



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2013–2014)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2014





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2013–2014)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2014

Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5	6.2	Produktmarkedene	122
			6.3	Utvikling i næringsstøtten	138
			6.4	Fornyng av offentlig sektor	148
2	De økonomiske utsiktene	16	7	Bærekraftig utvikling	156
2.1	Internasjonal økonomi	16	7.1	Innledning	156
2.2	Norsk økonomi	27	7.2	Arbeidet med bærekraftig utvikling	156
2.3	Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet	37	7.3	Rapportering om bærekraftig utvikling	157
2.4	Petroleumssektoren	42	7.4	Indikatorer for livskvalitet	171
2.5	Usikkerheten i makroøkonomiske anslag	45	8	Regjeringens resultater	174
3	Den økonomiske politikken	50	8.1	Arbeid til alle	176
3.1	Budsjettpolitikken	50	8.2	Rettferdig fordeling	177
3.2	Utviklingstrekk i offentlige finanser	63	8.3	En offensiv kunnskapspolitik	178
3.3	Kommuneforvaltningens økonomi	69	8.4	Høy kvalitet i helse- og omsorgssektoren	179
3.4	Pengepolitikk	75	8.5	Kraftig satsing på samferdsel	180
3.5	Finansiell stabilitet	77	8.6	En aktiv nærings- og energi-politikk	181
3.6	Opplegget med motsyklisk kapitalbuffer	93	8.7	Moderne familiepolitikk og bedre barneomsorg	182
3.7	Sysselsettings- og inntekts-politikken	95	8.8	Et løft for kultur og frivillighet	183
3.8	Klimapolitikken	104	8.9	Et mangfoldig og inkluderende samfunn	183
4	Hovedtrekk i skatte- og avgifts-opplegget for 2014	109	8.10	Et trygt samfunn	184
4.1	Hovedtrekk i skatte- og avgifts-opplegget	109	8.11	Klimatiltak hjemme og ute	185
4.2	Proveny- og fordelings-virkninger	112	8.12	En forskjell i verden	185
5	Forvaltningen av Statens pensjonsfond	116	Vedlegg		
5.1	Innledning	116	1	Beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse	187
5.2	Resultater i forvaltningen	117	2	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	191
5.3	Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond	119	3	Tabelloversikt	223
6	Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser	121	4	Figuroversikt	225
6.1	Hovedlinjer i strukturpolitikken ...	121	5	Oversikt over bokser	228



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2013–2014)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2014

*Tilråding fra Finansdepartementet 4. oktober 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Hovedmålet for Regjeringens økonomiske politikk er arbeid for alle og en rettferdig fordeling av goder og byrder. Med utgangspunkt i den norske samfunnsmodellen vil Regjeringen fornye og utvikle de offentlige velferdsordningene, bidra til en mer rettferdig fordeling og til et arbeidsliv basert på samarbeid, der alle kan delta. Regjeringen vil legge til rette for økt verdiskaping og utvikling i hele landet, innenfor rammer som bidrar til at vi ikke undergraver kommende generasjoners muligheter for å dekke sine behov. En slik utvikling krever en ansvarlig politikk med vekt på natur- og miljøhensyn, en langsiktig forvaltning av nasjonalformuen, et opprettholdbart pensjonssystem, et velfungerende næringsliv og en sterk offentlig sektor.

Oljeinntektene setter Norge i en gunstig situasjon sammenliknet med mange andre land. Over tid er det likevel utviklingen i fastlandsøkonomien som betyr mest for velferd og levekår i Norge. Veksten i fastlandsøkonomien har tatt seg godt opp igjen etter tilbakeslaget under finanskrisen. Holder vi elektrisitetsproduksjonen utenom, kan

det ligge an til en vekst i norsk fastlandsøkonomi litt under gjennomsnittet for de siste 40 årene i år og litt over til neste år. Det er nå sysselsatt om lag 85 000 flere personer enn ved konjunkturtoppen før finanskrisen. Ledigheten er betydelig lavere enn i de fleste andre land og klart under gjennomsnittet for de siste 25 årene. Utfordringen framover er å ta vare på disse gode resultatene i en situasjon der mange av våre handelspartnere fortsatt sliter.

Den økonomiske politikken må legge til rette for en balansert utvikling i norsk økonomi. Regjeringen følger handlingsregelen for en gradvis økning i bruken av oljeinntekter i statsbudsjettet, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. av fondskapitalen. Handlingsregelen åpner for å bruke mer enn forventet fondsavkastning i år med tilbakeslag. Samtidig bør bruken av oljeinntekter ligge under forventet avkastning i år med høy aktivitet og press i økonomien. I en periode der fondskapitalen øker raskt, slik den gjør nå, ville en bruk av oljeinntekter i tråd med for-

ventet fondsavkastning (4-prosentbanen) gitt en kraftig stimulans i økonomien. Dette ville være i strid med målet om en stabil økonomisk utvikling.

Kostnadsnivået i Norge er høyt. Vi har det siste året sett flere eksempler på at norske bedrifter taper for utenlandske konkurrenter i kampen om oppdrag, også i petroleumsrettet industri. Situasjonen tilsier etter Regjeringens vurdering at vi er varsomme med å øke bruken av oljeinntekter fra 2013 til 2014. I tråd med dette gir Regjeringens forslag til budsjett for 2014 en etterspørselsimpuls tilsvarende om lag ¼ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, målt ved den tradisjonelle budsjettindikatoren. Den anslåtte impulsen svarer om lag til den gjennomsnittlige innfasingen av oljeinntekter i de årene handlingsregelen har virket. Bruken av oljeinntekter over budsjettet utgjør 2,9 pst. av anslått kapital i Statens pensjonsfond utland. Tar vi hensyn til sammensetningen av budsjettets inntekts- og utgiftsposter, anslås forslaget til budsjett å virke om lag nøytralt på produksjon og sysselsetting.

Innenfor budsjettets rammer for bruk av oljeinntekter og et uendret skattenivå har Regjeringen lagt vekt på å redusere de sosiale forskjellene og styrke de brede fellesskapsløsningene innen helse, omsorg og kunnskap. Samferdselsinvesteringene trappes kraftig opp. Ved å investere i bl.a. kunnskap, helse og viktig infrastruktur og gjennom å spare for framtidige generasjoner i Statens pensjonsfond bygger vi framtidens Norge.

Bedring i internasjonal økonomi

Sterke økonomiske tilbakeslag har ofte hatt utgangspunkt i store ubalanser i finansmarkedene, bygget opp mens tidene var gode. Det er nå fem år siden den internasjonale finanskrisen brøt ut, og krisen har fått svært alvorlige virkninger. Riktignok har situasjonen i de internasjonale finansmarkedene bedret seg. Aksjekurser har steget, og rentene på statslån til utsatte euroland ligger klart lavere enn i fjor sommer. Utviklingen i produksjon og sysselsetting henger likevel etter, særlig i Europa. Vendepunktet kan imidlertid nå være nådd. Etter nedgang i BNP i euroområdet seks kvartaler på rad, var det igjen vekst i 2. kvartal i år. Arbeidsledigheten er kommet opp på et svært høyt nivå, men økningen har stoppet opp de siste månedene. Også andre indikatorer kan tyde på at den økonomiske utviklingen er i ferd med å snu til det bedre. Dette øker muligheten for at også euroområdet skal få vekst i aktiviteten fra 2013 til 2014.

I USA er veksten på vei opp og arbeidsledigheten på vei ned, understøttet av bedring i finansmarkedene og svært lave renter. Veksten er likevel lavere enn i tidligere perioder med økonomisk gjeninnhenting, noe som ikke er uvanlig når tilbakeslaget skyldes en finanskrisen. Stram og uforutsigbar finanspolitikk som følge av uenighet i Kongressen bidrar også til å trekke veksten ned. Rentene på statsobligasjoner med lang løpetid ligger likevel vesentlig høyere enn for et halvt år siden. Det skyldes bedre vekstutsikter. Den amerikanske sentralbanken har i tråd med dette varslet at den snart vil begynne å trappe ned kjøpene av obligasjoner.

I Japan har omleggingen av den økonomiske politikken bidratt til at veksten har tatt seg opp og at vekstutsiktene er bedret. Også i Storbritannia har utviklingen vært bedre enn ventet den siste tiden, mens veksten i Sverige holdes nede av lav etterspørsel i eksportmarkedene. I flere framvoksende økonomier, bl.a. Kina, har den økonomiske veksten vært lavere enn ventet så langt i år, og utsiktene er svekket. Veksten er likevel fortsatt på et høyt nivå og mye sterkere enn i de tradisjonelle industrilandene.

Samlet sett kan det ligge an til en vekst i BNP hos Norges handelspartnere på vel 1 pst. i 2013 og det dobbelte i 2014. Dette er litt lavere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2013. Arbeidsledigheten ventes å holde seg rundt dagens nivå på 12 pst. i euroområdet, mens den i USA var 7,3 pst. i august og ligger an til å falle ytterligere. Sentralbankene ventes å holde styringsrentene nær null i lang tid framover både i USA, euroområdet, Storbritannia og Japan. Situasjonen i europeisk økonomi synes å være noe mer robust enn for et år siden. Usikkerheten om utviklingen internasjonalt er imidlertid fortsatt stor.

God vekst og lav arbeidsledighet i norsk økonomi

Forholdene i norsk økonomi skiller seg fra situasjonen hos mange av våre handelspartnere. Høy etterspørsel fra oljevirkosomheten og økt privat forbruk ventes å bidra til en vekst i norsk fastlandsøkonomi på 2,2 pst. i år og 2,7 pst. neste år, mot et gjennomsnitt på 2,6 pst. for de siste 40 årene. Anslagene er litt lavere enn i Revidert nasjonalbudsjett 2013. For inneværende år trekkes veksten ned med 0,3 prosentenheter som følge av lav produksjon av elektrisk kraft.

Utviklingen i arbeidsmarkedet har vært relativt stabil, og oppgangen i sysselsettingen har fortsatt i inneværende år. De siste årene har arbeidsinnvandringen gitt et betydelig bidrag til oppgan-

gen i arbeidsstyrken. AKU-ledigheten anslås å holde seg rundt 3½ pst. av arbeidsstyrken.

Siden 2000 har den sterke veksten i Kina og andre framvoksende økonomier bidratt til at Norge har fått glede av store bytteforholdsgevinster. Mens prisene på olje og andre norsk eksportprodukter har økt betydelig, har prisene på importvarer bare økt moderat. Høyere olje- og gasspriser har bidratt til en markert vekst i etterspørselen fra oljevirkomheten. Samtidig har bedringen i bytteforholdet gitt oppgang i Norges disponible inntekt og bidratt til en vekst i reallønningene som har ligget klart over veksten i produktiviteten. Denne utviklingen har brakt lønnskostnadene i norsk industri opp på et nivå som i fjor var nær 70 pst. høyere enn nivået hos våre handelspartnere i EU, og nær 30 pst. høyere enn nivået i Sverige. Både for i år og neste år anslås en vekst i årslønnen på 3½ pst. Dette er ½ prosentenheter lavere enn resultatet for 2011 og 2012, men fortsatt over forventet lønnsvekst hos våre viktigste handelspartnere. Litt lavere vekst i årslønnen og høyere prisvekst enn i de siste årene gir mer moderat vekst i reallønningene i år og neste år.

Mange eksportrettede virksomheter sliter tungt som følge av høyt kostnadsnivå og svak utvikling i eksportmarkedene, selv om en svekkelse av kronkursen på nærmere 9 pst. siden årsskiftet vil kunne hjelpe noe. Samtidig har den sterke veksten i etterspørsel fra oljevirkomheten bidratt til høy aktivitet i bedrifter som leverer til denne næringen, og aktiviteten i bygg og anlegg har økt markert. Norges Banks regionale nettverk melder imidlertid om en viss avdemping også i disse næringene, men fra et høyt nivå. Den svake utviklingen i fastlandsbedriftenes investeringer etter finanskrisen kan også være et tegn på at kostnadsnivået i Norge oppleves som for høyt når bedriftene vurderer om og hvor de skal investere i ny produksjonskapasitet. Dette kan være en årsak til at bedriftene nå rapporterer om utsikter til noe mer avdempet vekst i produksjon og sysselsetting i fastlandsøkonomien framover.

Lav rente og høy inntektsvekst over flere år har bidratt til et høyt press i boligmarkedet. Oppgang i prisene på bolig har gått sammen med økende opplåning i norske husholdninger. Norske husholdningers gjeld vokser fortsatt raskere enn inntekten, men forskjellen er mindre enn før finanskrisen. De siste månedene har boligprisene flatet ut. Historisk sett er prisnivået svært høyt, også sammenliknet med husholdningenes inntekter. Prisnivået for næringseiendom er høyt, selv om veksten ikke har vært like sterk som for boliger.

Oljeprisen er de siste 10–15 årene blitt drevet opp av sterk vekst i etterspørselen fra Kina og andre framvoksende økonomier. Uro rundt situasjonen i flere oljeproduserende land i Midtøsten og Nord-Afrika har også bidratt. I begynnelsen av oktober var oljeprisen litt under 110 dollar per fat, tilsvarende om lag 650 kroner. I budsjettet for 2014 er det lagt til grunn en oljepris på 635 kroner per fat i år og 600 kroner per fat neste år, alt i 2014-kroner. For årene deretter er det lagt til grunn 535 kroner per fat, i tråd med de langsiktige prisanslagene i Perspektivmeldingen 2013. Gassprisen følger et liknende forløp.

Høye inntekter fra olje- og gassproduksjonen og renter og utbytte fra investeringene ute gjør at Norge for tiden har store overskudd på driftsbalansen med utlandet. Det bidrar samtidig til at kapitalen i Statens pensjonsfond utland vokser raskt.

Orden i økonomien er det beste vernet mot økonomiske kriser

Norge har en åpen økonomi og er en stor kapital-eksportør. Viktige eksportvarer, som olje, metaller og fisk, selges til priser som bestemmes i internasjonale markeder. Norske banker låner i det internasjonale finansmarkedet. Norsk økonomi er derfor sårbar for tilbakeslag ute.

Det er ikke mulig å gjemme seg for kriser og store svingninger i verdensøkonomien. Vi kan likevel forberede oss på å stå imot eller begrense virkningene av slike hendelser. Vårt viktigste forsvarsverk er god styring av egen økonomi. Vi må holde orden i og styrke de forhold vi selv kan påvirke. Det vil stille krav til partene i arbeidslivet og til vår evne til å gjøre de riktige valgene i den økonomiske politikken. Vi må innrette oss slik at norsk økonomi og konkurranseutsatt næringsliv kan ta del i de mulighetene en internasjonal oppgang fører med seg. En lærdom fra tidligere er at gode tider må brukes til å bygge opp reserver til å møte perioder der utviklingen ikke er like gunstig. Dette gjelder for både husholdninger, bedrifter og banker, og det gjelder for staten.

For statens del ivaretar handlingsregelen dette hensynet. Den bidrar til at vi bruker av oljeinntektene på en måte som kan bære over tid, samtidig som vi bygger opp reserver for kommende generasjoner. Handlingsregelen sier at vi i budsjettene over tid kan bruke forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. Fra år til år må bruken av oljeinntekter også tilpasses konjunktursituasjonen. I år med god vekst i fastlandsøkonomien bør vi ligge under for-

ventet fondsavkastning. På denne måten bygger vi også opp reserver i gode tider som kan brukes til å dempe virkningen av tilbakeslag i økonomien.

Rammeverket rundt bruken av oljepenger i budsjettene har bidratt til at statens finanser er solide og kan tåle svikt i rente- og aksjemarkeder og et betydelig fall i oljeprisen. Derimot kan lavere oljepris raskt slå ut i industrien og arbeidsmarkedet. Dette vil kunne kreve økonomiske tilpasninger og understreker behovet for et nært samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Hensynet til konkurranseutsatte næringer må legge rammene for inntektsoppgjørene. I tillegg må vi bygge opp under produksjonsgrunnlaget i fastlandsøkonomien slik at vi står bedre rustet til å møte fall i oljeprisen og kapitalinntekter.

Arbeidskraften er uten sammenlikning vår viktigste ressurs. Den må vi ta godt vare på, bl.a. ved å stimulere flere eldre til å stå lenger i arbeid og ved å unngå at mange faller ut av arbeidslivet. Å foredle og utvikle arbeidskraften er vår viktigste oppgave. Økt samlet arbeidsinnsats i årene framover vil være det viktigste bidraget til en god balanse mellom generasjonene.

Den internasjonale finanskrisen minnet oss om at store økonomiske tilbakeslag ofte har sitt utspring i finansielle ubalanser. Husholdningene kan ikke basere seg på at det lave rentenivået og den gode lønnsveksten vil vare ved. Evnen til å betjene høy og voksende gjeld kan bli dårligere. Det er derfor viktig at den økonomiske politikken bidrar til solide finansinstitusjoner og en sunn utvikling i finansmarkedene. Gjennom de nye kravene til kapitaldekningen i bankene styrkes finansnæringen. Det gjør norsk økonomi mer solid og forutsigbar og styrker vår evne til å tåle økonomiske tilbakeslag.

Norge er i en spesiell økonomisk situasjon. Statsfinansene er sterkere enn i andre land, sysselsettingen er høy og ledigheten lav. Norges befolkning har gjennomgående et høyt utdanningsnivå. Vi nyter godt av høy levestandard og en velferdsstat av høy kvalitet. Dette er et resultat av møysommelig innsats over lang tid. At det vil fortsette slik, er ikke naturgitt. Olje- og gassressursene vil ikke vare evig, og befolkningen blir eldre. For å kunne møte disse utfordringene må vi innrette oss slik i dag at det ikke reduserer mulighetene for generasjonene som kommer etter oss. Derfor må de politiske valg vi tar nå også ha et langsiktig perspektiv.

Avveiningene i den økonomiske politikken

Den økonomiske politikken må bidra til et nivå på aktivitet og sysselsetting som er forenlig med lav og stabil inflasjon, en kostnadmessig konkurranseevne som gir grunnlag for langsiktig balanse i utenriksøkonomien, bærekraftige statsfinanser og et gjeldsnivå for næringsliv og husholdninger som er opprettholdbart. Det er flere hensyn som tilsier at vi nå går forsiktig fram i budsjettpolitikken:

- *Handlingsregelen tar høyde for at budsjettet kan brukes til å dempe svingningene i økonomien.* En ekspansiv budsjettpolitikk i nedgangskonjunkturer må motsvares av tilbakeholdenhet i bruken av oljeinntekter når de økonomiske utsiktene på nytt ser forholdsvis lyse ut. I en periode der fondskapitalen øker raskt, slik den gjør nå, ville en bruk av oljeinntekter i tråd med forventet fondsavkastning (4-prosentbanen) gitt en kraftig stimulan i økonomien. Dette ville være i strid med målet om en stabil økonomisk utvikling. I denne meldingen anslås en vekst i fastlandsøkonomien nær det normale i 2014. Arbeidsledigheten anslås å holde seg rundt dagens nivå, som både historisk og internasjonalt sett er lavt. Utsiktene for vekst, sysselsetting og ledighet tilsier dermed tilbakeholdenhet i budsjettpolitikken i 2014.
- *Hensynet til kronkurs og konkurranseutsatt sektor* tilsier at budsjettet for 2014 ikke bør gi vesentlige nye vekstimpulser til norsk økonomi. Kostnadsnivået er høyt, og lønnsveksten anslås å bli klart høyere enn hos våre handelspartnere neste år. Mange eksportbedrifter sliter med svak etterspørsel, lavere priser og høye lønnskostnader. Høye lønnskostnader er også en utfordring for andre deler av næringslivet. Ved å holde igjen i budsjettpolitikken lettes presset på lønnsnivå, kronkurs og konkurranseutsatt sektor.
- *Hensynet til finansiell stabilitet* taler for at budsjettet ikke bør øke presset i norsk økonomi. De høye boligprisene og husholdningenes store gjeld innebærer risiko for en vesentlig korleksjon i boligmarkedet, som kan gi et markert tilbakeslag i norsk økonomi og true den finansielle stabiliteten.
- *Generasjonskontrakten.* En aldrende befolkning vil gi høyere utgifter til pensjoner, omsorg og helse på lang sikt. Samtidig anslås veksten i kapitalen i Statens pensjonsfond utland å avta i årene framover. Det framtidige handlingsrommet i budsjettet vil øke dersom det strukturelle underskuddet nå holdes under forventet realavkastning av fondet. Perspektivmeldingen

illustrerer at vi på lang sikt står overfor et betydelig udekket finansieringsbehov for offentlige forvaltning. Statens pensjonsforpliktelser er vesentlig større enn kapitalen i Statens pensjonsfond. Veksten i pensjonsutgiftene og andre aldersmessige kostnader knyttet til helse og omsorg vil legge beslag på en stadig større del av det økonomiske handlingsrommet i årene framover. Det tilsier forsiktighet med ytterligere bindinger på utgiftssiden i budsjettet. Samtidig må vi unngå å svekke statens og kommunenes inntekter.

Mange år med sterk vekst i etterspørselen fra oljevirksomheten har gjort norsk økonomi mer sårbar, særlig hvis oljeprisen skulle falle markert. Da vil norsk økonomi kunne møte betydelige tilpasningsproblemer, drevet av fallende aktivitet i oljevirksomheten og i bedrifter som leverer til denne næringen. En svakere krone vil et stykke på vei kunne dempe utslagene for næringslivet av et fall i oljeprisen, slik vi også så i 2008/2009. Det fordrer at lønnstakerne over tid er villige til å godta den reduksjonen i kjøpekraft som en svakere krone fører med seg. Det kan likevel bli krevende å unngå at arbeidsledigheten øker dersom vi blir stilt overfor vedvarende lavere oljepris, men med handlefrihet i finanspolitikken kan vi dempe utslagene.

De ulike delene av den økonomiske politikken må støtte opp under hverandre. Årets lønnsoppgjør ser ut til å kunne gi en noe lavere lønnsvekst enn i tidligere år, slik at hensynet til bedriftenes konkurransevne blir bedre ivaretatt. Erfaringene med lønnsdannelsen de senere årene og utfordringer framover vurderes av det såkalte Holden III-utvalget, som vil legge fram sin innstilling før jul. Regjeringen la i Revidert nasjonalbudsjett 2013 fram en vekstpakke for næringslivet, hvor formålet var å bedre vilkårene for næringsvirksomhet i Norge. Dette blir fulgt opp med konkrete forslag til skatteendringer i budsjettet for 2014. Skatteutvalget som Regjeringen oppnevnte i mars (Scheel-utvalget), vil vurdere selskapsskatten i lys av den internasjonale utviklingen og skattesystemet for øvrig. Vilråene for næringsvirksomhet i Norge vil i tillegg bedres ved den omfattende satsingen på samferdsel som varsles i Nasjonal transportplan 2014–2023. Også arbeidet med forenkling av kontakten mellom næringslivet og myndighetene har bidratt til reduserte kostnader for bedriftene. Budsjettpolitikken må trekke i samme retning som de øvrige delene av den økonomiske politikken. For 2014 betyr det at vi må holde igjen på økningen i bruken av oljeinntekter.

Budsjettpolitikken i 2014

Den økonomiske situasjonen og vårt høye kostnadsnivå tilsier nå tilbakeholdenhet i bruken av oljeinntekter. Regjeringen har i denne situasjonen funnet det riktig å begrense økningen i bruken av oljeinntekter til en etterspørselsimpuls på om lag ¼ prosentenheter, målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det tilsvarer den gjennomsnittlige innfasingen av oljeinntekter i de årene handlingsregelen så langt har virket. Tar vi hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik virkning på norsk økonomi, indikerer modellberegninger at forslaget til budsjett for 2014 vil kunne virke om lag nøytralt på aktiviteten.

Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2014 anslås til 135 mrd. kroner. Ved et slikt opplegg anslås avstanden til banen for forventet fondsavkastning å øke til 54 mrd. kroner i 2014, opp fra 33 mrd. kroner i 2013. Den økte avstanden til den såkalte 4-prosentbanen må ses i sammenheng med sterk vekst i fondskapitalen som følge av høye inntekter fra petroleumsvirksomheten, god avkastning på kapitalen og svakere krone. Økt fondskapital som har sitt motstykke i svakere krone, øker ikke kjøpekraften av fondet.

Den anslåtte avstanden i 2014 tilsvarer vel 2 pst. av BNP Fastlands-Norge. Denne avstanden gir oss en viss reserve til å møte dårligere tider. Erfaringer fra både Norge og andre land viser at budsjettet kan bli kraftig svekket ved et økonomisk tilbakeslag, også etter at vi har korrigert for normale konjunktursvingninger. Den avstanden vi nå har til 4-prosentbanen, er i et slikt perspektiv ikke spesielt stor. Dersom budsjettpolitikken skal underbygge en stabil utvikling i norsk økonomi, kan det være nødvendig å ligge under banen for forventet realavkastning i perioder der fondet vokser raskt og veksten i økonomien er god.

Regjeringens forslag til budsjett for 2014 har følgende hovedtrekk:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 135,1 mrd. kroner. Dette er en økning på 11,1 mrd. kroner fra 2013, målt i faste 2014-priser.
- Målt som andel av fondskapitalen ved inngangen til budsjettåret kan bruken av oljeinntekter nå anslås til 2,9 pst. i 2014, som er en nedgang fra 3,2 pst. i 2013.
- Et uendret skatte- og avgiftsnivå.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på 2,5 pst. fra 2013 til 2014, eller knapt 26 mrd. kroner. Av dette utgjør veksten i utgiftene i folketrygden om lag 10 mrd. kroner. Den

nominelle veksten i statsbudsjettets utgifter er på 5,5 pst.

- En reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter fra 2013 til 2014 på 2,0 pst., eller 7,7 mrd. kroner, hvorav 5,2 mrd. kroner i frie inntekter. Veksten er regnet i forhold til inntektsnivået i 2013 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2013.

Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet måler den *underliggende* bruken av oljeinntekter i budsjettet etter at det bl.a. er korrigert for at skatteinntektene varierer som følge av konjunkturutviklingen. Det *faktiske* uttaket fra Statens pensjonsfond er lik det oljekorrigerede underskuddet. I perioder med høy aktivitet og lav arbeidsledighet er det oljekorrigerede underskuddet som regel lavere enn det strukturelle. For 2014 er korreksjonene for konjunkturutviklingen forholdsvis små, og det oljekorrigerede budsjettunderskudd anslås til 133 mrd. kroner.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 314 mrd. kroner. Netto avsetning i Statens pensjonsfond utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 181 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på fondskapitalen på 147 mrd. kroner, slik at det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond kan anslås til 328 mrd. kroner. Det tilsvarer 10,6 pst. av BNP.

Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2014 anslås til 5 366 mrd. kroner. Av dette er om lag 5 203 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland. Til sammenlikning anslås verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden til nærmere 6 044 mrd. kroner ved utgangen av 2014. Videre har staten forpliktelser til opparbeidede rettigheter til alderspensjon i Statens pensjonskasse som utgjorde om lag 550 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2013.

Det vises til nærmere omtale av budsjettpolitikken i kapittel 3.

Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringens mål for skatte- og avgiftspolitikken er å sikre inntekter til fellesskapet på en effektiv måte, bidra til rettferdig fordeling og et bedre miljø, fremme sysselsettingen i hele landet og bedre økonomiens virkemåte. Skattesystemet bringer inn mer enn 1 200 mrd. kroner i 2013. Dette tilsvarer over 40 pst. av samlet BNP og utgjør det viktigste grunnlaget for å finansiere velferdsgodene. Regjeringen legger derfor vekt på å

vedlikeholde skattesystemet og vurderer løpende behovet for justeringer og forbedringer.

Brede skattegrunnlag som fanger opp faktiske inntekter, formuer og forbruk, gjør det mulig å holde skattesatsene lavere enn de ellers måtte vært. Brede grunnlag er det beste utgangspunktet for å sikre høye skatteinntekter til lavest mulig kostnader for samfunnet, for å likebehandle ulike skattytere og virksomheter og for at skattesystemet skal gi det ønskede bidraget til omfordelingen av inntekt. Smalere skattegrunnlag gjennom nye eller utvidede fradragsordninger vil svekke fellesskapets inntekter og føre til en skjeve fordeling av skattene. Regjeringen har styrket fordelingen ved å fjerne skatten på små formuer og skjerpe den for store formuer. Internasjonalt ser vi at formue øker raskere enn vanlig inntekt. Lav eller ingen skatt på formue svekker derfor grunnlaget for fellesskapets skatteinntekter.

I skatte- og avgiftsopplegget for 2014 fremmes forslag som vil bidra til å styrke arbeidslinja, tette skattehull, forenkle systemet og bedre miljøet. Regjeringen følger opp vekstpakken for næringslivet som ble varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2013 ved å redusere skatten for selskap med 1 prosentenh. Selvstendig næringsdrivende og personlige deltakere i deltakerlignede selskap gis tilsvarende lettelser. Tiltakene vil bedre konkurransekraften, fremme lønnsomheten og styrke investeringer i fastlandsbedriftene. For å gjøre det norske skattegrunnlaget mer robust innføres begrensninger i fradraget for gjeldsrenter mellom nærstående selskap.

Satsstrukturen i lønnsbeskatningen videreføres. Den reelle progresjonen i lønnsbeskatningen opprettholdes ved å øke innslagspunktene i toppskatten, personfradraget og øvre grense i minste-fradragene i lønn og pensjon med 3,5 pst., som tilsvarer forventet lønnsvekst for 2014. Bunnfradraget i formuesskatten er økt fra 151 000 kroner i 2005 til 1 mill. kroner i forslaget for 2014. Samtidig utvides grunnlaget. Med dette er andelen av skattyterne som betaler formuesskatt, mer enn halvert fra 33 pst. i 2005 til 14 pst. i 2014. Fribeløpet i arveavgiften økes til 1 mill. kroner, og satsstrukturen forenkles. Forslaget vil redusere antallet som betaler arveavgift, med om lag 65 pst.

Regjeringen foreslår å begrense skattefritak ved boligsalg til en andel av gevinsten som er lik antall år eier har bodd i boligen, dividert med antall år eier har eid boligen. Hensikten med forslaget er å begrense muligheten for at eiere av ekstra boliger kan slippe skatt ved å flytte inn i boligen og bo der det siste året før boligen selges.

Egen bolig vil fortsatt være fritatt for skatt på gevinst i den grad eier har bodd i boligen sin.

Det skal lønne seg å arbeide. Flere endringer i skatte- og trygdesystemet de siste årene har støttet opp under arbeidslinja. Regjeringen foreslår nå å skattlegge overgangsstonaden for enslige forsørgere som lønn. Samtidig økes overgangsstonaden for nye mottakere slik at stønadsnivået etter skatt opprettholdes på minst samme nivå som i dag for mottakere som har stønad hele året og bare standard fradrag. De nye reglene skal kun gjelde for nye stønadsmottakere.

I 2013 ble skatteklasse 2 fjernet for enslige forsørgere. Regjeringen foreslår nå å fjerne skatteklasse 2 også for ektepar fra 2014. Forslaget vil styrke arbeidslinja og bidra til likestilling og integrering. Det vil også medføre skattemessig likebehandling av ektepar og samboere på dette området.

Regjeringen foreslår å fjerne de mest kompliserte elementene i reglene for å skattlegge elektroniske kommunikasjonstjenester som er finansiert av arbeidsgiver.

Regjeringen styrker klima- og miljøprofilen i avgiftsopplegget. Blant annet foreslås CO₂-avgiften på mineralolje og gass økt til om lag 330 kroner per tonn. Autodiesel holdes utenfor avgiftsøkningen, mens satsene for innenriks luftfart økes med om lag 50 kroner per tonn CO₂. Satsene i omregistreringsavgiften for biler blir redusert med gjennomsnittlig 12,5 pst. reelt. Det foreslås videre å legge mer vekt på CO₂- og NO_x-utslipp i engangsavgiften for biler og mindre vekt på motoreffekt. Også for tyngre kjøretøy blir miljøprofilen styrket. Den miljødifferensierte vektårsavgiften foreslås økt, og omregistreringsavgiften foreslås fjernet for kjøretøy med totalvekt over 7,5 tonn. Forbruksavgiften på elektrisk kraft foreslås økt med 1,12 øre per kWh utover prisjustering.

Regjeringen fortsetter oppryddingen i sektoravgifter og overprisede gebyrer. Det foreslås bl.a. at tinglysningsgebyrene reduseres ytterligere slik at de kommer ned på kostnadsriktig nivå i 2014. Medregnet forslagene i årets budsjett har Regjeringen samlet sett redusert overprisede gebyrer med om lag 1,6 mrd. 2014-kroner siden 2007.

Samlet sett innebærer skatte- og avgiftsopplegget en lettelse på 887 mill. kroner påløpt og 92 mill. kroner bokført i 2014. Regjeringen viderefører skattene på 2004-nivå i tråd med skatteløftet. Det vises til nærmere omtale av skatte- og avgiftsopplegget i kapittel 4 i denne meldingen og i Prop. 1 LS (2013–2014) Skatter, avgifter og toll 2014.

Viktige prioriteringer på budsjettets utgiftsside

Budsjettforslaget for 2014 bidrar til økt omfang og høyere kvalitet på fellesskapsløsningene innen helse, omsorg og kunnskap. Det tas et krafttak for samferdsel, og det legges til rette for økt verdiskaping i hele landet.

Kommunene har fått betydelig økte inntekter de siste årene. Det legges opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7,7 mrd. kroner fra 2013 til 2014, hvorav 5,2 mrd. kroner i frie inntekter. Fra 2005 til 2013 har deres inntekter økt reelt med 70 mrd. kroner, eller 2,6 pst. per år. Det er nesten en halv prosentenhets høyere enn i perioden 1990 til 2005. En sterk kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet. Barnehager, skole, primærhelsetjenester, pleie- og omsorgstjenester og barnevern er viktige velferdstjenester kommunene har ansvar for.

Helse- og omsorgstilbudet betyr mye for den enkeltes levekår og livsutfoldelse. Eldreomsorgen skal gi trygghet og være tilpasset behovet hos den enkelte. Pleie- og omsorgstilbudet i kommunene er styrket med mer enn 24 000 årsverk siden 2005. Regjeringen vil gi tilsagn om tilskudd til 12 000 heldøgns omsorgsplasser i perioden 2008–2015. For 2014 foreslås det 101 mill. kroner til 2 000 heldøgns plasser. Nå går alle helseregionene i økonomisk balanse og har bedre mulighet til å investere. Helseforetakene tilføres vel 2 mrd. kroner slik at pasientbehandlingen kan økes med opp mot 2,3 pst. neste år. Helseforetakene tilføres også 250 mill. kroner til IKT og medisinsk-teknisk utstyr.

Nasjonal transportplan 2014–2023 (NTP) har en samlet planramme for perioden 2014–2023 på 508 mrd. 2013-kroner. For 2014 foreslås bevilgninger til NTP-formål på til sammen 41 mrd. kroner. Dette omfatter forslag om økte bevilgninger til riksvei og jernbane på henholdsvis 1,8 mrd. kroner og 4,2 mrd. kroner, samt økte bevilgninger til kollektivtransport, fylkesveier og kystformål. Med Regjeringens forslag for 2014 vil bevilgningene til jernbane og riksveier reelt øke med 20,3 mrd. 2014-kroner fra 2005. Dette tilsvarer en vekst på nær 90 pst. For samme periode anslås en reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på 22 pst. Siden 2005 er antall km firefelts motorvei nær doblet, antall km dobbeltsporet jernbane økt med 40 pst. og antall trafikkdrepte redusert med 35 pst.

Forskning og høyere utdanning. Regjeringen foreslår en samlet innsats til forskning og utvikling på 28,9 mrd. kroner. Fra 2005 gir dette en

reell vekst på 34 pst. Norge er med dette blant de OECD-landene som har høyest offentlig finansiert forskningsinnsats per innbygger. Det foreslås økte bevilgninger til bl.a. isgående forskningsfartøy, forskning i helseforetakene, internasjonale romprogrammer og EUs rammeprogram for forskning og innovasjon. Regjeringen vil opprette 400 flere studieplasser i 2014. Totalt vil det da i perioden 2006–2019 være lagt til rette for 24 800 nye studieplasser. Regjeringen legger også opp til å utvide studiestøtten til 11 måneder og foreldrestipendperioden til 49 uker fra undervisningsåret 2014/2015. Regjeringen vil øke utstyrsstipendet i videregående opplæring. Regjeringen foreslår nå tilskudd til 1 300 nye studentboliger, slik at det fra 2006 til 2014 er bevilget midler til 9 100 nye studentboliger. Regjeringen foreslår startbevilgninger til rehabilitering av Norges idrettshøgskole og nytt bygg for medisin- og helsefag ved Universitetet i Tromsø.

Barn og unge. Regjeringen har nådd målet om full barnehagedekning. Siden 2005 har over 62 000 flere barn fått plass i barnehage, og 97,6 pst. har nå barnehageerfaring før skolestart. Regjeringen foreslår en opptrapping mot to barnehageopptak i året og reelt redusert foreldrebetaling. Prisen på en barnehageplass er reelt redusert med 35 pst. siden 2005. Barnevernet styrkes på både kommunalt og statlig nivå. I tillegg til flere stillinger, foreslås tiltak for bedret kompetanse og tilsyn i barnevernet. Det foreslås å bevilge 136 mill. kroner til økt innsats mot barnefattigdom. I grunnskolen innføres nytt valgfag på 10. trinn. I videregående opplæring foreslås rett til påbygging etter fagbrev og satsing på fag- og yrkesopplæring. Prosjektet Ny Giv for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring videreføres. Regjeringens tiltak har bidratt til at det aldri har vært registret færre ungdommer utenfor opplæring og arbeid enn i dag.

Samfunnsikkerhet og beredskap. Det er nå nær 2 200 flere årsverk i politi- og påtalemyndigheten enn i 2005, og opptaket til Politihøgskolen er doblet. Regjeringen vil bruke 314 mill. kroner slik at nyutdannede fra Politihøgskolen kan tilbys jobb i politiet. Politiet styrkes ytterligere med midler til bl.a. prosjektering av beredskapssenter, til informasjonshåndtering og livvaktjeneste i PST og til økt grunnberedskap. Det foreslås å øke bevilgningene til IKT i politiet med 150 mill. kroner. Regjeringen vil legge til rette for lagring og utlevering av data i tråd med Datalagringsdirektivet og vil styrke fagmiljøet innenfor IKT-sikkerhet i sivil sektor. Kapasiteten i norske fengsler økes, og sikkerheten bedres. Det foreslås økte bevilgninger

til å sikre departementenes erstatningslokaler etter angrepene 22. juli 2011 og Høyesterett og Oslo tinghus.

Kultur. Regjeringen oppfylder målsettingen i Kulturløftet om at 1 pst. av statsbudsjettets utgifter skal benyttes til kulturformål. I 2005 var denne andelen 0,8 pst. I 2014 foreslås det å bevilge 840 mill. kroner til å følge opp kulturløftet. Gjennom Kulturløftet bidrar Regjeringen til at kunst og kultur blir tilgjengelig for stadig flere, både som deltakere og publikum, i alle deler av landet. Rammen for merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner foreslås økt med vel 250 mill. kroner til 1 200 mill. kroner. I tillegg til bevilgningene i Kulturløftet foreslås det 276 mill. kroner til videreføring av byggeprosjektet for nytt Nasjonalmuseum på Vestbanen. Idrettens andel av Norsk Toppings overskudd økes dessuten fra 48 til 56 pst., mens den direkte tildelingen til kulturformål økes fra 14,6 pst. til 14,9 pst.

Klima- og miljø. Klima- og miljøtiltakene gir resultater. Utslippene av klimagasser i Norge går ned og er nå de laveste siden 1998, med unntak av finanskriseåret 2009. Utslippene fra nye biler er redusert med 30 pst. siden 2005. Satsingen videreføres i 2014. Blant tiltakene som foreslås prioritert, er å øke kapitalen i Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging med 5 mrd. kroner, videreutvikle teknologisenteret for CO₂-fangst på Mongstad, bedre kollektivtrafikken, øke jernbaneutbyggingen, øke satsingen på skogvern, styrke klima- og miljøforskningen, kjøpe klimavoter og gjennomføre tiltak mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Klima- og miljøprofilen i avgiftsopplegget foreslås også styrket.

Bistand og internasjonalt engasjement. Regjeringen foreslår å videreføre det høye nivået på bistanden. Det tilsvarer 1 pst. av anslått bruttonasjonalinntekt også i 2014, som er en økning fra 0,95 pst. i 2005. Innenfor bistandsbudsjettet prioriteres tiltak for rettferdig fordeling, globale helse- og vaksineinitiativ og utdanning. I budsjettforslaget er det tatt høyde for en tilleggskvote for syriske flyktninger på 1000 personer på grunn av den kritiske situasjonen i Syria.

Fornyning av statlige tjenester. Regjeringen har som mål at forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv som hovedregel skal skje digitalt. Økt digitalisering i rapporteringen har gitt betydelige kostnadsreduksjoner for næringslivet og en mer effektiv stat. Siden 1998 er næringslivet ressursbruk ved lovpålagt innsending av informasjon til det offentlige redusert med 2 400 årsverk, en nedgang på 34 pst. I budsjettforslaget for 2014 øker Regjeringen bevilgningene til

IKT- og digitaliseringstiltak innenfor bl.a. NAV, helse- og omsorgssektoren, skatteetaten og politiet, både til allerede igangsatte prosjekter og til nye tiltak.

Regjeringens hovedprioriteringer på utgiftssiden er nærmere omtalt i Gul bok. Kommuneøkonomien er også omtalt i avsnitt 3.3. Resultatene av Regjeringens politikk gjennom de siste åtte årene er oppsummert i kapittel 8.

Pengepolitikken

Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Samtidig skal pengepolitikken bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting.

Etter at styringsrenten ble satt ned med til sammen 0,75 prosentenheter høsten 2011 og våren 2012, har Norges Bank holdt den fast på 1,5 pst. Ifølge Norges Banks rentebane fra september i år vil styringsrenten holdes på dagens nivå fram mot sommeren 2014, for deretter å bli satt gradvis opp mot 2¾ pst. ved utgangen av 2016.

Pengepolitikken påvirker norsk økonomi gjennom renten og indirekte også gjennom kronkursen. Den lave renten ute spiller inn på Norges Banks avveinger i rentesettingen, ettersom en høyere rente i Norge enn i andre land kan slå ut i sterkere krone. Over tid påvirkes kronkursen også av oljeprisen og andre størrelser som har betydning for samlet etterspørsel og balansen i norsk økonomi. Gjennom de siste 10–12 årene har det vært en trendmessig styrking av kronen. Dette har isolert sett bidratt til lavere prisvekst i Norge, men også til svakere lønnsomhet for de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv. Etter at Norges Bank nedjusterte rentebanen i juni, svekket imidlertid kronen seg nokså markert. Kronen svekket seg på nytt i august og september, bl.a. etter signaler om at den amerikanske sentralbanken ville begynne å trappe ned de ekstraordinære tiltakene i pengepolitikken. Kronen er nå nærmere 9 pst. svakere enn ved årsskiftet og litt svakere enn gjennomsnittet for perioden etter at inflasjonsmålet ble innført i mars 2001.

Renten på norske ti års statsobligasjoner var i mai helt nede i 2,0 pst., noe som er svært lavt sett i et historisk perspektiv. Siden da har denne renten steget til rundt 3,0 pst. Oppgangen har gått sammen med økning i tilsvarende renter på amerikanske og tyske statsobligasjoner.

Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Finansiell stabilitet og nye kapitalkrav

Finansielle markeder spiller en sentral rolle i moderne økonomier. Det er viktig at det finansielle systemet er robust og solid nok til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte, både i oppgangs- og nedgangstider. Realøkonomien og finanssektoren er knyttet tett sammen, og problemer i den ene slår negativt ut også i den andre. De fleste store økonomiske kriser har hatt utspring i eller blitt forsterket av adferd i finansielle markeder. For å redusere risikoen for problemer i finanssektoren legges det stor vekt på å fremme soliditet, likviditet og god adferd gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn. Regulering og tilsyn bidrar til at husholdninger og foretak har tillit til finansinstitusjoner og finansielle markeder, slik at de kan utøve sin virksomhet.

Høye boligpriser og stor gjeld i husholdningene utgjør en risiko for den finansielle stabiliteten i Norge. Erfaringer viser at kostnadene ved finansiell ustabilitet i særlig grad rammer eget lands økonomi og statsfinansene. Et godt og robust regelverk er et konkurransefortrinn for banknæringen, særlig i nedgangstider. Mer solide banker får lavere innlånskostnader og lavere avkastningskrav på egenkapitalen. Dette vil tjene både bankenes eiere og bankenes kunder, så vel som norsk økonomi.

Lovendringer om nye og gradvis høyere kapitalkrav for norske banker som har bakgrunn i utviklingen av regelverket i EU, trådte i kraft fra 1. juli 2013. Nærmere regler for opplegget med såkalt motsyklisk kapitalbuffer er fastsatt. Norges Bank vil gi råd om nivået på motsyklisk kapitalbuffer når neste rapport om pengepolitikk legges fram i desember.

Det er mye oppmerksomhet internasjonalt rundt bankenes modeller for beregning av kapitalkrav, særlig rundt risikovektene for bolig- og næringslån. Det er avdekket vesentlige svakheter i modellene som kan tilsi revisjoner og nye krav til myndighetenes oppfølging. Finansdepartementet har nå fastsatt regler for beregning av risikovekter på boliglån for banker som bruker interne modeller for å beregne kapitalkrav.

Renten på boliglån i Statens pensjonskasse følger normrenten for rimelige lån i arbeidsforhold. Forskjellen mellom normrenten og andre lånerenter har økt vesentlig de senere årene. Regjeringen vil på denne bakgrunn øke påslaget i normrenten fra 0,5 til 1,0 prosentenheter, slik at normrenten samsvarer bedre med ordinære renter på boliglån. Endringen vil påvirke normrenten fra 1. mars

2014. Regjeringen foreslår også å øke Husbankens rentemargin fra 0,5 til 0,75 prosentenheter slik at renten på utlån isolert sett øker med ¼ prosentenheter.

Finansiell stabilitet og finansmarkedsregulering er nærmere omtalt i avsnitt 3.5. Opplegget med motsyklisk kapitalbuffer er omtalt i avsnitt 3.6.

Statens pensjonsfond

Statens pensjonsfond skal understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelse av statens petroleumsinntekter.

Statens pensjonsfond skal forvaltes med sikte på å oppnå høyest mulig avkastning over tid, innenfor rammen av moderat risiko. En langsiktig og trygg forvaltning av fondet bidrar til å sikre at petroleumsformuen kan komme både dagens og kommende generasjoner til gode.

Investeringene i Statens pensjonsfond har en svært lang tidshorison. Strategien for fondet bygger derfor på vurderinger av forventet avkastning og risiko på lang sikt. Investeringene er spredt på ulike aktivaklasser og et bredt utvalg av land, sektorer og selskaper. Som en langsiktig investor i et stort antall av verdens selskaper har vi både et ansvar for og en egeninteresse i å bidra til god selskapsstyring og ivareta miljø- og samfunnsmessige hensyn. Videre er det viktig for oss at fondet har adgang til å investere i markedene ute uten store kostnader.

Evnen til å tåle svingninger i fondets avkastning fra år til år er stor. Det er viktig at vi holder fast ved en langsiktig investeringsstrategi også i perioder med uro i finansmarkedene. Samtidig arbeider Finansdepartementet løpende med å videreutvikle den langsiktige strategien. De siste årene er bl.a. den geografiske spredningen av fondets investeringer blitt enda bredere.

Forvaltningen av Statens pensjonsfond er nærmere omtalt i kapittel 5.

Sysselsettings- og inntektspolitikken

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Norge har over tid lyktes med å holde sysselsettingen høy og ledigheten lav. Samtidig er det en utfordring å begrense overgangen fra arbeidslivet til ulike trygdeordninger. Bærekraften i de fellesfinansierte velferdsordningene avhenger av at vi lykkes med arbeidslinja. Regjeringen vil legge til rette for et inkluderende arbeidsliv der alle kan delta. De senere årene er det satt i verk flere reformer og

tiltak med sikte på å holde yrkesdeltakingen høy. Pensjonsreformen er den viktigste.

Sysselsettingspolitikken må tilpasses at situasjonen i arbeidsmarkedet fortsatt er god. Samtidig følger Regjeringen opp Meld. St. 46 (2012–2013) *Flere i Arbeid* og øker innsatsen for personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidsmarkedstiltakene videreføres på et høyt nivå, samtidig som sammensetningen vris noe mer i retning av personer med nedsatt arbeidsevne. Regjeringen foreslår 70 700 tiltaksplasser i 2014, fordelt på 56 700 plasser til personer med nedsatt arbeidsevne og 14 000 plasser til ordinære arbeidssøkere. I tillegg kommer 400 plasser til forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønnsstilskudd. Utformingen av tiltakene må legge vekt på tett oppfølging, aktivisering og hensynet til å lette overgangen til jobb.

Det *inntektspolitiske samarbeidet* er en sentral del av den økonomiske politikken i Norge. Høy organisasjonsgrad og koordinerte forhandlinger har lagt til rette for at lønnsveksten kan avstemmes mot hensynet til lav ledighet. Høy grad av koordinering kan også bidra til at lønnsutviklingen holdes innenfor rammer som sikrer en tilstrekkelig størrelse på konkurranseutsatt virksomhet over tid, ved at konkurranseutsatte deler av norsk næringsliv forhandler først og angir retning for øvrige forhandlinger.

Regjeringens kontaktutvalg legger til rette for samordnet innsats tuftet på en felles forståelse av utfordringene for norsk økonomi. Samarbeidet i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) bidrar til å redusere uenighet omkring tallgrunnlaget for oppgjørene.

Over flere år har betydelige bytteforholdsgvinster og høy kapasitetsutnyttelse bidratt til en lønnsvekst som er høyere enn hos våre handelspartnere, og en reallønnsvekst som ligger over veksten i arbeidsproduktiviteten. Deler av eksportrettet virksomhet har nå et kostnadsnivå som gjør konkurransen med utlandet krevende. Regjeringen har satt ned et ekspertutvalg, det såkalte Holden III-utvalget, som skal se på erfaringene med lønnsdannelsen gjennom de siste 12 årene og utfordringer framover. Utvalget vil legge fram sin innstilling før jul.

Sysselsettings- og inntektspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.7.

Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at ressursene anvendes best mulig. Strukturpolitikk er en samlebetegnelse på offentlige tiltak som skal bidra til dette.

I produktmarkedene kan konkurranse mellom tilbydere gi en kraftig stimulans til kostnadsreduksjoner, innovasjon og effektiv bruk av samfunnets ressurser. Et siktemål i strukturpolitikken er å redusere private og offentlige reguleringer som hindrer virksom konkurranse eller etablering av ny virksomhet.

Næringer som er basert på utnyttelse av felles naturressurser, må reguleres slik at en sikrer en forsvarlig og langsiktig forvaltning av ressursene. Riktig utformet vil en skatt på den høye avkastningen i slike næringer ikke påvirke verdiskapingen negativt. Ved effektiv beskatning kan derfor en stor andel av grunnrenten i næringene trekkes inn til fellesskapet. Det bidrar til å finansiere offentlige utgifter og gir grunnlag for lavere skatter på andre områder.

Næringslivet får offentlig støtte gjennom tilskudd, særskilte skattefradrag og skjerming fra utenlandsk konkurranse mv. All næringsstøtte påvirker konkurransen mellom bedrifter og næringer og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. Det rettes derfor særlig oppmerksomhet mot nivået og innretningen av næringsstøtten.

God kvalitet og et godt tilbud av offentlige tjenester er viktig for befolkningens velferd, for å møte krav og forventninger og for å sikre oppslutning om fellesskapsløsningene. Offentlig tjenesteproduksjon må derfor drives effektivt, ikke minst dersom vi skal ha muligheter til å finansiere økte utgifter knyttet til aldringen av befolkningen. En velfungerende offentlig sektor kan også bygge opp under effektiviteten i næringslivet. Regjeringens innsats for digitalisering av forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv har gitt betydelige kostnadsreduksjoner for næringslivet og en mer effektiv stat. Strukturpolitikken må videre legge til rette for omstillinger, slik at det kan skapes nye arbeidsplasser med høy produktivitet og god lønnsomhet.

Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser i produktmarkedene og legge til rette for fornying og økt effektivitet i offentlig sektor er nærmere omtalt i kapittel 6.

Arbeidet med bærekraftig utvikling og Regjeringens klimapolitikk

En bærekraftig utvikling ivaretar nåværende generasjoners behov uten å undergrave kommende generasjoners muligheter til å dekke sine

behov. FN har slått fast at hovedutfordringene for en bærekraftig utvikling er internasjonal fattigdom, reduksjon i det biologiske mangfoldet, menneskeskapte klimaendringer og spredning av miljøgifter.

Norge skal være et foregangsland i arbeidet for en bærekraftig utvikling. For å følge utviklingen på en systematisk måte er det utviklet 17 indikatorer som det rapporteres om i de årlige nasjonalbudsjettene. Indikatorene dekker bl.a. økonomisk samkvem med utviklingsland, utslipp til luft, biologisk mangfold, naturressurser, helseskadelige miljøgifter og økonomiske og sosiale forhold.

Indikatorene viser bl.a. at inntektsnivå og levealder øker og at inntektsfordelingen er jevnere enn i de fleste andre land. Arbeidsledigheten er lav i internasjonal sammenheng. Regjeringen oppfyller målet om at offisiell norsk bistand skal utgjøre 1 pst. av anslått brutto nasjonalinntekt (BNI).

Regjeringen vil fortsette å utvikle indikatorer for livskvalitet i tråd med drøftingen i Perspektivmeldingen. Her vil vi bl.a. bygge på det arbeidet OECD gjør.

For perioden 2008–2012 oppfyller Norge sin utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen uten behov for statlig kvotekjøp, og på frivillig basis overoppfyller vi vår forpliktelse med 10 pst. I tillegg har vi valgt å avstå fra å benytte kvoter knyttet til tilvekst av skog. Statens kvotekjøp anslås nå å være tilstrekkelig for å nå målet som er satt for første Kyoto-periode. Oppgjøret for denne perioden er i 2015.

Regjeringen arbeider aktivt for å få på plass en ambisiøs internasjonal klimaavtale. Det er enighet internasjonalt om å forhandle fram en ny bred klimaavtale som skal tre i kraft fra 2020. Fram mot 2020 vil Norges forpliktelser først og fremst følge av en videreføring av Kyotoprotokollen. Dette er en avtale av begrenset omfang, der kun EU, Sveits, Australia, Norge og enkelte andre land vil påta seg en forpliktelse til å redusere utslipp.

Hovedvirkemidlene i Norges klimapolitikk er avgifter og omsettelige utslippskvoter. Kvotesystemet er en integrert del av EUs kvotesystem. Fra og med 2013 er rundt 80 pst. av de norske klimagassutslippene omfattet av økonomiske virkemidler. Den nasjonale virkemiddelbruken forsterkes i statsbudsjettet for 2014.

Regjeringens klimapolitikk er nærmere omtalt i avsnitt 3.8, mens arbeidet knyttet til bærekraftig utvikling er omtalt i kapittel 7.

2 De økonomiske utsiktene

Fem år etter at den globale finanskrisen brøt ut er veksten hos Norges handelspartnere nå på vei opp, men fra et lavt nivå. Det er bedring i de tradisjonelle industrilandene som trekker opp, mens veksten i framvoksende økonomier har avtatt den siste tiden. I mange av disse landene, bl.a. i Kina, har ubalanser blitt mer synlige, og usikkerheten om utviklingen framover har økt, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.1 om utviklingen i internasjonal økonomi.

Norsk økonomi går godt. Arbeidsledigheten er på et lavt nivå både sett i et historisk perspektiv og sammenliknet med de fleste andre land. Samtidig er yrkesdeltakelsen blant de høyeste i OECD-området. Aktiviteten i fastlandsøkonomien ligger klart høyere enn før finanskrisen, og veksten i fjor var godt over gjennomsnittet for de siste 40 årene. Samtidig har vi hatt en gradvis økende todeling av økonomien. For inneværende år ligger det an til vekst litt under det historiske gjennomsnittet, men veksten ventes å ta seg litt opp igjen neste år. Ledigheten ventes å holde seg stabil rundt dagens nivå. Utviklingen i norsk økonomi omtales i avsnitt 2.2 og utviklingen i arbeidsmarkedet er nærmere beskrevet i avsnitt 2.3.

Norge har fra starten av 1970-tallet og fram til i dag bygget opp en svært lønnsom petroleumssektor. Sektoren etterspør varer og tjenester fra norsk fastlandsøkonomi og bidrar til store overskudd i handelen med utlandet. Brorparten av de høye inntektene fra sektoren tilfaller staten. Den gunstige situasjonen i norsk økonomi må ses i sammenheng med de bidrag oljevirkosomheten har gitt til innenlandsk etterspørsel direkte, og indirekte via statsbudsjettet. Oljeinntektene setter Norge i en særstilling sammenliknet med de fleste andre land. Over tid er det likevel veksten i fastlandsøkonomien som betyr mest for utviklingen i velferd og levekår i Norge. Norge har bygget opp et godt rammeverk for å håndtere statens inntekter fra petroleumsvirksomheten. Avsnitt 2.4 omtaler utviklingen i petroleumssektoren, mens budsjettpolitikken er nærmere omtalt i kapittel 3.

Det er betydelig usikkerhet om den økonomiske utviklingen. Kostnadsnivået i Norge er svært høyt. Det gjør oss sårbare, ikke minst ved et

fall i prisene på olje og andre eksportprodukter. Høye boligpriser og høy gjeld i husholdningssektoren er en annen mulig kilde til ustabilitet. Usikkerheten i makroøkonomiske prognoser og i utsiktene for norsk økonomi er omtalt i avsnitt 2.5.

2.1 Internasjonal økonomi

2.1.1 Hovedtrekk

Det kraftige og langvarige tilbakeslaget i kjølvannet av finanskrisen må ses i sammenheng med de store ubalansene som bygget seg opp under den forutgående oppgangen, med gjeldsrevet vekst i prisene på boliger og andre aktiva og overdreven risikotaking i mange finansinstitusjoner. Flere land har fått kriselån fra Det internasjonale valutafondet (IMF) og/eller EU, og så sent som i fjor sommer var eurosamarbeidet under hardt press. Den europeiske sentralbanken (ESB) sa i juli i fjor at den vil gjøre det som trengs for å bevare euroen. Banken fulgte opp med å lansere et nytt program for støttekjøp av statspapirer i august i fjor. Programmet er ikke tatt i bruk, men vissheten om at det eksisterer bidro til ny optimisme i internasjonale finansmarkeder, og faren for et nytt, kraftig tilbakeslag i verdensøkonomien ble redusert.

Selv om utviklingen i produksjon og sysselsetting i de tradisjonelle industrilandene fortsatt er svak, er det nå klare tegn til bedring. I USA, Storbritannia og Japan er veksten på vei opp, og også i euroområdet ser omslaget endelig ut til å ha kommet, jf. figur 2.1A. Det er grunn til å tro at oppgangen etter hvert også vil kunne bedre utviklingen hos vår viktigste handelspartner Sverige, som lenge har slitt med svak etterspørsel i eksportmarkedene. I framvoksende økonomier har veksten derimot vært lavere enn ventet så langt i år, og utsiktene framover er svekket. På kort sikt er det derfor oppgang i de tradisjonelle industrilandene som nå ventes å trekke den globale veksten opp. Samlet sett anslås *BNP hos Norges handelspartnere* å vokse i omtrent samme tempo i år som i fjor og litt raskere neste år, jf. tabell 2.1. Anslagene er

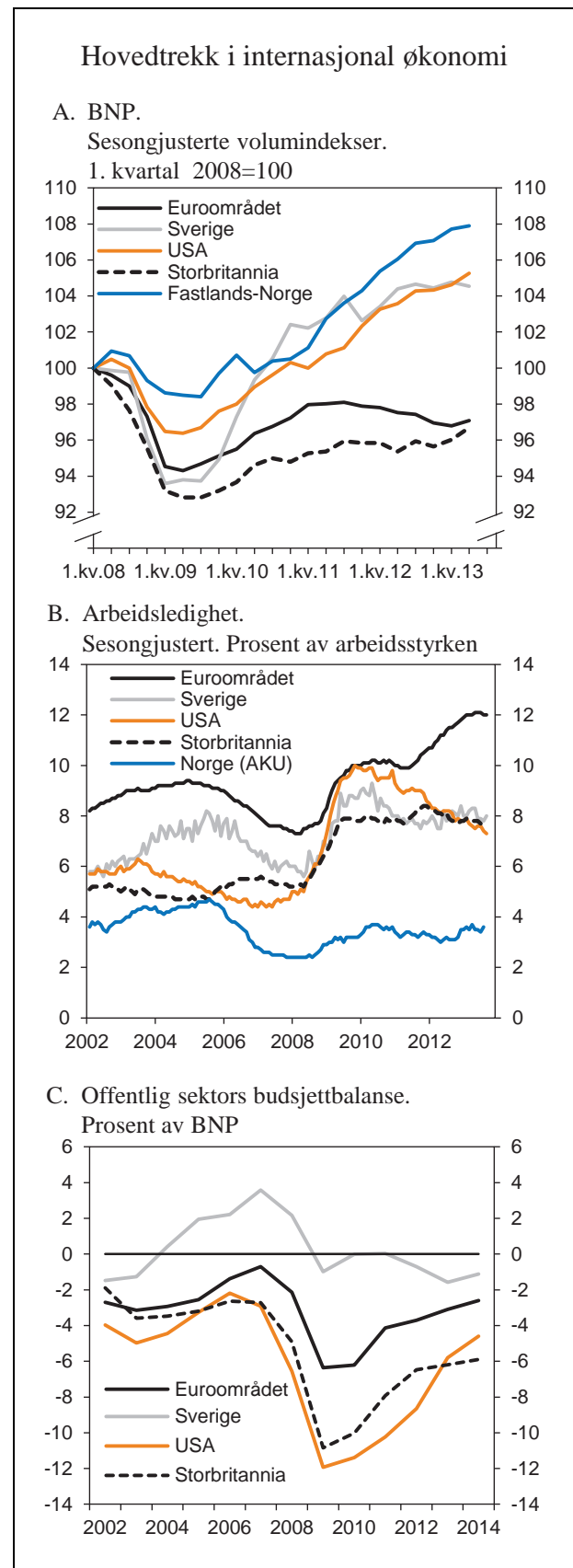
litt lavere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2013.

I mange land er det et stykke igjen før veksten i BNP er sterk nok til å redusere *arbeidsledigheten* i vesentlig grad. I euroområdet ligger det an til at ledigheten kan flate ut på rundt 12 pst., jf. figur 2.1B, men med store forskjeller internt i området. I Spania og Hellas er ledigheten over 26 pst., mens den i Tyskland har holdt seg på i underkant av 5½ pst. siden i fjor sommer. I Storbritannia og Sverige har ledigheten ligget rundt OECD-gjennomsnittet på 8 pst. det siste året, mens den i USA har falt de siste årene til et nivå godt under dette gjennomsnittet. For Norges handelspartnere anslås arbeidsledigheten å ligge rundt 7½ pst. både i år og neste år.

Lav kapasitetsutnyttning har bidratt til å holde *inflasjonen* nede i de tradisjonelle industrilandene. Til tross for sterk kredittvekst kan det se ut til at også Kina lykkes med å holde prisstigningen under kontroll. I andre framvoksende økonomier er imidlertid inflasjonen høy, og svakere valutakurser kan bidra til å trekke den ytterligere opp framover. For Norges handelspartnere er veksten i konsumprisene anslått til rundt 2 pst. både i år og neste år, ned fra 2,4 pst. i 2012.

I USA, euroområdet og Storbritannia har sentralbankene varslet at *styringsrentene* vil bli holdt lave enda en god stund. Ved å gi signaler om pengepolitikken framover håper sentralbankene å kunne påvirke markedsaktørenes forventninger. I USA og Storbritannia har sentralbankene med litt ulike ord sagt at rentene vil bli holdt på dagens lave nivåer så lenge arbeidsledigheten ligger over visse spesifiserte nivåer, men under forutsetning av at pris- og gjeldsveksten ikke skyter fart. ESB reduserte tidlig i mai i år styringsrenten til 0,5 pst. og har siden uttalt at renten i euroområdet vil bli holdt på dette eller et lavere nivå over en lengre periode. I Sverige har styringsrenten ligget på 1 pst. siden desember i fjor, og Riksbankens rentebane tilsier ingen oppgang før mot slutten av neste år. I Japan har sentralbanken økt inflasjonsmålet fra 1 til 2 pst. I tillegg til lave styringsrenter har sentralbankene tatt i bruk *ekstraordinære tiltak i pengepolitikken*, jf. boks 2.1.

Den omfattende bruken av pengepolitiske virkemidler har bidratt til en betydelig bedring i *internasjonale finansmarkeder*. Rentene på spanske og italienske statspapirer med 10 års løpetid har falt fra 6–7 pst. i fjor sommer til rundt 4¼ pst. nå, jf. figur 2.2A. Disse landene låner stort sett med kortere løpetid, og på toårslån er renten nå på rundt 1¾ pst. Kursene på viktige aksjebørser i



Figur 2.1 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

Kilde: Macrobond.

Boks 2.1 Ekstraordinære tiltak i pengepolitikken

Siden finanskrisen brøt ut er styringsrentene satt ned til svært lave nivåer i de tradisjonelle industrilandene. Flere sentralbanker har gitt klare signaler om at styringsrentene vil bli holdt lave lenge. I tillegg har sentralbankene søkt å stimulere penge- og kreditttilførselen ved å tilføre markedene ekstra likviditet og ved å påvirke prisingen i ulike lånemarkeder direkte:

- *Den europeiske sentralbanken* har siden 2008 gjennomført auksjoner der banker og andre finansinstitusjoner har fått låne ubegrenset til styringsrenten og med en løpetid på opptil tre år. For å redusere usikkerheten om finansieringen av gjeldstyngede stater i euroområdet iverksatte ESB i august i fjor det såkalte OMT-programmet.¹ Programmet åpner for ubegrensede kjøp av statsobligasjoner fra land som inngår en forpliktende avtale med EUs krisefond (EFSF/ESM) om tiltak. Ingen land har så langt benyttet seg av ordningen. Dette må ses i sammenheng med de krav som da vil bli stilt til den økonomiske politikken. Eksistensen av ordningen har likevel vært viktig for markedets tillit til eurosamarbeidet.
- *Den amerikanske sentralbanken* har gjennomført store oppkjøp av boliglansobligasjoner og statsobligasjoner. I fjor høst ble tredje runde med slike kvantitative lettelsener (QE3) satt i verk. QE3 innebærer kjøp av boliglansobligasjoner og statsobligasjoner i markedet for henholdsvis 40 og 45 mrd. dollar i måneden.
- Sentralbanken i *Storbritannia* har gjennomført flere runder med kvantitative lettelsener siden 2009. Til sammen har banken kjøpt obligasjoner for 375 mrd. pund, i all hovedsak statsobligasjoner.
- I *Japan* har sentralbanken benyttet kvantitative tiltak siden begynnelsen på 2000-tallet. I april i år varslet den kjøp av verdipapirer for 80 mrd. dollar per måned med sikte på å doble pengemengden i omløp over en periode på to år.

IMF og OECD vurderer at den usedvanlig ekspansive pengepolitikken så langt har vært

både hensiktsmessig og forsvarlig. Tiltakene har bidratt til å stabilisere forholdene i finansmarkedene, gitt positiv etterspørselsstimulans og motvirket faren for deflasjon. Bidragene til økt økonomisk vekst gir også positive ringvirkninger til andre land. En lang periode med svært ekspansiv pengepolitikk øker imidlertid også faren for uønskede bivirkninger, og IMF peker bl.a. på følgende:

- Tiltakende inflasjon eller fare for at inflasjonsforventningene mister feste.
- Økt risiko for en utvikling i gjeld som ikke er bærekraftig.
- For liten vilje til å erkjenne og ta tap i bedrifter og banker, slik at ulønnsomme prosjekter videreføres. Dette gir dårlig bruk av ressurser og dermed lavere økonomisk vekst.
- Dersom kjøp av statspapirer presses fram for å finansiere statlige budsjettunderskudd kan det svekke sentralbankens uavhengighet. Sentralbankfinansiering av offentlige budsjetter kan forsinke nødvendige økonomiske reformer.
- Økt sårbarhet for andre land, særlig i framvoksende økonomier. Mens programmene bygges opp kan forventninger om høyere avkastning enn i lavrentelandene gi stor kapitalinngang og rask vekst i priser og gjeld. Når de ekstraordinære pengepolitiske tiltakene trappes ned eller ventes å bli trappet ned kan landene bli utsatt for kapitalflukt og raskt fall i valutakurser. Forventninger om at sentralbanken i USA vil redusere sine kjøp av verdipapirer i høst har gitt store utslag i obligasjonsmarkeder og valutakurser og skapte problemer for flere sårbare land.

Markedsuroen rundt den amerikanske sentralbankens nedtrapping av verdipapirkjøpene illustrerer at det er viktig med en klar og tydelig kommunisert strategi fra sentralbankenes side. En ytterligere utfordring er å velge riktig tidspunkt for tilbaketrekkingen. Dersom den starter for tidlig, risikerer sentralbanken å kvele den økonomiske oppgangen før den har fått ordentlig feste. Venter en for lenge, øker faren for de uønskede bivirkningene.

¹ Outright Monetary Transactions (OMT).

USA og Europa har økt med 20–40 pst. siden i fjor sommer.

Redusert usikkerhet har også bidratt til lavere risikopåslag i pengemarkedene, og amerikanske og europeiske pengemarkedsrenter gikk litt ned i fjor høst. Så langt i år har rentene med tremåneders løpetid ligget stabilt på rundt ½ pst. Den samme utviklingen finner vi igjen i risikopåslagene på bank- og selskapsobligasjoner, der differansen mellom rentene på selskapsobligasjoner med god kredittvurdering og statspapirer har gått markert ned både i USA og i euroområdet. Innad i euroområdet er imidlertid forskjellene fortsatt store. Foretak i de mest utsatte eurolandene står overfor vesentlig høyere renter på lån enn for eksempel tyske foretak, jf. figur 2.2B. Dette reflekterer trolig både at bankene i de mest utsatte landene fortsatt vurderer den økonomiske situasjonen som usikker, og at de sliter med lav egenkapital og mange dårlige lån på sine balanser.

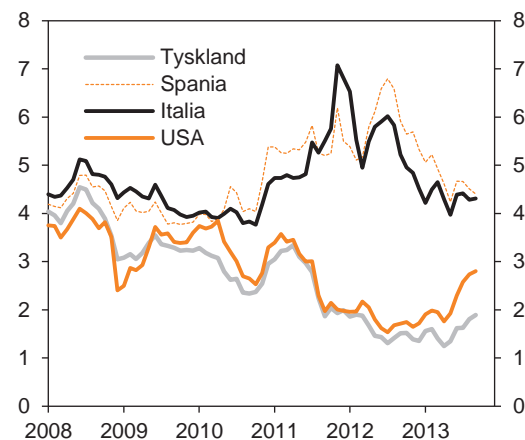
Siden mai i år har forventninger om mindre ekspansiv pengepolitikk i USA bidratt til klar oppgang i langsiktige renter internasjonalt. Rentene på amerikanske og tyske statspapirer med 10 års løpetid har økt fra et historisk lavt nivå på rundt 1½ pst. i slutten av august i fjor til henholdsvis 2¾ og 1¾ pst. nå. Samtidig har bedre vekstutsikter bidratt til i at markedsaktørene nå venter raskere oppgang i styringsrentene enn tidligere.

Utsikter til økte avkastningsmuligheter i tradisjonelle industriland har slått ut i stor kapitalutgang fra flere store framvoksende økonomier de siste månedene. Dette har svekket disse landenes valutaer kraftig. Det er særlig land med underskudd på driftsbalansen overfor utlandet som er rammet. Målt mot amerikanske dollar var valutakursene i store framvoksende økonomier som India, Indonesia, Brasil og Tyrkia 10–20 pst. lavere i slutten av september enn i begynnelsen av mai, jf. figur 2.2C. Også valutaene til flere råvareproduserende land har svekket seg den siste tiden, inklusive Norge.

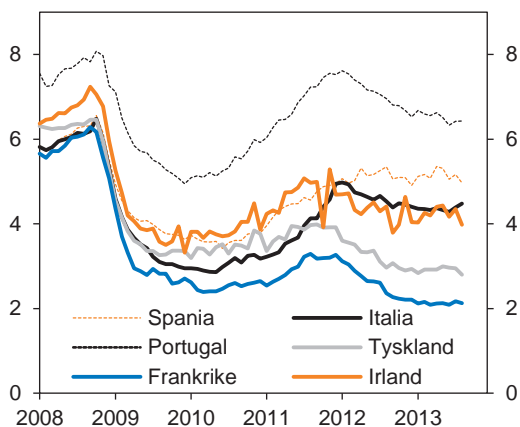
Stram *finanspolitikk* har brakt underskuddene på offentlige budsjetter betydelig ned de siste årene, jf. figur 2.1C. For å sikre bærekraft i offentlige finanser er det likevel flere land som må redusere underskuddene ytterligere framover. For USA ligger det an til en innstramming målt ved endringen i det strukturelle budsjettunderskuddet på rundt 2½ pst. av BNP i 2013 og knapt halvparten av dette i 2014. Tilsvarende anslås det innstramminger for euroområdet på rundt 1 og ½ pst. av BNP i de to årene. Det er imidlertid forskjeller mellom landene, og for Tyskland ser budsjettpoli-

Viktige utviklingstrekk i finansmarkedene

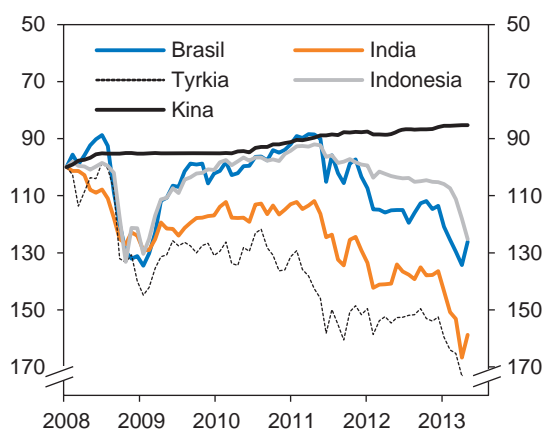
A. Renter på tiårs statsobligasjoner. Prosent



B. Lånekostnader i euroområdet. Nye lån til ikke-finansielle foretak, opp til 1. mill. euro og opp til ett års løpetid. Prosent



C. Nasjonal valuta per USD. Indeks. Januar 2008=100. Invertert



Figur 2.2 Viktige utviklingstrekk i finansmarkedene

Kilde: Macrobond.

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

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnere ¹	4,0	2,6	1,2	1,1	2,1
Euroområdet	1,9	1,9	-0,5	-0,5	0,9
USA	2,5	1,8	2,8	1,6	2,7
Sverige	6,3	3,8	1,2	1,2	2,5
Japan	4,7	-0,6	2,0	2,0	1,4
Kina	10,4	9,3	7,8	7,4	7,4
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnere ²	2,1	3,5	2,4	2,0	2,1
Euroområdet	1,6	2,7	2,5	1,5	1,6
USA	1,6	3,1	2,1	1,6	1,9
Sverige	1,2	3,0	0,9	1,0	1,3
Japan	-0,7	-0,3	0,0	0,1	2,2
<i>Arbeidsledighet³:</i>					
Handelspartnere ²	7,6	7,4	7,7	7,6	7,4
Euroområdet	9,9	10,0	11,2	12,1	12,0
USA	9,6	8,9	8,1	7,5	7,0
Sverige	8,6	7,8	8,0	8,2	8,1
Japan	5,0	4,6	4,3	4,0	4,0
<i>Memo:</i>					
BNP-vekst i verdensøkonomien ⁴	5,2	3,9	3,2	3,0	3,7
Herav:					
Framvoksende økonomier ⁴	7,6	6,2	4,9	4,7	5,2
OECD-området ⁴	3,0	1,9	1,4	1,2	2,2

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

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevekter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

⁴ BNP sammenveid ved hjelp av kjøpekraftspariteter (PPP).

Kilder: OECD, IMF, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

tikken ut til å bli om lag konjunktunnøytral. I Storbritannia ligger finanspolitikken an til å gi en negativ impuls på rundt 2 pst. av BNP i år og rundt ½ pst. neste år. Bærekraft i offentlig finanser er en forutsetning for en god økonomisk utvikling og et godt offentlig tjenestetilbud på lang sikt. På kort sikt kan imidlertid innstrammingene dempe den økonomiske veksten. Både OECD og IMF har argumentert for at land med svak økonomisk utvikling og et visst finanspolitisk handlingsrom ikke må stramme inn for mye for raskt. De fleste eurolandene har nå lagt det meste av de finanspolitiske innstrammingene bak seg. I Japan, og til dels også i USA og Storbritannia, er det imidlertid fortsatt et betydelig strukturelt underskudd

i budsjettene. Mange land må stramme ytterligere inn dersom gjelden over tid skal bringes ned mot 60 pst. av BNP, slik stabilitets- og vekstpakten i EU krever. For industrilandene samlet kan offentlig sektors gjeld øke til nesten 110 pst. av BNP i 2014. Til sammenlikning lå nivået på rundt 75 pst. før finanskrisen.

Risikoen for et nytt tilbakeslag i europeisk økonomi er noe redusert siden i fjor sommer, men samlet sett er usikkerheten internasjonalt fortsatt stor:

- USA og Japan mangler troverdige planer for å få offentlige finanser inn på et bærekraftig spor. Begge landene har høy statsgjeld og er sårbare dersom statsrentene skulle øke vesentlig. Særlig gjelder dette Japan.

- En mer fastlåst situasjon i den amerikanske kongressen de siste ukene har økt usikkerheten om finanspolitikken i USA ytterligere. I verste fall kan manglende enighet om budsjett og lånefullmakter føre til at føderale myndigheter misligholder sine betalingsforpliktelser. En slik utvikling vil kunne få alvorlige konsekvenser i finansmarkedene.
- Situasjonen i euroområdet er fortsatt skjør. I de mest utsatte landene kan negative hendelser igjen utløse en negativ spiral mellom svake statsfinanser, vanskeligstilte banker og lav vekst. Det gjenstår en god del arbeid for å styrke finanssektoren. Europakommisjonen viser til at landene bør holde trykket oppe på reformer i produkt- og arbeidsmarkeder. Uten slike reformer er det fare for at arbeidsledigheten blir værende høy når etterspørselen etter hvert tar seg opp.
- Usikkerheten om utviklingen i framvoksende økonomier har økt de siste månedene etter at land med store underskudd på driftsbalansen har opplevd kraftig kapitalutgang og betydelig svakere valutaer. I Kina er kredittveksten urovekkende høy. Det kan ikke utelukkes at vekstevnen til disse økonomiene er lavere enn tidligere lagt til grunn. Et eventuelt tilbakeslag i framvoksende økonomier kan trekke ned prisene på olje og gass og andre råvarer. Det er også usikkerhet om produksjonen av olje og gass, både i Midtøsten og fra ukonvensjonelle reserver.

Erfaringer tilsier at det tar lang tid før en oppgang skyter fart etter en finanskriser. Samtidig er det gjennomført reformer, herunder pensjons- og arbeidsmarkedsreformer i flere euroland, som kan hjelpe til med å løfte veksten når omslaget kommer. Svært ekspansiv pengepolitikk og styrket framtidstro kan også bidra til at veksten i industrilandene tar seg raskere opp enn lagt til grunn i anslagene.

2.1.2 Nærmere om utviklingen i de tradisjonelle industrilandene

I USA er veksten på vei opp, understøttet av bedring i finansmarkedene og svært ekspansiv pengepolitikk. Boligmarkedet er i bedring. Nominelt er boligprisene nå tilbake på nivået fra høsten 2008, men er fortsatt vesentlig lavere enn i 2006. Samtidig er husholdningenes gjeld målt som andel av inntekt betydelig redusert de siste årene. Bankene har lettet på sin kredittpraksis, og kredittveksten er på vei opp. De siste månedene har

stemningsindikatorer for både husholdninger og foretak steget. Samlet sett peker dette i retning av videre oppgang i konsum og investeringer. Arbeidsledigheten har falt siden høsten 2009 og er nå kommet ned i 7,3 pst. En del av nedgangen skyldes imidlertid at flere trekker seg ut av arbeidsstyrken. Målt som andel av befolkningen er arbeidsstyrken nå nesten 3 prosentenheter lavere enn høsten 2008. Sysselsettingen er imidlertid på vei opp.

Selv om veksten i USA tiltar, er den fortsatt lavere enn i tidligere perioder med økonomisk gjeninnhenting. Dette er ikke uvanlig når tilbakeslaget har rot i en finanskriser. Til tross for at offentlig sektors underskudd er kraftig redusert etter en stram finanspolitikk i de seneste årene, er statsfinansene fortsatt svake. Da budsjettåret for 2014 startet 1. oktober, var de to kamrene i den amerikanske kongressen ennå ikke blitt enige om nytt budsjett. All føderal virksomhet, med unntak av aktivitet som var eksplisitt unntatt, ble stoppet og ansatte permittert. Da denne meldingen gikk i trykken, var det ingen tegn til at partene var kommet nærmere en løsning. Rundt midten av oktober vil føderale myndigheter også trenge en fullmakt fra Kongressen med høyere tak for utestående gjeld. Det gjeldende taket ble nådd i mai i år, og underskuddet har siden blitt finansiert ved bruk av andre, midlertidige kilder. Uten økt lånefullmakt vil de løpende utbetalingene umiddelbart måtte reduseres til samme nivå som de løpende inntektene. I ytterste konsekvens kan dette føre til at føderale myndigheter misligholder sine betalingsforpliktelser, med de alvorlige konsekvensene det vil ha for tilliten til amerikanske myndigheter i finansmarkedene. Stram og uforutsigbar finanspolitikk bidrar til å dempe den økonomiske veksten på kort sikt, og anslagene er justert litt ned siden Revidert nasjonalbudsjett. Nedgangen i arbeidsledigheten er ventet å fortsette, mens inflasjonen etter hvert er ventet å tilta.

Etter fall i verdiskapingen i seks kvartaler på rad er det nå tegn til en viss bedring i euroområdet. BNP økte moderat i 2. kvartal, og tilgjengelig korttidsstatistikk og stemningsindikatorer peker i retning av at den positive utviklingen fortsetter. Dermed kan euroområdet være på vei ut av den lengste sammenhengende perioden med fall i BNP siden valutasamarbeidet startet. Det er særlig i Tyskland, Portugal og Frankrike at veksten har tatt seg opp. I Nederland, Italia og Spania er det fortsatt nedgang, men i et lavere tempo enn tidligere. I mange av disse landene har den ekspansive pengepolitikken blitt mer enn motvirket av stram kredittpraksis og økte påslag på ban-

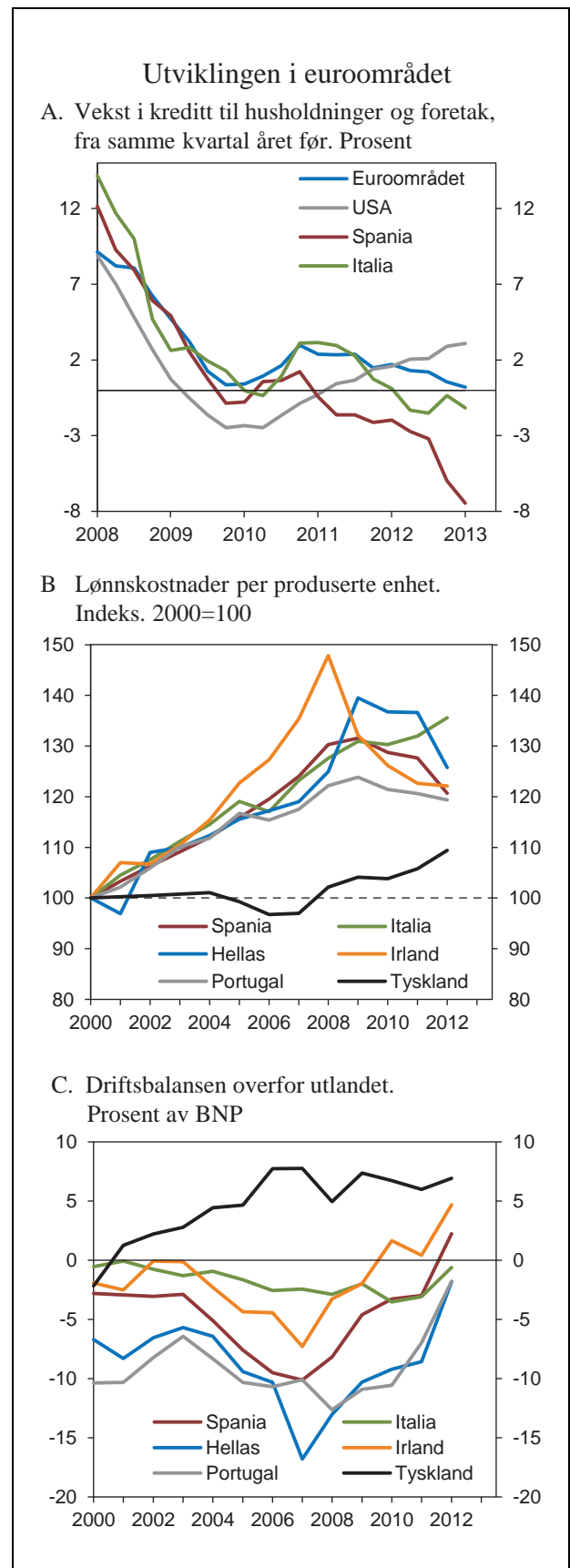
kenes utlånsrenter. Samtidig har mange i privat sektor økt sin sparing for å betale ned gjeld. Kredittveksten er negativ i flere land, særlig i Spania, jf. figur 2.3A. Sammen med stram finanspolitikk og stor usikkerhet har disse forholdene holdt veksten tilbake. For euroområdet samlet er det i anslagene lagt til grunn fortsatt vekst gjennom andre halvår i år. Som følge av den svake utviklingen tidligere i år ligger årsveksten likevel ikke an til å bli positiv før til neste år.

Oppgangen i arbeidsledigheten ser ut til å ha stoppet opp, men ledigheten er på et svært høyt nivå. Høy ledighet og lav kapasitetsutnyttning trekker i retning av at inflasjonen vil ligge klart under ESBs inflasjonsmål på i underkant av 2 pst. de neste årene.

Veksten i EUs største økonomi *Tyskland* trekkes nå opp av økt innenlandsk etterspørsel, godt hjulpet av lave renter, reallønnsvekst og et robust arbeidsmarked. Styrket ordreinngang og mer positive stemningsindikatorer peker i retning av at veksten vil fortsette, selv om usikkerhet om utviklingen i euroområdet fortsatt kan bidra til å dempe bedriftenes investeringer. Arbeidsledigheten har ligget stabilt på i underkant av 5½ pst. siden i fjor sommer, men viser nå tegn til å avta. Også inflasjonen holder seg stabil.

Flere år med kraftige innstramminger har brakt *offentlige finanser i euroområdet* inn på et mer bærekraftig spor. Ifølge Europakommisjonens vårprognoser vil budsjettunderskuddet i euroområdet samlet være under EUs traktatfestede øvre grense på 3 pst. av BNP i 2013. Det må likevel fortsatt strammes ytterligere inn i en del land. Noen land, deriblant Spania, Frankrike, Polen, Nederland og Portugal, har fått ett eller to års utsettelse på å nå de kortsiktige målene. De mellomlangtsiktige målene ligger imidlertid fast. Andre makroøkonomiske ubalanser er også blitt redusert etter gjennomføring av strukturpolitiske tiltak og reformer. I mange av de mest utsatte landene har bl.a. nedgang i lønnskostnader bidratt til å bedre den kostnadmessige konkurransevnen, jf. figur 2.3B. Sammen med betydelig lavere innenlandsk etterspørsel og noe vekst i etterspørselen utenfra har dette gitt en vesentlig bedring av utenriksøkonomien i flere land, jf. figur 2.3C. Sett under ett har euroområdet nå et betydelig overskudd på driftsbalansen.

Krisen gjorde det tydelig at *samordningen av den økonomiske politikken i euroområdet* ikke hadde vært god nok, og at de makroøkonomiske bufferne var for svake. Det er iverksatt en rekke tiltak for å styrke den økonomisk-politiske koordi-



Figur 2.3 Indikatorer for utviklingen i euroområdet

Kilde: Macrobond.

neringen. Disse innebærer både strammere kontroll med finanspolitikken i de enkelte medlemslandene og bedre overvåking av den makroøkonomiske utviklingen for å avdekke og motvirke ubalanser under oppbygging. Videre har EU gjennom det permanente krisefondet ESM fått et apparat for å gi lån til euroland som har kommet i akutte finansieringsproblemer.

Det er politisk enighet i EU om å ta ytterligere skritt for å styrke finansiell stabilitet, bl.a. ved å opprette en såkalt *bankunion* for euroområdet og ev. andre EU-land som ønsker å delta. I tillegg til et felles regelverk skal bankunionen etter Europakommisjonens forslag bestå av felles tilsyn, felles kriseløsningsmekanisme og felles innskuddsgarantiordning. Det er imidlertid delte oppfatninger blant medlemslandene om hvor langt man skal gå, særlig når det gjelder de to siste punktene. I vinter ble det enighet om rammene for det felles tilsynet (Single Supervisory Mechanism, SSM), der ESB skal ha det overordnede ansvaret. Etter planen skal SSM være operativt fra mars 2014. I sommer fremmet Europakommisjonen forslag til felles kriseløsningsmekanisme (Single Resolution Mechanism, SRM). Forslaget innebærer et felles bankkrisefond som skal bygges opp over tid med midler fra næringsen selv, og en felles kriseløsningsmyndighet med kompetanse til å fatte beslutninger om å avvikle banker. Målet er å komme til enighet i løpet av våren 2014.

EU arbeider parallelt med å utvikle et rammeverk for håndtering av krisebanker som skal gjelde for hele EU, uavhengig av deltakelse i bankunionen. EUs finansministre ble i sommer enige om et forslag som innebærer at aksjonærer, obligasjonseiere og innskytere vil måtte ta tap før offentlige myndigheter ev. skyter inn midler. Arbeidet med reglene vil trolig ikke være ferdig før tidligst ved utgangen av året.

