			902 483 872	902 162 972 (-320 900)
Sum netto			-8 842 771	-2 868 983 (+5 973 788)

12. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til at forslag som er satt frem i denne innstillingen er samlet under kapittel 22 Tilråding fra komiteen eller kapittel 21 Forslag fra mindretall i Innst. S. nr. 250 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 63 (2003-2004) og under kapittel 12 Komiteens tilråding eller kapittel 11. Forslag fra mindretall i Innst. O. nr. 98 (2003-2004), jf. Ot.prp. nr. 68 (2003-2004).

Komiteen viser til St.meld. nr. 2 (2003-2004) og til det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 2 (2003-2004) - Revidert nasjonalbudsjett 2004 - vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 11. juni 2004

Siv Jensen
leder og ordfører