Det har lenge vært diskutert om krisefondet for euroland skal kunne skyte inn kapital i krisebanker direkte, uten å gå via nasjonale myndigheter. Eurolandene ble i sommer enige om at ESM først skal kunne gjøre dette når den felles tilsynsmyndigheten (SSM) er operativ og den felles kriseløsningsmekanismen (SRM) er på plass. Det ble samtidig satt et tak på 60 mrd. euro for bruk av ESMs midler til dette formålet og stilt krav om parallelle nasjonale bidrag. I lys av de betydelige beløpene som nasjonale myndigheter i euroområdet har skutt inn i krisebanker de senere årene, kan 60 mrd. euro framstå som et begrenset beløp.

EU drøfter også andre skritt i retning av dypere integrering for å stimulere den økonomiske veksten. Et forslag er bedre koordinering

av store økonomiske reformer i medlemslandene. Et annet er å opprette en såkalt solidaritetsmekanisme med finansielle midler for å støtte gjennomføringen av strukturreformer i medlemslandene.

Også EU-land utenfor euroområdet har slitt i etterkant av finanskrisen. I *Storbritannia* ligger BNP fortsatt klart lavere enn før krisen, jf. figur 2.1A. Veksten har imidlertid tatt seg opp i første halvår i år. Omslaget har vært sterkere enn de fleste hadde ventet og kan tilskrives økt privat konsum og økt nettoeksport, mens stram finanspolitikk og fortsatt høy sparing i bedriftene trekker ned. Ekspansiv pengepolitikk, positive stemningsindikatorer og en stigende trend i industriproduksjonen peker i retning av videre oppgang framover. Anslaget for vekst i BNP i inneværende år er vesentlig oppjustert siden Revidert nasjonalbudsjett, og også for neste år ligger det an til noe sterkere vekst enn tidligere antatt. Arbeidsledigheten ventes å gå svakt ned framover, mens inflasjonen er anslått å gå litt ned fra 2013 til 2014.

Etter sterk gjeninnhenting i de foregående årene har veksten i *svensk økonomi* igjen vært lav det siste året. Svak utvikling hos viktige handelspartnere har bidratt til dette, og både eksporten og bedriftsinvesteringene har gjennomgående falt siden i fjor sommer. Oppgang i privat og offentlig konsum har trukket i motsatt retning og bidratt til at samlet verdiskaping ikke har falt. Stemningsindikatorer for husholdninger og foretak har bedret seg den siste tiden og indikerer sterkere vekst i innenlandsk etterspørsel framover. Det er også grunn til å tro at eksporten etter hvert vil stige. Forslaget til statsbudsjettet for 2014, som ble lagt fram 18. september, er i tillegg anslått å gi et positivt bidrag til etterspørselen etter varer og tjenester som tilsvarer ¼ pst. av BNP. Samlet sett anslås veksten i svensk økonomi å ta seg klart opp til neste år. Arbeidsledigheten er anslått å ligge rundt 8 pst., og inflasjonen ventes å holde seg lav.

Også i *Danmark* har lav etterspørsel i eksportmarkedene bidratt til å trekke veksten ned. I tillegg har landet lenge slitt med svak innenlandsk etterspørsel, bl.a. som følge av tilbakeslag i boligmarkedet og husholdningenes høye gjeld. I 2. kvartal i år var det imidlertid igjen vekst i BNP, drevet av økt eksport. Som i mange andre land har stemningsindikatorer bedret seg markert den siste tiden, og boligprisene er igjen på vei opp etter sammenhengende fall siden 2006. Arbeidsledigheten gikk litt ned i første halvår i år, til 6¾ pst. Sammen med utsikter til fortsatt lave renter og vekst i reallønnen, ventes disse forholdene å bidra

til høyere privat forbruk framover. I budsjettforslaget for 2014 anslår Økonomi- og innenriksministeriet at finanspolitikken og andre økonomiske tiltak som er iverksatt siden 2012, vil trekke BNP opp med rundt ½ pst. i både 2013 og 2014. Etter en lang periode med lav kapasitetsutnyttning er inflasjonen lav.

Japansk økonomi har vært preget av svak vekst og lav eller negativ prisstigning i to tiår. Etter regjeringsskiftet i desember i fjor valgte myndighetene å legge om den økonomiske politikken for å snu denne utviklingen. Inflasjonsmålet er justert opp, og sentralbanken har varslet omfattende kjøp av statsobligasjoner for de neste to årene. Hensikten er å holde langsiktige renter nede, å stimulere etterspørselen etter varer og tjenester og å få inflasjonen opp. Regjeringen har lansert ekspansive tiltak i finanspolitikken og planlegger også strukturpolitiske tiltak. De ekspansive tiltakene har bidratt til sterk vekst i BNP i første halvår i år. En svekkelse av valutaen har slått positivt ut for eksporten, og også privat konsum har trukket veksten opp. I tillegg har prisveksten tatt seg opp. BNP i Japan anslås å øke med om lag 2 pst. i år, mens det til neste år ventes noe svakere vekst.

På mellomlang sikt utgjør statsfinansene en betydelig risiko for Japans økonomi. Budsjettunderskuddet økte fra om lag 4 pst. av BNP i 2008 til om lag 10 pst. i både 2011 og 2012. Den ekspansive finanspolitikken vil bidra til at underskuddet blir liggende på dette høye nivået også i innværende år. Offentlig forvaltnings bruttogjeld utgjorde i 2012 nærmere 240 pst. av BNP, langt over nivåene i andre OECD-land. Offentlige fond og private investorer i Japan eier imidlertid en stor del av denne gjelden, samtidig som landet er i netto fordringsposisjon overfor utlandet. Dette har medvirket til at landet likevel har lave renter på statsgjelden. For å styrke statsfinansene har myndighetene valgt å trappe omsetningsavgiften gradvis opp over de neste to årene. På lengre sikt må imidlertid myndighetene gjøre betydelig mer for å få statsgjelden ned på et bærekraftig nivå. IMF har anslått et behov for å stramme inn i statsbudsjettet tilsvarende rundt 10 pst. av BNP.

2.1.3 Nærmere om utviklingen i kinesisk økonomi

Kina har etter hvert fått stor betydning for utviklingen både i internasjonal og norsk økonomi. Etter flere tiår med svært sterk vekst har det de siste par årene vært tegn til noe svakere utvikling i Kinas økonomi og større usikkerhet om utviklingen framover. Veksten i fjor var den laveste på 13

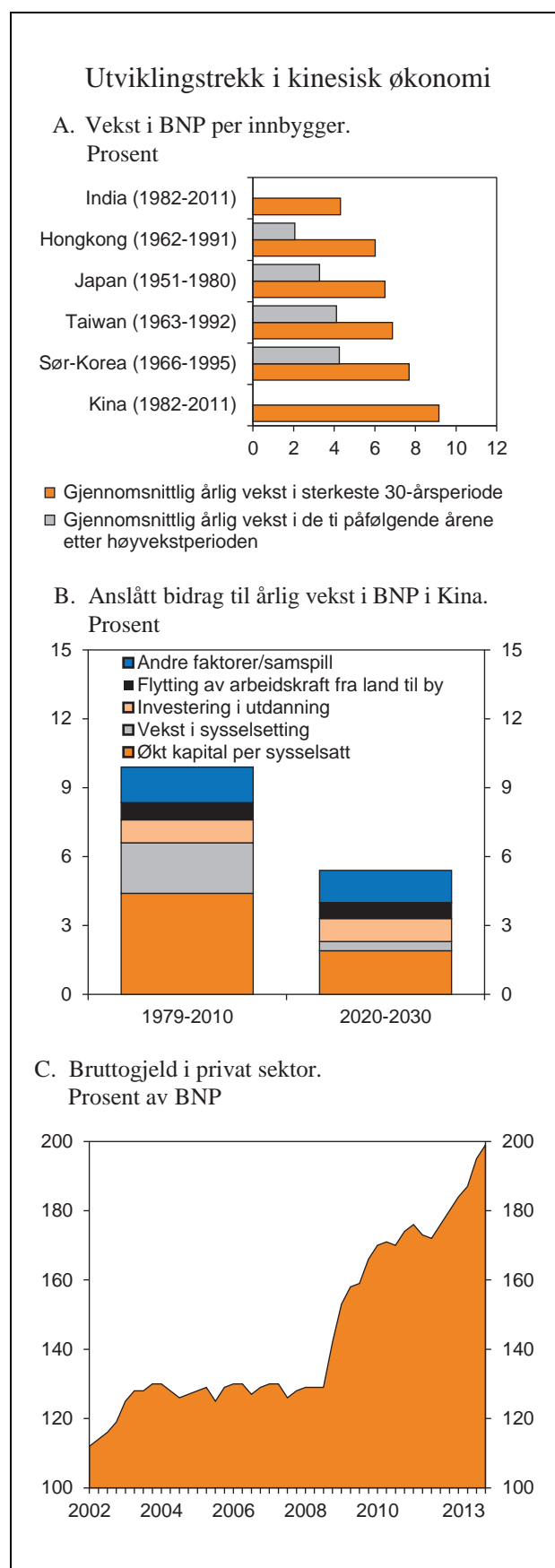
år, og den avtok ytterligere noe i første halvår i år. Avmattingen skyldes svakere vekst i etterspørselen etter kinesiske eksportvarer og noe dempet vekst i innenlandske investeringer og konsum. For 2013 sett under ett anslås BNP å vokse med om lag 7½ pst. Dette er på linje med myndighetenes offisielle mål, men litt svakere enn resultatet i fjor. Det legges til grunn at denne veksttaket fortsetter i 2014.

Sammen med satsing på eksport har høye investeringer, vekst i sysselsettingen og en betydelig overflytting av arbeidskraft fra jordbruk til industri og tjenesteyting med høyere produktivitet vært bærebjelkene i den kinesiske vekstmodellen. Over tid vil potensialet for denne typen vekst avta, noe bl.a. erfaring fra andre asiatiske land tilsier, jf. figur 2.4. Kinesiske myndigheter legger nå opp til å vri etterspørselen i retning av innenlandsk konsum. Samtidig står Kina overfor utfordringer med inntektsulikhet, miljøproblemer, en aldrende befolkning og høy gjeld i deler av både privat og offentlig sektor. Den største risikoen på kort sikt er trolig den sterke kredittveksten og de ubalanser og feilallokeringer den kan ha ført til.

Offentlig forvaltning har hatt underskudd i sine budsjetter hvert år siden 2008. I 2012 tilsvarte underskuddet om lag 2 pst. av BNP og statsgjelden om lag 26 pst. av BNP. Medregnet låneopptak utenfor budsjetter og lokale myndigheters gjeldsopptak med pant i eiendom anslår IMF budsjettunderskuddet til 9 pst. av BNP i 2012 og offentlig forvaltnings samlede gjeld til 45 pst. av BNP. Det er stor usikkerhet om tallene, og enkelte analytikere anslår at statsgjelden nå i realiteten tilsvarer nærmere 70 pst. av BNP. Privat sektors bruttogjeld har vokst enda sterkere og anslås å tilsvare om lag 200 pst. av BNP, opp 60 prosentenheter i løpet av de siste fire årene. Statseide selskaper har en vesentlig del av denne gjelden.

I Kina er det vanskelig å skille mellom privat og offentlig gjeld. Kredittmarkedet er dominert av fire store banker som alle er statseide. Staten eier også mange av de største foretakene, og mange markedsdeltakere regner trolig med at disse selskapene implisitt har statsgaranti. Lån til statseide selskaper gis gjennomgående med lavere rente enn den som tilbys sammenliknbare private selskaper, og banker setter trolig ofte risikovurderinger til side.

Investeringsnivået i Kina er svært høyt. Bruttoinvesteringene svarer til nærmere halvparten av BNP. Utenom landbruket og boligsektoren har avkastningen på investeringer i Kina vært meget høy de siste tiårene. Framover ventes avkastnin-



Figur 2.4 Utviklingstrekk i kinesisk økonomi

Kilder: OECD, IMF og Finansdepartementet.

gen gradvis å komme ned mot det som er vanlig i andre land.

Veksten i sysselsettingen er i ferd med å avta etter flere tiår med sterk økning. I 2012 var det for første gang en liten nedgang i tallet på personer i arbeidsdyktig alder. Ettbarnspolitikken bidrar til at befolkningen aldres. Den demografiske utviklingen tilsier at sysselsettingen vil vokse betydelig svakere framover enn i de foregående tiår.

I deler av økonomien er det nå tegn til overinvestering eller feilallokeringer. Spesielt bekymringsfullt er det at lokale myndigheter i økende grad er blitt avhengige av å selge landområder til private eiendomsutbyggere for å dekke kostnader til bl.a. infrastrukturprosjekter. Ifølge OECD har det kinesiske finanstillsynet anslått at statseide infrastrukturekselskaper framover vil ha en inntekt som bare gir grunnlag for å betjene om lag tre firedeler av deres gjeld.

Også utviklingen i eiendomsmarkedet kan gi grunn til bekymring. Eiendomsinvesteringer har økt fra om lag 5 pst. av BNP i 2000 til 12,5 pst. av BNP i 2012. Dette kan medføre overkapasitet av boliger og fall i boligprisene. Ifølge offisiell statistikk steg den gjennomsnittlige kvadratmeterprisen på bolig i Kina med 160 pst. fra 2003 til 2012. I samme periode var imidlertid også inntektsveksten høy, og de siste fem årene har husholdningenes disponible inntekt økt raskere enn boligprisene. Fortsatt sterk urbanisering ventes å bidra til sterk etterspørsel etter boliger også framover. I internasjonal sammenheng er boligprisene i byene i Kina likevel meget høye sammenliknet med gjennomsnittlig husholdningsinntekt. Flere forhold, både på tilbuds- og etterspørselssiden, gjør eiendomsmarkedet spesielt sårbart for konjunktursvingninger.

Størstedelen av veksten i kreditt i Kina formidles nå i et gråmarked utenfor den tradisjonelle banksektoren og opererer uten omfattende offentlig tilsyn. I den tradisjonelle banksektoren har myndighetene fastsatt et tak på innskuddsrentene. Dette har økt etterspørselen etter alternative investeringsprodukter. Disse produktene lokker ofte med en garantert avkastning som er langt høyere enn innskuddsrenten, og som det i mange tilfeller ikke er realistisk å oppnå. For investorene kan det være vanskelig å få informasjon om hvilke underliggende aktiva det investeres i, men det at produktene markedsføres gjennom tradisjonelle banker kan bidra til at de fremstår som relativt trygge. Nærmere undersøkelse viser at det kan være betydelig risiko for tap, og noen av produktene kan se ut til å ha kjennetegn som er typiske for pyramidespill.

Kinesiske myndigheter synes å ha blitt gradvis mer bekymret for den høye kredittveksten. I mars i år strammet tilsynsmyndigheten inn regelverket for alternative investeringsprodukter. I mai unnlot den kinesiske sentralbanken å intervensere i pengemarkedet i en situasjon der bankene tilsynelatende manglet likviditet. Resultatet var at penge-markedsrenten økte opp mot historisk høye nivåer. Samtidig uttalte sentralbanken at banker burde være nøye med å verne om sine balanser. Selv om sentralbanken senere valgte å tilføre likviditet har hendelsen blitt tolket som et forsøk fra myndighetene på å bremse kredittveksten. En slik politikk vil også være i tråd med myndighetenes uttalte mål om at den samlede etterspørselen skal forskyves fra investeringer og mot konsum. For å få klarhet i statens reelle gjeldseksposering har sentralmyndighetene også varslet en gjennomgang av de forskjellige myndighetsnivåenes gjeld, helt ned på landsbynivå.

På slutten av 1990-tallet unngikk kinesiske myndigheter en større bankkrise ved å garantere for om lag en femdel av utlånene i de fire største bankene. Tapene på misligholdte lån ble dermed tatt av staten. Som på 1990-tallet sitter kinesiske banker trolig nå med mange utlån som verken kan betjenes eller tilbakebetales av lånetaker. Til tross for at bankenes balanser er langt større i dag enn på 1990-tallet, har kinesiske myndigheter trolig økonomisk styrke til å håndtere en mulig bankkrise. Etter en årrekke med overskudd på driftsbalansen har den kinesiske sentralbanken bygget opp valutareserver på om lag 3 500 mrd. amerikanske dollar, tilsvarende over 40 pst. av landets BNP. I tillegg har Kina et statlig investeringsfond med investeringer i utlandet til en verdi av om lag 500 mrd. dollar. Om nødvendig har staten midler til å løfte dårlige lån ut fra statlig eide banker, slik den gjorde på slutten av 1990-tallet. Dette begrenser risikoen for at fallende bolig- og eiendomspriser skal føre til en bankkrise med store negative konsekvenser for økonomien. Ubalansene er imidlertid i ferd med å bli svært store. Dersom en opprydning i banksektoren skulle bli nødvendig, kan selv en vellykket redningsaksjon føre til betydelige omstillingskostnader og en periode med redusert økonomisk vekst i Kina.

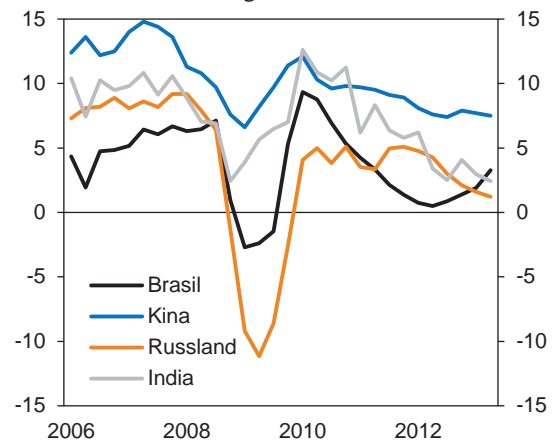
2.1.4 Nærmere om utviklingen i enkelte andre land utenfor OECD-området

I framvoksende økonomier i Asia var veksten i BNP i overkant av 6½ pst. i fjor, det laveste nivået på over ti år. Utviklingen skyldes svak utvikling i

Hovedtrekk i framvoksende økonomier

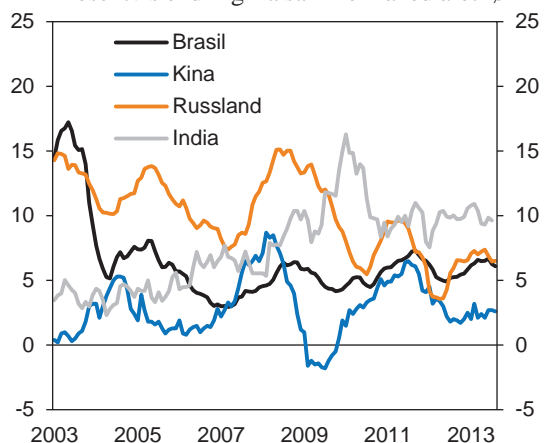
A. BNP.

Prosentvis endring fra samme kvartal året før



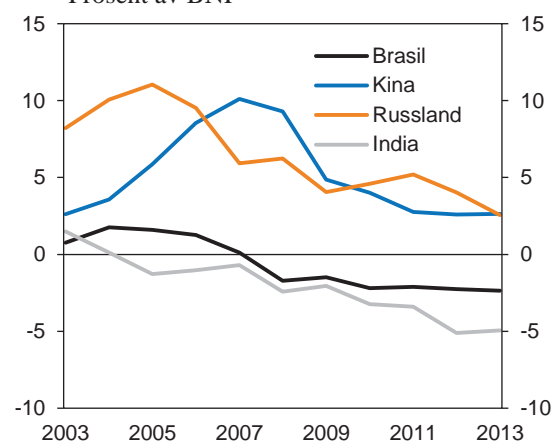
B. Konsumpriser.

Prosentvis endring fra samme måned året før



C. Driftsbalansen overfor utlandet.

Prosent av BNP



Figur 2.5 Hovedtrekk i framvoksende økonomier

Kilde: Macrobond

eksporten, strukturelle forhold og innstramminger i den økonomiske politikken. I første halvår i år har veksten avtatt ytterligere i flere land i regionen. Forventninger om strammere pengepolitikk i USA og lavere vekst i regionen bidro til stor kapitalutgang og fallende valutakurser i mange framvoksende økonomier i sommer. Land med underskudd på driftsbalansen var mest utsatt, mens Kina med sine store finansielle reserver ikke ble særlig påvirket, jf. nærmere omtale av kinesisk økonomi i avsnitt 2.1.3. For framvoksende økonomier i Asia sett under ett anslås BNP-veksten å holde seg rundt 6½ pst. også i 2013 og 2014.

BNP i *India* økte med litt under 4 pst. i 2012, betydelig lavere enn i 2011 og om lag halvparten av gjennomsnittet for de foregående ti årene. Nedgangen skyldtes lav vekst i investeringer og eksport, tørke som reduserte avlingene i jordbruket, og flaskehals i infrastruktur og i produksjonen av varer og tjenester. Den svake økonomiske utviklingen fortsatte inn i første halvår i år. Samtidig gir store underskudd på offentlig forvaltnings budsjetter og høy inflasjon lite rom for ekspansiv økonomisk politikk. For å begrense kapitalutgangen og dempe svekkelsen av valutaen innførte sentralbanken i sommer strengere regler for hvor mye kapital indiske privatpersoner og bedrifter har lov til å ta ut av landet. Tiltaket fikk ikke den ønskede virkningen i valutamarkedene. I september fulgte sentralbanken opp med å heve signalrenten. I kjølvannet av markedsuroen har regjeringen signalisert at den økonomiske politikken framover skal legge vekt på reformer og reduksjon av budsjettunderskuddet. På denne bakgrunn antas BNP å vokse langsommere i år enn i fjor. Veksten ventes å ta seg noe opp igjen i 2014.

Med en vekst i BNP på knapt 3½ pst. i fjor hadde *rossisk økonomi* sitt svakeste år siden 2009. Veksten var godt under gjennomsnittet for de foregående ti årene. Svak utvikling i investeringer og eksport bidro til videre nedgang i veksten i første halvår i år. Samtidig er både inflasjonen og kapasitetsutnyttningen høy, mens arbeidsledigheten er på det laveste nivået på 20 år. Dette tilsier at virksomhetene må øke produksjonsveksten for å få økt vekst. Som følge av høye petroleumsinntekter hadde Russland et overskudd på statsbudsjettet i 2012. Uten disse inntektene hadde imidlertid underskuddet vært rundt 10 pst. av BNP, noe som illustrerer at både statsfinansene og økonomien er sårbare for lavere olje- og gasspriser. Det ventes underskudd på statsbudsjettet i 2013. Både for inneværende og neste år ventes en noe lavere vekst i BNP enn i fjor.

I *Latin-Amerika* var veksten i BNP 3 pst. i 2012. Den svake utviklingen i Brasil bidro til at veksten i regionen falt til det laveste nivået siden 2009. Flaskehals i infrastruktur og i produksjonen av varer og tjenester dempet veksten i flere land. I tillegg bidro fall i råvarepriser og svak utvikling i de tradisjonelle industrilandene negativt. Utviklingen har variert mellom landene så langt i år. I Brasil tok veksten seg opp i 2. kvartal, mens den falt i Mexico. Også i Latin-Amerika har enkelte land opplevd kapitalflukt og fall i valutakurser i løpet av sommeren. For regionen sett under ett ventes en BNP-vekst i 2013 på linje med veksten i fjor.

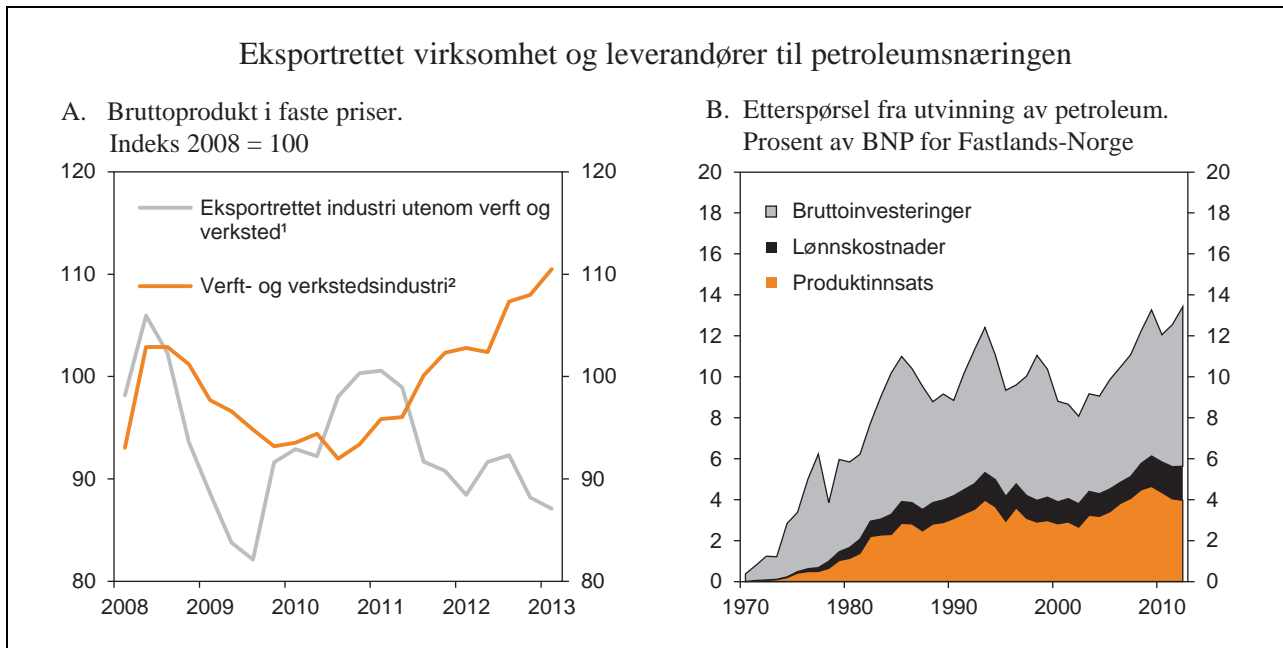
BNP i *Midtøsten og Nord-Afrika* steg med 4½ pst. i 2012. Veksten skyldes i hovedsak at Libya gjenopptok oljeproduksjonen etter borgerkrigen og dermed doblet sitt BNP sammenliknet med 2011. Mer ekspansiv finanspolitikk bidro til å holde veksten oppe i Egypt. Sosiale og politiske konflikter i flere land bidrar til å dempe veksten. Den svake utviklingen i Europa bidrar også negativt. Regionen er sårbar for fall i råvareprisene, og særlig oljeprisen. For Midtøsten og Nord-Afrika samlet ventes noe svakere vekst i 2013 enn i 2012.

I *Afrika sør for Sahara* var veksten i BNP nærmere 5 pst. i 2012. Den sterke veksten skyldtes i hovedsak økte investeringer og ekspansiv finanspolitikk. Det er likevel store forskjeller mellom landene. I enkelte land har konflikter og politisk ustabilitet virket negativt inn på veksten. Flere land er også sårbare for videre fall i råvareprisene. Fortsatt sterk vekst i innenlandsk etterspørsel ventes å bidra til at BNP i regionen sett under ett vil vokse om lag like sterkt i år som i fjor.

2.2 Norsk økonomi

Etter tilbakeslaget i 2009 tok aktiviteten i Norges fastlandsøkonomi seg raskt opp igjen. Også sysselsettingen er nå vesentlig høyere enn før finanskrisen, og arbeidsledigheten er lav. I fjor økte BNP for Fastlands-Norge med 3,4 pst., klart over resultatet for de fire foregående årene. Veksten avtok imidlertid mot slutten av fjoråret og i første halvår i år. Undersøkelser av bedriftenes forventninger, som Norges Banks regionale nettverk, peker i retning av moderat vekst også den nærmeste tiden framover. Det er særlig utviklingen i innenlandsk etterspørsel som har dempet veksten de tre siste kvartalene, men også utviklingen i den tradisjonelle vareeksporten har vært svak.

Aktiviteten i flere eksportrettede næringer ligger klart lavere nå enn før finanskrisen høsten 2008. Samtidig har høye priser på olje og gass bidratt til



Figur 2.6 Eksportrettet virksomhet og leverandører til petroleumsnæringen

¹ Produksjon av metaller, papir og papirvarer samt oljeraffinerer, kjemisk og farmasøytisk industri.

² Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, verftsindustri og annen transportmiddelindustri samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

oppgang i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten og i verdiskapingen i næringer som leverer til denne virksomheten, som verft- og verkstedindustrien, jf. figur 2.6A og 2.6B. Dette utviklingstrekket ventes å gjøre seg gjeldende også neste år. Ifølge Norges Banks regionale nettverk hadde om lag 40 pst. av bedriftene i nettverket petroleumsrelatert omsetning i 2012. Et flertall av disse bedriftene oppga samtidig at leveranser til petroleumsvirksomheten utgjorde under 25 pst. av omsetningen. Tallene illustrerer at etterspørselen fra petroleumsvirksomheten har vært viktig for veksten i norsk økonomi de siste årene, men også at betydningen ikke er like stor for alle næringer.

Veksten i aktiviteten i norsk økonomi anslås å fortsette i tiden framover. På årsbasis ventes veksttakten å avta noe fra 2012 til 2013, for deretter å ta seg litt opp igjen i 2014. Lave renter og vekst i husholdningenes inntekter tilsier fortsatt oppgang i privat forbruk. Avdempet vekst i sysselsettingen og husholdningenes høye gjeld kan likevel trekke forbruksveksten noe ned sammenliknet med i fjor. Også veksten i boliginvesteringene ventes å avta noe i tiden framover. Samtidig ventes veksten i fastlandsbedriftenes investeringer å avta litt fra i fjor til i år, for så å stige litt igjen til neste år. Utsikter til litt høyere vekst hos våre handelspartnere trekker i retning av at også eksporten av tradisjonelle varer kan ta seg noe opp neste

år. Rapporteringer fra oljeselskapene tilsier fortsatt høy vekst i petroleumsinvesteringene. Petroleumsproduksjonen ventes imidlertid å falle noe i 2013 for deretter å ta seg opp igjen i 2014. Veksten i BNP for Fastlands-Norge ventes dermed å være høyere enn veksten i samlet BNP i inneværende år, men på samme nivå til neste år.

Samlet sett anslås *veksten i BNP for Fastlands-Norge* til 2,2 pst. i år og 2,7 pst. neste år, jf. tabell 2.2. Til sammenlikning har BNP for Fastlands-Norge i gjennomsnitt vokst med 2,6 pst. per år over de siste 40 årene. Anslagene innebærer en nedjustering sammenliknet med tallene i Revidert nasjonalbudsjett 2013.

Avdempingen av den økonomiske veksten gjenspeiles i *arbeidsmarkedet*, der oppgangen i sysselsettingen siden i fjor sommer har vært noe mer moderat enn gjennom 2011 og første halvdel av 2012. Det ligger an til en vekst i sysselsettingen på om lag 1 pst. både i år og neste år, dvs. litt i underkant av gjennomsnittet for de siste 40 årene. Målt ved Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) økte arbeidsledigheten moderat mot slutten av fjoråret mens det hittil i år har vært mindre variasjoner. Framover anslås ledigheten å holde seg noenlunde stabil rundt 3½ pst. Ledigheten er lav både historisk sett og i et internasjonalt perspektiv. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.3.

Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd kroner ¹			
	2012	2012	2013	2014
Privat konsum	1 175,0	3,0	2,3	2,7
Offentlig konsum	619,5	1,8	2,6	2,2
Bruttoinvesteringer i fast kapital	598,0	8,0	5,1	5,1
Herav: Oljeutvinning og rørtransport	171,8	14,5	9,0	7,5
Bedrifter i Fastlands-Norge	180,9	3,2	1,6	5,5
Boliger	139,8	7,4	5,0	3,0
Offentlig forvaltning	89,2	-0,6	5,9	3,6
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ²	2 204,4	2,8	2,6	2,8
Ekspert	1 183,0	1,8	-1,6	3,2
Herav: Råolje og naturgass	604,4	0,9	-5,5	4,2
Tradisjonelle varer	310,3	2,6	0,1	2,6
Tjenester utenom olje og utenriks sjøfart	143,5	1,3	3,0	2,1
Import	798,8	2,4	3,3	4,3
Herav: Tradisjonelle varer	486,0	2,7	3,2	3,5
Bruttonasjonalprodukt	2 906,8	3,1	0,9	2,7
Herav: Fastlands-Norge	2 200,3	3,4	2,2	2,7
Fastlands-Norge ekskl. el-forsyning	2 148,9	3,1	2,5	2,7
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting, personer		2,2	1,1	1,0
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		3,2	3,4	3,5
Årslønnsvekst		4,0	3½	3½
Konsumprisindeksen (KPI)		0,8	1,9	1,6
KPI-JAE		1,2	1,5	1,8
Råoljepris, kroner pr. fat ³		649	623	600
Driftsbalansen (pst. av BNP)		14,2	11,1	10,5
Bruttonasjonalinntekt, mrd. kroner		2964	3028	3166
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ⁴		2,2	1,8	1,9
Konkurranssekursindeksen, årlig vekst i pst. ⁵		-1,6	2,1	3,1
Husholdningenes sparing, pst. av disponibel inntekt		8,5	8,4	8,6

¹ Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.

² Utenom lagerendring.

³ Løpende priser.

⁴ Beregningsmessig forutsetning basert på terminpriser i september.

⁵ Postivt tall angir svakere krone.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Som på internasjonale børser har *aksjekursene på Oslo Børs* tatt seg opp det siste året, trolig som følge av forventninger om sterkere internasjonal vekst. Hovedindeksen på Oslo Børs var i begynnelsen av oktober nesten 15 pst. høyere enn ved starten av året. Det har vært store svingninger i *olje-*

prisen det siste året. I begynnelsen av oktober var oljeprisen om lag 110 USD per fat (650 kroner), og dermed om lag på nivå med både gjennomsnittet hittil i år og for i fjor.

I Norges Banks rentebane i den pengepolitiske rapporten fra september anslås *styringsrenten*

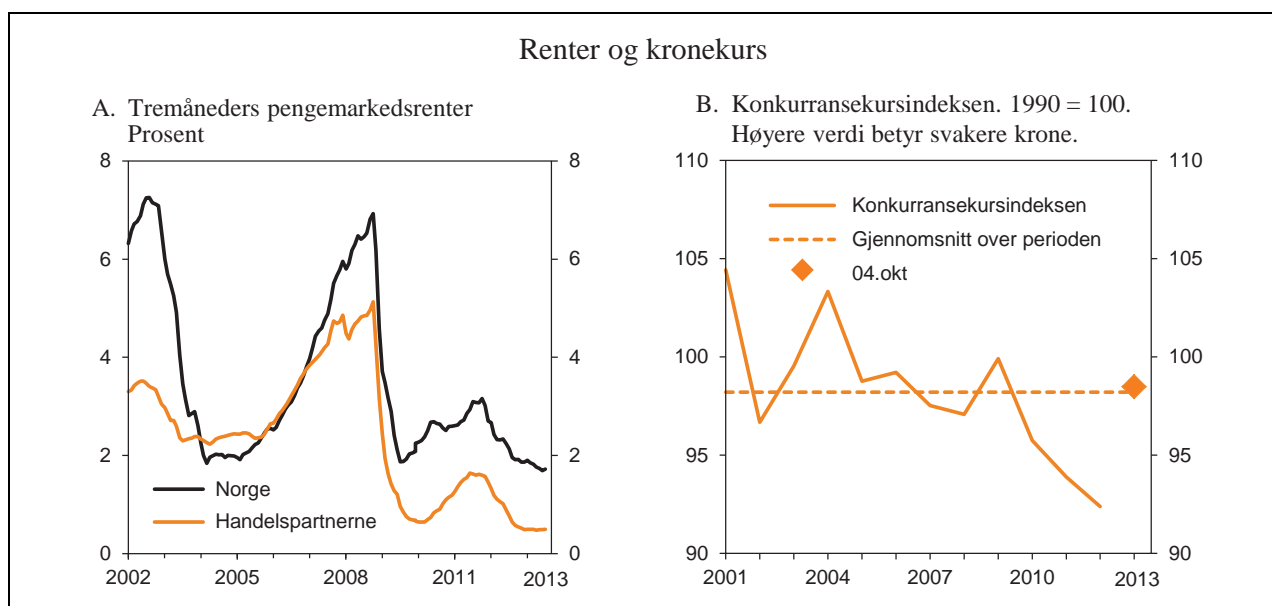
Boks 2.2 Rente- og valutakursframskrivinger

I denne meldingen er det teknisk lagt til grunn at rentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene, beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene i midten av september. Framskrivningene innebærer en tremåneders pengemarkedsrente på i gjennomsnitt 1¾ pst. i år og i underkant av 2 pst. neste år. Anslagene er noe oppjustert siden Revidert nasjonalbudsjett 2013.

Tremåneders pengemarkedsrente i Norge er nå om lag 1,2–1,3 prosentenheter høyere enn

gjennomsnittet av de tilsvarende rentene hos våre viktigste handelspartnere. Terminrentene tilsier at differansen vil holde seg rundt dette nivået de nærmeste årene.

Videre er det teknisk lagt til grunn at utviklingen i kronkursen vil følge terminvalutakursene. I framskrivningene svekker kronen seg, målt ved konkurransekursindeksen (KKI), med om lag 2 pst. i 2013 og 3 pst. i 2014.



Figur 2.7 Renter og kronkurs

Kilder: Thomson Reuters og Norges Bank.

å holde seg på 1,5 pst. fram mot sommeren 2014, for deretter å bli satt gradvis opp til rundt 2¾ pst. mot slutten av 2016. Selv om styringsrenten har ligget på 1,5 pst. siden mars i fjor, har tremåneders pengemarkedsrente på lån i norske kroner (NIBOR) gjennomgående falt siden i fjor sommer, og de siste månedene stabilisert seg rundt 1,7 pst. Nedgangen i NIBOR skyldes i hovedsak lavere risikopåslag i pengemarkedene, og den har bidratt til lavere innlånskostnader for bankene. Bankenes utlånsrenter til husholdninger og foretak er imidlertid ikke redusert tilsvarende. De økte rentemarginene har bidratt til større inntjening i bankene, jf. boks 2.3. Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.4 og finansiell stabilitet i avsnitt 3.5.

Den norske kronen har gjennomgående svekket seg siden februar i år, da den var på et histo-

risk sterkt nivå. Målt ved konkurransekursindeksen (KKI) var kronen i begynnelsen av oktober rundt 9 pst. svakere enn ved årsskiftet, 6½ pst. svakere enn gjennomsnittet i fjor, og litt svakere enn gjennomsnittet for den perioden inflasjonsmålet har vært virksomt, jf. figur 2.7B. Utsikter til en mindre ekspansiv pengepolitikk og høyere renter i USA kan ha bidratt til økt etterspørsel etter dollar de siste månedene, på bekostning av mindre sentrale valutaer, herunder norske kroner, jf. omtale i avsnitt 2.1. Også flere framvoksende økonomier har fått svekket sine valutaer den siste tiden. Kronen er på årsbasis anslått å svekke seg noe både i år og neste år, jf. boks 2.2.

Etter svak utvikling under finanskrisen har det private forbruket de siste tre årene vokst om lag på linje med gjennomsnittet for de siste 40 årene,

Boks 2.3 Virkning på økonomien av økte kapitalkrav i banker og forsikringselskaper

Nye kapitalkrav for banker betyr at kapitaldekningen må økes gradvis fram til sommeren 2016. Reglene innebærer en kapitaldekning på 9 pst. fra 1. juli 2013, som øker til 10 pst. fra 1. juli 2014. For såkalte systemviktige banker vil kravet øke til henholdsvis 11 pst. fra 1. juli 2015 og 12 pst. fra 1. juli 2016. Et rammeverk for en mot-syklisk kapitalbuffer er også etablert. Avhengig av situasjonen i økonomien kan dette innebære ytterligere økning i kapitalkravene med virkning tidligst fra rundt årsskiftet 2014/2015. Mer solide banker gir en samfunnsmessig gevinst. Bankenes buffere øker, og de får større evne til å stå i mot i nedgangstider.

Bankene kan hente inn kapital ved å utstede nye aksjer og andre egenkapitalinstrumenter, eller ved å sette av overskudd fra driften. Kapitaldekningen kan også økes ved å holde igjen på veksten i utlån for å redusere veksten i grunnlaget kapitalen skal regnes mot. Fra utgangen av 2011 til utgangen av 2012 økte bankene i gjennomsnitt den risikoveide kjernekapitaldekningen fra om lag 10 pst. til over 11 pst., eller med rundt 20 mrd. kroner. Høyere marginer mellom bankenes utlansrenter og innlånskostnader har bidratt til økt inntjening i bankene i denne perioden, jf. figur 2.8B. Marginene har økt videre i 2013 og bidratt til ytterligere økt inntjening. Gjenstående behov for kapitaloppbygging kan tentativt anslås til i størrelsesorden 20–30 mrd. kroner per år fram til 2016. Med de tilpasninger som allerede er gjort, står bankene trolig godt rustet til å oppfylle kravene slik de er vedtatt for 2016, uten store endringer i marginer og utlanspraksis. Størrelsen på bankenes overskudd for første halvår i år understøtter dette.

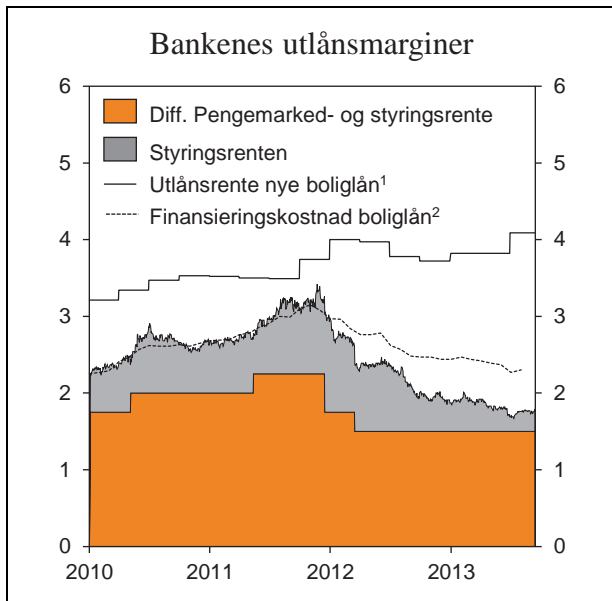
Finanstilsynet har innført nytt minstekrav til dødelighetsgrunnlag for kollektive pensjonsforsikringer i livsforsikringselskaper og pensjonskasser med virkning fra 2014. Det nye minstekravet skal sikre at livsforsikringselskapene og pensjonskassene setter av nok kapital til å møte økningen i levealderen i befolkningen. Det nye dødelighetsgrunnlaget innebærer at kundene må betale kostnadene ved økende levealder i form av økte premier. Det nye dødelighetsgrunnlaget viser imidlertid at selskapene også har satt av for små reserver for ytelser det allerede er betalt premier for. Selskapene har i fem

år fram i tid anledning til å benytte et eventuelt overskudd ved forvaltningen av kundemidlene til å finansiere opp til 80 pst. av denne økningen i avsetningene. Dette overskuddet ville ellers kommet kundene til gode. Selskapene må selv dekke minst 20 pst. av avsetningen med egne midler. Behovet for økte reserver i livsforsikringselskaper og pensjonskasser for å dekke eksisterende forpliktelser kan anslås til om lag 47 mrd. kroner, eller med i underkant av 10 mrd. kroner per år i fem år fra 2014.

Samlet innebærer dette at banker og forsikringselskaper i noen år framover kan ha behov for å øke kapitalen med til sammen i størrelsesorden 30–40 mrd. kroner per år eller med 1–2 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Høyere rentemarginer og økte forsikringspremier vil i tilfelle redusere husholdningers og bedrifters disponible midler. Dette er midler som ellers delvis ville gått til forbruk og investeringer, men som også i noen grad ville blitt spart. Når banker utsteder aksjer eller andre egenkapitalinstrumenter, trekker de på sparing i andre deler av økonomien vår eller i utlandet. Norges Bank har uttalt at de tar hensyn til utviklingen i utlansmarginene når de setter styringsrenten. Det vil begrense virkningen på renten til låntaker av økte rentemarginer i bankene og dermed virkningen på produksjon og sysselsetting.

Det kan dempe veksten i gjeld i husholdninger og foretak når bankene må stille mer egenkapital bak sine utlån. Selve oppbyggingen av egenkapital og avsetninger i finansnæringen kan også ha en viss virkning på samlet etterspørsel etter varer og tjenester, men størstedelen av en slik virkning har vi trolig bak oss, i lys av at bankene har økt sine utlansmarginer og inntjening. På lang sikt er det viktig for en stabil økonomisk utvikling med trygge banker og forsikringselskaper. Sett i lys av at aktiviteten i norsk økonomi er høy, at bolig- og eiendomspriene har steget i flere år, og at gjelden er på et høyt nivå, er tidspunktet for å styrke kapitalen i bankene riktig også i et kortsiktig perspektiv.

Nye kapitalkrav og motsyklisk kapitalbuffer er omtalt i avsnittene 3.5 og 3.6 i denne meldingen.



Figur 2.8 Bankenes utlåsmarginer

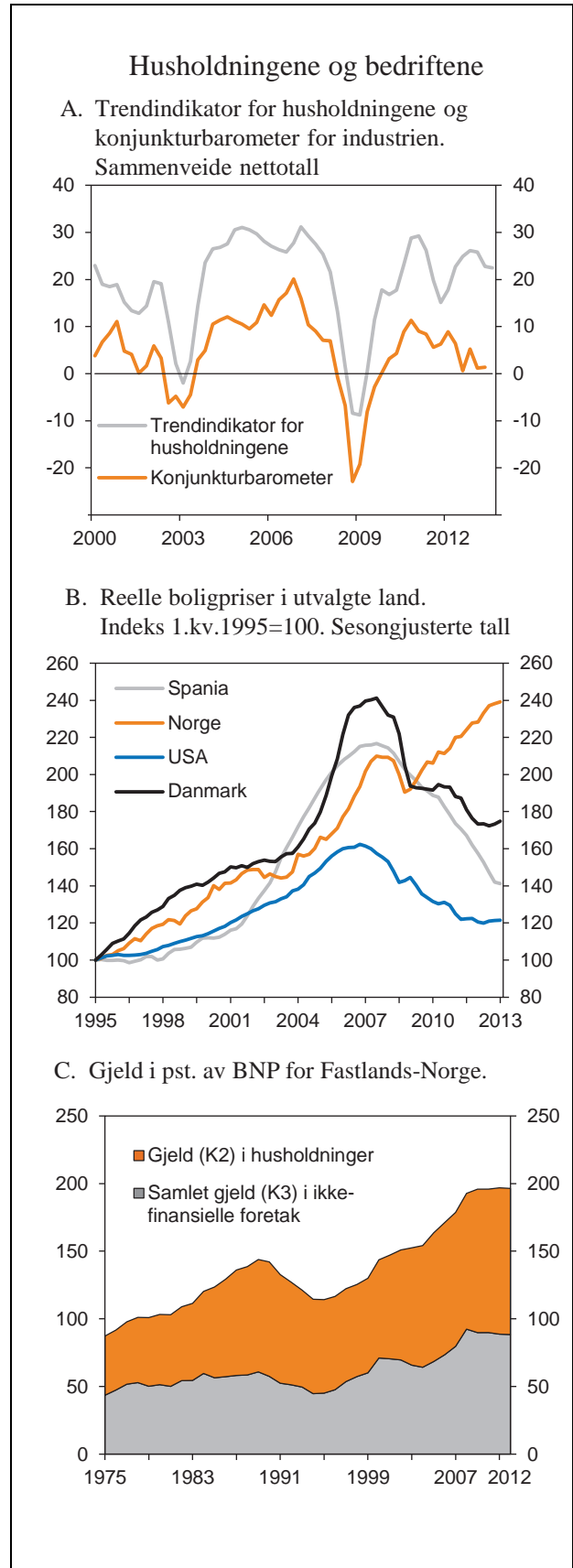
- 1 Utlånsrenten på rammelån med pant i bolig gitt av alle banker og kredittforetak i Norge.
- 2 Estimert av Norges Bank ut fra vektet rente på beholdning av OMF-lån og vektet innskuddsrente.

Kilde: Norges Bank.

på 3 pst. Samtidig har høy inntektsvekst gitt grunnlag for oppgang i sparingen. Målt som andel av disponibel inntekt var husholdningenes sparing i fjor mer enn dobbelt så høy som sitt historiske gjennomsnitt. Sparingen har økt ytterligere i inneværende år. Mye av sparingen har sitt motstykke i investeringer i bolig, men også den finansielle sparingen har økt etter de lave nivåene før den internasjonale finanskrisen.

Utviklingen i første halvår trekker i retning av litt lavere vekst i det private forbruket i år enn i fjor. TNS Gallups trendindikator viser imidlertid at husholdningenes tro på framtiden er høy, jf. figur 2.9A. Sammen med utsikter til fortsatt lave renter og oppgang i lønnsinntektene trekker dette i retning av en vekst i husholdningenes forbruk i 2014 nær det normale.

I kjølvannet av den internasjonale finanskrisen falt *prisene på boliger* i mange land, jf. figur 2.9B. I Norge falt boligprisene moderat fra høsten 2007 til desember 2008, men har deretter steget markert. Siden starten av 2009 har boligprisene økt over 30 pst. mer enn konsumprisene. Også korrigeret for veksten i inntekt per innbygger har oppgangen i boligprisene vært sterk. Den siste tiden har det imidlertid vært klare tegn til at oppgangen har stoppet opp. For første gang på fem år var kvartalsveksten negativ i 3. kvartal i år. Den langvarige oppgangen i boligprisene har gått sammen med et markert høyere nivå på husholdningenes gjeld, jf. omtale i boks 2.4.



Figur 2.9 Husholdningene og bedriftene

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Federal Reserve Bank of Dallas og TNS-Gallup.

Boks 2.4 Husholdningenes gjeld og sparing

Siden 1993 har husholdningenes gjeld økt fra 130 pst. til over 200 pst. av disponibel inntekt, jf. figur 2.10 A. Nivået er høyt både historisk og sammenliknet med andre land. Gjelden fordeler seg ujevnt mellom husholdninger. I 2010 hadde om lag 11 pst. av husholdningene en bruttogjeld på mer enn fem ganger sin disponible inntekt. Oppgangen i gjelden har gått sammen med en markert økning i boligprisene. Lave utlånsrenter og lett tilgang til lån i bankene har bidratt til denne utviklingen, og kan ha gjort oss mindre oppmerksomme på følgene dersom konjunktorene snur. Det lave rentenivået betyr at det er en forholdsvis liten andel av husholdningenes inntekter som går til å betale renter, selv om gjelden er høy.

Husholdningenes sparing har økt markert de siste årene, jf. figur 2.10B. Sparingen består både av sparing i bankinnskudd og andre finansielle instrumenter, og i realkapital, først og fremst investeringer i bolig. Ser vi bort fra et par år med store uttak av aksjeutbytte før innføringen av utbytteskatt i 2006, er husholdningenes samlede sparing målt som andel av disponibel inntekt nå på et rekordhøyt nivå.

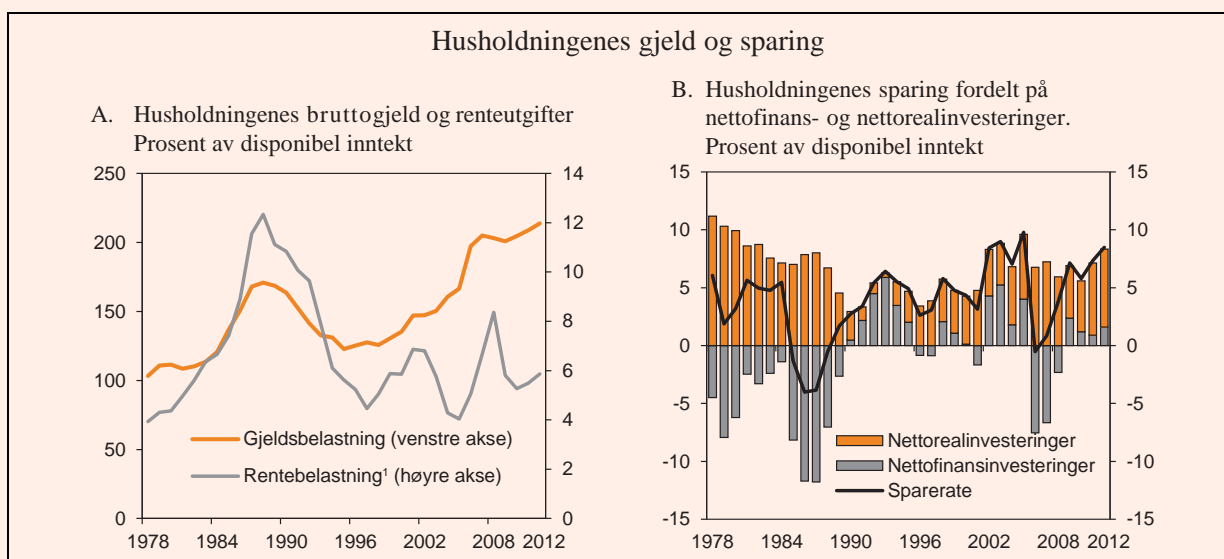
Både investeringene i bolig og husholdningenes finansielle sparing er høyere nå enn i årene i forkant av den internasjonale finanskrisen. Flere forhold kan ha bidratt til å trekke den finansielle sparingen noe opp. Den høye gjelden kan ha gitt flere husholdninger et behov for å bygge opp finansielle buffere, både for å kunne møte en høyere rentebelastning etter hvert som renta øker og fordi de er usikre på den økonomiske utviklingen framover. I tillegg kan husholdningene ha tilpasset seg enkelte tilfeller der bankene ifølge egen rapportering til Norges Bank har strammet til i sin kredittgivning. Tilstramningen i bankenes kredittpraksis

overfor husholdningene fra høsten 2011 til vinteren 2012 kan ha sammenheng med Finanstilsynets nye retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis til boligformål.

Økt finansiell sparing kan videre skyldes endret alderssammensetning. Siden begynnelsen av 1990-tallet har andelen personer i aldersgruppen 50–66 år, med relativt størst tilbøyelighet til å spare økt. Ifølge beregninger i Norges Bank kan denne utviklingen isolert sett ha bidratt til å trekke opp spareraten med 2 prosentenheter siden årtusenskiftet. Også endringer i det norske pensjonssystemet kan ha bidratt til en økning i sparingen fordi det nå er mulig å ta ut pensjon fra 62 år og samtidig fortsette i arbeid.

Samtidig er det usikkerhet om størrelsen på husholdningenes sparing. Nettofinansinvesteringene beregnes i nasjonalregnskapet som forskjellen mellom husholdningenes disponible inntekt og dere utgifter til forbruk og realinvesteringer. Det kan tenkes at husholdningenes kjøp i utlandet bl.a. gjennom internetthandel ikke fullt ut blir fanget opp i disse beregningene. Også størrelsen på overføringer av inntekter til utlandet fra en raskt voksende innvandrerbefolkning kan være undervurdert. Denne usikkerheten illustreres ved at sparingen i 2012 var om lag 30 mrd. kroner lavere målt fra finansmarkedsstatistikken enn i nasjonalregnskapet.

Med høy gjeld og store deler av sparingen bundet opp i bolig er det nå mange husholdninger som er sårbare for økte renter, fall i boligpriser og bortfall av inntekt. Ettersom de fleste husholdninger har flytende rente på lånene sine, vil selv små renteøkninger slå ut i lavere kjøpekraft.



Figur 2.10 Husholdningenes gjeld og sparing

¹ Renteutgifter i prosent av disponibel inntekt pluss renteutgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boligbyggingen er fortsatt høy, men siden midten av fjoråret har veksten falt noe tilbake. Bildet av en noe svakere utvikling underbygges av Statistisk sentralbyrås ordrestatistikk som viser at entreprenørenes tilgang på nye boligprosjekter ikke har økt det siste året, og at ordreservene bare har vokst svakt. I Norges Banks regionale nettverk for 3. kvartal meldte kontaktene innen bygg og anlegg om noe svakere vekst det neste halve året. Fortsatt høy arbeidsinnvandring bidrar imidlertid til å holde etterspørselen etter boliger oppe. Igangsettingen anslås i denne meldingen til 28 000 nye boliger i inneværende år, ned fra om lag 30 000 boliger i fjor. Neste år er igangsettingen anslått til 30 000 boliger. Boliginvesteringene, som også omfatter fritidseiendommer, garasjer og rehabilitering anslås å øke med 5 pst. i inneværende år og 3 pst. neste år.

Etterspørselen fra offentlig forvaltning ble økt betydelig i 2009 for å stabilisere den økonomiske utviklingen i kjølvannet av finanskrisen. Ettersom den økonomiske veksten har tatt seg opp, har *offentlig etterspørsel* økt noe langsommere igjen. Det finanspolitiske opplegget i denne meldingen innebærer en litt sterkere vekst i offentlig konsum og investeringer i år og neste år enn i perioden 2010–2012.

Etter betydelig fall under finanskrisen, tok *investeringene i fastlandsbedriftene* seg litt opp igjen i 2011 og 2012. Den moderate oppgangen fortsatte i første halvår i år, men i et noe lavere tempo enn i fjor. Investeringene i elektrisitetsforsyning trakk mest opp, mens utviklingen innen bygg og anlegg og industrien trakk i motsatt retning. I industrien var det særlig tradisjonelt utekonkurrerende næringer som papir- og papirvareindustri og metallindustri som trakk ned. Utviklingen i fastlandsbedriftenes investeringer har vært nokså svak siden finanskrisen, jf. nærmere omtale i boks 2.5. Det har et motstykke i en utflating i bedriftenes gjeld målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 2.9C. Utflatingen kommer etter kraftig vekst i forkant av finanskrisen, da både investeringer og aktivitet økte raskt. Kredittveksten til de ikke-finansielle foretakene fra innenlandske kilder (K2) har gjennomgående falt siden i fjor sommer. Den samlede kredittveksten til fastlandsforetakene (K3) har variert noe mer og økt de siste månedene. Både Norges Banks regionale nettverk og Statistisk sentralbyrås siste investeringsstilling for industrien tilsier moderat vekst i investeringene også framover. I denne meldingen anslås litt lavere vekst i fastlandsbedriftenes investeringer i år enn i fjor, og litt høyere vekst igjen neste år.

Petroleumsinvesteringene økte med vel 14 pst. i fjor etter tilsvarende vekst også i 2011, og disse investeringene har vært en viktig drivkraft bak oppgangen i fastlandsøkonomien de siste årene. SSBs investeringsstilling for oljeutvinning og rørtransport tilsier at oppgangen i petroleumsinvesteringene fortsetter i år og neste år, selv om veksten ventes å bli noe mer moderat i 2014 enn gjennom de foregående årene. I Norges Banks regionale nettverk melder også næringer som leverer til oljevirkksomheten om utsikter til vekst i sin produksjon framover. Petroleumsvirksomheten og statens inntekter fra sektoren er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

Etter å ha falt markert i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen har *eksporten av tradisjonelle varer* svingt noe de tre siste årene, jf. figur 2.12A. Nivået er fremdeles lavere enn forut for finanskrisen, og med unntak for fisk og foredlede fiskeprodukter har de fleste store varegruppene utviklet seg svakt. Siden starten av 2012 har imidlertid eksporten av verkstedprodukter tatt seg markert opp, etter nedgang de tre foregående årene. I første halvår i år bidro denne varegruppen til moderat oppgang i den samlede eksporten av tradisjonelle varer. Etter hvert som veksten hos våre handelspartnere tar seg opp, ventes også veksten i den tradisjonelle vareeksporten å stige.

Eksporten av *tjenester utenom olje og utenriks sjøfart* har utviklet seg sterkere enn eksporten av tradisjonelle varer de siste årene og var i 2. kvartal 2013 nesten 8 pst. høyere enn ved toppunktet i 2008, jf. figur 2.12A. Eksporten av disse tjenestene er ventet å øke ytterligere i år og neste år. Også eksporten av tjenester tilknyttet olje og utenriks sjøfart er ventet å stige i 2013 og 2014. Forventet fall i eksporten av olje og gass i inneværende år bidrar til at den samlede eksporten likevel er ventet å avta noe fra 2012 til 2013 for deretter å stige i 2014.

Veksten i volumet av *importen av tradisjonelle varer* har vært moderat de siste årene, og framover ventes veksten å ta seg gradvis opp igjen. Anslagene innebærer likevel at veksten i importen av tradisjonelle varer holder seg noe under det historiske gjennomsnittet ut 2014.

Økte priser på norske eksportprodukter har siden årtusenskiftet bidratt til en markert bedring i *Norges bytteforhold mot utlandet*, målt ved forholdet mellom eksport- og importpriser, jf. figur 2.12B. Bedringen i bytteforholdet er blitt forsterket av fallende priser på importerte konsumvarer i perioden. Sterk vekst i oljeprisen har vært den klart viktigste faktoren bak utviklingen, men også

Boks 2.5 Investeringer i bedriftene over konjunktorene

Over tid må en voksende økonomi også ha vekst i beholdningen av realkapital. Det krever at bruttorealinvesteringene er større enn slitasjen på kapital. Erfaringsmessig kan bedriftsinvesteringene svinge kraftig med konjunktorene. Perioder med sterk økonomisk vekst har gjerne gått sammen med markert oppgang i investeringene. Tilsvarende har nedgangskonjunkturer gått sammen med kraftige fall. Svingningene i investeringene har tradisjonelt vært langt større enn svingningene i andre etterspørselskomponenter og større enn svingningene i bruttonasjonalproduktet. Til tross for at fastlandsbedriftenes investeringer er relativt små, har de derfor vært en viktig driver for konjunkturutviklingen. Et lignende mønster finner vi også igjen i andre land, jf. figur 2.11B.

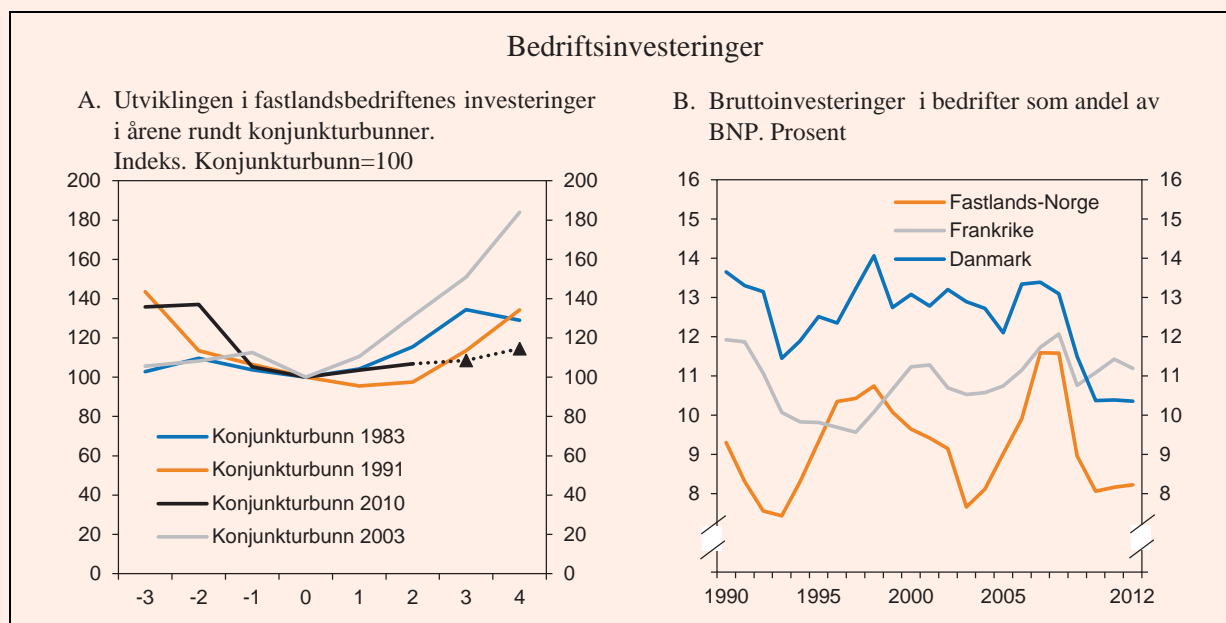
Norsk økonomi passerte trolig en konjunkturbunn i 2010. Sammenliknet med utviklingen etter tidligere konjunkturbunner har bedriftsinvesteringene utviklet seg svakt etter dette omslaget, jf. figur 2.11A. Mens investeringene i bedriftene i fastlandsøkonomien i gjennomsnitt har steget markert fra nivået to år før konjunkturbunnen til nivået fire år etter i de foregående tre konjunktursyklusene i norsk økonomi, anslås nivået i 2014 klart under nivået to år før bunnpunktet i 2010. Forløpet må imidlertid også ses i lys av at oppgangen fram til 2007 var uvanlig sterk.

Det kan være flere grunner til den lave veksten i bedriftsinvesteringene etter omslaget i 2010. I tidligere oppgangsperioder har vi hatt større drahjelp fra utlandet. Nå er veksten i de tradisjonelle eksportmarkedene svak. Dette begrenser investeringsbehovet i kapitalintensive eksportnæringer.

De siste årene er det særlig vekst i etterspørselen fra petroleumssektoren og privat forbruk som har trukket aktiviteten i fastlandsøkonomien opp.

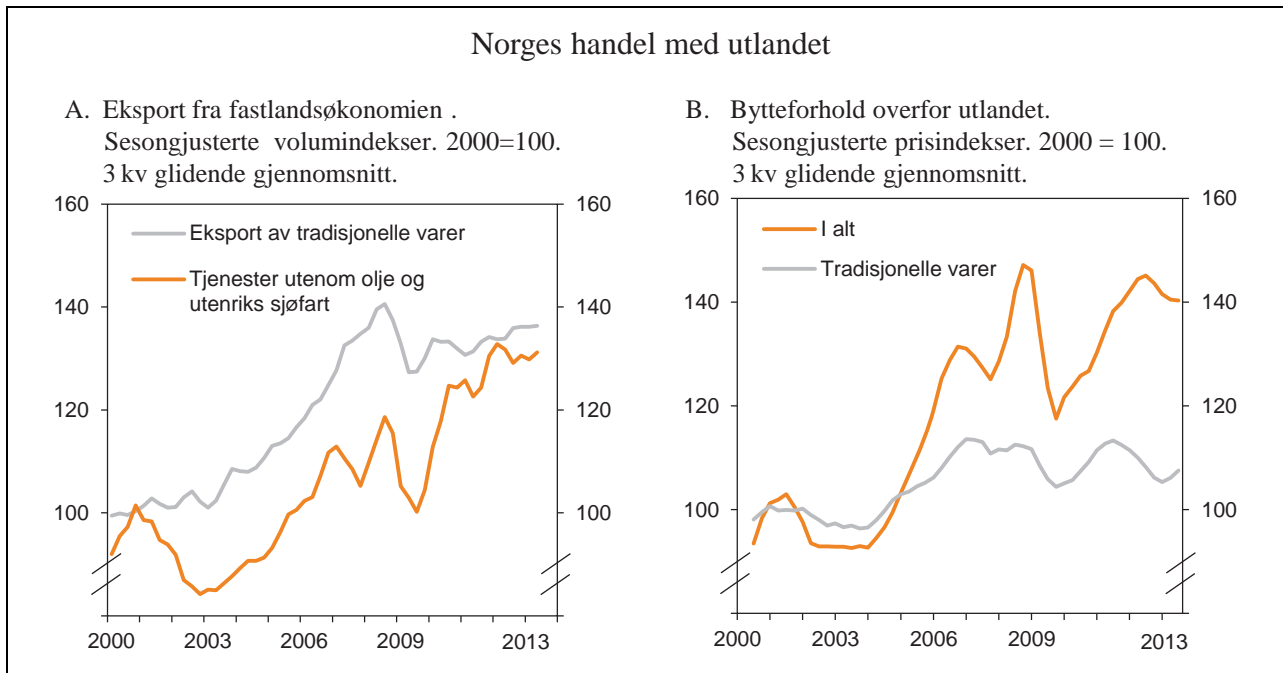
Tidligere har økte investeringer kommet samtidig med økt lønnsomhet. Dette var tilfellet under konjunkturoppgangene fra bl.a. 1991 og 2003, der lønnsomheten, målt ved driftsresultat som andel av bruttoprodukt, økte. Fra siste konjunkturbunn i 2010 har ikke lønnsomheten tatt seg opp, men falt svakt. Samtidig har usikkerheten om den videre utviklingen i internasjonal økonomi vært stor. Begge disse forholdene kan ha bidratt til at investeringsprosjekter har blitt utsatt eller avlyst. Det høye kostnadsnivået i Norge bidrar til å trekke lønnsomheten i norsk næringsliv ned, og kan føre til at bedrifter velger å gjøre nye tunge investeringer i andre land der lønnsnivået er lavere.

Lav vekst i bedriftsinvesteringene i perioden etter finanskrisen er ikke et særnorsk fenomen. Figur 2.11B viser at bedriftsinvesteringene også har utviklet seg relativt svakt i Danmark og Frankrike i årene etter finanskrisen. Også i utlandet kan trolig svak utvikling i investeringene i betydelig grad knyttes til at bedriftene er usikre på den videre økonomiske utviklingen. I noen land kan strengere kredittpraksis i banker ha bidratt til å begrense investeringene. Dette har særlig vært tilfelle i land i Sør-Europa, der mange banker har for lite kapital til å yte ny kreditt. I Norge indikerer spørreundersøkelser at tilgangen på kreditt i liten grad har begrenset bedriftenes investeringer. Vi har imidlertid sett at bedriftene i noen grad har vendt seg mot obligasjonsmarkedet for finansiering.



Figur 2.11 Bedriftsinvesteringer

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Danmarks statistikk, Macrobond og Finansdepartementet.



Figur 2.12 Norges handel med utlandet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

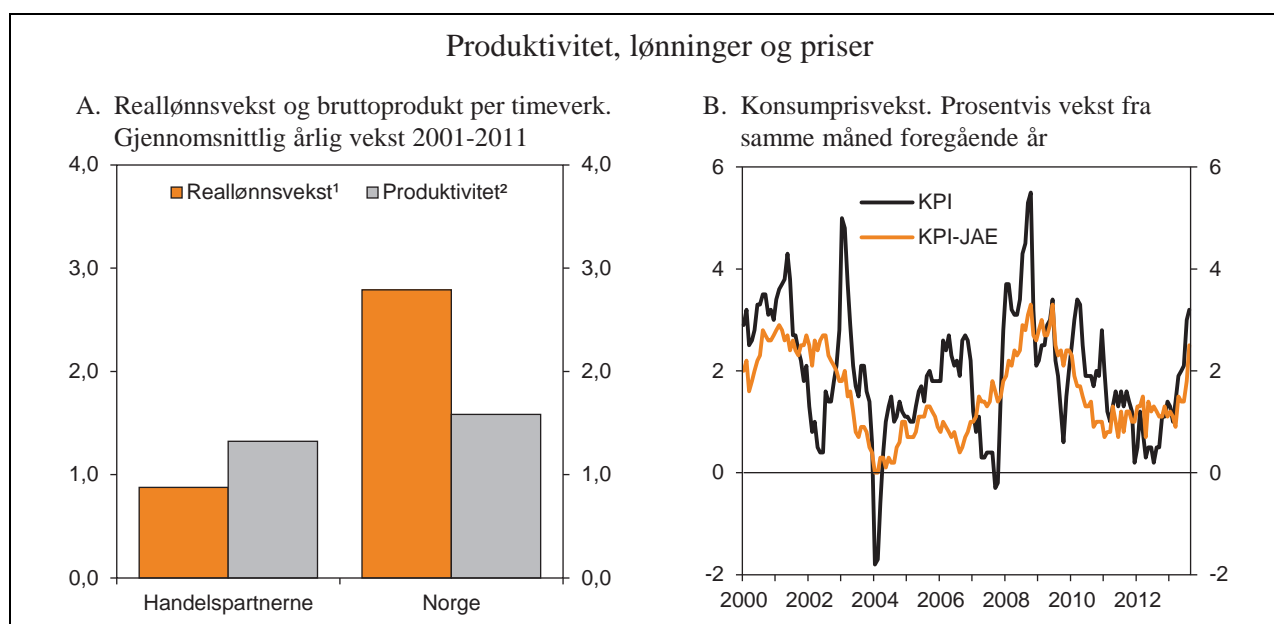
utenom olje var prisutviklingen gunstig i forkant av finanskrisen. Siden 2008 har prisene på eksport av tradisjonelle varer svingt. Det har særlig vært store bevegelser i prisene på fisk og metaller. Prisene på oppdrettsfisk tok seg markert opp mot slutten av fjoråret og inn i 2013, og utviklingen har bidratt til at samlede eksportpriser har steget de tre siste kvartalene. I 2. kvartal i år var bytteforholdet for tradisjonelle varer $2\frac{3}{4}$ pst. svakere enn i 2007, men $8\frac{1}{2}$ pst. sterkere enn i 2000. Det anslås i denne meldingen at både bytteforholdet for tradisjonelle varer og alle varer og tjenester samlet vil avta noe i 2013 og 2014 sett under ett.

Olje- og gassinntektene bidrar til store overskudd i Norges driftsregnskap overfor utlandet. De siste ti årene har overskuddet på driftsbalansen svingt rundt et nivå tilsvarende 13,7 pst. av BNP. Lavere verdi av petroleumsproduksjonen, samt lavere vekst i eksporten av tradisjonelle varer enn i importen av slike varer, anslås å bidra til at dette overskuddet vil falle noe tilbake fra 2012 til 2014. Nivået ventes imidlertid fortsatt å utgjøre over 10 pst. av BNP.

Gjennom de siste 20 årene har veksten i *produktiviteten* vært høyere i vår fastlandsøkonomi enn for handelspartnere som USA og Tyskland, jf. omtale i avsnitt 6.2. Produktiviteten er høy i Norge sammenliknet med mange andre land. Fra midten av forrige tiår falt imidlertid veksten i produktiviteten noe tilbake, både i norsk fastlandsøkonomi og blant de fleste av våre handelspartnere. Dette

må bl.a. ses i sammenheng med at bedrifter i flere land under og etter finanskrisen holdt på arbeidskraft i påvente av bedre tider. I tillegg har utviklingen i bedriftenes investeringer vært svak, jf. boks 2.5. Produktivitetsveksten tok seg noe opp i 2012. Anslagene i denne meldingen innebærer at produktiviteten i fastlandsøkonomien vil vokse noe langsommere i 2013 enn i 2012, for deretter å ta seg litt opp igjen i 2014. Avdempingen i 2013 må ses i sammenheng med utviklingen i elektrisitetsproduksjonen.

Kjøpekraften til norske arbeidstakere har over flere år steget mer enn arbeidstakernes produktivitet og klart mer enn kjøpekraften til arbeidstakere i mange andre land, jf. figur 2.13A. De store bytteforholdsgevinstene i Norges handel med utlandet har bidratt til at lønnstakernes andel av verdiskapingen likevel har holdt seg relativt stabil for fastlandsnæringene sett under ett. Høye kostnader i Norge presser imidlertid lønnsomheten i mange norske eksportbedrifter. I perioder med lav etterspørsel fra utlandet er et høyt kostnadsnivå ekstra tungt å bære. Det er nå tegn til at også bedrifter som leverer til oljevirkosomheten møter kostnadsutfordringer. Svekkelsen av kronen siden årsskiftet kan hjelpe noe på situasjonen for norsk konkurranseutsatt næringsliv, men kostnadene er fortsatt svært høye sammenliknet med nivået hos våre handelspartnere. Det er alltid vanskelig å fastslå årsaker til endringene i kronekursen. Som omtalt foran, kan det se ut til at også forhold uten-



Figur 2.13 Produktivitet, lønninger og priser

¹ Årslønnsvekst for hele økonomien deflatert med konsumdeflatoren, beregnet av OECD.

² Tallene for Norge viser produktivitsvekst i fastlandsøkonomien basert på nasjonalregnskapstall fra SSB

Kilder: Statistisk sentralbyrå, OECD og Finansdepartementet.

for norsk økonomi har betydd mye for utviklingen den siste tiden.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) anslår at *gjennomsnittlig årslønn* steg med 4,0 pst. i 2012. Resultatene fra lønnsoppgjørene som er gjennomført så langt i år tyder på noe lavere lønnsvekst i år enn i fjor. På bakgrunn av årets forhandlinger og vurderinger av den økonomiske utviklingen framover anslås årslønnsveksten til 3½ pst. i 2013 og i 2014. Anslagene innebærer fortsatt høyere vekst i lønnskostnadene i Norge enn hos våre handelspartnere. Som følge av den svakere kronen kan den kostnadmessige konkurranseevnen likevel bedres noe i 2013 og 2014 sett under ett, målt ved relative lønnskostnader per ansatt i felles valuta. Lavere vekst i årslønnen og høyere prisvekst innebærer også noe mer moderat vekst i reallønningene i år og neste år enn gjennomsnittet for de siste 10 årene. Inntektspolitikken omtales i kapittel 3.7.

Etter tre år der den underliggende konsumprisveksten, målt ved *konsumprisene* justert for avgifter og utenom energivarer (KPI-JAE), har ligget under 1½ pst., har prisveksten tatt seg opp de siste månedene, jf. figur 2.13B. Det var særlig utviklingen i prisene på flyreiser og mat samt på importerte konsumvarer som klær og skotøy som bidro til høyere prisvekst i disse månedene. Svekkelsen av kronen tilsier at oppgangen i prisene på importerte konsumvarer vil fortsette i tiden fram-

over. Samlet ventes det at årsveksten i KPI-JAE vil bli høyere i 2013 enn i 2012, og tilta ytterligere til neste år. Utviklingen i elektrisitetsprisene har bidratt til at tolv månedersveksten i den samlede konsumprisindeksen har vært høyere enn tilsvarende vekst i KPI-JAE hittil i år. Forventninger om en svakere utvikling i elektrisitetsprisene til neste år bidrar til at veksten i den samlede prisindeksen ventes å avta noe fra 2013 til 2014.

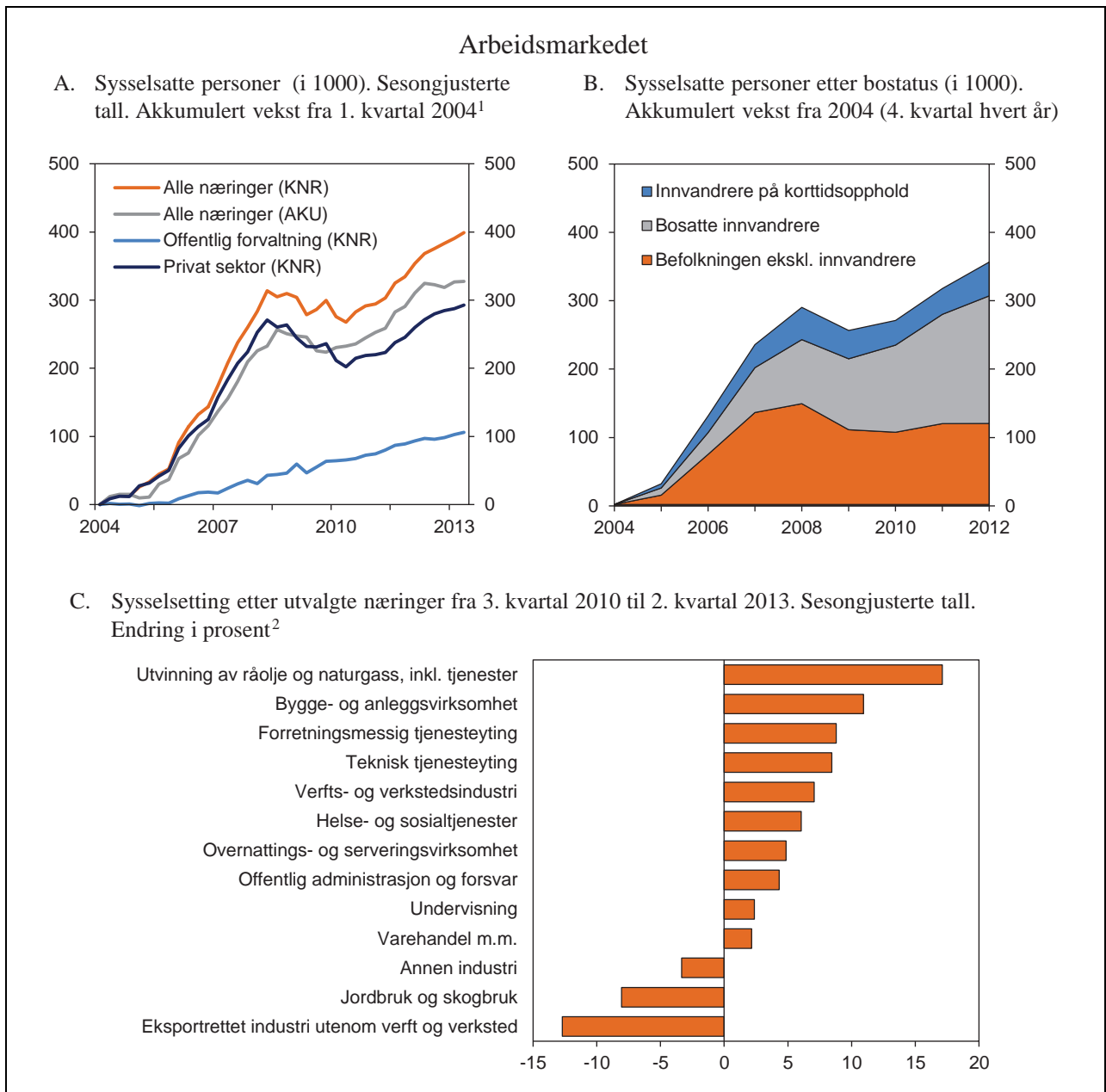
2.3 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet

Omslaget i konjunktorene i norsk økonomi etter finanskrisen gjenspeiles i en klar oppgang i sysselsettingen og lav arbeidsledighet. Etter relativt sterk vekst i både produksjon og sysselsetting i 2012, har det de siste kvartalene vært tegn til litt svakere utvikling i fastlandsøkonomien, og sysselsettingsveksten har avtatt noe siden i fjor sommer. Slik den måles i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), har det bare vært mindre endringer i arbeidsledigheten hittil i år, mens den registrerte ledigheten har tatt seg forsiktig opp.

Ifølge nasjonalregnskapet steg antall *sysselsatte* med 57 000 personer i fjor, etter en økning på 35 000 personer året før. Næringslivet sto for om lag to tredeler av oppgangen når vi ser de to årene under ett, jf. figur 2.14A. Oppgangen i sysselsettin-

gen har fortsatt i inneværende år. Ser vi første halvår under ett, var det sysselsatt 24 000 flere personer enn gjennomsnittet for fjoråret, justert for normale sesongvariasjoner. Sysselsettingsveksten har siden bunnen i 2010 vært konsentrert til enkelte næringer. Særlig har det vært oppgang i bygge- og anleggsnæringen, i de delene av industrien som leverer til petroleumssektoren, samt

innenfor enkelte tjenesteytende næringer, jf. figur 2.14C. Veksten i sysselsettingen i forretningsmessig tjenesteyting må ses i sammenheng med at ansatte i bemanningsbyråer inngår her, uavhengig av i hvilken næring arbeidet reelt sett utføres. Industriusselsettingen har økt moderat siden begynnelsen av fjoråret, etter nedgang de foregående årene.



Figur 2.14 Sysselsetting

¹ Kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) og Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Sysselsetting i privat sektor (næringslivet) mv. er differansen mellom samlet sysselsetting og sysselsettingen i offentlig forvaltning som målt i KNR. Offentlig eide foretak inngår dermed i privat sektor. Tall for AKU 3. kvartal 2013 tilsvarer juli (tre månedersperioden juni-august).

² Verfts- og verkstedindustrien omfatter produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, verftsindustri og annen transportmiddelindustri, samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr. Eksportrettet industri består av produksjon av metaller, papir og papirvarer, samt oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri. Annen industri består av de resterende industri-næringene.

Boks 2.6 Måling av innvandring i statistikken

Sysselsettingen i Norge måles i flere statistikker. *Nasjonalregnskapet* (årlig (NR) og kvartalsvis (KNR)) gir det mest omfattende bildet. Det dekker all sysselsetting i innenlandske bedrifter, dvs. bedrifter som har drevet virksomhet i Norge i minst 12 måneder. Innvandrere som er tilknyttet en innenlandsk bedrift, både arbeidstakere og tjenesteytere, er dermed med i nasjonalregnskapet.

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) er en sentral kilde for NR, men er mindre omfattende fordi den kun dekker personer bosatt i Norge ifølge folkeregisteret. Personer som forventer å oppholde seg i Norge i seks måneder eller lenger, må melde seg til folkeregisteret og bli registrert som bosatt i landet. AKU dekker dermed ikke personer på korttidsopphold, jf. nedenfor. På den annen side er personer bosatt i Norge, men som arbeider i bedrifter hjemmehørende i utlandet med i AKU. Statistikk fra AKU publiseres hver måned, og den er derfor en viktig indi-

kator for den løpende utviklingen i sysselsettingen.

SSB publiserer i tillegg en årlig *registerbasert sysselsettingsstatistikk*. Også denne dekker kun sysselsatte personer som er bosatt i Norge, men inkluderer personer som arbeider i utenlandske bedrifter. Totalantallet er avstemt mot totalnivået i AKU. Statistikken gir mer informasjon om ulike undergrupper enn AKU, herunder innvandrere, og er dermed en særlig nyttig kilde for analyser av arbeidsinnvandring.

Det foreligger også en egen årlig registerbasert statistikk over sysselsatte på *korttidsopphold*, dvs. personer som arbeider i Norge uten å være registrert bosatt fordi de forventer å oppholde seg mindre enn seks måneder i landet. Dette omfatter midlertidige ansatte, grensependlere, utstasjonerte arbeidstakere og innleide i innenlandske og utenlandske bedrifter. I motsetning til de andre statistikkene inngår ikke selvstendige næringsdrivende i tallene for personer på korttidsopphold.

Innvandrere har stått for en stor del av oppgangen i sysselsettingen de siste årene. Ifølge registerbasert sysselsettingsstatistikk steg antall sysselsatte innvandrere med om lag 39 000 personer fra 4. kvartal 2011 til 4. kvartal 2012, jf. figur 2.14B. Økt innvandring fra EU-landene i Øst-Europa forklarer om lag halvparten av oppgangen i fjor, omtrent som i året før. Ser vi på enkeltland, er Polen og Sverige de to største avsenderne. Om lag 30 pst. av økningen i sysselsatte innvandrere i fjor var personer på korttidsopphold, en klart større andel enn i de foregående årene. De øvrige var bosatte innvandrere, jf. nærmere omtale i boks 2.6.

Den markerte veksten i sysselsatte på korttidsopphold i fjor er den viktigste forklaringen på at sysselsettingen slik den måles i kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) steg mer enn det som framkommer i AKU og den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. Alt i alt kan innvandrere, både bosatte og på korttidsopphold, ha stått for om lag to tredeler av den samlede oppgangen i sysselsettingen fra 2004 og tre firedeler av veksten det siste året slik denne er anslått i KNR. Andelen kan være enda noe høyere siden selvstendige næringsdrivende ikke inngår i statistikken for sysselsatte på korttidsopphold.

Den sterke tilstrømmingen av arbeidskraft etter EØS-utvidelsen har avhjulpet flaskehalsen i norsk økonomi. Samtidig har den medfølgende befolkningsveksten bidratt til at sysselsettingen det siste tiåret har vært mer stabil målt som andel av befolkningen enn målt i antall personer. I juli (tremånedersperioden juni-august) var 68,8 pst. av den yrkesaktive befolkningen (15–74 år) i arbeid, når det justeres for normale sesongvariasjoner. Dette er 0,2 prosentenheter høyere enn i 3. kvartal 2005. Få andre land har høyere sysselsettingsandeler enn Norge, og særlig er flere kvinner og eldre yrkesaktive i Norge enn i mange andre land.

Ifølge KNR har oppgangen i sysselsettingen fortsatt i første halvår i år, men i et noe lavere tempo enn samme periode i fjor. Bildet understøttes av bedriftsundersøkelser fra Norges Bank og NAV. Videre har andelen bedrifter som rapporterer om mangel på arbeidskraft, avtatt de siste månedene ifølge Norges Banks Regionalt nettverk. Knappheten på arbeidskraft er likevel fortsatt høy i bygge- og anleggsnæringen og på sørvestlandet. Tall fra AKU som dekker perioden fram t.o.m. august, viser at sysselsettingen har holdt seg høy utover første halvår.

Samlet sett anslås det en oppgang i sysselsettingen på 28 000 personer, eller 1,1 pst., fra 2012 til

Tabell 2.3 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

	Nivå 2012	Årlig gj.snitt 2003– 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>								
Utførte timeverk, mill ¹	3 804	2,1	-2,0	0,1	1,8	2,0	0,8	1,2
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer per år ¹	1 418	0,2	-1,6	0,6	0,4	-0,2	-0,3	0,1
Sysselsetting, 1000 personer ² . . .	2 682	1,9	-0,4	-0,5	1,3	2,2	1,1	1,0
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>								
Befolkning 15–74 år, 1000 personer ³	3 743	1,1	1,5	1,7	1,7	1,7	...	...
Arbeidsstyrken, 1000 personer ^{3,4}	2 677	1,4	0,0	0,5	1,0	1,8	0,7	0,8
<i>Nivå:</i>								
Yrkesandel (15–74 år) ^{3,5}		72,4	72,8	71,9	71,4	71,5	70,9	70,5
Yrkesandel (15–64 år) ^{3,5} . . . . .		...	80,2	79,1	77,9	78,3	...	...
AKU-ledige ³		3,6	3,2	3,6	3,3	3,2	3,4	3,5
Registrerte arbeidsledige		2,9	2,7	2,9	2,7	2,5	2,5	2,6

¹ Justert for ulikt antall virkedager blir tallene for utførte timeverk 2,3 pst. i 2012, 1,4 pst. i 2013 og 0,9 pst. i 2014. For den gjennomsnittlige arbeidstiden blir de virkedagsjusterte anslagene 0,2 pst i 2012, 0,3 pst. i 2013 og -0,2 pst. i 2014.

² Sysselsatte personer ifølge nasjonalregnskapet. Tilsvarende bosatte og personer på korttidsopphold som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsaktivitet.

³ Målt ved AKU. Årlig gjennomsnitt for 2003–2008 er justert for brudd i serien i 2006.

⁴ Arbeidsstyrken ifølge AKU. Tilsvarende summen av sysselsatte og arbeidsledige personer bosatt i Norge.

⁵ Arbeidsstyrken i prosent av befolkningen. Enkelte forhold som påvirker yrkesandelen er omtalt i den løpende teksten.

Kilder: NAV, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2013 og ytterligere 28 000 personer, eller 1,0 pst., fra 2013 til 2014, jf. tabell 2.3.

Antall utførte timeverk økte mer enn antall sysselsatte personer i fjor, når det justeres for at det var en arbeidsdag mindre enn året før. Dette kan bl.a. ses i sammenheng med at det samlede sykefraværet avtok med om lag 4 pst. fra 2011 til 2012 og med en nedgang i antall permitteringer i fjor. Fordi permitterte regnes som sysselsatte i nasjonalregnskapet, vil en nedgang i antallet bidra til å øke sysselsatte timeverk, men ikke sysselsatte personer. Nedgangen i sykefraværet ser ut til å ha stoppet noe opp, og i første halvår i år lå sykefraværet om lag 1 pst. høyere enn gjennomsnittet for 2012.

Det har vært relativt små endringer i den gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt det siste tiåret, bl.a. fordi andelen av de sysselsatte som jobber deltid har stabilisert seg. Fortsatt høy arbeidsinnvandring til Norge i næringer der heltids- og overtidsandelen er høy, trekker isolert sett den gjennomsnittlige arbeidstiden opp. Vridninger i alderssammensetningen i arbeidsstyrken

med flere eldre trekker i motsatt retning, siden eldre arbeidstakere jobber noe mindre enn yngre.

Samlet sett anslås antall utførte timeverk å øke noe mer enn sysselsatte personer i 2013, og litt mindre i 2014, når det justeres for ulikt antall virkedager.

Også arbeidsstyrken har tatt seg klart opp de siste årene i takt med økt etterspørsel etter arbeidskraft. Arbeidsstyrken økte med 48 000 personer fra 2011 til 2012. Dette var omtrent som veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder (15–74 år), slik at arbeidsstyrken målt i prosent av befolkningen endret seg lite. Den samlede yrkesandelen tilsvarte 71,5 pst. i fjor. Aldersgruppen 15–24 år økte sin yrkesdeltakelse ytterligere etter sterk nedgang fra 2008 til 2010. Samtidig fortsatte den underliggende oppgangen i yrkesandelen for personer over 60 år som startet ved århundreskiftet, jf. boks 2.7. For øvrige aldersgrupper var det kun mindre endringer i yrkesdeltakelsen i fjor. I inneværende år har arbeidsstyrken fortsatt å øke, om lag i takt med oppgangen i befolkningen.

Boks 2.7 Utviklingen i sysselsettingen blant eldre

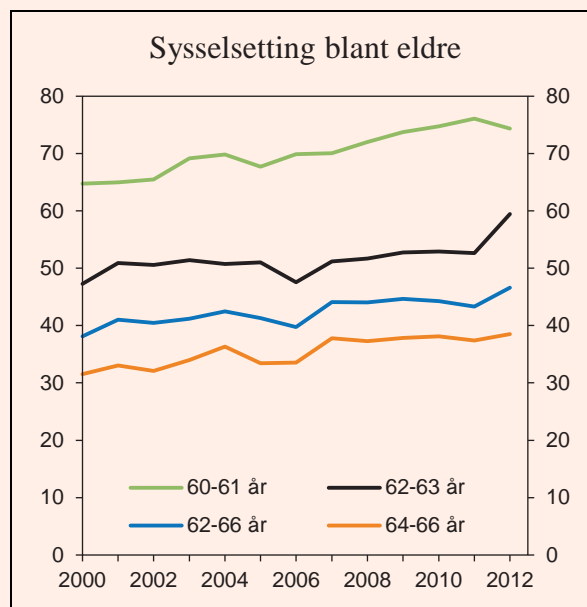
Det siste tiåret har sysselsettingen økt blant personer over 60 år. I 2012 var i underkant av 47 pst. av befolkningen i aldersgruppen 62–66 år sysselsatt ifølge AKU. Dette er om lag 10 prosentenheter høyere enn for ti år siden. En liknende utvikling er også registrert i andre land. OECD peker i *Employment Outlook 2013* på at et gradvis høyere utdanningsnivå og en bedre helse har bidratt til at eldre i større grad blir stående i arbeid. Konjunkturtilbakeslaget i etterkant av finanskrisen rammet i relativt liten grad de eldste. I flere land har dessuten pensjonsreformer og andre tiltak styrket de økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid. Dette er faktorer som også bidrar til å forklare utviklingen i Norge. I tillegg bidrar en kohorteffekt der yngre kvinner med større arbeidsmarkedtilnytning erstatter eldre med lavere yrkesdeltakelse, til å trekke opp yrkesandelen for de eldre.

Fra 2011 ble sentrale elementer i pensjonsreformen iverksatt. Det ble mulig å ta ut alderspensjon fra fylte 62 år, noe som isolert sett bidro til at flere kunne ta ut pensjon tidligere enn før. Samtidig ble det åpnet for å kombinere arbeid og uttak av pensjon uten avkortning av alderspensjon.

Det er flere forhold ved pensjonsreformen som kan bidra til å øke sysselsettingen framover. Muligheten til å ta ut pensjon uten avkortning av arbeidsinntekten fra fylte 62 år, øker insentivene til å arbeide. Nye skatteregler for alderspensjonister fra 2011 gjør det også mer gunstig enn før å kombinere arbeid og alderspensjon. Videre gir nøytrale uttaksregler høyere alderspensjon ved utsatt pensjonering. Flere elementer vil få større effekt over tid. Det er vanskelig å anslå virkningene av pensjonsreformen på sysselsettingen. Siden 2010 har det imidlertid vært en markert økning i sysselsettingen i de aldersklassene som særlig har blitt berørt av pensjonsreformen:

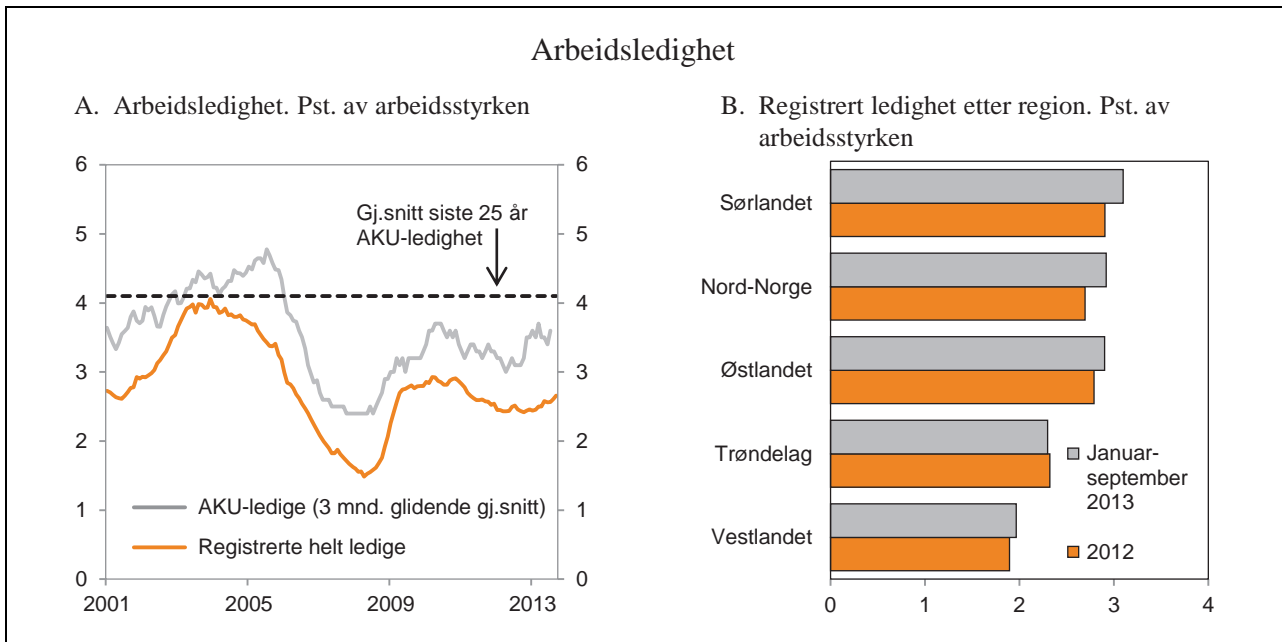
- Så langt er det mange som har benyttet seg av muligheten til å ta ut alderspensjon tidligere enn før. Tall fra NAV for 1. kvartal 2013 viser at mer enn 80 pst. av de som var i arbeid da de startet mottak av alderspensjon, har fortsatt å jobbe.

- Oppgangen i andelen arbeidstakere i aldersgruppen 62–63 år har særlig vært sterk de to siste årene, jf. figur 2.15.
- Sysselsettingsandelen avtar relativt mye år for år blant de eldste i arbeidsstyrken. Endringer i alderssammensetningen i aldersgruppen 62–66 år påvirker derfor den samlede andelen sysselsatte i denne aldersgruppen. Når en ser bort fra denne demografiske effekten, har NAV anslått at sysselsettingsandelen i aldersgruppen 62–66 år økte med hele 5½ prosentenheter fra 1. kvartal 2008 til 1. kvartal 2013.
- NAV har sammenliknet utviklingen i sysselsettingen i sektorer som påvirkes forskjellig av reformen og finner at andelen som fortsetter i arbeid i aldersgruppen 62–66 år har økt spesielt mye blant de med rett til AFP i privat sektor. Dette underbygger at insentivene i pensjonsreformen har bidratt til økt sysselsetting.
- Ifølge en analyse fra SSB har yrkesinntekten økt for alle aldersgrupper fra 60 til 75 år fra 2001 til 2011. Dette underbygger også at yrkesaktiviteten har økt for eldre.



Figur 2.15 Sysselsetting for utvalgte aldersgrupper. Prosent av aldersgruppen

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.16 Arbeidsledighet

Kilder: NAV, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Utviklingen i arbeidsstyrken framover vil bl.a. avhenge av omfanget av arbeidsinnvandringen. Den har i stor grad vært drevet av etterspørselen etter arbeidskraft og svingt med konjunktorene i økonomien. Med en gunstig utvikling i norsk økonomi, kombinert med lav vekst og høy arbeidsledighet i store deler av Europa, vil Norge trolig fortsatt være attraktivt for arbeidsinnvandrere de nærmeste årene. Statistisk sentralbyrå har på usikkert grunnlag anslått at nettoinnvandringen i år og neste år vil holde seg på om lag samme nivå som i de to foregående årene, for deretter å avta noe.

Endringer i befolkningens sammensetning har samlet sett bidratt til å trekke ned den samlede yrkesandelen i Norge med om lag $\frac{1}{4}$ prosentenheter per år fra 2008 til 2012. Det skyldes i stor grad at andelen eldre har økt. Vel 40 pst. av den totale veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder i denne perioden har vært i aldersgruppen 55–74 år. Også i de nærmeste årene vil aldringen bidra til at den samlede yrkesandelen avtar selv om yrkesdeltakelsen for ulike aldersgrupper holdes konstant. Økt yrkesaktivitet blant eldre, bl.a. som følge av pensjonsreformen, kan motvirke noe av denne nedgangen.

Arbeidsstyrken anslås å vokse med 20 000 personer, eller 0,7 pst, fra 2012 til 2013 og med 22 000 personer, eller 0,8 pst., fra 2013 til 2014.

Arbeidsledigheten er lav både historisk og i et internasjonalt perspektiv. Målt ved AKU var ledigheten 3,2 pst. i 2012. Mot slutten av fjoråret økte AKU-ledigheten moderat, mens det hittil i år har vært mindre variasjoner, jf. figur 2.16A. I juli var

det 97 000 arbeidsledige personer, tilsvarende 3,6 pst. av arbeidsstyrken, når det justeres for normale sesongvariasjoner. Antallet registrerte ledige har økt noe i inneværende år, og var om lag 6 500 personer høyere ved utgangen av september enn i fjor på samme tidspunkt. Målt som andel av arbeidsstyrken, er den registrerte ledigheten i gjennomsnitt $2\frac{1}{2}$ pst. hittil i år. Utviklingen siden i fjor har vært relativ lik for menn og kvinner i alle aldersgrupper og i bortimot alle fylker, jf. figur 2.16B. Fordelt på yrker har ledigheten blant bygg- og anleggsarbeidere økt mest det siste året.

Antall *permutteringer* avtok klart fra 2011 til 2012 og nedgangen har fortsatt i år. Permitteringer benyttes i hovedsak av bedrifter i bygg og anlegg og i industrien, og tallene bekrefter inntrykket av høy aktivitet i deler av næringslivet. I september var det registrert 2 700 helt og delvis permitterte, 500 færre enn på samme tid i fjor.

Det legges til grunn i denne meldingen at arbeidsledigheten vil holde seg stabil framover. AKU-ledigheten anslås til 3,4 pst i 2013 og 3,5 pst. i 2014, mens den registrerte ledigheten anslås til henholdsvis 2,5 pst. og 2,6 pst.

2.4 Petroleumssektoren

Sterk vekst i etterspørselen etter olje fra Kina og andre framvoksende økonomier etter tusenårsskiftet har gitt kraftig oppgang i oljeprisen, jf. figur 2.17A. De siste årene har også uro i flere oljepros-

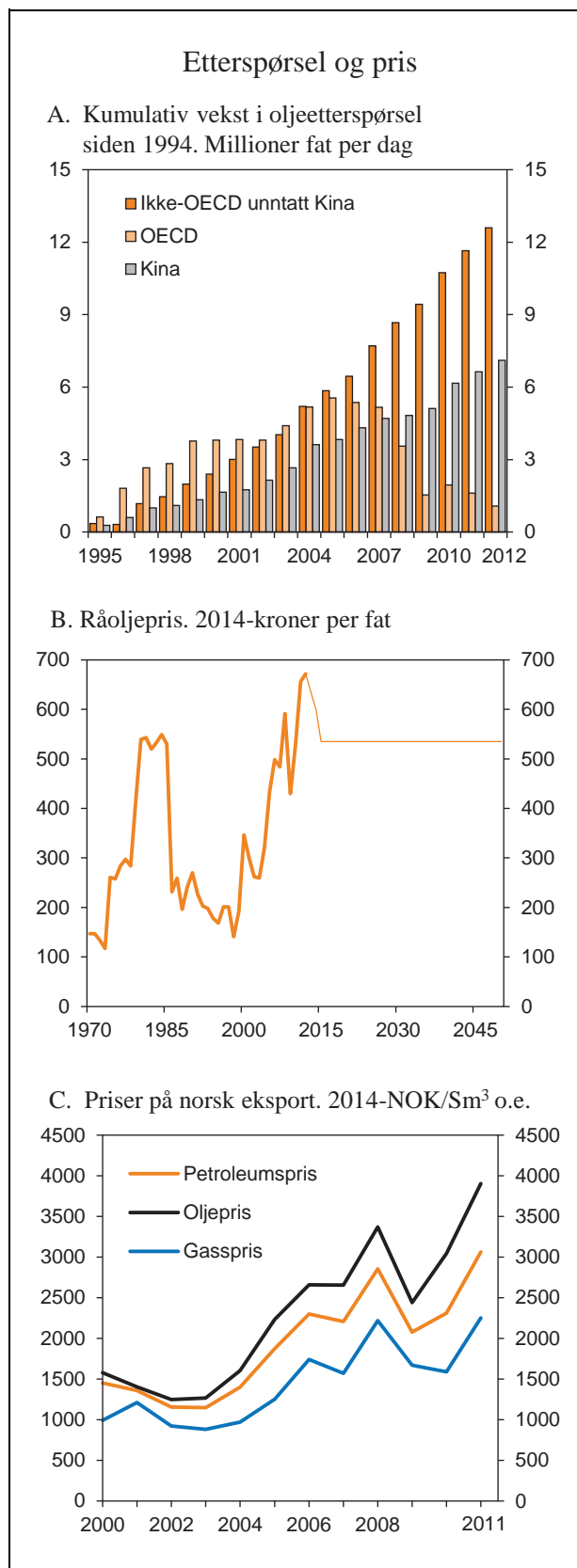
duserende land i Midtøsten og Nord-Afrika samt økt usikkerhet om situasjonen mellom vestlige land og Iran bidratt til å trekke prisen opp. For fjoråret sett under ett var oljeprisen 112 dollar per fat, om lag det samme som året før.

Hittil i år har oljeprisen svingt mye. Økt usikkerhet om framtidig utvikling i internasjonal økonomi og en tilspissing av konflikten mellom Nord-Korea og Sør-Korea bidro til at oljeprisen falt markert fra februar til april. Etter dette bidro først konflikten i Egypt og deretter tiltakende uro om situasjonen i Syria til at oljeprisen tok seg opp igjen. I begynnelsen av oktober var oljeprisen rundt 110 dollar per fat, tilsvarende rundt 650 kroner. Dette er om lag på linje med gjennomsnittlig oljepris hittil i år.

Det er stor usikkerhet om utviklingen i oljemarkedet framover, både på etterspørsels- og tilbudssiden. Den økonomiske veksten i Kina og andre framvoksende økonomier har avtatt, og utsiktene framover er svakere. Et tilbakeslag i framvoksende økonomier vil kunne ha betydelige konsekvenser for oljeprisen. På tilbudssiden er det særlig stor usikkerhet om situasjonen i Midtøsten og Nord-Afrika. Det er også betydelig oppmerksomhet om hva produksjon av ukonvensjonell olje og gass vil bety for oljemarkedet på lengre sikt. Fram til nå har produksjonen av skifer-gass og skiferolje hatt vesentlige følger for energiforsyningen først og fremst i USA, men det er påvist store forekomster av ressurser også i mange andre land. Det er foreløpig usikkerhet om hvor mye av disse som det ut fra miljømessige og økonomiske hensyn vil være forsvarlig å utvinne.

Prisingen i terminmarkedet tyder på forventninger om en viss nedgang i oljeprisen framover. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 635 kroner i år og 600 kroner neste år (faste 2014-priser). For årene fra og med 2015 er oljeprisforutsetningen fra Perspektivmeldingen 2013 beholdt, jf. figur 2.17B.

Gassprisene har de siste årene økt klart langsommere enn oljeprisen, jf. figur 2.17C. Det siste året har spotprisen på gass i Europa stort sett holdt seg rundt 2¼ kroner per standard kubikkmeter (Sm³). Lav økonomisk vekst og lave priser på kull har isolert sett bidratt til å trekke ned gassprisen i Europa. Knapphet på LNG globalt har trukket i motsatt retning. Prisen på den delen av norsk gasseksport som selges på langsiktige kontrakter der prisen er knyttet opp mot prisen på olje, har vært noe høyere enn spotprisen på gass. Omfanget av indeksering mot oljeprodukter i kontrakter for levering av gass har falt de siste årene,



Figur 2.17 Etterspørsel og pris

Kilder: BP, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2012	2013	2014	2015	Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2014 på kontantstrøm i 2014
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat.	649	623	600	546	
Råoljepris, 2014-kroner pr. fat.	672	635	600	535	
Produksjon, mill. Sm ³ o.e.					
– Råolje og NGL.	111	106	111	114	
– Naturgass.	114	107	110	111	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Betalte skatter og avgifter.	233	207	187	164	2,5
Netto inntekt SDØE.	149	123	113	103	2,0
Statens netto kontantstrøm.	395	344	314	282	4,5

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

og det ventes at den vil fortsette å falle framover. I denne meldingen anslås gjennomsnittlig pris på norsk gasseskport til 2,3 kroner per Sm³ i år, og 2,15 kroner per Sm³ til neste år (faste 2014-priser). For årene fra og med 2015 er anslagene i tråd med Perspektivmeldingen 2013, dvs. en pris på 2 kroner per Sm³ (faste 2014-priser). Det er betydelig usikkerhet om utviklingen i gassmarkedene framover. De lave prisene på ukonvensjonell gass i USA kan etter hvert få større konsekvenser også for gassprisene i andre markeder, og produksjonen av skifergass kan øke også i andre områder enn i USA.

Etter å ha avtatt gradvis siden toppen i 2004, økte produksjonen av petroleum på norsk sokkel noe i fjor, jf. figur 2.18A. Ifølge tall fra Oljedirektoratet utgjorde produksjonen 225 mill. standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm³ o.e.) i fjor, drøyt 40 mill. Sm³ o.e. mindre enn toppnivået i 2004. Produksjonen av olje var på sitt høyeste i år 2000 og er siden mer enn halvert. Fortsatt vekst i produksjonen av gass har bidratt til å dempe nedgangen i den samlede produksjonen av petroleum. I framskrivingene er det antatt at petroleumproduksjonen vil avta i inneværende år. Petroleumproduksjonen anslås deretter å gå gradvis opp fram mot 2021 for så å falle.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2013 anslås til 344 mrd. kroner. Av dette utgjør betalte skatter og avgifter 60 pst., mens nettoinntektene fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) utgjør vel 35 pst. Anslaget for statens netto kontantstrøm er noe

nedjustert siden Revidert nasjonalbudsjett 2013. Statens netto kontantstrøm anslås å avta noe fra i år til neste år, jf. figur 2.18B. Den anslåtte nedgangen må ses i sammenheng med at det legges til grunn noe lavere petroleumspriser.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av framtidig årlig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2014, kan anslås til i underkant av 4 300 mrd. 2014-kroner. I tråd med tidligere praksis legges det til grunn en realrente på 4 pst. ved beregningene av formuen. Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til drøyt 4 000 mrd. 2014-kroner. Beregningen er basert på forutsetningene om petroleumspriser fra Perspektivmeldingen 2013 og produksjonsutvikling i denne meldingen. Avkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland inngår ikke i disse beregningene.

Petroleumsinvesteringene steg med 14 pst. i fjor, etter en tilsvarende vekst i 2011, jf. figur 2.18C. De ti siste årene under ett har det vært sterk vekst i petroleumsinvesteringene som har bidratt til betydelig økt etterspørsel etter varer og tjenester fra fastlandsbedriftene. Statens andel av investeringene har gjennomgående falt siden begynnelsen av 2000-tallet. Rapporteringer fra selskapene viser at de venter videre vekst i investeringene i år og til neste år. I denne meldingen er det lagt til grunn en vekst i petroleumsinvesteringene på 9 pst. i år og 7,5 pst. til neste år.

Tabell 2.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2014. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fastlands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeidsledighet ¹
DNB	Aug 2013	2,0	2,1	3,5	3,8
Swedbank First Securities . .	Sep 2013	2,4	2,1	3,5	4
Handelsbanken	Apr 2013	2,9	1,5	3,8	3,5
LO	Sep 2013	2½	2	..	3½
Nordea	Sep 2013	2,3	1,6	3,7	3,8
Norges Bank	Sep 2013	2¼	2¼	4	3½
NHO	Sep 2013	2	..	..	4
OECD	Mai 2013	3,2	1,7	..	3,3
SEB Enskilda Banken	Aug 2013	2,7	1,8	3,8	3,5
SSB	Mai 2013	3,0	1,9	3,8	3,5
Gjennomsnitt		2,5	1,9	3,7	3,6
Finansdepartementet	Sep 2013	2,7	1,6	3½	3,5

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

2.5 Usikkerheten i makroøkonomiske anslag

I denne meldingen anslås veksten i BNP Fastlands-Norge å ta seg opp fra 2,2 pst. i 2013 til 2,7 pst. i 2014. Selv om anslagene fra øvrige prognosemakere er forskjellige, venter de i gjennomsnitt en litt lavere vekst i fastlandsøkonomien neste år enn anslagene i denne meldingen, jf. tabell 2.5.

Makroøkonomiske prognoser er usikre. Når prognosene utarbeides, er informasjonen om den økonomiske situasjonen mangelfull, og det kan komme ny informasjon som endrer det økonomiske bildet. Økonomiens virkemåte er heller ikke fullt ut kjent, og hendelser som var vanskelig å forutse på prognosetidspunktet, kan inntreffe. Noen ganger kan endringene være store, slik som høsten 2008 da finanskrisen gjorde at veksten

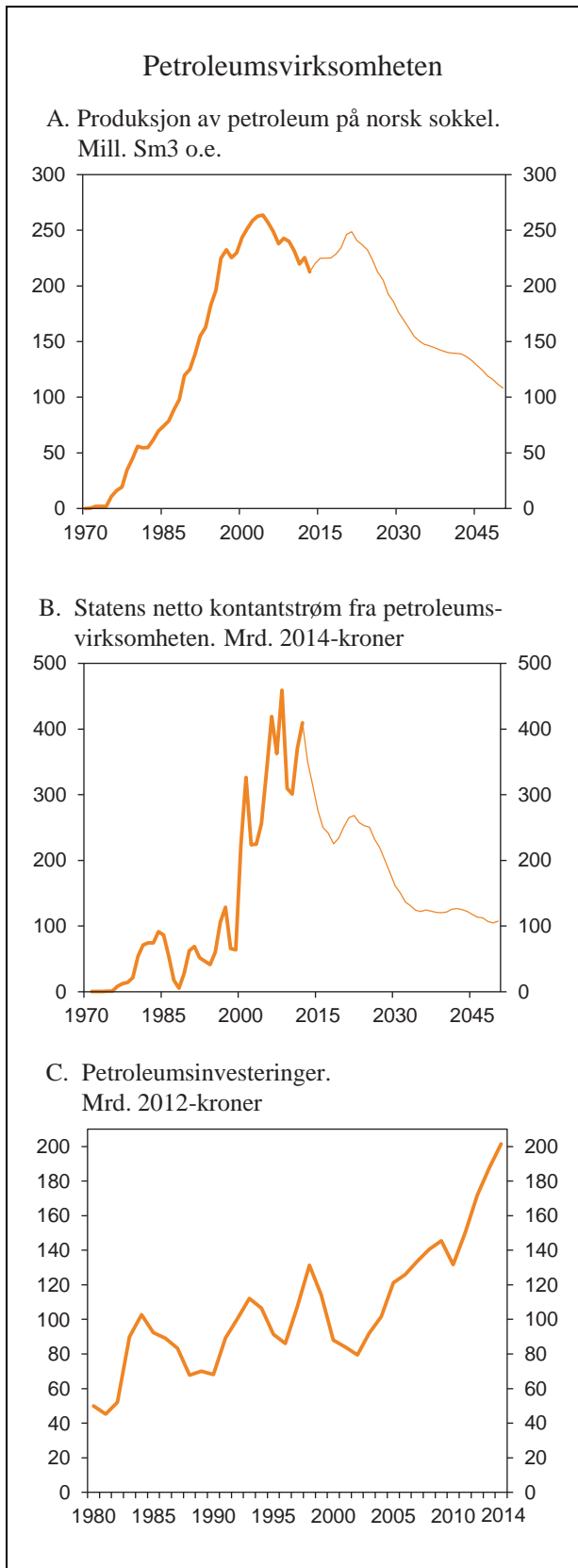
Tabell 2.6 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene

	BNP Fastlands-Norge ¹	Konsumpriser ²	Sysselsetting, timeverk ¹
<i>Nasjonalbudsjettet året før</i>			
Gjennomsnittlig årlig vekst	2,3	2,5	0,4
Gjennomsnittlig avvik mellom anslag og foreløpig nasjonalregnskap (absoluttverdi)	1,1	-	1,1
Gjennomsnittlig avvik mellom anslag og endelig nasjonalregnskap (absoluttverdi)	1,3	0,7	1,1
<i>Foreløpig regnskap (Utsynsregnskapet)</i>			
Gjennomsnittlig vekst	2,2	-	0,8
Spredning (standardavvik)	1,7	-	1,5
<i>Endelig regnskap</i>			
Gjennomsnittlig vekst	2,6	2,4	0,6
Spredning (standardavvik)	1,8	1,0	1,7

¹ Beregnet for perioden 1973–2010.

² Beregnet for perioden 1989–2010. Inflasjonen var vesentlig høyere på 80-tallet og tallene før 1989 gir dermed et dårlig sammenlikningsgrunnlag.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.18 Petroleumsvirksomheten

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

internasjonalt på kort tid ble snudd til en kraftig nedgang. Slike hendelser er en del av forklaringen på at veksten i produksjon og sysselsetting varierer fra år til år. Til tider kan økonomien bli utsatt for så kraftige sjokk at endringene i aktivitetsnivået framstår mer som trendbrudd enn som svingninger rundt en mer stabil vekstbane.

Historisk treffsikkerhet

I ettertid kan prognosenes treffsikkerhet vurderes ved å sammenlikne anslagene med den faktiske utviklingen. I figur 2.20 er Finansdepartementets anslag for veksten i BNP for Fastlands-Norge sammenliknet med endelige nasjonalregnskapstall. Anslagene er hentet fra de årlige nasjonalbudsjettene som legges fram i begynnelsen av oktober hvert år og gjelder det påfølgende året. Det synes å være en klar tendens til at anslagene undervurderer konjunktursvingningene.

Tabell 2.6 viser gjennomsnittlig vekst i sentrale makroøkonomiske størrelser ifølge foreløpig og endelig nasjonalregnskap, samt anslag gitt i nasjonalbudsjettene året før. Foreløpige og endelige nasjonalregnskapstall kan avvike betydelig fra hverandre i enkelte år. Det kan skyldes innarbeiding av ny informasjon eller endrede beregningsmetoder og definisjoner. For perioden 1973–2010 har anslagene for veksten i BNP Fastlands-Norge i nasjonalbudsjettene i gjennomsnitt vært godt i tråd med de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Både anslagene og det foreløpige nasjonalregnskapet undervurderte imidlertid vekstraten med noen tideler sammenliknet med endelige regnskapstall. Anslaget for timeverksveksten har også vært litt lavere enn endelige regnskapstall, mens de foreløpige regnskapstallene gjennomgående overvurderer veksten i timeverkene. Anslaget for veksten i konsumprisene har i gjennomsnitt vært godt i tråd med de endelige tallene.

Målt i absoluttverdi har anslagene for veksten i fastlandsøkonomien og sysselsettingen i gjennomsnitt bommet med over 1 prosentenheter både i forhold til foreløpige og endelige nasjonalregnskapstall. For konsumprisene har anslagene bommet mindre, i underkant av $\frac{3}{4}$ prosentpoeng i forhold til endelige tall. Når en beregner gjennomsnittet av de absolutte prognosefeilene, vil ikke bom på oversiden og undersiden utlikne hverandre.

Anslag for BNP Fastlands-Norge framkommer som summen av anslagene for en rekke etterspørselsposter, hvorav privat konsum er den største. Vekstratene i konsumet varierer relativt lite fra år til år, jf. tabell 2.7. Utviklingen i fastlandsbedriftenes bruttoinvesteringer varierer derimot mye.

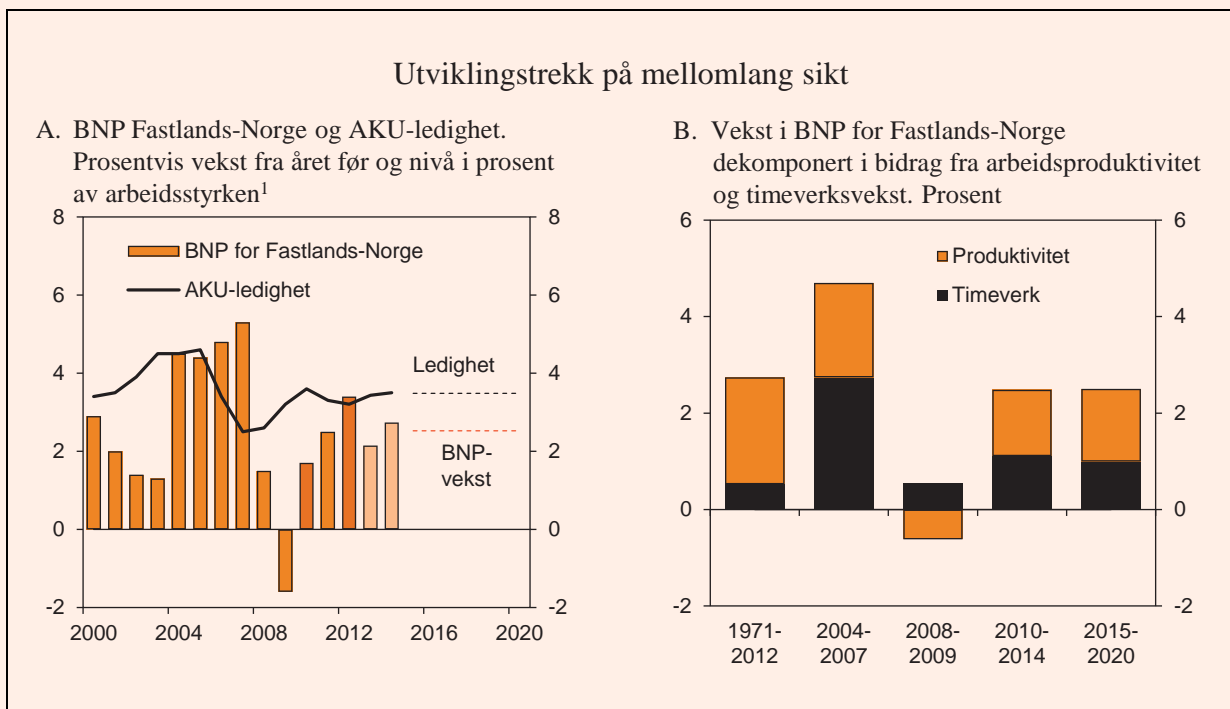
Boks 2.8 Utviklingen på mellomlang sikt

Anslagene i denne meldingen innebærer at veksten i fastlandsøkonomien i år vil være noe lavere enn gjennomsnittet for de siste 40 årene, mens den til neste år anslås å bli litt høyere. For årene 2015–2020 anslås en vekst i BNP Fastlands-Norge om lag på linje med gjennomsnittet for de siste 40 årene. Veksten i antall timeverk anslås til om lag 1 pst. per år og veksten i arbeidsproduktiviteten til 1½ pst., jf. figur 2.19. Etterspørselsbildet er bl.a. basert på at den sterke veksten i petroleumsinvesteringene de siste årene avtar til en gjennomsnittlig vekst på under 1 pst. per år i perioden 2015–2020. Etterspørselsimpulsen fra finanspolitikken anslås på linje med den gjennomsnittlige årlige budsjettimpulsen i den perioden handlingsregelen har vært styrende for finanspolitikken. Arbeidsledigheten anslås å holde seg om lag på dagens nivå.

Anslått vekst i timeverkene i perioden 2015–2020 er høyere enn gjennomsnittet for de siste 40 årene, men lavere enn i den sterke konjunkturoppgangen fra 2004–2007. I tråd med middel-

alternativet i Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskriving er det lagt til grunn at arbeidsinnvandringen til Norge fortsetter. Arbeidsinnvandrere fra EU utgjør den største andelen. Aldringen av befolkningen i Norge bidrar på den annen siden isolert sett til å trekke ned veksten i arbeidsstyrken framover. Over tid ventes pensjonsreformen å motvirke denne effekten.

I årene under og i etterkant av finanskrisen avtok veksten i arbeidsproduktiviteten markert, jf. figur 2.19. Dette må ses i sammenheng med konjunkturtilbakeslaget. Bedriftene holdt på kompetanse og kapasitet i påvente av bedre markedsforhold, et trekk vi har sett i mange andre europeiske land. Produktivitetsveksten tok seg imidlertid litt opp igjen i fjor, jf. også omtale i avsnitt 6.2. Framover anslås veksten i produktiviteten å øke noe, men ikke helt opp til gjennomsnittet for de siste 40 årene. Både aldringen av befolkningen og økt innslag av arbeidsintensive tjenesteytende næringer i økonomien kan peke i en slik retning.



Figur 2.19 Utviklingstrekk på mellomlang sikt

¹ Anslagene for 2015–2020 er oppgitt som gjennomsnitt for perioden.

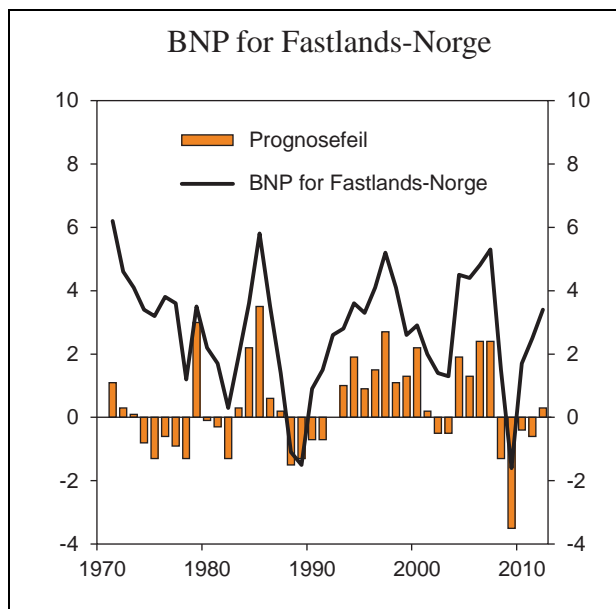
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.7 Etterspørselskomponenter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge og standardavvik i volumvekstraten for siste 25 år

	Prosentvis andel av BNP Fastlands-Norge ¹	Standardavvik i volumvekstrate
Privat konsum	53,4	1,9
Offentlig konsum	28,2	1,5
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	18,6	8,6
Herav: Bedrifter	8,2	12,0
Eksport fra Fastlands-Norge ²	21,0	4,1

¹ I 2012.² Inkluderer eksport av skip, plattformer og fly, tradisjonelle varer, reisetraffikk og andre tjenester.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.20 Faktisk utvikling og prognosefeil

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Etterspørselskomponenter som varierer mye, er vanskeligere å anslå enn de som utvikler seg mer stabilt.

Konsekvenser av andre forløp for viktige etterspørselskomponenter

De makroøkonomiske anslagene i denne meldingen er basert på en rekke forutsetninger om utviklingen på ulike områder, herunder også utenfor Norge. Betydningen av endrede forutsetninger kan illustreres ved virkningsberegninger på den makroøkonomiske modellen MODAG. I beregningene gjøres det tekniske forutsetninger om en uendret budsjettpolitikk og uendret rente

og valutakurs. Beregningene gir dermed ikke alternative prognoser for den økonomiske utviklingen, men sier likevel noe om den relative betydningen av ulike forstyrrelser.

De siste månedene har utviklingen internasjonalt vist tegn til bedring. Bedringen må ses i lys av omfattende tiltak i mange land, herunder en svært ekspansiv pengepolitikk. På noe sikt vil imidlertid de sterke vekstimpulsene fra pengepolitikken måtte avta. Det er stor usikkerhet om hvordan dette vil påvirke utviklingen i ulike etterspørselskomponenter. Det kan derfor ikke utelukkes at utviklingen ute blir svakere enn lagt til grunn. På den annen side ser vi nå tegn til bedring i flere land samtidig. Dersom denne utviklingen fortsetter, kan oppgangen i de ulike landene gjensidig forsterker hverandre og bidra til en kraftigere oppgang internasjonalt enn anslått i denne meldingen. Høyere vekst hos våre handelspartnere enn lagt til grunn vil gi sterkere etterspørsel etter varer og tjenester fra tradisjonelle eksportrettede næringer i Norge. Beregninger på MODAG indikerer at fem pst. økning i etterspørselen fra eksportmarkedene isolert sett vil trekke opp BNP for Fastlands-Norge med vel ¼ prosentpoeng etter ett år. Virkningen kan bli større enn dette dersom også prisene på norsk eksport skulle øke, eller dersom endrede forventninger om utviklingen framover raskt slår ut i bedriftenes investeringer.

Stigende oljepris har i flere år gitt sterk vekst i petroleumsinvesteringene. Det har bidratt til økt etterspørsel etter varer og tjenester fra fastlandsbedriftene. I denne meldingen er petroleumsinvesteringene anslått å øke med 7,5 pst. i 2014. Ifølge beregninger på MODAG bidrar dette til å trekke opp BNP Fastlands-Norge med om lag ¼ prosentpoeng neste år sammenliknet med et forløp der investeringene ikke øker fra 2013 til 2014. Oljeinvesteringene fluktuerte erfaringsmessig

mye og er derfor en av de størrelsene det er vanskeligst å anslå utviklingen i. Det kan ikke utelukkes at utviklingen blir sterkere enn lagt til grunn. Samtidig kan en svakere utvikling i Kina gi nedgang i oljeprisen og lavere petroleumsinvesteringer.

Etter markert oppgang i 2008 og 2009 har husholdningenes sparing holdt seg høy, jf. omtale i boks 2.4. Spareraten er i denne meldingen anslått å holde seg på i overkant av 8 pst. både i år og neste år. Med store gjeldsforpliktelser for husholdningene og fortsatt usikkerhet om den videre økonomiske utviklingen internasjonalt, kan oppgangen i husholdningenes nettofinansinvesteringer bli større enn lagt til grunn i denne meldingen. Ifølge beregninger på MODAG vil en økning i spareraten på 1 prosentpoeng trekke BNP Fastlands-Norge ned med i underkant ½ prosentpoeng etter ett år. Samtidig er spareraten nå høy sett i et historisk perspektiv. Hvis dette gir et godt bilde av de underliggende forholdene, er det rom for at veksten i privat forbruk kan bli høyere enn lagt til grunn.

Fare for tilbakeslag

I perioder med høy vekst kan det bygge seg opp store ubalanser i økonomien, for eksempel i form av sterk vekst i bolig- og eiendomspriser og i privat sektors gjeld. Slike ubalanser kan bli etterfulgt av kraftige tilbakeslag. Våre egne og andre lands erfaringer tilsier at økonomiske tilbakeslag er særlig dype og langvarige når de har sitt opphav i finansielle ubalanser. Både den internasjonale finanskrisen og tilbakeslaget i norsk økonomi i andre halvdel av 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet er eksempler på dette.

Norsk økonomi ble forholdsvis mildt rammet av den internasjonale finanskrisen. Lånemarkedene stoppet opp høsten 2008, og BNP Fastlands-Norge falt fra 2008 til 2009, det første året med nedgang siden 1989. Tilbakeslaget ble møtt med kraftfulle tiltak overfor bankene og i finans- og pengepolitikken. Dette bidro til at nedgangen ble svakere og varte kortere enn hos mange av våre handelspartnere.

I liket med situasjonen i første halvdel av 1980-tallet understøttes veksten i økonomien også i dag

av en høy oljepris, denne gangen drevet av den sterke veksten i Kina og andre framvoksende økonomier, jf. omtale i avsnitt 2.1.3. Andre likhetstrekk er lave lånekostnader, høye bolig- og eiendomspriser og høy og stigende gjeld blant både husholdninger og bedrifter. Husholdningenes gjeld har aldri vært høyere enn nå.

Samtidig har todelingen i norsk økonomi tatt. En stadig større del av norske bedrifter har produksjon rettet mot petroleumsnæringen. Dette gjør norsk økonomi sårbar for et fall i oljeprisen. Hvis oljeprisen skulle falle markert, ville det kunne stille store krav til omstillingsevnen i bedrifter og arbeidsmarkedet. Et høyt kostnadsnivå og svak etterspørsel fra Europa gjør det ekstra krevende for bedrifter å omstille aktiviteten tilbake mot mer tradisjonelle eksportmarkeder. Ifølge Norges Banks regionale nettverk vurderer bedriftene sin egen omstillingsevne som begrenset dersom de blir stilt overfor et fall i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten. Den underliggende utfordringen er gradvis å redusere kostnadsforskjellen mot utlandet samtidig som ressursutnyttelsen holdes oppe.

Et markert fall i oljeprisen, for eksempel som følge av lavere vekst i Kina, vil dermed kunne føre til redusert aktivitet i fastlandsøkonomien og økende arbeidsledighet. Dette ville stille norsk økonomi overfor betydelige tilpasningsproblemer. En svakere krone vil i noen grad kunne dempe utfordringene for næringslivet, slik vi også så i 2008/2009. Dette krever imidlertid at kronesvekkelsen ikke veltes over i høyere lønninger, slik tilfellet var midt på 1980-tallet. Den gangen tok det mange år med høy ledighet før kostnadsnivået kom mer i balanse med situasjonen hos våre handelspartnere. En kraftig nedgang i bytteforholdet vil også kunne gi et fall i boligprisene, samtidig som flere husholdninger kan få problemer med å betjene gjelden sin. Erfaringer har lært oss at dette i neste omgang kan lede til problemer for både foretak og banker. Det er derfor viktig at det i gode tider bygges reserver til å møte tilbakeslag som kan komme, både på statens hånd og i banker, husholdninger og foretak. Finanspolitikk og finansiell stabilitet er omtalt i kapittel 3.

3 Den økonomiske politikken

Hovedmålene for Regjeringens økonomiske politikk er arbeid for alle og en rettferdig fordeling av goder og byrder. Petroleumsinntektene setter Norge i en gunstig situasjon sammenliknet med mange andre land. Over tid er det likevel veksten i fastlandsøkonomien som betyr mest for utviklingen i velferd og levekår i Norge. Den økonomiske politikken må legge til rette for en stabil økonomisk utvikling, høy sysselsetting og en effektiv bruk av ressursene.

Budsjettpolitikken bestemmer sammensetningen og nivået på statens utgifter og inntekter, herunder skatter og avgifter. En hovedoppgave for *budsjettpolitikken* er å styre bruken av fellesskapets midler til forbruk, investeringer og overføringer slik at vi over tid får mest mulig velferd. Samtidig må politikken støtte opp under arbeid og verdiskaping. Det innebærer at budsjettpolitikken både må bidra til en stabil økonomisk utvikling, og at den må være opprettholdbar over tid.

Inntektene fra petroleumsvirksomheten er basert på uttapping av en ikke-fornybar naturressurs og vil etter hvert bli mindre. Dette stiller krav til rammeverket for den økonomiske politikken. Handlingsregelen og sparingen i Statens pensjonsfond utland legger til rette for en langsiktig forvaltning av petroleumsformuen, slik at den også kommer framtidige generasjoner til gode. Handlingsregelen bidrar til at budsjettpolitikken må støtte opp under en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. *Budsjettpolitikken* er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.

Den økonomiske politikken må ses i et langsiktig perspektiv. Til tross for dagens overskudd i offentlige budsjetter, innebærer en aldrende befolkning at finanspolitikken vil bli stilt overfor store utfordringer på litt lengre sikt. *Bærekraften i velferdsordningene og langsiktige utviklingstrekk i offentlige finanser* er nærmere drøftet i avsnitt 3.2.

Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlige for viktige velferdstjenester. Gitt gjeldende lover og regelverk, styres aktiviteten i kommunesektoren i hovedsak gjennom de inntektsrammene Stortinget fastsetter. *Kommuneforvaltningens økonomi* omtales i avsnitt 3.3.

Retningslinjene for *pengepolitikken* etablerer fleksibel inflasjonsstyring som rettesnor for Norges Banks rentesetting. Den operative gjennomføringen av pengepolitikken skal rettes inn mot en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Samtidig skal pengepolitikken bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Pengepolitikken er omtalt i avsnitt 3.4.

Finansiell stabilitet er avgjørende for en stabil økonomisk utvikling. Vi har finansiell stabilitet når det finansielle systemet er solid nok til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte, også i nedgangstider. *Finansiell stabilitet* er omtalt i avsnitt 3.5. Nærmere regler for opplegget med såkalt motsyklisk kapitalbuffer er omtalt i avsnitt 3.6.

Sysselsettingspolitikken skal bidra til at flest mulig deltar i arbeidslivet og til at arbeidskraften finner anvendelse der det er størst behov for den. Høy sysselsetting vil også gjøre det lettere å møte de langsiktige budsjettutfordringene knyttet til en aldrende befolkning. Et velfungerende arbeidsmarked vil også bidra til at arbeidsledigheten holdes lav. *Det inntektspolitiske samarbeidet* skal bidra til at lønnsdannelsen fungerer godt, slik at arbeidsledigheten blir lav og sysselsettingen høy. Det er da viktig at kostnadsveksten i Norge ikke kommer ut av kurs i forhold til utviklingen hos våre handelspartnere. Gjennomføringen av lønnsoppgjørene er partenes ansvar. Sysselsettings- og inntektspolitikken omtales i avsnitt 3.7.

Klimaendringene er den største miljøutfordringen verdenssamfunnet står overfor. Regjeringens *klimapolitikk* omtales i avsnitt 3.8.

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en plan for gradvis å fase oljeinntektene inn i norsk økonomi, ved at det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet øker om lag i takt med veksten i

Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken – handlingsregelen

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

- Petroleumsinntektene fases gradvis inn i økonomien, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland anslått til 4 pst. av fondskapitalen.
- Det legges vekt på å jevne ut svingninger i økonomien, for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

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

- *Statsbudsjettet skjermes fra virkningene av svingninger i petroleumsinntekter.* Innbetalingene fra petroleumsvirksomheten til staten plasseres i Statens pensjonsfond utland, mens det over tid er den forventede realavkastningen som skal brukes. Det innebærer at kort-siktige endringer i olje- og gass inntektene får lite å si for budsjettpolitikken, samtidig som petroleumsformuen også kommer framtidige generasjoner til gode.
- *De automatiske stabilisatorene i budsjettet får virke.* Fra år til år måles bruken av petroleumsinntekter ved det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, og ikke det oljekorrigerte underskuddet. Dette innebærer at overføringene fra fondet til budsjettet tillates å øke når skatteinntektene faller i en lavkonjunktur, mens det er omvendt i en høykonjunktur. På den måten skjermes budsjettets utgiftsside fra konjunkturelle svingninger i skatteinntektene.

- *Handlingsregelen åpner for at budsjettpolitikken kan benyttes til å stabilisere produksjon og sysselsetting.* I perioder med lav kapasitetsutnyttning og høy ledighet kan en bruke mer enn forventet realavkastning av fondskapitalen for å stimulere produksjon og sysselsetting. Motsatt vil det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy aktivitet i økonomien.
- *Handlingsregelen legger til rette for en gradvis innfasing av petroleumsinntekter.* Ved store endringer i fondskapitalen, eller i forhold som påvirker det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, skal konsekvensene for bruken av petroleumsinntekter jevnes ut over flere år. En jevn innfasing av petroleumsinntektene bidrar til å redusere faren for brå og store omstillinger mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer.
- *Handlingsregelen og fondskonstruksjonen bidrar til å stabilisere markedet for norske kroner.* Gjennom pensjonsfondet blir hoveddelen av statens inntekter fra olje og gass investert i utlandet. Ved at valutainntektene plasseres i utlandet, legges det til rette for bedre balanse i markedet for norske kroner. Virkningen på kronekursen av svingninger i oljeprisen dempes.
- *Handlingsregelen bidrar til forutsigbarhet om bruken av petroleumsinntekter i norsk økonomi.* På den måten støtter rammeverket for finanspolitikken opp under pengepolitikken og legger et grunnlag for mer stabile forventninger, både om pris- og lønnsutviklingen og i valutamarkedet.

forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Samtidig skal bruken av petroleumsinntekter det enkelte år tilpasses konjunkturene. Rammeverket legger således til rette for å bruke budsjettet til å stabilisere utviklingen i norsk økonomi, jf. boks 3.1.

Dagens store overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond er ikke uttrykk for en tilsvarende handlefrihet i budsjettpolitikken over tid. De høye inntekter fra petroleumsvirksomheten har et motstykke i en reduksjon av gjenværende petroleumsressurser. Skal vi ha glede av petroleumsinntektene på varig basis, må vi frikoble den løpende bruken av midlene fra de årlige innbeta-

lingene til staten. De budsjettpolitiske retningslinjene ivaretar dette hensynet.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten overføres i sin helhet til Statens pensjonsfond utland. Over tid er det realavkastningen av fondet som skal brukes, men bruken er ikke øremerket til bestemte formål. På denne måten skjermes utviklingen i offentlige utgifter fra virkningene av svingende priser på olje og gass, samtidig som staten bygger opp en betydelig finansformue i fondet. Også den faktiske avkastningen i fondet svinger svært mye fra år til år. Den forventede realavkastningen på 4 pst. er en referanse for arbeidet med de årlige budsjettene. Utviklingen i

offentlige utgifter skjermes dermed også i vesentlig grad fra svingninger i avkastningen i fondet.

Handlingsregelen gir en rettesnor for uttaket fra fondet over tid, men fastlegger ikke nivået på statsbudsjettets utgifter eller øvrige inntekter. Regjeringen vil holde det samlede skatte- og avgiftsnivået uendret, i tråd med den politiske plattformen fra Soria Moria. Sammen med handlingsregelen setter skattenivået en ramme for budsjettets utgifter som Regjeringen prioriterer innenfor.

Statens utgifter finansieres av skatteinntekter, avgifter, brukerbetaling, renter og utbytte. Hvis det finanspolitiske rammeverket skal oppfylle sine formål, kan det ikke etableres ordninger der ordinære statlige utgifter holdes utenom det oljekorrigerte underskuddet. Et helhetlig budsjett gir også det beste grunnlaget for å prioritere mellom ulike formål innenfor rammer som ivaretar hensynet til en balansert utvikling i økonomien og bærekraften i offentlige finanser.

Regjeringen legger vekt på hensynet til en balansert økonomisk utvikling når budsjettpolitikken utformes. For å dempe virkningene på norsk økonomi av finanskrisen og det internasjonale økonomiske tilbakeslaget ble finanspolitikken lagt om i kraftig ekspansiv retning i 2009. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet ble brakt opp på et nivå over forventet realavkastning av fondet. Nedgangskonjunktorene i Norge snudde tidlig og siden 2010 har bruken av oljepenger igjen vært under forventet fondsavkastning.

Hensynet til balansen i norsk økonomi og vilkårene for konkurranseutsatte næringer taler for tilbakeholdenhet i bruken av petroleumsinntekter også i 2014. Regjeringens forslag til budsjett vil øke det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet

som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge med om lag ¼ prosentenheter. En slik impuls svarer til den gjennomsnittlige innfasingen i de årene handlingsregelen så langt har virket. Bruken av oljeinntekter anslås til 135 mrd. kroner, som er 54 mrd. kroner under 4-prosentbanen i 2014.

På lengre sikt står vi overfor store utfordringer i budsjettpolitikken som følge av en aldrende befolkning. Vi har nå flere tiår bak oss der befolkningsutviklingen i Norge har vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser, men denne utviklingen har nå snudd. Etter å ha falt jevnt siden tidlig på 1990-tallet begynte andelen i befolkningen som er eldre enn 66 år å vokse i 2010. Denne utviklingen vil fortsette i tiårene framover og medføre økte utgifter til bl.a. pensjoner, helse og omsorg. Sparingene i Statens pensjonsfond vil bidra til å finansiere disse utgiftene. Langsiktige budsjettframskrivninger viser likevel at vi etter hvert vil stå overfor store utfordringer i finanspolitikken.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2013

I Nasjonalbudsjettet 2013 ble det lagt opp til et om lag nøytralt budsjett for 2013, dvs. at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet steg om lag i takt med trend-BNP for Fastlands-Norge. Underskuddet på statsbudsjettet ble anslått til 125,3 mrd. kroner, når vi holder statens petroleumsinntekter utenom og korrigerer for virkningen av konjunktorene, jf. tabell 3.1.

Endringene i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2013 brakte det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet ned til 124,6 mrd. kroner. Reduksjonen skyldes bl.a. lavere utgifter i folke-

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2013 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

	NB13	Endring	RNB13	Endring	NB14
Oljekorrigert underskudd.	123,7	-0,8	122,9	-6,4	116,5
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.	125,3	-0,7	124,6	-4,1	120,5
Forventet realavkastning (4 %-banen)	151,7	1,3	153,0	0,0	153,0
Avstand til 4 %-banen	-26,4	-1,9	-28,3	-4,1	-32,5
<i>Memo (prosentenheter):</i>					
Budsjettimpuls ²	0,1	0,5	0,6	-0,1	0,5
Reell, underliggende utgiftsvekst	2,4	1,0	3,4	-0,5	2,9

¹ Nasjonalbudsjettet 2013 (NB13), Revidert nasjonalbudsjett 2013 (RNB13) og Nasjonalbudsjettet 2014 (NB14).

² Endring i strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Positivt tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt.

Kilde: Finansdepartementet.

trygden. Anslaget for lønnsveksten ble satt ned fra 4 til 3½ pst., noe som reduserer statsbudsjettets inntekter og utgifter om lag like mye. Utenom dette var anslaget for skatter og avgifter i 2013 uendret.

Ny informasjon tilsier at anslaget for underskuddet i 2013 settes ytterligere ned til 120,5 mrd. kroner, først og fremst som følge av lavere utgifter. Det anslåtte strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er knapt 33 mrd. kroner mindre enn forventet fondsavkastning, anslått til 4 pst. av kapitalen i fondet ved inngangen til året.

Den samlede skatte- og avgiftsinngangen til staten har hittil i år vært om lag som forutsatt. Høy vekst i forskuddstrekkene peker imidlertid i retning av at skatteinntektene til kommuner og fylkeskommuner kan bli litt høyere i år enn tidligere anslått.

Budsjettet for 2013 anslås nå å gi en positiv etterspørselsimpuls på 0,5 prosentenheter, målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. At budsjettet målt ved denne indikatoren framstår som mer ekspansivt nå enn i fjor høst, skyldes at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for 2012 anslås lavere enn i Nasjonalbudsjettet 2013, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2013. Budsjettimpulsen for 2012 og 2013 under ett er om lag som anslått i fjor høst.

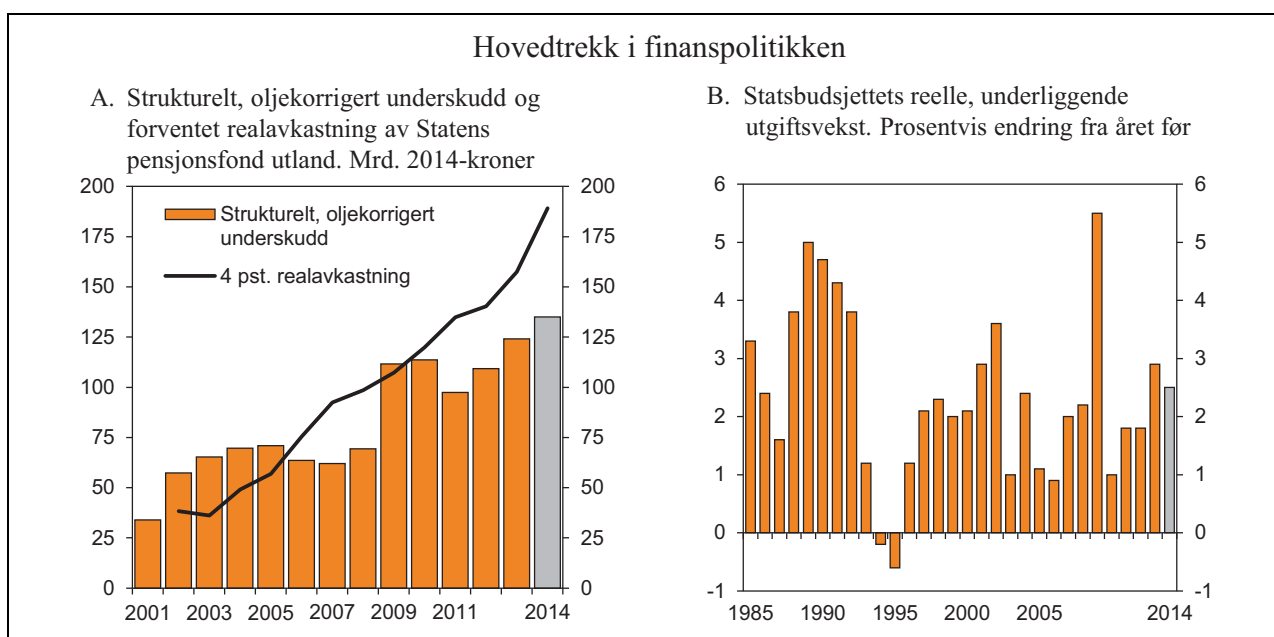
Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond i 2013 anslås til 357 mrd. kroner. Dette er om lag som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2013.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2013 anslås til 4 729 mrd. kroner. Dette er 218 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Oppjusteringen skyldes en god utvikling i finansmarkedene de siste månedene, men også at krona har svekket seg noe. En svekkelse av krona øker verdien av fondet målt i norske kroner. Økt fondskapital som har sitt motstykke i svakere krone, øker imidlertid ikke den internasjonale kjøpekraften av fondet. Det er betydelig usikkerhet om den videre utviklingen i både kronekurs og internasjonale finansmarkeder.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2014

Finanspolitikken må bidra til en utvikling i produksjon og sysselsetting som er forenelig med lav og stabil inflasjon, en kostnadmessig konkurranseevne som gir grunnlag for langsiktig balanse i utenriksøkonomien, et gjelds nivå for næringsliv og husholdninger som er opprettholdbart og bærekraftige statsfinanser. Av hensyn til balansen i norsk økonomi, herunder finansiell stabilitet og utsiktene for konkurranseutsatte næringer, er det nå viktig å vise varsomhet i bruken av oljepenger.

Med en budsjettimpuls på om lag ¼ prosentenheter kan bruken av petroleumsinntekter i 2014 anslås til 135 mrd. kroner, jf. figur 3.1. Det tilsvarer 5,5 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Om lag hver tiende krone som brukes over offentlige



Figur 3.1 Hovedtrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

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

	Regnskap		Anslag	
	2011	2012	2013	2014
Totale inntekter	1 223,5	1 290,7	1 286,0	1 295,0
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	372,2	421,1	373,9	344,1
1.1 Skatter og avgifter	209,7	232,7	206,5	186,5
1.2 Andre petroleumsinntekter	162,6	188,4	167,4	157,6
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	851,3	869,6	912,0	950,9
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	777,5	807,4	855,2	896,9
2.2 Andre inntekter	73,7	62,2	56,8	54,0
Totale utgifter	952,1	996,1	1 058,5	1 114,0
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet	21,4	25,6	30,0	30,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	930,7	970,5	1 028,5	1 084,0
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	271,4	294,6	227,5	181,0
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	350,8	395,5	343,9	314,1
= Oljekorrigert overskudd	-79,4	-100,9	-116,5	-133,1
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	84,2	104,6	116,5	133,1
= Overskudd på statsbudsjettet	4,8	3,7	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland	266,6	290,9	227,5	181,0
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ...	103,0	115,3	129,4	146,6
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	374,4	409,9	356,9	327,6
Memo:				
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ¹	3 308	3 825	4 729	5 203
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ¹	3 437	3 970	4 882	5 366
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹	5 189	5 478	5 763	6 044

¹ Ved utgangen av året.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

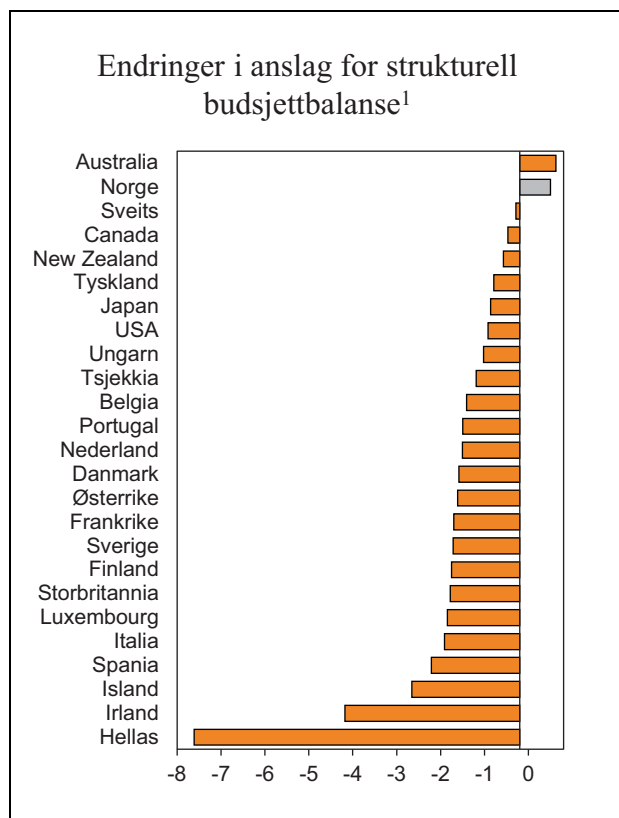
budsjetter hentes fra Statens pensjonsfond utland. Det utgjør om lag 26 000 kroner per innbygger.

Avstanden til banen for forventet fondsavkastning (4-prosentbanen) anslås å øke til 54 mrd. kroner i 2014, opp fra 33 mrd. 2014-kroner i 2013 og nær null i 2009 og 2010. Den økte avstanden til banen for forventet fondsavkastning må ses i sammenheng med sterk vekst i fondskapitalen som følge av høye inntekter fra petroleumsvirksomheten, god avkastning i fondet og svakere krone. Målt som andel av fondskapitalen ved inngangen til budsjettåret kan bruken av oljeinntekter anslås til 2,9 pst. i 2014. Dette er samme nivå som i 2011, men litt lavere enn i 2012 og 2013.

De siste tre årene har det kommet mange gode nyheter som har bidratt til å bringe det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet godt

under 4 pst. av fondskapitalen. Fondskapitalen har økt raskt. Samtidig har skatte- og avgiftsinntektene blitt justert opp. Dette har bidratt til en nedjustering av anslagene for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Underskuddet er nedjustert for syv av de siste åtte årene. Dette må ses i sammenheng med at den underliggende veksten i norsk økonomi nå framstår som sterkere enn opprinnelig lagt til grunn, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2010. For enkelte år er det også betydelige endringer på budsjettets utgiftsside som følge av nye vedtak i Stortinget eller mindreforbruk i forhold til de opprinnelige budsjettvedtakene.

Erfaringer fra både Norge og andre land viser at vurderingene av budsjettet kan endres betyde-



Figur 3.2 Endringer i anslag for strukturell budsjettbalanse for 2007. Prosent av trend-BNP

¹ Viser differansen mellom anslagene for strukturell budsjettbalanse publisert av OECD i juni 2013 og juni 2008. Finansdepartementets anslag for Norge.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

lig ved et økonomisk tilbakeslag. Under finanskrisen erfarte mange land at det de trodde var stabile og varige skatteinntekter sviktet da konjunkturerne snudde. Revisjoner i anslaget for underliggende skatteinntekter på 1–2 pst. av BNP er ikke uvanlig i forbindelse med et økonomisk tilbakeslag, jf. figur 3.2. Revisjonene må ses i sammenheng med at det i nåtid kan være vanskelig å skille virkningen av konjunkturer fra den underliggende trendutviklingen i skatteinntektene.

I tillegg til usikkerhet om den strukturelle budsjettbalansen er det også betydelig usikkerhet om utviklingen i verdien av Statens pensjonsfond utland, både på kort og lang sikt. Som følge av god utvikling i finansmarkedene og svakere krone har verdien av fondet økt raskt de siste par årene. Fra utgangen av 2012 til utgangen av 2013 anslås fondet nå å øke med om lag 900 mrd. kroner, jf. tabell 3.2. I tillegg til tilførselen av petroleumsinntekter og god avkastning i utenlandsk valuta bidrar sveikelsen av kronen de siste månedene til å øke fonds-

kapitalen målt i kroner. Utviklingen i finans- og valutamarkeder kan imidlertid raskt snu. Både endringer i fondskapitalen og endringer i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet kan gi store endring i bruken av oljeinntekter, målt som andel av fondskapitalen. Det så vi fra 2008 til 2009 da dette forholdstallet økte fra 2,8 til 4,2 pst.

Den avstanden vi nå har mellom det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet og forventet fondsavkastning gir oss marginer til å kunne møte dårligere tider, jf. boks 3.2. Dersom budsjettpolitikken skal bidra til å stabilisere den økonomiske utviklingen, vil avstanden til banen for forventet fondsavkastning til tider kunne bli betydelig målt i milliarder kroner.

Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter fra 2013 til 2014 anslås til 26 mrd. kroner, som tilsvarer 2,5 pst., jf. figur 3.1B. Den nominelle veksten i statsbudsjettets underliggende utgifter er anslått til 5,5 pst., mens prisveksten er beregnet til 2,9 pst., jf. tabell 3.3. Den reelle utgiftsveksten er litt over gjennomsnittet for de siste 25 årene. Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, renter og dagpenger til arbeidsledige utenfor. For å gjøre utgiftene sammenliknbare over tid er det på vanlig måte korrigert for ekstraordinære endringer og enkelte regnskapsmessige forhold.

Kommunenes samlede inntekter anslås å øke reelt med 2,0 pst. fra 2013 til 2014, som tilsvarer 7,7 mrd. kroner. Veksten er i tråd med vanlig praksis regnet i forhold til inntektsnivået i 2013, slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2013.

Som det framgår av tabell 3.2, anslås den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond til 5 366 mrd. kroner ved utgangen av 2014, hvorav 5 203 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland. Til sammenlikning anslås verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden til vel 6 040 mrd. kroner ved utgangen av 2014. Statens forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden kommer i tillegg og anslås til om lag 1 300 mrd. kroner ved utgangen av 2014. Videre har staten forpliktelser til opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse som utgjorde om lag 550 mrd. kroner per 1. juli 2013.¹

¹ Størrelsen på de beregnede forpliktelsene avhenger av forholdet mellom rente og lønnsvekst framover. I beregningen er det som tidligere forutsatt en såkalt nettorente på knapt 2 pst.

Tabell 3.3 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2013 til 2014. Anslag i mill. kroner og prosentvis endring

	2013	2014
Statsbudsjettets utgifter	1 058 500	1 113 994
– Statlig petroleumsvirksomhet.....	30 002	30 002
– Dagpenger til arbeidsledige	10 065	10 900
– Renteutgifter	11 690	10 288
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter.....	1 006 743	1 062 805
– Flyktninger i Norge finansiert over bistandsrammen	1 460	1 564
– Økte utgifter som følge av avvikling av momsfristak på veg mv.	-	789
= Underliggende utgifter	1 005 283	1 060 451
Verdiendring i pst.....		5,5
Prisendring i pst.....		2,9
Volumendring i pst.....		2,5

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 3.2 Om usikkerhet i budsjettanslagene og behov for marginer

Arbeidet med statsbudsjettet for det kommende år bygger på Finansdepartementets anslag for den økonomiske utviklingen. Slike anslag er usikre, og denne usikkerheten slår også over på budsjettets tall for skatter, folketrygdens utgifter og størrelsen av Statens pensjonsfond utland mv. Økonomien kan utvikle seg annerledes enn lagt til grunn, og erfaringer fra Norge og andre land viser at avvikene til dels kan bli betydelige. Over tid bør likevel forskjellen mellom anslag og regnskap summere seg til et tall som ligger nær null.

Anslaget for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet angir den underliggende bruken av petroleumsinntekter i det enkelte år og er et nøkkeltall for budsjettets stilling. Dette underskuddet er differansen mellom to store poster, henholdsvis inntekter og utgifter, og dermed særlig usikkert. En må likevel regne med at underskuddet vanligvis øker krone for krone dersom budsjettet svekkes gjennom vedtak på utgifts- eller inntektssiden. Normalt vil imidlertid slike vedtak bare endre nivået på underskuddet, ikke usikkerheten rundt dette nivået.

Usikkerheten er særlig stor på inntektssiden. Flere land har opplevd at det de trodde var sta-

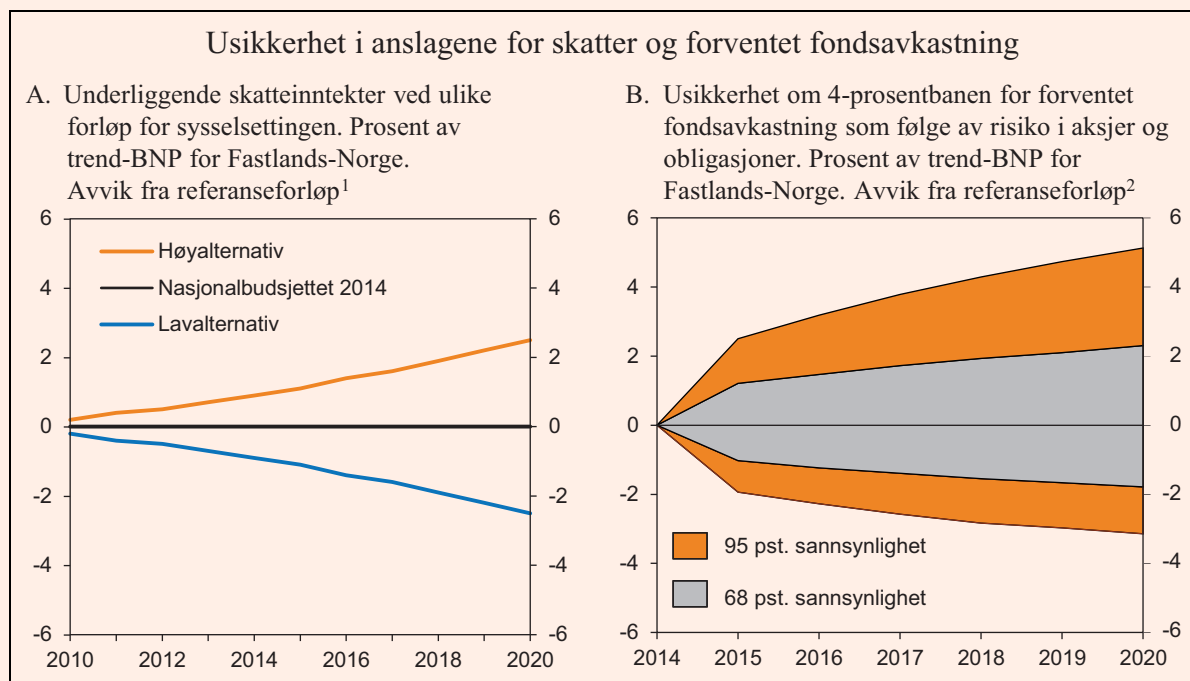
bile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter, sviktet da konjunktorene snudde. Norge har gjennom flere år hatt kraftig vekst i sysselsettingen. Dette kan snu. Figur 3.3A viser anslag på skatteinntektene med ulike forutsetninger om sysselsettingen framover. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst i sysselsettingen på rundt 1 pst. per år gjennom perioden 2014–2020. Lavalternativet i figur 3.3A tar utgangspunkt i forløpet under nedgangskonjunkturen fra slutten av 1980-tallet, med nullvekst i antall normalårsverk fra 1987 til 1995. I høyalternativet er det som en illustrasjon lagt til grunn en gjennomsnittlig vekst i sysselsettingen på rundt 2 pst. per år, dvs. et tilsvarende avvik som i lavalternativet, men med motsatt fortegn. Forskjellen i skatteinntekter mellom lav- og høyalternativet kommer i 2020 opp mot 5 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Som det framgår av figuren har forutsetningene om framtiden også betydning for hvordan nåsituasjonen og den nære fortid vurderes.

Boks 3.2 forts.

Handlingsregelen legger opp til at det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet om lag skal tilsvare forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Men også for utviklingen i pensjonsfondet er det betydelig usikkerhet framover. Modellberegninger er en måte å illustrere denne usikkerheten på. Finansdepartementet har tidligere publisert slike beregninger i de årlige stortingsmeldingene om forvaltningen av Statens pensjonsfond. Det tas hensyn til at avkastningen og kronekursen kan svinge. Forventningen til avkastningen er ikke knyttet til en vurdering av nåværende situasjon i finansmarkedene. Det tas også hensyn til tilførsel til fondet fra statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og til uttak for å dekke det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet. Figur 3.3B viser usikkerheten som avvik fra anslaget for forventet fondsavkastning. Med 2/3 sannsynlighet vil dette avvike være mindre enn pluss/minus 1 prosentenheter på ett års sikt og mindre enn pluss/minus 2 prosentenheter på seks års sikt. Det er i all

hovedsak volatilitet i avkastningen som er opphav til usikkerheten, mens volatilitet i kronekursen har liten betydning. Usikkerhet om framtidige olje- og gassinntekter er ikke inkludert i de beregnede intervallene.

Den økonomiske politikken bør innrettes slik at den gir marginer til å håndtere uforutsette hendelser. Et forløp med svak utvikling både i pensjonsfondet og i sysselsettingen i Norge kan ikke utelukkes. I en slik situasjon vil både forventet fondsavkastning og strukturell, oljekorrigeret budsjettbalanse kunne svekkes betydelig. Den anslåtte avstanden til 4-prosentbanen i 2014 tilsvarende 2¼ pst. av BNP for Fastlands-Norge og gir en viktig første sikkerhetsmargin i budsjettpolitikken. Dette kan komme godt med ved et eventuelt konjunkturtilbakeslag, slik en nylig har erfart i flere land. Avstanden er imidlertid ikke større enn at budsjettpolitikken kan bli satt på alvorlig prøve dersom utviklingen skulle bli vesentlig svakere enn det som nå legges til grunn.



Figur 3.3 Usikkerhet i anslagene for strukturelle skatter og forventet fondsavkastning

¹ For skatter og avgifter utenom skatt på arbeid er utslagene i skattegrunnlagene basert på beregninger på den makroøkonomiske modellen MODAG.

² Basert på en simuleringsmodell der det tas hensyn til inntekter og utgifter i fondet, samt usikkerhet i henholdsvis aksjer, obligasjoner og kronekurs. Simuleringene starter ved inngangen til 2014.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Mill. kroner

	2011	2012	2013	2014
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet	79 399	100 898	116 475	133 092
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank.				
Avvik fra trend	3 492	1 634	789	1 374
+ Særskilte regnskapsforhold	3 480	0	-400	400
+ Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend	2 697	-577	3 660	266
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd.	89 068	103 109	120 523	135 132
Målt i pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge.	4,2	4,7	5,2	5,5
Endring fra året før i prosentenheter ¹	-0,8	0,4	0,5	0,3

¹ Endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator på budsjettets virkning på økonomien. Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.1.4 Budsjettets virkning på den økonomiske aktiviteten

Det samlede overskuddet på offentlige budsjetter kan endre seg betydelig fra år til år uten at dette er uttrykk for endringer i budsjettpolitikken. For å få et best mulig bilde av den underliggende innretningen av budsjettpolitikken er det hensiktsmessig å se på utviklingen i budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten. I tillegg er det hensiktsmessig å korrigere for bl.a. virkningene av økonomiske svingninger på skatter, avgifter og ledighetstrygd, jf. figur 3.4.

Finansdepartementet har siden Nasjonalbudsjettet 1987 benyttet endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet for å vurdere innretningen av statsbudsjettet. Etter at handlingsregelen ble innført i 2001, har i tillegg *nivået* på dette underskuddet blitt brukt som mål på den underliggende bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet. I arbeidet med de årlige budsjettene er det dermed denne størrelsen som ses opp mot forventet fondsavkastning. På denne måten unngår vi at konjunkturelle svingninger i skatteinntektene slår ut i budsjettets utgifter. Dette omtales gjerne som at de automatiske stabilisatorne får lov til å virke.

En slik innretning på budsjettet bidrar også til å holde kontroll på utviklingen i statens nettoformue over konjunktursykelene. Også i en rekke andre land, herunder landene i euroområdet, står indikatorer for strukturell budsjettbalanse sentralt i de finanspolitiske rammeverkene.

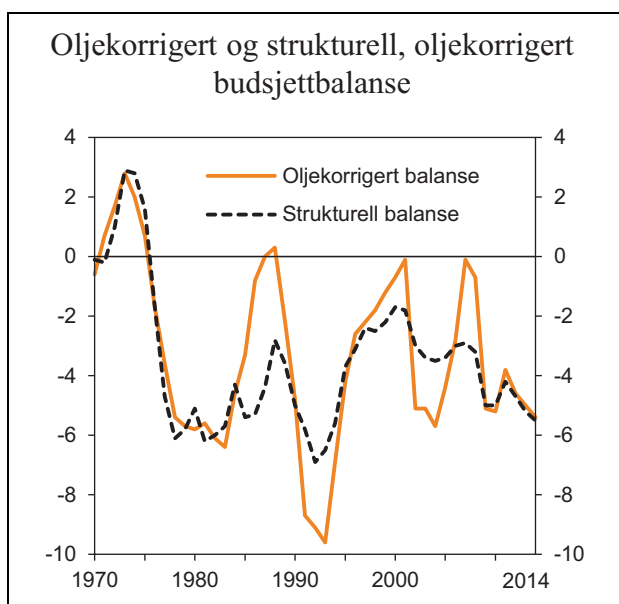
Den oljekorrigerede budsjettbalansen viser statsbudsjettets balanse utenom inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten. For å

komme fra den oljekorrigerede til den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen gjøres i tillegg følgende korreksjoner:

- For å justere for virkningen av at konjunkturrene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirkningene av at ulike skatte- og avgiftsinntekter avviker fra sine trendverdier. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen. De beregnede korreksjonene for 2013 og 2014 i tabell 3.4 reflekterer at skatteinntektene fra fastlandsøkonomien anslås å ligge nær trenden. Se også vedlegg 1.
- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene og de anslåtte normalnivåene på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank. Fra og med 2002 og i en periode framover blir det, som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital, ikke overført midler fra banken til statsbudsjettet. En korreksjon for avviklingen av Folketrygd-fondets beholdning av kontolån til staten fra og med 2007 trekker i motsatt retning.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende budsjettbalansen. Korreksjonene for 2013 og 2014 er knyttet til innføring av merverdiavgift for offentlig veganlegg og en tilsvarende bevilgningsøkning i 2013 og 2014 til momskompensasjon for kommuner og fylkeskommuner. Korreksjonen tilsvarer et anslått periodiseringsavvik på grunn av et visst tidsetterslep i innbetalingen av merverdiavgift.

Endringene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er en summarisk indikator for aktivitetsvirkningene av budsjettoplegget, men gir ikke et fullstendig bilde. Den summariske indikatoren tar for eksempel ikke hensyn til at de enkelte inntekter og utgifter på budsjettet kan ha ulik virkning på norsk økonomi.

For å belyse hvordan budsjettet påvirker økonomien, supplerer Finansdepartementet den summariske budsjettindikatoren med beregninger fra den makroøkonomiske modellen MODAG. Beregningene omfatter også det økonomiske opplegget for kommunene. Som sammenlikningsgrunnlag brukes et forløp der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning vokser i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. Slike modellberegninger peker i retning av at det foreslåtte budsjettet for 2014 vil kunne virke om lag nøytralt på aktiviteten i norsk økonomi, med et utslag i BNP for Fastlands-Norge på knapt 0,1 pst. i 2014. Beregningene tar ikke hensyn til at pengepolitikken kan bli endret dersom budsjettet skulle trekke i retning av et annet forløp for inflasjon, produksjon og sysselsetting enn det Norges Bank har lagt til grunn i sine analyser. Beregningene er best egnet til å vurdere endringer i budsjettet langs en bærekraftig bane, bl.a. fordi modellen ikke fanger opp eventuelle utslag av endret budsjettpolitikk på forventningene i valutamarkedene, og dermed på valutakursen.



Figur 3.4 Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

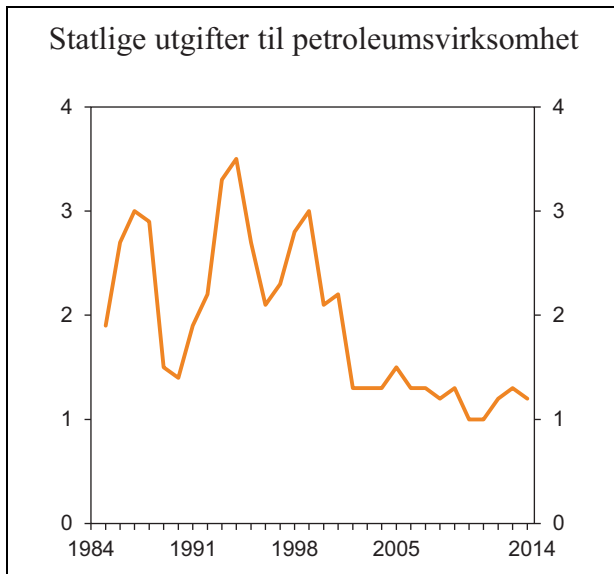
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Endringer i budsjettposter som ikke inngår i det oljekorrigerte underskuddet, kan også ha betydning for den økonomiske utviklingen. Dette er det forsøkt tatt hensyn til i de analysene som ligger til grunn for arbeidet med budsjettet, herunder beregningene på den makroøkonomiske modellen MODAG. Et eksempel på dette er statens utgifter til petroleumsvirksomhet. Gjennom SDØE har staten betydelige utgifter til investeringer på norsk sokkel. Investeringene gir grunnlag for store framtidige inntekter til fellesskapet og er et viktig redskap for å sikre fellesskapet en vesentlig del av grunnrenteinntektene i petroleumsvirksomheten. Disse bevilgningene holdes utenom ved beregning av det oljekorrigerte underskuddet og budsjettimpulsen, men virkningen på økonomien fanges opp gjennom anslaget for de samlede petroleumsinvesteringene.

Figur 3.5 viser utviklingen i statens utgifter til petroleumsvirksomhet, målt som andel av verdiskapingen i økonomien. Det gir et enkelt uttrykk for etterspørselsvirkningene av disse bevilgningene. Statens utgifter til petroleumsvirksomhet har vært forholdsvis stabile de siste ti årene, målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det tyder på at de statlige utgiftene til petroleumsvirksomhet ikke har gitt vesentlige etterspørselsimpulser mot fastlandsøkonomien i denne perioden. Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien anslås de statlige utgiftene til petroleumsvirksomhet å utgjøre 1¼ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge både i 2013 og 2014.

Statlige kapitaltransaksjoner (såkalte bevilgninger «under streken») inngår heller ikke i det oljekorrigerte underskuddet. Slike transaksjoner har en motpost i statlige innlån, og de er en omplassering av statens finansformue og ikke utgifter som finansieres av skatteinntekter eller oljeinntekter. De kan likevel ha virkninger på aktiviteten i økonomien, særlig dersom banksystemet er i ulage eller dersom det følger med store økonomiske fordeler. Boks 3.3 gir en oversikt over utviklingen i kapitaltransaksjonene og statens balanse etter 1990.

I budsjettet for 2014 er det lagt opp til netto kapitaltransaksjoner på om lag 50 mrd. kroner, fordelt på 138 mrd. kroner på utgiftskapitler og 88 mrd. kroner på inntektskapitler. Husbanken, Lånekassen, Innovasjon Norge, Eksportkreditt Norge og boliglånsordningen i Statens pensjonskasse utgjør hoveddelen av dette. For disse virksomhetene er det lagt opp til en netto økning i utlånene på 46 mrd. kroner i 2014, som tilsvarer differansen mellom 129 mrd. kroner i nye lån og



Figur 3.5 Statlige utgifter til petroleumsvirksomhet. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

83 mrd. kroner i innbetalinger av avdrag. Flere av de særskilte tiltakene som ble etablert ved kapitaltransaksjoner i forbindelse med finanskrisen i 2008 og 2009 er trappet ned og fases gradvis ut. Dette gjelder bytteordningen, Statens obligasjonsfond og Statens finansfond. Bytteordningen fases ut i 2014.

Postene utenom det oljekorrigerte underskuddet utgjør betydelige beløp. Det er viktig at de enkelte delene av budsjettet virker sammen og bidrar til en balansert utvikling i norsk økonomi. Som omtalt i boks 3.3, vil virkningen av statlige kapitaltransaksjoner bl.a. avhenge av situasjonen i finansmarkedene. Også reguleringen av finansmarkedet er en del av den samlede økonomiske politikken, og endringer i den kan påvirke den økonomiske utviklingen både på kort og lang sikt, jf. avsnitt 3.5 om finansiell stabilitet og avsnitt 3.6 om motsyklisk kapitalbuffer.

3.1.5 Budsjettpolitikken på mellomlang sikt

Over tid bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken av utviklingen i skatteinntektene i fastlandsøkonomien, utviklingen i Statens pensjonsfond utland, samt bindinger på utgifts- og inntekts-siden fra tidligere vedtak, herunder regelverket for folketrygdens utgifter. I tillegg påvirkes handlingsrommet av om det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i utgangsåret avviker fra anslaget for forventet fondsavkastning.

Til tross for et skatte- og avgiftsnivå som er forholdsvis høyt i internasjonal sammenheng, har det i mange år vært god vekst i skatteinntektene fra fastlandsøkonomien. Vårt skattesystem har brede skattegrunnlag, lave satser og symmetrisk behandling av inntekter og utgifter. Samtidig har det vært god vekst i norsk økonomi. For de nærmeste årene anslås den underliggende realveksten i skatte- og avgiftsinntektene til om lag 18 mrd. 2014-kroner per år, eller i underkant av 2 pst. Til sammenlikning kan det nevnes at den underliggende veksten i skatter og avgifter i Sverige og Danmark er vesentlig lavere, henholdsvis 1,2 og 0,6 pst. per år. Årsaken er at den underliggende, økonomiske veksten har vært svakere i disse to landene enn i Norge. Sverige – og særlig Danmark – har blitt mer påvirket av utviklingen i Europa enn vi har, og disse landene har ikke noe motstykke til den etterspørselen fra oljevirkosheten som over tid har løftet veksten i norsk økonomi.

Med samme underliggende økonomiske vekst i Norge som i Sverige eller Danmark, ville den underliggende realveksten i skatter og avgifter vært vesentlig lavere. Dette illustrerer hvordan kombinasjonen av et effektivt skattesystem og den gunstige situasjonen for norsk økonomi bidrar til økt handlefrihet i budsjettpolitikken. Samtidig viser disse tallene at den underliggende veksten i skatter og avgifter ikke er naturgitt. For eksempel kan et markert fall i oljeprisen, omslag i markedene for boliger og næringsseiendom eller lavere vekst internasjonalt lede til år med svakere vekst i norsk økonomi. Det vil også komme til syne i den underliggende utviklingen i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien

For de nærmeste årene anslås det at bindingene i folketrygden vil bidra til å øke utgiftene med over 11 mrd. 2014-kroner per år, regnet som gjennomsnitt for treårsperioden 2015–2017. Det er særlig utgiftene til alderspensjon som ventes å øke sterkt. Denne veksten vil fortsette i mange år framover fordi andelen eldre i befolkningen nå øker raskt. Befolkningsutviklingen trekker isolert sett også i retning av økte utgifter i kommunene og helseforetakene. For de nærmeste årene er denne utgiftsveksten anslått til i størrelsesorden 4 til 5 mrd. 2014-kroner per år ved videreføring av dagens standard og dekningsgrad, og før en tar hensyn til at produksjonen kan bli mer effektiv og at befolkningens helse forbedres. Dette innebærer at utgifter knyttet til befolkningsutviklingen vil legge beslag på en betydelig del av den forventede underliggende veksten i skatteinntektene. I tillegg bidrar omfattende opptrappings-

Boks 3.3 Kapitaltransaksjoner og statens balanse

Kapitaltransaksjonene påvirker sammensetningen av statens formue slik den framkommer i statens balanse. Når vi holder Statens pensjonsfond utenom, utgjorde statens egenkapital 21 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge ved utgangen av 2012. Denne andelen har vært rimelig stabil de siste årene, noe som tyder på at sparingen i Statens pensjonsfond ikke er motvirket gjennom reduksjon i den øvrige egenkapitalen. Statens gjeld har avtatt noe siden begynnelsen av 1990-tallet, men fikk en midlertidig oppgang etter 2008 i forbindelse med tiltak for å håndtere finanskrisen.

Statens største eiendel utenom pensjonsfondet er utlån og utestående fordringer, for det meste til husholdninger og private bedrifter. Endringer i statens utlån gjennom bl.a. statsbankene (Husbanken, Lånekassen og Innovasjon Norge), samt Eksportkreditt Norge og boliglånsordningen i Statens pensjonskasse (SPK), utgjør også mesteparten av de samlede kapitaltransaksjonene i statsbudsjettet de siste årene. Slike utlån avtok gradvis etter en topp på begynnelsen av 1990-tallet, men har økt noe igjen de siste årene. Økningen må bl.a. ses i sammenheng med opprettelsen av Eksportkreditt Norge og den kraftige veksten i boliglånsordningen i SPK. I 2013 og 2014 er det anslått nye netto utlån fra SPK som tilsvarer om lag 1 pst. av fastlands-BNP hvert år. Ved utgangen av 2012 utgjorde utlån fra statsbankene, Eksportkreditt Norge og boliglånsordningen i SPK knapt 9 pst. av samlet bruttogjeld i husholdninger og ikke-finansielle foretak i Fastlands-Norge. Dette er nesten en halvering siden midten av 1990-tallet.

I tillegg eier staten også betydelig kapital i aksjeselskaper og statsvirksomheter mv. Dette er i hovedsak finanskapital som i statsregnskapet normalt bokføres med anskaffelsesverdien på transaksjonstidspunktet. Kapitalen tilsvarte om lag 8 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2012 og har vært forholdsvis stabil siden slutten av 1990-tallet. Det kan imidlertid være stor forskjell mellom bokførte og faktiske verdier. Statens direkte eierskap på Oslo børs hadde ved utgangen av 2012 en markedsverdi som var om lag 430 mrd. kroner høyere enn den bokførte. Det tilsvarer 19 pst. av trend-BNP for

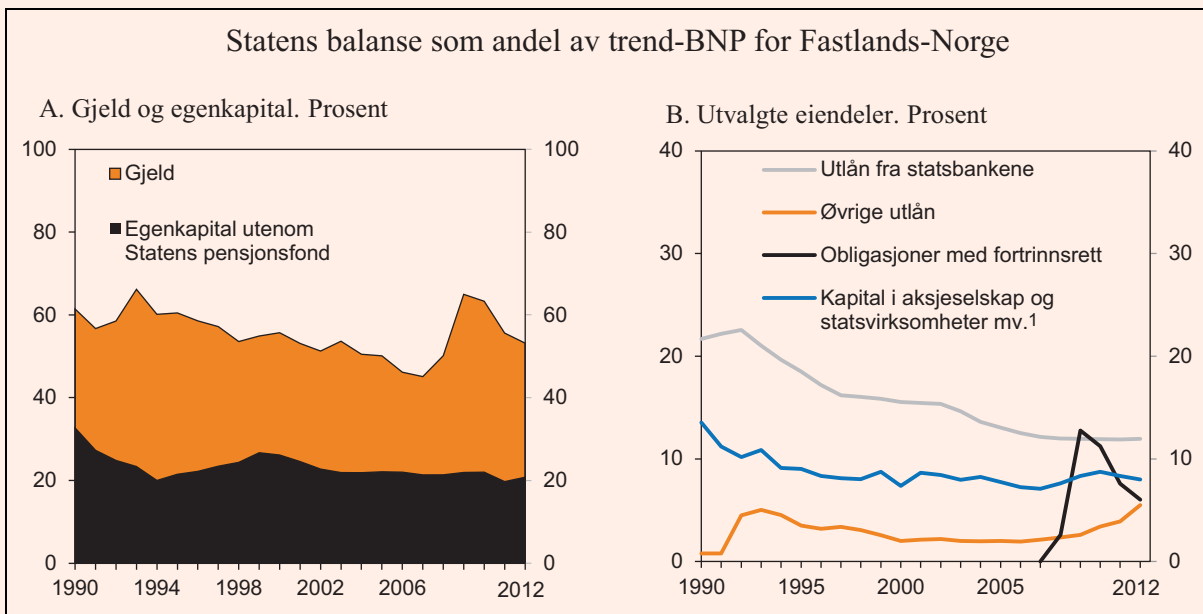
fastlands-Norge og kommer som tillegg til den bokførte egenkapitalen i statsregnskapet.

Virkningene på den økonomiske aktiviteten av utlån gjennom statsbankene eller virksomheten til statseide foretak avhenger bl.a. av situasjonen i økonomien. Dersom utlån fra staten i hovedsak erstatter lån fra private tilbydere, slik vi må regne med når finansmarkedene fungerer som de skal, vil aktivitetsvirkningene være klart mindre enn om lånene kommer i tillegg til annen finansiering. Overflytting av lån fra private til statlige långivere kan for eksempel finne sted dersom staten tilbyr mer gunstige lånevilkår enn private långivere, slik SPK har gjort de siste årene. Alle statens kapitaltransaksjoner inngår også i statens finansieringsbehov og motsvares av tilsvarende låneopptak på statens hånd. Netto tilfører dermed ikke staten penger inn i økonomien gjennom slike kapitaltransaksjoner. Dette demper aktivitetsvirkningene.

Når finansmarkedene ikke fungerer som de skal, slik vi så eksempler på under finanskrisen, vil etterspørselsvirkningen av statlige utlån være større. Siktemålet med bytteordningen, som ble innført høsten 2008, var nettopp å bidra til at de normale kanalene for kreditt til husholdninger og foretak kunne holdes åpne. Ordningen innebærer at bankene kunne låne statspapirer i bytte mot obligasjoner med fortrinnsrett (OMF). I 2009 hadde staten en beholdning av OMF som tilsvarte nærmere 13 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Etter det er beholdningen gradvis bygget ned, og de siste bytteavtalene vil forfalle i løpet av 2014. Bytteordningen er synlig på begge sider av statens balanse.

Staten hadde ved utgangen av 2012 gitt eksplisitte statsgarantier på til sammen 144 mrd. kroner, som tilsvarer om lag 6 pst. av trend-BNP for fastlands-Norge. Garantier forvaltet av Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK), og garantier til enkelte multilaterale utviklingsbanker, står for det aller meste av dette beløpet. Slike garantier framkommer ikke i statens balanse, men er gjort nærmere rede for i statsregnskapet.

Boks 3.3 forts.

Figur 3.6 Statens balanse i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge²¹ SDØE er holdt utenom.² Tallene er nærmere omtalt i vedleggstabell 1.22.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

planer innen samferdsel, kjøp av forsvarsmateriell mv. til å øke bindingene i budsjettet utover de som følger av pensjoner og demografi.

Framover vil også veksten i forventet realavkastning av fondet gradvis avta i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Siden bruken av oljeinntekter nå ligger under banen for forventet fondsavkastning er det likevel mulig å videreføre en innfasing av oljeinntekter som tilsvarer en budsjettimpuls på om lag $\frac{1}{4}$ pst. av BNP Fastlands-Norge i flere år framover. En slik innfasing svarer til den gjennomsnittlige innfasingen av oljeinntekter gjennom de tolv årene handlingsregelen har vært førende for budsjettpolitikken, jf. tabell 3.5. For de nærmeste årene framover tilsvarer dette om lag 9 mrd. 2014-kroner i økt bruk av oljeinntekter per år.

Den økonomiske politikken må ses i et langsiktig perspektiv. Utgiftene til pensjoner, helse og omsorg vil øke kraftig etter hvert som befolkningen blir eldre. Skatteinntektene fra fastlandsøkonomien vil også framover være den viktigste kilden til finansiering av velferdsordningene. Handlingsregelen sikrer samtidig at avkastningen av Statens pensjonsfond utland gir et viktig og varig bidrag. Størrelsen på fondet vil etter hvert avta

som andel av fastlands-BNP, siden økonomien over tid vil vokse raskere enn statens inntekter fra petroleum. Med en budsjettpolitikk som følger handlingsregelen, vil finansieringsbidraget være om lag på samme nivå i 2060 som dagens uttak fra fondet, målt som andel av BNP Fastlands-Norge.

En politikk for en stabil økonomisk utvikling må bidra til at husholdninger, bedrifter og offentlig forvaltning effektivt kan møte kjente utviklingstrekk og uforutsette hendelser. Situasjonen i norsk økonomi tilsier nå at vi bygger opp reserver. Samtidig er det viktig å få kostnadsveksten ned, produktivitetsveksten opp og redusere antallet som står utenfor arbeidslivet. På kort sikt vil forsiktighet i finanspolitikken dempe kostnadsveksten og lette presset på kronekursen. Det er viktig for de delene av norsk økonomi som møter konkurranse fra utlandet. Ved å holde det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet klart under 4 pst. av fondskapitalen i en periode framover, vil vi også bygge opp reserver. Det vil gjøre oss bedre rustet til å møte et eventuelt fall i oljeprisen eller andre uforutsette hendelser og til å håndtere framtidige utgifter til en aldrende befolkning.

Tabell 3.5 Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2014-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 4 pst. banen	I pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	I pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	20,9	-	33,9	-	1,8	-
2002	619,3	24,8	36,9	38,4	57,3	18,9	3,0	6,0
2003	604,6	24,2	43,8	36,1	65,3	29,2	3,4	7,2
2004	847,1	33,9	48,0	49,1	69,6	20,5	3,5	5,7
2005	1 011,5	40,5	50,4	56,9	70,9	14,0	3,4	5,0
2006	1 390,1	55,6	46,8	75,5	63,6	-11,9	3,0	3,4
2007	1 782,8	71,3	48,0	92,4	62,1	-30,2	2,9	2,7
2008	2 018,5	80,7	56,8	98,6	69,3	-29,2	3,2	2,8
2009	2 279,6	91,2	94,9	107,2	111,6	4,4	5,0	4,2
2010	2 642,0	105,7	100,1	119,9	113,6	-6,3	5,0	3,8
2011	3 080,9	123,2	89,1	134,9	97,5	-37,4	4,2	2,9
2012	3 307,9	132,3	103,1	140,3	109,3	-31,0	4,7	3,1
2013	3 824,5	153,0	120,5	157,5	124,1	-33,4	5,2	3,2
2014	4 729,2	189,2	135,1	189,2	135,1	-54,0	5,5	2,9
2015	5 202,7	208,1	-	201,2	-	-	-	-
2016	5 594,5	223,8	-	209,2	-	-	-	-
2017	5 971,8	238,9	-	215,9	-	-	-	-
2018	6 353,0	254,1	-	222,0	-	-	-	-
2019	6 728,4	269,1	-	227,2	-	-	-	-
2020	7 126,5	285,1	-	232,6	-	-	-	-

¹ Anslaget for 2013 er basert på faktisk markedsverdi av fondet ved inngangen til september, tillagt anslått nettooverføring fra statsbudsjettet til fondet og 4 pst. årlig realavkastning ut 2013. For årene fra og med 2015 er det beregningsteknisk forutsatt et årlig uttak fra fondet svarende til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året.

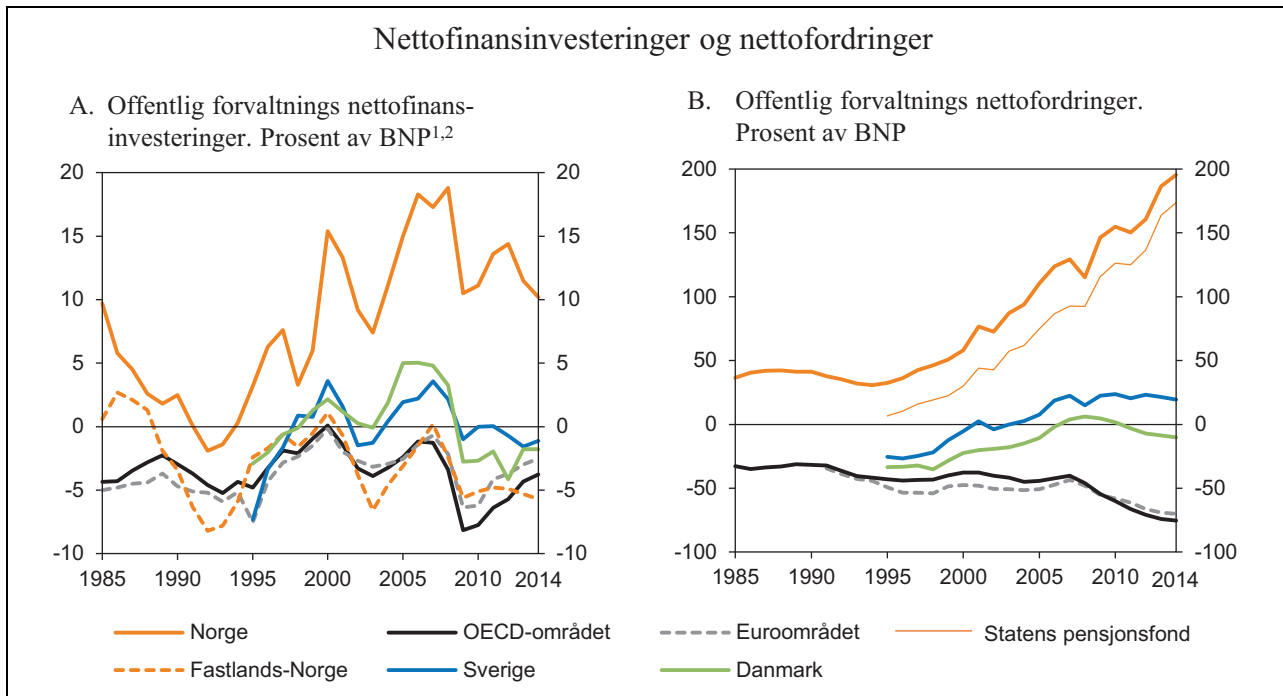
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.2 Utviklingstrekk i offentlige finanser

3.2.1 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

Siden midten av 1990-tallet har høye petroleumsinntekter bidratt til store overskudd og voksende nettofordringer i offentlig forvaltning i Norge. I samme periode har OECD-landene gjennomgående hatt underskudd i offentlige budsjetter, jf. figur 3.7A. Underskuddene økte kraftig i forbin-

delse med finanskrisen i 2008 og 2009. Etter dette er budsjettunderskuddene redusert i flere land, både som følge av betydelige innstramminger i finanspolitikken og en viss normalisering av konjunktursituasjonen. Ifølge OECD kreves det bare en moderat ytterligere innstramming i finanspolitikken i de fleste medlemslandene for å stabilisere offentlig gjeld på mellomlang sikt. Nettogjelden for offentlig forvaltning er imidlertid på et høyt nivå, jf. figur 3.7B, og for enkelte større land – herunder USA og Japan – er det fortsatt behov for



Figur 3.7 Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer og nettofordringer¹

¹ Nettofinansinvesteringer er nasjonalregnskapets overskuddsmål og summerer opp bidraget til endringer i nettofordringer fra økonomiske transaksjoner. Utviklingen i nettofordringer vil i tillegg avhenge av endringer i verdsettingen av formuesobjekter.

² Fastlands-Norge angir samlede offentlige nettofinansinvesteringer fratrukket statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen i Statens pensjonsfond utland.

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

betydelige innstramminger for å stabilisere den offentlige gjelden.

For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning til 315 mrd. kroner i 2014, som tilsvarer 10 pst. av BNP. Dette er litt lavere enn anslått for 2013. Overskuddene i offentlig forvaltning skyldes høye inntekter fra petroleumsvirksomheten og store rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond, jf. tabell 3.6. Nedgangen i nettofinansinvesteringene fra 2013 til 2014 har sammenheng med lavere anslått netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og med at det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet øker etter hvert som bruken av oljepenget gradvis trappes opp.

Et høyt nivå på bruttorealinvesteringene har de siste årene bidratt til negative nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen. Målt i bokført verdi anslås nettofinansinvesteringene i kommuneforvaltningen til -17 mrd. kroner både i 2013 og 2014.

Som følge av høye inntekter fra petroleumsvirksomheten og store avsetninger i Statens pensjonsfond utland har offentlig forvaltnings nettofordringer gjennomgående økt kraftig siden midten av 1990-tallet. Utviklingen i nettofordringene påvirkes også av utviklingen i markedsver-

dien på fordringer og gjeld. I 2008 bidro det sterke fallet i finansmarkedene til at markedsverdien av fordringene gikk ned, selv om avsetningene til pensjonsfondet var betydelige også dette året. Så langt i 2013 har derimot god utvikling i finansmarkedene og svakere krone bidratt til en betydelig økning i markedsverdien av Statens pensjonsfond. Medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til om lag 6 000 mrd. kroner ved utgangen av 2014. Dette tilsvarer 195 pst. av BNP. Blant OECD-landene er det foruten i Norge bare i Sverige, Finland, Estland, Luxemburg og Sveits at offentlig forvaltning har positive nettofordringer.

Offentlige utgifter som andel av BNP benyttes som en indikator for størrelsen på offentlig forvaltning. Offentlige utgifter økte som andel av fastlands-BNP under tilbakeslaget i 2009, men har deretter ligget nokså stabilt nær gjennomsnittet siden midten av 1980-tallet. Nivået er imidlertid lavere enn under nedgangskonjunktorene tidlig på 1990-tallet og i 2003, jf. figur 3.8A. Samtidig er sammensetningen av offentlige utgifter noe endret. Blant annet er offentlige overføringer til næringslivet redusert som andel av fastlands-BNP,

Tabell 3.6 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP

	2012	2013	2014
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	440 232	366 436	338 753
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	409 982	356 855	327 637
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-100 898	-116 475	-133 092
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	395 483	343 929	314 129
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond	115 307	129 400	146 600
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	1 288	3 085	3 107
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	29 052	6 496	8 009
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-22 245	-23 695	-23 462
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-17 395	-17 445	-17 210
Avvik mellom påløpte og bokførte skatter mv.	-4 850	-6 250	-6 252
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B)	417 987	342 740	315 290
Målt som andel av BNP	14,4	11,5	10,2

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

mens utgiftene til offentlig tjenesteproduksjon har økt.

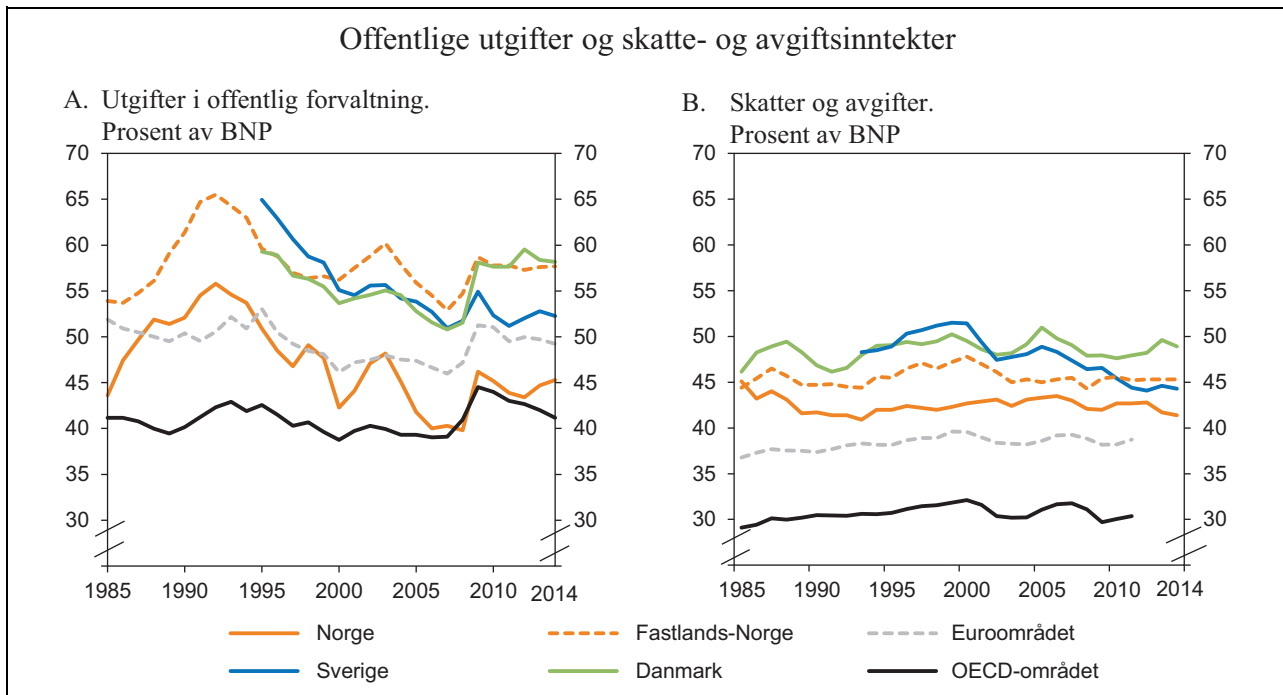
Målt som andel av fastlands-BNP framstår de offentlige utgiftene som forholdsvis høye i Norge sammenliknet med nivået i andre land. I OECD-området er det bare Danmark som ligger høyere enn Norge. Målt i forhold til samlet BNP er de offentlige utgiftene derimot noe lavere enn gjennomsnittet for euroområdet. Dette må ses i sammenheng med at petroleumsinntektene gir et ekstraordinært bidrag til BNP i Norge, og en tilsvarende lav utgiftsandel. Dagens høye petroleumsinntekter er basert på uttapping av en ikke-fornybar ressurs, samtidig som prisene er høye i et historisk perspektiv. Over tid vil statens inntekter fra petroleumsvirksomheten avta. Offentlige utgifter i forhold til samlet BNP undervurderer derfor finansieringsbyrden på lang sikt. På den annen side vil offentlige utgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge overvurdere finansieringsbyrden. Dette skyldes dels at en da ikke tar med finansieringsbidraget fra pensjonsfondet og dels at en ser bort fra muligheten for alternativ anvendelse av de ressursene som nå brukes i petroleumsvirksomheten.

Offentlige utgifter må finansieres. Den viktigste finansieringskilden er skatte- og avgiftsinntekter som i OECD-landene sett under ett utgjør noe over 80 pst. av samlede offentlige inntekter. Andre inntektskilder er bl.a. gebyrinntekter og formues-

inntekter. Målt som andel av BNP er Danmark det eneste OECD-landet med et høyere skattenivå enn vår fastlandsøkonomi, jf. figur 3.8B. Til tross for det forholdsvis høye skattenivået har likevel den underliggende veksten i skatteinntektene vært god i Norge, jf. omtale i avsnitt 3.1.5.

Ved internasjonale sammenlikninger er det skattenivået i fastlandsøkonomien som er mest relevant for Norge. Selv om en vesentlig del av inntekten i petroleumsvirksomheten tilfaller staten, er likevel skattenivået i hele økonomien noe lavere enn i fastlandsøkonomien. Årsaken er at inntektene fra statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) tilfaller staten direkte og derfor ikke skattelegges.

Forskjeller i utgifts- og skattenivåer mellom land gjenspeiler ulik arbeidsdeling mellom privat og offentlig sektor. Blant annet har offentlig forvaltning ikke det samme ansvar for alderspensjoner i alle land. I tillegg beskatter ulike land pensjoner og andre overføringer ulikt. De enkelte land baserer seg også i ulik grad på bruk av skattefradrag (skatteutgifter) som et alternativ til offentlige overføringer. Slike forskjeller påvirker bruttotalene for både offentlige utgifter og inntekter. I tillegg har flere land til dels store strukturelle underskudd i offentlige budsjetter og betydelig gjeld. Over tid må disse landene enten redusere utgiftene eller øke inntektene for å styrke offentlige finanser.



Figur 3.8 Offentlige utgifter og skatte- og avgiftsinntekter

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

3.2.2 Langsiktige utfordringer for finanspolitikken

Lik tilgang til grunnleggende velferdsordninger står sentralt i den norske velferdsmodellen. Offentlig forvaltning finansierer og produserer tjenester innen bl.a. utdanning, helse og omsorg. I tillegg finansierer folketrygden overføringer som sikrer den enkelte inntekt i alderdommen og ved sykdom, uførhet eller arbeidsledighet. Ordningene betales i all hovedsak ved skatter og avgifter på inntekter skapt av befolkningen i yrkesaktiv alder, mens barn, ungdom og eldre er netto mottakere av offentlig finansierede ytelser, jf. figur 3.9A.

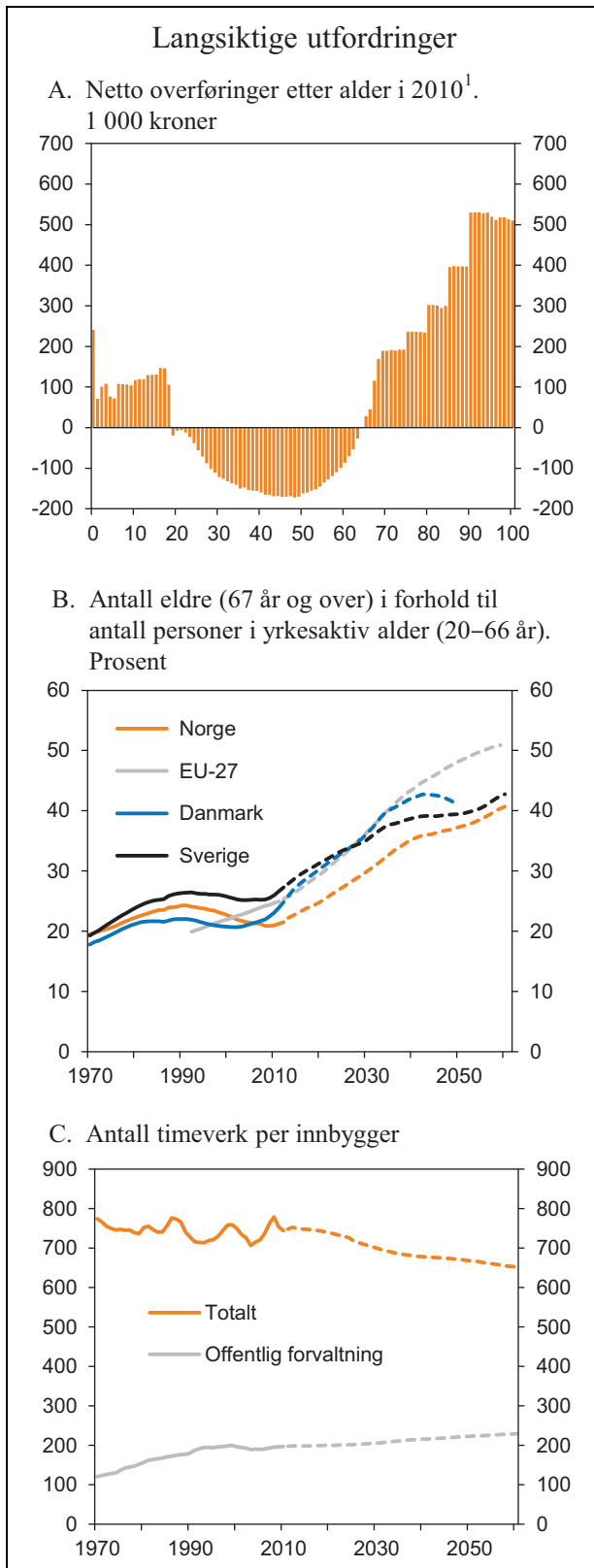
De siste tiårene har utviklingen i befolkningens alderssammensetning vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser, jf. figur 3.9B. Sammen med økt bruk av oljeinntekter og god vekst i norsk økonomi har det bidratt til at det har vært mulig å videreutvikle velferdsordningene uten å øke skattenivået tilsvarende. I årene framover vil stigende levealder gi flere eldre per yrkesaktiv, dersom en legger til grunn dagens mønster for yrkesdeltaking over livsløpet. Det vil svekke grunnlaget for finansiering av velferdsordningene. Middelalternativet i siste befolkningsframskrivning fra Statistisk sentralbyrå innebærer at andelen eldre i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder nesten vil dobles fram mot 2060. Tilsvarende utvikling ventes også i de fleste andre

industrielandene, og i mange av landene setter dette offentlige finanser under press.

De store fødselstallene i tiden etter krigen vil bidra til en betydelig vekst i antall personer over 66 år de nærmeste årene. Over tid er det likevel økt forventet levealder som er den viktigste drivkraften bak oppgangen i eldreandelen. Siden Folketrygdloven ble vedtatt i 1967 har forventet levealder ved fødsel økt med mer enn 7 år i Norge. I samme periode er både den formelle og den reelle pensjonsalderen redusert. I middelalternativet i befolkningsframskrivningene er det lagt til grunn at forventet levealder for nyfødte vil øke med om lag 6½ år fra i dag og fram til 2060.

Med en videreføring at dagens tilknytning til arbeidsmarkedet for ulike befolkningsgrupper etter alder, kjønn og landbakgrunn vil endret sammensetning av befolkningen redusere samlet arbeidsinnsats per innbygger i årene framover, jf. figur 3.9C. Samtidig vil arbeidsinnsatsen i offentlig forvaltning trolig måtte øke betydelig for å dekke det økte behovet for helse- og omsorgstjenester som følger av at andelen eldre vokser.

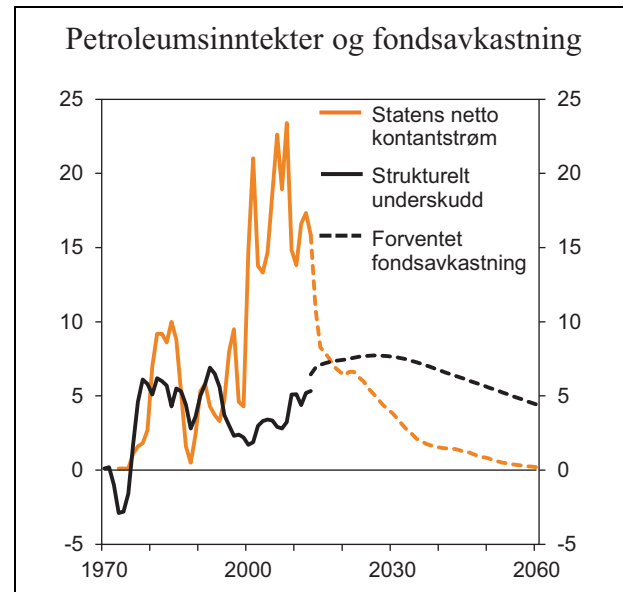
Aldringen av befolkningen vil i årene framover dermed både trekke opp veksten i offentlige utgifter og dempe veksten i skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien. Økte utgifter til alderspensjoner er den viktigste faktoren bak utgiftsveksten, selv om levealdersjusteringen av de årlige pensjonsutbetalingene bidrar til å redu-



Figur 3.9 Langsiktige utfordringer

¹ Omfatter offentlige utgifter til utdanning, helse, omsorg og overføringer til privatpersoner (herunder alderspensjon, sykepenger og uføretrygd), fratrukket personskatter, merverdiavgift og størsteparten av øvrige avgifter.

Kilder: Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå, Eurostat, Statistiska centralbyrån og Danmarks statistik.



Figur 3.10 Petroleumsinntekter og fondsavkastning. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

sere denne veksten noe. I tillegg vil utgiftene til helse og omsorg tilta kraftig 10 – 20 år fram i tid. Etterhvert vil også finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland avta, målt som andel av verdiskapingen, jf. figur 3.10.

Med en videreføring av dagens innretning av velferdsordningene indikerer referanseforløpet i Perspektivmeldingen 2013 at det på lang sikt oppstår et gradvis økende behov for inndekning i offentlige finanser. Det innebærer at inntektene må økes eller utgiftene reduseres. Inndekningsbehovet anslås å øke til om lag 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2060 dersom arbeidstilbudet ikke vokser med høyere levealder.

Bærekraften i offentlige finanser kan også illustreres ved hjelp av *generasjonsregnskapet*, som nå er lagt om slik at den svarer til EUs såkalte S2-indikator, jf. boks 3.4. Indikatoren viser den endringen i skattenivået som er nødvendig fra og med budsjettåret for å finansiere dagens innretning av velferdsordningene på lang sikt. Oppdaterte beregninger med utgangspunkt i budsjettopplegget for 2014 viser et inndekningsbehov som tilsvarer 3½ pst. av BNP Fastlands-Norge, som er om lag som anslått i Perspektivmeldingen 2013. En høyere finansformue som følge av utviklingen i Statens pensjonsfond bidrar isolert sett til å redusere inndekningsbehovet, mens en økning i budsjettunderskuddet sammenliknet med Perspektivmeldingen trekker i motsatt retning.

Langsiktige budsjettframskrivinger bygger på forutsetninger og usikre anslag for utviklingen i

en rekke størrelser. Betydningen av valg av forutsetninger ble i Perspektivmeldingen illustrert ved alternative forløp for bl.a. olje- og gasspriser, avkastningen på plasseringene i pensjonsfondet, tilgangen på arbeidskraft og utviklingen i produktivitet, jf. figur 3.11.

Utviklingen i priser på petroleumsprodukter og størrelsen på olje- og gassreservene har betydning for statens framtidige inntekter fra petroleumsvirksomheten. Siden utvinningen på norsk sokkel startet tidlig på 1970-tallet har prisen på råolje svingt mye. I Perspektivmeldingen ble det illustrert hvordan 25 pst. høyere eller lavere petroleumspriser påvirker utviklingen i offentlige finanser. Disse beregningene viste at behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060, målt som andel av fastlands-BNP, ville endres med pluss/minus 2 prosentenheter.

Den framtidige avkastningen i Statens pensjonsfond har betydning for finansieringsbidraget fra fondet og dermed også for bærekraften i offentlige finanser. Med en gjennomsnittlig årlig realavkastning på henholdsvis 5 og 3 pst. vil behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 endres med om lag pluss/minus 2 pst. av fastlands-BNP sammenliknet med referanseforløpet. Virkningen vil bli noe sterkere dersom det tar tid før uttaket fra fondet justeres i takt med den endrede avkastningen.

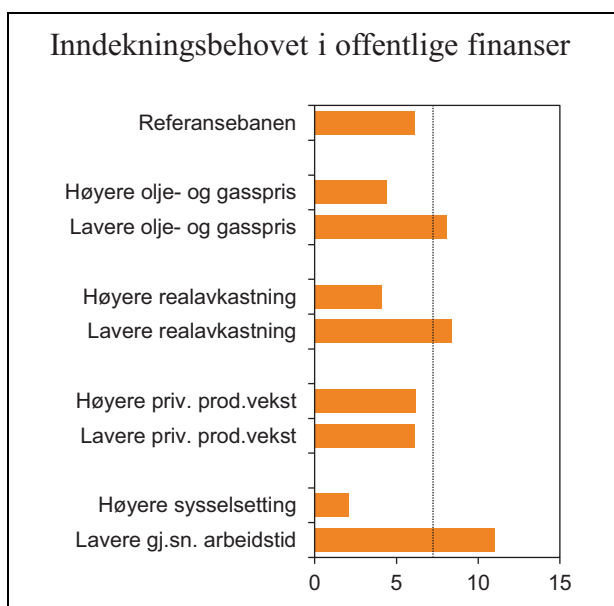
Over tid er utviklingen i produktiviteten avgjørende for velstandsnivået i samfunnet. Økt pro-

duktivitet i næringslivet har imidlertid begrenset betydning for bærekraften i offentlige finanser. Selv om høyere produktivitet gir høyere skatteinntekter, motvirkes dette av at også lønnsnivået i hele økonomien trekkes opp. Dette gir økte utgifter til lønn og pensjon på offentlige budsjetter. Samtidig reduseres betydningen av overføringene fra Statens pensjonsfond utland som finansieringskilde, fordi kapitalen i fondet ikke øker i takt med produktivitet og lønn.

Dersom produktiviteten innenfor offentlig tjenesteproduksjon øker, vil derimot reduksjonen i utgiftsveksten kunne bli betydelig, så fremt ikke gevinsten tas ut i tilsvarende bedring av tjenestetilbudet. Samtidig er utdanning, helse og pleie- og omsorg arbeidsintensiv virksomhet, fordi direkte kontakt mellom tjenesteyter og mottaker er vesentlig. Det kan begrense muligheten for å redusere bruken av arbeidskraft i disse sektorene ved hjelp av ny teknologi uten at det går utover kvaliteten på tjenestene. En slik begrensning vil gjelde uavhengig av om tjenestene utføres i privat eller offentlig regi.

Analysene i Perspektivmeldingen viser at arbeidsinnsatsen til befolkningen er av stor betydning for både verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. Et viktig formål med pensjonsreformen er å styrke insentivene til å delta i arbeidsmarkedet. Slike virkninger er ikke innarbeidet i referanseforløpet, hvor dagens tilknytning til arbeidsmarkedet for ulike befolkningsgrupper etter alder, kjønn og landbakgrunn føres videre. På den annen side tas det heller ikke hensyn til faktorer som over tid kan bidra til å dempe veksten i arbeidstilbudet.

De nederste stolpene i figur 3.11 illustrerer med utgangspunkt i beregningene til Perspektivmeldingen betydningen av alternative forutsetninger om utviklingen i arbeidstilbudet. I alternativet med økt sysselsetting er det lagt til grunn økt arbeidstilbud i tråd med Statistisk sentralbyrås anslag for hvordan reformen av alderspensjonen kan påvirke tilgangen på arbeidskraft. Utførte timeverk i 2060 er i dette alternativet 8 pst. høyere enn i referanseforløpet. I alternativet med lavere arbeidstid er det lagt til grunn at den nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid vi har observert siden 1990, fortsetter. Ved en slik utvikling kan utførte timeverk i 2060 bli 10½ pst. lavere enn i referanseforløpet. I alternativet med økt arbeidstilbud reduseres behovet for inndekning fram mot 2060 til 2 pst. av fastlands-BNP. Motsatt vil en fortsatt reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid øke inndekningsbehovet med 5 prosentenheter til 11 pst. av fastlands-BNP. Dette illustrerer at bærekraften i



Figur 3.11 Behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 ved ulike utviklingsforløp. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 3.4 Generasjonsregnskapet

Bærekraften i offentlige finanser kan belyses på ulike måter. I tillegg til å vise hvordan behovet for inndekning utvikler seg år for år, benytter Finansdepartementet også et generasjonsregnskap. Generasjonsregnskapet tar utgangspunkt i at dagens verdi av offentlig netto formue og framtidige inntekter må være like stor som dagens verdi av framtidige utgifter. Behovet for inndekning framkommer da som et anslag på hvor mye skattenivået må økes i dag for at det på varig basis skal være tilstrekkelig til å finansiere dagens innretning av velferdsordningene.

I framstillinger som viser utviklingen i det løpende inndekningsbehovet, får vi fram ikke bare hvor stor utfordringen er på lang sikt, men også når vi for alvor vil møte den. Generasjonsregnskapet oppsummerer den samme bærekraftsutfordringen i ett tall, og beskriver dermed det samme saksforholdet på en mer kortfattet måte.

Beregningene av generasjonsregnskapet har tidligere bygget på mer summariske forutsetnin-

ger enn de som ligger til grunn for de langsiktige modellberegningene av det løpende inndekningsbehovet. I Nasjonalbudsjettet 2013, boks 3.4, ble det pekt på at disse mer summariske forutsetningene bidro til å overdrive veksten i offentlige utgifter og dermed også behovet for inndekning.

I Perspektivmeldingen 2013 ble det lagt fram nye beregninger av generasjonsregnskapet. I motsetning til tidligere bygde anslagene på de langsiktige makroøkonomiske framskrivingene. De nye beregningene tilsvarer den indikatoren som EU-kommisjonen benytter i sin vurdering av bærekraften i offentlige finanser i medlemslandene (den såkalte S2-indikatoren). Etter departementets vurdering gir disse beregningene et mer dekkende bilde av bærekraften i offentlige finanser enn de tidligere beregningene av generasjonsregnskapet.

velferdsordningene i vesentlig grad avhenger av hvor godt vi lykkes i å sikre høy yrkesdeltaking og arbeidsinnsats i årene framover.

3.3 Kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Sentrale utviklingstrekk

Kommuneforvaltningen har ansvaret for primærhelsetjenesten, sosial- og omsorgstjenesten, barnehager, skole og andre viktige tjenester til den norske befolkningen. Kommuneforvaltningen er ramme-styrt, og aktiviteten i sektoren bestemmes i hovedsak gjennom de inntektsrammene Stortinget fastsetter i de årlige statsbudsjettene, jf. boks 3.5.

Inntektsutviklingen i kommunesektoren har vært god de siste årene. For åtteårsperioden fra 2005 til 2013 anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til om lag 70 mrd. kroner, som tilsvarer en gjennomsnittlige årlig realvekst på 2,6 pst. Det er høyere enn den gjennomsnittlige årlige realveksten i inntektene fra 1990 til 2005 som var 2,2 pst., jf. figur 3.12A. Om lag halvparten av veksten i inntektene etter 2005 har kommet i form av økte frie inntekter.

Over tid har veksten i aktiviteten i kommunesektoren vært på linje med veksten i inntektene. Det gjelder både i perioden fra 1990 til 2005 og for perioden fra 2005 til 2012. Blant annet som følge

av nedgang i realinvesteringene fra et høyt nivå, har veksten i aktiviteten i kommuneforvaltningen falt litt tilbake de siste årene. Justert for overføringen av øvrige riksveger fra staten til fylkeskommunene falt realinvesteringene i kommuneforvaltningen med 1,3 pst. fra 2011 til 2012, etter svak nedgang også de to foregående årene. Sysselsettingen i kommuneforvaltningen har økt betydelig de siste årene og veksten ventes å fortsette i 2013, jf. figur 3.12B. I første halvår i år var det sysselsatt om lag 524 000 personer i kommuneforvaltningen. Det er om lag 5 000 flere enn i samme periode i fjor, og 78 000 flere enn i 2005. Om lag en femdel av alle yrkesaktive er sysselsatt i kommuneforvaltningen.

Netto driftsresultatet i kommunesektoren utgjorde i fjor 3,1 pst. av driftsinntektene. Dette er høyere enn i 2011 og om lag på linje med gjennomsnittet for perioden 2006–2012, jf. figur 3.13A. Utviklingen i netto driftsresultatet må ses i sammenheng med en forholdsvis sterk inntektsvekst, samt at kommuner og fylkeskommuner de siste årene har hatt fordel av et uvanlig lavt rentenivå. Netto driftsresultat uttrykker hvor mye kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultatet hvor stor andel av de tilgjengelige inntektene kommunene kan dis-

Boks 3.5 Aktiviteten i kommunesektoren

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

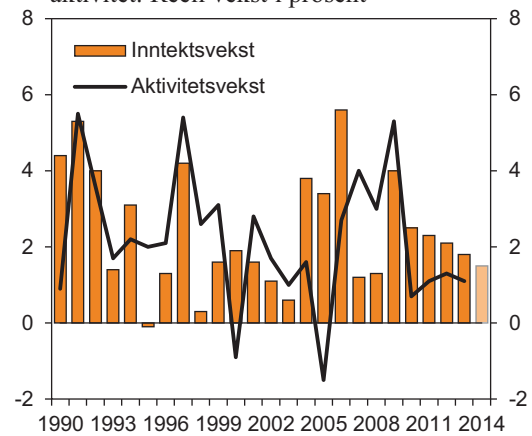
Utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen måles ved en indikator utarbeidet av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Indikatoren veier sammen endringer i sysselsetting (timeverk), produktinnsats (i faste priser) og brutto realinvesteringer (i faste priser). Som vekter brukes andelene som lønnskostnader (inkludert pensjonsutgifter), produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av de samlede utgiftene. Indikatoren fanger ikke opp endringer i andre utgiftsarter, for eksempel renteutgifter og overføringer til private. Indikatoren er et mål på hva som settes inn i produksjonen og fanger dermed ikke opp forbedringer i tjenestetilbudet som følge av en mer effektiv bruk av ressurser.

ponere til avsetninger og investeringer. Størrelsen betraktes bl.a. av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Ifølge TBU bør netto driftsresultatet for kommunesektoren som helhet tilsvare om lag 3 pst. av driftsinntektene som gjennomsnitt over tid, for at sektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer.

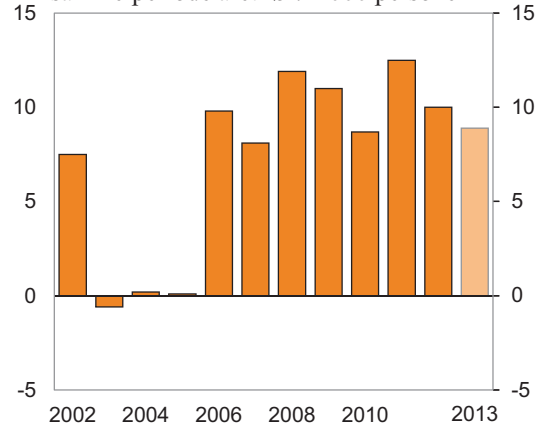
Ved beregning av netto driftsresultat er det de regnskapsførte pensjonskostnadene, og ikke de løpende pensjonspremiene, som inngår. De siste årene har kommunesektoren regnskapsført pensjonskostnader som har vært klart lavere enn betalte pensjonspremier. Ved utgangen av 2012 utgjorde det akkumulerte premieavviket i underkant av 29 mrd. kroner. Premieavvik kostnadsføres i regnskapene over maksimalt 10 år (15 år for avvik som oppsto før 2011), med samme nomi-

Utviklingen i kommuneøkonomien

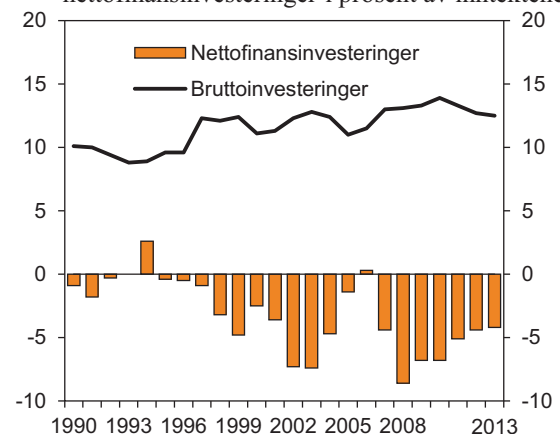
A. Kommunesektorens samlede inntekter og aktivitet. Reell vekst i prosent¹



B. Sysselsetting i kommunesektoren. Endring fra samme periode året før. 1 000 personer²



C. Kommunesektorens bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer i prosent av inntektene



Figur 3.12 Utviklingen i kommuneøkonomien

¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.

² Tallene for 2002 og 2004 er korrigert for overføring av helsestjenester og barnevern, familievern og rusomsorg fra fylkeskommunene til staten.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

nelle beløp hvert år. Tidligere års premieavvik vil dermed ikke medføre noen økt belastning på kommunebudsjettene i årene framover.

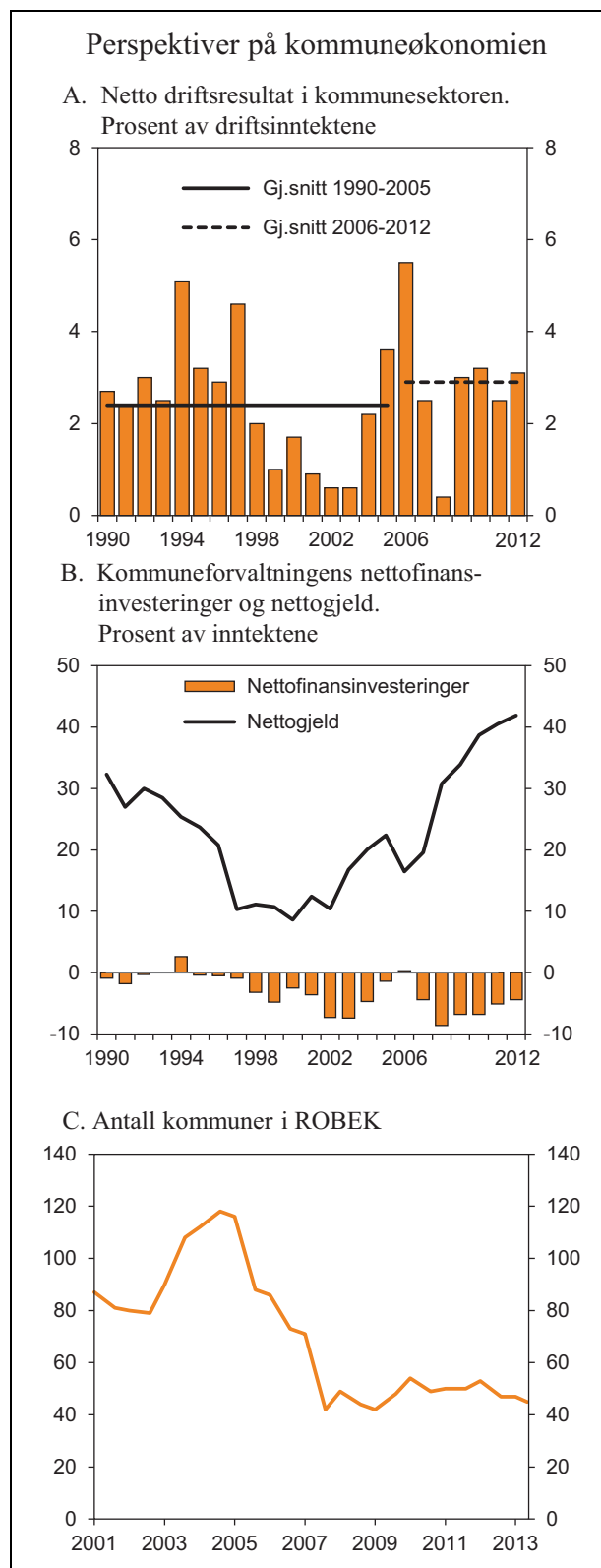
For kommunene utenom Oslo anslås netto driftsresultatet til 2,6 pst. i 2012, en økning fra 1,8 pst. i 2011. Økningen skyldes både bedret brutto driftsresultat og lavere netto rente- og avdragsutgifter. Fra 2011 til 2012 er det en nedgang i antall kommuner med negativt netto driftsresultat.

For fylkeskommunene anslås netto driftsresultatet til 5,2 pst. i 2012. Det er om lag samme nivå som i 2011, men klart høyere enn i årene før 2010. Denne oppgangen må ses i sammenheng med forvaltningsreformen i 2010, der fylkeskommunene både fikk økte inntekter og et betydelig økt ansvar for riksveier. De økte inntektene gis som rammeoverføringer som inntektsføres i driftsregnskapet, mens en betydelig del av utgiftene er knyttet til veginvesteringer som utgiftsføres i investeringsregnskapet.

Kommunesektorens nettofinansinvesteringer framkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til realinvesteringer medregnet, mens låneopptak og avdrag på lån er holdt utenom. Negative nettofinansinvesteringer innebærer isolert sett at kommunenes nettofordringer går ned (eller at nettogjelden øker). Nettofinansinvesteringene i kommunesektoren anslås til om lag minus 17 mrd. kroner i 2012, tilsvarende minus 4,4 pst. av inntektene. I 2011 var nettofinansinvesteringene om lag minus 19 mrd. kroner. De store negative nettofinansinvesteringene må ses i sammenheng med et fortsatt høyt nivå på realinvesteringene i sektoren.

Negative nettofinansinvesteringer de siste årene har bidratt til at nettogjelden i kommunesektoren har økt til om lag 42 pst. av inntektene i sektoren. Dette er historisk sett et høyt nivå, jf. figur 3.13B og boks 3.6. En del lån er knyttet til gebyrfinansierte investeringer, der økte renteutgifter finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på deler av investeringene i skole, kirke, sykehjem og transporttiltak i fylkene. Fra trukket disse delene av kommunesektorens gjeld, kan den gjenværende gjelden ved utgangen av 2012 anslås til om lag 28 pst. av inntektene.

Antall kommuner som er registrert i ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll) og som må ha godkjenning fra fylkesmannen for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler, har holdt seg stabilt de siste årene. I begynnelsen av oktober var det 45



Figur 3.13 Perspektiver på kommuneøkonomien

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

kommuner i ROBEK. De siste endringene i registeret er gjort i etterkant av at kommunestyrene og fylkestingene har vedtatt årsregnskapet for 2012. Det er for tiden ikke registrert noen fylkeskommuner i ROBEK.

3.3.2 Nærmere om kommuneøkonomien i 2013

I Nasjonalbudsjettet 2013 ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslått til 4,1 mrd. kroner regnet fra daværende anslag på regnskap for 2012. Veksten i kommunesektorens frie inntekter i 2013 ble anslått til 2,3 mrd. kroner, jf. tabell 3.7.

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2013 ble anslaget for den kommunale deflatoren justert ned med 0,3 prosentenheter fra Nasjonalbudsjettet 2013 til 3,0 pst. Nedjusteringen skyldes at anslaget for lønnsveksten ble satt ned fra 4 til 3½ pst. Lavere kostnadsvekst bidrar isolert sett til å øke den reelle inntektsveksten i sektoren. På den annen side ble inntektene i 2012 høyere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013, og det bidrar isolert sett til å trekke ned inntektsveksten fra 2012 til 2013. Samlet sett ble anslagene for realveksten i frie og samlede inntekter i 2013 oppjustert med henholdsvis 0,8 og 0,1 mrd. kroner.

Etter Revidert nasjonalbudsjett har det kommet ny informasjon om skatteinngangen som trekker i retning av at kommunesektorens skatteinntekter i 2013 vil bli om lag 1,8 mrd. kroner høyere enn tidligere lagt til grunn. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2012 til 2013 anslås etter dette til 6,7 mrd. kroner (1,8 pst.), mens de frie inntektene anslås å øke reelt med 4,2 mrd. kroner (1,4 pst.). Sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett 2013 er anslagene for veksten i både samlede og frie inntekter oppjustert med 1,8 mrd. kroner.

3.3.3 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2014

I Kommuneproposisjonen 2014 ble det signalisert en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter fra 2013 til 2014 på mellom 6 og 6½ mrd. kroner. Det ble lagt opp til at mellom 5 og 5½ mrd. kroner av denne veksten skulle komme som frie inntekter. Det ble understreket at veksten i inntektene etter vanlig praksis skal regnes fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2013 som ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2013.

Regjeringens budsjettforslag for 2014 innebærer en reell vekst i kommunesektorens sam-

lede inntekter på 7,7 mrd. kroner, jf. tabell 3.8. Realveksten i kommunesektorens frie inntekter fra 2013 til 2014 anslås til 5,2 mrd. kroner. Veksten er regnet i forhold til inntektsanslaget for 2013 i Revidert nasjonalbudsjett 2013.

I tillegg til den anslåtte veksten i frie inntekter får kommunesektoren økte midler til bl.a. å dekke reelt redusert maksimalpris i barnehager, midler til opptrapping mot to barnehageopptak i året, innføring av valgfag på 10. trinn og innføring av rett til påbygging etter fagbrev i videregående opplæring. Disse midlene bevilges som frie inntekter, men regnes ikke med i den oppgitte veksten i frie inntekter siden midlene er knyttet til nye oppgaver.

Innenfor kommuneopplegget foreslås det også økte midler til øremerkede tilskudd. Blant annet foreslås det å øke belønningsordningen for bedre kollektivtransport i byene, samt økt investerings-tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser, økte bevilgninger til barnevern, tilskuddsordning for bekjempelse av barnefattigdom og tilskudd til legevaktjenesten. I tillegg foreslår Regjeringen at det innenfor rentekompensasjonsordningen for skole- og svømmeanlegg kan gis tilsagn om kompensasjon for renteutgifter ved investeringer på 1 mrd. kroner i 2014. For 2014 innebærer rentekompensasjonsordningen økte midler innen kommuneopplegget på 20 mill. kroner.

Regjeringens forslag til kommuneopplegg innebærer en realvekst i samlede inntekter som ligger 1,2 mrd. kroner over øvre grense i det inntektsintervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2014. Veksten i kommunesektorens frie inntekter ligger midt i det signaliserte intervallet. Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 3,0 pst. fra 2013 til 2014. Gebyrinntektene anslås å øke reelt med vel 0,3 mrd. kroner fra 2013 til 2014.

Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2013 innebærer Regjeringens budsjettforslag en reell økning i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 5,8 mrd. kroner, tilsvarende 1,5 pst. Det er da tatt hensyn til at skatteanslaget for 2013 er oppjustert med 1,8 mrd. kroner. Målt i løpende kroner kan veksten anslås til 4,5 pst. Realveksten i de frie inntektene anslås til 3,3 mrd. kroner, regnet i forhold til anslag på regnskap for 2013. Ved beregning av inntektsveksten holdes tilskudd fra momskompensasjonsordningen utenom.

Kommunesektorens samlede inntekter i 2014 anslås til om lag 422 mrd. kroner. Av dette utgjør de frie inntektene, som består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter, vel tre fjerdedeler.

Boks 3.6 Utviklingen i kommuneøkonomien etter ROBEK-status

Formålet med ROBEK og det øvrige rammeverket for kommuneøkonomien er å unngå at kommuner havner i alvorlig økonomisk uføre. Blant annet sikrer ordningen med statlig godkjenning av låneopptak og langsiktige leieavtaler tettere oppfølging av kommuner som har underskudd i den løpende driften og som er registrert i ROBEK. Ordningen kan i seg selv også gi kommuner og fylkeskommuner insentiver til god økonomistyring.

Antall kommuner som er registrert i ROBEK falt fra et toppnivå på 118 kommuner i 2004 til i overkant av 40 kommuner mot slutten av 2007. De siste fem årene har antall kommuner i ROBEK vært forholdsvis stabilt på i underkant av 50, som er klart lavere enn i syvårsperioden 2001–2007. Figur 3.14 viser gjennomsnittlig netto lånegjeld og netto driftsresultat i 2003 og 2012 for fire grupper av kommuner:

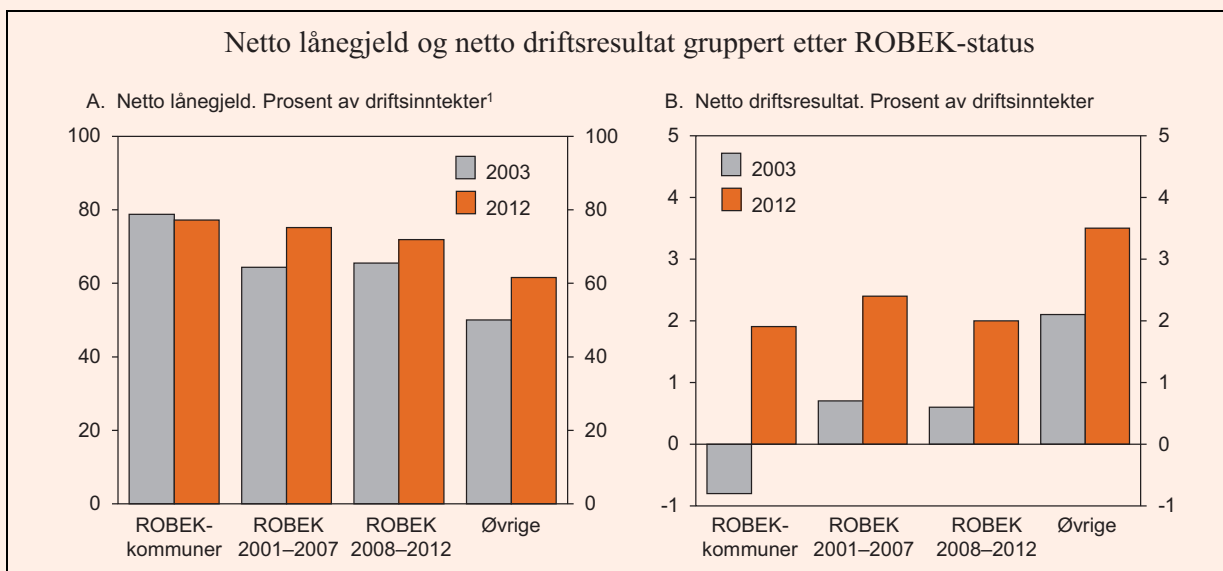
1. Kommuner som var registrert i ROBEK minst ett år i perioden 2001–2007 og minst ett år i perioden 2008–2012 (59 kommuner).
2. Kommuner som var registrert i ROBEK minst ett år i perioden 2001–2007, men som ikke var i registeret i perioden 2008–2012 (114 kommuner).
3. Kommuner som ikke var registrert i ROBEK i perioden 2001–2007, men som har vært i

registeret i minst ett år i perioden 2008–2012 (24 kommuner).

4. Kommuner som ikke har vært registrert i ROBEK eller vært registrert i mindre enn ett år (232 kommuner).

Sammenlikningen viser at gjennomsnittlig netto lånegjeld har blitt redusert noe i gruppen av kommuner som var registrert i ROBEK i begge periodene, mens den har økt for de tre øvrige gruppene. Gjennomsnittlig lånegjeld for gruppen av kommuner som var registrert i ROBEK i begge periodene utgjorde 77 pst. av inntektene i 2012. Det er klart høyere enn gjennomsnittet for de kommunene som ikke har vært registrert i ROBEK, og også noe høyere enn for de to andre gruppene. Det er imidlertid betydelige variasjoner innad i gruppene.

Det gjennomsnittlige netto driftsresultatet er bedret fra 2003 til 2012 i alle de fire gruppene. Bedringen har vært størst i de kommunene som i utgangspunktet var registrert i ROBEK. Det gjennomsnittlige nivået på netto driftsresultatet i 2012 er likevel lavere enn gjennomsnittet for de andre tre gruppene. Det gjennomsnittlige netto driftsresultatet for den første gruppen var klart positivt i 2012. Det må ses i sammenheng med at 33 av de 59 kommunene var ute av ROBEK på dette tidspunktet.



Figur 3.14 Gjennomsnittlig (uvektet) netto lånegjeld og netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for kommuner gruppert etter ROBEK-status²

¹ Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser, utlån og ubrukte lånemidler. Bankinnskudd og andre finansielle fordringer er ikke inkludert.

² En kommune eller fylkeskommune registreres i ROBEK dersom kommunestyret eller fylkestinget vedtar et årsbudsjett eller en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet, dersom et regnskapsmessig underskudd fordeles ut over påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt eller dersom vedtatt plan for dekning av underskudd ikke følges.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter. Mrd. 2013-kroner og prosent

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kr	Pst.	Mrd. kr	Pst.
2006	17,1	5,6	13,4	6,2
2007	3,9	1,2	-1,7	-0,7
2008	4,1	1,3	0,0	0,0
2009 ¹	13,0	4,0	6,9	3,0
2010	8,7	2,5	5,7	2,3
2011	8,1	2,3	3,1	1,1
2012	7,9	2,1	6,4	2,2
2013	6,7	1,8	4,2	1,4
Samlet vekst	69,6	22,8	38,0	16,3
<i>Memo: Anslag for 2013 på ulike tidspunkt:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2013.	4,1	1,1	2,3	0,8
Revidert nasjonalbudsjett 2013.	4,9	1,3	2,4	0,8

¹ I tillegg fikk kommunesektoren i 2009 et midlertidig vedlikeholdstilskudd på 4 mrd. kroner i forbindelse med den finanspolitiske tiltakspakken.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.8 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2014 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2013 i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2013 og Nasjonalbudsjettet 2014. Mrd. kroner

	Målt ift. anslag for 2013 i	
	Revidert nasjonalbudsjett 2013	Nasjonalbudsjettet 2014
Samlede inntekter	7,7	5,8
Herav:		
– Frie midler	5,2	3,3
– Frie midler til nye oppgaver ¹	1,0	1,0
– Øremerkede tilskudd mv.	1,2	1,2
– Gebyrer mv.	0,3	0,3

¹ Omfatter bl.a. økte midler til barnehager og skole. Disse midlene bevilges som frie inntekter, men regnes ikke med i den oppgitte veksten i frie inntekter siden midlene er knyttet til nye oppgaver. Midlene regnes imidlertid med i veksten i de samlede inntektene.

Kilde: Finansdepartementet.

Kommunesektoren har i tillegg inntekter fra bl.a. øremerkede tilskudd fra staten, avgifter, gebyrer og momskompensasjonsordningen.

Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

Skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere deles mellom staten, kommuner og fylkeskommuner. Fordelingen bestemmes ved at det

fastsettes maksimalsatser på skattørene for kommuner og fylkeskommuner.

I Kommuneproposisjonen 2014 ble det signalisert at skattørene for 2014 skal fastsettes ut fra et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene. For å oppnå en skatteandel på 40 pst. foreslås det å redusere den kommunale skattøren for personlig skattytere fra 11,60 pst. i 2013 til 11,40 pst. i 2014, mens den fylkeskommunale skattøren foreslås uendret på 2,65 pst.

3.4 Pengepolitikk

Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Retningslinjene for pengepolitikken er gjengitt i boks 3.7.

Siden mars i fjor har Norges Bank holdt styringsrenten uendret på 1,5 pst., etter at renten ble satt ned med til sammen 0,75 prosentenheter høsten 2011 og våren 2012. I pressemeldingen etter rentemøtet i september i år skrev Norges Bank bl.a. at

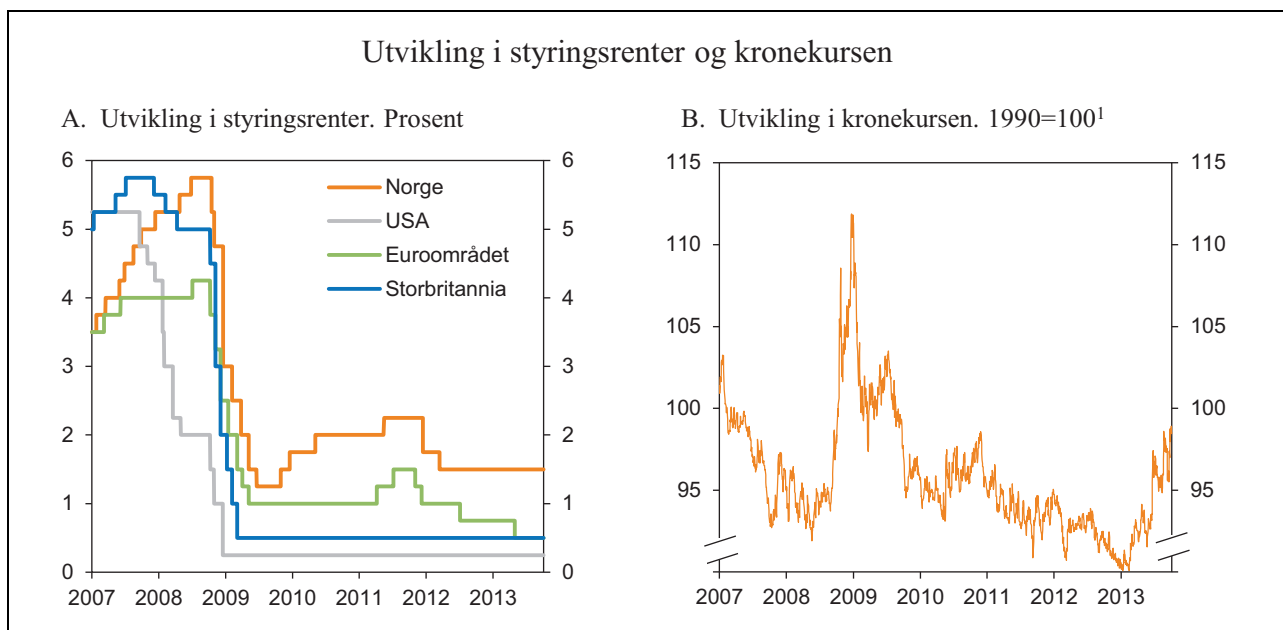
«Styringsrenten er lav fordi rentene ute er svært lave, og fordi det lenge har vært utsikter til fortsatt lav prisvekst. Samtidig er det stor forskjell mellom styringsrenten og rentene ut til publikum (...) Her hjemme er utsiktene for produksjon og sysselsetting litt svekket, men kapasitetsutnyttningen ventes fortsatt å holde seg nær et normalt nivå fremover. Det er utsikter til at prisveksten vil være i underkant av 2½ prosent også de neste årene.»

Ifølge Norges Banks rentebane vil styringsrenten bli holdt uendret på 1,5 pst. fram til sommeren 2014, for deretter å bli satt gradvis opp til rundt 2¾ pst. mot slutten av 2016. Norges Bank anslår at

inflasjonen vil ligge mellom 2 og 2¼ pst. i prognoseperioden, dvs. litt under inflasjonsmålet.

Forskjellen mellom tremåneders pengemarkedsrente og markedets forventninger til styringsrentene i samme periode gir et bilde av hvilke risikopåslag bankene krever for å gi usikrede lån til hverandre. Risikopåslaget falt markert i fjor sommer og høst, og er nå rundt ¼ prosentenheter. Dette har bidratt til lavere innlånskostnader for bankene. Bankenes utlånsrenter til husholdninger har imidlertid ikke fulgt etter, og bankene har dermed økt sine rentemarginer. Dette må ses i sammenheng med at bankene nå bedrer sin kapitaldekning i lys av nye kapitalkrav.

Styringsrentene ute forventes å holde seg svært lave i lang tid framover. På sitt rentemøte i mai reduserte Den europeiske sentralbanken (ESB) sin styringsrente med 0,25 prosentenheter til 0,5 pst., det laveste nivået noensinne. ESB har videre uttalt at renten trolig vil holdes på dette nivået eller lavere «for an extended period of time». Sentralbanken i USA har varslet at renten ikke vil bli økt fra dagens nivå på 0 til ¼ pst. så lenge arbeidsledigheten i USA er høyere enn 6½ pst., inflasjonen på 1–2 års sikt ikke anslås å være høyere enn 2½ pst. og langsiktige inflasjonsforventninger er stabile. Også sentralbanken i Storbritannia ventes å holde styringsrenten nær null i lang tid framover. For å redusere de lange rentene har den amerikanske sentralbanken siden høsten 2012 kjøpt statsobligasjoner og boliglånsobligasjoner for 85 mrd. dollar per måned. Også ESB og



Figur 3.15 Utvikling i styringsrente og kronekurs

Kilde: Norges Bank.

sentralbankene i Storbritannia og Japan har gjennomført betydelige kjøp av verdipapirer.

Pengepolitikken påvirker norsk økonomi gjennom renten og indirekte også gjennom kronekursen. Den lave renten ute spiller inn på Norges Banks avveininger i rentesettingen, ettersom en høyere rente i Norge enn i andre land kan slå ut i sterkere krone. Kronen har styrket seg de senere årene. Dette bidrar isolert sett til lavere prisvekst i

Norge, men også til svakere lønnsomhet for de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv. Etter at Norges Bank nedjusterte rentebanen i juni, svekket imidlertid kronen seg nokså markert. I høst har det vært store svingninger i kronekursen. Ved å holde igjen i budsjettpolitikken kan vi lette presset på kronekursen og konkurranseutsatt sektor. Finans- og pengepolitikken må virke

Boks 3.7 Retningslinjer for pengepolitikken

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

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

Forskrift om pengepolitikken

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

I

§ 1.

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

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

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

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

§ 2.

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

§ 3.

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

§ 4.

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

II

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

sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi.

Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedsaktørenes forventninger, slik disse kom til uttrykk i terminrentene i midten av september. Tilsvarende er det lagt til grunn at kronkursen vil utvikle seg i tråd med prisingen i terminvalutamarkedet i midten av september. Kronkursen påvirkes av en rekke forhold, og det knytter seg erfaringsmessig betydelig usikkerhet til anslag for kursutviklingen framover i tid.

Renten på norske ti års statsobligasjoner var i begynnelsen av oktober på 3 pst., opp fra rundt 2 pst. før sommeren. Også i Tyskland, Storbritannia og USA steg langsiktige obligasjonsrenter i sommer. Oppgangen må trolig ses i sammenheng med tegn til bedring i internasjonal økonomi og signaler fra sentralbanken i USA om mindre ekspansiv pengepolitikk. Sett i et historisk perspektiv er renten fortsatt lav.

3.5 Finansiell stabilitet

3.5.1 Generelt

Finansielle markeder spiller en viktig rolle i moderne økonomier. En velfungerende og solid finansnæring er avgjørende for stabiliteten og vekstevnen i norsk økonomi. Betalingssystemene må fungere, sparepengene må være trygge i banken og lån må være tilgjengelig for de som trenger det og har økonomisk betjeningsevne. Historien har vist at økonomiske tilbakeslag kan ha rot i problemer i finansielle markeder. Slike tilbakeslag er ofte særlig dype og langvarige. Å forebygge og unngå finanskriser har derfor stor betydning for arbeidsledigheten og realøkonomien for øvrig, samt for å motvirke tap for bedrifter og kunder. Bankkrisen i Norge tidlig på 1990-tallet tydeliggjorde hvor viktig egenkapital og soliditet er. Kostnadene ved bankkriser er store, og det er samfunnsøkonomisk lønnsomt at bankene er solide og har god egenkapital.

Finansiell stabilitet innebærer at det finansielle systemet er solid nok til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte, både i oppgangs- og nedgangstider. Finanssektoren og realøkonomien er knyttet tett sammen. Svikt i finanssektoren svekker produksjon og sysselsetting, og lavere aktivitet i realøkonomien har negative konsekvenser for finanssektoren. En lærdom fra den internasjonale finanskrisen i 2008/2009 og flere andre kriser, er

at finansiell stabilitet er en viktig forutsetning for makroøkonomisk stabilitet, og omvendt.

For å redusere risikoen for problemer i finanssektoren legges det stor vekt på å fremme soliditet, likviditet og god atferd gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn. Ansvaret for finansiell stabilitet ligger primært på nasjonal myndighet i det enkelte land, og kostnadene ved finansiell ustabilitet rammer i særlig grad eget lands økonomi. Det er derfor viktig at hvert enkelt land har de virkemidlene som trengs for å sikre stabilitet i sine finansielle markeder.

Arbeidet med å sikre finansiell stabilitet i Norge er delt mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet. Finansdepartementet har et overordnet ansvar for å overvåke finansiell stabilitet og å sette rammevilkår for finansnæringen. Norges Bank og Finanstilsynet skal medvirke til at det finansielle systemet er robust og effektivt, og overvåker finansinstitusjonene, verdipapirmarkedene og betalingssystemene for å avdekke forhold som kan true den finansielle stabiliteten. Finanstilsynet fører tilsyn med den enkelte institusjon og markedene, og har fullmakt til å gripe inn ved kriser, eller fare for kriser, gjennom krav og pålegg til den enkelte institusjon. Norges Bank har ansvar for å overvåke det finansielle systemet som helhet, og er långiver i siste instans.

Myndighetene i Norge har over mange år lagt vekt på å ha en robust og enhetlig finansmarkedsregulering som dekker hele finanssektoren, og som regulerer ulike deler av finansmarkedet på en konsistent og helhetlig måte. Lik risiko skal som hovedregel reguleres likt, uavhengig av hva slags type finansinstitusjon som har risikoen. Dette motvirker at risiko plasseres der den er minst regulert. Konsernregler skal bidra til at både konsernene samlet sett og de enkelte foretakene som inngår i konsernet skal være solide og likvide. Norske myndigheter har videre lagt vekt på at reglene skal være konsistente over tid for å unngå at reglene gjøres mer lempelige i gode tider og må strammes inn i dårlige tider. Det er også ett felles tilsyn for hele finansnæringen. Dette bidrar til konsistens i tilsynet på tvers av bransjer, bedre oversikt over utviklingen i finansnæringen og et bedre grunnlag for å vurdere risikoen i finansnæringen samlet sett. Ved utforming av regelverket legges det også vekt på hensynet til konkurransen mellom norske og utenlandske banker.

I perioden etter andre verdenskrig kan utviklingen i reguleringen på finansmarkedsområdet deles inn i fire hovedfaser:

- Fram til midten av 1980-tallet var reguleringsregimet i Norge, og for så vidt også i mange andre land, preget av strenge, kvantitative regler for tilbudet av kreditt.
- På 1980-tallet ble finansmarkedene i stor grad deregulert. Politisk detaljstyring ble erstattet av markedsmekanismer, samtidig som reguleringen av finansinstitusjonene ble gjort mer generell.
- De siste 20 årene har stadig flere EU/EØS-regler blitt gjennomført i norsk lovgivning. Norge har imidlertid videreutviklet en selvstendig norsk reguleringstradisjon, og på viktige områder har vi strengere regler enn det som følger av EUs minstekrav.
- Den internasjonale finanskrisen i 2008–2009 avdekket svakheter i reguleringen i mange land, og det ble umiddelbart satt i gang et omfattende internasjonalt arbeid for å styrke finansmarkedsreguleringen.

3.5.2 Utviklingen i finansinstitusjonene

Det har siden den internasjonale finanskrisen høsten 2008 vært skiftende forhold og betydelig usikkerhet i de internasjonale penge- og kapitalmarkedene. Situasjonen har bedret seg siden i fjor sommer, selv om det fortsatt er usikkerhet om utviklingen i verdensøkonomien framover og en anstrengt situasjon for statsfinansene i noen europeiske land. Signaler om at sentralbanken i USA gradvis vil trappe ned de kvantitative lettelsene, dvs. gradvis kjøpe mindre obligasjoner i markedet, bidro i juni til å øke risikopremiene i de internasjonale kredittmarkedene. Økningen er imidlertid reversert, men viser hvor følsomme markedene fortsatt er.

Norske banker har vært mindre påvirket av uroen i Europa enn andre europeiske banker. Norske banker hadde gode resultater i første halvår 2013 og har fått noe bedre soliditet og noe mer robust finansiering de siste par årene. Resultatutviklingen og utsiktene fremover tyder på at bankene vil ha gode muligheter til å styrke soliditeten enda mer. Norske banker har lånt mye i utlandet, og det gjør dem sårbare. Ny uro kan bidra til å øke risikopåslagene på bankenes markedsfinansiering. Bankene skal være rustet for å møte uro. Førstelinjeforsvaret som skal sikre dette, er bankenes egen soliditet og likviditet.

Gode norske konjunkturer og lavt rentenivå etter skatt har bidratt til at boligprisene og husholdningenes gjeld har økt mye de senere årene. Vedvarende lave renter kan påvirke husholdningenes forventninger til den fremtidige utviklingen

og bidra til videre økning i boligpriser og husholdningenes gjeld. Både våre egne og andre lands erfaringer er at høye boligpriser og høy gjeld er en utfordring for det finansielle systemet. Et tilbakeslag i boligmarkedet kan ramme bankene på ulike måter. Økt mislighold og reduserte panteverdier vil gi økte tap og forsterke nedgangen i økonomien. I tillegg kan et slikt tilbakeslag føre til en generell nedgang i husholdningenes etterspørsel. Bedriftenes produksjon, lønnsomhet og evne til å betjene sine lån i bankene vil i så fall bli svekket, og arbeidsledigheten kan øke. Bankenes evne til å finansiere nye prosjekter svekkes. Det er dette som nå skjer i mange andre land. Vi erfarte det samme under bankkrisen i Norge, i overgangen mellom 1980- og 1990-tallet.

Finansdepartementet vurderer utsiktene for finansiell stabilitet i den årlige finansmarkedsmeldingen. I Meld. St. 30 (2012–2013) Finansmarknadsmeldinga 2012, som ble lagt fram 26. april 2013, viste Finansdepartementet bl.a. til at

«(m)ange land i Europa har sett i verk krevjande finanspolitiske innstrammingar for å retta opp dei ubalansane som bygde seg opp i åra før finanskrisa. Det dreg ned etterspurnaden. Arbeidsløysa er høg, og det er teikn til aukande sosial uro og sviktande tillit til politikk og viktige samfunnsinstitusjonar i fleire land. Stram kredittpraksis frå bankane til privat sektor gjer sitt til å halda investeringane nede».

Om den innenlandske situasjonen skrev departementet bl.a.:

«Eit trekk ved den økonomiske utviklinga i Noreg er den kraftige veksten i bustadprisar og gjeld i hushalda. Høg inntektsvekst over fleire år, låg rente, lett tilgang på lån i bankane og høg innvandring har auka presset i bustadmarknaden i dei sentrale områda av landet. Bustadprisane veks framleis raskt. Oppgangen i bustadprisane har gått saman med aukande opplåning i norske hushald. (...) Målt opp mot inntektene er gjelda historisk høg.»

Etter at Finansmarknadsmeldinga 2012 ble lagt fram har oppgangen i boligprisene flatet noe ut, men nivået både på boligprisene og husholdningenes gjeld er fortsatt svært høye.

Bankenes resultater var noe bedre i første halvår 2013 enn i samme periode i fjor. Samlet resultat før skatt var 19,9 mrd. kroner, en økning på 10 pst., sammenlignet med første halvår 2012. Hovedårsaken til bedringen var at bankenes sam-

lede netto renteinntekter var om lag 7 pst. høyere i første halvår i år enn i samme periode i fjor. Som andel av gjennomsnittlig forvaltningskapital økte netto renteinntekter fra 1,46 pst. til 1,49 pst. Bankenes rentemargin, som er forskjellen mellom gjennomsnittlig utlåns- og innskuddsrente, var 2,24 prosentenheter ved utgangen av første halvår 2013 mot 2,05 prosentenheter på samme tidspunkt i 2012. Bankenes utlånstap økte markert mot slutten av 2008. Fra slutten av 2009 har tapene gått ned. I første halvår 2013 utgjorde tapene 0,22 pst. av utlånsmassen, noe høyere enn samme periode i fjor.

For alle bankene (morbank) sett under ett var den rene kjernekapitaldekningen 12 pst. ved utgangen av første halvår 2013. På konsernnivå var den rene kjernekapitaldekningen 11 pst. Dette er over kravet til ren kjernekapitaldekning som er vedtatt å gjelde pr. 1. juli 2014 (10 pst.). Det er de største bankene som har lavest kjernekapitaldekning. Som understreket i Finansmarknadsmeldinga 2012, er det viktig at bankene fortsetter å styrke soliditeten. Bankene har selv et ansvar for å ha tilstrekkelig kapital og likviditet til å møte ulike utfordringer. Bankenes resultater avhenger i stor grad av utviklingen i norsk realøkonomi, som er usikker de nærmeste årene, jf. omtale foran i kapittel 2.

Livsforsikringsselskapene hadde samlet sett et resultat før skatt på 2,9 mrd. kroner i første halvår i år, mot 2,5 mrd. kroner i samme periode i fjor. Det verdijusterte resultatet før skatt og tildeling til kunder, som inkluderer endringer i selskapenes kursreguleringsfond, var 6,4 mrd. kroner i første halvår i år, mot 7,5 mrd. kroner i første halvår i fjor. Livsforsikringsselskapene er mer utsatt for markedsrisiko enn bankene, ettersom en stor andel av forvaltningskapitalen er plassert i aksjer og obligasjoner. Livsforsikringsselskapenes samlede forsikringsforpliktelser utgjorde om lag 942 mrd. kroner. Det er knyttet en avkastningsgaranti til om lag 88 pst. av aktiva som skal dekke de samlede forsikringsforpliktelsene. Livsforsikringsselskapene og pensjonskassene skal ta betalt for avkastningsgaranti i kollektive kontrakter. Livselskapene og pensjonskassene må tilpasse risikoen i forvaltningen til sin risikobærende evne og den avkastning de har garantert.

Ved utgangen av første halvår 2013 var livsforsikringsselskapenes gjennomsnittlige årlige avkastningsgaranti om lag 3,21 pst. ifølge anslag fra Finanstilsynet. Livsforsikringsselskapene hadde en verdijustert avkastning på kollektivporteføljen i første halvår 2013 på 2,3 pst., mot 2,5 pst. første halvår 2012. Pensjonskassene hadde en ver-

dijustert avkastning på 4,2 pst., opp fra 3,4 pst. i første halvår i fjor. Forskjeller i verdijustert avkastning mellom livsforsikringsselskaper og pensjonskasser skyldes i hovedsak forskjellig sammensetning av aktiva. Pensjonskasser som gruppe har typisk en høyere aksjeandel enn livsforsikringsselskapene.

Et fortsatt lavt rentenivå gir utfordringer for livselskapenes og pensjonskassenes evne til å levere den avkastningen de har garantert i ytelsesbaserte produkter. Myndighetene setter et tak for hvor høy avkastning livselskapene og pensjonskassene kan garantere. Selskapene kan fritt velge en lavere rente. Selskapene har imidlertid stort sett valgt å bruke den høyeste tillatte renten, som vil gi det laveste nivået på premiene. Finanstilsynet forela 29. mai 2013 for Finansdepartementet en beslutning om reduksjon av maksimal beregningsrente i livsforsikring, fra 2,5 pst. til 2,0 pst. fra 1. januar 2014. Finansdepartementet sa seg i svarbrev 28. juni 2013 til Finanstilsynet enig i at det er viktig å styrke soliditeten i livsforsikringsselskapene og viste til at selskapene må sette premier som over tid på en betryggende måte dekker kostnadene ved de nye pensjonsforpliktelsene som bygges opp. Departementet mente videre det var stor usikkerhet om og i hvilken grad premieøkninger som følge av en reduksjon av den maksimale beregningsrenten ville forsterke overgangen fra foretakspensjonsordninger til innskuddspensjonsordninger og la avgjørende vekt på at en slik overgang ville være uheldig i den overgangsfasen vi nå er i, med betydelige forestående endringer i regelverket for pensjonsordningene i privat sektor. Finansdepartementet kom på dette grunnlag til at den maksimale beregningsrenten ikke skal endres med virkning fra 1. januar 2014.

Etter kommende nytt felleseuropeisk regelverk (Solvens II) skal forsikringsselskapenes forpliktelser beregnes med utgangspunkt i en mer markedsbasert rente. Endringene har til hensikt å gi bedre måling av selskapets økonomi, men kan også gi større variasjon i selskapenes soliditet ved endringer i markedsforhold.

I kollektive ytelsespensjonsordninger lover livsforsikringsselskaper og pensjonskasser å betale ut en på forhånd fastsatt årlig alderspensjonsytelse til arbeidstakerne fra de går av med pensjon og normalt så lenge de lever. Levealderen i befolkningen øker. Økt levealder gir økte utgifter til utbetaling av livsvarig alderspensjon. Livsforsikringsselskapene og pensjonskassene må derfor kreve inn mer premie og sette av mer i reserve (avsetninger) for å ha tilstrekkelige midler til å

dekke sine framtidige forpliktelser. Finanstilsynet fastsatte ved brev til alle livsforsikringselskaper og pensjonskasser 8. mars 2013 minstekrav til nytt dødelighetsgrunnlag (nye forutsetninger om dødelighet) i kollektiv livsforsikring som skal gjelde fra 1. januar 2014. De nye dødelighetstariffene synliggjør at livselskapene og pensjonskassene har krevd inn for lite premie og satt av for lite midler til å finansiere økningen i fremtidige forpliktelser som følge av økt levealder. De fleste livselskaper og pensjonskasser vil derfor ha lavere avsetninger enn de skulle hatt i henhold til de nye dødelighetsforutsetningene. Finanstilsynet antar i brev av 8. mars 2013 at de fleste livselskaper og pensjonskasser vil ha behov for opptrappingsplaner for gradvis å kunne oppfylle det nye avsetningskravet. Finanstilsynet har lagt til grunn at opptrappingsplanene ikke bør ha lenger varighet enn fem år. Finanstilsynet har videre lagt til grunn at selskapene ikke har mulighet til å dekke hele oppreserveringen med midler fra egenkapitalen. Finanstilsynet vil derfor stille krav om at minst 20 pst. av oppreserveringen hvert år skal dekkes av livselskapenes og pensjonskassenes egne midler. Det resterende skal kunne dekkes av kundenes avkastningsoverskudd på kontraktene, dvs. meravkastning ut over den garanterte avkastning som skal tilføres kontraktene.

Ved utgangen av første halvår 2013 hadde livsforsikringselskapene samlet en kapitaldekning etter det såkalte Basel I-regelverket på 16 pst., og samtlige selskaper oppfylte lovkravet om 8 pst. kapitaldekning. Livsforsikringselskapenes bufferkapital er definert som kapital ut over lovpålagte soliditets- og sikkerhetskrav og består av summen av kjernekapital ut over den kjernekapital som medgår til å oppfylle det lovpålagte kravet til ansvarlig kapital, tilleggsavsetninger begrenset oppad til årets renteforpliktelse, delårsresultat, kursreguleringsfond og risikoutjevningfond. Bufferkapitalen økte med 7 mrd. kroner i første halvår 2013 til 62 mrd. kroner, og utgjorde 7,8 pst. av forvaltningskapitalen ved utgangen av halvåret. Som understreket både i Finansmarknadsmeldinga 2012 og i tidligere meldinger, skal livsforsikringselskapene og pensjonskassene selv sørge for at det er godt samsvar mellom risiko og soliditet for det enkelte selskap, og at de har tilstrekkelige sikkerhetsmarginer. Banklovkommisjonen har foreslått flere regelendringer bl.a. med sikte på å adressere noen av problemstillingene som er nevnt over, herunder har Banklovkommisjonen foreslått regler for et nytt pensjonsprodukt (NOU 2012: 13). Banklovkommisjonen har videre i utredning NOU 2013: 3 bl.a. foreslått regler om

overgang fra eksisterende foretakspensjonsordninger til nye pensjonsprodukter etter utkastet i NOU 2012: 13. Finansdepartementet la 4. oktober 2013 fram Prop. 199 L (2012–2013) med forslag til lovregler om et nytt kollektivt alderspensjonsprodukt i privat sektor i ny lov om kollektiv tjenestepensjonsforsikring (tjenestepensjonsloven).

Banklovkommisjonen arbeider nå med tilpasning av kollektive uførepensjonsordninger i privat sektor til ny uførepensjon i folketrygden. En utredning er ventet i løpet av høsten 2013.

En arbeidsgruppe oppnevnt av Finansdepartementet har i samråd med Arbeidsdepartementet kartlagt problemstillinger ved regnskapsføring av ny avtalefestet pensjon (AFP). Arbeidsgruppens rapport har vært på høring. Arbeidsgruppen har påpekt at krav om balanseføring av flerforetaks ytelsesordninger i arbeidsgiverforetakets regnskap forutsetter at det er tilstrekkelig informasjon om totalforpliktelsen i ordningen, og at det er mulig å allokere totalforpliktelsen konsekvent og pålitelig til enkeltforetak. Dersom ikke begge disse vilkårene er oppfylt, vil balanseføring kunne gi et feilaktig bilde av foretakenes reelle økonomiske forpliktelser og svingningene i forpliktelsene over tid. I lys av arbeidsgruppens rapport og høringsuttalelsene mener Finansdepartementet at det ikke er grunnlag for å konkludere med at det er plikt til å balanseføre ny AFP. Etter det departementet har kunnet bringe på det rene, skal det i dag være flerforetaks ytelsesordninger i Finland og USA der det ikke er krav til balanseføring. Departementet vil også framover søke oversikt over utviklingen av praksis i andre land for regnskapsføring av flerforetaks ytelsesordninger i arbeidsgiverforetakets regnskap.

Obligasjoner med fortrinnsrett

Regelverket for obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) trådte i kraft 1. juni 2007 og har virket i noen år. Myndighetene etablerte høsten 2008 en midlertidig bytteordning der bankene fikk adgang til å bytte OMF mot statspapirer. Norske banker har i stor grad utnyttet adgangen til å overføre boliglån til kredittforetak. Ved utgangen av første halvår 2013 var totalt utestående OMF-volum 870 mrd. kroner (pålydende). Av dette er om lag 109 mrd. kroner fremdeles i bytteordningen, som i hovedsak forfaller mot slutten av 2013 og tidlig i 2014.

Overføring av boliglån til kredittforetak gjør at morbanken kan gi nye lån uten å øke sin ansvarlige kapital. Hvis de overførte lånene ikke erstattes med nye utlån, vil balansen i bankene kunne

reduseres og innskuddsdekningen kunne øke. Samtidig kan den gjennomsnittlige kredittrisikoen ved bankenes gjenværende lån øke hvis det er lånene med best sikkerhet som overføres til kredittforetakene. Myndighetene legger vekt på at overføring av boliglån til kredittforetak ikke skal føre til en vesentlig svekkelse av låneporteføljen i den enkelte bank, eventuelt at risikoen ved en mer utsatt portefølje må motsvares av høyere egenkapital.

Et robust regelverk for OMF er viktig for finansiell stabilitet. Robustheten avhenger særlig av kravene til kvaliteten i sikkerhetsmassen og til finansieringsstrukturen til kredittforetakene. Finansdepartementet har i brev 29. juni 2012 bedt om at Finanstilsynet på generelt grunnlag vurderer om OMF-regelverket virker etter hensikten, samt vurderer om det er behov for å styrke regelverket. I brev 18. desember 2012 har departementet bedt tilsynet om ytterligere informasjon og vurderinger. Finanstilsynet har i sitt svarbrev 4. mars 2013 blant annet vist til at tilsynet ser et behov for større oppmerksomhet på problemstillinger knyttet til overpantsettelse, bl.a. i bankenes egen risikovurdering og tilsynets oppfølging av dette. Videre viser Finanstilsynet til at de vil følge opp bankenes vurderinger av risiko knyttet til overføring og pantsettelse av aktiva og sørge for at disse tilfredsstillers forsvarlighetskravene i loven.

Finansdepartementet har i tillegg i brev 18. desember 2012 bedt Norges Bank vurdere OMF-regelverket, herunder eventuelle forslag til tiltak for å styrke robustheten. Departementet ba i samme brev om at Norges Bank vurderer om kredittforetak med begrenset bankkonsesjon kan få låneadgang i Norges Bank. Norges Bank har i svarbrev 28. februar 2013 foreslått følgende som mulige tiltak for å styrke robustheten i OMF-regelverket:

«EU-kommisjonen foreslår å innføre nedskrivning av gjeld eller konvertering av gjeld til aksjekapital uten å likvidere en bank («bail-in») som et nytt virkemiddel for kriseløsning. Nyten av dette forutsetter at det er en viss mengde gjeld som ikke er sikret med pant. EU-kommisjonen foreslår derfor at det stilles krav om en viss størrelse på gjelden som ikke er sikret. En eventuell begrensning på pantsettingen av lån til bolig og næringseiendom bør ses i sammenheng med forslaget fra EU-kommisjonen.

(...)

Det er i dag lite offentlig tilgjengelig informasjon om omfanget av pantsetting i et bankkonsesjon. Bankenes kreditorer trenger mer informa-

sjon for å kunne vurdere risikoen i sine fordringer på bankene. Det ville være en fordel om bankene offentliggjør mer informasjon om pantsetting av sine aktiva. Det er også viktig at tilsynsmyndigheten nøye overvåker utviklingen i pantsettingen i finansinstitusjonene som foreslått av det Europeiske makrotilsynsorganet ESRB.

(...)

Norges Bank slutter seg til Finanstilsynets og Finansdepartementets syn på at det bør vurderes begrensninger i adgangen til å finansiere lån til bolig og næringsseiendom med OMF. Det kan dels bidra til å sikre diversifisert finansiering av bankene og dels til bedre krisehåndtering og dermed styrke utsiktene for finansiell stabilitet. Norges Bank viser samtidig til at flere nye reguleringer er på vei for å redusere risikoen i banksektoren. Eventuelle tiltak for å begrense bankenes adgang til å pantsette sine eiendeler må ses i lys av øvrige krav til bankene.»

Om låneadgang for OMF-foretak i Norges Bank står det følgende:

«Likviditetsrisikoen i OMF-foretakene er særlig knyttet til refinansieringen av OMF. Foretakene kan redusere denne risikoen blant annet ved å ha små avvik mellom inn- og utbetalinger, ha lengre løpetid på sin finansiering (OMF), eller ved å øke beholdningen av likvide eiendeler. Flere har likviditetsgaranti fra eierbankene. Dette er viktig for at kredittforetaket skal oppnå god kredittvurdering. FNO skriver i notat 27. september 2012 at formålet med en eventuell låneadgang i Norges Bank er tilgang til sentralbanklikviditet i en krisesituasjon der markedene svikter. Det er grunn til å understreke at Norges Banks likviditetsfasiliteter ikke har som formål å begrense likviditetsrisikoen eller fungere som finansieringskilde for et enkeltforetak, men er instrumenter som er utformet for å gjennomføre pengepolitikken og betalingsoppjøret.

Ut fra dette konkluderer vi med at OMF-foretakene ikke bør gis generell låneadgang i Norges Bank. En tildeling av en begrenset bankkonsesjon synes ikke relevant i denne sammenheng. For øvrig vil en slik konstruksjon rettslig sett ikke være tilstrekkelig til at sentralbankloven § 19 kommer til anvendelse, siden låneadgang er uttrykkelig begrenset til forretnings- og sparebanker.»

På bakgrunn av de mottatte forslagene fra Finanstilsynet og Norges Bank, samt forslag fra Banklovkommisjonen, er reglene om institusjonenes egen

vurdering av risiko og samlet kapitalbehov styrket det i de nye lovreglene om kapital som ble vedtatt av Stortinget 14. juni 2013. Det er presisert at en institusjon i sin risikovurdering skal ta hensyn til risiko som kan oppstå som følge av at egne eendeler blir overdratt til eller stilt som sikkerhet overfor andre finansinstitusjoner. Videre kan departementet fastsette høyere kapitalkrav eller virksomhetsbegrensninger for å sikre at ansvarlig kapital er i samsvar med institusjonens risikoeksponering.

Retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis

Finanstilsynet gav i mars 2010 retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål. Retningslinjene ble strammet inn i desember 2011, blant annet slik at bankene normalt bør kreve at låntakere har minst 15 pst. egenkapital ved boligkjøp, og at lån som overstiger 70 pst. av boligverdien normalt bør etableres med betaling av avdrag fra første termin. Bankene kan avvike fra normene dersom det foreligger formell tilleggsikkerhet eller banken har gjort en særskilt forsvarlighetsvurdering. Ved brudd på retningslinjene kan Finanstilsynet pålegge enkeltbanker å styrke sin soliditet.

Finanstilsynets retningslinjer har mye til felles med retningslinjer og regler i andre land. Sverige har f.eks. også boliglånsretningslinjer om at låntakere normalt bør ha minst 15 pst. egenkapital. De norske retningslinjene samsvarer også med anbefalinger fra IMF og OECD. IMF og OECD har i flere omganger fremhevet det høye gjeldsnivået i husholdningene og utviklingen på boligmarkedet som risikofaktorer i Norge. IMF har i tillegg tatt til orde for mer bindende retningslinjer enn det som gjelder i Norge i dag, og senest omtalt temaet i IMF's artikkel IV-rapport om Norge publisert i september i år.

Renten på boliglån i Statens pensjonskasse følger normrenten for rimelige lån i arbeidsforhold. Forskjellen mellom normrenten og andre lånerenter har økt vesentlig de senere årene. Regjeringen vil på denne bakgrunn øke påslaget i normrenten fra 0,5 til 1,0 prosentenhet, slik at normrenten samsvarer bedre med ordinære renter på boliglån. Økningen av påslaget gjennomføres ved å vedta en endring i Finansdepartementets forskrift til skatteloven og vil påvirke normrenten fra 1. mars 2014. Det vises til nærmere omtale i Prop. 1 LS (2013–2014) *Skatter, avgifter og toll 2014*.

Husbankens renter følger renten på statskassesevksler med et påslag på 0,5 prosentpoeng. Forskjellen mellom Husbankens renter og andre

lånerenter har økt vesentlig de senere årene. Regjeringen foreslår derfor å øke Husbankens rentemargin til 0,75 prosentenhet slik at renten på utlån isolert sett øker med ¼ prosentenhet. Det vises til nærmere omtale i Gul bok.

3.5.3 Finansmarkedsregulering

Kapital- og likviditetskrav

Regelverket for kapitalkrav har endret seg over tid. Etter at Baselkomiteen for banktilsyn introduserte en harmonisert internasjonal standard for kapitalkravsregler for banker i 1988 (Basel I), er disse revidert to ganger. Basel II ble vedtatt i juni 2004, og Basel III ble vedtatt i desember 2010. Videre er det vedtatt tre revisjoner av EUs kapitalkravsdirektiv (CRD): CRD II ble vedtatt i september 2009, CRD III i november 2010 og CRD IV/CRR (også kalt CRD IV-regelverket) i juni 2013.

Basel III er anbefalinger om et nytt og strengere regelverk for kapital og likviditet for banker. EU-kommisjonen la 20. juli 2011 fram sitt forslag til direktiv og forordning for gjennomføring av Basel III i EU. EUs nye regelverk for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak ble vedtatt 26. juni 2013. Regelverket antas å være EØS-relevant. Det nye regelverket betegnes CRR/CRD IV-regelverket, der CRR er forordningen og CRD IV er direktivet. Forordningen trer i kraft i EU 1. januar 2014. Direktivet skal gjennomføres i nasjonal rett innen samme frist. Mens et direktiv normalt gir landene et visst handlingsrom for hvordan de velger å gjennomføre direktivet i nasjonal rett, vil en forordning gjelde uten nasjonal gjennomføring og dermed i utgangspunktet innebære at reglene blir identiske i alle land. I EUs nye regelverk tas det imidlertid hensyn til at den makroøkonomiske situasjonen er forskjellig i de ulike EU-landene, og det gis derfor også i forordningen et visst handlingsrom til å kunne tilpasse nasjonale regler til forholdene i det landet det gjelder, hvis dette kan begrunnes i hensynet til finansiell stabilitet.

Departementet har i brev 2. juli 2013 gitt Finanstilsynet i oppdrag å 1) redegjøre for det nasjonale handlingsrommet, og vurdere hvordan norske myndigheter skal utnytte dette handlingsrommet både i nasjonalt regelverk nå og når forordningen og direktivet tas inn i EØS-avtalen, og 2) utarbeide et høringsnotat og utkast til forskrifter med egne nasjonale regler som så langt det passer svarer til resten av det nye CRD IV-regelverket innen utgangen av desember 2013. Hvis det skulle være enkelte forhold som bør avklares i et tidligere tidsløp, legges det til grunn at Finans-

tilsynet i så fall sender departementet en egen henvendelse/forslag om dette.

Selv om det vil kunne ta noe tid å få det nye regelverket inn i EØS-avtalen, legger Finansdepartementet vekt på å gjennomføre de nye kapitalkravene tidlig.

Lovendringer om nye kapitalkrav for norske finansinstitusjoner og verdipapirforetak ble vedtatt av Stortinget 10. juni i tråd med Prop. 96 L (2012–2013). Lovendringene ble sanksjonert 14. juni og trådte i kraft fra 1. juli 2013.

Systemet for nye kapitalkrav er gitt i det internasjonale regelverket. Nye norske kapitalkrav innføres noe tidligere enn det som følger av gjennomføringsfristen i EU. Også enkelte andre land, deriblant Sverige og Sveits, har valgt tidligere innføring. For banker, kredittforetak, morselskap i finanskonsern som i hovedsak består av bank og verdipapirforetak, innebærer den nye kapitalkravstrukturen både skjerpede minstekrav og fire nye bufferkapitalkrav. Ett av bufferkravene, *bevaringsbuffer*, er permanent. Det andre bufferkravet, *systemrisikobuffer*, ligger fast i regelverket, men kan settes opp eller ned hvis det kan begrunnes i hensynet til finansiell stabilitet. Det tredje bufferkravet er et særskilt *krav til systemviktige institusjoner*. Det fjerde bufferkravet, kravet til *motsyklisk kapitalbuffer*, skal variere over tid i takt med kreditt- og konjunkturutviklingen.

De nye norske reglene innebærer at banker mv. skal ha minst 4,5 pst. ren kjernekapital. Kravet om minst 8 pst. ansvarlig kapitaldekning videreføres, slik at det i tillegg blir krav om minst 3,5 pst. annen ansvarlig kapital. I tillegg innføres krav om en bevaringsbuffer på 2,5 pst. ren kjernekapital og en systemrisikobuffer som det første året skal være på 2 pst. ren kjernekapital. Disse reglene gjelder fra 1. juli 2013.

Systemrisikobufferen skal for alle banker øke fra 2 pst. til 3 pst. ren kjernekapital fra 1. juli 2014, slik at det blir krav på til sammen 10 pst. ren kjernekapital fra 1. juli 2014. Videre skal det legges på en egen buffer for systemviktige institusjoner, som er spesielt viktige for økonomien, på 1 pst. fra 1. juli 2015 og 2 pst. fra 1. juli 2016. Departementet vil utarbeide en forskrift med blant annet kriterier for hvilke institusjoner som skal regnes som systemviktige. Departementet har i brev 8. mai 2013 bedt Finanstilsynet utarbeide utkast til slike kriterier mv.

Økningen i systemrisikobuffer og det særskilte bufferkravet for systemviktige institusjoner vil kunne kreve en gradvis økning av kjernekapitaldekningen utover det nivået de aktuelle bankene og holdingforetakene har i dag. Norske ban-

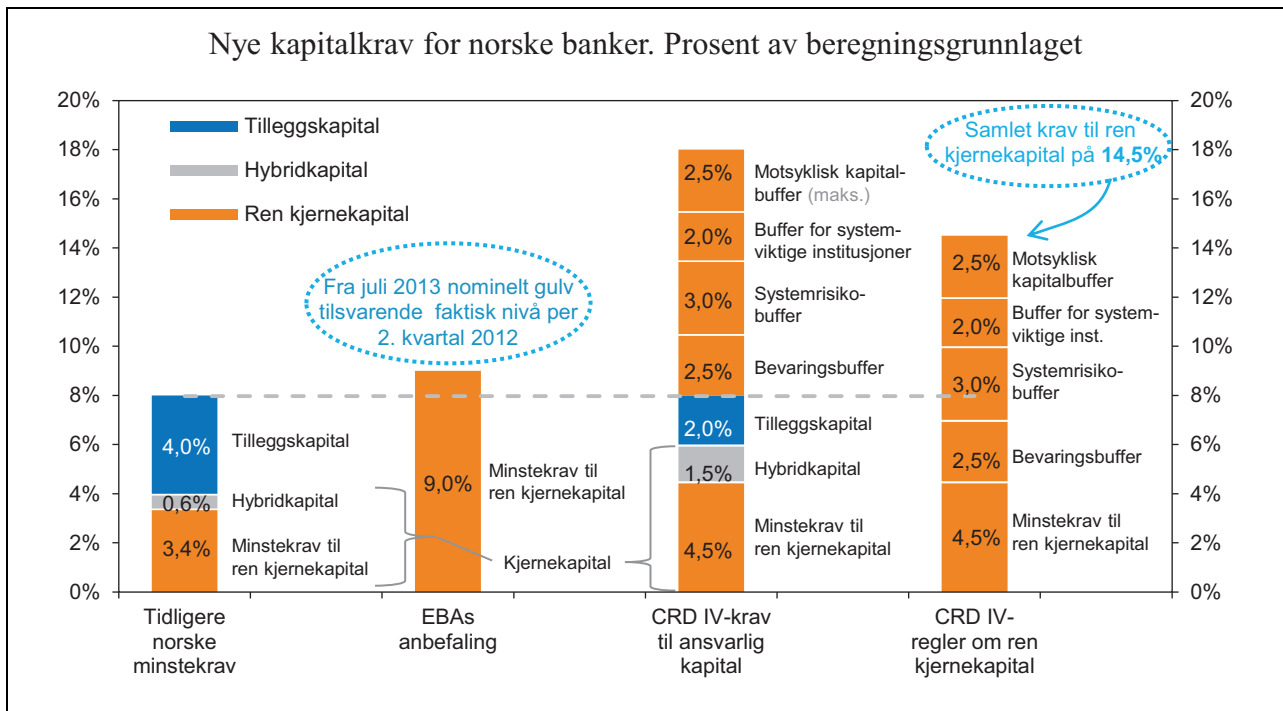
ker hadde pr. 31.12.2012 samlet sett litt over 11 pst. ren kjernekapital, etter en økning på over 1 prosentpoeng i løpet av fjoråret. Med samme nivå på inntjeningen også videre framover, vil bankene lett kunne oppfylle det høyere minstekravet i 2016.

I tillegg til de konkrete lovkravene er det som nevnt også gitt hjemmel til å fastsette nærmere regler om opplegget med motsyklisk kapitalbuffer som kan være på mellom 0 og 2,5 prosent ren kjernekapital. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 3.6.

De nye lovreglene inneholder også krav til rapportering av uvektet kjernekapitalandel (jf. det engelske begrepet «*leverage ratio*»), dvs. at kjernekapitalen minst skal utgjøre en bestemt prosent av verdien av institusjonens eiendeler og ikke balanseførte forpliktelser, beregnet uten risikovekting. Etter Baselkomiteens anbefaling og EUs nye regler legges det opp til å innføre et kvantitativt krav til uvektet kjernekapitalandel under pilar I-reglene fra og med 1. januar 2018. Før dette skal det gjennomføres en vurdering av kapital- og eksponeringsmålet og kalibreringen av kravet. Det finnes flere måter å måle uvektet egenkapitalandel på, avhengig av hva som regnes med i teller og nevner. Videre er det innført krav om at tilsynsmyndighetene skal vurdere institusjonens uvektede kjernekapitalandel i pilar II-prosessen, samt at den uvektede kjernekapitalandelen skal offentliggjøres fra 2015.

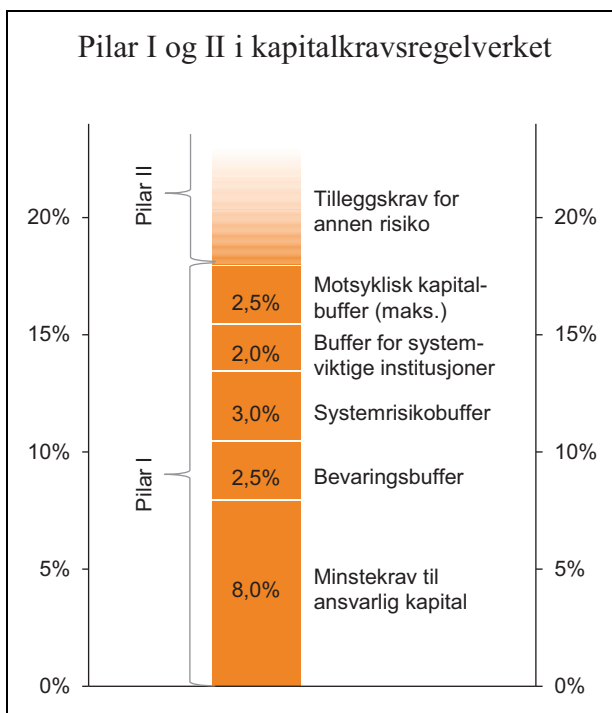
Kapitalkravet består av tre såkalte pilarer. Pilar I definerer de generelle minstekravene til ansvarlig kapital og bufferkrav. Pilar II omhandler tilsynsprosessen på enkeltinstitusjonsnivå og er en sentral del av Finanstilsynets tilsyn med finansinstitusjonene. Pilar III inneholder regler om offentliggjøring informasjon som skal bidra til styrket markedsdisciplin

Det er ulike konsekvenser av ikke å oppfylle bufferkravene og minstekravene til ansvarlig kapitaldekning. En institusjon må først tære på hele bufferkapitalen før den er i brudd med minstekravene til ansvarlig kapitaldekning. Hvis en institusjon ikke oppfyller bufferkravene, skal institusjonen utarbeide en plan for økning av ren kjernekapitaldekning. Institusjonen kan da ikke uten samtykke fra Finanstilsynet utbetale utbytte til aksjonærer og bonus til ansatte, eller kjøpe tilbake egne aksjer. Jo større avstand det er opp til pålagt buffer, desto større andel av overskudd og bonus skal holdes tilbake. Dersom en institusjon skulle komme i brudd med minstekravene til ansvarlig kapitaldekning, vil den bli særskilt fulgt opp av Finanstilsynet.



Figur 3.16 Nye kapitalkrav

Kilde: Finansdepartementet.



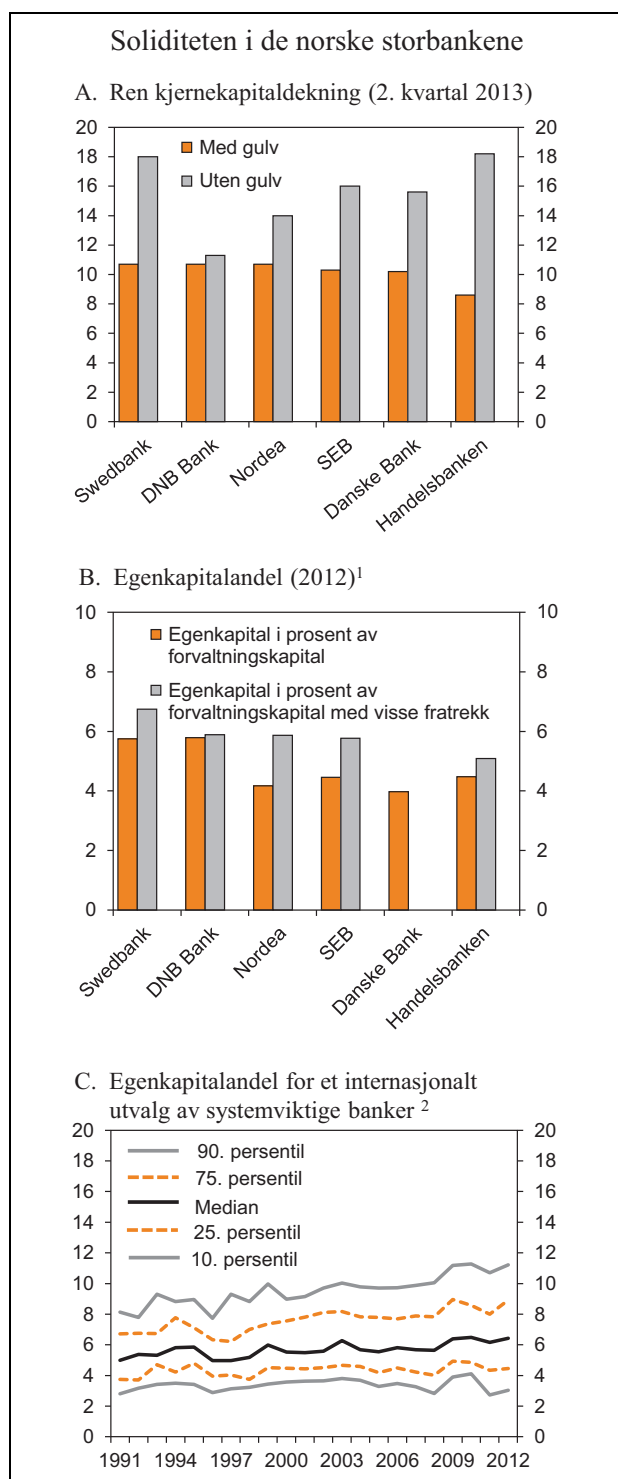
Figur 3.17 Pilar I og II i kapitalkravsregelverket

Kilde: Finansdepartementet.

Det vises til figur 3.18 for nærmere sammenligning av ulike målemetoder både for risikoveiet ren kjernekapitaldekning og for uvektet egenkapitalandel. I figur 3.18A har en angitt den prosentvise rene kjernekapitaldekningen for store nor-

ske, danske og svenske banker. De grå søylene (uten Basel I-gulv) angir den prosentvise rene kjernekapitaldekning basert på de reglene der banken er hjemmehørende. Det samme er tilfelle for de gule søylene, men hvor de norske Basel I-gulvreglene er lagt til grunn. Dette viser at både svenske og danske banker får en høy prosentvis ren kjernekapitaldekning med sine nasjonale regler, fordi reglene tillater en betydelig reduksjon i nevneren som gjør at den prosentvise kapitaldekningen øker. Den store forskjellen mellom den grå og gule søylen for enkelte banker skyldes den reduksjonen av nevneren som har funnet sted under det nåværende kapitalkravsregelverket i EU, som bygger på Basel II.

Måling av uvektet egenkapitalandel kan også gi ulikt resultat avhengig av målemetode. I figur 3.18B angir de gule søylene uvektet egenkapital i prosent av forvaltningskapitalen. De grå søylene angir uvektet egenkapital etter en metode som Riksbanken bruker, og hvor det er gjort enkelte typer fradrag i forvaltningskapitalen, jf. forklaring under figuren. Figur 3.18C er en figur fra IMF's siste Global Financial Stability Report, jf. tekst under figuren. Som figuren viser er mediantallet for uvektet egenkapitalandel for internasjonale systemviktige banker nærmere 6,5 pst. De europeiske bankene har gjennomgående lavere egenkapitalandeler enn banker fra andre områder. De nordiske bankene befinner seg også generelt



Figur 3.18 Soliditeten i de nordiske storbankene

¹ De grå søylene viser egenkapital i prosent av forvaltningskapital fratrukket omvendte gjenkjøpsavtaler, derivater og forsikringseiendeler, slik som i figur 1.7 i Sveriges Riksbanks rapport Finansiell stabilitet 2013:1.

² Figuren er hentet fra på figur 3.3 i IMF's Global Financial Stability Report October 2013. Utvalget er 27 globalt systemviktige banker utpekt av FSB, samt 84 nasjonalt systemviktige banker som er banker hvis forvaltningskapital minst utgjør 20 pst. av landets BNP. Egenkapitalandelen er definert som egenkapital i prosent av forvaltningskapital.

Kilder: Finanstilsynet (A), bankenes årsrapporter og Sveriges Riksbank/Liquidatum (B) og IMF (C).

under denne medianen. Som nevnt er imidlertid målemetodene noe ulike.

Departementet antar at egenkapitalandelene gir et bedre grunnlag for å sammenlikne soliditeten i nordiske banker enn den risikoveide kjernekapitalprosenten fordi risikovektene beregnes så forskjellig.

IMF offentliggjorde 5. september 2013 sin vurdering av norsk økonomi, en såkalt artikkel IV-konsultasjon. IMF peker blant annet på utfordringene i norsk økonomi ved høye boligpriser og en høy gjeldsgrad i husholdningene, og støtter de nye kapitalkravene som innebærer en noe raskere implementering av kapitalkravene fra Basel III/CRD IV i Norge enn det som følger av EUs frister. Styret i IMF har også pekt på at det fortsatt er behov for å styrke makroovervåkingen og det institusjonelle rammeverket i finanssektoren. Videre peker IMF på betydningen av nordisk samarbeid om tiltak for å sikre likere konkurransevilkår og støtter norske myndigheters syn om at regelverket bør utformes slik at utenlandske bankers utlånsvirksomhet reguleres i tråd med den økonomiske situasjonen i det landet de opererer i, jf. nærmere omtale om arbeidet for likere konkurransevilkår i avsnittet om konkurranse i bankmarkedet.

Kapitaldekning og beregningsgrunnlaget

Kapitalkravet og kapitaldekningen er uttrykt som en brøk. Telleren består av egenkapital og tilleggskapital. Nevneren i brøken (beregningsgrunnlaget) utgjør eiendelene i balansen, samt forpliktelser utenom balansen, justert ut fra en risikovektning som skal gjenspeile beregnet risiko for den enkelte type eiendel eller forpliktelse. Mer beregnet risiko på utlån innebærer høyere risikovekt, og dermed større beregningsgrunnlag. Risikovektene har derfor betydning for hvor mye en bank kan låne ut per krone ansvarlig kapital. Effekten av kapitalkrav vil avhenge av hvilken nevner som brukes ved beregningen av kapitaldekningen av samme mengde kapital. Ved bruk av interne beregningsmodeller (IRB-metode) kan beregningsgrunnlaget, nevneren i kapitalbrøken, reduseres betraktelig. Lavere risikovekter vil gi lavere beregningsgrunnlag eller nevner. Jo mindre nevneren er, jo høyere blir den prosentvise beregnede kapitaldekningen. Slik regelverket er utformet i dag, kan bankene bl.a. øke den beregnede kapitaldekningen ved å redusere risikovektet balanse.

Bankene kan etter Basel II enten benytte en standardmetode eller egne interne beregnings-

modeller for å tallfeste et beregningsgrunnlag. Store banker benytter i stor grad interne metoder for å beregne kapitalkravet. Disse modellene bygger på historiske observasjoner. Risikoen framover vil imidlertid kunne være forskjellig fra den historisk observerte risikoen. Med en lang stabil periode bak oss i norsk økonomi er det fare for at bankene undervurderer tapsrisikoen framover vesentlig.

Basel-I gulvet

For å unngå at de bankene som benytter egne risikoberegninger ved bruk av modeller (IRB-banker), skulle redusere beregningsgrunnlaget for mye og for raskt da Basel II ble innført i 2007, ble det i det internasjonale regelverket samtidig satt grenser for hvor lavt kapitalkravet i pilar I beregnet etter Basel II-regelverket kunne være. Det er ikke tilsvarende grenser for banker som benytter standardmetoden. I Norge ble denne nedre grensen for IRB-banker satt slik at beregningsgrunnlaget (nevneren) ikke kunne være mindre enn 95 pst. av beregningsgrunnlaget i de mer sjablongmessige Basel I-reglene. Denne grensen ble redusert til 90 pst. i 2008 og til 80 pst. i 2009. Grensen kalles «Basel I-gulvet».

Basel-komiteen anbefalte 13. juli 2009 at Basel I-gulvet skulle videreføres utover 2009. Finansdepartementet bestemte på bakgrunn av dette i desember 2009 å videreføre gulvet ut 2011. I november 2010 vedtok EU sin tredje revisjon av kapitalkravsdirektivene (CRD III). En av endringene innebar krav om videreføring av Basel I-gulvet ut 2011. Det var da lagt til grunn at nye kapitalkrav mv. (CRD IV) ville avløse Basel II-regelverket og denne overgangsbestemmelsen, jf. Kommisjonens forslag til CRD IV som ble lagt frem 20. juli 2011. Etter dette forslaget fra Kommisjonen skulle Basel I-gulvet forlenges til 31. desember 2015. I det vedtatte regelverket fra EU er det fastsatt som hovedregel en plikt til å videreføre Basel I-gulvet fram til 31. desember 2017, med mulighet for forlengelse. Nasjonale regler om Basel I-gulv vil bare gjelde for nasjonale institusjoner.

Etter Baselregelverket er Basel I-gulvet som nevnt en nedre grense for hvor lavt bankenes beregningsgrunnlag kan være. Den europeiske banktilsynsenheten EBA har imidlertid akseptert to tolkninger av Basel I-gulvet, dvs. ved at en enten har gulv på beregningsgrunnlaget (nevneren) eller ved å ha gulv på kapitalkravet (telleren). Basel I-gulvet praktiseres derfor noe forskjellig i de ulike EU-landene. I Norge er dette gulvet lagt

på beregningsgrunnlaget og slik at det gjelder for hele kapitalkravet. Den norske praksisen har gitt god høyde for den videre utviklingen av regelverket internasjonalt.

Den norske regelen om Basel I-gulvet som opprinnelig gjaldt til 31. desember 2011, ble i desember 2011 gjort permanent.

Nærmere om risikovekter for boliglån

Adgangen til å bruke IRB-modeller har gitt bankene mulighet til mer avansert risikostyring. Norske myndigheter er positive til at bankene styrker sine systemer og rutiner for å styre risiko. Bankenes risikomodeller har imidlertid klare begrensninger, særlig ved store skift i økonomiske utsikter. Dette gjelder blant annet ved vurderingen av lån til kjøp av boliger. Modellene bygger på historiske data for tap på utlånsporteføljen. De siste årene har det vært små og begrensede tap på boliglån. Dette skyldes historisk lave renter, kombinert med en sterk reallønnsvekst og vedvarende stigning i prisene. Det er ikke gitt at denne utviklingen vil fortsette. Det er derfor viktig at bankenes beregningsgrunnlag også tar hensyn til at prisene nå er blitt svært høye, og at husholdningene har mye gjeld. Utviklingen i andre land har vist at utslagene i bolig- og eiendomspriser i en finanskriser kan bli større enn det de fleste regnemodellene tilsier. Det er alltid vanskelig å forutse hvordan en ny nedgangskonjunktur vil utvikle seg. Mye kan derfor tilsi at det først er etter en ny nedgangskonjunktur at vi kan finne et realistisk nivå på risikovektene for boliglån basert på historiske data.

Usikkerheten rundt IRB-modeller og beregning av risikovekter tilsier at det kan være fornuftig å kombinere modeller basert på historiske data med minstekrav til risikovektene eller beregningsgrunnlaget. En slik fremgangsmåte kan begrunnes med at den økonomiske risikoen neppe er redusert over tid, selv etter relativt lange perioder med lave mislighold og små tap. En viktig lærdom fra finanskrisen er at en tilsynelatende stabil utvikling kan skjule voksende ubalanser.

Dette ivaretas som nevnt nå gjennom en grense for hvor lavt beregningsgrunnlaget kan være, det såkalte Basel I-gulvet. Banker og andre finansinstitusjoner har likevel anført at Basel I-gulvet har uheldige sider fordi det ikke skilles mellom institusjoner med forskjellig risiko.

Mange undersøkelser har vist at risikovektene basert på IRB-metoder er svært lave. Dette er blant annet omtalt i en rapport fra en nordisk arbeidsgruppe om Basel III/CRD IV, jf. kap. 4.3

Boks 3.8 IRB-metodens risikovekter

Grunnleggende om interne beregningsmodeller

Når bankene skal beregne hvor mye kapital de må ha, kan de etter Basel II/III-reglene enten benytte en standardmetode eller egne interne beregningsmodeller (IRB-metode). I Norge har vi åtte banker som benytter IRB-metode. Bankene må ha tillatelse fra Finanstilsynet til å benytte IRB-metoden og regelverket stiller omfattende krav til data, estimeringsmetode og validering av modellene.

Kapitalkravet for et lån beregnes ved at engasjementsbeløpet multipliseres med en risikovekt. Under standardmetoden benytter bankene sjablongvekter, mens under IRB-metoden beregnes risikovektene på grunnlag av en formel der bankens egne estimater for sannsynlighet for mislighold og tapsgrad ved mislighold inngår.

Når man benytter IRB-metode skal modellen bankene bruker sikre at egenkapitalen bak hvert lån øker med de tapene som kan oppstå. Tapene for et lån avhenger av to forhold:

- andelen utlån som misligholdes (PD, probability of default)
- tapsprosent gitt at lånet misligholdes (LGD, loss given default)

I et enkelt år er det usikkerhet både om tapsprosenten og om andelen mislighold. Over tid er det grunn til å anta at tapene jevner seg ut, slik at bankene kan estimere forventede tap et enkelt år. Tap i et normalår er en del av bankenes ordinære kostnader. Bankene må imidlertid være solide nok til også å bære store tap når de oppstår. Risikovektene skal gjenspeile de tapene som kan oppstå i kriseår.

For boliglån er det etter gjeldende regelverk et minstekrav til fem års datahistorikk for esti-

mering av sannsynlighet for tapsprosent og mislighold. Det er krav om at tidsseriene inneholder en nedgangskonjunktur. Hvis ikke, må beregningsperioden utvides utover fem år for å inkludere dette.

En vurdering av tapene i et kriseår krever en modell for hvordan låntakere med ulik risiko påvirkes av en krise. Baselkomiteen har anbefalt en stilisert modell for låntakers betalingsevne som grunnlag for de modellene myndighetene godkjenner. Metoden er forklart i Baselkomiteens notat «*An Explanatory Note on the Basel II IRB Risk Weight Functions*» fra juli 2005. I dette notatet er det også en mer detaljert redegjørelse for de øvrige delene av risikovektberegningene.

Tankegangen bak Baselkomiteens metode er en antakelse om at mislighold for en type engasjementer, for eksempel boliglån, vil avhenge både av det enkelte lånet og hvordan betjeningen av det samvarierer med en såkalt systematisk risikofaktor. Den spesifikke risikoen ved hvert enkelt engasjement antas å forsvinne i en godt diversifisert kundeportefølje, men det er ingen diversifisering mellom bransjer. Videre antas det at den enkelte risikoen kan beskrives fullt ut med forventningen og spredningen for hver enkelt variabel (forutsetning om normalfordeling), og at tapsprosenten kan estimeres særskilt. Den systematiske risikofaktoren kan tolkes som en variabel som reflekterer tilstanden i økonomien. Samvariasjonen mellom disse uttrykkes gjennom en korrelasjonsparameter, som angir i hvor stor grad den enkelte risikoen er knyttet til den systematiske risikofaktoren. Denne parameteren er gitt i regelverket.

Den formelen bankene må benytte når de fastsetter risikovekter ser slik ut:

$$\text{Risikovekt (RW)} = \left[F\left(\frac{F^{-1}(PD) + \rho F^{-1}(0,999)}{\sqrt{1 - \rho^2}}\right) - PD \right] \times \text{LGD} \times \frac{1 + (M - 2,5)b}{1 - 1,5b} \times 12,5 \times 1,06$$

der F er den kumulative fordelingsfunksjonen for en standard normalfordelt tilfeldig variabel, PD er andelen lån som misligholdes, LGD er tapsprosent gitt at lånet misligholdes, ρ en korrelasjonsparameter, b en regresjonskoeffisient, M er løpetiden, 12,5 er transformasjonen fra kapitalkrav til risikovekt (100 delt på 8) og 6 pst. en korreksjon

Figur 3.19 Formel for beregning av risikovekt

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 3.8 forts.

Forenklet kan formelen forklares som følger. Vi lar PD_{ned} være den andelen mislighold som oppstår i de 1 promille av tilfeller der misligholdene er størst. Dette kalles gjerne betinget mislighold i et nedgangsscenario, og svarer til det første leddet i klammeparentesen i formelen. Sterkt forenklet kan formelen da uttrykkes som følger:

$$\text{Kapitalkrav} = (PD_{ned} - PD) * LGD * \text{Engasjementsbeløp}$$

Formelen illustrerer at det er det uventede tapet på et utlån som beregnes, og som kapitalkravet skal dekke. Dette framgår av at forventede tap trekkes fra i formelen, ettersom disse skal dekkes av nedskrivninger eller fradrag i bankens kapital. Det uventede tapet avhenger av risikoparameterne misligholdssannsynligheten (PD) og tapsprosenten (LGD) og av samvariasjonen med den systematiske risikofaktoren omtalt ovenfor.

For å beregne nødvendig egenkapital bak et utlån skal risikovekten så multipliseres med lånebeløpets størrelse og det regulatoriske kapitalkravet. Lånebeløpets størrelse justeres med en konverteringsfaktor for poster utenom balansen. For boliglån er dette aktuelt for ubenyttede lånerammer og lånetilsagn der konverteringsfaktoren angir i hvilken grad ubenyttede lånerammer skal inngå i engasjementets størrelse. For boliglån benytter norske banker en parameter som er nær 1, som betyr at ubenyttede lånerammer regnes inn i engasjements størrelse.

Som det framgår av rammen er det ytterligere noen forhold som ivaretas av den formelen bankene bruker/tar utgangspunkt i. For det første justeres det for løpetider. For boliglån er løpetiden (og dermed også justeringsfaktoren) satt til 1. For foretakslån er løpetiden mellom 1 og 5 år. Jo høyere løpetid, desto høyere blir risikovekten. Den faktiske formelen inneholder også et ledd med verdi 1,06 som skal motvirke at risikovekten settes for lavt. Bakgrunnen for denne justeringen er at det i Baselkomiteens arbeid med formelen viste seg beregningene ga lavere risikovekter enn antatt og ønskelig.

Begrensninger ved interne beregningsmodeller

Bankene vil vanligvis anse at egenkapital er en noe dyrere finansieringsform enn gjeld. Dette

avhenger av flere forhold. Det er en fordel både for samfunnet og bankene at egenkapitalen i et engasjement er proporsjonal med risikoen, selv om bankene uansett har incentiver til å ha så lave tap som mulig.

Interne beregningsmodeller har svakheter ved at de er informasjonskrevende. Selv om bankene bare skal estimere forventede tap, bygger slike estimeringer på et svært omfattende datagrunnlag som bankene normalt kjenner bedre enn myndighetene. Dersom bankene ønsker å holde mindre egenkapital enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, vil incentivene trekke i retning av at forventede tap, og dermed risikovektene, estimeres for lavt. Både sammenlikninger mellom banker og tester av modellporteføljer tilsier at bankene reelt sett kan ha for stort handlingsrom til å fastsette risikovekter, og at de til dels settes for lavt. Eventuelle gevinster ved en bedre fordeling av egenkapitalen kan i så fall motsvares av at det holdes for lite egenkapital.

Selv om modellene er datamessig kompliserte, bygger de på en meget enkel beskrivelse av den underliggende økonomien. Forutsetningen om normalfordeling er neppe i tråd med de erfaringene en kan trekke fra historiske markedsbevegelser, der endringer som med en normalfordeling skulle komme hvert tusenår, i stedet synes å komme hvert tiår¹. Disse forutsetningene kan innebære at risikoen undervurderes, men dette motvirkes av det høye konfidensnivået slik at formelen skal gi forsvarlige kapitalkrav. Forutsetningen om konstante korrelasjoner i en portefølje er også tvilsom, noe som ble illustrert under den internasjonale finanskrisen i 2008/2009. I mer realistiske modeller kan det for eksempel være rimelig at tapene i ulike engasjementer blir sterkere korrelert etter hvert som en krise griper om seg, bl.a. fordi tap i et område i økonomien demper etterspørselen mot andre områder, og dermed leder til tap også der.

Alle modeller må nødvendigvis forenkle virkeligheten. Det er imidlertid bekymringsfullt dersom risikomodeller beskriver økonomien godt når den er i en normaltilstand, men ikke når krisen oppstår. Departementet mener det er viktig ikke å svekke beregningsgrunnlaget for bankene så lenge vurderinger av svakheter ved interne beregningsmodeller fortsatt pågår.

¹ Se for eksempel John C. Hull (2003): Options, futures and other derivatives.

om risikovekter i interne beregningsmodeller, hvor det er pekt på at dette særlig gjelder boliglån i Norden. Videre har både Baselkomiteen for banktilsyn og European Banking Authority (EBA) for tiden gjennomganger av IRB-bankenes risikovekter.² Videre har IMF i et diskusjonsnotat fra juli 2013 blant annet pekt på en rekke svakheter ved å bruke interne metoder for beregning av kapitalkravet, herunder at kompleksiteten ved beregningen har økt og gjort det vanskeligere å sammenligne soliditeten mellom finansinstitusjoner.

Norge har særlige utfordringer med høy gjeldsbelastning i husholdningene, høy kredittvekst og sterk vekst i boligprisene. Historisk sett høye boligpriser og høy gjeld er en risikofaktor for det finansielle systemet i Norge. Et tilbakeslag i boligmarkedet kan ramme bankene på ulike måter. Økt mislighold og reduserte panteverdier vil gi økte tap og forsterke nedgangen i økonomien. Et slikt tilbakeslag vil videre føre til en generell nedgang i husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester. Bedriftenes produksjon, lønnsomhet og evne til å betjene sine lån i bankene vil i så fall bli svekket, og arbeidsledigheten kan øke. Bankenes evne til å finansiere nye prosjekter svekkes. Det er dette som nå skjer i mange andre land. Vi erfarte det samme under bankkrisen i Norge i overgangen mellom 1980- og 1990-tallet. Selv om den enkelte bank i sitt erfaringsmateriale kan ha små tap på boliglån, vil effekten av et tilbakeslag i boligmarkedet kunne være stor for banksystemet samlet sett. Eventuelle nye beregningsmetoder må ta høyde for den samfunnsøkonomiske risikoen ved denne utviklingen. Det som må fastsettes er regler som skuer framover. Lave tap i fortid har også nær sammenheng med et lavt rentenivå over tid som følge av den internasjonale finanskrisen.

Erfaringer fra den norske bankkrisen på 1990-tallet gir neppe heller et dekkende bilde av tapsrisikoen på lån til husholdningene og lån til bedrifter. Det har skjedd vesentlige strukturendringer i norsk økonomi de siste 25 årene. Noen av disse kan forsterke utslagene for kreditorer ved eventuelle nye nedgangstider. Gjeldsnivået i husholdningene og nivået på boligprisene er som nevnt svært høyt. Brutto gjeldsnivå i husholdningene er nå betydelig over nivået på slutten av 1980-tallet. Gjeldsbetjeningsevnen er bedre, men en betydelig andel av husholdningene er meget sårbare for

selv små endringer i lønns- og rentenivå. Reglene for gjeldsordning for private har vært i utvikling, og muligheten for folk til å få nedskrevet gjeld de vanskelig kan bære, har økt. Næringsstrukturen har blitt smalere og mer sårbar, for eksempel hvis oljeprisen skulle falle. Risikovektene bør avspeile at det har vært nær sammenheng mellom tilbakeslag i boligmarkedet og utlånstap på foretakslån.

Forskjellige beregningsmetoder for banker i ulike land gjør det vanskelig å sammenligne soliditeten. Det er fordeler med forholdsvis lik praktisering av regelverk for kapitaldekning landene imellom. Samtidig er det viktig at kapitaldekningen er tilstrekkelig høy til at bankene kan stå støtt også i nedgangstider. Bankene kan også bidra til økt åpenhet om beregningsmetoder og kapitalbehov ved å publisere hva deres kapitalprosent ville ha vært under ulike regelverk. Det vil gjøre det enklere å sammenligne banker.

Høring – beregningsgrunnlaget

Den 22. mars 2013 sendte Finansdepartementet på høring fire ulike utkast til nye regelsett som hver for seg er mulige alternativer til dagens grense for hvor lavt beregningsgrunnlaget i kapitalbrøken kan være. Departementet la også ved Finanstilsynets vurderinger på bakgrunn av Finansdepartementets oppdrag 14. desember 2012. I RNB 2013 varslet departementet at det ville komme tilbake til spørsmålet om beregning av risikovekter høsten 2013.

Følgende fire alternativer ble presentert i høringen:

1. Bruk av samme vekt for boliglån som i standardmetoden, dvs. 35 pst. risikovekt.
2. Skjerpede minstekrav til en av parameterne i IRB-metoden, dvs. gulv på modellparameteren «tap gitt mislighold» (LGD-gulv) på 20 pst.
3. Bruk av multiplikator på bankenes egne risikovekter, dvs. multiplikator på 2.
4. Bruk av gulv for risikovekter for boliglån, et sted mellom 20–25 pst.

Videreføring av Basel I-gulvet ble også fremholdt som et alternativ. Finansdepartementet opplyste i høringsbrevet at det ville være viktig at et eventuelt nytt system for å beregne kapitalkravet ikke svekker beregningsgrunnlaget for bankene sett under ett sammenlignet med det som følger av dagens regler med Basel I-gulvet.

Det er som nevnt etter departementets vurdering EØS-rettslig handlingsrom til å iverksette alle de fire alternativene som har vært på høring for nasjonale institusjoner. Videre er det som nevnt

² www.bis.org/publ/bcbs216.htm og www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/review-of-consistency-of-risk-weighted-asset

en hovedregel en plikt til å videreføre Basel I-gulvet fram til 31. desember 2017, med mulighet for forlengelse. Nasjonale regler om Basel I-gulv vil bare gjelde for norske institusjoner. Regler som nevnt i alternativ 1, 3 og 4, vil bare gjelde nasjonale institusjoner, med mindre hjemlandsmyndigheten velger å pålegge sine institusjoner å følge vertslandsregler som nevnt. Alternativ 2 vil i tillegg gjelde for filialer av utenlandske institusjoner når EUs regelverk er trådt i kraft.

Finansdepartementet viderefører Basel I-gulvet etter gjeldende regler, jf. hovedregelen i det nye regelverket fra EU. Nasjonale regler om Basel I-gulv vil som nevnt bare gjelde for nasjonale institusjoner. Videre har departementet fastsatt nytt høyere minstekrav på 20 pst. (mot 10 pst. hittil) til modellparameteren «tap gitt mislighold» (LGD-gulv) i reglene om beregningsgrunnlag i kapitalkravforskriften for banker mv. Dette vil også gjelde for filialer av utenlandske institusjoner. Et minstekrav til LGD på 20 pst. vil kunne gi en gjennomsnittlig risikovekt for boliglån på om lag 20 pst. Basel I-gulvet vil fortsatt være en effektiv begrensning for de fleste bankene.

Finanstilsynet arbeider også for tiden med å gå gjennom bankenes modeller bl.a. med sikte på å øke de laveste tapssannsynlighetene. Etter en slik gjennomgang vil norske banker trolig få noe høyere og likere boliglånsvekter. Det er viktig at en ikke fjerner Basel I-gulvet før det er etablert et tilfredsstillende nivå på bankenes beregningsgrunnlag, dvs. minst det nivået de i dag har med gulv. Når beregningsgrunnlaget bringes oppover, vil det også bli mindre effekt av en ev. senere fjerning av gulvet. Gulvet vil uansett ha stor betydning for datterbanker av utenlandske banker, hvor det er utenlandske myndigheter som tar stilling til IRB-modellen som konsernet bruker, og dermed tapssannsynligheter.

Konkurranse i bankmarkedet

Norge er underlagt forpliktelser i bl.a. EØS-avtalen til å ha en omfattende finansregulering. Og det er nå bred enighet internasjonalt om at finansreguleringen bør styrkes. I Norge konkurrerer norske og utenlandske banker om norske lånekunder. Norske banker konkurrerer også med utenlandske banker om innlån i de internasjonale kapitalmarkedene. Soliditet er et svært viktig hensyn i reguleringen av banker. Departementet legger også betydelig vekt på konkurransevilkårene.

Norge har en finansmarkedsregulering som dekker hele finanssektoren, og regulerer de ulike delene av finansmarkedet på en konsistent og hel-

hetlig måte. Lik risiko skal som hovedregel reguleres likt, uavhengig av hva slags type finansinstitusjon som har risikoen. Dette bidrar til solide institusjoner, og motvirker at risiko plasseres der den er minst regulert. Like konkurransevilkår bidrar til effektiv konkurranse.

Bankene er underlagt en rekke regler de må følge. Bakgrunnen for dette er først og fremst for å ivareta soliditeten til den enkelte finansinstitusjon. Kapitalkrav skal reflektere risiko. Bankene skal imidlertid selv vurdere hvilken utlånspraksis og rentemargin som er nødvendig for å føre en sunn drift av banken innenfor gjeldende regelverk. Bankene står fritt til å fastsette sine utlånsrenter ut fra bl.a. egne kredittvurderinger. God konkurranse mellom bankene bidrar til at lånekunder ikke betaler urimelig høye renter. God informasjon er viktig for at konkurransen i bankmarkedet skal fungere tilfredsstillende. Opprettelsen av informasjonssiden Finansportalen på internett har gjort det lettere å sammenlikne rente- og andre betingelser mellom ulike banker. Etter initiativ fra stortingsrepresentant Torgeir Micaelsen har finansministeren og fornyings-, administrasjon- og kirkeministeren dessuten nylig åpnet for en gjennomgang av konkurransesituasjonen i det norske bankmarkedet, jf. brev 28. august 2013 fra ministrene.

Departementet arbeider for likere regler for alle banker som driver virksomhet i Norge. Det er i tråd med anbefalinger fra en nordisk arbeidsgruppe med medlemmer fra finansdepartementene i Norden. Denne gruppen har blant annet pekt på at det kan være en fordel med større grad av vertslandsregulering, dvs. at bankene må beregne kapitaldekningen etter de reglene som gjelder i de forskjellige jurisdiksjonene der de utøver virksomhet. Slik kan en oppnå at strengere krav i ett land, begrunnet i fare for finansiell ustabilitet og systemrisiko i dette landet, også vil gjelde for virksomhet for banker med hovedkontor i et annet land som driver grensekryssende eller gjennom filial i dette vertslandet. Det må legges til grunn at det er myndigheten i det enkelte land som er best egnet til å vurdere makroøkonomiske forhold og risiko ved utlån i landet.

De nordiske finansministrene ba i brev 11. september 2012 de nordiske finanstilsynene vurdere muligheten for å gjennomføre den nordiske arbeidsgruppens anbefalinger på bakgrunn av et endelig kapital- og likviditetsregelverk fra EU. I brev 24. oktober 2012 fra de nordiske finanstilsynssjefene til de nordiske finansministrene ble det gitt en orientering om status for det løpende samarbeidet og informasjon om hva som er gjort

for å følge opp hovedkonklusjonene fra arbeidsgruppen, herunder arbeidet med å sikre like konkurransevilkår og vertslandsregulering. Departementet arbeider med å følge opp dette arbeidet, herunder søke å oppnå enighet om at eksempelvis bankenes utlån med pant i bolig i det enkelte nordiske land, underlegges risikovekten i det aktuelle landet hvis denne er høyere enn i hjemlandet (vertslandsregulering).

Det er fordeler med en forholdsvis lik praktisering av regelverk for kapitaldekning i de nordiske landene. Samtidig er det viktig nasjonalt at kapitaldekningen er tilstrekkelig høy til at bankene kan stå støtt også i nedgangstider. Ansvar for finansiell stabilitet ligger primært på det enkelte lands myndigheter, og erfaringer viser at kostnadene ved finansiell ustabilitet i særlig grad rammer eget lands økonomi og statsfinanser. Når norsk økonomi nå skiller seg ut ved at det er god vekst og at boligpriser er høye, mens nabolandene har lav aktivitet, kan vi ha et mulig tilbakeslag foran oss, mens våre naboer i stor grad har det bak seg. Særlig kan dette gjelde i boligmarkedet. Et eksempel er Danmark, der boligpriser og boligmarkedet har falt merkbart de siste par årene. Flere danske banker har måttet ta store tap og bidratt til nedgangen danske konjunktorene.

Likviditetsregler

Et godt likviditetsregelverk er viktig for finansiell stabilitet. Bankenes finansieringsstruktur kan også være en kilde til systemrisiko i banksystemet. I oppgangstider vil bankene ofte benytte økende grad av kortsiktig markedsfinansiering for å ekspandere raskt. Dette så vi bl.a. i forkant av den internasjonale finanskrisen. En slik utvikling fører til at det finansielle systemet blir stadig mer sårbart for forstyrrelser i finansieringsmarkedene utover i oppgangen. Det er mange tiltak som kan benyttes for å dempe oppbyggingen av slik risiko, bl.a. kvantitative krav til likviditet.

De nye Basel III-anbefalingene inneholder, i tillegg til strengere kapitalkrav, også to kvantitative likviditetskrav, et krav til likviditetsbuffer (Liquidity Coverage Ratio, «LCR»), og et krav om stabil finansiering (Net Stable Funding Ratio, «NSFR»). Det første er et krav til hvor mye likvide eiendeler en bank må ha for å kunne klare perioder med svikt i markedene for finansiering. Det andre er et krav til sammensetningen av finansieringskilder eller hvor stabil finansieringen må være. De nye kravene vil kunne dempe bankenes mulighet til rask ekspansjon ved å låne kortsiktig. De nye kravene skal i henhold til Basel III-stan-

dardene fases inn over en lang periode og vil først få full virkning fra 1. januar 2019. I januar 2013 offentliggjorde Baselkomiteen en revidert anbefaling til kravet om likviditetsbuffer, herunder bl.a. en utvidelse i definisjonen av hva som kan regnes som svært likvide aktiva, og en anbefaling om en gradvis innføring av dette kravet. I EUs nye CRD IV-regelverk er bestemmelsene om en likviditetsbuffer og stabil finansiering utformet som generelle krav til institusjonene. EU har ikke vedtatt regler om kvantitative likviditetskrav i CRD IV-regelverket, men har varslet at de vil komme tilbake til dette. Det følger av det nye regelverket at minstekrav til likviditetsbuffer skal innføres gradvis fra 2015, og minstekrav til stabil finansiering skal innføres fra 2018.

De nye lovreglene som vedtatt av Stortinget 10. juni i tråd med Prop. 96 L (2012–2013), inneholder også lovhjemler for å kunne gjennomføre nye kvantitative likviditetskrav i Norge.

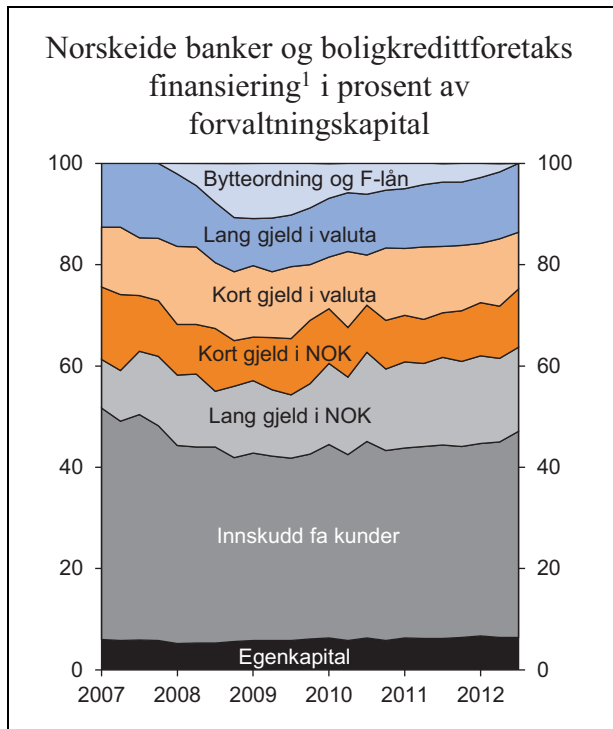
Som omtalt i Norges Banks pengepolitiske rapport med vurderinger av finansiell stabilitet nr. 3/13, er norske banker på god vei til å oppfylle de nye likviditetskravene som anbefalt fra Baselkomiteen. Langsiktig markedsfinansiering har variert noe over tid, men sammenlignet med situasjonen i 2009 er det blitt en viss forbedring, jf. figur 3.20. Norske banker har for tiden god tilgang på markedsfinansiering, og bør fortsette å benytte den gode situasjonen til å forbedre den langsiktige markedsfinansieringen, og derved forberede seg på de nye kommende kravene.

Finanstilsynet har allerede innført krav om rapportering av de kommende likviditetskravene i tråd med Basel III. Finansdepartementet vil se nærmere på gjennomføring av de nye likviditetskravene i løpet av første halvår 2014.

Etablering av en bankunion i EU

EU-kommisjonen la 12. september 2012 fram forslag til et første steg mot en bankunion, herunder en Rådsforordning (Council Regulation) om etablering av en enhetlig tilsynsmyndighet for banker i eurosonen (Single Supervisory Mechanism, SSM) samt forslag til endringer i Råds- og Parlamentsforordningen om European Banking Authority (EBA-forordningen), for å hensynta ESB som en kompetent tilsynsmyndighet med mer.

EUs råd, finansministrene i EU (ECOFIN), ble 13. desember 2012 enige om rammene for et felles tilsyn for banker i eurosonen (Single Supervisory Mechanism (SSM)). Den europeiske sentralbanken (ESB) skal ha det overordnede ansvaret for



Figur 3.20 Norskeide banker og boligkredittforetaks finansiering i prosent av forvaltningskapital.

¹ Kort gjeld er gjeld med opptil ett års gjenværende løpetid.
Kilde: Norges Bank

organiseringen av SSM og tilsynsansvaret for alle banker i eurosonen. Ansvar for tilsyn med de om lag 150 viktigste banker i eurosonen ligger etter forordningen direkte til ESB. Dette er banker med en forvaltningskapital på mer enn 30 mrd. euro, mer enn 20 pst. av hjemlandets BNP, eller banker som ESB av andre grunner finner er viktige. Tilsyn med de øvrige om lag 6000 bankene i eurosonen foretas av nasjonale tilsynsmyndigheter, men slik at ESB skal ha ansvaret for autorisasjon og etter nærmere prosedyreregler også ellers kan gripe inn i tilsynet av disse 6000 bankene. Andre EU-land som ønsker å delta, kan også slutte seg til avtalen om SSM.

Rådsforordningen om en enhetlig tilsynsmyndighet har sammenheng med Kommisjonens forslag om endringer i Råds- og Parlamentsforordningen om European Banking Authority (EBA). Europaparlamentet traff 12. september 2013 vedtak om EBA, og ga samtidig uttalelse til kommisjonens forslag om Rådsforordningen om en enhetlig tilsynsmyndighet.

Arbeidet med etablering av en felles tilsynsmyndighet og arbeidet med en bankunion er omfattende og reiser mange viktige spørsmål, blant annet om forholdet mellom nasjonal og overnasjonal myndighet. Finansdepartementet følger

arbeidet nøye og vil vurdere betydningen for Norge.

EU's tilsynsbyråer

Den 1. januar 2011 ble det i EU etablert et nytt tilsynssystem for å styrke tilsynet med hele den europeiske finanssektoren og bedre forutsetningene for finansiell stabilitet. Det nye tilsynssystemet er todelt. Det er etablert et systemrisikoråd (ESRB) som har ansvar for å overvåke systemrisikoen i hele det europeiske finansmarkedet, og tre tilsynsmyndigheter på mikronivå: innenfor banksektoren (EBA), forsikrings- og pensjonssektoren (EIOPA) og verdipapirsektoren (ESMA).

I påvente av en formell tilknytning gjennom EØS-avtalen er Finanstilsynet med som observatør i mikrotilsynsmyndighetene på uformelt grunnlag. Norges Bank og Finanstilsynet er også invitert på uformelt grunnlag som observatører i ESRBs «Advisory Technical Committee», en underkomite under ESRB.

Mikrotilsynsmyndighetene skal bidra til enhetlig tilsynspraksis i det indre markedet, gi råd til Kommisjonen og til nasjonale tilsynsmyndigheter, utarbeide utkast til utfyllende regelverk på sine sektorområder, og til en viss grad føre tilsyn med enkeltinstitusjoner. Etter rettsaktene som etablerer dette, har mikrotilsynsmyndighetene vedtakskompetanse i visse situasjoner: 1) ved brudd på relevant EU-regelverk, 2) i krisesituasjoner og 3) i tvister mellom nasjonale tilsyn. Slike vedtak kan binde nasjonale tilsynsmyndigheter eller gjelde direkte overfor private aktører i EU-landene. Nye EU-rettsakter for forskjellige deler av finansmarkedsområdet legger også kompetanse til de tre mikrotilsynene.

Både Norges Grunnlov og topilarstrukturen i EØS-avtalen setter grenser for adgangen for Norge til å overføre vedtakskompetanse over norske rettssubjekter til et EU-organ. Sammen med Island og Liechtenstein forhandler norske myndigheter med EU om en mulig innlemming av tilsynsforordningene i EØS-avtalen, der en søker å få til en tilpasning som tar hensyn til dette.

ESRB kan gi tilrådinger til medlemslandene, men kan i motsetning til mikrotilsynsmyndighetene ikke fatte bindende vedtak. Innlemming i EØS-avtalen av forordningen som etablerer ESRB, er derfor mulig uten samme type tilpasninger.

Rammeverk for krisehåndtering

EU-kommisjonen la i juni 2012 fram et forslag til direktiv om gjenoppretting og avvikling av kreditt-

institusjoner og verdipapirforetak i krise (kriseløsningsdirektivet). Formålet med direktivforslaget er å sikre at myndighetene skal kunne gripe inn med effektive tiltak, både før det oppstår problemer og på et tidlig stadium når problemene har oppstått. Forslaget innebærer bl.a. at en banks kritiske funksjoner skal kunne videreføres selv om banken må avvikles, og at dette skal kunne skje slik at kostnadene ved gjenoppretting/avvikling dekkes av bankens eiere og kreditorer, og ikke av staten.

Det er ventet at direktivet kan bli vedtatt av Rådet og Parlamentet innen utgangen av 2013. Kommisjonen har lagt opp til at direktivets regler skal tre i kraft i 2015 (med unntak av regler om «bail-in», som de legger opp til at skal gjelde fra 2018).

Det norske rammeverket for håndtering av finansinstitusjoner i økonomiske vanskeligheter er fastsatt i banksikringsloven. Banklovkommisjonen fikk i juni 2009 i oppdrag å utrede en revisjon av gjeldende banksikringslov med forskrifter. Arbeidet skal tilpasses endringer i relevante EU/EØS-regler på dette området. Banklovkommisjonen er også bedt om å vurdere forslag som tidligere er fremmet av Norges Bank og Finanskriseutvalget.

Innskuddsgaranti

I 2009 ble det vedtatt endringer i EUs innskuddsgarantidirektiv, som bl.a. innebar at dekningsbeløpet skulle fullharmoniseres på 100 000 euro fra 2011. Dette endringsdirektivet er ikke tatt inn i EØS-avtalen. EU-kommisjonen la i juli 2010 fram et forslag til en mer omfattende revisjon av innskuddsgarantidirektivet. Dersom EU-kommisjonens forslag til nytt innskuddsgarantidirektiv blir vedtatt og tatt inn i EØS-avtalen, vil fullharmonisering av dekningsbeløpet få stor betydning for den norske innskuddsgarantiordningen. Den norske ordningen dekker i dag inntil 2 mill. kroner per innskyter per bank. Finansdepartementet har lenge arbeidet for å få til en tilpasning av EU-reglene slik at dagens norske dekningsnivå kan videreføres. I innstillingen fra ECON-komiteen til Europaparlamentet 24. mai 2011 er det tatt inn en bestemmelse som ivaretar Norges posisjon. Europaparlamentet vedtok i plenumsavstemming 16. februar 2012 ECON-komiteens forslag. Det pågår nå forhandlinger mellom Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen med sikte på å komme fram til en felles direktivtekst. Det er sammenheng mellom innskuddsgarantidirektivet og Kommisjonens forslag 6. juni 2012 om et kriseløsnings-

direktiv (jf. ovenfor). Regjeringen har, som Stortinget er kjent med og har støttet, arbeidet aktivt for at Norge skal kunne videreføre den norske innskuddsgarantiordningen med nåværende dekningsnivå. Arbeidet i EU er ikke slutført. Regjeringen vil derfor fortsette arbeidet med å ivareta norske interesser når det gjelder innskuddsgarantiordningen.

3.6 Opplegget med motsyklisk kapitalbuffer

De nylig vedtatte lovreglene om kapitalkrav inneholder hjemmel for Finansdepartementet til å fastsette krav til bankene om motsyklisk kapitalbuffer. I Revidert Nasjonalbudsjett 2013 opplyste departementet at det legger opp til at forskrift om motsyklisk kapitalbuffer trer i kraft høsten 2013 basert på et system der Norges Bank utarbeider et beslutningsgrunnlag (herunder bufferguide) og gir råd til Finansdepartementet om motsyklisk buffer, mens det er departementet som fastsetter bufferen. Et utkast til regelverk som fastsetter saksbehandlingsrutiner og fordeling av oppgaver mellom Norges Bank, Finanstilsynet og Finansdepartementet i prosessen frem til Finansdepartementet fastsetter nivået på den motsykliske bufferen har vært på høring. Høringsfristen var 9. august 2013.

Forskriften ble fastsatt 4. oktober 2013 ved Kongelig resolusjon med bl.a. hjemmel i sentralbankloven § 2, jf. boks 3.9. Stortinget informeres med dette om at Kongen har truffet vedtak om sentralbankens virksomhet, jf. sentralbankloven § 2 tredje ledd siste punktum.

Norges Bank skal fire ganger i året, senest innen utgangen av hvert kvartal, utarbeide et beslutningsgrunnlag (herunder bufferguide). Norge Bank vil gjøre dette i pengepolitisk rapport med vurderinger av framstilt stabilitet. Norges Bank og Finanstilsynet skal utveksle relevant informasjon og vurderinger i forbindelse med Norges Banks arbeid med beslutningsgrunnlaget. Norges Bank vil gi departementet råd om beslutning om nivået på den motsykliske kapitalbufferen. Finansdepartementet skal fastsette nivået på den motsykliske kapitalbufferen. Rådet og beslutningen kan påvirke aksjekurser og andre markedspriser. Beslutningen om motsyklisk kapitalbuffer og rådet som leder frem til denne innebærer derfor taushetsplikt etter sentralbankloven § 12, som vil gjelde fram til departementet har offentliggjort sin beslutning, jf. brev fra Norges Bank 3. oktober 2013 som er offentliggjort på

Boks 3.9 Forskrift om motsyklisk kapitalbuffer

Fastsatt ved kgl.res. 4. oktober 2013. Fastsatt med hjemmel i lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. § 2 tredje ledd, lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kreditinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel mv. § 2 og lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2-9 e fastsettes følgende forskrift om motsyklisk kapitalbuffer. Fremmet av Finansdepartementet.

§ 1

Formålet med den motsykliske kapitalbufferen er å gjøre institusjonene mer solide og robuste overfor utlånstap i en framtidig lavkonjunktur og dempe faren for at bankene skal bidra til å forsterke en eventuell nedgangskonjunktur ved å redusere sin kredittgivning.

Forskriften §§ 1-4 gjelder myndighetenes arbeid med motsyklisk kapitalbuffer. Forskriften § 5 gjelder finansinstitusjoner som er omfattet av kravet til motsyklisk buffer etter finansieringsvirksomhetsloven § 2-9 e.

§ 2

Finansdepartementet skal fastsette nivået på den motsykliske kapitalbufferen. Motsyklisk kapitalbuffer skal bestå av ren kjernekapital. Nivået skal som hovedregel være mellom 0 og 2,5 prosent. I særlige tilfeller kan nivået også settes høyere enn 2,5 prosent.

Beslutning om nivået på den motsykliske kapitalbufferen skal fattes hvert kvartal. Første beslutning om nivå på bufferen og beslutning om å øke nivået skal normalt tidligst tre i kraft 12 måneder etter at beslutningen er fattet. I særlige tilfelle kan tidligere ikrafttredelse besluttes. Beslutning om å redusere nivået kan tre i kraft umiddelbart. Nivået skal endres i trinn på en eller flere ganger 0,25 prosentenheter.

§ 3

Norges Bank skal hvert kvartal utarbeide et grunnlag for beslutningen om nivået på den motsykliske kapitalbufferen. I dette arbeidet skal Norges Bank og Finanstilsynet utveksle relevant

informasjon og vurderinger. Beslutningsgrunnlaget skal inneholde oversikt over forholdet mellom kreditt og BNP og hvordan dette avviker fra den langsiktige trenden, samt andre indikatorer, og Norges Banks vurdering av systemrisiko som bygges opp eller er bygget opp over tid.

Norges Bank skal fire ganger i året, senest innen utgangen av hvert kvartal, gi departementet råd om beslutning om nivået på den motsykliske kapitalbufferen, inkludert råd om i hvilken grad norske finansinstitusjoner bør oppfylle krav til motsyklisk kapitalbuffer for den del av virksomheten som drives i andre land. Rådet skal bygge på Norges Banks beslutningsgrunnlag og eventuelle råd fra Det europeiske risikorådet (ESRB).

Dersom Norges Bank gir råd om en reduksjon av bufferkravet, skal beslutningsgrunnlaget også inneholde Norges Banks anslag på når Norges Bank vil gi råd om å øke bufferkravet.

§ 4

Finansdepartementet fastsetter i hvilken grad norske finansinstitusjoner skal oppfylle krav til motsyklisk kapitalbuffer fastsatt av andre lands myndigheter for den del av virksomheten som drives i vedkommende land, samt eventuelt bufferkrav for virksomhet i land der myndighetene ikke har fastsatt eget bufferkrav.

§ 5

Beregningsgrunnlaget for den motsykliske kapitalbufferen skal, med mindre annet er fastsatt i forskrift eller ved fastsettelsen av nivået på bufferen, være det samme som beregningsgrunnlaget for minstekravet til ansvarlig kapitaldekning.

En finansinstitusjon som er omfattet av kravet til motsyklisk kapitalbuffer skal, når det er fastsatt nivå på bufferen, beregne sitt institusjonsspesifikke krav til motsyklisk kapitalbuffer. Finanstilsynet kan fastsette nærmere regler om finansinstitusjoners beregning av sitt institusjonsspesifikke krav til motsyklisk kapitalbuffer.

§ 6

Forskriften trer i kraft 15. oktober 2013.

Finansdepartementets hjemmeside. Finansdepartementet vil offentliggjøre Norges Banks råd samtidig med offentliggjøring av departementets beslutning.

Om systemet med motsyklisk kapitalbuffer

Selv om finansinstitusjonene hver for seg kan framstå som solide, kan ubalansert bidra til økt

systemrisiko i finansmarkedene og øke faren for finansiell ustabilitet. Bufferen skal særlig adressere risiko ved konjunkturelle svingninger i økonomien og kredittgivningen. Erfaringer viser at banker kan opptre slik at de forsterker en konjunkturoppgang gjennom lempeligere kredittpraksis og økt risikovillighet i oppgangstider. Dette kan igjen føre til økt etterspørsel og stigende aktivpriser, slik at oppgang forsterkes og aktivaene verdsettes for høyt. Motsatt vil bankene kunne forsterke en nedgangskonjunktur ved å stramme inn sin kredittpraksis. Målet med det motsykliske bufferkravet er først og fremst å gjøre bankene mer solide og robuste slik at de kan tåle utlånstap i en framtidig lavkonjunktur. Det kan dempe faren for at bankene skal bidra til å forsterke en eventuell nedgangskonjunktur ved å redusere sin kredittgivning. I tillegg vil en motsyklisk kapitalbuffer i noen grad kunne dempe kredittvekst i oppgangstider.

Systemet med en motsyklisk kapitalbuffer er gitt i Basel III-regelverket og i EUs nye regelverk om kapitalkrav, dvs. i CRD IV-direktivet. Direktivregler gir handlingsrom til en strengere tolkning enn det som følger av minstekravene i direktivet, herunder adgang til å ta hensyn til flere forhold ved fastsettelsen av det nasjonale beslutningsgrunnlaget (herunder den såkalte bufferguiden) og av det nasjonale motsykliske bufferkravet. Det er også adgang til å innføre kravet tidligere enn det som følger av gjennomføringsfristen i direktivet.

Motsyklisk kapitalbuffer innebærer at myndighetene som hovedregel skal sette et ekstra tilleggskrav på mellom 0 og 2,5 pst. ren kjernekapital avhengig av konjunktursituasjonen. Det kan endres i trinn på 0,25 prosentenheter. I særlige tilfeller kan kravet også settes høyere enn 2,5 pst. Det skal settes en motsyklisk kapitalbuffer per jurisdiksjon ut fra konjunktursituasjonen. Etter EUs CRD IV-regelverk er det krav til gjensidig anerkjennelse av krav til motsyklisk buffer i de forskjellige jurisdiksjonene. Det innebærer at alle institusjoner som omfattes, skal oppfylle krav til motsyklisk kapitalbuffer fastsatt av andre lands myndigheter for den del av virksomheten som drives i vedkommende land, dvs. at et krav om motsyklisk buffer også gjelder for utlån i Norge fra banker med hovedkontor i andre EØS-stater. Basert på dette skal institusjonene beregne sitt institusjonsspesifikke krav til motsyklisk kapitalbuffer. Gjensidig anerkjennelse er frivillig fram til 31. desember 2015 som er tidspunktet for gjennomføring i EUs regelverk. Deretter blir det obligatorisk for motsyklisk bufferkrav opp til 2,5 pst.

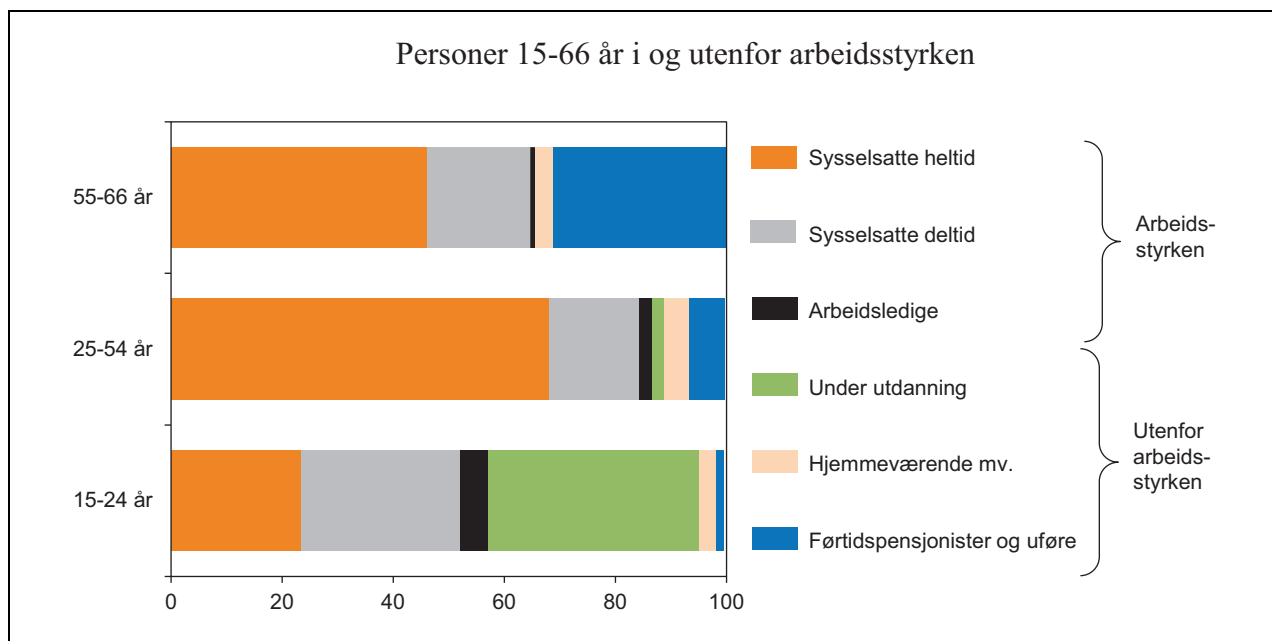
Hjemlandsmyndighetene kan fastsette at finansinstitusjoner skal oppfylle krav til motsyklisk kapitalbuffer fastsatt av andre lands myndigheter som overstiger 2,5 pst. for den del av virksomheten som drives i vedkommende land. Hjemlandsmyndigheten kan også sette bufferkrav for egne bankers virksomhet i land der vertlandsmyndighetene ikke har fastsatt eget bufferkrav.

Kravet om motsyklisk kapitalbuffer skal fastsettes hvert kvartal. En økning av bufferkravet skal normalt først tre i kraft minst 12 måneder etter fastsettelse. En reduksjon av kravet skal imidlertid kunne tre i kraft umiddelbart. Ved en reduksjon av bufferkravet skal myndighetene også anslå en periode der kravet med stor sannsynlighet ikke vil bli økt. Nivået på bufferen skal bl.a. fastsettes med utgangspunkt i størrelsene på avvik fra den langsiktige trenden i forholdet mellom kreditt og BNP samt andre relevante indikatorer. Innføring av en motsyklisk kapitalbuffer vil innebære at det samlede kapitalkravet justeres opp i gode tider, og at det kan være lavere i nedgangskonjunkturer.

Norges Bank publiserte 14. mars 2013 en nærmere beskrivelse av hvordan Norges Bank vil utarbeide beslutningsgrunnlaget for sitt råd til Finansdepartementet, jf. Norges Bank memo nr. 1/2013 om kriterier for en god motsyklisk kapitalbuffer. Norges Bank vil som hovedregel ta utgangspunkt i fire nøkkellindikatorer: Samlet kreditt til husholdninger og ikke-finansielle foretak som andel av BNP for Fastlands-Norge, boligpriser i forhold til husholdningenes disponible inntekt, salgspriser på næringseiendom og andelen markedsfinansiering i norske kredittinstitusjoner. Det vil ikke være en mekanisk sammenheng mellom utviklingen i indikatorene og rådet om bufferen. Rådet vil bygge på bankens faglige skjønn og ses i lys av øvrige krav til bankene. Indikatorene er lite egnet til å gi signaler om når bufferkravet skal senkes. Annen informasjon, som uro i markedene og utsikter til tap i bankene, vil da være mer relevant.

3.7 Sysselsettings- og inntektspolitikken

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Arbeid legger grunnlaget for inntekt og velferd, både for samfunnet og for den enkelte. Sysselsettingspolitikken skal bidra til at arbeidskraften i befolkningen brukes best mulig. Vi har høyere sysselsetting og lavere ledighet enn de fleste andre OECD-land. De siste ti årene har andelen av befolkning



Figur 3.21 Personer 15–66 år i og utenfor arbeidsstyrken. 2012¹

¹ Figuren viser en inndeling av befolkningen basert på AKU. Gruppene er gjensidig utelukkende. Det medfører blant annet at en del studenter med deltidsjobb havner i gruppen sysselsatte på deltid.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

gen som mottar uføretrygd, arbeidsavklaringspenger eller sykepenger stabilisert seg, etter oppgang i annen halvdel av 1990-tallet. Nivået er likevel fortsatt høyt og det er en utfordring å begrense overgangen fra arbeidslivet til ulike trygdeordninger og å gi innpass i arbeidsmarkedet for utsatte grupper. Regjeringen har lagt stor vekt på arbeidet med et inkluderende arbeidsliv bl.a. gjennom IA-avtalen. De senere årene er det satt i verk flere reformer og tiltak som kan ha stor virkning på sysselsettingen, jf. nærmere omtale i boks 3.10. Flere av tiltakene har bare virket i kort tid. Det er derfor for tidlig å konkludere om de langsiktige effektene. Regjeringen følger nøye med på utviklingen for å bidra til at den samlede virkemiddelbruken støtter opp om arbeidslinja. Som omtalt i avsnitt 3.2 avhenger bærekraften i de fellesfinansierte velferdsordningene av at vi lykkes med det.

Sysselsettingspolitikken må tilpasses situasjonen i arbeidsmarkedet. Utsiktene for arbeidsmarkedet er fortsatt gode. Siden 2004 har økt arbeidsinnvandring fra EØS-området gitt rask befolkningsvekst i Norge. Arbeidsinnvandringen har avhjulpet flaskehalsen i norsk økonomi, men kan samtidig gjøre det mer utfordrende å redusere andelen som står utenfor arbeidsmarkedet. De siste årene har også flere EØS-borgere kommet inn i arbeidsmarkedstiltak og ulike trygdeytelser.

3.7.1 Potensialet for økt tilbud av arbeidskraft

Perspektivmeldingen 2013 pekte på betydningen av økt arbeidsinnsats for å finansiere velferdsordningene etter hvert som befolkningen eldes. Økt arbeidsinnsats kan oppnås ved økt gjennomsnittlig arbeidstid eller ved høyere yrkesdeltakelse.

En høy andel av befolkningen i yrkesaktiv alder deltar i arbeidslivet. Andelen som er sysselsatt er nå noe høyere enn i 2005, samtidig som flere eldre i befolkningen isolert sett har bidratt til å redusere den samlede andelen sysselsatte i denne perioden, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.3. Yrkesdeltakelsen blant kvinner er høyere i Norge enn i de fleste andre land. 84 pst. av kvinner mellom 25 og 54 år er yrkesaktive. Menn i denne aldersgruppen har noe lavere yrkesdeltakelse enn OECD-gjennomsnittet med knappe 90 pst. Gjennom de siste tiårene har yrkesdeltakelsen for kvinner nærmet seg deltakelsen for menn. Tilnærmingen går nå langsommere, men utskifting av eldre kvinnekohorter med yngre fødselskull med mer utdanning og høyere yrkesaktivitet bidrar fortsatt noe. Yrkesdeltakelsen blant eldre har økt de senere årene, jf. omtale i boks 2.7.

Motstykket til den høye yrkesdeltakelsen er at andelen av befolkningen som står helt utenfor arbeidsstyrken, er lavere i Norge enn i de fleste andre land. Ifølge OECD er det bare i Sveits og på

Boks 3.10 Tiltak for å styrke arbeidslinja

Ved utformingen av arbeids- og velferdspolitikken må hensynet til inntektssikring avveies mot målet om at det skal lønne seg å arbeide. Gode ordninger sikrer en akseptabel inntekt for dem som ikke kan arbeide og bidrar til at fordelingen av inntekt er jevnere i Norge enn i de fleste andre land. Samtidig må det legges til rette for at personer med særlige behov kan delta i arbeidslivet. En aktiv arbeidsmarkedspolitikk er en viktig del av dette, jf. avsnitt 3.7.2. Regjeringen legger stor vekt på disse grunnprinsippene når politikken utformes. I løpet av perioden 2005–2013 er det iverksatt flere tiltak og reformer for å styrke bærekraften i velferdsordningene og samtidig stimulere til økt arbeidsinnsats.

Pensjonsreformen legger til rette for et mer bærekraftig pensjonssystem når befolkningen eldes, bl.a. gjennom å styrke de økonomiske insentivene til økt arbeidsinnsats.

Nye regler om uføretrygd fra 2015 gjør det lettere å kombinere trygd og arbeid.

Nye rutiner for *tettere oppfølging av sykmeldte, arbeidsgivere og leger* sikter bl.a. mot å øke andelen som får graderte sykepenger.

Oppfølging av ungdom som faller utenfor arbeid og utdanning er bedret. *Garantiordningene* for unge i alderen 20–24 åringer er lagt om. Det foreslås nå å utvide garantien for unge med nedsatt arbeidsevne til 29 år fra 2014. Det er etablert egne *kontaktpersoner* for arbeid med ungdom ved de største NAV-kontorene. *Ny Giv-ordningen* skal øke gjennomstrømmingen i videregående opplæring.

Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne skal gjennom bruk av bl.a. lønnstilskudd, oppfølging og tilrettelegging bidra til at flere funksjonshemmede kommer i jobb.

Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere er videreført. I tillegg kan innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet og som ikke fanges opp av andre ordninger, få arbeidstrening gjennom *Jobbsjansen*.

I forbindelse med opprettelsen av *Arbeids- og velferdsetaten (NAV)* ble flere tiltak satt i verk:

- Nye metoder for *behovs- og arbeidsevnevurderinger* legger større vekt på tettere og mer individuell oppfølging.
- *Arbeidsavklaringspenger* erstatter de tidligere ytelsene med attførings- og rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

- Forsøk med *lønnstilskudd for unge som mottar arbeidsavklaringspenger*. En andel av stønaden skal brukes som tilskudd til arbeidsgivere for å dekke deler av lønnsutgiftene.
- *Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)* benyttes for å gi personer med varige helseproblemer en fast og mer varig tilknytning til arbeidslivet. Ordningen skal redusere risikoen arbeidsgivere påtar seg ved å ansette personer med usikker og variabel arbeidsevne.
- *Kvalifiseringsprogrammet* er rettet mot personer som har svak tilknytning til arbeidslivet og som ikke mottar noen, eller bare svært begrensede, ytelser til livsopphold. Deltakerne får opplæring, arbeidstrening og tett oppfølging for å komme i arbeid eller aktivitet.

Felles for mange av tiltakene er vurdering og vektlegging av den enkeltes arbeidsevne og individuell tilrettelegging. Det er også lagt økt vekt på å opprettholde kontakt med arbeidslivet i perioder med sykdom gjennom gradering av trygdeytelsene. Denne tilnærmingen understøttes av forskningsresultater og er godt i tråd med tilrådinger fra bl.a. OECD. OECD anbefaler imidlertid Norge å gå noe lengre i gjennomføre tiltak for å redusere antall personer på ulike helserelaterte trygdeordninger. I en ny rapport om psykisk helse og arbeidsmarked pekes det bl.a. på at mange aktører er med på å påvirke sykefraværet – arbeidsgiver, arbeidstaker, fagforeningen på arbeidsplassen, sykmeldende lege og kommune – men at staten bærer det aller meste av kostnadene. Samtidig pekes det på fastlegenes problematiske dobbeltrolle.

I Meld. St. 46 (2012–2013) *Flere i arbeid* peker Regjeringen på behov for ytterligere tiltak, bl.a. for å opprettholde tilknytningen til arbeid under perioder med sykdom og for å bedre mulighetene for at personer med nedsatt arbeidsevne kan bruke sin kompetanse i arbeidslivet.

I Prop. 1 S (2013–2014) for Arbeidsdepartementet omtales tiltakene over nærmere.

Island at en mindre andel av befolkningen står utenfor arbeidsstyrken enn i Norge. Det er flere årsaker til at folk ikke deltar i arbeidslivet. Fulltids utdanning, omsorgsarbeid i hjemmet, sykdom og uførhet er de viktigste, jf. figur 3.21. Norge skiller seg fra mange andre OECD-land ved at en større andel personer i denne gruppen mottar ulike former for helserelaterte stønader. Slike sammenlikninger mellom land må tolkes med forsiktighet bl.a. fordi ordningen kan være ulike, for eksempel fordi pensjonsalderen er ulik. Mens eldre personer som av helsemessige årsaker ikke kan forsørge seg selv mottar uføretrygd i ett land, kan alderspensjon være alternativet i et annet land.

Antallet arbeidede timer per sysselsatt er relativt lavt i Norge, jf. figur 3.22A. Dette må ses i sammenheng med godt utbygde permisjonsordninger, høyt sykefravær og kortere arbeidsdag enn i mange andre land. Vi har også relativt høy deltidsandel. Samtidig betyr den høye yrkesdeltakelsen blant kvinner og eldre at Norge ligger noe bedre an når en sammenlikner antall timer per innbygger, og forskjellene mellom land er da mindre. Mulighetene for å øke gjennomsnittlig arbeidstid blant sysselsatte i Norge ligger trolig først og fremst i å redusere sykefraværet, jf. omtale nedenfor, samt i å fremme overgang fra deltid til heltid.

I årene framover vil aldringen isolert sett bidra til å trekke arbeidsinnsatsen ned. Pensjonsreformen legger imidlertid til rette for at flere kan stå lenger i arbeid. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå indikerer at pensjonsreformen vil kunne gi betydelige sysselsettingsgevinster på lang sikt. Også utformingen av tjenestepensjoner, andre trygdeordninger og IA-arbeidet har betydning for utviklingen i sysselsettingen blant eldre.

Mange som står utenfor arbeidslivet som følge av nedsatt arbeidsevne, kan ha både evne og vilje til fortsatt arbeidsinnsats dersom det blir lagt til rette for det. Forskning tyder på at arbeid kan være helsebringende og at tilknytning til arbeidslivet under perioder på trygd kan få flere til å vende tilbake til jobb. Det siste tiåret er det derfor lagt økt vekt på graderte ytelser, særlig ved sykmelding. Andelen av de sykmeldte som mottar graderte sykepenges har økt. Samtidig har det vært lite endring i gradering blant uføre.

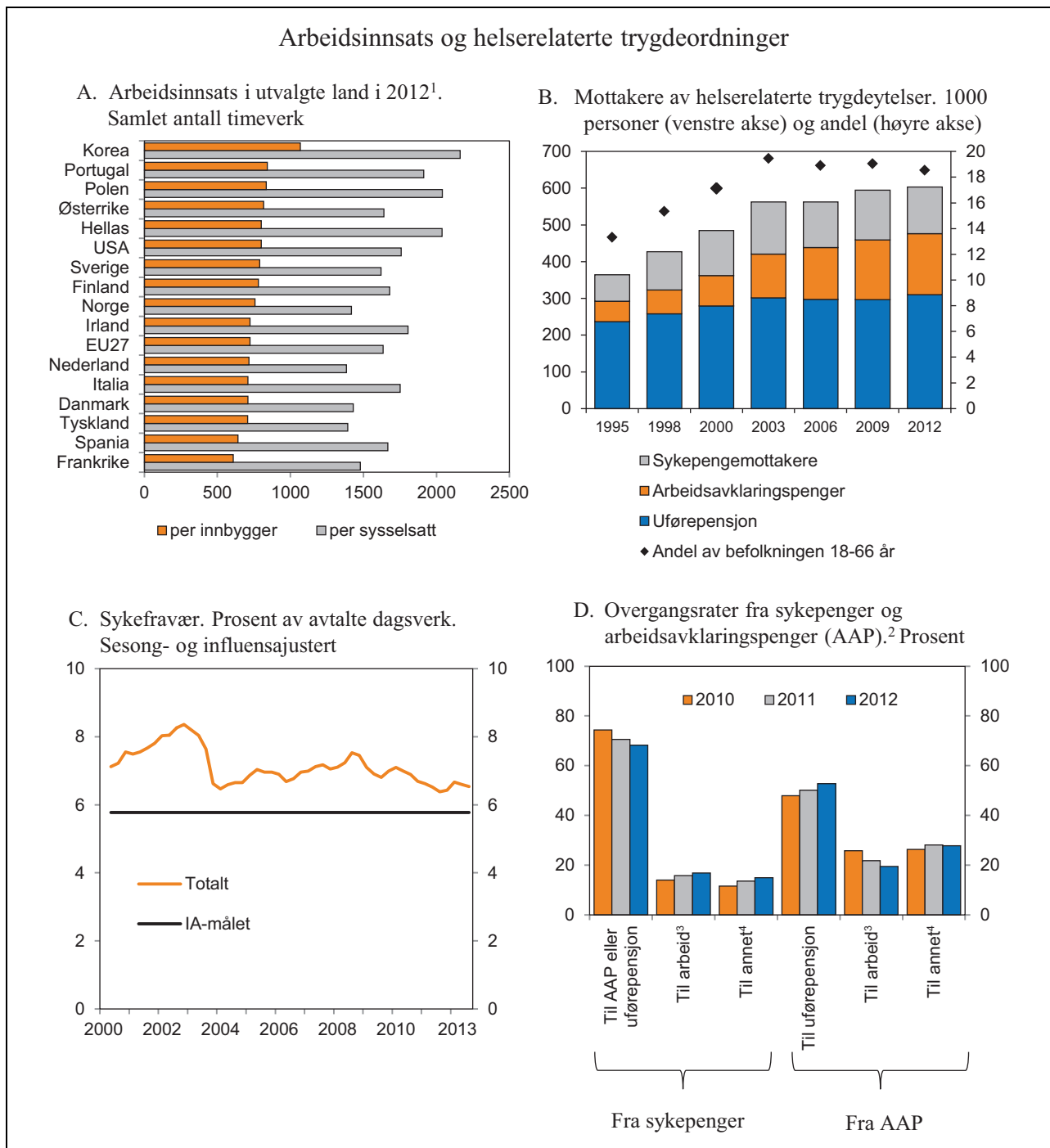
Hovedaktiviteten til de fleste ungdommer er skolegang, og dette begrenser hvor mange som aktivt prøver å skaffe seg arbeid. Blant disse er imidlertid ledigheten høyere enn for den øvrige befolkningen. Dette har sammenheng med at ungdom ofte mangler jobberfaring og bruker noe tid til å få fotfeste i arbeidslivet. I tillegg er om lag 7 pst. av unge mellom 15 og 24 år verken sysselsatte

eller under utdanning, jf. boks 3.11. Perioder med passivitet tidlig i livet kan øke risikoen for at en senere blir stående varig utenfor arbeidslivet. Særlig gjelder dette for unge som ikke fullfører skolegang. Om lag 30 pst. av ungdommene har ikke fullført videregående opplæring fem år etter at de startet på utdanningen. Tiltak for utsatte unge er derfor særlig viktig, jf. omtale i avsnitt 3.7.2 og boks 3.10.

Sysselsettingen blant innvandrere er høyere i Norge enn i mange andre land. Den er likevel betydelig lavere enn gjennomsnittet for resten av den norske befolkningen. Innvandrere er en sammensatt gruppe. Arbeidsinnvandrere fra EØS-området har forholdsvis høy sysselsetting. Andre innvandrergupper har langt lavere sysselsettingsandel, noe som henger sammen med lavt utdanningsnivå, liten arbeidserfaring og dårlige kunnskaper i norsk. Innvandrere ventes å utgjøre en økende andel av den norske befolkningen framover, og god integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet blir derfor stadig viktigere for å oppnå høy sysselsetting. Tiltak for bedre integrering er presentert i Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk*.

Det siste tiåret har andelen av befolkningen som mottar en helserelatert trygdeytelse stabilisert seg, jf. figur 3.22B. Nivået i 2012 var om lag 1 prosentenheter lavere enn toppnivået i 2003, men er klart høyere enn på midten av 1990-tallet. Vridninger i alderssammensetningen påvirker andelen som mottar helserelaterte trygdeytelser. De siste årene har slike endringer isolert sett bidratt til å øke andelen trygdemottakere. På den andre siden peker faggruppen for IA-avtalen på at den høye arbeidsinnvandringen de seneste årene kan trekke andelen på helserelaterte ytelser ned. Erfaring kan imidlertid tilsi at arbeidsinnvandrere over tid blir mer like den øvrige befolkningen med hensyn til trygdetilbøyelighet. Ved utgangen av 2012 mottok i alt over 600 000 personer, eller i underkant av hver femte person i alderen 18-66 år, en trygdeytelse. En del av disse trygdemottakerne er samtidig i et arbeidsforhold og står derfor ikke helt utenfor arbeidslivet.

De siste årene har *sykefraværet* gått ned, jf. figur 3.22C. Målt som andel av avtalte dagsverk avtok sykefraværet med om lag 5 pst. fra 2010 til 2012. Fraværet økte imidlertid noe igjen mot slutten av fjoråret. Korrigert for normale sesong- og influensavariasjoner var det samlede fraværet i første halvår 2013 om lag 1 pst. høyere enn gjennomsnittet for 2012. Om lag halvparten av alle sykefraværstilfeller skyldes muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser. Sykefraværet var 9,5



Figur 3.22 Arbeidsinnsats og helse relaterte trygdeordninger

¹ Tall for USA og Hellas er fra 2011.

² Status tre måneder etter for personer som har gått ut hele perioden på sykepenger og personer som slutter å motta arbeidsavklaringspenger.

³ I arbeid uten livsoppholdsytelse fra NAV.

⁴ Utdanning, arbeidsledighet, dagpenger, sosialhjelp, i delvis arbeid med livsoppholdsytelse fra NAV, alderspensjon, privat forsørgelse, død mv.

Kilder: NAV, OECD og Statistisk sentralbyrå.

pst. lavere i 2. kvartal i år enn i 2. kvartal 2001, mens IA-avtalen har et mål om 20 pst. reduksjon fra nivået i 2. kvartal 2001. I Gul bok legges det til grunn at det trygdefinansierte sykefraværet øker

med 1 pst. fra 2012 til 2013 og at nivået er uendret fra 2013 til 2014.

Langvarig sykefravær er for mange starten på veien mot varig uførepensjon. I 2012 gikk en sjet-

tedel av de som brukte opp sykepengerettighetene sine, tilbake i jobb. De aller fleste gikk til arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon, jf. figur 3.22D. Andelen sykmeldte som går videre i trygdesystemet etter endt sykepengeperiode, har avtatt noe de siste årene. Samtidig har andelen som går fra arbeidsavklaringspenger til uførepensjon, økt. Tall fra NAV kan imidlertid tyde på at det de siste årene har vært en nedgang i andelen som går ut sykepengeperioden. Både gjennom IA-samarbeidet og andre tiltak har det blitt lagt stor vekt på tettere oppfølging av sykmeldte for å hindre langvarig sykefravær. Tilrettelegging på arbeidsplassen, dialogmøter og økt bruk av gradert sykmelding har vært noen av tiltakene. Økt bruk av gradert sykmelding har ifølge forskning bidratt til lavere sykefravær og redusert utstøting fra arbeidslivet, mens det ikke er grunnlag for å påvise noen effekt av de øvrige tiltakene.³ En evaluering av IA-avtalen fra mai 2013 finner at oppfølgingen av sykmeldte er en betydelig administrativ byrde for både arbeidsgivere, NAV og leger, uten at det kan dokumenteres noen effekt på sykefraværet. Evalueringen peker på at mange sykmeldte ikke kommer tilbake i jobb selv om helsen bedres, bl.a. fordi de har et dårlig forhold til arbeidsplassen og små muligheter til å finne annen jobb. Evalueringen foreslår at ressursinnsatsen dreies mot denne gruppen av de sykmeldte, at NAV bør tidligere inn i disse sykmeldingstilfellene og at jobbfremidling må bli en del av tiltakene.⁴

Ved utgangen av august 2013 hadde nærmere 166 000 personer rett til *arbeidsavklaringspenger*. Dette var knapt 3 000 færre enn på samme tid i fjor. Den samlede andelen av befolkningen 18–66 år på arbeidsavklaringspenger er nå 5 pst. Også antall mottakere av *uførepensjon* har avtatt noe det siste året. Det var registrert vel 307 000 uføre ved utgangen av første halvår i år, 3 300 færre enn på samme tid i fjor. Tidlig i 2014 er det fire år siden den første kohorten av mottakere av arbeidsavklaringspenger gikk inn i ordningen. En del av disse mottakerne vil trolig få innvilget uførepensjon. Det ventes derfor en økning i antall mottakere av uførepensjon første halvår 2014, samtidig som færre vil motta arbeidsavklaringspenger.

3.7.2 Arbeidsmarkedstiltak

I Norge har arbeidsmarkedstiltak lenge blitt brukt for å redusere passivitet og utstøting blant arbeidsledige personer. Arbeidsmarkedstiltakene retter seg dels mot arbeidssøkere og dels mot personer med nedsatt arbeidsevne. I 2013 er det lagt opp til henholdsvis 16 000 plasser for ordinære arbeidssøkere og 55 000 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne. NAV forvalter en rekke ulike tiltak. Varigheten kan variere fra noen uker til flere år, og i gjennomsnitt er det fire deltakere per tiltaksplass for arbeidssøkere per år. Tilsvarende er det to deltakere per tiltaksplass per år for personer med nedsatt arbeidsevne.

Arbeidsmarkedstiltakene skal bidra til høyere sysselsetting ved å forbedre den enkelte deltakers muligheter i arbeidsmarkedet. De fleste studier av tiltak for ordinære arbeidssøkere konkluderer med at overgangen til jobb øker etter at tiltaket er avsluttet. Samtidig kan deltakelse i arbeidsmarkedstiltak redusere jobbsøkingen og føre til at det tar lengre tid å komme tilbake i jobb. Situasjonen i arbeidsmarkedet må derfor tillegges stor vekt når tiltaksnivået skal vurderes.

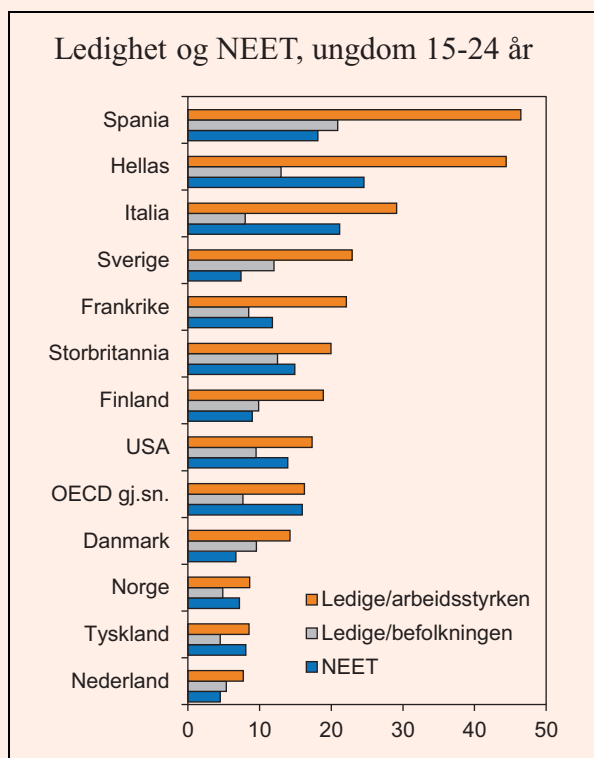
Som omtalt i kapittel 2, er utsiktene for arbeidsmarkedet fortsatt gode. Veksten i sysselsettingen anslås til om lag 1 pst. både i år og neste år, dvs. litt i underkant av gjennomsnittet for de siste 40 årene. I denne situasjonen er det viktig at arbeidsmarkedspolitikken stimulerer til aktiv jobbsøking og formidling til ledige jobber. Oppgangen i ledigheten fra høsten 2008 og usikkerheten som fulgte i noen år etter, la grunnlag for et midlertidig høyere tiltaksnivå, jf. figur 3.25. Ved en normalisering av arbeidsmarkedet bør nivået bringes ned igjen. Regjeringen foreslår nå å justere ned tiltaksnivået for arbeidssøkere til 14 000 plasser i gjennomsnitt for 2014. Utsatte grupper, som ungdom, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS-området, prioriteres ved tildeling av tiltak.

Samtidig følger Regjeringen opp signalene fra Meld. St. 46 (2012–2013) *Flere i arbeid* om å øke innsatsen for personer med nedsatt arbeidsevne. Ved utgangen av august utgjorde denne gruppen 209 000 personer. NAV anslår at gruppen vil avta til 207 000 som gjennomsnitt for neste år. Om lag 80 pst. av gruppen mottar arbeidsavklaringspenger. Gruppen omfatter også personer som mottar andre ytelser. Om lag en tidel av gruppen er deltakere på arbeidsrettede tiltak mens de mottar uførepensjon. De øvrige mottar individstønad, syke-

³ Mykletun, A. og B. Brinchmann: Effekter av tiltak under IA-avtalen. Rapport fra forskermøte på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Folkehelseinstituttet, 2013.

⁴ Ose, S., K. Dyrstad, R. Slettbak, J. Lippestad, R. Mandal, I. Brattlid og H. Jensberg: Evaluering av IA-avtalen (2010–2013). SINTEF Teknologi og samfunn, 2013.

Boks 3.11 Ungdom i arbeidsmarkedet



Figur 3.23 Arbeidsledige som andel av befolkningen og av arbeidsstyrken samt NEET-rater, 15–24 år. Utvalgte OECD-land, 2012. Prosent

Kilde: OECD.

Ungdom er blitt særlig hardt rammet av det økonomiske tilbakeslaget i Europa, og i mange land er ledighetsratene fortsatt svært høye. Sysselsettingsandelen blant unge i EU har aldri vært på et lavere nivå. Situasjonen i Norge er betydelig bedre, selv om ledigheten også blant norske ungdommer er høyere enn ledigheten blant voksne.

Hovedaktiviteten til de fleste ungdommer er skolegang. Det er derfor relativt få unge som deltar i arbeidsstyrken, og det tradisjonelle ledighetsmålet kan gi et litt misvisende bilde av situasjonen i arbeidsmarkedet for ungdom. I figur 3.23 vises ledighetsraten som andel av alle i aldersgruppen, ikke bare som andel av de som deltar i arbeidsstyrken. I Norge utgjorde de ledige 8,6 pst. av arbeidsstyrken i alderen 15–24 år i 2012, men bare 5 pst. av alle ungdommer i

samme aldersgruppe. I Spania var tilsvarende tall hhv. 53,2 pst. og 20,7 pst.

Et annet og særlig relevant mål for å beskrive arbeidsmarkedssituasjonen for ungdom er å se på den delen av ungdomskullet som verken er i arbeid eller under utdanning, den såkalte NEET-raten (Not in Employment, Education or Training). Selv om nivåene endres en del, er rangeringen mellom landene i figur 3.23 om lag den samme uavhengig av om en ser på NEET-rater eller ledighetsrater.

Sverige skiller seg ut i Norden som landet med høyest ungdomsledighet. Ledighetsraten for 15–24-åringer i Sverige var hele 23,6 i 2012, nesten tre ganger høyere enn i Norge. Samtidig er det bare små forskjeller i NEET-raten. Noe av forklaringen er at relativt sett færre ungdommer er med i arbeidsstyrken i Sverige enn i Norge. Det kan igjen ha sammenheng med ulike utførelser av tiltak og ordninger i utdanningssystemet.

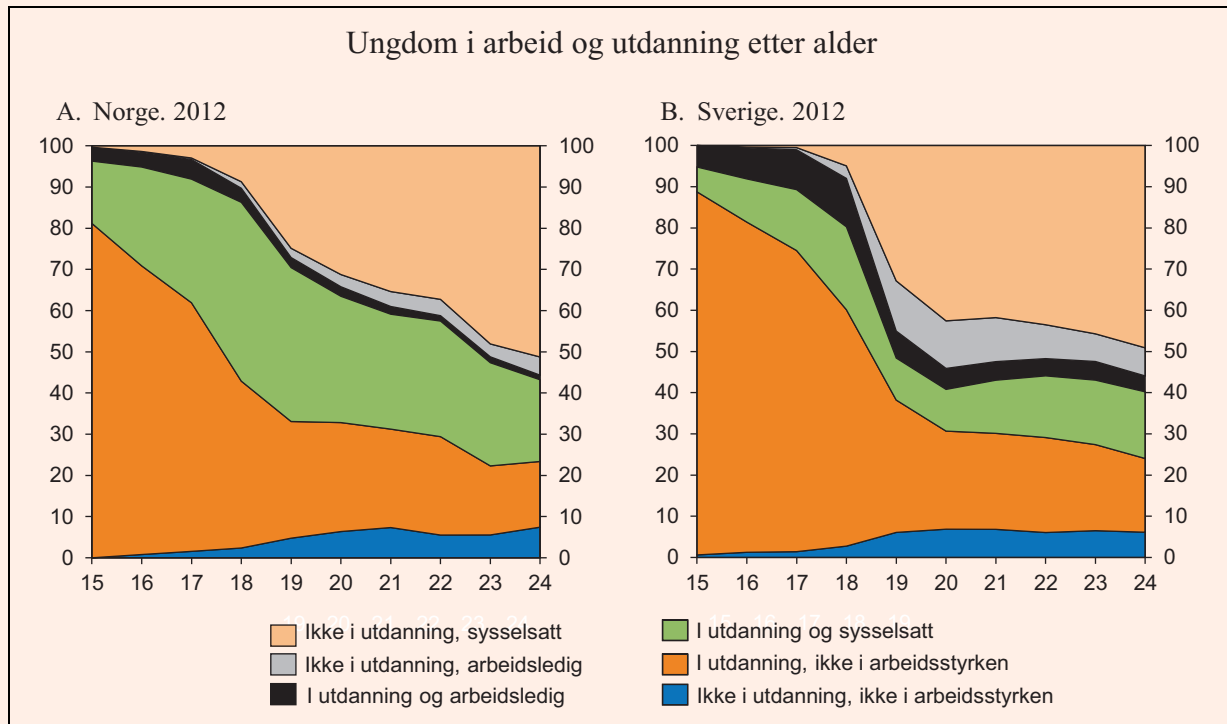
En mer detaljert fordeling av norske og svenske ungdommer mellom sysselsetting, ledighet og utdanning, samt kombinasjoner av disse, er vist i figur 3.24. Tallene indikerer at norsk ungdom i større grad enn svensk ungdom kombinerer utdanning og arbeid. En viktig forklaring er trolig at lærlingeordningen er mer utbredt i Norge enn i Sverige. Lærlinger som får lønn regnes som sysselsatte, og inngår dermed i arbeidsstyrken. I tillegg er trolig mulighetene for deltidarbeid for skoleelever og studenter bedre i Norge som følge av en mer gunstig konjunktursituasjon. Figuren gjenspeiler også at den generelle arbeidsledigheten er høyere i Sverige enn i Norge. Den høyere ledigheten blant unge i Sverige kan også ha sammenheng med at Sverige har et høyt nivå på arbeidsmarkedstiltak for denne gruppen. Personer på tiltak klassifiseres ofte som ledige i AKU.

OECD har i flere studier^{1,2} pekt på at land som bruker lærlingeordninger i yrkesutdanningene, lykkes bedre med overgangen mellom skole og yrkesliv enn andre land. Utdanning fungerer også som en buffer mot arbeidsledighet når utsiktene til å få jobb er små.

¹ Quintini, G. og T. Manfredi: Going separate ways? School-to-work transitions in the United States and Europe. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 90, 2009.

² Quintini, G. og S. Martin: «Starting Well or Losing their Way?: The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries», OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 39, OECD Publishing

Boks 3.11 forts.



Figur 3.24 Ungdom i arbeid og utdanning etter alder, Norge og Sverige. 2012. Prosent

Kilde: Eurostat.

Yrkesdeltakelsen svinger følgelig langt mer for unge enn for voksne. Det har vi også erfart i Norge, både etter det økonomiske tilbakeslaget i 2008 og i tidligere nedgangskonjunkturer.

I OECDs «action plan for youth» fra mai 2013 understrekes kompetanseheving og god overgang mellom skole og arbeidsliv som særlig viktig. OECD anbefaler at arbeidsgivere oppfordres til å tilby lærlinge- og traineeordninger. Det bør også arbeides for å redusere frafall fra videregående skole og for at alle unge sikres grunnleggende ferdigheter. Også i vekststrategien for EU (Europa 2020) er det et hovedmål å redusere

skolefrafallet. Lærlingbaserte systemer for yrkesopplæring og en aktiv arbeidsmarkedspolitikk trekkes også her fram som særlig nyttig.

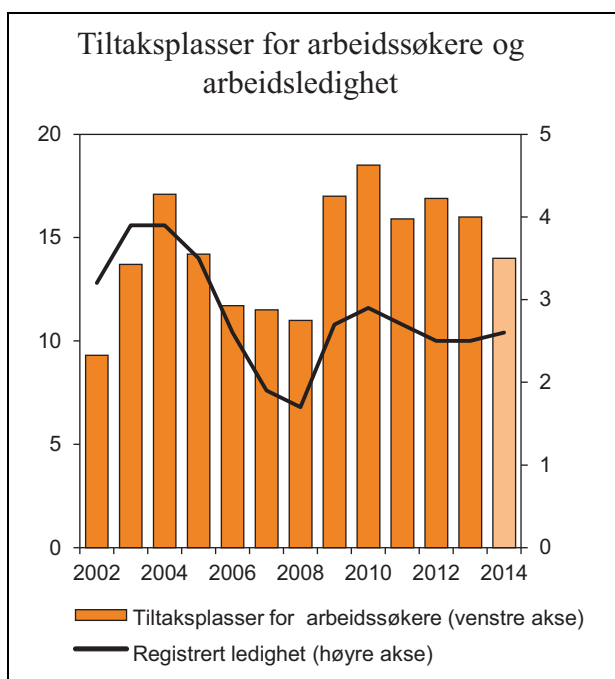
Et strengt stillingsvern for fast ansatte i kombinasjon med en liberal adgang til midlertidig ansettelse har i mange land ført til et todelt arbeidsmarked. Dette rammer sårbare grupper, og særlig ungdom. EU³ peker på at midlertidige kontrakter kan gi ungdom innpass i arbeidsmarkedet, men dette krever samtidig at det finnes tiltak som gjør midlertidige jobber om til faste jobber over tid.

³ Eurofond (2012): NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

penget, kvalifiseringsstønad, sosialstønad eller søker om en av disse ytelsene. En stor andel av gruppen med nedsatt arbeidsevne har ikke behov for arbeidsrettet bistand, men medisinsk behandling. Andre venter på å få behandlet sin søknad om uførepensjon. Regjeringen foreslår å gjennomføre i gjennomsnitt 56 700 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne i 2014, 1 700 flere plasser enn planlagt for inneværende år. Tiltaksomfan-

get inkluderer 9 200 plasser til varig tilrettelagt arbeid.

Samlet sett gir dette rom for å gjennomføre 70 700 tiltaksplasser i gjennomsnitt for 2014. I tillegg kommer 400 plasser til forsøket med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd, jf. omtale i Gul bok.



Figur 3.25 Tiltaksplasser for arbeidssøkere og arbeidsledighet. 1 000 personer og prosent

Kilder: NAV og Finansdepartementet.

3.7.3 Inntektspolitikken

Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og Regjeringen er en sentral del av den økonomiske politikken. Samarbeidet kjennetegnes ved utstrakt dialog mellom partene og høy grad av koordinering i forhandlingene. Det er lang tradisjon for at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først og at resultatene fra disse forhandlingene er retningsgivende for lønnsutviklingen i øvrige sektorer. Forhandlingsmodellen bygger på hensynet til at lønnsveksten over tid må holdes innenfor rammer konkurranseutsatte næringer kan leve med. Modellen understøtter en utvikling med høy sysselsetting, lav ledighet og balanse i utenriksøkonomien, også når oljevirkosomheten etter hvert vil avta i betydning.

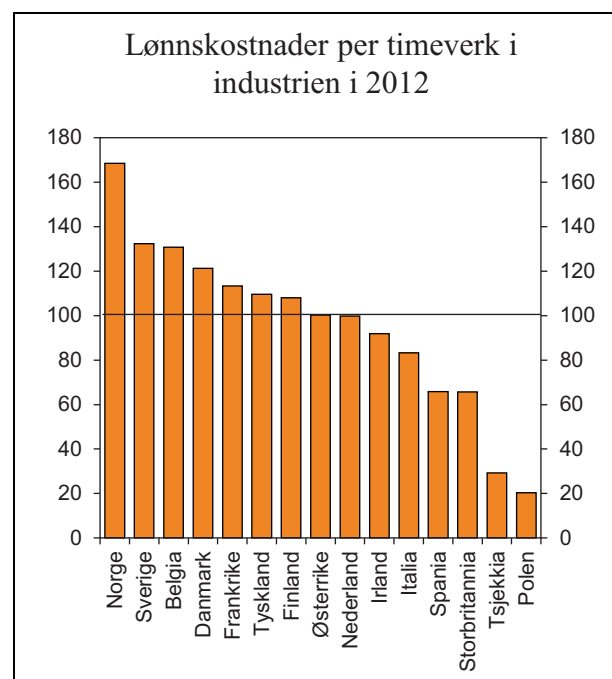
Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) og Regjeringens kontaktutvalg legger til rette for at myndighetene og partene har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og av hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Forhandlingene er partenes ansvar.

Flere år med høyere lønnsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere har trukket kostnadsnivået opp. Ifølge TBU var timelønnskostnadene i industrien i gjennomsnitt nærmere 70 pst. høyere i Norge i 2012 enn for et vektet gjennomsnitt av

våre handelspartnere i EU, og nær 30 pst. høyere enn i Sverige, i 2012, målt i felles valuta, jf. figur 3.26. Figuren fanger ikke opp eventuelle forskjeller i produktivitet mellom land. En gunstig prisutvikling på flere viktige norske eksportprodukter har bidratt til å dempe presset på lønnsomheten som følge av økte kostnader. I tillegg har flere bedrifter vridd deler av sin aktivitet mot oljenæringen. I løpet av inneværende år har kronkursen svekket seg og var i begynnelsen av oktober 6,5 pst. svakere enn gjennomsnittet for 2012. Kostnadsnivået er imidlertid fortsatt høyt. Det gjør bedrifter sårbare for prisfall og sterkere krone.

Regjeringen har nedsatt et utvalg som ser nærmere på lønnsdannelsen og erfaringer fra de 12 årene som har gått siden handlingsregelen og inflasjonsmålet ble innført (Holden III-utvalget). Utvalget skal også drøfte utfordringer for lønnsdannelsen av nye makroøkonomiske utviklingstrekk, herunder det høye kostnadsnivået, lavere produktivetsvekst, økt arbeidsinnvandring og petroleumsnæringens posisjon i norsk økonomi. Utvalget vil levere sin innstilling i løpet av inneværende år.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene har anslått veksten i gjennomsnittlig årslønn til 4,0 pst. i 2012, etter en vekst på 4,2 pst. året før. På bakgrunn av resultatene fra de gjen-



Figur 3.26 Lønnskostnader per timeverk i industrien i felles valuta i 2012. Norges handelspartnere i EU=100

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

nomførte oppgjørene og vurderinger av den økonomiske utviklingen framover anslås det i denne meldingen at gjennomsnittlig årslønn vil øke med 3½ pst. i både 2013 og 2014. Anslagene innebærer at lønningene trolig vil fortsatt vokse klart raskere i Norge enn hos gjennomsnittet av våre handelspartnere.

Regulering av pensjon i folketrygden er hjemlet i folketrygdloven. Pensjon under opptjening, uførepensjon, pensjon til gjenlevende ektefelle og grunnbeløpet skal reguleres med lønnsveksten, mens alderspensjon under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 pst. Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsvekst i reguleringsåret slik den anslås i revidert nasjonalbudsjett, justert for avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst foregående år.

I årets reguleringer ble det lagt til grunn en årslønnsvekst på 3½ pst., som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2013. Videre ble det justert for at anslått lønnsvekst i 2012 var 0,25 prosentenheter lavere enn TBUs foreløpige anslag for faktisk lønnsvekst dette året. Grunnbeløpet i folketrygden ble på denne bakgrunn økt fra 82 122 kroner til 85 245 kroner fra 1. mai 2013. Reguleringer av pensjoner i 2013 er nærmere omtalt i egne proposisjoner fra Arbeidsdepartementet.

3.8 Klimapolitikken

Konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren har økt sterkt gjennom flere tiår og ligger nå om lag 60 pst. over førindustrielt nivå. Det er særlig industrilandene som har bidratt til denne oppgangen. Som følge av sterk økonomisk vekst står imidlertid utviklingsland og framvoksende økonomier i dag for rundt to tredeler av de globale utslippene, og mesteparten av utslippsveksten framover ventes å komme i disse landene.

Målet for den globale innsatsen gjennom FNs klimakonvensjon er å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser på et nivå som er lavt nok til å hindre farlig, menneskeskapt påvirkning av jordens klima. I tråd med dette er det enighet mellom partene i klimaforhandlingene om å begrense økningen i den globale middeltemperaturen til under 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå. Det vil ifølge FNs klimapanel kreve at verdens samlede utslipp av klimagasser reduseres med 50–85 pst. fram mot 2050 sammenliknet med nivået i 2000. Så store utslippsreduksjoner vil bare være mulig hvis alle store land reduserer utslippene betydelig. Det vil kreve en kombinasjon av redusert bruk av fossil energi, økt produksjon av fornybar

energi, teknologiutvikling, energieffektivisering og stans i avskogingen.

3.8.1 Internasjonalt arbeid

Regjeringen arbeider for en bred og ambisiøs klimaavtale i tråd med togradersmålet med konkrete forpliktelser om utslippsreduksjoner for både industriland og utviklingsland.

Partene til klimakonvensjonen ble i 2011 enige om å starte arbeidet med å utvikle en avtale med juridisk bindende karakter for alle land. Arbeidet skal avsluttes i 2015, og den nye avtalen skal gjelde fra 2020. Enigheten fra 2011 er et skritt på veien mot å oppheve skillet mellom industriland og utviklingsland som lenge har preget klimaforhandlingene.

For perioden fram mot 2020 vil det internasjonale avtaleverket ha to elementer:

- Under Kyotoprotokollen har EU, Sveits, Australia, Norge og enkelte andre land påtatt seg utslippsforpliktelser for perioden 2013–2020. I 2020 skal landene i gjennomsnitt ha redusert utslippene med om lag 20 pst. i forhold til utslippsnivået i 1990. Den nye avtalen dekker bare 10 pst. av de globale utslippene.
- Landene som ikke forplikter seg i Kyotoprotokollen, omfattes av den politiske avtalen som ble inngått på klimakonferansen i Cancún i 2010, og oppfølgingen av denne. Avtalen bygger på innmeldte mål fra rundt 90 land om utslippsreduksjoner fram til 2020. Partene må rapportere hvordan de ligger an til å oppfylle målene, men er ikke bundet av dem.

Perioden fram mot 2020 må ses på som en overgangsfase, fra en situasjon der bare noen industriland har bindende utslippsforpliktelser mot en avtale som forhåpentligvis innebærer bindende forpliktelser for alle land.

Alle større internasjonale studier av klimautfordringen viser at for å redusere utslippene i tilstrekkelig omfang må det koste å slippe ut klimagasser. Når utslipp prises, bidrar det til endringer i produksjon og forbruk og til utvikling og spredning av klimavennlig teknologi. Flere land og regioner har innført, eller er i ferd med å innføre, avgifter på eller kvotesystem for utslipp av klimagasser. Det største eksisterende karbonmarkedet, som dekker 4 pst. av verdens utslipp, er det europeiske systemet for handel med utslippskvoter, der også norske bedrifter deltar. Flere stater nordøst i USA har et felles kvotemarked for kraftsektoren. New Zealand har et kvotesystem som omfatter flere sektorer. Det er etablert et kvotemarked i

California som skal kobles med et kvotemarked i Quebec fra 2014. Kina vurderer å etablere et landsomfattende kvotemarked, og det første pilotkvotemarkedet er etablert i Shenzhen. Australia har etablert et system med karbonprising som fram til 2015 skulle videreutvikles til et kvotemarked. Forhandlinger om en stegvis kobling til EUs kvotesystem fra 2015 er innledet, men det er usikkert om den nye regjeringen i Australia vil videreføre systemet med pricing av utslipp av klimagasser. Sør-Korea forbereder et landsomfattende kvotesystem fra 2015. En internasjonal pris på utslipp av klimagasser kan utvikles ved at flernasjonale, nasjonale og regionale kvotesystemer gradvis kobles sammen.

3.8.2 Mål og tiltak for å redusere utslippene av klimagasser

Norge har som mål å være karbonnøytral innen 2050. Dersom en global og ambisiøs klimaavtale kommer på plass, der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal Norge være karbonnøytral i 2030. Det innebærer at Norge skal finansiere utslippsreduksjoner utenlands som tilsvarer resterende innenlandske utslipp av klimagasser. Norge har som nevnt påtatt seg en forpliktelse også i andre Kyoto-periode (2013–2020), jf. nærmere omtale i avsnitt 3.8.4.

Hovedvirkemidlene i Norges klimapolitikk er avgifter og deltakelse i det europeiske systemet for handel med utslippskvoter. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til å endre produksjons- og forbruksmønstre over tid. Avgifter og kvoter gir insentiver til at utslippsreduksjonene gjennomføres til lavest mulig kostnad for samfunnet. I tillegg til kvoter og avgifter brukes andre virkemidler, som direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier av utslippsreduserende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig.

Etter utvidelsen av EUs kvotesystem i 2013 er over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge underlagt økonomiske virkemidler. Om lag 30 pst. av de samlede utslippene er kun ilagt CO₂-avgift. Avgiften omfatter i hovedsak drivstoff til transport og mineralolje til oppvarming. I overkant av 20 pst. av de samlede utslippene er kun ilagt kvoteplikt. Petroleumssektoren, som står for om lag 25 pst. av utslippene, er underlagt både kvoteplikt og CO₂-avgift.

Norge innførte CO₂-avgift allerede i 1991, og det er iverksatt flere andre klimatiltak deretter. I Norges siste rapportering under FNs klimakonvensjon ble det anslått at tiltakene har redusert

utslippene av klimagasser med i størrelsesorden 11–14 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010, sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene. For 2020 er reduksjonene anslått til 13–17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter.

Norge bidrar i tillegg til betydelige utslippsreduksjoner i utlandet gjennom klima- og skoginitiativet og ved å gi støtte til utvikling av fornybar energi i utviklingsland. Gjennom kjøp av klimakvoter i utviklingsland bidrar vi til utslippsreduksjoner, overføring av teknologi og kunnskap til utviklingsland, samt til utvikling av kvotemarkeder.

Klimapolitikken styrkes i årets budsjett. Det foreslås bl.a. flere økninger i klimabegrunnede avgifter. De generelle satsene i CO₂-avgiften på mineralolje og gass og avgiften på klimagassene HFK og PFK foreslås økt til om lag 330 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter. Satsene for innenriks luftfart økes med om lag 50 kroner per tonn CO₂. I tillegg foreslås CO₂-avgiften på mineralolje til fiske og fangst i nære farvann økt til 98 kroner per tonn CO₂. Omlegging av bilavgiftene i mer miljøvennlig retning videreføres i 2014 ved at både CO₂- og NO_x-elementet i engangsgiftene styrkes. Innføring av krav til oppfyllelse av bærekraftskriteriene for biodiesel som ilegges redusert veibruksavgift, er også foreslått.

Regjeringen prioriterer å styrke kollektivtransport og andre miljøvennlige transportløsninger. Til investeringer, vedlikehold og drift av jernbane foreslås det å øke bevilgningene med 4,2 mrd. kroner. Belønningsordningen for bedre kollektivtransport i byene foreslås også økt med nesten 300 mill. kroner, til rundt 950 mill. kroner i 2014.

Regjeringen foreslår også å øke kapitalinnskuddet til det nye fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging med 5 mrd. kroner i 2014 slik at fondskapitalen øker til 40 mrd. kroner. Avkastningen disponeres av Enova til en nasjonal satsing på klimateknologi. Målet med satsingen er å redusere klimagassutslipp og gi varige energibesparelser.

Fangst og lagring av CO₂ er en sentral del av regjeringens klimasatsing. Selv om arbeidet med å planlegge fullskala CO₂-håndtering på Mongstad avsluttes, trappes andre tiltak for å utvikle teknologier for CO₂-håndtering opp.

Effektive tiltak mot avskoging i utviklingsland er avgjørende for å oppnå raske og globalt kostnadseffektive utslippsreduksjoner av klimagasser. Regjeringen foreslår å videreføre den betydelige innsatsen på klima- og skogsatsingen. Internasjonal innsats mot kortlivede klimaforurensere som sot, metan og hydrofluorkarboner (HFK) foreslås også økt.

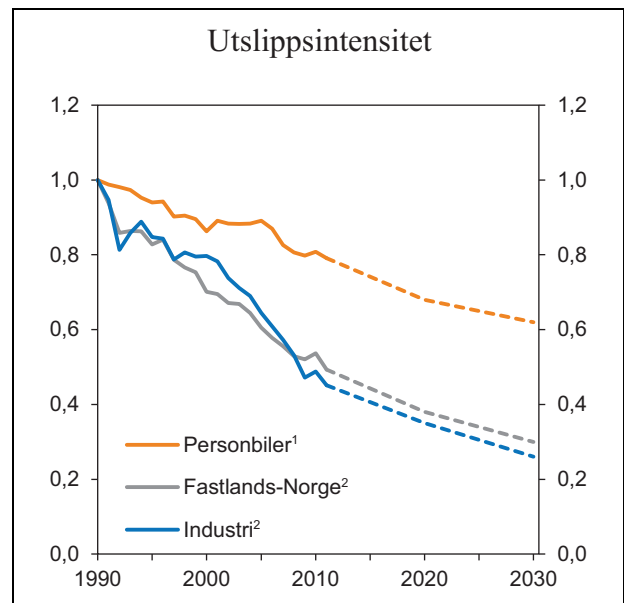
En bred gjennomgang av prioriteringer på klimaområdet i budsjettet for 2014 finnes i Prop. 1 S (2013–2014) og Prop. 1 LS (2013–2014).

3.8.3 Utslipp av klimagasser

Norges utslipp av klimagasser var 52,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2012 når opptak i skog holdes utenom, jf. tabell 3.9. Det svarer til om lag 0,1 pst. av de globale utslippene av klimagasser. Bortsett fra i 2009, da utslippene gikk ned som følge av lav økonomisk aktivitet, har ikke utslippene vært lavere siden 1995. Fra 2011 til 2012 gikk utslippene ned med knapt 1 pst. Klimagassutslippene fra energiforsyning ble redusert med 24 pst. mens det var små endringer i øvrige sektorer.

I 2012 var de norske klimagassutslippene 5,1 pst. høyere enn i 1990. I samme periode har befolkningen i Norge økt med knapt 19 pst. Utslipp per innbygger har dermed blitt redusert med knapt 12 pst. siden 1990. I disse tallene er opptak av karbon i skog- og arealbrukssektoren ikke medregnet. Klimagassregnskapet viser at skog og andre landarealer i Norge de siste årene har tatt opp mellom 22 og 27 mill. tonn CO₂ årlig. Det tilsvarer opp mot 50 pst. av de totale norske utslippene av klimagasser i andre sektorer. Tidsserien for netto opptak i skog og andre landarealer er kraftig revidert i hovedsak som følge av omlegging av metoden for å beregne karbonopptak i jord. Anslaget på opptak er nedjustert for de siste årene, mens opptaket er betydelig oppjustert for de første årene serien dekker. I Kyotoprotokollen regnes i utgangspunktet binding av karbon i skog og andre landarealer med i utslippsforpliktelsen. Avtalen legger imidlertid kraftige begrensninger på hvor stor andel av det faktiske opptaket Norge får godkjent.

Den observerte nedgangen i utslippsintensiteten i fastlandsøkonomien anslås å fortsette, jf. figur 3.27, som er basert på framskrivingene i Per-



Figur 3.27 Utslippsintensiteter i fastlandsøkonomien. 1990=1

¹ Utslipp per kjørte kilometer.

² Utslipp per enhet BNP.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

spektivmeldingen 2013. Nedgangen må ses i sammenheng med at mesteparten av veksten i verdiskapingen skyldes bedre utnyttelse av knappe ressurser, herunder fossile brensler, bl.a. gjennom tekniske og organisatoriske nyvinninger og bedre kapitalutstyr. Prising av klimagassutslipp bidrar til en slik dreining. For eksempel har utslippene fra nye personbiler i Norge falt med nesten 30 pst. siden 2006. Analyser viser at størstedelen av denne nedgangen skyldes at bilavgiftene er lagt om slik at bilens miljøegenskaper tillegges større vekt. Utslipp per kjørte kilometer anslås å avta videre framover med dagens politikk. For fastlandsøkonomien vil en fortsatt økning i tjenesteytende næringers andel av økonomien også bidra til nedgang i utslippsintensiteten. Utslipp per innbygger vil også fortsette å gå ned.

Tabell 3.9 Utslipp av klimagasser¹. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	1990	2000	2010	2011	2012	2020	2030
Utslipp av klimagasser	50,4	54,1	54,5	53,4	52,9	54,5	52,2
Petroleum og elproduksjon	8,2	13,2	15,5	15,0	14,6	16,2	13,8
Fastlandsnæringer utenom elproduksjon . . .	42,2	40,8	39,0	38,3	38,4	38,3	38,4
Opptak i skog	15,3	15,0	23,6	27,6	..	23,8	19,8
Utslipp av klimagasser medregnet opptak i skog	35,1	39,1	30,9	25,8	..	30,7	32,4

¹ Anslag fra Perspektivmeldingen 2013.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet, Norsk institutt for skog og landskap og Finansdepartementet.

Tabell 3.10 Norges Kyoto-regnskap. Årlig gjennomsnitt i første Kyoto-periode (2008–2012). Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter
A. Norges utslipp	53,4
B. Norges Kyoto-kvotepost (i+ii)	51,6
i) 1 pst. over 1990-nivå ¹	50,1
ii) Effekt av skogforvaltning	1,5
C. Behov for import av kvoter for å oppfylle Kyotoforpliktelsen (A-B)	1,8
D. Netto import av EU-kvoter (i-ii-iii) ²	4,1
i) Utslipp fra kvotepliktige bedrifter	19,1
ii) Gratis tildelte kvoter til kvotepliktige bedrifter	8,0
iii) Salg av EU-kvoter fra Norge	7,0
E. Mål om overoppfyllelse av Kyotoavtalen ³	6,6
G. Behov for statlig kjøp av kvoter (C-D+E)	4,3

¹ Tildelt kvotemengde (AAU) ligger fast selv om utslippsnivået i 1990 har endret seg noe.

² Luftfart inngår ikke i tallene for nettoimport fra EU.

³ Inkluderer overoppfyllelse med 10 pst. i tillegg til kvoter tilsvarende skogforvaltning, testsenteret på Mongstad samt statsansattes internasjonale flyreiser i perioden 2008–2011 og deres reiser ut og inn av EØS i 2012.

Kilde: Finansdepartementet.

3.8.4 Norges Kyotoforpliktelse

Første Kyoto-periode (2008–2012)

Norge oppfyller sin Kyotoforpliktelse for perioden 2008–2012 uten behov for statlig kvotekjøp. Samtidig har Norge nasjonalt fastsatt et mål om å overoppfylle forpliktelsen.

Ifølge foreløpige tall fra utslippsregnskapet var utslipp av klimagasser i første Kyoto-periode 53,4 mill. tonn CO₂-ekvivalenter som et årlig gjennomsnitt, mens tildelt kvotemengde var 51,6 mill. tonn CO₂-ekvivalenter per år, jf. tabell 3.10.

Norske kvotepliktige virksomheter har som årlig gjennomsnitt levert 4,1 mill. flere kvoter til norske myndigheter enn det Norge samlet har utstedt til det europeiske kvotemarkedet, jf. rad D i tabell 3.10. Disse kvotene omgjøres til Kyoto-kvoter og benyttes til å oppfylle Kyotoforpliktelsen.

Mål om overoppfyllelse av forpliktelsen utgjør alt i alt 6,6 mill. kvoter årlig. Kyoto-regnskapet viser at staten har et behov for å kjøpe om lag 4,3 mill. kvoter per år for å overoppfylle målet som forutsatt. Dette tilsvarer et samlet kjøpsbehov på om lag 21,5 mill. kvoter for perioden 2008–2012. Til sammenlikning ble kjøpsbehovet anslått til 19 mill. kvoter i Nasjonalbudsjettet 2013. Oppjusteringen av kjøpsbehovet skyldes bl.a. endringer i beregningsmetodene i utslippsregnskapet som har ført til høyere beregnede utslipp av klimagas-

sen HFK og til høyere beregnede fordøyelsesutslipp fra storfe. Noe høyere utslipp fra ikke-kvotepliktige virksomheter i 2012 enn tidligere lagt til grunn har også bidratt til at behovet for statlig kvotekjøp for å overoppfylle målet er høyere enn tidligere anslått.

Statens kvotekjøp gjennomføres ved kjøp av kvoter fra Kyotoprotokollens fleksible, prosjektbaserte mekanismer, dvs. fra Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og fra Felles gjennomføring (JI). Kontraktporteføljen blir jevnlig gjennomgått for å få et overslag over hvor stort volum prosjektene i porteføljen kommer til å levere. Basert på erfaringstall anslås levert volum fra disse kontraktene nå til i overkant av 21,5 mill. kvoter. Departementet har dermed gjennomført de kjøpene som er nødvendige for at Norge skal overoppfylle målet. Oppgjøret for første Kyoto-periode er i 2015. Endringer i utslippsregnskapet kan fortsatt medføre justeringer i behovet for kjøp av kvoter.

En oppdatert oversikt over inngåtte kontrakter ligger på Finansdepartementets hjemmeside.

Andre Kyoto-periode (2013–2020)

Partene til Kyotoprotokollen vedtok i desember 2012 utslippsforpliktelser under protokollen for perioden 2013–2020 for EU, Australia, Sveits, Norge og enkelte andre land. Norges forpliktelse

innebærer at de gjennomsnittlig årlige utslippene av klimagasser skal begrenses til 84 pst. av egne utslipp i 1990. Dette er i tråd med målet om å redusere utslippene med 30 pst. i 2020. Som i første periode kan vår Kyotoforpliktelse oppfylles ved tildelte kvoter (Assigned amount units, AAU) og FN-godkjente kvoter fra CDM- og JI-prosjekter.

Basert på gjeldende anslag innebærer forpliktelsen at Norge må ta ansvar for å redusere utslipp av klimagasser med rundt 100 mill. tonn CO₂-ekvivalenter for perioden sett under ett, tilsvarende 12–13 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i gjennomsnitt per år. Kyotoprotokollen åpner for at partene innenfor noen nærmere bestemte rammer kan bokføre opptak i skog og landarealer utover 1990-nivået. Når kreditering av opptak i skog tas med, anslås det at Norge må bidra til å redusere utslipp av klimagasser med 10–11 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i gjennomsnitt per år. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

I første Kyoto-periode har det vært en kobling mellom EUs system for handel med utslippskvoter (EU-ETS) og Kyotoprotokollen. Om det blir en slik kobling i andre forpliktelsesperiode og hvordan den i så fall blir utformet, er fremdeles uavklart. En kobling vil kunne ha betydning for hvordan Norge oppfyller sin utslippsforpliktelse, det vil si hvor mange Kyoto-kvoter som skaffes til veie gjennom EU-ETS og hvor mange staten må kjøpe.

Det er gjort nærmere rede for endringene i Kyotoprotokollen i proposisjon om samtykke til godkjenning, Prop. 173 S (2012–2013), som Regjeringen la fram før sommeren.

En ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen innebærer at viktige trekk ved et etablert system som er godt integrert i norsk klimapolitikk, blir videreført. Strategien for kjøp av klimakvoter for perioden 2013–2020 er omtalt i Revidert nasjonalbudsjett 2013. Den tar utgangspunkt i den innkjøpspolitikken som er blitt ført i første Kyoto-periode. Det innebærer bl.a. at vi vil bygge på FN-systemet. Regelverket for FN-godkjenning

er skjerpet, og praktiseringen av regelverket er styrket. Samtidig er markedet for klimakvoter for tiden preget av lav etterspørsel som gir overskuddstilbud og lave kvotepriser. Resultatet er at flere klimaprojekter som allerede er godkjente, avviker driften, og det registreres få nye prosjekter. Det er fortsatt usikkert om partene til klimakonvensjonen vil bli enige om en mer omfattende avtale som kan sikre en større etterspørsel etter klimakvoter i framtiden. Hvilke tiltak som best bidrar til å bygge opp under og videreutvikle markedet, vil derfor kunne endre seg over tid. Regjeringen legger vekt på at statens kvotekjøp bygger opp under utviklingen og legitimiteten til det internasjonale markedet for klimakvoter.

Den endrede situasjonen i markedet taler for at vi bare bør kjøpe kvoter fra prosjekter som står i fare for å avvike driften, og fra nyutviklede prosjekter. En slik innretning av kvotekjøpene er en tilpasning til en endret, men usikker situasjon i kvotemarkedene, og er i tråd med hensyn som ble trukket fram i Prop. 1 S (2009–2010). I samsvar med begrensningene i EUs kvotesystem, vil Norge avstå fra å kjøpe kvoter fra større industrielle prosjekter som reduserer utslippene av klimagassen HFK. Staten vil heller ikke kjøpe kvoter fra kullbasert energiproduksjon uten karbonfangst og -lagring. Norge vil fortsatt kjøpe kvoter fra FNs tilpasningsfond som finansierer tiltak i utviklingsland til å forebygge skader som følge av klimændringer.

Finansdepartementet har inngått en avtale med Det nordiske miljøfinansieringsselskapet NEFCO om operativ forvaltning av kjøp av kvoter fra prosjekter som står i fare for å avvike driften under dagens lave kvotepriser. Kjøp av kvoter fra nye prosjekter skjer i dag gjennom eksisterende fond, men det kan også bli aktuelt med endringer i denne forvaltningspraksisen. For en nærmere beskrivelse av den operative forvaltningen av statens kvoteportefølje, se Finansdepartementets Prop. 1 S (2013–2014).

4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2014

4.1 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringens mål for skatte- og avgiftspolitikken er å sikre inntekter til fellesskapet på en effektiv måte, bidra til rettferdig fordeling og et bedre miljø, fremme sysselsettingen i hele landet og bedre økonomiens virkemåte. Skattesystemet bringer inn mer enn 1 200 mrd. kroner, over 40 pst. av samlet BNP, og utgjør det viktigste grunnlaget for å finansiere velferdsgodene og det sosiale sikkerhetsnettet.

Regjeringen legger vekt på å vedlikeholde skattesystemet og vurderer løpende behovet for justeringer og forbedringer. Særlig må skattegrunnlagene holdes vedlike. Brede skattegrunnlag som fanger opp faktiske inntekter, formuer og forbruk, gjør det mulig å holde skattesatsene lavere enn de ellers måtte vært. Brede grunnlag er det beste utgangspunktet for å sikre høye skatteinntekter til lavest mulig kostnader for samfunnet, likebehandle ulike skattytere og virksomheter og for at skattesystemet skal gi det ønskede bidraget til omfordelingen av inntekt gjennom skattesystemet.

Regjeringen har gjennomført flere viktige skatte- og avgiftsendringer:

- I forbindelse med skattereformen i 2006 ble utbytteskatten innført, de høyeste marginalskattene på arbeid redusert og delingsmodellen fjernet. Reformen bidro til å få bukt med omfattende skattetilpasninger, og ulike virksomhetsformer ble behandlet mer likt. Prinsippene fra 1992-reformen om lave skattesatser, brede skattegrunnlag og skattemessig likebehandling ble befestet. Evaluering av reformen viser at skattesystemet har blitt mer omfordelende som følge av bl.a. innføring av utbytteskatt, og at lavere skatt på arbeid trolig har bidratt til økt arbeidstilbud.
- Regjeringen har endret skattleggingen av pensjonsinntekter slik at det er blitt mer lønnsomt å arbeide og å kombinere arbeid og pensjon. Samtidig bidro denne omleggingen til en omfordeling fra dem med høye pensjoner til dem med lavere pensjoner.
- En tilsvarende omlegging som for pensjoner er vedtatt for uføre fra 2015 og foreslås for mottakere av overgangsstønad for 2014. Skattebegrensingsregelen fjernes og erstattes med lønnsbeskatning i kombinasjon med økt bruttoyttelse.
- Regjeringen har forbedret merverdiavgiftssystemet, bl.a. ved å utvide avgiftsgrunnlaget ved kjøp av elektroniske tjenester fra utlandet og på enkelte områder innen kultur og idrett.
- Regjeringen har redusert gebyrer som overstiger statens kostnader ved å levere de aktuelle tjenestene. I årene 2007 til 2013 er overprisede gebyrer redusert med vel 1,2 mrd. kroner. Forslagene i årets budsjett innebærer at Regjeringen siden 2007 samlet sett vil ha redusert overprisede gebyrer reelt med om lag 1,6 mrd. kroner.
- Regjeringen har økt og utvidet klima- og miljøavgifter. Samlet har miljø- og energirelaterte avgifter økt med om lag 1,8 mrd. kroner fra 2005 til 2013. Engangsavgiften ble fra 2007 lagt om i miljøvennlig retning. Det har bidratt til en nedgang i CO₂-utslippene fra nye personbiler på nesten 30 pst. siden 2006. De siste årene har bilavgiftene blitt redusert med om lag 600 mill. kroner, og vrakpanten har blitt doblet.
- Kampen mot skatteunndragelser er trappet opp både nasjonalt og internasjonalt. De som unndrar skatter og avgifter, velter byrdene over på lojale og lovlidige skattytere. Tiltak mot skatteunndragelser er derfor også et viktig ledd i arbeidet for rettferdig fordeling. Regjeringen har styrket budsjettene til Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten og vært aktiv i det internasjonale samarbeidet mot skatteparadis.
- Regjeringen har gjort formuesskatten mer målrettet. Den spiller nå en viktigere rolle i fordelingspolitikken. Samtidig er andelen som betaler formuesskatt, om lag halvert siden 2005.
- Sammenlignet med Bondevik II-regjeringens budsjettforslag for 2006 har Regjeringen til og med 2013 økt skattenivået med om lag 12 mrd. kroner (målt i løpende kroner). Samlet har

dette gitt om lag 95 mrd. kroner i økte skatteinntekter over de siste åtte årene.

Regjeringen viderefører skattene på 2004-nivå i tråd med skatteløftet. I skatte- og avgiftsopplegget for 2014 fremmes forslag som vil bidra til å styrke arbeidslinja, tette skattehull, forenkle systemer og bedre miljøet. Regjeringen følger opp vekstpakken for næringslivet som ble varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2013, ved å redusere skatten for selskap og personlig næringsdrivende. Tiltakene vil bedre konkurransekraften, fremme lønnsomheten og styrke investeringer i fastlandsbedriftene. For å gjøre det norske skattegrunnlaget mer robust innføres begrensninger i fradraget for gjeldsrenter mellom nærstående selskap.

Inntekts- og formuesbeskatningen av personer

Formuesskatten er avgjørende for at også de med høye formuer betaler skatt etter evne. Regjeringen vil derfor videreføre formuesskatten og fortsetter arbeidet med å forbedre den. Ligningsverdiene av sekundærboliger og næringseiendom foreslås økt fra 50 til 60 pst. av beregnet markedsverdi fra 2014, og ligningsverdiene av fritidsboliger økes med 10 pst. Dette vil redusere skattefavoriseringen i formuesskatten av investeringer i fast eiendom. Formuesbeskatningen av primærbolig endres ikke. Regjeringen foreslår samtidig å øke bunnfradraget fra 870 000 kroner til 1 mill. kroner. Ektepar får dermed et samlet bunnfradrag på 2 mill. kroner. Endringene vil samlet redusere antallet som betaler formuesskatt og målrette formuesskatten ytterligere mot dem som har høye faktiske formuer.

I 2009 ble arveavgiften endret vesentlig for å gjøre den mer målrettet og rettferdig. Nå foreslår Regjeringen å øke fribeløpet fra 470 000 kroner til 1 mill. kroner. Av overskytende beløp skal det betales 10 pst. av arv og gaver til barn og foreldre og 15 pst. til andre. Det foreslås også å redusere rabatten for ikke-børsnoterte aksjer fra 40 til 30 pst. Det vil øke likebehandlingen av formuesobjekter. Samlet sett forenkles arveavgiften, og antallet som betaler arveavgift, vil bli redusert med om lag 65 pst.

Dagens botidsregler i gevinstbeskatningen ved salg av bolig har flere svakheter. Intensjonen med reglene er å unnta egen bolig fra gevinstbeskatning. Eiere av ekstra boliger som ønsker å selge skattefritt, kan imidlertid enkelt tilpasse seg gjeldende regler. Regjeringen foreslår derfor nye regler om botid i gevinstbeskatningen ved salg av bolig som tar hensyn til hvor mye eieren har

brukt boligen som egen bolig i løpet av eiertiden (botidsmodellen). Dersom eieren for eksempel har bodd i boligen sju år av en eiertid på ti år, er 70 pst. av gevinsten skattefri. Eventuell eiertid over 20 år regnes ikke med. Hensikten med forslaget er å begrense muligheten for at eiere av ekstra boliger kan slippe skatt ved å bo i boligen det siste året før den selges. Kombinert med økte ligningsverdier av sekundærboliger i formuesskatten vil de nye reglene for gevinstbeskatning bidra til å dempe overinvestering i boliganskaffelser og dermed kunne dempe presset i boligmarkedet noe.

Satsstrukturen i lønnsbeskatningen videreføres. Den reelle progresjonen i lønnsbeskatningen opprettholdes ved å øke innslagspunktene i toppskatten, personfradraget og øvre grense i minste-fradragene i lønn og pensjon i takt med forventet lønnsvekst for 2014, det vil si med 3,5 pst. Samtidig prioriterer Regjeringen skattelettelse til dem med lave lønnsinntekter ved å øke satsen i minste-fradraget fra 40 pst. til 42 pst. I tillegg lønnsjusteres innslagspunktene i særfradraget for enslige forsørgere.

Det skal lønne seg å arbeide. Flere endringer i skatte- og trygdesystemet de siste årene har støttet opp under arbeidslinja. Fra 2012 ble det stilt krav til enslige forsørgere som mottar overgangsstønad, om yrkesrettet aktivitet allerede fra barnet har fylt ett år. Fra 2013 ble det strammet inn i lengden på nye stønadsperioder for enslige forsørgere som fikk flere barn. Regjeringen foreslår nå å skattlegge overgangsstønaden for nye enslige forsørgere som lønn. Det vil bygge opp under arbeidet med å gjøre overgangsstønaden mer arbeidsrettet. Samtidig økes overgangsstønaden for nye mottakere slik at stønadsnivået etter skatt opprettholdes på minst samme nivå som i dag for mottakere som har stønad hele året og bare standard fradrag. Den høyeste marginals-katten vil bli lavere og isolert sett gjøre det mer lønnsomt å arbeide. Marginals-katten vil imidlertid fortsatt være på et høyt nivå, og økningen i overgangsstønaden kan motvirke de økte arbeidsinsentivene. De nye reglene vil bidra til å harmonisere skattleggingen av ulike stønader. Fra før skattlegges dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og ny uføretrygd fra 2015 som lønn.

I 2013 ble skattekategori 2 fjernet for enslige forsørgere. Regjeringen foreslår å fjerne skattekategori 2 også for ektepar fra 2014. Forslaget vil styrke arbeidslinja og bidra til likestilling og integrering. Det vil også skattemessig likebehandle ektepar og samboere på dette området.

Det er behov for å forenkle reglene for skattlegging av arbeidsgiverfinansierte elektroniske

kommunikasjonstjenester. Mange arbeidsgivere opplever dagens regler som uforholdsmessig administrativt krevende, og reglene er ikke godt tilpasset den teknologiske utviklingen de senere årene. Regjeringen forslår derfor å fjerne de mest kompliserte elementene i dagens regler og gjøre inntektstillegget uavhengig av antall tjenester.

Næringsbeskatningen

I Revidert nasjonalbudsjett 2013 presenterte Regjeringen en vekstpakke som vil bedre konkurransekraften, fremme lønnsomheten og styrke investeringene i fastlandsbedriftene. Selskapskattesatsen reduseres fra 28 til 27 pst. Særskatten for petroleumselskap, og grunnrenteskatten for vannkraftanlegg økes med én prosentenheter slik at marginalskatten er uendret for slike selskap. Samtidig begrenses muligheten for å føre fradrag for gjeldsrenter i interessefellesskap. Det vil motvirke at flernasjonale selskap flytter overskudd ut av landet og dermed reduserer skatten som betales til Norge. Skatteutvalget som ble oppnevnt i mars (Scheel-utvalget), vil vurdere selskapskatten i lys av den internasjonale utviklingen og skattesystemet for øvrig. I påvente av utvalgets utredning vil disse tiltakene være et første viktig steg for å beskytte det norske selskapskattegrunnlaget. Regjeringen foreslår å gi en tilsvarende skattelettelse for selvstendig næringsdrivende som for selskap ved å redusere trygdeavgiften for næringsinntekt med 0,72 prosentenheter. For personlige deltakere i deltakerlignede selskap reduseres den effektive skattesatsen med én prosentenheter.

Regjeringen følger også opp forslaget i vekstpakken om å innføre 10 pst. startavskrivninger for maskiner og andre driftsmidler i saldogruppe d. Dette vil stimulere til nyinvesteringer i fastlandsindustrien. For å stimulere til økt forskning og utvikling (FoU) i næringslivet foreslår Regjeringen å styrke Skattefunn. Det gjennomføres ved å heve den øvre beløpsgrensen for summen av egenutført og innkjøpt FoU fra 11 til 22 mill. kroner. Den maksimale timesatsen for egne ansatte foreslås økt fra 530 til 600 kroner per time.

Lettelsene i vekstpakken finansieres langt på vei gjennom begrensningen i fradrag for gjeldsrenter i interessefellesskap. I lys av den offentlige høringen av forslaget legger Regjeringen opp til enkelte lempninger. Det foreslås at fradrag for overskytende rentekostnader til nærstående långiver avskjæres dersom de samlede rentekostnadene overstiger 30 pst. av resultat før skatt, renter og avskrivninger, mot 25 pst. i høringsforslaget.

Samtidig økes terskelen for hvor høye rentekostnadene må være for å bli omfattet av rentebegrensningen fra 1 til 3 mill. kroner.

Avgifter og gebyrer

Regjeringen styrker miljøprofilen i avgiftsopplegget ved å øke og utvide avgiftene på klimagasser. Det foreslås bl.a. å øke den generelle satsen i CO₂-avgiften på mineralolje og gass og avgiften på klimagassene HFK og PFK til om lag 330 kroner per tonn CO₂ekvivalenter. Autodiesel som ilegges veibruksavgift, holdes utenfor avgiftsøkningen, mens satsene for innenriks luftfart økes med om lag 50 kroner per tonn CO₂. Fiske og fangst i nære farvann får en ytterligere økning i effektiv avgift til 98 kroner per tonn CO₂. Samtidig økes fiskerfradraget.

Satsene i omregistreringsavgiften for biler blir redusert med i gjennomsnitt 12,5 pst. reelt. Det foreslås videre å legge mer vekt på CO₂- og NO_x-utslipp i engangsavgiften og mindre vekt på motoreffekt. Også for tyngre kjøretøy blir miljøprofilen styrket. Den miljødifferensierte vektårsavgiften foreslås økt, og omregistreringsavgiften foreslås fjernet for kjøretøy med tillatt totalvekt over 7,5 tonn.

Avgift på elektrisk kraft foreslås økt med 1,12 øre per kWh utover prisjustering. Det fører til at avgiftsnivået per enhet energi for elektrisitet vil tilsvare grunnavgiften for mineralolje.

Regjeringen fortsetter oppryddingen i sektoravgifter og overprisede gebyrer. Det foreslås bl.a. at tinglysingsgebyrene reduseres ytterligere slik at de kommer ned på kostnadsriktig nivå i 2014.

Andre endringer i skatter og avgifter

- Det maksimale fradraget for fagforeningskontingent økes fra 3 850 kroner til 4 100 kroner.
- Det settes et tak for fradragsretten for reiseutgifter som vil begrense fradraget for de aller lengste arbeidsreisene og pendlerreisene.
- Påslaget i normrenten for skattlegging av rimelige lån i arbeidsforhold økes fra 0,5 til 1 prosentenheter, slik at normrenten skal samsvare bedre med ordinære renter på boliglån.
- Grensene for lønnsoppgaveplikt i frivillige organisasjoner og for lønnsoppgaveplikt ved arbeid i hjem eller fritidsbolig økes fra 4 000 til 6 000 kroner.
- Enkelte beløpsgrenser mv. holdes nominelt uendret fra 2013 til 2014. Det gjelder bl.a. det særskilte fradraget i arbeidsinntekt, foreldrefradraget for legitimerede utgifter til pass og stell

- av barn, nedre grense for å betale trygdeavgift, særskilt fradrag i Nord-Troms og Finnmark, fradraget for skiferdrivere i Finnmark og Nord-Troms, sjømannsfradraget, nedre grense og kilometersatsene i fradraget for reiser mellom hjem og arbeid og maksimal sparing i BSU.
- Satsene for skattefri kilometergodtgjørelse ved bruk av egen bil på arbeidsreiser holdes nominelt uendret på 4,05 kroner per km for reiser inntil 10 000 km og økes fra 3,40 til 3,45 kroner per km for reiser utover 10 000 km.
 - Dagens beskatning av mengdegjeldsbrev med underkurs forenkles. Underkursen, som i dag skattlegges årlig etter en komplisert renteberegningsmodell, vil først bli skattlagt det året obligasjonen realiseres, i likhet med verdistigning på obligasjonen. Emisjonsforskriftens begrensninger i adgangen til å utstede underkursobligasjoner fjernes. Den endrede skattleggingen skal også omfatte overkurs.
 - Det betingete skattefritaket ved ekspropriasjon i landbruket utvides til å gjelde erverv av, eller påkostning på, areal, bygg eller anlegg som brukes i skattyterens næringsvirksomhet eller annen inntektsgivende aktivitet.
 - Det særskilte fradraget i næringsinntekt for jordbruk mv. lønnsjusteres.
 - Produktavgiften i fiskerinæringen økes fra 3,0 pst. til 3,6 pst.
 - Det innføres skatteplikt for kommunenes konkurranseutsatte avfallsvirksomhet.
 - Oppkrevingsmetoden ved innenlands omsetning av gull endres slik at ansvaret for bevaring og betaling av merverdiavgift flyttes fra selger til kjøper (omvendt avgiftsplikt).
 - Gebyrer til Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn reduseres, og årsavgift for stiftelser økes.

Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg er nærmere omtalt i Prop. 1 LS (2013–2014) Skatter, avgifter og toll 2014.

4.2 Proveny- og fordelingsvirkninger

Tabell 4.1 viser de beregnede provenyvirkningene av Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsendringer for 2014. Provenyvirkningene er beregnet i forhold til et referansesystem for 2014. Referansesystemet for skatt er basert på 2013-regler. Fradrag og beløpsgrenser mv. i den generelle satsstrukturen i personbeskatningen er i hovedsak justert til 2014-nivå med anslått lønnsvekst fra 2013 til 2014 på 3,5 pst. En skattyter som kun har

standard fradrag og en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt på 3,5 pst., får da om lag samme gjennomsnittlige inntektsskatt i referansesystemet for 2014 som i 2013. Særskilte fradrag og andre grenser i personbeskatningen er i hovedsak justert med anslått prisvekst fra 2013 til 2014 på 1,6 pst. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått prisvekst fra 2013 til 2014. Referansesystemet gir dermed reelt sett uendret skatte- og avgiftsnivå fra 2013 til 2014.

Skatteløftet innebar at samlede skatter og avgifter skulle bringes tilbake til 2004-nivå. Løftet ble oppfylt ved framleggelsen av Nasjonalbudsjettet 2007 og videreføres med Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg for 2014. Samlet letelse på 887 mill. kroner påløpt i 2014, jf. tabell 4.1, må for det første ses i sammenheng med at en del av provenyøkningen av å endre overgangsstonaden, gevinstbeskatningen av bolig og normrenten påløper etter 2014. Disse skjerpelsene er like fullt med ved beregning av skatteløftet. For det andre legges den langsiktige budsjettvirkningen av å innføre 10 pst. startavskrivning for driftsmidler i saldogruppe d til grunn for skatteløftet. Høyere avskrivninger i 2014 vil redusere avskrivninger senere år tilsvarende. Provenyvirkningen i 2014 gir derfor ikke et godt uttrykk for den langsiktige budsjettvirkningen av å innføre startavskrivning. Avviket fra skattenivået i 2004 etter framleggelsen av 2014-budsjettet er -1 mill. kroner, jf. tabell 1.1 i Prop. 1 LS (2013-2014) Skatter, avgifter og toll 2014.

Fordelingsvirkninger av skatteopplegget for 2014

Skatte- og avgiftsopplegget for 2014 omfatter flere forslag som kan ha gode fordelingsvirkninger. Det gjelder særlig forslaget om økt minstefradrag, forbedringer i formuesskatten, økt skattlegging av gevinster ved salg av sekundærboliger og fjerning av skatteklasse 2. I tillegg bidrar disse forslagene til å forbedre skattesystemet.

Målt ved utviklingen i Gini-koeffisienten viser ikke skatteopplegget for 2014 noen endringer i den samlede inntektsfordelingen. Beregningen er utført på Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE-Skatt. Det er imidlertid kun en begrenset del av skatteforslagene for 2014 som kan inkluderes i LOTTE-Skatt, og som dermed inngår i beregningen av Gini-koeffisienten.

En rekke skatteendringer med betydning for fordelingen er ikke med i beregningene fordi det er vanskelig å tallfeste virkningene. Dette gjelder for eksempel tetting av skattehull, endringer i selskapsbeskatningen og bedring av arbeidsinsenti-

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirksomheter av skatte- og avgiftsopplegget for 2014. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til et referansesystem for 2014. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
Inntektsskattegrunnlaget for personer	849	658
Fjerne skatteklasser 2 for ektepar	1 045	836
Skattlegge overgangsstonad for enslige forsørgere som lønn ¹	40	20
Forenkle skattlegging av elektronisk kommunikasjon	0	0
Øke maksimalt fradrag for fagforeningskontingent mv.	-50	-40
Stramme inn skatteregler for lange pendlerreiser	15	12
Øke grensene for lønnsoppgaveplikt	-18	-14
Innføre botidsmodell for gevinstbeskatning av bolig	5	0
Øke påslaget i normrenten med 0,5 prosentenh.	20	10
Lønnsjustere personfradraget ²	-62	-50
Lønnsjustere øvre grense i minstefradraget i pensjonsinntekt ²	-56	-45
Lønnsjustere særfradraget for enslige forsørgere ²	-21	-17
Øke satsen i minstefradraget i lønn og trygd til 42 pst.	-254	-203
Videreføre andre satser og beløpsgrenser nominelt mv.	185	149
Formuesskatten	-230	-180
Øke ligningsverdiene av sekundærbolig og næringseiendom til 60 pst. av anslått markedsverdi. Øke ligningsverdiene av fritidsbolig med 10 pst. Øke bunnfradraget til 1 mill. kroner	-230	-180
Arveavgift	-725	-220
Øke fribeløpet til 1 mill. kroner og redusere rabatten for ikke-børsnoterte aksjer til 30 pst.	-725	-220
Næringsbeskatningen	-1 623	-972
Redusere selskapskattesatsen for fastlandsbedrifter	-2 600	0
Redusere skatten for personlig næringsdrivende	-660	-660
Øke særskatten for petroleumsselskap ³	-	-
Øke grunnrenteskatten for vannkraftanlegg	150	0
Begrense fradrag for gjeldsrenter mellom nærstående selskap	2 550	0
Innføre startavskrivninger for driftsmidler i saldogrupper d	-960	-300
Utvide Skattefunn	-90	0
Utvide betinget skattefritak ved ekspropriasjon i landbruket ved reinvestering	-1	0
Lønnsjustere jordbruksfradrag ²	-12	-12
Miljø-, energi- og bilavgifter	1 175	940
Øke avgiftene på klimagasser til 330 kroner per tonn CO ₂ -ekvivalenter ⁴	700	640
Øke CO ₂ -avgift fiske og fangst ⁵	0	0
Justere engangsavgiften for biler	0	0
Redusere omregistreringsavgiften	-250	-250
Fjerne omregistreringsavgiften og øke miljødelen i vektårsavgiften for tyngre kjøretøy	0	0
Øke elavgiften med 1,12 øre per kWh	725	550
Sektoravgifter og overprisede gebyrer	-333	-318
Redusere tinglysingsgebyrer til kostnadsriktig nivå	-325	-310
Sektoravgifter og andre gebyrer ⁶	-8	-8
Samlede nye skatte- og avgiftsendringer i 2014	-887	-92

¹ Provenyanlaget tar hensyn til at overgangsstonaden økes for nye mottakere.² Lønnsjustering innebærer en overkompensasjon sammenlignet med referansesystemet.³ Inntektene fra petroleumssektoren er ikke inkludert i tabellen fordi de overføres til Statens pensjonsfond utland. Netto provenytap fra petroleumsselskap av økt særskatt og redusert selskapskatt anslås til 350 mill. kroner påløpt og 175 mill. kroner bokført i 2014. Overføringen til Statens pensjonsfond utland reduseres tilsvarende.⁴ Provenyanlaget omfatter også oppheving av avgiftsfritakene for verneverdige fartøy, museumsjernbaner og tekniske anlegg og kulturelle kulturminner på museumssektoren. I provenyanlaget er det tatt hensyn til kompensasjoner på utgiftssiden på samlet sett om lag 70 mill. kroner.⁵ Det er i provenyanlaget tatt hensyn til økt fiskerfradrag.⁶ Dette gjelder reduserte gebyrer til Luftfartstilsynet og Statens jernbanetilsyn og økt årsavgift for stiftelser.

Tabell 4.2 Gjennomsnittlig endring i skatt¹ for alle personer 17 år og eldre. Skatteopplegget for 2014 sammenlignet med lønnsjusterte 2013-regler (referansesystemet). Negative tall betyr lettelser. Kroner

Bruttoinntekt inkl. skattefrie ytelser. Tusen kroner	Antall	Gjennomsnittlig skatt i referanse- systemet for 2014	Gjennomsnittlig endring i skatt med forslaget	Herav endring i formuesskatt
0–150	571 000	4 000	-300	0
150–200	305 300	11 900	-400	-100
200–250	377 200	22 300	-200	-100
250–300	365 500	39 800	0	-100
300–350	354 600	59 500	0	-100
350–400	360 300	78 700	0	-100
400–450	346 400	96 100	100	-100
450–500	313 900	112 700	0	-100
500–600	460 300	138 600	0	-100
600–750	337 700	188 250	-100	-100
750–1 000	216 500	268 900	-100	0
1 000–2 000	154 000	461 300	-300	100
2 000–3 000	15 300	923 500	-500	400
3 000 og over	10 500	2 202 900	600	1 500
I alt	4 188 500	105 200	-100	-100

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer mv. Avrundet til nærmeste 100 kroner.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ver. Over tid vil imidlertid virkningen av en fordelingsmessig god skattepolitikk komme til syne i statistikken. Det vises til punkt 2.6 i Prop. 1 LS (2013–2014) Skatter, avgifter og toll 2014 for en nærmere drøfting av fordelingsvirkninger av skatte- og avgiftssystemet, herunder hvordan omfordelingen av skattesystemet har utviklet seg i perioden 2005–2013. Det er særlig utbytteskatten og endringene i formuesskatten som har bidratt til økt omfordeling i denne perioden.

Tabellene 4.2 og 4.3 viser beregnet gjennomsnittlig endring i skatt for ulike intervaller for bruttoinntekt for henholdsvis alle personer over 17 år og for lønnstakere. Grunnlagsutvidelsen i formuesskatten øker skatten i gjennomsnitt i gruppene med høyest inntekt, jf. tabell 4.2. Redusert trygdeavgift for næringsinntekt gir isolert sett en liten lettelse i gjennomsnitt for høyinn-

tektsgruppene. Lettelsen til lønnstakerne på de laveste inntektsnivåene skyldes i all hovedsak at satsen i minstefradraget for lønn og trygd økes, jf. tabell 4.3. Øvrige inntektsgrupper får små skjerpelser, bl.a. fordi enkelte satser og beløpsgrenser videreføres nominelt.

Beregningene av endring i skatt fanger opp foreslåtte endringer i skatter på formue og inntekt for personlige skattytere. Det gjelder bl.a. den økte satsen i minstefradraget for lønn og trygd, redusert trygdeavgift for næringsinntekt, fjerning av skatteklasse 2, økningen i fradraget for fagforeningskontingent og endringene i formuesskatten. Lettelsene i arveavgiften, økt skattlegging av overgangsstonaden, økte avgifter på klimagasser, økt elavgift, redusert omregistreringsavgift og reduksjon av overprisede gebyrer fanges ikke opp i fordelingstabellene.

Tabell 4.3 Gjennomsnittlig endring i skatt¹ for lønnstakere. Skatteopplegget for 2014 sammenlignet med lønnsjusterte 2013-regler (referansesystemet). Negative tall betyr lettelser. Kroner

Bruttoinntekt inkl. skattefrie ytelser. Tusen kroner	Antall	Gjennomsnittlig skatt i referanse- systemet for 2014	Gjennomsnittlig endring i skatt med forslaget	Herav endring i formuesskatt
0–200.....	37 900	28 900	-900	0
200–250.....	118 400	35 400	-300	0
250–300.....	145 800	49 200	100	0
300–350.....	190 000	65 200	200	0
350–400.....	248 400	81 300	200	0
400–450.....	276 200	97 000	200	0
450–500.....	266 700	112 700	200	0
500–600.....	404 800	138 100	100	0
600–750.....	296 900	187 300	200	0
750–1 000.....	190 300	267 900	300	0
1 000–2 000.....	128 800	455 200	500	0
2 000–3 000.....	11 800	914 800	1 400	300
3 000 og over.....	7 300	2 127 900	2 800	1 000
I alt.....	2 323 300	150 400	200	0

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer mv. Avrundet til nærmeste 100 kroner.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

5.1 Innledning

Formålet med Statens pensjonsfond er å understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelsen av statens petroleumsinntekter. En langsiktig og god forvaltning av fondet bidrar til å sikre at petroleumsformuen kan komme både dagens og framtidige generasjoner til gode.

Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Statens pensjonsfond har ikke eget styre eller egen administrasjon, og er ingen juridisk person. Den operative forvaltningen av de to delene av fondet ivaretas av henholdsvis Norges Bank og Folketrygdfondet. Forvaltningen skjer innenfor mandater fastsatt av Finansdepartementet.

Investeringsstrategien for Statens pensjonsfond bygger på formålet med fondet, oppfatninger om finansmarkedenes virkemåte og hvilke særtrekk og fortrinn fondet kan ha. I så måte er det klare forskjeller mellom de to delene av fondet. SPN er en relativt stor investor i et lite kapitalmarked, mens SPU relativt sett er en mindre investor i store, internasjonale markeder.

Utgangspunktet for arbeidet med strategien for både SPU og SPN er å søke høyest mulig avkastning over tid innenfor moderat risiko. Investeringene er spredt på ulike aktivaklasser og et bredt utvalg av land, sektorer og selskaper. Investeringsstrategien er blitt utviklet over tid basert på faglige vurderinger.

Statens pensjonsfond har en svært lang tidshorisont. Fondet har ikke klart definerte forpliktelser, og det er lite sannsynlig at staten vil ta ut store beløp av fondet over en kort tidsperiode. Disse særtrekkene gir fondet i utgangspunktet en større evne til å bære risiko enn mange andre investorer. Investeringsstrategien sikter derfor ikke mot at verdisvingningene blir minst mulige på kort sikt. En strategi som utelukkende hadde dette som formål, ville gitt vesentlig lavere forventet avkastning over tid.

Erfaringene fra forvaltningen av SPU og SPN de siste årene viser at en må være forberedt på at fondenes investeringer kan svinge mye i verdi. En bred forankring av forvaltningen av Statens pensjonsfond er viktig for å kunne stå fast ved den langsiktige strategien, særlig i perioder med betydelig uro i markedene.

Departementet legger vekt på fondets rolle som ansvarlig investor. God finansiell avkastning over tid antas å avhenge av en bærekraftig utvikling i økonomisk, miljømessig og samfunnsmessig forstand, og av velfungerende, effektive og legitime markeder. Arbeidet med ansvarlig investeringspraksis, herunder fondets uttrekksmekanisme og eierskapsutøvelsen i Norges Bank og Folketrygdfondet, er en integrert del av forvaltningen. Arbeidet med ansvarlige investeringer skjer innenfor rammen av fondets rolle som finansiell investor. Statens pensjonsfond er ikke egnet til å ivareta alle typer forpliktelser, og fondet skal ikke være et instrument i utenrikspolitikken.

Regjeringens ambisjon er at Statens pensjonsfond skal være verdens best forvaltede fond. Dette innebærer at en skal søke å identifisere ledende praksis internasjonalt i alle deler av forvaltningen og strekke seg mot dette. Åpenhet er en forutsetning for bred tillit til forvaltningen av fondet. Resultatene i den operative forvaltningen rapporteres jevnlig av Norges Bank og Folketrygdfondet. Departementet gjør rede for forvaltningen av fondet i nasjonalbudsjettet og i en årlig melding til Stortinget i vårsesjonen, jf. Meld. St. 27 (2012–2013) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2012*.

I det videre arbeidet med å utvikle investeringsstrategien vil departementet legge særlig vekt på å utnytte fondets særtrekk som en stor, langsiktig investor med begrenset behov for likviditet. Siktemålet er å bedre forholdet mellom forventet avkastning og risiko ytterligere. I avsnitt 5.2 er det gitt en omtale av utviklingen i finansmarkedene og resultatene i SPU og SPN i første halvår i år. I avsnitt 5.3 gjøres det rede for enkelte aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond.

5.2 Resultater i forvaltningen

5.2.1 Finansmarkedene

Forventninger om høyere økonomisk vekst i USA og tegn til bedring i euroområdet bidro til høy aksjeavkastning i utviklede økonomier fram til mai 2013. I mai falt verdiene på verdens børser som følge av forventninger om at den ekspansive pengepolitikken i USA ville bli strammet inn tidligere enn ventet. Etter at den amerikanske sentralbanken i slutten av juni presiserte hvilke forhold som skulle tilsi en eventuell innstramming av pengepolitikken, har risikoviljen igjen økt blant verdens investorer. Utover i andre halvår har aksjemarkedene steget. Ved utgangen av september var aksjemarkedene i utviklede økonomier, målt ved indeksen MSCI World Investable Market Index (IMI) i lokal valuta, opp om lag 20 pst. siden årsskiftet. Hovedindeksen på Oslo Børs steg i samme periode om lag 13 pst.

I framvoksende økonomier har den økonomiske veksten så langt i 2013 vært svakere enn ventet, og usikkerheten om utviklingen framover har økt. Myndighetene i Kina forsøker å vri den samlede etterspørselen fra investeringer og eksport over mot privat konsum, noe som kan medføre at de økonomiske vekstimpulsene til resten av verden blir lavere. Dette har bidratt til fallende råvarepriser, noe som særlig kan ramme andre framvoksende økonomier og råvareproduserende land, herunder Norge. Oljeprisen har likevel holdt seg godt oppe. Den økonomiske utviklingen, politisk uro i enkelte land og forventninger om bedre avkastningsmuligheter i utviklede økonomier, har ført til at kapital er blitt flyttet fra framvoksende til utviklede markeder. Det bidro til svak aksjeavkastning i framvoksende markeder i første halvår og svekket valuta for disse landene. Inn i andre halvår har aksjemarkedene i framvoksende økonomier steget noe. Aksjeindeksen MSCI Emerging Markets IMI var ved utgangen av september om lag 1 pst. høyere enn ved inngangen til året.

Forventninger om innstramminger i den amerikanske pengepolitikken i form av reduserte kjøp av stats- og boligobligasjoner har fått de lange obligasjonsrentene til å stige internasjonalt. Økte obligasjonsrenter har medført at avkastningen av obligasjoner så langt i 2013 har vært svak.

Myndighetene i Japan har annonsert og igangsatt flere tiltak for å stimulere den økonomiske veksten og inflasjonen. Blant annet har sentralbanken sagt at den vil kjøpe betydelige mengder statsobligasjoner de neste to årene. Tiltakene har

bidratt til at obligasjonsrentene i Japan hittil i år ikke har økt slik de har gjort i flere andre land. Tiltakene fra myndighetene har samtidig bidratt til en betydelig svekkelse av den japanske yenen. Målt i andre valutaer enn yen har derfor avkastningen av japanske obligasjoner hittil i år vært svak.

Flere sentralbanker i framvoksende økonomier har uttrykt bekymring for høy inflasjon og har derfor strammet inn pengepolitikken. Samtidig er rentenivået høyere i framvoksende økonomier enn i utviklede økonomier. Obligasjoner fra disse landene gir derfor generelt en høyere løpende avkastning enn obligasjoner fra utviklede økonomier.

5.2.2 Markedsverdi av Statens pensjonsfond

Ved utgangen av første halvår 2013 var samlet markedsverdi av Statens pensjonsfond 4 548 mrd. kroner, en økning på 587 mrd. kroner sammenliknet med verdien ved inngangen til året. SPU utgjorde i underkant av 97 pst. av de samlede midlene. Figur 5.1 viser utviklingen i markedsverdien til fondet i perioden fra 1996 til første halvår 2013.

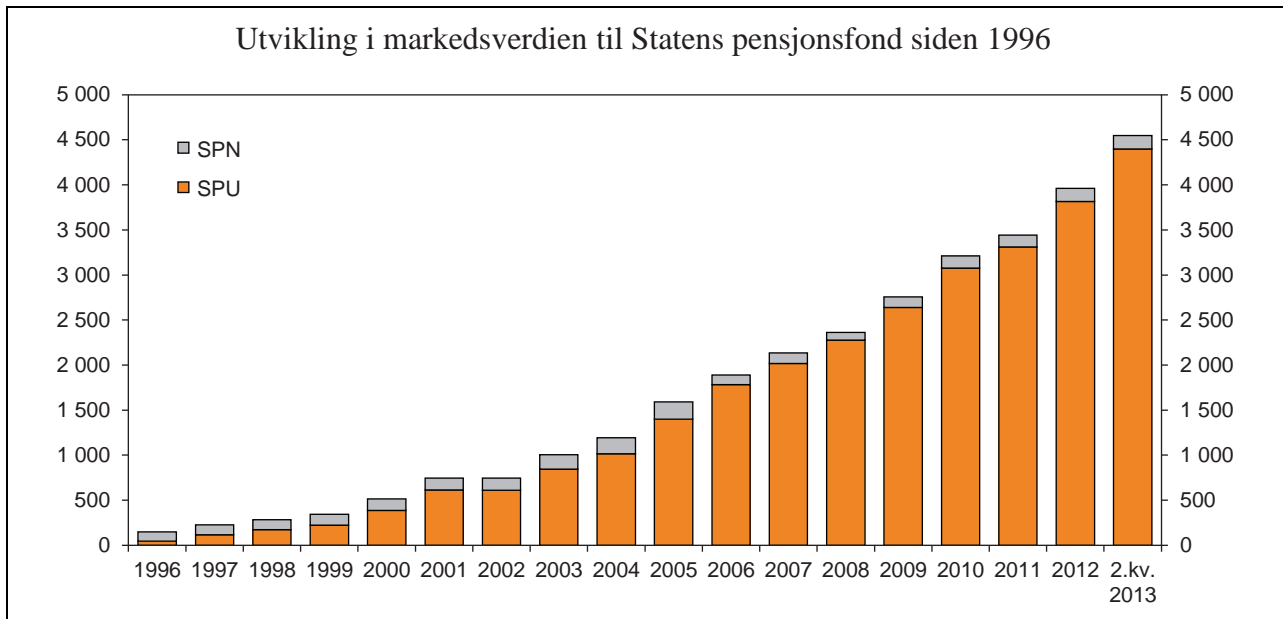
5.2.3 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU)

Markedsverdien av SPU var 4 397 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2013. Det er en oppgang på 581 mrd. kroner siden årsskiftet. I løpet av årets seks første måneder er fondet blitt tilført 121 mrd. kroner, mens avkastningen var 237 mrd. kroner. Endringer i kronekursen medførte isolert sett en verdiøkning på 225 mrd. kroner. Forvaltningskostnadene var drøyt 1 mrd. kroner.

Ved halvårsskiftet var 63,4 pst. av fondet plassert i aksjer, 35,7 pst. i rentebærende papirer og 0,9 pst. i eiendom.

Avkastningen av SPU i første halvår var 5,5 pst. målt i fondets valutakurv. Målt i norske kroner var avkastningen av fondet 15,9 pst. Forskjellen mellom avkastningen i norske kroner og i fondets valutakurv skyldes at kronen i perioden svekket seg i verdi relativt til valutakurven. Det er imidlertid avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft.

Målt i fondets valutakurv var avkastningen av aksjeporteføljen 9,2 pst., avkastningen av obligasjonsporteføljen -0,4 pst. og avkastningen av eiendomsporteføljen 3,6 pst. Oppbyggingen av eiendomsporteføljen er fortsatt i en tidlig fase. Valutafordelingen i eiendomsporteføljen avviker derfor



Figur 5.1 Utvikling i markedsverdien til Statens pensjonsfond fra 1996 til første halvår 2013. Milliarder kroner¹

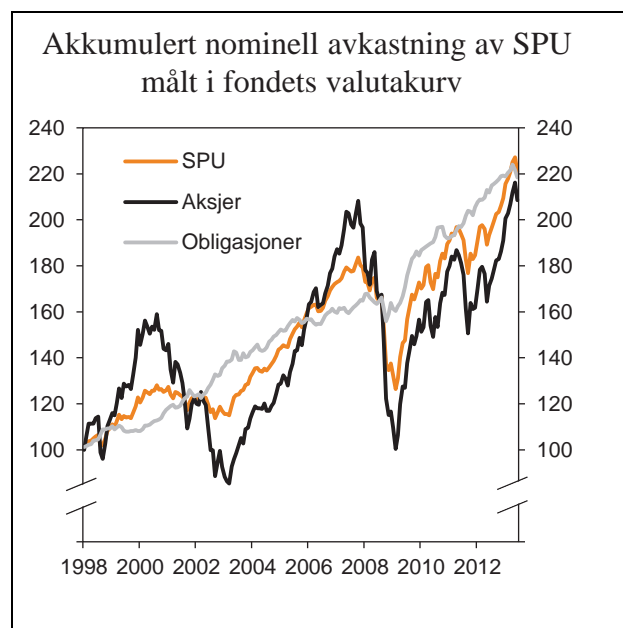
1 Fram til og med 2005 var en vesentlig del av kapitalen i SPN plassert som kotelån til statskassen. I desember 2006 ble kotelånsordningen avviklet. Dette innebar at staten innfridde kotelån til en verdi av 101,8 mrd. kroner, og et tilsvarende beløp av fondets kapital ble tilbakebetalt til staten.

Kilder: Norges Bank, Folketrygdfondet og Finansdepartementet.

vesentlig fra fondets valutakurv og valutakursendringer vil kunne påvirke den målte avkastningen. For første halvår 2013 sett under ett var imidlertid denne effekten tilnærmet lik null. Figur 5.2 viser verdiutviklingen siden 1.1.1998 for aksje- og obligasjonsporteføljen.

Avkastningen av aksje- og obligasjonsporteføljen sammenliknes med en referanseindeks. Samlet sett oppnådde Norges Bank i første halvår 2013 en avkastning som var 0,65 prosentenheter høyere enn avkastningen av referanseindeksen. Det var meravkastning både i aksjeforvaltningen og obligasjonsforvaltningen. De siste tre årene har den aktive forvaltningen av aksje- og obligasjonsporteføljene oppnådd en årlig brutto meravkastning på 0,46 prosentenheter. Siden utgangen av 1997 er den årlige brutto meravkastningen 0,31 prosentenheter, jf. tabell 5.1.

Gjennomsnittlig årlig netto realavkastning siden utgangen av 1997, dvs. avkastning etter fratrekk for forvaltningskostnader og prisstigning, er beregnet til 3,2 pst. målt i fondets valutakurv. Målt siden 1.1.1997 er gjennomsnittlig årlig netto realavkastning fram til og med første halvår 2013 beregnet til 3,4 pst.



Figur 5.2 Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond utlands delporfeøljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 = 100

Kilder: Norges Bank og Finansdepartementet.

Tabell 5.1 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland per 30.6.2013. Årlige tall målt i fondets valutakurv. Prosent

Statens pensjonsfond utland	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning	14,21	9,16	5,87	5,95	5,25
Prisvekst	1,74	2,29	1,70	2,17	1,92
Forvaltningskostnader	0,06	0,08	0,09	0,10	0,09
Netto realavkastning	12,18	6,64	4,00	3,61	3,17
Meravkastning (aksje- og renteinvesteringer, brutto)	0,83	0,46	0,28	0,24	0,31

Kilde: Norges Bank.

5.2.4 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge (SPN)

Markedsverdien til SPN var 151,1 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2013. Det er en oppgang på 5,9 mrd. kroner siden inngangen til året. Ved halvårsskiftet var 59,1 pst. av fondets kapital investert i aksjer, mens 40,9 pst. var investert i rentebærende papirer.

Avkastningen av SPN i første halvår 2013 var 4,1 pst. målt i norske kroner. Avkastningen av den norske aksjeporteføljen var 4,6 pst., mens avkastningen av den nordiske aksjeporteføljen var 12,9 pst. Den norske obligasjonsporteføljen fikk en avkastning på 0,2 pst., mens avkastningen av den nordiske obligasjonsporteføljen var 6,3 pst. Det er i hovedsak endringer i kronekursen som er årsaken til den høye avkastningen i den nordiske obligasjonsporteføljen.

Folketrygdfondet oppnådde i første halvår 2013 en avkastning i forvaltningen av SPN som var 0,31 prosentenheter lavere enn avkastningen av referanseindeksen som Finansdepartementet har fastsatt. Aksjeforvaltningen hadde en avkastning som var svakere enn referanseindeksen, mens obligasjonsforvaltningen oppnådde meravkastning. De siste tre årene har den aktive forvaltningen oppnådd en årlig brutto meravkastning på 0,52 prosentenheter. Siden utgangen av 1997 er

den årlige brutto meravkastningen 0,46 prosentenheter, jf. tabell 5.2.

5.3 Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond

5.3.1 Gjennomgang av Norges Banks forvaltning av SPU

I Meld. St. 10 (2009–2010) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009* varslet departementet at det legges opp til regelmessige og brede gjennomganger av den aktive forvaltningen i SPU i begynnelsen av hver stortingsperiode. Det ble videre sagt at slike gjennomganger kan føre til at omfanget av aktiv forvaltning blir justert opp eller ned.

Departementet har i tråd med dette startet arbeidet med en bred gjennomgang av Norges Banks forvaltning av SPU. Som del av gjennomgangen har departementet bedt Norges Bank legge fram analyser og vurderinger av gjennomføringen av forvaltningen av SPU, herunder vurdere om dagens rammer for forvaltningen er hensiktsmessig utformet og tilpasset de strategiene som brukes i forvaltningen.

Departementet har videre oppnevnt en gruppe bestående av tre internasjonalt anerkjente eksperter med bred kompetanse og erfaring både fra

Tabell 5.2 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge per 30.6.2013. Årlige tall målt i norske kroner. Prosent

Statens pensjonsfond Norge	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning	11,55	10,26	6,04	7,34	6,64
Forvaltningskostnader	0,10	0,09	0,09	0,06	0,05
Meravkastning (brutto)	-0,16	0,52	0,95	0,45	0,46

Kilde: Folketrygdfondet.

akademia og praktisk kapitalforvaltning: professor Andrew Ang (Columbia Business School), professor Michael Brandt (Duke University) og David Denison (tidligere leder av den kanadiske pensjonsfondsforvalteren CPPIB). Gruppen skal analysere Norges Banks resultater i den aktive forvaltningen og vurdere hvordan fortsatt delegering av forvaltningsoppgaver til banken kan bedre forholdet mellom avkastning og risiko utover referanseindeksen fastsatt av departementet. Mandatet for ekspertgruppen og Finansdepartementets brev til Norges Bank er tilgjengelige på departementets internettsider (www.regjeringen.no/spf).

Norges Banks redegjørelse og rapporten fra ekspertgruppen vil utgjøre en del av et beslutningsgrunnlag som skal legges fram for Stortinget våren 2014.

5.3.2 Strategirådet for SPU

Finansdepartementet ga i januar i år Strategirådet for SPU i oppdrag å utarbeide en rapport om den overordnede strategien for ansvarlig investeringspraksis, jf. omtale i Meld. St. 27 (2012–2013) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2012*. Strategirådet vil legge fram sin rapport i løpet av høsten.

Strategirådet skal bl.a. gi en vurdering av hvordan de samlede ressursene og kompetansen i Finansdepartementet, Etikkrådet og Norges Bank best kan utnyttes for å styrke arbeidet med ansvarlig investeringspraksis. Rapporten skal bygge på erfaringer med arbeidet så langt og sammenlikninger med andre fond. Rådet skal vurdere hvordan en kan lukke eventuelle avvik fra beste praksis internasjonalt slik at fondet blir en pådriver for utviklingen. Strategirådet kan foreslå endringer det mener kan styrke arbeidet med ansvarlig investeringspraksis, herunder operasjonelle og institusjonelle endringer. Rapporten skal ikke evaluere Norges Banks operative forvaltning av fondet eller tilråinger Etikkrådet har avgitt om observasjon og utelukkelse.

Departementet har lagt opp til en åpen drøfting underveis i prosessen der ulike interessenter er blitt invitert til å komme med synspunkter og forslag. Strategirådet har som del av sitt arbeid arrangert to konferanser om ansvarlige investeringer.¹

¹ Sammendrag av disse konferansene kommer i tidsskriftet *Journal of Investment Management*, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/nyheter/2013/konferanser-om-ansvarlige-investeringer-.html?id=734424>.

Strategirådet for 2013 består av fem medlemmer. Elroy Dimson (London Business School og Cambridge Judge Business School) leder rådets arbeid og har lang erfaring fra Strategirådet. Øvrige medlemmer er Idar Kreutzer (administrerende direktør i Finans Norge), Rob Lake (tidligere leder for ansvarlige investeringer i PRI), Hege Sjo (Hermes Fund Management) og Laura Starks (professor i finans ved University of Texas).

Eventuelle forslag fra rådet til endringer i strategien for ansvarlig investeringspraksis vil i tråd med vanlig praksis bli gjenstand for en åpen drøfting.

5.3.3 Andre aktuelle saker

OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper

Som medlem av OECD er Norge forpliktet til å fremme retningslinjene for flernasjonale selskaper («OECD Guidelines for Multinational Enterprises»), herunder etablere et nasjonalt kontaktpunkt. Kontaktpunktet er en ikke-rettslig klageordning som skal bidra til å løse konflikter om påståtte brudd på OECDs retningslinjer, og som skal gjøre OECDs retningslinjer kjent. Det norske kontaktpunktet er ikke en del av OECD, men er organisert som et uavhengig organ med et eget sekretariat. Medlemmene i kontaktpunktet er oppnevnt av Utenriksdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet etter innstilling fra NHO, LO og Forum for utvikling og miljø.

OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper har vært en del av grunnprinsippene i utøvelse av eierskap i SPU siden 2004. I mandatet til Norges Bank er det stilt krav om at banken skal ha interne retningslinjer hvor det framgår hvordan disse prinsippene er integrert i arbeidet med utøvelse av eierrettigheter.²

I forbindelse med en klagesak mot Norges Bank er det reist spørsmål om hvorvidt, og i så fall hvordan, retningslinjene kommer til anvendelse for investorer i deres rolle som minoritetsaksjonær i et selskap.

Norske myndigheter har i brev 12. september 2013 bedt om at OECD klargjør hvordan retningslinjene skal tolkes og i hvilken grad de er tilpasset statlige investeringsfond som Statens pensjonsfond. Departementet vil følge opp dette arbeidet.

² <http://nbim.no/Global/Documents/Governance/Policies/NBIM%20Policy%20-%20Responsible%20Investor%20.pdf>.

6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

6.1 Hovedlinjer i strukturpolitikken

Strukturpolitikk er en samlebetegnelse på offentlige tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser. Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at de tilgjengelige ressursene tas i bruk og anvendes best mulig. Etter finanskrisen i 2008 har en rekke land opplevd lavere økonomisk vekst og begrenset handlingsrom i finanspolitikken. Derfor har OECD lagt større vekt på strukturpolitikk, spesielt gjennom arbeidet med prosjektet *Going for Growth*. Her understreker OECD at strukturreformer er viktige fordi de kan bidra til å fremme langsiktig vekst og velferd og samtidig dempe presset på offentlige finanser. Dette er spesielt viktig i en periode der en rekke land opplever høy statsgjeld og store budsjettunderskudd. OECD peker på at evnen til å gjennomføre strukturpolitiske tiltak har vært størst i land med store budsjettunderskudd og gjeldsproblemer, men at dette er viktig også i andre land for å sikre god økonomisk vekst.

I *Going for Growth* gis også råd om de viktigste tiltakene myndighetene kan sette i gang for å stimulere den økonomiske veksten i sitt land. Norge kommer generelt godt ut i slike internasjonale sammenlikninger pga. vårt høye bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger. Hvilke råd OECD gir Norge, drøftes i boks 6.1.

I Norge er forutsigbare rammevilkår og en makroøkonomisk politikk rettet inn mot en stabil utvikling i økonomien viktige bidrag til effektiv ressursutnyttelse. Her beskrives tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser i offentlig sektor og produktmarkedene, mens politikken for bedre ressursbruk i andre markeder presenteres andre steder i Nasjonalbudsjettet. Norge har et godt organisert og velfungerende arbeidsmarked, som gir grunnlag for høy produktivitet. Sysselsettings- og inntektspolitikken er omtalt i avsnitt 3.9. Finansinstitusjonene og finansmarkedene må reguleres slik at de er robuste og kan oppfylle sin samfunnsmessige funksjon. Etter finanskrisen har regjeringen iverksatt flere tiltak for å bygge opp under finansiell stabilitet, jf. avsnitt 3.7. En effektiv ressursutnyttelse kan også understøtte en bærekraftig

utvikling ved at det bidrar til mindre forbruk av naturressurser og til lavere miljøbelastninger. Bærekraftig utvikling er omtalt i kapittel 7. Skatter og avgifter påvirker ressursbruken i samfunnet. Skattesystemet må sikre inntekter til fellesskapet, bidra til rettferdig fordeling og fremme effektiv ressursutnyttelse. Hovedtrekkene i regjeringens skatte- og avgiftsopplegg for 2014 er beskrevet i kapittel 4.

I produktmarkedene stimulerer konkurranse mellom tilbydere til kostnadsreduksjon og innovasjon. Innovasjon i form av nye eller forbedrede produkter og produksjonsmåter, opparbeiding av nye markeder og utvikling av bedre måter å organisere bedrifter på kommer forbrukerne til gode, bl.a. gjennom lavere priser og et variert produktutvalg. Konkurranse bidrar dermed til god anvendelse av samfunnets ressurser. Et viktig virkemiddel i strukturpolitikken er derfor å legge til rette for virksom konkurranse. Gjennom konkurransepolitikken reduseres private og offentlige reguleringer som hindrer konkurranse eller etablering av ny virksomhet. Konkurransepolitikken er omtalt i avsnitt 6.2.2.

Reguleringer kan imidlertid være nødvendig for å oppnå konkurranse i markeder med naturlige monopoler. Naturlige monopoler oppstår når hele etterspørselen kan dekkes til lavere kostnad fra én bedrift enn om produksjonen spres på flere bedrifter. Dette vil være tilfelle i markeder hvor en stor del av produksjonskostnaden er knyttet til investeringer i infrastrukturen. Virksomheter i nettverksnæringer som elektrisitetsforsyning, elektronisk kommunikasjon, post, vannforsyning og avløp, jernbane og flyplasser har i større eller mindre grad karakter av å være naturlige monopoler. I flere nettverksnæringer er det etablert særskilt regulering for å oppnå konkurranse på områder der det er mulig, og for å sikre effektivitet innenfor det resterende monopolområdet. Andre reguleringer tar sikte på å ivareta ulike samfunns hensyn, for eksempel gjennom pålegg om landsdekkende forsyning av en tjeneste eller krav om et visst kvalitetsnivå på tjenestene. Det er viktig at slike offentlig pålagte oppgaver gjennomføres til lavest mulig kostnader for samfunnet og ikke

fører til konkurransevridning mellom leverandørene. Nettverksnæringer er omtalt i avsnitt 6.2.3.

Også i andre tilfeller er det nødvendig med særskilt regulering. Dette gjelder for eksempel der det oppstår kostnader eller gevinster i produksjon eller forbruk som det ikke tas hensyn til i markedet, såkalte negative eller positive eksterne effekter. Et eksempel på negative eksterne effekter er miljøskadelige utslipp, som kan reguleres gjennom utslippskrav eller økonomiske virkemidler, for eksempel avgifter som reflekterer miljøskaden. Et annet eksempel er at innovasjon i en bedrift kan gi resultater som også er til fordel for andre bedrifter og samfunnet for øvrig. Innovasjonen har da positive eksterne effekter. Innovasjon og næringsrelevant forskning er omtalt i avsnitt 6.2.4.

For næringer som er basert på utnyttelse av felles naturressurser, må det fastsettes reguleringsregimer som sikrer en bærekraftig ressursforvaltning i et langsiktig og perspektiv. Uten regulering vil ressursene overutnyttes. Ofte må det derfor etableres eiendomsrettigheter eller utvinningstillatelser for ressursen, som fiskekvoter og utvinningstillatelser for petroleum. Virksomhet basert på naturressurser kan gi opphav til en særlig avkastning som kalles grunnrente. Beskatning av naturressursnæringer kan derfor sikre vesentlige inntekter til fellesskapet. Effektiv beskatning tilsier at grunnrente beskattes, og en riktig utformet skatt på grunnrente vil ikke påvirke verdiskapingen negativt. Grunnrentebeskatningen gir grunnlag for et lavere nivå på andre, vridende skatter. Regulering av næringer basert på naturressurser er tema for avsnitt 6.2.5.

Enklere offentlig regelverk kan gi bedre ressursbruk, både i næringslivet, i husholdningene og i offentlig administrasjon. Forenklingstiltak og elektroniske tjenester bidrar til lavere administrative kostnader, større forutsigbarhet for brukerne og mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak. Elektronisk selvangivelse er et eksempel på dette. Næringslovgivning og forenkling er drøftet i avsnitt 6.2.6.

Næringsdrivende får offentlig støtte gjennom tilskudd, særskilte skattefradrag, skjerming fra utenlandsk konkurranse mv. All næringsstøtte vil påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. Vridningene i ressursbruken er avhengig både av støttenivå og støttens innretning. Det rettes derfor særlig oppmerksomhet mot nivået og innretningen på støtten. Den samlede næringsstøtten over statsbudsjettets utgiftsside var 22,5

mrd. kroner i 2012. Utvikling i næringsstøtten er omtalt i avsnitt 6.3.

God kvalitet og et godt tilbud av offentlige tjenester er viktig for å møte krav og forventninger i befolkningen og for å sikre oppslutningen om fellesskapsløsningene. Offentlig tjenesteproduksjon må være effektiv dersom vi skal ha muligheter til å finansiere økte kostnader når befolkningen eldes. En effektiv offentlig sektor er et delt ansvar mellom kommunene, som driver det meste av velferdstjenestene, og staten. En effektiv offentlig forvaltning er viktig også for næringslivet. Utvikling og forbedring av IKT-baserte tjenester utgjør et sentralt element i fornyingen. Disse og andre tiltak for å fornye og effektivisere offentlig sektor drøftes nærmere i avsnitt 6.4.

6.2 Produktmarkedene

6.2.1 Produktivitetsvekst

Verdiskapingen i økonomien avhenger av tilgangen på arbeidskraft, kapital og naturressurser, og hvordan disse innsatsfaktorene benyttes. Høy velferd krever at vi utnytter arbeidskraften effektivt. Et mål på arbeidsproduktivitet er bruttoprodukt per timeverk. Dette forholdstallet kan økes ved at arbeidstakerne utnytter den eksisterende mengden kapital og naturressurser på en mer effektiv måte, eller ved at kapitalmengden per timeverk øker. Over tid er det utnyttelsen av innsatsfaktorene som er viktigst for produktivitetsveksten. Det er mange forhold som påvirker dette, herunder utdanning, kompetanseutvikling og evnen til å ta i bruk nye produksjonsprosesser og teknologi. God omstillingsevne er også viktig fordi flytting av ressurser til sektorer med høy produktivitet vil bedre den samlede produktiviteten i økonomien.

Selv om høy produktivitetsvekst kan indikere at ressursene brukes der de kaster mest av seg, er dette ingen fullgod målestokk på en vellykket strukturpolitikk. Det er bl.a. store forskjeller mellom næringer i mulighetene for å bedre produktiviteten. Endret produktivitet kan være vanskelig å fange opp i økonomisk statistikk, noe som særlig gjelder for offentlige goder og annen tjenesteyting. Generelt er det dessuten betydelig usikkerhet ved beregning og tolkning av produktivitets-tall, særlig for de siste årene som vil være basert på foreløpig statistikk.

På 1990-tallet ble det gjennomført en rekke strukturreformer som bedret konkurransen i næringslivet og produktiviteten i norsk økonomi. Økt konkurranse i tjenesteytende næringer har

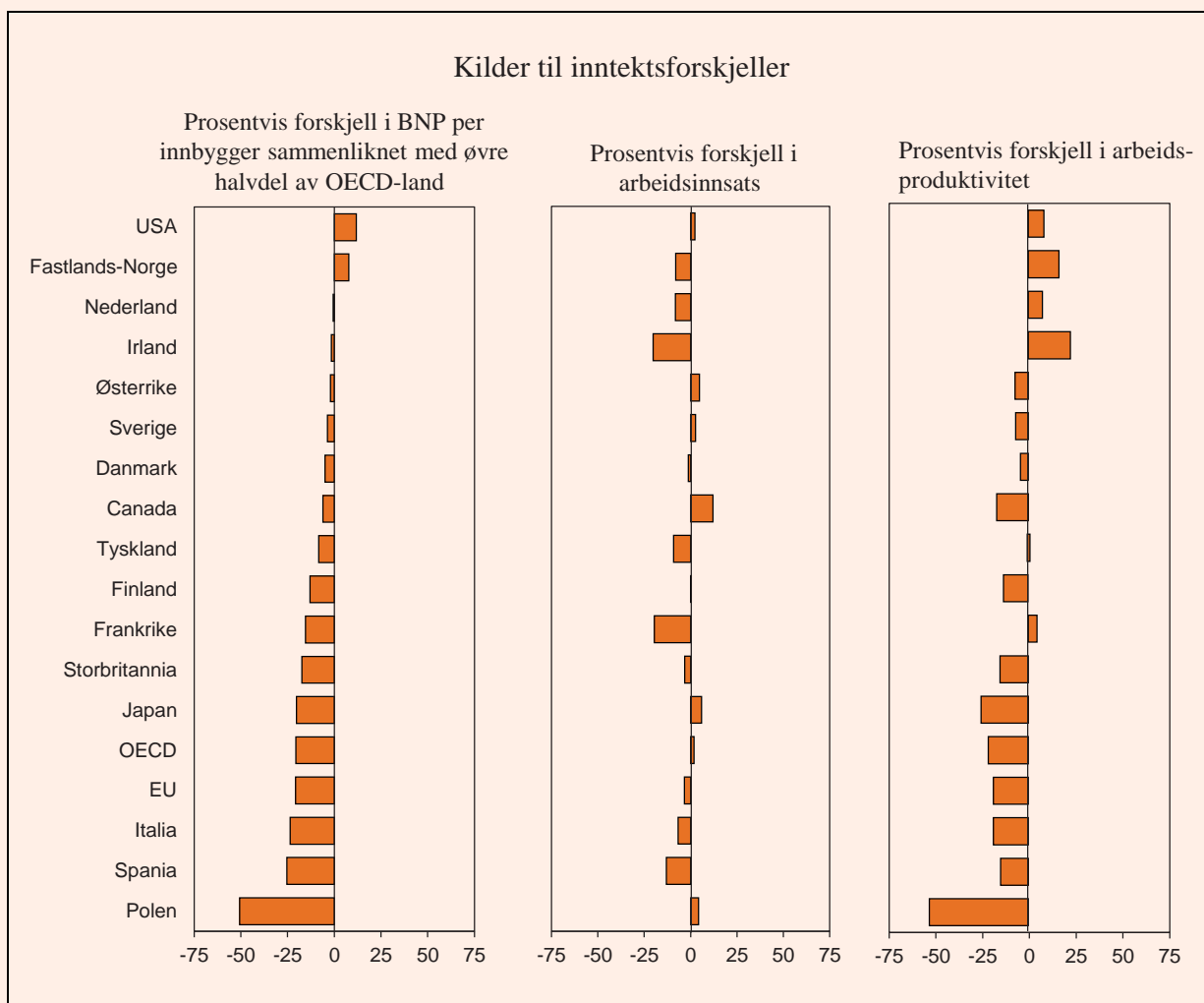
Boks 6.1 OECDs råd til Norge i Going for Growth 2013

I OECDs årlige publikasjon, Going for Growth, gir OECD landspesifikke råd om de viktigste tiltakene myndighetene kan sette inn for å stimulere den økonomiske veksten i sitt land. Formålet med Going for Growth er å sammenlikne BNP-nivå og BNP-vekst mellom OECD-landene, identifisere hva som skaper forskjellene, og gi landene råd om hva de kan gjøre for å øke veksten og komme på et høyere velstandsnivå. I Meld. St. 12 (2012–2013) Perspektivmeldingen 2013 er det redegjort for hovedresultatene i Going for Growth 2012.

Norge kommer generelt svært bra ut i slike internasjonale sammenlikninger pga. vårt høye

BNP per innbygger, jf. figur 6.1. At vi kommer godt ut, skyldes høy arbeidsproduktivitet og at vi får godt betalt for det vi produserer, mens vi ikke skiller oss like fordelaktig ut på arbeidsinnsatsen. Det er mange som jobber i Norge, men hver enkelt jobber ikke så mange timer som i flere andre land.

Tallene for Norge i Going for Growth viser fastlandsøkonomien, siden uttak av grunnrente fører til høy verdiskaping i petroleumsnæringen.



Figur 6.1 Bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger i OECD-landene i 2011¹, fordelt på arbeidsinnsats² og arbeidsproduktivitet³

¹ Målt i forhold til gjennomsnittet av den beste halvparten av OECD-landene. Sammenliknet ved kjøpekraftspariteter.

² Arbeidsinnsatsen er målt ved antall arbeidete timer delt på antall innbyggere.

³ Arbeidsproduktiviteten er målt ved BNP delt på antall arbeidete timer.

Kilde: OECD, Going for Growth 2013.

Boks 6.2 forts.

De konkrete områdene hvor Norge gis råd om tiltak for å stimulere vekst og verdiskaping er:

1. *Reformere uføretrygd- og sykepengeordningene*
OECD anbefaler at man ytterligere styrker arbeidet med å få sykemeldte raskt tilbake til jobb, og at man følger opp legenes sykemeldingspraksis. Dersom dette ikke hjelper, foreslår OECD at man strammer inn på ordningene og lar arbeidsgivere betale en større del av kostnadene ved sykemeldingene.
2. *Øke konkurransen i produktmarkedene*
Stort offentlig eierskap og hindringer mot nyetablering i enkelte næringer, bl.a. i varehandel, mener OECD kan gi lavere produktivitet og vekst.
3. *Redusere støtten til landbruket*
Den sterke beskyttelsen av norsk landbruk hindrer effektiv ressursutnyttelse, og

OECD mener derfor at landsbruksstøtten og importvernet gradvis bør reduseres.

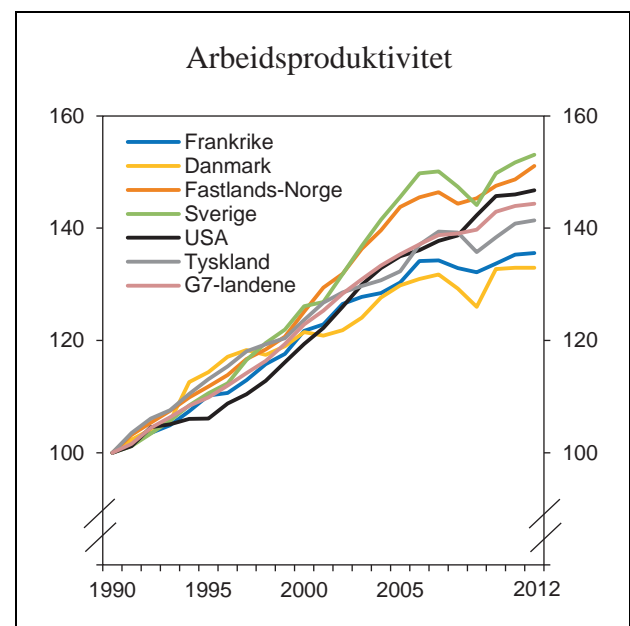
4. *Bedre resultatene i ungdomsskolen og videregående skole*
OECD peker på følgende tiltak for å bedre skoleprestasjonene: redusere antall skoler, gi bedre informasjon om skoleresultatene både for den enkelte skole og for den enkelte lærer, samt i større grad å vurdere rektorene ut fra resultatene skolen oppnår. OECD anbefaler også å bedre etterutdanningen og karrieremulighetene for lærerne.
5. *Rette opp skjevheter i skattesystemet*
OECD peker her på forskjellene i beskatning av ulike typer kapital, og særlig på skattefavoriseringen av egen bolig.

vært en viktig drivkraft for anvendelse av ny teknologi, for introduksjon av nye produkter og for forbedring av kvalitet og service. Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og etablering av nye selskapsstrukturer med større konsern eller kjeder startet i 1980-årene, og fikk et bredt gjennomslag i 1990-årene. Skattereformen i 1992, fornying av reguleringene i blant annet finansmarkedene, markedene for elektronisk kommunikasjon, betalingsformidling og dagligvarehandelen bidro til disse omstillingene. Varehandel og finansiell tjenesteyting utmerker seg med høy produktivitetsvekst på 1990-tallet.

Fra 2000 til 2005 var produktivitetsveksten høy i hele næringslivet, samtidig som sysselsettingen var relativt stabil. Bruttoproduktet per timeverk økte i gjennomsnitt med 3 pst. i Fastlands-Norge i denne perioden. Fra og med 2006 og i årene etterpå avtok veksten i produktiviteten for de fleste fastlandsnæringene, og særlig innenfor tjenesteyting. Dette må ses i lys av at det er konjunkturelle mønstre i produktivitetsutviklingen. Det tar tid for bedriftene å tilpasse arbeidsstokken til endrede etterspørselsforhold. Det kan dessuten være kostnader ved å si opp ansatte slik at bedriftene velger å holde på ansatte i påvente av bedre tider.

Også hos flere av våre handelspartnere har veksten i produktiviteten vært lav siden 2006. På tilsvarende måte som i Norge har virksomhetene holdt på arbeidskraft til tross for svak vekst i pro-

duksjonen. Mens europeiske land typisk holdt lenger på arbeidskraften da produksjonen avtok, nedbemannet amerikanske bedrifter. Dermed holdt produktivitetsveksten seg bedre oppe i USA, jf. figur 6.2. Bedriftene har dessuten vært varssomme med investeringer etter finanskrisen, som følge av stor usikkerhet om den økonomiske



Figur 6.2 Utvikling i arbeidsproduktivitet siden 1990. Indeks 1990=100.

Kilde: OECD og Statistisk sentralbyrå.

utviklingen, jf. boks 2.5. Kapitalen per timeverk har dermed ikke vokst mye. I flere land har det også vært vansker med finansiering av nye investeringer. I Norge kan også økt tilgang på arbeidskraft fra nye EU-land ha bidratt til svakere produktivitsvekst og lav vekst i kapital per timeverk. Arbeidsinnvandringen har gjort arbeidskraft rimeligere sammenliknet med kapital. Det har gitt rom for vekst i næringer med relativt lav produktivitet. En slik utvikling har vi også sett hos flere av våre handelspartnere.

I 2012 tok produktivitsveksten seg noe opp igjen, til et nivå 0,4 prosentenheter under gjennomsnittet for de siste 40 årene. Produktivitsnivået er høyt i Norge sammenliknet med mange andre land, jf. boks 6.1. Analyser gjort av Bjørnland og Thorsrud fra Handelshøyskolen BI tyder på at høy aktivitet i petroleumssektoren kan ha trukket opp produktivitsveksten i norsk økonomi.¹ Utfordringene ved å utvinne petroleum kan ha bidratt til kompetanse- og teknologiutvikling både på sokkelen og blant underleverandører. Utviklingen kan ha trukket opp produktivitsveksten også ellers i fastlandsøkonomien. Analysene tyder imidlertid på at disse eksterne effektene fra petroleumsnæringen har avtatt de siste årene.

6.2.2 Konkurransopolitikken

Konkurransopolitikken skal bidra til effektiv ressursutnyttelse ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurransopolitikken favner bredt og er rettet både mot konkurransebegrensende atferd hos aktører i næringslivet og mot konkurransebegrensende myndighetstiltak.

Virksom konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser, holder kostnader nede og fremmer innovasjon. Dette kommer forbrukerne til gode gjennom lavere priser og et variert produktutvalg med god kvalitet.

Selgere av varer og tjenester kan ha økonomiske motiver til å begrense konkurransen. I et marked med svak konkurranse vil det være lønnsomt å sette høyere priser og selge færre enheter av varer med dårligere kvalitet, enn i et marked med virksom konkurranse. Høyere priser på varer eller tjenester som følge av svak konkurranse innebærer et tap for samfunnet fordi det blir produsert mindre enn det forbrukerne ønsker og

er villige til å betale for. Høye priser innebærer også økt inntekt til de næringsdrivende på bekostning av forbrukerne. Konkurranseloven forbyr samarbeid som begrenser konkurransen og misbruk av dominerende stilling. Loven retter seg i første rekke mot konkurransebegrensende atferd hos private og offentlige selskaper som driver næringsvirksomhet. Når enkelte aktører likevel opptrer i strid med konkurranselovgivningen, må Konkurransetilsynet gripe inn med sanksjoner for å gjenopprette konkurransen og avskrekke tilsvarende atferd i framtiden. Konkurransopolitikk innebærer derfor at myndighetene gjennom tilsyn og kontroll så langt som mulig sikrer at markeds-kreftene virker til det beste for samfunnet.

Konkurransesekriminalitet

Konkurranseloven åpner for å ilegge gebyr for overtredelse av lovens forbudsbestemmelser på opptil 10 pst. av bedriftens årlige omsetning. Det kan gis lempning for foretak som bistår Konkurransetilsynet med oppklaring av egen eller andres overtredelse av forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10. Formålet med lempningsadgangen er å gi deltakere i ulovlig samarbeid insentiver til å bryte ut av samarbeidet og bidra til tilsynets arbeid med å avsløre ulovlige brudd på konkurranseloven.

I 2012 arbeidet Konkurransetilsynet med flere store etterforskningssaker. Tilsynet var på fire bevissikringer, herunder to hvor det assisterte EFTAs overvåkingsorgan og EU-Kommisjonen. En av tilsynets egne saker dreide seg i hovedsak om overtredelse av forbudet mot misbruk av dominerende stilling i konkurranseloven § 11.

Konkurransetilsynet varslet i 2011 to aktører innen bygg- og anleggssektoren om gebyrer for brudd på konkurranseloven § 10. Vedtak i saken ble fattet i mars 2013, med gebyrer på henholdsvis 220 og 140 mill. kroner. Den ene aktøren ble innvilget full lempning for å ha varslet om og bidratt til oppklaring av saken.

To saker om ulovlig konkurransebegrensende samarbeid var oppe for retten i 2012. Den ene saken gjaldt to mindre lokale aktører innen bygg og anlegg. Høyesterett ga i denne saken sin tilslutning til at bøtenivået må legges høyt for å kunne virke avskrekkende for bedriftene. Den andre rettssaken omhandler et mulig ulovlig samarbeid mellom to taxisentraler i Follo. Konkurransetilsynet fikk ikke medhold i tingretten og har anket dommen til lagmannsretten.

¹ Bjørnland, Hilde C. og Thorsrud, Leif Anders (2013) Boom or gloom? Examining the Dutch disease in a two-speed economy. Working Paper, Handelshøyskolen BI, Centre for Applied Macro and Petroleum Economics.

Fusjoner og oppkjøp

Konkurransen i ulike markeder påvirkes bl.a. av graden av konsentrasjon og antall aktører. Konkurransetilsynet skal derfor gripe inn mot fusjoner og oppkjøp (foretakssammenslutninger) som vil føre til, eller forsterker, en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Tilsynet vurderer derfor ikke bare om en foretakssammenslutning begrenser konkurransen i det relevante marked, men også om dette leder til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. En foretakssammenslutning som gir et selskap markedsrett, kan innebære høyere priser og lavere produksjon og dessuten redusere insentivene til effektivisering og innovasjon. Tilsynet kan forby en foretakssammenslutning eller godkjenne den på vilkår. For å bevare konkurransen i lokale markeder vil tilsynet ha et særlig oppsyn med store, nasjonale aktører som kjøper seg opp i lokale markeder.

I 2012 ble en stor del av Konkurransetilsynets ressurser brukt på å behandle fusjoner. Tilsynet fattet vedtak om inngrep mot fire foretakssammenslutninger i 2012. Tre av disse ble godkjent av tilsynet på vilkår.

Konkurransetilsynet har i løpet av 2012 også fattet fire vedtak om brudd på gjennomføringsforbudet i forbindelse med foretakssammenslutninger. Gjennomføringsforbudet innebærer at en meldepliktig foretakssammenslutning ikke kan gjennomføres før tilsynet har behandlet saken.

Gjennomslutning og konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak

Som ledd i å føre tilsyn med konkurranseforholdene i norsk økonomi kan Konkurransetilsynet iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomslutning og påpeke konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak.

Påpekning av konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak kan gjøres gjennom bl.a. høringsuttalelser og formelle påpekninger etter konkurranseloven § 9 e. I 2012 har Konkurransetilsynet gitt 12 høringsuttalelser og sendt én påpekning. Påpekningen gjaldt konkurransebegrensende virkninger av den lovfestede pensjonsordningen for sykepleiere (sykepleierpensjonsordningen). Tilsynet fikk ikke gjennomslag i Arbeidsdepartementet for sine synspunkter.

Særskilte markeder

Konkurransetilsynet har hatt flere markeder under særlig overvåking i 2012. Blant annet er overvåkningsordningen for Tines bruttomarginer i meierisektoren og plikten Statkraft AS har til å opplyse om erverv av andeler i kraftverk og foretak som eier kraftverk i Norge, videreført. Som ledd i arbeidet med å avdekke eventuelt misbruk av markedsrett overvåker Konkurransetilsynet engrosmarkedet for kraft i samarbeid med Norges vassdrags- og energidirektorat.

Dagligvaremarkedet har vært høyt prioritert av Konkurransetilsynet i flere år. Overvåkingen skjer ved at tilsynet innhenter avtaler mellom dagligvarekjedene og markedsledende leverandører. Avtalene gir tilsynet oversikt over ulike betingelser som benyttes i dagligvaresektoren, samt mulighet til å avdekke eventuelle ulovlige forhold. I tillegg følger tilsynet generell utvikling og enkelthendelser i dette markedet nøye.

Som ledd i oppfølging av Matkjedeutvalgets forslag (NOU 2011: 4 Mat, makt og avmakt) nedsatte regjeringen høsten 2012 Dagligvarelovutvalget. Utvalget la våren 2012 fram sin utredning, NOU 2013: 6 God handelsskikk i dagligvarekjeden. Utvalget fremmet forslag til ny lov om god handelsskikk ved omsetning av dagligvarer. Formålet med loven er bl.a. å legge til rette for effektive forhandlinger mellom dagligvarekjedene og leverandørene. Loven er utformet med sikte på å sette aktørene selv i stand til å oppnå effektive løsninger, heller enn å diktere hva løsningene skal gå ut på. Utredningen har vært på høring og vil bli fulgt opp av Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

På bakgrunn av Matkjedeutvalgets forslag har Forbrukerrådet, på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, utredet et forslag om en dagligvareportal for forbrukerne. Forbrukerrådets utredning er nå til vurdering i departementene.

Siden 2009 har det vært dialog mellom EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og Norge om lovligheten av forskriften fra 2007 som forbyr opptjening av bonuspoeng på innenlands flyreiser. I mars 2013 ble det klart at ESA mener at det norske forbudet er i strid med EØS-avtalen. Regjeringen er ikke enig i ESAs rettslige vurdering, og har i kontakt med ESA klagt Norge syn. Våren 2013 besluttet likevel regjeringen å oppheve forskriften. Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet har bedt Konkurransetilsynet vurdere om

det er behov for å pålegge aktørene en særskilt opplysningsplikt for å sikre tilstrekkelig informasjon grunnlag for en effektiv håndheving av konkurranselovens forbudsbestemmelse. Videre vil regjeringen utrede muligheten for å lovregulere at bonuspoeng som opptjenes i arbeidsforhold, tilfaller den som betaler for reisen, normalt arbeidsgiver. Formålet med en slik utredning vil være å undersøke om det kan redusere den administrative byrden med å håndheve skatteplikt av privat bruk av bonuspoeng opptjent på tjenestereiser, samt eventuelle negative konkurransemessige virkninger av å oppheve forskriften.

For omsetning av bøker er det i egen midlertidig forskrift gjort unntak fra konkurranselovens § 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. Forskriften gjelder ut 2014. Regjeringen la våren 2013 fram en proposisjon om lov om omsetning av bøker (bokloven) som ble sanksjonert 21. juni etter Stortingets vedtak om loven, men loven har foreløpig ikke trådt i kraft. Loven avløser unntaket gitt i forskrift og skal gjelde bøker i alle formater. Bokloven vil være obligatorisk for alle leverandører og forhandlere, og innebærer bl.a. at alle leverandører må sette bindende videresalgspriser (fastpris) på bøker ved salg til sluttbruker. Loven vil gjelde omsetning av skjønnlitteratur, sakprosa, faglitteratur og lærebøker for høyere utdanning. Loven setter videre et øvre tak på 50 pst. for rabatt i forhandlinger mellom leverandør og forhandler. Konkurranseloven § 10 vil imidlertid gjelde for konkurransebegrensede samarbeid som ikke er regulert i loven. Det er fremdeles et forbud mot prissamarbeid, samordnet opptreden og visse former for informasjonsutveksling mellom konkurrerende foretak i bokbransjen.

Regelverksutvikling

Stortinget vedtok i 2013 en rekke endringer i konkurranseloven. Saksbehandlingsreglene i loven ble gjennomgått, sanksjonsregimet for overtredelse av konkurransereglene ble vedtatt endret, og det ble innført en ny ordning med forenklet saksbehandling ved bindende tilsagn i atferds- og fusjonssaker. Den reviderte loven med tilhørende forskrifter trer i kraft 1. januar 2014. Da vil det være en sentral oppgave for Konkurransetilsynet å legge om praksis i tråd med de vedtatte endringene. Tilsynet vil også veilede foretakene om endringene i konkurranseloven.

EU-kommisjonen sendte i juni 2013 på høring et nytt regelverk om privat håndheving av konkurransereglene, samt forslag til endringer i reglene

om fusjonskontroll. Disse prosessene vil følges nøye.

Offentlige anskaffelser

Offentlig sektor disponerer en vesentlig del av ressursene i samfunnet, jf. avsnitt 6.4. Reglene om offentlige anskaffelser har som hovedmål å sikre kostnadseffektive anskaffelser og samtidig gi allmennheten tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

I tillegg til håndheving gjennom det ordinære domstolsapparatet, håndheves anskaffelsesregelverket gjennom rådgivende uttalelser fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) i tvister om mulige brudd på regelverket. Klagenemndas sekretariat ligger administrativt under Konkurransetilsynet. KOFA og tilsynet samarbeider om å skape et felles fagmiljø for å møte utfordringer knyttet til økonomisk kriminalitet. Herunder samarbeider de om å spre kunnskap om anskaffelsesregelverket og konkurranselovens regler om ulovlig anbudssamarbeid til offentlige oppdragsgivere.

Regjeringen har lagt fram en rekke tiltak for å bedre offentlige anskaffelser. Tiltakene retter seg både mot innkjøpere og tilbydere. Samlet skal tiltakene bidra til å styrke innkjøpskompetansen i offentlig sektor og stimulere til en økning i antall tilbydere som deltar i konkurransen om offentlig oppdrag. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) arbeider derfor for at offentlige oppdragsgivere skal gjennomføre kostnadseffektive, miljøvennlige og kvalitetsrettede anskaffelser i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser.

6.2.3 Nettverksnæringene

For nettverksnæring er en stor del av produksjonskostnadene knyttet til fast infrastruktur for transport eller distribusjon. Næringene er kjenneetegnet ved at ett selskap kan produsere mer effektivt innenfor et geografisk avgrenset område enn flere selskaper (naturlig monopol). En samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging og bruk av infrastrukturen krever offentlig styring. Regulering av monopolvirksomheten er også en forutsetning for å oppnå konkurranse i de delene av markedet hvor det kan ligge til rette for flere tilbydere. Det er viktig at nye tilbydere kan få tilgang til infrastrukturen på samme vilkår som de etablerte selskapene. Reguleringen må også legge til rette for at nye, verdiøkende tjenester slipper til, og at selskaper kan utnytte stordriftsfordeler gjennom integrering av tidligere separat infrastruktur.

Kraft- og vannforsyning, jernbane, lufttransport, elektroniske kommunikasjonstjenester og post er eksempler på nettverksnæringer.

I Norge har nettverksnæringene i stor grad vært offentlig eid. Utviklingen av teknologi og nye tjenester, økt etterspørsel og sammensmelting mellom tidligere atskilte markeder påvirker omfanget av monopoler. Det innebærer at mange av tjenestene som tidligere ble produsert av offentlige monopolbedrifter, etter hvert kan produseres mer effektivt i et marked med flere aktører. Muligheten for å innføre konkurranse og omfanget av det potensielle konkurranseområdet varierer.

Konkurrerende nettverk er mulig dersom kostnaden ved å etablere en parallell infrastruktur tilsvarer kostnaden ved å ekspandere det eksisterende nettet. Særlig er dette aktuelt ved introduksjon av ny teknologi. I den grad parallell infrastruktur fører til konkurranse om levering av nettjenester, reduseres behovet for en særskilt regulering av næringen.

Konkurranse i produksjon som benytter samme infrastruktur, er mulig dersom produksjonen kan separeres teknologisk og markedsmessig fra utbygging og drift av selve nettet. Både elektroniske kommunikasjonstjenester og elektrisk kraft kan produseres og konsumeres på forskjellige geografiske plasseringer. Dette gjør det mulig å etablere konkurranse i kraftmarkedet både mellom produsenter, selgere og meklere, og i markedene for elektronisk kommunikasjon mellom tjenesteleverandører. Derimot må for eksempel vannforsyning og avløpsbehandling baseres på lokal produksjon, noe som langt på vei utelukker konkurranse om kundene mellom vannverk eller renseanlegg.

Selv når det ikke er markedsgrunnlag for flere produsenter, er det iblant mulig med anbuds- eller tilbudskonkurranse om produksjonen. Et eksempel er anbudskonkurranse om å betjene ulønnsomme flyruter i kortbanenettet.

Avvikling av eneretter vil bidra til effektiv ressursbruk dersom det kan etableres virksom konkurranse i markedet. Selv om den teknologiske og markedsmessige utviklingen generelt trekker i retning av at nettverksnæringer i større grad disiplineres av potensiell konkurranse, vil det i de fleste nettverksnæringer gjenstå områder med karakter av naturlig monopol. Det er derfor viktig med regulering som hindrer at selskaper kan krysssubsidiere pris og kvalitet på nettjenester, samtidig som reguleringen må gi insentiver til effektiv ressursbruk innenfor de gjenværende monopolområdene. Reguleringen av monopolom-

rådet må bl.a. balansere brukerhensyn som pris og kvalitet på tjenestene, mot en rimelig inntjening for nettselskapet. Offentlig styring er også nødvendig for å sikre et basistilbud i områder der det ikke er markedsgrunnlag for lønnsom drift. Tabell 6.1 gir en oversikt over struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver i nettverksnæringene.

Kraftnettet

Nettverket for overføring av elektrisitet er et naturlig monopol som reguleres gjennom energiloven med forskrifter. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er delegert omfattende myndighet til å fastsette forskrifter, fatte enkeltvedtak og ha løpende kontroll med nettvirksomheten. Utbyggingsprosjekter må ha konsesjon etter energiloven.

Fra 2010 er det tilknytningsplikt for produksjon for å sikre gjennomføring av samfunnsmessig rasjonelle prosjekter. I vurderingen av samfunnsmessig rasjonalitet skal produksjon og nett ses i sammenheng. Samtidig ble tilknytningsplikt av forbruk på alle nettnivåer lovfestet. Det er etablert en unntaksadgang for tilknytning av nytt eller økt forbruk i ekstraordinære tilfeller.

Det er 151 selskaper som driver nettvirksomhet i Norge i dag. Statnett SF eier om lag 95 pst. av sentralnettet og har ansvaret for å bygge og drive hele sentralnettet samt utenlandsforbindelsene. De øvrige selskapene driver regional- og distribusjonsnett. Det er et stort innslag av offentlig eierskap i sektoren. Statnett SF er 100 pst. statlig eid, mens det er et betydelig innslag av kommunalt eierskap i de øvrige nettselskapene.

NVE fastsetter ved enkeltvedtak årlige inntektsrammer for hvert enkelt nettselskap slik at inntekten over tid skal dekke kostnadene ved drift og avskrivning av nettet, samt gi en rimelig avkastning på investert kapital, gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet. Inntektsrammen for det enkelte selskap er dels basert på nettselskapenes kostnader i tidligere år og dels på grunnlag av hvordan nettselskapet presterer sammenliknet med andre nettselskaper (kostnadsnorm).

Nettselskapenes tillatte inntekter påvirkes av leveringspåliteligheten i nettet gjennom kvalitetsjusterte inntektsrammer for ikke-levert energi (KILE). Nettselskapene er også pålagt å gi direkte kompensasjon til kunder ved avbrudd over 12 timer.

Mesteparten av dagens overføringsnett ble bygget fra 1950-tallet og fram til 1980-tallet. Etter

Tabell 6.1 Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver

Næring/tjeneste	Selskapsstruktur	Regulering	Offentlig pålagte oppgaver
Kraftnettet	Tre nettnivå: sentral-, regional- og distribusjonsnett. Sentralnettet drives av Statnett SF (som eier 87 pst.). For øvrig 150 selskaper med nettvirksomhet, hvorav de fleste også produserer/omsetter.	Områdekonsesjon for å bygge/drive kraftnett. Åpen tilgang og punkttariffer. Årlig fastsettelse av inntektsrammer for det enkelte nettselskap. Separat regnskap for nettvirksomhet.	Statnett SF har systemansvar. Nettselskapene får tilknytningsplikt for forbruk og produksjon på alle nettnivå. Nettselskapene har ansvaret for sikker strømforsyning til sine kunder. Rapporteringsplikt (økonomisk og teknisk) til NVE.
Vannforsyning og avløp	Kommunalt ansvar, delvis organisert i eget selskap (noen interkommunale). Flere private, mindre enheter.	Vann- og avløpsgebyrer skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader i henholdsvis vann- og avløpssektoren.	Forsynings- og behandlingsplikt.
Jernbane	NSB og Flytoget er største aktør i persontransport. NSB ¹ er dominerende aktør for godstransport.	Krav om tillatelse for å drive jernbanevirksomhet. Åpnet for konkurranse om godstransport. Statlig kjøp av persontransport.	Jernbaneverket har ansvar for trafikkstyringen, fordeling av kapasiteten på sporet og innkreving av kjøreveisavgift.
Lufthavner	Avinor er dominerende aktør med 46 av 52 lufthavner. Rygge og Torp er de største private aktørene.	Konsesjon for den enkelte lufthavn. Sikkerhets- og kontrollbestemmelser. Takstregulativ for Avinors lufthavner og Rygge.	Staten avgjør hvilke lufthavner Avinor skal drive.
Elektronisk kommunikasjon	Få, men økende antall tilbydere med landsdekkende nett. Telenor har sterk markedsstilling i enkelte delmarkeder. Andre tilbydere har sterk markedsstilling innenfor særlige områder. Det pågår en konsolidering i markedet, men fortsatt mange mindre tilbydere som videreselger tjenester.	Generelle bestemmelser for å sikre sluttbruker rettigheter og øvrige forhold i lov og forskrift. Mer spesifikke vilkår i frekvenskonsesjoner. Post- og teleilsynet pålegger særlige forpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling i deler av ekomarkedet.	Telenor har leveringsplikt for fasttelefoni og digital elektronisk kommunikasjon på ethvert sted med fast, helårlig bosetting eller næringsvirksomhet. Framtidige frekvenskonsesjoner for mobilkommunikasjon og kringkasting vil som hovedregel gjennomføres uten dekningskrav.
Post	Posten Norge er klart største aktør for uregistrerte sendinger.	Konsesjon for Posten Norge. Leveringspliktige tjenester, krav til framsendingstid mv. Enerett for brevpost inntil 50 gram og med pris inntil 2½ ganger grunntaksten. Produktregnskap og kostnadsbaserte priser.	Landsdekkende postnett. Utlevering av prioritert post alle ukedager.

¹ NSB AS eier 100 pst. av CargoNet AS.

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

mange år med effektivisering og moderate investeringer i det sentrale overføringsnettet er det nå behov for å øke kapasiteten og bygge om deler av nettet. Det er behov for bedre forsyningssikkerhet i noen områder, og mer fornybar kraftproduksjon krever økt kapasitet. Behovet for økt utbygging kommer i tillegg av forbruksvekst bl.a. i petroleumssektoren, industrien og områder med befolkningsøkning og ønsket om å utjevne regionale ubalanser og kraftpriser. Statnett har planer om å investere 5-7 mrd. kroner i sentralnettet de neste ti årene. Investeringene skal dekkes gjennom en økning i sentralnettтарiffen. Nettтарiffene bør utformes slik at vi oppnår samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, altså høyest mulig verdiskaping ved utbygging, bruk og finansiering av kraftnettet.

Regjeringen la i Meld. St. 14 (2011–2012) Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet fram politikken for utbygging og reinvesteringer i strømmettet. Et godt utbygget nett er viktig for verdiskaping, sikker tilgang på strøm i alle deler av landet og tilstrekkelig overføringskapasitet mellom regioner, slik at det ikke blir langvarige store forskjeller i strømpris mellom områder. Som oppfølging av stortingsmeldingen innførte regjeringen i 2013 endringer i konsesjons- og plansystemet for store nettinvesteringer. Politisk involvering skal skje på et tidligere tidspunkt, og vedtaksmyndighetene er hevet til Kongen i statsråd. Videre er det innført krav om ekstern kvalitetssikring av nettselskapenes behovsanalyse og konseptutvalgsutredning før prosjektet kan sendes til myndighetene for behandling.

Kraftutveksling med andre land bidrar til å styrke forsyningssikkerheten. På de eksisterende forbindelsene til Danmark, Finland, Nederland og Sverige foregår det kraftutveksling, det vil si både import og eksport. Forbindelsen til Russland har derimot liten kapasitet og brukes bare til import. Utenlandsforbindelsene demper prissvingningene gjennom året, men også mellom år. En ny forbindelse til Danmark er under utbygging, og Statnett har søkt Olje- og energidepartementet om konsesjon for å legge til rette for kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia. Det er et tett samarbeid med Sverige og øvrige nordiske land om nettplanlegging og også innenfor samarbeidsorganisasjonen for de europeiske systemoperatørene (ENTSO-E).

Jernbane

Staten kjøper persontransporttjenester med tog. Trafikkavtalen med NSB omfatter mesteparten av

persontogtilbudet på det norske jernbanenettet. Det er kun Flytoget, NSBs dagtogtilbud på Bergens- og Dovrebanen, sommertilbudet på Flåmsbanen, samt «reiselivstilbudet på Raumabanen», som drives på kommersielt grunnlag uten statlige driftstilskudd. Samferdselsdepartementet har etter en konkurranse inngått en trafikkavtale med NSB Gjøvikbanen AS om drift av togtilbudet på strekningen Oslo – Gjøvik. Som del av Samferdselsdepartementets avtale med NSB om å sette inn 66 nye togsett tas det sikte på å innføre ny grunnrutemodell på Østlandet fra desember 2014. Det forventes å gi et bedre togtilbud på Østlandet med større kapasitet, høyere frekvens og bedre overgang til annen kollektivtransport.

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i et omfattende arbeid for å legge til rette for økt samtrafikkvegne og bruk av utstyr og personell på tvers av landegrensene. På lang sikt kan dette utviklingsarbeidet føre til en betydelig effektivisering av jernbanesektoren i Europa, gjennom likere konkurransevilkår og økt effektivitet i leverandøriindustrien.

Jernbaneverket har ansvaret for infrastruktur, ruteplanlegging og trafikkstyring på jernbanenettet i Norge. Etaten forvalter det statlige jernbanenettet, med om lag 390 mil med jernbane i regulær trafikk. Med unntak av Gardermobanen, tunge godstog og enkelte tilleggstjenester, betaler ikke togselskapene for bruken av infrastrukturen. Samferdselsdepartementet har i Nasjonal transportplan 2014–2023 satt mål for kvaliteten i Jernbaneverkets tjenesteproduksjon og har klare forventninger om at Jernbaneverket skal effektivisere 10-15 pst. av forventede kostnader ved egen virksomhet, jf. omtale i Samferdselsdepartementets Prop. 1 S (2013–2014).

Lufthavner

Med lange avstander og spredt bosetting er flytransport en viktig del av transportsystemet i Norge. Lufthavnene har karakter av å være naturlige monopoler, og det kreves konsesjon fra myndighetene for å etablere sivile lufthavner. Det gir den enkelte lufthavn en sterk markedsstilling i sitt geografiske område. I tilfeller der samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan staten kjøpe bedriftsøkonomisk ulønnsomme flyrutetjenester og gi tilskudd til regionale lufthavner.

I Norge er det 52 lufthavner med sivil rutetraffic. Det statlige aksjeselskapet Avinor har ansvar for 46 lufthavner som står for det meste av passasjertrafikken i Norge. Av lufthavner utenfor Avinor har Moss lufthavn Rygge og Sandefjord luft-

havn Torp størst betydning. Disse to lufthavnene hadde i 2012 en markedsandel på 2,2 pst. av innenlandstrafikken og 14,1 pst. av utenlandstrafikken.

Bare et fåtall av lufthavnene i Avinor går med overskudd. Overskuddet fra disse lufthavnene er med på å finansiere underskuddet ved de resterende lufthavnene. Avinor har betydelige kommersielle inntekter fra bl.a. parkeringsvirksomhet og utleie av areal. På dette området har selskapet forretningsmessig frihet til selv å fastsette priser og vilkår. Inntekter fra disse virksomhetene bidrar til å finansiere Avinors øvrige virksomhet.

Elektronisk kommunikasjon

Det norske markedet for elektronisk kommunikasjon er gradvis blitt åpnet for konkurranse. Alle eneretter er avviklet. Det har kommet til en rekke nye aktører, nett og tjenester, men i flere delmarkeder har enkelte tilbydere fortsatt høye markedsandeler og en sterk markedsstilling.

Frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret utgjør en begrenset naturressurs og skal forvaltes i tråd med samfunnets interesser. Ved overskuddsetter spørsmål gjennomfører Post- og teletilsynet auksjoner av frekvenser. Frekvensressurser som ble tilgjengelig etter overgang til digitalt fjernsyn, frekvensbåndet 790–862 MHz, samt ledige frekvenser i 900 MHz-båndet og 1 800 MHz-båndet, planlegges tildelt ved auksjon i desember i år. Til denne auksjonen er det stilt dekningskrav for deler av frekvensbåndet 790–862 MHz. Framtidige auksjoner vil som hovedregel bli gjennomført uten vilkår om dekningsforpliktelser.

Lov om elektronisk kommunikasjon av 2003 (ekomloven) innfører EUs direktiver for elektronisk kommunikasjon fra 2002 i norsk rett. Det følger av ekomloven at Post- og teletilsynet skal vurdere om tilbydere har såkalt «sterk markedsstilling» og vurdere tiltak for tilbydere med sterk markedsstilling. En slik tilbyder kan for eksempel pålegges å gi tilgang til eksterne tilbydere på vilkår som ikke diskriminerer, eller å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder og aktiviteter. Hensikten med slike tiltak er å legge til rette for konkurranse i overgangsperioden inntil markedene kan reguleres av konkurranseloven. Sektorreguleringen er videreført i EUs reviderte direktiver for elektronisk kommunikasjon fra 2009 og ved endringer i ekomloven i 2013.

Både i fastnettet og mobilnettet er det fortsatt få tilbydere med landsdekkende nett. Telenor er

den klart største aktøren, og Post- og teletilsynet har utpekt selskapet som en tilbyder med sterk markedsstilling i flere markeder. Andre tilbydere i fast- og mobilmarkedet er også vurdert å ha sterk markedsstilling i grossistmarkedet for mottak av samtaler fra andre nett for levering til sluttbrukere i eget nett.

EU har de senere årene vedtatt flere forordninger som regulerer prisene for internasjonal gjesting (roaming) i mobilnettet, og reglene gjelder også for EØS-landene. Internasjonal gjesting i mobilnett innebærer at abonnenter i et land kan ringe og motta mobilsamtaler, sende og motta SMS og bruke datagjesting, på reise i et annet land. Dette skjer ved at besøkslandets mobilleverandører tilbyr bruk av mobiltjenester til abonnentens mobilleverandør i hjemlandet. Forordningene fastsetter maksimalpriser for bruk av mobil innenfor EU/EØS-området og forventes å gi sluttbrukere lavere mobilkostnader i utlandet.

Post

Det landsdekkende systemet for innsamling, sortering, transport og distribusjon av brevpost og pakker kan karakteriseres som nettverksvirksomhet. Stordriftsfordelene gjelder først og fremst lokal utlevering av post i tynt befolkede områder.

EUs tredje postdirektiv trådte i kraft 1. januar 2011 og innebærer at eneretten på postområdet ble opphevet i alle 27 medlemsland senest fra 1. januar 2013. Regjeringen har meddelt EU at Norge ikke vil innlemme direktivet i EØS-avtalen.

Posten Norge AS har leveringsplikt på landsdekkende posttjenester. Postens konsesjon fastsetter krav til tilgjengelighet og kvalitet for de leveringspliktige tjenestene. I konsesjonen stilles det krav om utlevering av prioritert post alle hverdager, inkludert lørdag, i hele ekspedisjonsnettet. Dette motsvares av en enerett som er avgrenset til adressert brevpost med vekt inntil 50 gram og pris inntil to og en halv ganger grunntakst. Utenfor enerettsområdet møter Posten konkurranse fra aviser, transport- og budselskaper, samt fra alternativ teknologi som elektronisk kommunikasjon. Postens økonomiske tap på de leveringspliktige tjenestene dekkes av overskudd fra enerettsområdet og ved statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme post- og banktjenester.

6.2.4 Innovasjon og næringsrelevant forskning

Forskning og utvikling (FoU) kan bidra til innovasjon og økonomisk vekst gjennom nye og forbe-

drede produkter og prosesser, og gjennom utvikling av organisasjoner som fungerer bedre og konkurrerer i nye markeder. Tilgang på forskere, forskingsinfrastruktur og forskningsinstitutter kan bidra til å styrke norsk næringslivs konkurransevne. Det er imidlertid ingen enkel eller direkte sammenheng mellom FoU-utgifter og økonomisk vekst. For at den forskningsbaserte kunnskapen skal styrke vekstevnen i økonomien må resultatene gi grunnlag for innovasjon som er samfunnsøkonomisk lønnsom.

Innovasjon

Statistisk sentralbyrås Innovasjonsundersøkelse for næringslivet kartlegger omfanget av innovasjoner i norsk næringsliv og andre faktorer av betydning for foretakenes innovasjonsprosesser. Da de endelige resultatene fra undersøkelsen ble presentert i 2012, framgikk det at andelen norske foretak som introduserte produkt- eller prosessinnovasjoner i perioden 2008 til 2010 gikk ned med 2 prosentpoeng i forhold til forrige undersøkelse.² Også de to foregående undersøkelsene har vist en synkende andel innovative foretak.

Undersøkelsen er en del av Eurostats Community Innovation Survey, som ble lansert våren 2013. For samleindikatoren som skal si noe om innovasjonsnivå, rangeres Norge på en 17. plass blant EU og EFTA-landene. Norge beskrives her som en «moderat» innovatør som totalt ligger noe under gjennomsnittet for EU-landene og de andre nordiske landene. Europakommisjonen lanserte i september 2013 en komplementerende innovasjonsindikator som i større grad inkluderer resultater av innovasjon istedenfor aktivitet. Ifølge indikatoren ligger Norge bak EU og Island.

I Norge er de bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon i hovedsak samlet i Innovasjon Norge. Tilbudet omfatter finansiering, kompetanse, rådgivning, nettverk og profilering. I 2014 foreslår regjeringen å bevilge om lag 1,5 mrd. kroner til Innovasjon Norge over Nærings- og handelsdepartementets budsjett (unntatt lånetransaksjoner). Utlånsrammene til Innovasjon Norges lavrisiko- og innovasjonslån foreslås videreført på samme nivå som i 2013, på henholdsvis 2,5 og 0,5 mrd. kroner.

Nærings- og handelsdepartementet rapporterer etter den nye målstrukturen for Innovasjon Norge og SIVA fra og med årsrapporteringen for

2013 i Prop. 1 S (2014–2015). Innovasjon Norge har opprettet en «Invest in Norway»-funksjon for å legge til rette for en mer systematisk og helhetlig håndtering av henvendelser fra utenlandske selskaper som vurderer lokalisering i Norge, i tillegg til igangsettelse av en vurdering av strukturene for utekontorene.

I Meld. St. 22 (2011–2012) Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA SF presenterte regjeringen planer om å opprette inntil seks nye landsdekkende såkornfond. Det ble bevilget kapital til statens deltakelse i to slike fond i Revidert nasjonalbudsjett 2012, og forvaltningen av disse fondene er nå utlyst. Det er også igangsatt en evaluering av Innovasjon Norges låne- og garantiordninger og en analyse av behovet for ordningene.

Regjeringen la våren 2013 fram Meld. St. 28 (2012–2013) Unike idear, store verdier – om immaterielle verdier og rettar for Stortinget. Regjeringen ser behov for at det blir etablert en bredere forståelse for og bevissthet rundt hva immaterielle verdier og rettigheter betyr i Norge, og vil legge til rette for at norsk næringsliv og offentlige aktører skal bli bedre til å utnytte verdiskapingspotensialet som ligger i en god håndtering av immaterielle verdier og rettigheter.

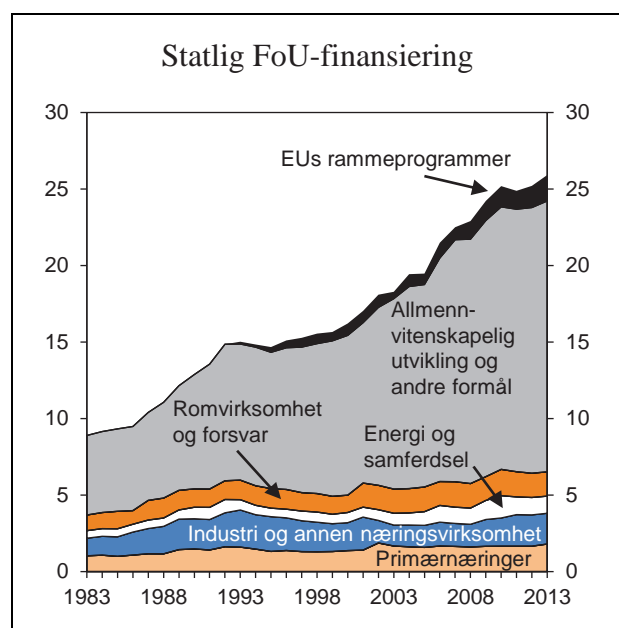
Regjeringens entreprenørskapspolitikk har som mål å bedre vilkårene for nyetablering og vekst. Nye virksomheter kan bidra til endring, vekst og økt produktivitet i økonomien. Kunnskapsdepartementet presenterte i 2009 Handlingsplan for entreprenørskap i utdanningen – fra grunnskole til høyere utdanning 2009–2014 i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Gjennom det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning stilles det her krav om at alle studenter i løpet av studiene skal oppnå læringsutbytte knyttet til innovasjons- og nyskappingsprosesser. Handlingsplanen følges opp med konkrete tiltak i 2014.

Kunnskapsdepartementet arbeider for økt samhandling mellom institusjonene og aktuelle samfunns partnere. Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) har blitt etablert for å legge til rette for mer relevante utdanninger for regionalt og nasjonalt arbeidsliv.

Offentlig finansiering av forskning

Resultater, metoder og funn fra forskning har effekter utover bedret lønnsomhet for den enkelte bedrift. Det er derfor i samfunnets interesse å stimulere til mer kunnskapsoppbygging og -utnyttelse i næringslivet. Offentlig finansiert FoU er på

² Foyn, Frank og Wilhelmssen, Lars (2012) Innovasjon i norsk næringsliv 2008–2010. Rapport 2012/46, Statistisk Sentralbyrå.



Figur 6.3 Statlig FoU-finansiering¹ fordelt etter hovedformål. Mrd. 2013-kroner

¹ Bevilgninger over statsbudsjettet og Skattefradrag for FoU-kostnader

Kilde: NIFU og Finansdepartementet

et høyt nivå i Norge og sto i 2011 for om lag 46 pst. av totale FoU-utgifter. Ser man på offentlig finansiert FoU per innbygger kommer Norge på andreplass blant OECD-landene.³ Offentlig finansiering av forskning og tiltak for å øke innovasjon skal kompensere for markedssvikt, dvs. bidra til å utløse samfunnsøkonomisk lønnsom virksomhet som ikke kan finansieres på vanlige markedsvilkår eller i privat sektor.

Figur 6.3 viser statens samlede finansiering av FoU gjennom bevilgninger og skattesystemet. Finansieringen er fordelt etter hovedformål og viser den direkte satsingen på næringsrelevant forskning. Næringslivet vil imidlertid også dra nytte av annen offentlig finansiert forskning, inkludert allmennvitenskapelig forskning, særlig gjennom tilgang på nyutdannede kandidater og forskere. Totalt utgjorde offentlige bevilgninger til FoU over statsbudsjettet anslagsvis 25,9 mrd. kroner i 2013. Dette gir en realvekst på 2,4 pst. fra året før. Skatteutgiften knyttet til skattefradrag for bedrifter med FoU-utgifter gjennom Skattefunn anslås til om lag 1 490 mill. kroner i 2013. I faste 2013-kroner har bevilgningene til FoU over statsbudsjettet økt fra 20,8 mrd. kroner i 2005 til 27,4 mrd. kroner i 2013, en realvekst på over 30 pst.

Regjeringens budsjettforslag innebærer om lag 28,9 mrd. kroner til forskning og utvikling i 2014, inkludert Skattefunn. Dette er en anslått økning på om lag 1,5 mrd. kroner fra saldert budsjett 2013, tilsvarende en 2 pst. realvekst. De forskningspolitiske prioriteringene for 2014 er nærmere omtalt i Prop. 1 S (2013–2014) for Kunnskapsdepartementet.

Ulike indikatorer tyder på at norsk akademisk forskning i økende grad hevder seg internasjonalt. De siste årene har det vært en betydelig vekst i antall publiseringer fra norske akademiske forskere i internasjonale fagtidsskrifter og antall ganger norske forskere blir sitert av andre forskere. Fra 2006 til 2011 hadde Norge en vekst i artikkelproduksjonen på 42 pst. Samarbeidet med utenlandske forskere har også slått ut i form av et økt antall artikler med norsk og utenlandsk samforfatterskap. Det er også en vekst i antallet utenlandske forskere som arbeider ved norske institusjoner.

Forskerutdanningen er viktig for å videreutvikle Norge som kunnskapssamfunn og for å ha et velfungerende forskningssystem med høy kvalitet. Fra 2000 til 2012 er antallet avlagte doktorgrader doblet. I 2012 ble det avlagt 1 461 doktorgrader i Norge.

Regjeringen har som mål å utløse regional verdiskaping bl.a. gjennom regional forskning og innovasjon. De regionale forskningsfondene er et sentralt virkemiddel for å nå målet. Fondene ble opprettet i 2009 og har i 2013 en avkastning på 219 mill. kroner.

Norges forskningsråd er rådgiver i forskningspolitikken, fungerer som en møteplass og bidrar til å finansiere forskning. Forskningsrådet har i 2013 et FoU-budsjett på om lag 7,4 mrd. kroner, om lag 28 pst. av de offentlige bevilgningene til forskning.

Næringsrelevant FoU får støtte gjennom åpne virkemidler som brukerstyrt innovasjonsarena (BIA) og Skattefunn, gjennom programmer med teknologiske eller tematiske mål, og gjennom bevilgninger til de næringsrettede forskningsinstituttene og andre senterdannelser. Den direkte støtten til næringslivets FoU, målt som summen av tilskudd, skatteutgifter og støtte gjennom næringsrettede forskningsinstitutter, utgjorde knapt 0,14 pst. av BNP i 2010. I oversikten i OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012 rangeres Norge på 18. plass, ned fra 12. plass i 2005.

En nylig gjennomført studie fra Statistisk sentralbyrå ser på avkastning av FoU som har fått støtte gjennom de brukerstyrte ordningene i

³ OECD (2012) Main Science and Technology Indicators.

Forskningsrådet, og FoU som ikke har fått det. Undersøkelsen ser også på om disse ordningene faktisk utløser forskning som ellers ikke ville blitt utført.⁴ Studien finner at privatøkonomisk avkastning av FoU er høy, men ikke usedvanlig høy. Hovedanslaget er at prosjektene i ordningen har en realavkastning i størrelsesorden 10 pst. Det er imidlertid ikke forskjell på den privatøkonomiske avkastningen fra egenfinansiert FoU og FoU som har mottatt støtte. Konklusjonen er at brukerstyrt støtte fungerer utløsende for FoU, og at netto realavkastning fra slik forskning er like god som fra andre investeringer i næringslivet. Møreforskning har gjennom flere år vurdert den samfunnsøkonomiske avkastningen av brukerstyrte innovasjonsprosjekter, i hovedsak innenfor BIA-programmet.⁵ Arbeidet viser at mange prosjekter har positive eksterne effekter og god effekt på kunnskapsutviklingen i bedriften. Den samfunnsøkonomiske avkastningen av prosjektene synes samlet sett å være god.

Statistisk sentralbyrås tall for forskning og utviklingsarbeid i næringslivet for 2011 viser en realoppgang for næringslivets FoU-investeringer på 4,4 pst. fra 2010 til 2011, etter en utflating i årene før.

Internasjonale programmer for forskning og innovasjon

Europa 2020 er EUs overordnede vekst- og sysselsettingsstrategi for dette tiåret. Målet for strategien er at EU skal bli en smart, bærekraftig og inkluderende økonomi innen 2020. For å gi norsk næringsliv bedre tilgang til europeiske markeder og investeringskapital, og større muligheter for samarbeid, deltar Norge i dag i EUs rammeprogram for konkurransevne og innovasjon (CIP), som løper til og med 2013. Regjeringen har varslet at Norge i perioden 2014–2020 tar sikte på å delta i programmet COSME, som viderefører mange av aktivitetene i CIP, og Horisont 2020, EUs nye program for forskning og innovasjon. Horisont 2020 skal overta etter både EUs 7. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter og deler av CIP. Bedriftsnettverket Enterprise Europe Network (EEN) vil videreføres under COSME. Europakommisjonen har foreslått

at EEN skal utformes for å mobilisere foretak til deltakelse også i Horisont 2020.

De europeiske forskningsprogrammene vil ha betydelige budsjetter for å generere kapital for vekst, forskning og innovasjon i europeisk næringsliv. Internasjonalt forskningssamarbeid bidrar til overføring av ny kunnskap til det norske næringslivet og samfunnet, og til raskere kunnskapsoppbygging og verdiskaping ved å fremme arbeidsdeling og redusere dobbeltarbeid. Egen avansert kunnskapsanvendelse er nødvendig for å kunne forstå og anvende den kunnskapen som utvikles internasjonalt. Ny kunnskap kan også hjelpe oss å løse globale og nasjonale utfordringer for miljø og klima, helse og velferd.

6.2.5 Næringer basert på naturressurser

Bruk av knappe, felleseide naturressurser må reguleres for å sikre forsvarlig forvaltning og å unngå overforbruk. Forekomsten av naturressurser som gir grunnlag for store, løpende inntekter, reiser flere utfordringer i regulering av næringene. For det første er det nødvendig å regulere produksjonsrettighetene til ressursene. For det andre er det nødvendig med regulering som ivaretar andre samfunns- og brukerinteresser og miljøhensyn. For det tredje er det viktig hvordan inntektene fordeles. Næringer basert på utnyttelse av naturressurser kan gi grunnlag for høyere avkastning enn andre næringer, en såkalt grunnrente. For petroleumsvirksomhet og vannkraftproduksjon er det fastsatt særskilte skatteregler for å trekke inn deler av grunnrenten til fellesskapet. Det er også omfattende offentlig eierskap i disse næringene. Tiltak for å sikre en bærekraftig forvaltning er nærmere omtalt i kapittel 7.

Tabell 6.2 gir en oversikt over bruttoprodukt, sysselsatte årsverk og bruttoinvestering i næringer basert på naturressurser. Utvinning av råolje og naturgass er den klart største næringen med et bruttoprodukt på 620,2 mrd. kroner i 2012.

Utvinning av råolje og naturgass

De totale oppdagede og uoppdagede utvinnbare petroleumssressursene på norsk kontinentalsokkel antas å ligge mellom 11,4 og 16,4 mrd. Sm³, med en forventningsverdi på om lag 13,6 mrd. Sm³ oljeekvivalenter. Av dette var det ved utgangen av 2012 produsert om lag 6 mrd. Sm³, tilsvarende om lag 44 pst. av de totale ressursene. Tallene omfatter alle områder på norsk kontinentalsokkel, med unntak av kontinentalsokkelen rundt Jan Mayen og Barentshavet øst.

⁴ Cappelen, Raknerud og Rybalka (2013) Returns to public R&D grants and subsidies. Discussion papers 740, Statistisk sentralbyrå.

⁵ Bergem, Bræin og Hervik (2013) Resultatmåling av brukerstyrt forskning 2011. Rapport nr. 1301, Møreforskning Molde AS.

Tabell 6.2 Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2012

	Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner	Sysselsatte årsverk, heltidsekvivalenter	Bruttoinvestering Mrd. kroner
Skogbruk.	5,0	6 000	0,6
Fiske, fangst og akvakultur.	14,8	13 200	3,2
Bergverksdrift	5,8	5 100	0,6
Utvinning av råolje og naturgass	620,2	29 200	171,5
Kraftforsyning.	52,7	12 200	19,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Staten har eiendomsrett til alle undersjøiske petroleumsforekomster på norsk kontinentalsokkel. Undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumsforekomster er derfor regulert og krever utvinningstillatelse. Utvinningstillatelser i nye områder blir tildelt i konsesjonsrunder der Olje- og energidepartementet definerer geografiske områder hvor man kan søke om utvinningstillatelser. Tildeling foretas basert på saklige, objektive og ikke-diskriminerende kriterier som er offentlig kjent.

I modne områder gjøres det årlig tildeling i forhåndsdefinerte områder (TFO). I TFO 2012 ble det tildelt 51 utvinningstillatelser til i alt 40 selskaper i modne deler av sokkelen. Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) beholdt andeler i 17 utvinningstillatelser. TFO 2013 ble utlyst i februar 2013, og det planlegges tildeling i løpet av første kvartal 2014. Den 22. konsesjonsrunde i nye områder ble utlyst i juni 2012, og tildeling ble gjennomført i juni 2013. Det ble tildelt 24 utvinningstillatelser, hvorav SDØE-andeler ble forbeholdt i åtte utvinningstillatelser.

I 2012 gjennomførte Olje- og energidepartementet en konsekvensutredning etter petroleumsloven med sikte på tildeling av utvinningstillatelser i Barentshavet sørøst. Departementet la våren 2013 fram en melding for Stortinget som anbefaler åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet. Stortinget behandlet meldingen og vedtok åpning i juni 2013.

Regjeringen har satt i gang en vurdering av åpning av norske havområder ved Jan Mayen for leting. Her er det fortsatt stor usikkerhet om potensialet for olje og gass. Olje- og energidepartementet har gitt Oljedirektoratet mer tid til å slutføre den pågående ressurskartleggingen. En oppdatert vurdering av potensialet for olje- og gass i området skal foreligge senest 1. mars 2014.

I juni 2011 la regjeringen fram Meld. St. 28 (2010–2011) En næring for framtida - om petroleumsvirksomheten. Hovedmålet i petroleumspolitikken er å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv. For å oppnå dette legger petroleumsmeldingen opp til å satse på økt utvinning fra eksisterende felt og utbygging av drivverdige funn. I tillegg skal det satses på fortsatt aktiv utforskning av åpnet areal i modne og umodne områder, og gjennomføring av åpningsprosessene for Jan Mayen og den del av tidligere omstridt område som ligger vest for delelinjen i Barentshavet.

Myndighetene behandler fortløpende planer for utbygging og drift fra selskapene på norsk sokkel. I løpet av det siste året har flere utbygginger blitt godkjent, herunder Bøyla, Svalin, Gina Krog, Ivar Aasen og Aasta Hansteen. Plan for utbygging og drift for Oseberg Delta 2 er til behandling. I tillegg er det behandlet plan for anlegg og drift (PAD) av Polarled-anleggene. PAD for eksportløsninger fra feltene Edvard Grieg og Ivar Aasen er til behandling i Olje- og energidepartementet.

Vannkraft

Vannkraft står for så å si all elektrisitetsproduksjon i Norge. Den årlige produksjonen fra det norske vannkraftsystemet varierer betydelig. Det skyldes i stor grad årlige svingninger i nedbørmengden, men også andre sentrale forhold i det nordiske kraftmarkedet. Normalårsproduksjonen var ved inngangen til 2013 beregnet til om lag 130 TWh.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er underlagt Olje- og energidepartementet som har ansvar for å forvalte landets vann- og energiresurser. NVE skal sikre en helhetlig og miljøvennlig forvaltning av vassdragene, fremme en

effektiv kraftomsetning og kostnadseffektive energisystemer og bidra til effektiv energibruk.

EUs fornybardirektiv (2009/28/EC) og samarbeidet med Sverige om et sertifikatmarked for fornybar elektrisitetsproduksjon vil være viktige premisser for den videre satsingen på fornybar elektrisitetsproduksjon og energieffektivisering i Norge. Fornybardirektivet er innlemmet i EØS-avtalen. Norge har påtatt seg en forpliktelse om å øke vår andel fornybar energi til 67,5 pst. i 2020. Foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå viser at andelen fornybar energi (produksjon av fornybar energi delt på totalforbruk) var om lag 65 pst. i Norge i 2011. Det norske målet på 67,5 pst. fornybar energi er høyere enn i alle EU landene, og elsertifikatene er det viktigste enkelttiltaket for å nå målet. Norge får godskrevet halvparten av totalmålet for det felles sertifikatmarkedet mellom Norge og Sverige uavhengig av hvor produksjonen vil komme, det vil si 13,2 TWh (26,4 TWh totalt).

Fiske og havbruk

Villfiskbestander er felles, fornybare ressurser der det er behov for regulering for å opprettholde bærekraftige bestander og sikre lønnsomhet i næringen. Havbruk er derimot industriell produksjon med klart definert eierskap til fisken. Dette innebærer ulik regulering av fiske og havbruk. Både fiske og havbruk eksporterer det meste av produksjonen i sterk internasjonal konkurranse.

Viktige særreguleringer for fiskerinæringen er deltakerloven, konsesjonsordninger, kvoteregulering, leveringsbetingelser og regulering av førstehåndsomsetningen gjennom råfiskloven. De fleste norske fiskerier er i dag begrenset gjennom kvotereguleringer, i hovedsak som faste, garanterte fartøyskvoter. Siden 1994 har en i hovedsak fastholdt fordelingen av kvotegrunnlag mellom de ulike fartøygruppene. For å tilpasse fiskeflåten til ressursgrunnlaget og legge til rette for effektivitetsforbedringer er det innført frivillige strukturkvoteordninger for fartøy med hjemmelslengde ned til 11 meter.

Strukturkvoter gir adgang til å ta ett fartøy ut av fiske og overføre kvotene til et annet fartøy. Det er satt et tak på hvor stor del av kvoten for et fiske-slag som kan samles på ett fartøy, og de overførte strukturkvotene har fra og med 2007 en tidsbegrensning på 20 år. Det er imidlertid ikke mulig å overføre kvoter mellom fartøy i ulike grupper. Deler av trålerflåten er pålagt leveringsbetingelser til bestemte steder og regioner i Nord-

Norge. Det er bearbeidingsplikt for 70 pst. av det mottatte torskeråstoffet.

Havbruksnæringen, i hovedsak oppdrett av laks og ørret, har vokst kraftig over en lengre periode. De siste årene har eksportverdien av oppdrettsfisk vært større enn eksporten av villfisk. Etablering av oppdrettsanlegg er konsesjonsregulert. Antall tillatelser er imidlertid bare begrenset for kommersiell matfiskoppdrett av laks og ørret og for havbeite. Det betales et vederlag til staten ved tildeling av tillatelser for kommersiell matfiskoppdrett av laks og ørret.

Mineralnæringen

Norge har betydelige mineralressurser og en variert geologi. Potensialet for lønnsom utvinning av mineralressursene avhenger av utviklingen i verdensmarkedspriser og kostnadene ved utvinning av ressursene. Mineralnæringen utvinner mineraler fra fast fjell og løsmasser og leverer produkter innenfor byggeråstoffer, industrimineraler, metaller, energimineraler og naturstein. Bedriftene i næringen er geografisk spredt rundt i landet. Viktige rammebetingelser på regelverksområdet er mineralloven, plan- og bygningsloven, samt forurensningslovgivningen, naturmangfoldloven, kulturminneloven mv. De kommunale arealprosessene og lokale prioriteringer av arealbruk er også av stor betydning for næringen.

Regjeringens mål er en verdiskapende og lønnsom mineralnæring med god vekstkraft. Regjeringen la våren 2013 fram en strategi for mineralnæringen som legger retningen for regjeringens innsats overfor mineralnæringen i årene framover. Strategien er starten på et langsiktig arbeid for å skape verdier, næringsutvikling og nye distriktsarbeidsplasser i mineralnæringen.

6.2.6 Næringslovgivning og forenkling

For å redusere ressursbruken i næringslivet ved etterlevelse av offentlige reguleringer kan det være hensiktsmessig å forenkle næringslovgivning mv. Forenklingstiltak må inngå i en samlet vurdering av nytte og kostnader ved det aktuelle regelverket. Et lett forståelig regelverk bidrar ikke bare til å redusere kostnadene ved etterlevelse, men også til større forutsigbarhet for næringslivet og forbrukerne, og en mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak.

Regjeringen har som mål at bedriftenes kostnader med å følge opp myndighetspålagte rapporteringskrav og reguleringer skal reduseres med 10 mrd. kroner innen utgangen av 2015. Så langt

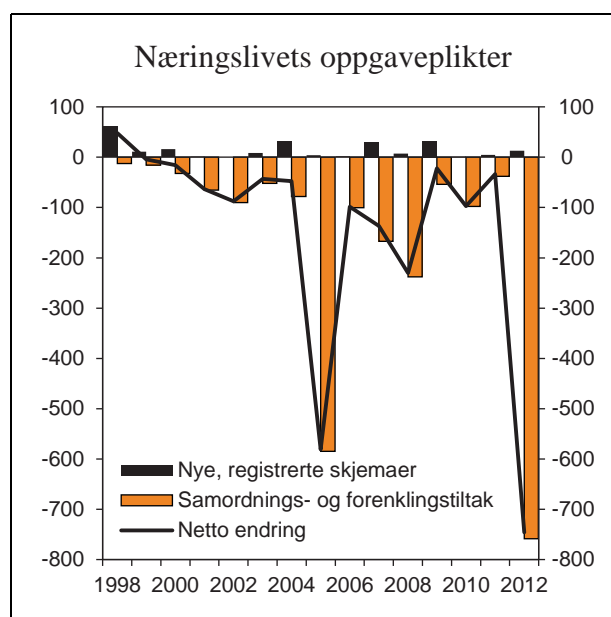
er over 60 tiltak som bidrar til forenkling i næringslivet gjennomført eller under gjennomføring. Tiltakene gir også mulighet for besparelser i forvaltningen, bl.a. gjennom digitalisering av manuelle tjenester.

Nye elektroniske tjenester kan raskt gi stor forenklingseffekt for næringslivet. Altinn (www.altinn.no) er en portal på Internett for internettbaserte tjenester fra offentlig sektor. Infrastrukturen kan benyttes til tjenester både til næringsliv og innbyggere. Næringslivet bruker i økende grad Altinn for innrapportering til det offentlige, herunder merverdiavgift, selvangivelse, statistikk og årsregnskap. Om lag 95 pst. av selvangivelsene for næringsdrivende og selskap, og 98 pst. av aksjonærregisteroppgavene ble levert via Altinn i 2012. Offentlige virksomheter kan også bruke Altinn til å sende korrespondanse og meldinger til brukerne. I løpet av 2013 er det lansert flere nye tjenester i Altinn, bl.a. konkursbehandling og elektronisk innrapportering av søknader til Sjøfartsdirektoratet.

På sikt bør elektroniske tjenester fullt ut erstatte papir i kommunikasjonen mellom næringslivet og offentlig sektor. En utvikling der stadig flere etater benytter Altinn til et økende antall tjenester, forutsetter svært gode løsninger for sikkerhet og elektronisk identifikasjon. Altinn II-prosjektet har vært et omfattende arbeid med en fornyet og forbedret IKT-plattform og videreutvikling av Altinn-tjenestene. Prosjektet ble ferdigstilt i 2013.

Skatteetaten skal utvikle en ny, forenklet selvangivelse for næringsdrivende med enkle skattemessige forhold. Det er anslått at om lag 200 000, eller en tredel av alle næringsdrivende, kan benytte forenklet selvangivelse. Det er ventet at forenklet selvangivelse vil gi lavere administrative kostnader både for de næringsdrivende og Skatteetaten. Den forenklete selvangivelsen er et første skritt i arbeidet med en fullstendig fornyelse av selvangivelsen for alle grupper næringsdrivende, jf. Prop. 1 S (2013–2014) for Finansdepartementet.

I Prop. 112 L (2011–2012) Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivinga la regjeringen fram forslag til en ny felles ordning for arbeidsgivers innrapportering av opplysninger om ansettelser, lønn og skattetrekk til Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Statistisk sentralbyrå. Forslaget er i flere sammenhenger omtalt som EDAG (Elektronisk dialog med arbeidsgiver) eller a-ordningen. Forslaget vil forenkle arbeidsgivers innrapportering slik at arbeidsgiver ikke lenger trenger å rapportere de samme opplysningene til flere etater. Forslaget vil også bidra til økt effektivitet,



Figur 6.4 Belastning for næringslivet av statlige oppgaveplikter. Endring i antall årsverk

Kilde: Oppgaveregisteret.

bedre oppgaveløsning i etatene og bedre tjenester fra det offentlige. Det er foreslått at ordningen skal reguleres i en særskilt lov (a-opplysningsloven) som skal tre i kraft tidligst 1. januar 2015.

EFFEKT-programmet i utlendingsforvaltningen har hatt som mål å utvide elektronisk kommunikasjon med brukerne. Programmet er nå avsluttet og løsningene i aktiv bruk i Utlendingsdirektoratet (UDI). Andelen søknader om visum, opphold mv. registrert elektronisk på nett økte fra 36 pst. i 2010 til over 80 pst. i første halvår i 2013. EFFEKT-programmet har også gitt løsninger for elektronisk arkiv, dokumentproduksjon og støtte til effektiv saksbehandling, og har redusert saksbehandlingstiden.

Brønnøysundregistrene og Oppgaveregisteret jobber kontinuerlig med å identifisere og redusere antallet oppgaveplikter til offentlig myndigheter. Det siste året har Oppgaveregisteret gått grundig gjennom registerets kvalitet, noe som har avdekket enkelte mangler i statistikken. Tallene for 2012 avviker derfor noe fra tidligere år, men anses å gi et riktigere bilde av næringslivets oppgavebyrder. Figur 6.4 viser belastningen av nye registrerte skjemaer som er innført fra 1998 til utgangen av 2012, og iverksatte samordnings- og forenklingstiltak.

I 2005 var det en reduksjon i skjemabelastningen som i hovedsak skyldtes at Skatteetaten tok i bruk Altinn. I 2012 var det også en nedgang, som i

hovedsak (80 pst.) skyldes overgang til elektronisk rapportering. Den resterende reduksjonen skyldes at skjema ikke lenger benyttes (opphørt eller slått sammen med andre skjema), at skjemaene antas å ta kortere tid å fylle ut og at færre næringsdrivende er pålagt skjemaer.

I 2012 er det anslått at næringslivet brukte om lag 4 605 årsverk på lovpålagt innsending av informasjon til det offentlige, en nedgang på 2 395 årsverk siden 1998.

I Prop. 1 LS (2013–2014) er det foreslått at minstekravet til oppbevaringstid for primærdokumentasjon etter bokføringsloven reduseres fra 10 til 5 år. Undersøkelser utført av Rambøll og Perduco kan tyde på at reduksjonen i minstekravet til oppbevaringstid vil innebære moderate besparelser for næringslivet. Regjeringen har imidlertid lagt vekt på at næringslivet selv har gitt uttrykk for at kravet om minst 10 års oppbevaringstid oppleves som en betydelig administrativ byrde. Samtidig kan en reduksjon av minstekravet ha negative konsekvenser for skattekontroll og muligheten til å bekjempe økonomisk kriminalitet. Det er derfor foreslått at Finansdepartementet gis hjemmel til å pålegge lenger oppbevaringstid når dette finnes nødvendig. Departementet vil også vurdere om skatteetaten og politiet har tilstrekkelig hjemler til å pålegge oppbevaring i forbindelse med påbegynt bokettersyn eller dersom det er åpnet etterforskning i straffesak.

Det er vedtatt betydelige endringer av aksjeloven. Siktemålet har vært å forenkle det selskapsrettslige regelverket, og det er lagt særlig vekt på at reglene skal være godt tilpasset de små og mellomstore selskaperens behov. Endringene trådte i kraft 1. juli 2013. De nye reglene innebærer at det er enklere å stifte aksjeselskaper. Videre er kapitalreglene, reglene om ledelsesorganene og saksbehandlingsreglene gjort mer fleksible.

Fra og med regnskapsåret 2011 kan små aksjeselskap velge bort revisjon. Ordningen skal nå evalueres, herunder skal positive og negative konsekvenser kartlegges for selskapene, andre økonomiske aktører, skattemyndighetene og samfunnet. Etter en åpen anbudskonkurranse ble Handelshøyskolen BI tildelt oppdraget i april 2013. Prosjektet skal slutføres innen utgangen av desember 2014. Resultatene av evalueringen vil være viktige innspill for å vurdere endringer i revisjonsregelverket eller andre tiltak som kan bøte på ev. negative konsekvenser av unntaket.

6.3 Utvikling i næringsstøtten

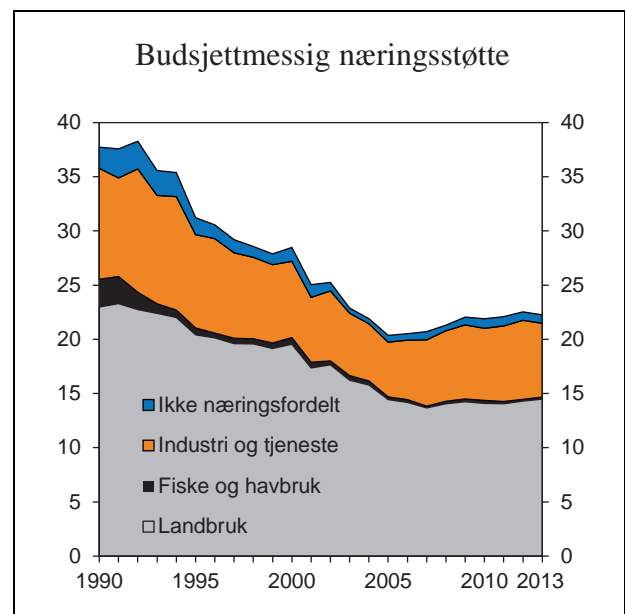
6.3.1 Næringsstøtte

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til skjerming fra utenlandsk konkurranse.

Ulike støtteordninger overfor næringslivet kan ha forskjellige mål. All næringsstøtte vil imidlertid påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer, og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. I tillegg er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten. Det er derfor viktig at målene for de enkelte tiltakene er tydelige, og at tiltakene jevnlig evalueres for å sikre at målene oppnås på en kostnadseffektiv måte. For å bidra til økt verdiskaping og et næringsliv med evne til omstilling og innovasjon må næringsstøtten innrettes mot å utløse tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, for eksempel ved å motvirke markedssvikt. EØS-avtalen og WTO-avtalen setter også rammer for næringsstøtten.

Budsjettmessig næringsstøtte

Finansdepartementet gjennomfører årlig beregninger av budsjettmessig næringsstøtte, jf. figur 6.5. Beregningene omfatter støtteordninger som



Figur 6.5 Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2012-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, det vil si tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Med unntak av låne- og garantiordninger er rene administrasjonskostnader for å drive støtteordningene ikke medregnet. Overføringer til kringkasting, jernbane, flyrutene i kortbanenettet, post og buss er heller ikke tatt med. Nettokostnadene knyttet til fordelaktige skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) framkommer ikke som budsjettmessig næringsstøtte, men er beregnet og presentert særskilt i tabell 6.4. Skatteutgifter er også presentert i Prop. 1 LS (2013–2014) Skatter og avgifter 2014, vedlegg 1.

Den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside var 22,5 mrd. kroner i 2012. Regnet i faste priser økte støtten i 2012 med om lag 450 mill. kroner sammenliknet med 2011. Over de siste syv årene har det vært en viss vekst i realverdien av støtten etter at den budsjettmessige støtten viste nedgang i flere år. Siden 2005 er den statlig budsjettmessige næringsstøtten økt med om lag 2,2 mrd. kroner i realverdi. I 2012 økte utbetalingene særlig til miljø og energi, mens regional næringsstøtte har falt noe. Næringsstøtten målt som andel av BNP var 0,78 pst. i 2012, ned fra 0,79 pst. i 2011. Figur 6.5 illustrerer den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordelt etter mottakernæring. Også horisontale støtteordninger, det vil si støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring.

Landbruksstøtten utgjorde i overkant av 63 pst. av næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2012. Det meste av den budsjettmessige støtten til landbruket gis gjennom jordbruksavtalen. En mindre del av landbruksstøtten går til den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, reiseliv og foredling av tre. Realverdien av budsjettstøtten til jordbruket, eksklusive skatteutgifter, har endret seg lite siden 2005. I samme periode er antall årsverk ifølge Budsjettnemnda for jordbruket redusert med om lag 25 pst.

I tabell 6.3 er den totale næringsstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil nødvendigvis inneholde elementer av skjønn. En del støtteordninger kan bl.a. oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten søkt plassert etter det primære formålet for den aktuelle ordningen. Det framgår at støtte forbeholdt bestemte næringer (næringsspesifikk støtte) fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

Ved siden av landbruk mottar *sjøfart* betydelig driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. I 1993 ble

det innført en midlertidig refusjonsordning for sysselsetting av sjøfolk i konkurranseutsatt innenriksfart. Ordningen ble senere videreført og utvidet, og omfatter nå skip i både Norsk Ordinært Skipsregister (NOR) og Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS). I refusjonsordningen får rederiene refundert en gitt prosent av sine brutto lønnsutgifter for visse fartøygrupper. I 2002 ble det i tillegg innført en ordning med nettolønn for NOR-registrerte ferger i utenriksfart. Rederiene får refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til refusjonsberettiget maritimt mannskap.

Nettolønnsordningen er gradvis utvidet til å omfatte alle konkurranseutsatte fartøy i NOR og sikkerhetsbemanningen på Hurtigruten. Samtidig er nettolønnsordningen for utenriksfergene blitt avgrenset til bare å gjelde bemanningen i henhold til alarminstruksen. I 2008 ble det innført et maksimumsbeløp på 198 000 kroner per sjømann i nettolønnsordningen. Samlet sysselsettingsstøtte til skipsfart økte med om lag 100 mill. kroner fra 2011 til 2012 og var om lag 1,6 mrd. kroner i 2012.

Den løpende støtten til *skipsbygging* er bygget ned. En garantiordning for byggelån for skip ble etablert i 2005 og utvidet til å omfatte bygging av mindre skip og offshore-installasjoner da en tiltakspakke for verft og utstyrsleverandører ble vedtatt i juni 2010. Samtidig ble utlånsrammen for Innovasjon Norges landsdekkende innovasjonslånordning økt med 200 mill. kroner øremerket til maritime næringer.

Skipsbyggingssektoren har også fordel av at kjøpere av skip fra norske verft kan benytte en støtteordning for eksport av norske kapitalvarer. Den såkalte 108-ordningen ble opprettet i 1978 og tilbyr fastrentelån på gunstige vilkår (såkalte CIRRLån) i overensstemmelse med en avtale tilknyttet OECD. Fra oppstarten ble ordningen forvaltet av Eksportfinans ASA, og underskuddet på ordningens avregningskonto ble dekket ved statlige overføringer til selskapet. I 2011 besluttet Stortinget å etablere en ny statlig enhet som skulle overta støtteordningen. En overgangsordning gjaldt fram til enheten ble opprettet. Eksportfinans ASA fortsetter å forvalte porteføljen av utstedte lån under den tidligere ordningen. Dette innebærer at staten fortsatt overfører midler til selskapet. Underskuddet på avregningskontoen har økt fra under 40 mill. kroner i 2006 til i underkant av 340 mill. kroner i 2012. Av total utlånsaldo ved utgangen av 2012 utgjorde lån til finansiering av skipskontrakter 56 pst. og lån til olje- og gasssektoren 37 pst.

Tabell 6.3 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2012-kroner¹

Formål	2002	2007	2011	2012	Anslag 2013
<i>Horisontal støtte</i> ²	4 050	3 837	4 912	5 019	4 570
Herav:					
FoU ³	913	1 109	1 124	1 181	1 101
Regional ⁴	1 842	1 763	1 583	1 378	1 426
SMB ⁵	394	365	460	477	516
Miljø og energi	455	423	1 567	1 778	1 321
<i>Næringsrettet støtte</i> ⁶	21 317	16 873	17 179	17 517	17 688
Herav:					
Landbruk	17 742	13 622	14 012	14 260	14 447
Fiske og havbruk	181	86	162	113	117
Skipsbygging ⁷	1 637	145	182	208	157
Sjøfart	446	1 869	1 527	1 603	1 652
Sum	25 367	20 709	22 091	22 536	22 258

¹ Deflatert med årlig prisendring for bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge.

² Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikaria-ter).

³ Omfatter bare støtte til prosjekter der næringsaktører er en direkte kontraktpartner, det vil si direkte bedriftsrettet forskningsstøtte. Statens investeringer i teknologisenteret på Mongstad eller planleggingsutgifter knyttet til et fullskalaanlegg er ikke medregnet i næringsstøtteberegningene.

⁴ Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling. Deler av støtten er ført når den overføres til støtteforvalter i henhold til statsregnskapet.

⁵ Omfatter bl.a. utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende utviklingstilskudd, veiledning, etablererstipend, program for eksport for små og mellomstore bedrifter og såkornfondene.

⁶ Omfatter også bl.a. utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten.

⁷ Omfatter også andel av statens underskudd på avregningskonto knyttet til støtteordning for kapitalvareeksport (108-ordningen).
Kilde: Finansdepartementet.

Eksportkreditt Norge AS ble opprettet sommeren 2012 for å overta forvaltningen av statens eksportkredittordning. Låntakere som kvalifiserer for lån under ordningen, kan velge mellom CIRRLån og lån på markedsvilkår. Ved utgangen av 2012 utgjorde CIRRLån 42 pst. av utlånssaldoen på 28,6 mrd. kroner. Finansiering av skips- og skipsutstyrskontrakter utgjorde i underkant 52 pst. av utlånssaldoen, mens lån til olje- og gasssektoren utgjorde knapt 48 pst.

Hovedavtalen for *fiskeriene* ble avviklet fra 1. januar 2005. Enkelte støtteordninger for fiskeriene videreføres likevel innenfor egne bevilgninger.

Regionalstøtten over budsjettets utgiftsside økte i 2009 og 2010, men falt noe tilbake i 2011 og 2012. Fallet i 2012 skyldes at andelen direkte bedriftsstøtte og tilretteleggende næringsstøtte under bevilgningene til regional utvikling og nyskaping har falt.

Utbetaling av budsjettmessig støtte til *forskning og utvikling* i regi av næringslivet har økt

noe i 2012. Støtten til forskning og utvikling er nå om lag 94 pst. høyere enn i 2004. Støtten omfatter bl.a. Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til forsknings- og utviklingskontrakter. De samlede disponible budsjettmidler for disse ordningene var vesentlig høyere enn de faktiske støtteutbetalingene.

I næringsstøtteberegningene er flere av støtteordningene til innovasjon, kompetanse og nettverk kategorisert som støtte til *små og mellomstore bedrifter* (SMB). Regjeringens tiltakspakke i 2009 for å dempe virkningene av finansuroen omfattet bl.a. økt støtte til innovasjon og kompetansetiltak i næringslivet og medførte økte støtteutbetalinger til SMB i 2009 og 2010. Støtteutbetalingene har falt noe tilbake i 2011 og 2012.

Veksten i støtte til *miljø- og energitiltak* har vært betydelig siden 2006. Hovedtyngden av denne typen statlig næringsstøtte er støtte til energiomlegging og utvikling av energi- og klimatek-

nologi gjennom Energifondet. Samlede inntekter under Energifondet har økt fra om lag 760 mill. kroner i 2006 til anslagsvis om lag 1 800 mill. kroner i 2012. Veksten i utbetalte midler de siste årene er knyttet til prosjekter innenfor fjernvarme, lokale energisentraler, utvikling av energi- og klimateknologi og energieffektivisering i industri og bygg.

Fra 1. januar 2012 er det etablert et felles elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge. Et felles sertifikatmarked innebærer omfattende støtte til produksjon av elektrisitet basert på fornybare energikilder. Støtten finansieres ikke over statsbudsjettet, men overføres til produsentene fra forbrukere av elektrisitet. Støtten inngår derfor ikke i beregningene av statlig næringsstøtte. Prisen på elsertifikater dannes på bakgrunn av tilbud og etterspørsel etter sertifikater i markedet. Svensk Kraftmäklings notering av spotpriser gir en gjennomsnittlig pris på om lag 14 øre per kWh i 2012. Dersom denne prisen legges til grunn, kan samlet støtte fra norske forbrukere til produsenter av fornybar elektrisitet i Norge og Sverige i 2012 anslås til om lag 340 mill. kroner. For 2013 anslås samlet støtte til i størrelsesorden 700 mill. kroner. Årsaken til økningen i samlet støtte skyldes at støtten trappes gradvis opp fram mot 2020 og at spotprisene på elsertifikater har vært noe høyere hittil i 2013 enn i 2012.

Kraftleverandører og forbrukere med egen kraftanskaffelse har en lovpålagt plikt til å kjøpe sertifikater for en bestemt andel av sitt forbruk. Kraftkrevende industri er imidlertid ikke pålagt sertifikatplikt, og slipper dermed å betale for fornybarutbyggingen. Dette er en form for indirekte næringsstøtte som heller ikke framkommer av støtteberegningene. Fritaket for elsertifikatplikten utgjorde en støtte på i størrelsesorden 100 mill. kroner i 2012.

Gjennom støtteordningen for miljøteknologi som ble opprettet i 2010 og forvaltes av Innovasjon Norge, ble det utbetalt i overkant av 140 mill. kroner i 2012. For 2011 ble det utbetalt i overkant av 80 mill. kroner, mens det var ubetydelige utbetalinger i 2010. Det er opprettet et eget program for miljøteknologi med en ramme på 500 mill. kroner for årene 2011–2013 hvor det meste av bevilgningene er fordelt til miljøteknologiordningen under Innovasjon Norge. Det er derfor forventet

at utbetalingene fra denne ordningen vil øke betydelig.

Skatteutgifter- og sanksjoner og annen statlig næringsstøtte

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er vist i tabell 6.4. I tabellen er beregnede skatteutgifter i 2012 og 2013 fordelt etter formål. Det er bare tatt med den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører. Både den næringsspesifikke støtten, den regionale støtten og den bedriftsrettede forskningsstøtten øker vesentlig når en medregner støtte i form av skatte- og avgiftslempninger.

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2013 foreslo regjeringen å stramme inn investeringsfradragene i petroleumsskatten, jf. Prop. 150 LS (2012–2013), fra 7,5 pst. til 5,5 pst. per år. Reduksjonen av friinntektssatsen økte selskapenes etter-skatt andel av investeringene fra om lag 9 til vel 12 pst. Når man legger til grunn at investeringsfradragene er sikre for selskapene, er den samlede fradragverdien høyere enn den ville ha vært i et helt nøytralt skattesystem. I en nøytral petroleumsskatt ville selskapene selv ha dekket om lag 25 pst. av investeringskostnaden. Skatteutgiften av for høye investeringsfradrag anslås til om lag 19,7 mrd. kroner i 2012 og 19,9 mrd. kroner i 2013.

Skipsfart har gjennom mange år mottatt næringsspesifikk støtte i form av særskilte skatteregler. Med virkning fra og med inntektsåret 2007 ble det innført en rederiskatteordning etter europeisk modell med endelig skattefritak for skipsfartsinntekter. Selskapene innenfor ordningen betaler kun tonnasjeavgift på skipsfartsvirk-somheten, noe som utgjorde om lag 39 mill. kroner for næringen samlet i 2012. Konjunktursvingningene i skipsfartsnæringen gjør at størrelsen på de beregnede skatteutgiftene, det vil si størrelsen på differansen mellom det selskapene faktisk betaler i skatt og det de skulle ha betalt etter ordinær selskapsbeskatning, vil variere. Regnskapstall for årene 2010 og 2011 viser svake resultater for skipsfarten. Basert på foreløpige regnskapstall anslås imidlertid skatteutgiften i 2012 å stige til om lag 1 370 mill. kroner. I 2013 er det på usikkert grunnlag anslått at skatteutgiften vil utgjøre om lag 1 480 mill. kroner.

Tabell 6.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

Formål	2012	2013
<i>Horisontal (generell)</i>	-1 000	-1 260
– Dokumentavgift – innbetalinger fra næringsvirksomhet	-650	-675
– Høy avskrivningssats for maskiner mv.	860	875
– CO ₂ -avgift på mineralolje og gass og avgift på HFK/PFK høyere enn kvotepris ²	-1 210	-1 460
<i>Regional</i>	7 160	7 565
– Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ³	7 100	7 500
– Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for Nord-Troms og Finnmark ⁴	60	65
<i>FoU</i>	1 455	1 490
– Skattefradrag for FoU-kostnader	1 455	1 490
<i>Skipsfart</i>	3 860	3 802
– Særskilte skatteregler for rederier	1 370	1 480
– Høy avskrivningssats for skip mv.	165	165
– Særfradrag for sjømenn	380	385
– Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	185	190
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ⁵	750	800
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	680	680
– Fritak for CO ₂ -avgift på naturgass og LPG ^{6,7}	3	2
– Fritak for grunnavgift på mineralolje.	327	100
<i>Fiske</i>	705	630
– Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv.	65	65
– Særfradrag for fiskere.	265	270
– Fritak for CO ₂ -avgift for fiske i nære farvann ⁷	35	-
– Redusert sats i CO ₂ -avgiften for fiske og fangst i nære farvann ⁸	-	-35
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	100	100
– Fritak for grunnavgift på mineralolje mv.	240	230
<i>Landbruk</i>	1 229	1 250
– Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk	940	965
– Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket	85	85
– Skogfondsordningen	100	100
– Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer	20	20
– Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten	35	35
– Særfradrag for reindrift.	11	11
– Avgift på elektrisk kraft – fritak for veksthus	30	30
– CO ₂ -avgift på naturgass – fritak for veksthus ⁶	8	4
<i>Industri</i>	4 942	5 068
– Avgift på elektrisk kraft – fritak for kraftkrevendeindustri	3 900	4 000

Tabell 6.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet¹. Mill. kroner

Formål	2012	2013
– Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for bergverk og industri.	925	950
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale.	80	80
– CO ₂ -avgift fritak og redusert sats for gass i ikke-kvotepliktig industri ⁶	2	3
– CO ₂ -avgift på naturgass for kvotepliktig industri ⁶	-15	-15
– Redusert grunnavgift på mineralolje for treforedlingsindustri og fritak for fiskeolje- og fiskemelindustri.	50	50
<i>Petroleumssektoren og tilknyttede tjenester⁹</i>	<i>19 100</i>	<i>17 280</i>
– CO ₂ -avgift.	-2 400	-4 900
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale.	640	640
– Avgift på elektrisk kraft – redusert sats.	700	700
– Fritak for grunnavgift på mineralolje mv	420	900
– Høye investeringsbaserte fradrag ¹⁰	19 700	19 900
– Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleumsvirksomhet	40	40
<i>Luftfart</i>	<i>-220</i>	<i>-140</i>
– Høy CO ₂ -avgift for innenriks luftfart ⁷	-240	-160
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale.	20	20
<i>Transport vei</i>	<i>2 270</i>	<i>2 540</i>
– Lav veibruksavgift på autodiesel ¹¹	2 760	2 880
– Årsavgift for lastebiler og trekkbiler.	-70	-70
– Omregistreringsavgift for typiske næringskjøretøy	-420	-270
– Engangsavgift på motorvogner - varebiler til næringsformål (sanksjon)	i.b.	i.b.

¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhetens skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. Prop. 1 LS (2013–2014), vedlegg 1. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall. For avgifter er bruttobeløpet for skatteutgiftene og -sanksjonene ført opp, men statens inntektstap eller -gevinst er lavere ettersom avgiftene er fradragberettiget i ordinær skatt.

² Grunnlag for beregningen er forskjellen mellom kvotepris og de generelle avgiftssatsene for mineralolje, naturgass, LPG og HFK/PFK. Det er forutsatt en kvotepris på 55 kroner per tonn CO₂ for 2012 og 33 kroner per tonn for 2013 og at halvparten av avgiftsinntektene er knyttet til næringsvirksomhet.

³ Skatteutgiften inkluderer også satsreduksjonen innenfor fribeløpsordningen i avgiftssone Ia.

⁴ Næringer utenom industri og bergverk.

⁵ Estimert skatteutgift knyttet til særavgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. I tillegg er disse varene fritatt fra merverdiavgift, noe som innebærer en ytterligere skatteutgift. Det foreligger ikke estimat for avgiftsfritt salg om bord i fly.

⁶ CO₂-avgift på gass ble innført 1. september 2010. Det gis fritak for veksthus og innenriks skipsfart (inkl. offshorefartøy). Grunnlag for beregningen er forskjellen mellom kvotepris og avgiftsnivå.

⁷ Utenriks skipsfart og luftfart og fiske i fjerne farvann betaler ikke CO₂-avgift, men er ikke regnet med.

⁸ Fra 2013 er det innført redusert sats for mineralolje til fiske og fangst i nære farvann tilsvarende 49 kroner per tonn CO₂. Grunnlag for beregningen er forskjellen mellom kvotepris og avgiftsnivå.

⁹ For avgifter oppgis skatteutgifter og -sanksjoner som bruttoanslag, mens det for skattefradrag anslås netto skatteutgifter. Netto-virkningen for avgiftene utgjør om lag 16 pst. av bruttoanslaget som følge av at avgiften er fradragberettiget i ordinær skatt og særskatt, og at SDØE betaler deler av avgiften. Dersom det også benyttes nettoanslag for avgifter, blir anslaget for den samlede netto skatteutgiften for petroleumsvirksomheten om lag 19,6 mrd. kroner i 2012 og 19,5 mrd. kroner i 2013.

¹⁰ Når det legges til grunn at de investeringsbaserte fradragene (avskrivninger i ordinær skatt samt rentefradrag og friinntekt i særskatt) er er sikre for selskapene, er den samlede fradragverdien høyere enn de ville ha vært i et helt nøytralt skattesystem, jf. omtale i Prop. 150 LS (2012–2013). Netto skatteutgift er beregnet ved å multiplisere den for høye fradragverdien med selskapenes aktiverbare investeringer i investeringsåret. Referansesystemet er en nøytralt utformet grunnrentebeskatning.

¹¹ Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom veibruksavgiftene på bensin- og autodiesel målt per MJ teoretisk energihold. Det legges til grunn at næringsvirksomhet bruker 70 pst. av total mengde omsatt avgiftspliktig autodiesel.

Skatteutgiften til *landbruket* er også høy. Den samlede kvantifiserte skatteutgiften knyttet til særskilte skatte- og avgiftsordninger for landbruket anslås til om lag 1 230 mill. kroner i 2012. Jordbruksfradraget, det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk, utgjør den klart største andelen av skattesubsidieringen av landbruket. Jordbruksfradraget ble økt fra 142 000 kroner i 2011 til 166 400 kroner i 2012. Regjeringen foreslår å øke jordbruksfradraget ytterligere til 172 200 kroner i statsbudsjettet for 2014.

Fiskerinæringen får også betydelig støtte i form av skatteutgifter, bl.a. gjennom det særskilte fiskerfradraget. Det særskilte fiskerfradraget ble økt fra 115 000 kroner til 150 000 kroner med virkning fra 2009. Fiskerfradraget er foreslått økt ytterligere til 167 000 kroner fra og med 2014.

Skattefradrag for næringslivets kostnader til *forskning og utvikling*, Skattefunn, ble innført fra 2002 for små og mellomstore foretak, og utvidet fra 2003 til å omfatte alle foretak uansett størrelse. Det meste av støtten gjennom Skattefunn går til små og mellomstore foretak. Dersom fradraget i skatt overstiger utlignet skatt, blir det overskytende utbetalt. Direkte utbetalinger har de siste årene utgjort nærmere 80 pst. av ordningen. Skatteutgiften knyttet til Skattefunn gikk noe ned fra 2005 til 2007, men har økt i perioden fra 2008 til 2011. I 2013 anslås det at ordningen vil utgjøre en skatteutgift på om lag 1 490 mill. kroner.

Bruk av miljøressurser, for eksempel ved å forense, innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad. At utslipp får en pris, betyr at produsenten må betale for de faktiske produksjonskostnadene. Forurensende utslipp kan eksempelvis prises gjennom avgift eller etablering av kvotehandelsystem.

Et revidert norsk *kvotesystem* for klimagasser trådte i kraft i 2008 og ble senere utvidet fra og med 2013. De norske kvotene kan omsettes i det felles europeiske kvotemarkedet. Kvotesystemet innebærer at markedets kvotepris vil bestemme bedriftenes kostnad ved utslipp. Fra og med 2013 dekker kvotesystemet om lag 50 pst. av de norske klimagassutslippene.

En rekke kilder med utslipp av klimagasser er dermed ikke omfattet av kvoteplikt. Noen av disse utslippene er heller ikke avgiftsbelagt. Per 2013 gjelder dette for eksempel landbrukets utslipp av metan og lystgass. Samlet omfattes over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge enten av CO₂-avgifter eller kvoteplikten.

I prinsippet er alle utslipp som verken er priset gjennom et kvotesystem, avgift eller en tilsva-

rende ordning, subsidiert. I tabellen over skatteutgifter er imidlertid bare fritak for eksisterende produktavgifter oppført. Kvotepliktige installasjoner er fritatt for CO₂-avgift på mineralolje. Dette avgiftsfritaket er ikke ført i tabellen over skatteutgifter siden kvoter og avgift regulerer samme utslipp. For CO₂-avgiften og avgiften på HFK og PFK benyttes kvoteprisen som referansesats uavhengig av om kilden og aktiviteten er omfattet av kvoteplikt eller ikke. Kvoteprisen vil kunne variere fra år til år avhengig av utviklingen i tilbud og etterspørsel etter klimagasskvoter. Dagens kvotepris ligger betydelig under den generelle satsen for mineralolje. Dette medfører at skattesanksjonene knyttet til avgiftene på klimagasser øker.

Kvoter kan enten tildeles gratis eller de kan selges. Kvoter som tildeles gratis gir en økonomisk fordel sammenlignet med en situasjon der bedrifter må kjøpe alle kvotene. Tildeling av gratiskvoter kan defineres som indirekte subsidiering. I kvotehandelsperioden 2013–2020 er reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter harmonisert i hele EØS. Norske bedrifter, inkludert petroleumsvirksomheten, vil i perioden 2013–2020 kunne motta om lag 150 millioner gratiskvoter. Det er stor usikkerhet knyttet til kvotepris på lang sikt. Med en kvotepris på mellom 30 og 50 kroner per tonn CO₂ tilsier forventet tildeling av gratiskvoter til norske bedrifter til en verdi på mellom 4,5 og 7,5 mrd. kroner.

Annen næringsstøtte, toll og ikke-tariffære handelshindre

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som verken kommer fram på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som begrenser etableringer innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter.

Deregulering av *kraftmarkedet* i 1990-årene berørte ikke Statkrafts kraftkontrakter og leieavtaler på myndighetsbestemte vilkår med den kraftintensive industrien. De gjenstående kraftkontraktene løp i all hovedsak ut ved utgangen av 2010. Statkraft har leieavtaler på myndighetsbestemte vilkår for kraftintensiv industri knyttet til avtaler fra 1960-tallet om foregrepet hjemfall. For perioden 2011–2030 utgjør industriens leieavtaler om lag 750 GWh per år. Til sammenlikning utgjorde kraftintensiv industris samlede forbruk av kraft i størrelsesorden 34 TWh i 2012.

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren er det få næringer som er støttet gjennom importvern. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og enkelte andre ferdigsydde tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens de er lave for jordbruksvarer som ikke produseres her i landet.

EØS-avtalen sikrer norske virksomheter adgang til EUs indre marked. Nedbyggingen av *ikke-tariffære handelshindre* i EØS-området er kommet langt:

- For *varer* er de fleste ikke-tariffære handelshindre fjernet. For å fjerne gjenstående tekniske handelshindre har EU vedtatt et overordnet regelverk om produksjon og markedsføring av varer (den såkalte «varepakken»). I tilfeller der det ikke finnes felles europeiske regler og standarder, angir varepakken prosedyrer som myndighetene må følge dersom de krever at en nasjonal teknisk regel skal følges for varer som omsettes lovlig i en annen EØS-stat. Lov om det frie varebytte i EØS, som trådte i kraft 12. april 2013, gjennomfører regelverket i Norge.
- For å gjøre det enklere å utveksle *tenester* over landegrensene vedtok EU tjenstedirektivet i 2006. Direktivet ble gjennomført i norsk rett ved lov om tjenestevirksomhet, som trådte i kraft i 2009. Videre ble forordning om europeisk standardisering vedtatt i EU i 2012. Forordningen åpner for utvikling av europeiske standarder for tjenester for å legge bedre til rette for utveksling av tjenester i EØS. Forslag til regelverk som gjennomfører forordningen i Norge, har vært på høring i 2013.

Europakommisjonen la i 2011 og 2012 fram to handlingsplaner for det indre marked (Single Market Act I og II). Formålet er å realisere fordelene med et felles marked fullt ut, gjennom forslag til lovendringer og administrative forenklinger. Den økonomiske krisen i EU gjør at arbeidet med tiltak som kan stimulere til vekst og sysselsetting er høyt prioritert. EU arbeider med sikte på at de 24 hovedtiltakene i Single Market Act I og II skal være vedtatt i løpet av første halvår 2014.

I NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor framgår det at Norges deltakelse i det indre marked gjennom EØS-avtalen har hatt en positiv effekt både på grensekryssende økonomisk aktivitet og på nasjonal økonomisk regulering og næringspolitikk. Reglene om de fire friheter har ført til færre restriksjoner på handel, direkte investeringer og næringsetablering, og færre hindringer for effek-

tiv næringsutøvelse på nasjonalt nivå. Generelt har innføring av EUs regelverk gjennom EØS-avtalen bidratt til å modernisere norsk økonomi, og med det bidratt til å styrke konkurranseevnen og å øke verdiskapingen. Norsk utenrikshandel i EØS-området har vokst kraftig i verdi etter EØS-avtalen ble inngått. Selv i en periode med sterk globalisering har EUs andel av vår utenrikshandel holdt seg relativt stabil (i pst. av total norsk utenrikshandel).

6.3.2 Internasjonale rammevilkår

I internasjonale avtaler legges det økende vekt på å regulere næringsstøtten. EØS-avtalen, WTO-avtalen om subsidier og utjevningsavgifter og avtalen om landbruk i WTO har hatt økende betydning for omfanget og utformingen av næringsstøtten.

EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte

Etter *EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte* er utgangspunktet at all offentlig støtte til næringsvirksomhet forbudt. Regelverket gir et felles rammeverk for hele EØS-området. Støtte til landbruk og fiske faller utenom EØS-regelverket.

Det er en rekke unntak fra forbudet om offentlig støtte. Unntakene er gitt i form av retningslinjer og såkalte gruppeunntak. Regelverket åpner for at det på nærmere vilkår er tillatt å gi støtte til visse formål, bl.a. forskning, utvikling og innovasjon, miljøtiltak, opplæringstiltak og regional utvikling. Vilkårene for støtte gjelder både hvilke kostnader som kan dekkes, og støttenivået i det enkelte prosjekt. For skipsfart er det et særskilt sektorregelverk som åpner for omfattende, løpende driftsstøtte. Den norske rederibeskatningen og sysselsettingsstøtten til skipsfart er godkjent etter dette regelverket. Som hovedregel skal all ny offentlig støtte til næringer som omfattes av EØS-avtalen, godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan (ESA) før den iverksettes. Dette gjelder ikke såkalt bagatelmessig støtte som per definisjon ikke anses å påvirke konkurransen, eller støtte som faller inn under gruppeunntakene, der etterrapportering er tilstrekkelig. Sommeren 2013 hadde ESA 14 norske notifikasjoner og 13 norske klagesaker, samt én tilbakebetalings sak til behandling.

Europakommisjonen vedtar og reviderer regelverk på støtteområdet fortløpende. ESA skal vedta tilsvarende retningslinjer som Europakommisjonen, men begrenset til EØS-avtalens virkeområde.

I 2012 tok Europakommisjonen initiativ til en reform av statsstøtteregulverket. Hensikten er å sikre at støtteregele bidrar til å skape vekst gjennom et konkurransedyktig indre marked, ved å rette oppmerksomheten mot de sakene som har størst påvirkning på samhandelen. Regelverket skal gjøres enklere, og beslutninger skal tas raskere. Det er vedtatt nye regler for støtte til bredbåndsutbygging. Videre arbeider Europakommisjonen med nytt regelverk for støtte til miljø og energi, forskning, utvikling og innovasjon, risikokapital samt det generelle gruppeunntaket. Reformen skal være gjennomført i løpet av 2014.

I 2013 vedtok Europakommisjonen nye retningslinjer for støtte til regional utvikling gjeldende fra 1. juli 2014. ESA har ennå ikke vedtatt tilsvarende retningslinjer, men har hatt et utkast på høring. ESA regner med å vedta retningslinjene i løpet av høsten. Dette regelverket gir bl.a. grunnlaget for ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift og distriktsrettet investeringsstøtte samt det generelle støttekartet som angir virkeområdet for regionalstøtte. Norske myndigheter må notisere ordninger som er godkjent etter gjeldende regelverk på nytt, slik at de er i samsvar med det nye regelverket.

De nye retningslinjene for støtte til regional utvikling omfatter ikke støtte til energisektoren. Det er uklart om oppstrøms olje- og gassvirksomhet er omfattet av retningslinjene. Støtte til energisektoren skal ifølge EU-kommisjonen behandles etter de kommende miljø- og energiretningslinjene. De nye retningslinjene for miljø- og energi skal sendes på høring i høst og Kommisjonen tar sikte på å vedta retningslinjene tidlig i 2014.

Regjeringen varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2013 at den vil legge til rette for ilandføring av olje og gass i nord, og benytte statsstøtteregulverket, slik det ble gjort i Snøhvit-saken, til å etablere en ordning som kan utløse ilandføringsprosjekter av olje og gass i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. Siden det er uklart om oppstrøms olje- og gassvirksomhet er omfattet av retningslinjene for regionalstøtte og regelverket for miljø- og energistøtte ennå ikke er vedtatt, er det foreløpig uklart hvordan dette mest hensiktsmessig kan oppnås. Norske myndigheter tok derfor allerede i juli 2013 initiativ til en dialog med ESA bl.a. for å avklare hva de nye retningslinjene betyr for oppstrøms olje- og gassaktiviteter. Det har vært flere møter mellom ESA og norske myndigheter. Regjeringen tar sikte på å prenotisere en støtteordning så snart regelverket er avklart. Overgangen til nye retningslinjer for statsstøtte kan forsinke behandlingen hos ESA.

WTO og EFTA-handelsavtaler

Landbruket er ikke omfattet av EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte. Utforming av en ny avtale for landbruket står imidlertid sentralt i den pågående forhandlingsrunden i WTO. Mandatet for forhandlingsrunden ble vedtatt på WTOs fjerde ministerkonferanse i Doha i 2001. Et hovedmål med denne forhandlingsrunden er at den spesielt skal komme utviklingsland til gode. Forhandlingene omfatter blant annet landbruksvarer og markedsadgang for industrivarer (herunder fisk), tjenester, samt forbedring av regelverket for subsidier og utjevningstiltak og antidumpingtiltak.

Forhandlingssituasjonen er krevende. WTOs ministermøte i desember 2011 viste at det fortsatt ikke er grunnlag for å fullføre forhandlingene, og usikkerheten er stor med hensyn til videre forhandlinger. På landbruksområdet innebærer forhandlingsmandatet at en ny WTO-avtale skal føre til betydelig reduksjon i handelsvridende støtte, avvikling av eksportsubsidier og vesentlig forbedret markedsadgang. Selv om det er usikkert når dette kan komme på plass, forventes det at en framtidig avtale vil kreve aktive tilpasninger i norsk landbrukspolitik.

Landbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien vil over tid møte økt konkurranse, bl.a. som følge av internasjonale avtaler. Produktutvikling, god ressursutnyttelse og kostnadsreduksjoner er nødvendig for at det skal være mulig å opprettholde en jordbruksproduksjon på høyt nivå over hele landet. Ifølge Budsjettutvalget for jordbruket er antall jordbruksbedrifter redusert med om lag 38 pst. i perioden fra 1999 til 2013, tilsvarende om lag 26 900 enheter. Antall årsverk er redusert fra 81 600 i 1999 til anslagsvis 45 500 i 2013. Det samlede jordbruksarealet i drift har blitt svakt redusert, mens gjennomsnittlig antall dekar per jordbruksbedrift har økt med om lag 50 pst. fra 1999 til 2012. Norsk jordbruk er imidlertid fortsatt dominert av forholdsvis små enheter med et høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk.

Tall fra OECD viser at norsk jordbruk er blant de mest beskyttede i OECD-området. Dette har bl.a. sammenheng med den sentrale rollen jordbruket har i distrikts- og regionalpolitikken og ønsket om en desentralisert bosetting. OECDs årlige beregning av jordbruksstøtten, Producer Support Estimate (PSE), omfatter både budsjettstøtte og virkning av importbeskyttelsen (skjermingsstøtte målt som forskjellen mellom verdensmarkedspris og norsk pris). PSE skal i prinsippet være et totalmål for støtte, som også omfatter

Tabell 6.5 Samlet støtte, PSE¹, i pst. av brutto næringsinntekt² i jordbruket for utvalgte OECD-land

Land	1986-88	2010–2012	2010	2011	2012 ³
Australia	10	3	3	3	3
Canada.....	36	15	17	15	14
EU ⁴	39	19	20	18	19
Island.....	77	45	44	44	47
Japan	64	54	55	51	56
Korea.....	70	49	40	52	54
New Zealand.....	10	1	1	1	1
Norge.....	70	61	60	59	63
Sveits.....	78	55	52	55	57
USA.....	22	8	8	8	7
Gjennomsnitt OECD	37	19	19	18	19

¹ PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjeringsstøtte. Skjeringsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjeringsstøtten er fratrukket fôravgifter og omsetningsavgift.

² Bruttonæringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³ Foreløpig anslag

⁴ EU-12 i 1986-94, EU-15 i 1995–2003, EU-25 i 2004–2006, EU-27 f.o.m. 2007.

Kilde: OECD.

enkelte næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelser. For Norges del er jordbruksfradraget og avgiftsfritak på diesel eksempler på skatte- og avgiftslettelser som er inkludert i beregningene. Samlet støtte til norsk jordbruk utgjorde etter OECDs beregninger 24,9 mrd. kroner i 2012. Av dette utgjorde den beregnede skjeringsstøtten 45 pst. Samlet støtte til norsk jordbruk i pst. av brutto næringsinntekt har falt noe siden 1980-årene ifølge OECDs beregninger, jf. tabell 6.5. Støtteprosenten i Norge målt med PSE har økt fra 59 pst. i 2011 til 63 pst. i 2012. Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 19 pst. i 2012.

Norge har i OECD-sammenheng lav andel støtte basert på produsert mengde. De siste femten årene har det skjedd en dreining i virkemiddelbruken fra pristilskudd til mer produksjonsnøytrale virkemidler både i Norge og andre land. Dette har bl.a. bidratt til å redusere jordbruksstøttens produksjonsdrivende effekt og å redusere intensiteten i produksjonen.

For norsk *fiskerinæring* er det viktig med forbedringer i WTO-avtalen som omfatter tollreduksjoner, innstramminger i muligheten til vilkårlig bruk av handelstiltak og reduksjon av subsidier som fører til overkapasitet og overfiske. Fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel, ofte med høye tollsatser som ligger over gjennomsnittlig industritoll.

Norsk eksport av sjømat møter også anti-dumpingtiltak og i økende grad ubegrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav. Bedret markedsadgang og beskyttelse mot vilkårlig anvendelse av handelstiltak har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen, som eksporterer om lag 95 pst. av produksjonen.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men avtalen gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, bl.a. laks, makrell, sild og reker. EØS-avtalen hindrer heller ikke at norsk fiskeeksport kan bli møtt med handelstiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. EUs antidumpingtiltak mot norsk laks og norsk regnbueørret ble fjernet i 2008. EU har vedtatt restriksjoner mot handel med selprodukter som trådte i kraft 20. august 2010. Norge mener at tiltakene strider mot EUs forpliktelser etter WTO-regelverket. Et felles tvisteløsningspanel for Norge og Canada ble opprettet i april 2011, og det forventes at en avgjørelse vil foreligge før utgangen av 2013.

Vanskelighetene med å slutføre WTO-forhandlingene, og det faktum at *EFTA-handelsavtalene* gir markedsadgang utover forpliktelsene i WTO, betyr at handelsavtalene fortsatt vil være et viktig supplement til WTO. Frihandelsavtaler gir økt markedsadgang ved å fjerne eller redusere

handelshindre. Frihandelsavtalenes overordnede mål er å øke verdiskaping og sysselsetting i Norge. Norge har sammen med medlemsstatene i Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) undertegnet 26 frihandelsavtaler med 36 ulike land. Frihandelsavtalen med Bosnia-Hercegovina og med Costa Rica og Panama er de siste avtalene som ble undertegnet. Forhandlinger pågår med India, Indonesia, Vietnam, Malaysia og tollunionen Russland, Hviterussland og Kasakhstan. Forhandlingene med Algerie er stilt i bero, og det arbeides med å gjenoppta forhandlinger med Thailand. Det har ikke vært avholdt forhandlingsrunder med Kina siden utdelingen av Nobels fredspris i oktober 2010.

6.4 Fornyning av offentlig sektor

6.4.1 Behovet for fornying i offentlig sektor og retningslinjer for Regjeringens fornyingspolitikk

I Perspektivmeldingen 2013 redegjorde Regjeringen for utfordringer for de offentlige velferdsordningene som følge av en aldrende befolkning og gradvis nedgang i petroleumsinntektene. Videreføring og utvikling av gode, skattefinansierte velferdsordninger vil kreve at flest mulig deltar i arbeidslivet, samtidig som offentlige tjenester må frambringes så effektivt som mulig.

Regjeringen vil videreutvikle og styrke den norske velferdsmodellen. Denne modellen, som vi i stor grad deler med de andre nordiske landene, kjennetegnes ved omfattende, skattefinansierte velferdsordninger som er tilgjengelige for alle innbyggere, høy yrkesdeltakelse, jevn inntektsfordeling og bredt samarbeid mellom partene i arbeidslivet. Samfunnsmodellen gir trygghet og stabilitet for den enkelte, samtidig som den bidrar til omsillingsevne og produktivitet i næringslivet. De nordiske landene har klart seg vesentlig bedre gjennom den internasjonale finanskrisen og dens ettervirkninger enn mange andre land.

Behovene for helse- og omsorgstjenester vil øke i takt med aldringen av befolkningen. Dette krever flere helse- og omsorgsarbeidere. Muligheten for å erstatte denne typen arbeidskraft med ny teknologi og bedre organisering av arbeidet er trolig mer begrenset i denne sektoren enn i andre deler av økonomien, men også på dette området må slike muligheter utnyttes. Effektivisering alene vil imidlertid ikke kunne dekke det økte behovet for helse- og omsorgstjenester som følger av demografiske endringer. Det er derfor viktig å

ta i bruk ny teknologi innenfor de deler av offentlig sektor der man kan oppnå effektivisering og besparelse av arbeidsressurser. Dette gjelder både i statlig og kommunal sektor.

6.4.2 Ressursbruk i offentlig sektor

I et lengre tidsperspektiv har offentlige utgifter vært økende i de fleste land, men utgiftsnivået varierer betydelig mellom land. For Norge utgjør de offentlige utgiftene 44 pst. av BNP, som er noe lavere enn gjennomsnittet for både EU og OECD-landene, jf. figur 6.6. Målt i forhold til BNP Fastlands-Norge ligger vi imidlertid helt på topp sammen med Danmark, med en utgiftsandel på 58 pst. Høy petroleumsproduksjon og høye oljepriser gjør at verdien av petroleumsproduksjonen for tiden er svært stor, og trolig mye større enn vi kan regne med over tid. Ved internasjonale sammenlikninger er det derfor også relevant å måle utgiftene som andel av BNP Fastlands-Norge, jf. omtale i avsnitt 3.2.

Høye offentlige utgifter følger bl.a. av omfattende, skattefinansierte velferdstjenester. Norge har for eksempel høye offentlige utgifter til helse, noe som må ses i sammenheng med at helsesektoren i større grad enn i andre land er drevet av offentlig sektor. I Norge skatlegges dessuten mange sosiale ytelser, f.eks. ledighets- og uføretrygd, mens en del andre land i større grad benytter skattesystemet til å fremme sosiale formål, f.eks. med differensiering etter antall barn. Det vil gi lavere bruttoutgifter for offentlig sektor, selv om de reelle kostnadene ikke er lavere.

En betydelig del av de offentlige utgiftene er lønn til sysselsatte i offentlig sektor. I Norge har andelen offentlig ansatte vært om lag uendret på rundt 30 pst. av samlet sysselsetting de siste 20 årene. Over tid har det dermed vært en vekst i offentlig sysselsatte i samme takt som i privat sysselsatte. Veksten i offentlig sysselsatte følger i stor grad av ønsket politikk, og skyldes i første rekke at det er blitt flere ansatte i helsevesenet, flere lærere og flere politifolk. Også barnehageløftet har gitt økt sysselsetting i offentlig forvaltning.

Sysselsettingen i statlig sektor har økt med 10 pst., eller nær 21 000 årsverk, fra 2006 til 2012, jf. figur 6.7. Nær 9 000 årsverk, eller litt under halvparten av oppgangen, er i helse- og sosialsektoren. Finansforvaltning, utenriksstjeneste og administrasjon har vokst mindre enn gjennomsnittet, og sto for 1000 av de 21 000 nye årsverkene, tilsvarende 7 pst. Statlig virksomhet (inklusive helseforetakene) sysselsetter en av tre i offentlig virk-

somhet, mens to tredeler av den offentlige sysselsettingen er i kommunal virksomhet.

6.4.3 Informasjonsgrunnlaget for fornyingstiltak

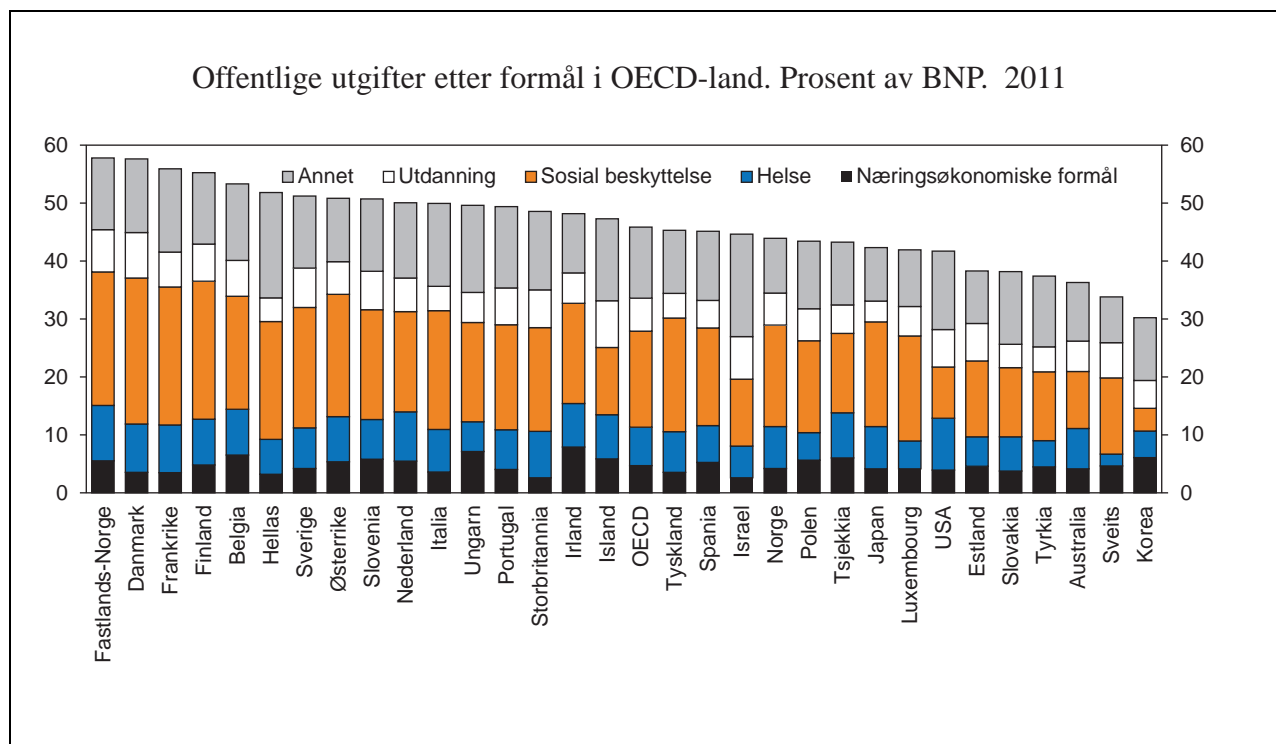
God kunnskap om ressursbruk, produksjon, kvalitet og resultater er en forutsetning for å sikre kostnadseffektivitet og brukerorientering. Det er imidlertid vanskelig å utarbeide god statistikk for produktiviteten i offentlig sektor, bl.a. fordi mange av tjenestene som produseres i stat og kommune i liten grad omsettes i et marked. Internasjonalt arbeides det mye med å utvikle metoder for å beregne produktiviteten i offentlige tjenesteyting. I Norge er det i hovedsak Statistisk sentralbyrå som deltar i dette arbeidet. De siste årene er det bl.a. blitt beregnet volumtall for enkelte individuerte tjenester med sikte på at nasjonalregnskapet skal kunne gi et bedre bilde av produktiviteten. Vekst i produktiviteten tas ikke alltid ut i form av flere tjenester, men kan også ta ut i form av bedre kvalitet. Ettersom tallene for produksjonen i offentlig sektor ikke justeres for kvalitet på tjenestene, vil de trolig undervurdere produktivitetsveksten.

Statistisk sentralbyrås systemer *KOSTRA* og *StatRes* gir grunnlag for bedre måling av produksjonen og ressursinnsatsen i kommune- og stats-

forvaltningen. Gjennom StatRes er Norge blant de klart fremste i Europa når det gjelder statistikk om statlig forvaltning. Statistikken kan brukes til å beregne effektiviteten i ulike sektorer og identifisere de mest effektive enhetene. Dette kan bidra til å øke kostnadseffektiviteten for noen enheter, gjennom å vise hvordan andre benytter sine ressurser bedre. I en analyse fra Frisch-senteret fra 2010 er det utført en slik effektivitetsstudie for de fire områdene universiteter og høyskoler, somatiske sykehus, statlig barnevern og politidistrikter, basert på tidsseriedata fra StatRes. Analysen viste en produktivitetsframgang i alle de fire sektorene. Samtidig var det effektivitetsforskjeller mellom de enkelte enhetene som avdekker et ytterligere potensial for forbedringer. En annen analyse fra Senter for økonomisk forskning ved NTNU, fant stor variasjon i effektivitet mellom kommunene innen grunnskole, barnehage og pleie- og omsorgstjenester.

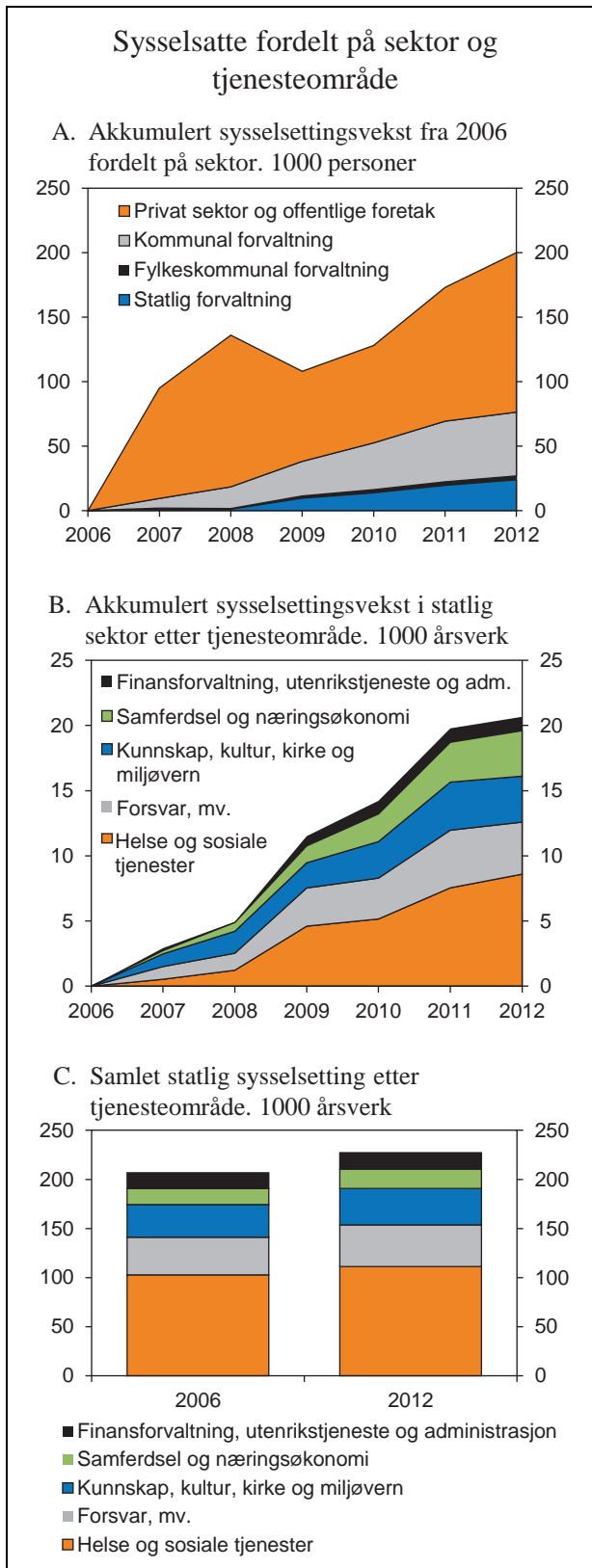
Norge kan også lære mye om mulige forbedringer i kvalitet og produktivitet i offentlig tjenesteproduksjon gjennom *internasjonale sammenlikninger*. Informasjon bl.a. fra OECDs PISA-undersøkelse brukes til å identifisere forbedringsområder i utdanningssektoren, jf. boks 6.1.

I tillegg til statistikk og analyser bør innbyggernes vurderinger av de offentlige tjenestene til-



Figur 6.6 Offentlige utgifter etter formål i OECD-land

Kilde: OECD.



Figur 6.7 Sysselsatte fordelt på sektor og tjenesteområde. 2006–2012.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

legges stor vekt i utviklingen av offentlig virksomhet, jf. boks 6.2.

Ufullstendig eller manglende utredning av aktuelle tiltak kan føre til at tiltakene får utilsiktede konsekvenser eller at den ønskede effekten ikke oppnås. *Utredningsinstruksen* skal sikre at offentlige tiltak er grundig utredet, velbegrunnede og gjennomtenkte. Utredningsinstruksen er et redskap for å sikre god kvalitet på den informasjonen som foreligger før beslutninger skal fattes. God etterlevelse av denne instruksen er en viktig forutsetning for et tilstrekkelig godt beslutningsgrunnlag. Instruksen alene er likevel ikke nok til å sikre tilstrekkelig gode utredninger. I den senere tiden har både Riksrevisjonen, Difi og OECD pekt på behovet for å forbedre metodene for konsekvens- og nytte-/kostnadsanalyser. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har satt i gang et arbeid for å forbedre Utredningsinstruksen slik at den på en tydelig og enkel måte uttrykker hvilke krav som stilles til arbeidet med å forberede grunnlaget for politiske beslutninger. OECD har også anbefalt etablering av egne kvalitetssikringsorganer. OECD har gjennomført en egen studie av hvor effektivt Norge bruker ressurser i offentlig sektor, og den peker på områder hvor det kan være rom for forbedring, jf. boks 6.3.

NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser inneholder forslag til nye regler for hvordan en skal gjennomføre slike analyser. Utredningen har vært på høring, jf. omtale i Gul Bok 2013, og forslagene har fått bred støtte. Finansdepartementet arbeider nå med et nytt rundskriv om samfunnsøkonomisk analyse, basert på forslagene i utredningen og innspill i høringsrunden. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) utarbeider en ny veileder på området. Rundskriv og veileder vil foreligge i første halvår 2014.

Ny *standard kontoplan* vil gjøres gjeldende fra 1. januar 2014 for alle statlige virksomheter, jf. omtale i Gul Bok 2014, kap. 9. Statlige virksomheter skal fra januar 2014 rapportere til statsregnskapet på grunnlag av både statsbudsjettets inndeling i kapitler og poster og ny standard artskontoplan. En slik felles kontoplan for statlige virksomheter vil legge bedre til rette for sammenlikninger internt i virksomhetene og mellom ulike virksomheter. Videre skal den gi økt informasjon om statlige virksomheters utgifts- og inntektsstruktur.

Årsrapport og årsregnskap skal gi helhetlig informasjon om statlige virksomheters resultater og ressursbruk. Dokumentene skal gi departementene relevant styringsinformasjon og være tilgjengelig for Riksrevisjonen og allmenheten. Det er i dag stor variasjon i struktur og omfang på den

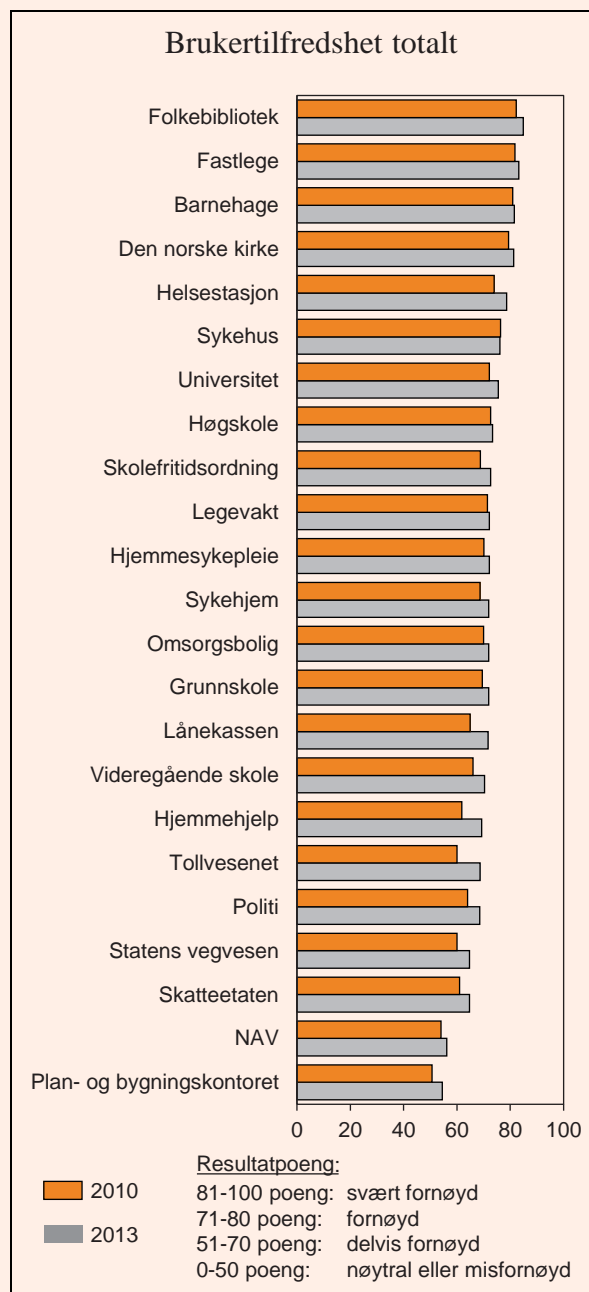
Boks 6.2 Innbyggerundersøkelsen 2013

Innbyggerundersøkelsen er en av de største brukerundersøkelsene av forvaltningen i Norge. Den gir et kunnskapsgrunnlag for å vurdere utviklingen og videreutvikle offentlige virksomheter. Innbyggerundersøkelsen for 2013 ble lagt fram i juni. Resultatene i 2013 viser at 96 pst. av innbyggerne er fornøyd med å leve og bo i Norge, og at det er små forskjeller mellom ulike deler av landet. Sammenliknet med den foregående innbyggerundersøkelsen i 2010 er tilfredsheten med offentlige tjenester jevnt over god og stigende.

Undersøkelsen består av en innbyggerdel og en brukerdel. *Brukerdelen* blir besvart av de med erfaring fra 23 ulike statlige, kommunale og fylkeskommunale tjenester under områdene utdanning og kultur, helse, omsorg og myndighetsorganer. Nesten samtlige av de 23 tjenestene skårer høyere i årets undersøkelse enn i 2010-undersøkelsen, jf. figur 6.8. De typiske myndighetsorganene har de svakeste resultatene, men kan samtidig vise til den største framgangen. Særlig gjelder det på områdene ansattes kompetanse og digitalisering. Difis analyse av resultatene tilsier at brukertilpassning og service er viktig for å øke brukertilfredsheten ytterligere.

Brukerne av offentlige tjenester er mer fornøyd med tjenestetilbudet enn respondentene i *innbyggerdelen* i 16 av de 23 tjenesteområdene. Innbyggerdelen bygger på et tilfeldig utvalg personer over 18 år og blir besvart av både personer med og uten erfaring med offentlige tilbud og virksomheter. Siden deltakerne ikke trenger å ha erfaring med tjenestene de vurderer, er det først og fremst inntrykket av tjenestene som vurderes i denne omdømmeundersøkelsen. I alt 30 000 personer mottok årets undersøkelse. Inntrykket av muligheten for å få arbeid og utdanning er særlig positivt. For områder som pleie og omsorg samt service og informasjon fra kommunen er inntrykket mer nyansert. Inntrykkene av omsorgstjenestene er f.eks. mye bedre i små kommuner enn i store. Innbyggerne mener de får mer kvalitet for skattepengene i dag enn i 2010. Samtidig har flere viktige tjenesteområder forbedringspotensial. Dette gjelder bl.a. innen samferdsel.

Det er full åpenhet rundt alle resultater, data, metoder og spørreskjemaer, og alle data er tilgjengelige på www.difi.no.



Figur 6.8 Brukertilfredshet for statlige tjenester. 2010 og 2013

Kilde: Difi.

Boks 6.3 Value for money in government in Norway 2013

OECD har i sin rapport *Value for money in Government Norway* vurdert effektivitet i den norske sentraladministrasjonen med utgangspunkt i en studie av 13 OECD-land. Rapporten drøfter den norske sentralforvaltningens funksjonsmåte og ressursbruk. Tjenesteyting er i denne omgang ikke vurdert, bare funksjoner knyttet til politikktvikling, gjennomføring og administrasjon.

Norge skiller seg fra andre land ved å ha få gjennomføringsoppgaver i departementene. Departementene i Norge er relativt små. Når en inkluderer direktorater og tilsyn, er likevel sysselsettingen i sentralforvaltningen om lag som i andre land. Da er helse og utdanning holdt utenom, der staten har større ansvar i Norge enn det som er typisk i andre land. Rapporten viser til reformer som er gjennomført og har hatt positive virkninger de siste tyve årene, bl.a. etter Hermansen-utvalgets arbeid (NOU 1989:5) og den økte vekten på konkurranse fra århundreskiftet.

OECDs rapport vektlegger områder der det fortsatt kan gjøres forbedringer og foreslår en rekke tiltak, herunder:

- Systematisk kvalitetskontroll av konsekvensanalyser for offentlige prosjekter, for eksempel av et eget organ for kvalitetssikring.

- Utvide arbeidet med forenkling av lover og regler rettet mot næringslivet til også å omfatte lover og regler rettet mot innbyggere og forvaltning.
- Etablere en overordnet politikk for utforming av offentlige reguleringer med sikte på at de kan gjøres enklere.
- Innføre en fast praksis for evaluering av eksisterende offentlige reguleringer.
- Redusere antall departementer og bedre samordningen mellom dem.
- Større vekt på flerårige budsjetttrammer.
- Systematiske områdegjennomganger som en del av den årlige budsjettprosessen. Hensikten er å vurdere tiltak som kan øke effektiviteten og redusere ressursbruk.
- Vurdere automatiske produktivitetskutt i budsjettene.
- Utvide tilbudet med administrative fellestjenester i staten (IKT, personalområdet og innkjøp). Vurdere sammenslåing av eksisterende fellestjenester for å øke effektiviteten.
- Mer omfattende digitalisering av offentlig sektor.
- Opprette internrevisjonsenheter i departementene med ansvar for risikohåndtering også i underliggende virksomheter.
- Større grad av faglig uavhengighet for tilsyns- og kontrollorgan.

årlige rapporteringen fra statlige virksomheter. Finansdepartementet sendte i desember 2012 ut et forslag til ny standard for årsrapport og årsregnskap i statlige virksomheter på høring. Et stort flertall av høringsinstansene sluttet seg til forslagene i høringsnotatet. Finansdepartementet fastsatte 18. september 2013 endringer i *Bestemmelser om økonomistyring i staten* som gjør det obligatorisk for statlige virksomheter å utarbeide og publisere en årsrapport i seks deler med fast benevnelse og rekkefølge. Årsrapporten skal også inneholde et årsregnskap satt opp etter en felles statlig standard. Det vises til omtale i Gul bok 2014, kap. 9.

6.4.4 Reformers virker

Det er gjennomført mange tiltak i senere år for å bedre ressursbruken i offentlig virksomhet og øke yrkesaktiviteten for grupper som ellers ikke ville del-

tatt i arbeidslivet. Pensjonsreformen er en av de mest omfattende, men også andre reformer har positive virkninger, jf. avsnitt 3.7 for nærmere omtale.

Et viktig siktemål med *pensjonsreformen* var å gjøre pensjonssystemet bærekraftig når befolkningen eldes, bl.a. gjennom å stimulere til økt arbeidsinnsats. Innføringen av levealdersjustering er et sentralt element som innebærer at den enkelte må øke avgangsalderen når levealderen øker, for å få samme årlige pensjon. Reformen bidrar til å sikre flere ressurser til fellesoppgaver som helse, omsorg og utdanning for å møte de utfordringene som ligger i en stadig eldre befolkning. Pensjonsreformen vil først være fullt innfaset i 2050, og effektene på sysselsettingen vil komme gradvis. Mange har imidlertid allerede benyttet seg av muligheten til selv å velge når i alderen 62–75 år de vil starte uttaket av alderspensjon. Fordi uttaksreglene er nøytrale, kan uttak av pensjon kombineres med arbeid uten avkorting.

Samtidig som flere har benyttet seg av den nye fleksibiliteten, har også sysselsettingen økt klart for aldersgruppen 62-70 år de siste årene, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.3. Økningen har vært særlig stor blant 62- og 63-åringer i 2011 og blant 63- og 64 åringer i 2012 og 2013. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med pensjonsreformen. Det er imidlertid også andre faktorer som bidrar, herunder økt utdanningsnivå, bedre helse, økt levealder og at det blant kvinner i 60-årene nå er flere med lang yrkeserfaring enn før.

Stortinget vedtok i 2010 *Samhandlingsreformen* for å skape mer effektiv samhandling mellom de som har ansvar for ulike deler av helse- og omsorgsarbeidet. Reformen ble innført fra 2012, og effekten av den vil øke gradvis. Samarbeidsavtaler i samsvar med samhandlingsreformen er inngått mellom alle helseregioner og kommuner. Det har ført til en halvering i antall liggedøgn for ferdigbehandlede i sykehus, fra normalt 140 000 liggedøgn til 70 000 liggedøgn i 2012. I første tertial 2013 gikk antallet ned med ytterligere 8 000 liggedøgn.

Det har vært en betydelig *effektivisering av skatteadministrasjonen*. Skatteetatens utvikling av digitale løsninger har vært særlig viktig. Ikke minst forhåndsutfylt selvangivelse og elektronisk innlevering gjennom Altinn har gitt store effektivitetsgevinster. Også såkalt «stille aksept» av forhåndsutfylt selvangivelse for personer og næringsdrivende, elektronisk innrapportering av merverdiavgiftsoppgaver, elektronisk melding om flytting til folkeregisteret og elektronisk bestilling og endring av skattekort har effektivisert etaten. Tiltakene har sammen med bedre organisering ført til at Skatteetaten utfører flere oppgaver med færre ansatte. Tall fra OECD viser at innkreivingskostnadene per skattekrone i Norge har falt fra 0,7 pst. i 2005 til 0,5 pst. i 2009, mens gjennomsnittet i OECD var på 1,0 pst. Norge er dermed blant de fire mest kostnadseffektive landene på skatteområdet. Skatteetaten arbeider med ytterligere tiltak som vil effektivisere datasystemene og gjøre innrapporteringen fra arbeidsgivere enklere (EDAG), jf. avsnitt 6.2.6.

Flere av støttefunksjonene i staten er organisert som *fellestjenester*, hvor en virksomhet yter bistand til mange andre. Det er i dag seks slike leverandører: Difi, Departementenes Servicesenter (DSS) og Statsbygg under Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Statens innkreivingsentral under Finansdepartementet og Brønnøysundregistrene under Nærings- og handelsdepartementet.

I andre land er gjerne personaladministrasjon, IKT, arkivhold og statlige innkjøp organisert som fellestjenester. Det er i liten grad tilfelle i Norge. Fellestjenester gjør det mulig for brukerne å redusere sine kostnader gjennom samordning, standardisering av prosesser og stordriftsfordeler og kan også gi bedre kvalitet på tjenestene. Slik effektivisering i privat sektor er i forskjellige undersøkelser identifisert til mellom 10 og 40 pst. DFØ beregnet i 2007 statens netto innsparing fra direktoratets felles lønns- og regnskapstjenester til 240 mill. kroner per år.

Fellestjenestetilbudet i staten vil kunne bygges ut ved at det etableres nye tjenester, ved at eksisterende tjenestetilbydere får flere kunder eller tilbyr flere tjenester. I mange andre land har man gått lengre i utviklingen av fellestjenester, dels ved å bruke tvang og pålegg og dels ved å bruke insentiver overfor berørte institusjoner.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ser nå på hvordan administrative støttefunksjoner for IKT i staten løses i dag, og om de kan løses mer effektivt ved å etablere felles støttefunksjoner. I den forbindelse vurderes også i hvilken grad bruk av internettbaserte tjenester kan bidra til å effektivisere statlige fellestjenester. I forbindelse med gjenoppbyggingen av regjeringskvartalet vil det også bli vurdert hvordan de administrative støttefunksjonene i departementene kan organiseres mest mulig effektivt.

Det kan ligge store besparelser i å *samordne statlige innkjøp*. Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for nesten 400 mrd. kroner årlig, hvorav statlige innkjøp utgjør nærmere 170 mrd. kroner. Selv mindre besparelser på et utvalg avtaleområder kan dermed gi betydelige økonomiske gevinster. Samordning av statlige innkjøp kan gi besparelser både hos oppdragsgivere og tilbydere gjennom mer effektive anskaffelsesprosesser, bedre betingelser og lavere priser samt bedre oppfølging av leverandører og kontrakter. Samtidig er det viktig å unngå mulige uheldige konsekvenser av samordning, slik som for høy grad av standardisering, favorisering av store leverandører og redusert konkurranse i enkeltmarkeder. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet sendte i september 2013 et forslag til samordning av statlige innkjøp ut på høring med frist i desember 2013.

I april 2012 la Regjeringen fram *digitaliseringsprogrammet* «På nett med innbyggerne», og i juni 2013 vedtok Stortinget en endring i forvaltningsloven som medfører at brukerne må si fra dersom de *ikke* ønsker digital kommunikasjon med forvaltningen. Offentlige virksomheter sender ut

mer enn 125 mill. papirbrev årlig. Dette er arbeidskrevende og dyrt, og det er rom for betydelige besparelser. For å øke tilgjengeligheten for brukerne er det inngått avtale som gjør det mulig å logge seg inn med Bank ID på offentlige digitale tjenester. Alle brukere med Bank ID har dermed tilgang til digitale tjenester som krever høyere sikkerhetsnivå. Eksempler på dette er felles helsetjenester som Mine Resepter og Mine Vaksiner. De største statlige tjenestene med volum over 5 000 innsendinger av oppgaver årlig skal være digitale allerede i første halvdel av 2014. Innen første halvdel av 2015 skal alle statlige tjenester med volum over 3 000 innsendinger årlig tilbys digitalt. Økt bruk av digitale tjenester gir som regel også bedre kvalitet på informasjonen forvaltningen mottar. Ordningen med e-resept som i år innføres i hele landet, er et godt eksempel. God datakvalitet gjør det mulig å automatisere prosesser som tidligere ble utført manuelt. Dette sparer tid både for forvaltningen og for brukeren.

I juni i år la Regjeringen fram rapporten «*Enkelt og greit*» med 45 tiltak for å forenkle hverdagen for innbyggerne. Rapporten er en oppfølging etter at statsministeren vinteren 2013 ba innbyggerne om innspill til hva som kan forbedres og forenkles i offentlig sektor. Til sammen kom det rundt 300 innspill fra innbyggere, frivillige organisasjoner og ansatte i offentlig sektor. Noen av tiltakene er allerede under iverksetting. Flere av tiltakene i rapporten krever noe forberedelse, for eksempel at foreldrepengeordningen skal forenkles og at arveloven skal skrives i et klart og forståelig språk. På kort sikt arbeides det videre med å innføre elektronisk skattekort som vil erstatte dagens skattekort på papir. Elektronisk skattekort vil tas i bruk fra og med inntektsåret 2014. Videre vil de fleste av dagens søknadsskjemaer i NAV kunnes sendes digitalt via NAV.no i løpet av 2013/2014.

Det har vært en vekst i antall *internrevisjonsenheter* i staten i de senere år, bl.a. for å styrke internkontrollen. Det er i dag etablert internrevisjoner i 15 statlige virksomheter og ett departement. Samlet sett dekker internrevisjonsenhetene om lag 55 pst. av statsbudsjettets utgifter, eksklusive petroleumssektoren. Det er imidlertid ingen felles, faglige standarder for slike enheter, og heller ikke kriterier for hvilke virksomheter som bør etablere en internrevisjon. OECD anbefaler at Norge bør vurdere å utvide antallet internrevisjonsenheter slik at de også omfatter de største utgiftsområdene på statsbudsjettet. I tillegg anbefaler OECD at det opprettes felles faglige standarder for internrevisjon for statlige virksomheter.

Finansdepartementet har satt i gang et utredningsarbeid av bl.a. standarder, organisering og rapportering for internrevisjon. Utredningen vil også vurdere om det bør etableres kriterier for hvilke virksomheter i staten som bør ha en internrevisjon. Finansdepartementet tar sikte på å etablere rammer og standarder for internrevisjon i det statlige økonomiregelverket, så slike enheter får en god plattform for sitt arbeid.

6.4.5 Nærmere om kommunesektoren

Kommunene har hovedansvar for velferdstjenester som skole, pleie- og omsorgstjenester, barnehager og sosiale tjenester. Kommunesektoren er nå i all hovedsak rammefinansiert. Om lag tre firedeler av sektorens inntekter er frie inntekter. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Andelen øremerkede tilskudd har avtatt og utgjør nå om lag 5 pst. av sektorens inntekter. I 2010 utgjorde øremerkede tilskudd om lag 12 pst. av inntektene. Nedgangen skyldes i all hovedsak innlemming av barnehagetilskuddene i kommunesektorens rammetilskudd fra 2011. Rammefinansiering innebærer at kommunene beholder hele gevinsten av effektiviseringstiltak. Derigjennom styrkes det kommunale selvstyret og kommunene får insentiver til bedre kostnadskontroll og mer effektiv bruk av ressursene sine. Det er også mindre administrativt krevende for både stat og kommune.

Endringer i befolkningssammensetning og vekst i innbyggertall stiller krav til omstilling og fornying i kommunene. Behovet for arbeidskraft i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene er anslått å øke betydelig fram mot 2030. Innbyggerne forventer dessuten stadig bedre tjenester. En av fem sysselsatte i Norge jobber i kommunal sektor. For å kunne tilby gode tjenester til innbyggerne også i framtiden, må det utvikles måter å utføre tjenestene på hvor de ansattes tid benyttes best mulig. For at kommunene skal kunne få oversikt over utfordringene i den enkelte kommune, har Kommunal- og regionaldepartementet utviklet demografiske framskrivninger på kommunenivå. De er gjort tilgjengelige på internett. Hver enkelt kommune finner her en oversikt over framskrivninger for ulike aldersgrupper per kommune og hva utviklingen kan få å si for antall tjenestemottakere og behovet for ansatte i framtiden.

Databasen KOSTRA gir også bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommunesektoren. KOSTRA gir også grunnlag for å vurdere om nasjonale mål nås. I tillegg kan enkeltpersoner, interessegrupper, media mv. finne informa-

sjon om kommuners og fylkeskommuners tjenester og ressursbruk.

Regjeringen la våren 2013 fram en strategi for innovasjon i kommunesektoren. Strategien legger særlig vekt på kompetanse, erfaringsspredning, økonomi og teknologi. Blant annet planlegges det etablering av et kompetansesenter for kommunal innovasjon, slik at gode ideer og erfaringene fra kommuner som lykkes, kan gjøres lett tilgjengelige for andre kommuner. I tillegg finnes mye ny kunnskap, bl.a. fra forskning, som en bør systematisere og gjøre kjent for kommunene. Innsatsen på en rekke områder innenfor IKT, digitalisering og forenkling er også styrket.

Sammen med KS og hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden samarbeider Regjeringen om utviklingsprogrammet «Saman om ein betre kommune». Det er nå 110 kommuner med i programmet. Hovedtemaene for samarbeidet er sykefravær, kompetanse og rekruttering, heltid/deltid og omdømme. Kommunene som tas opp i programmet får bistand både gjennom arbeidet i

nettverk med andre kommuner og gjennom kompetansetilførsel fra fagmiljøer på de ulike områdene.

Våren 2013 ble nettstedet miljokommune.no lansert. Hensikten er å gi kommunene et verktøy til å løse oppgaver innen miljøvern og planlegging. Nettstedet inneholder informasjon om miljøvern og arealplanlegging, for eksempel forurensing, kulturminnevern, naturvern, klima og kommuneplanlegging. Nettstedet skal forenkle hverdagen til kommunale saksbehandlere, ledere og politikere ved å gi praktisk informasjon. Foruten generell informasjon om kommunens myndighet og plikter innen de ulike saksfeltene, inneholder nettstedet fagspesifikk informasjon med eksempler, brevmaler og sjekklister for prosessene til bruk i enkeltsaker, samt ordforklaringer og lenker til nyttige kart og databaser mv.

Fornyingsarbeidet i kommunene er også omtalt i Prop. 146 S (2012–2013) Kommuneproposisjonen 2014.

7 Bærekraftig utvikling

7.1 Innledning

Brundtlandkommisjonen definerte i 1987 bærekraftig utvikling som «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstillt sine behov». Definisjonen har senere blitt konkretisert som et krav om at hver generasjon må etterlate seg en samlet formue, inklusive miljø- og naturkapital, som er så stor at kommende generasjoner kan unngå nedgang i levestandarden.

Gjennom FN har verdenssamfunnet samlet seg om at hovedutfordringene for en bærekraftig utvikling er internasjonal fattigdom, reduksjon i naturmangfoldet, menneskeskapt klimaendringer og spredning av miljøgifter.

Begrepet bærekraftig utvikling retter oppmerksomheten mot fordeling mellom generasjoner, store inntektsulikheter og store miljøutfordringer. Begrepet sier ikke noe om hvor effektiv ressursutnyttelsen er. En effektiv bruk av våre samlede ressurser bidrar til en god velstandsutvikling både for nåværende og kommende generasjoner, noe som også vil gjøre det lettere å ivareta hensyn til bærekraft.

Produksjon og forbruk legger beslag på naturressurser og energi. I tillegg belastes miljøet, og naturmangfoldet kan bli redusert. Utslipp av klimagasser bidrar til global oppvarming. Andre utslipp til luft, vann og jord kan gi store lokale eller regionale skader. Noen negative følger kan oppveies ved økte investeringer i produksjonskapital og kunnskap. I andre tilfeller er det nødvendig å begrense den skadelige aktiviteten. Dette gjelder også for mange utviklingsland der naturmangfoldet reduseres som følge av avskoging, spredning av miljøgifter, økende utslipp av klimagasser og annen forurensning. I tillegg vil uttak av ikke-fornybare naturressurser uten tilsvarende investering i utdanning, helse eller oppbygging av realkapital, kunne svekke grunnlaget for framtidig økonomisk og sosial utvikling. Store inntektsforskjeller bidrar også til forskjeller i helsetilstand og utdanningsnivå.

Klimagassutslipp, langtransporterte luftforurensinger og reduksjon av naturmangfoldet er

miljøutfordringer som ikke kan løses med nasjonale tiltak alene, men må møtes gjennom internasjonalt samarbeid.

Etter at Brundtlandkommisjonen la fram sin rapport i 1987 har flere rettet oppmerksomhet mot hva det vil si å oppfylle behov. Den såkalte Stiglitzkommisjonen presenterte høsten 2009 en rapport om måling av økonomiske resultater og sosial framgang, med vekt på begrepet livskvalitet, jf. omtale i flere nasjonalbudsjett og i Perspektivmeldingen 2013. Livskvalitet knyttes bl.a. til inntekt og materiell velstand, helsetilstand, utdanningsnivå, fordeling av inntekt, miljøtilstand og tilgang til rekreasjonsområder. Både innen forskning og datainnsamling satses det på å utvikle bedre indikatorer for levekår og livskvalitet. I avsnitt 7.2 gjøres det rede for Regjeringens arbeid med bærekraftig utvikling og i avsnitt 7.3 drøftes utviklingen i de 17 nasjonale bærekraftsindikatorne. Avsnitt 7.4 omtaler ulike indikatorer for livskvalitet.

7.2 Arbeidet med bærekraftig utvikling

Internasjonalt foregår det et stort arbeid både med å utvikle indikatorer for å overvåke om utviklingen går i bærekraftig retning og med å utarbeide politikkanbefalinger for en bærekraftig utvikling. Et eksempel på dette er FNs klimapanel som har et særlig ansvar for å analysere klimautviklingen og dens årsaker og konsekvenser.

Erklæringen fra FNs konferanse om bærekraftig utvikling i Rio i juni 2012 som Norge har sluttet seg til, inneholder flere initiativ, bl.a. et nytt høynivåforum for bærekraftig utvikling og utvikling av globale bærekraftsmål. Framover vil det særlig være viktig å etablere en mekanisme for å vurdere om utviklingen går i bærekraftig retning. Det vil gjøre det lettere for andre nasjoner og ulike aktører i det sivile samfunn å vurdere framdriften i de enkelte land. Norge tar aktivt del i de aktuelle FN-prosessene.

Andre internasjonale institusjoner følger opp arbeidet med bærekraftig utvikling på ulike måter.

OECDs strategi for grønn vekst gir råd om innretningen av politikken på flere områder for å vri utviklingen i bærekraftig retning. Strategien bygger på at økonomiske beslutninger i større grad må ivareta miljøsinn. OECD følger opp strategien i ulike publikasjoner, som for eksempel sine vurderinger og råd om utformingen av politikken i de enkelte medlemslandene.

Europa 2020 er EUs strategi for bærekraftig vekst og sysselsetting. Strategien inneholder mål for økonomisk utvikling, inntektsfordeling, forskning, utslipp av klimagasser og produksjon av fornybar energi.

I avsnitt 7.3 i denne meldingen rapporteres det om utviklingen på viktige områder og om tiltak for å understøtte en bærekraftig utvikling. Regjeringens politikk for bærekraftig utvikling bygger på fem hovedprinsipper: rettferdig fordeling, internasjonal solidaritet, føre-var-prinsippet, prinsippet om at forurenseren betaler og felles innsats.

7.3 Rapportering om bærekraftig utvikling

7.3.1 Utviklingen i indikatorene – en sammenfatning

På mange områder går utviklingen i Norge i riktig retning. jf. boks 7.1. Inntektsnivå og levealder øker. Norges befolkning har et høyere utdanningsnivå enn gjennomsnittet for industrilandene. Arbeidsledigheten er lav i internasjonal sammenheng. Sysselsettingen er høy, men mange som står utenfor arbeidsmarkedet mottar helse-relaterte ytelser. Inntektsfordelingen er jevnere enn i de fleste andre land.

Offentlige finanser er svært solide, og er blitt forbedret de siste årene. Pensjonsreformen legger til rette for at yrkesaktive står lengre i arbeid. Dette er viktig for å dempe de utfordringene aldringen av befolkningen stiller statsfinansene overfor. Som analysene i Perspektivmeldingen 2013 viser, må det likevel gjennomføres ytterligere tiltak for å sikre finansiering av velferdsordningene på lang sikt.

Norske økosystemer er generelt i god stand. De fleste av våre økonomisk mest betydningsfulle fiskebestander er på et bærekraftig nivå. Utslippene av de fleste langtransporterte luftforurensninger går stadig ned. Utslipp av klimagasser medregnet opptak i skog og landarealer har vist en synkende tendens i mange år. Utenom opptak i skog og landarealer har utslippene avtatt noe siden toppen i 2007.

Bistandsnivået ligger klart høyere enn i de fleste andre land.

7.3.2 Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Regjeringen er en pådriver for redusere global fattigdom og støtter internasjonalt miljøarbeid.

Bistand og gjeldslette

Offisiell norsk bistand som andel av anslått brutto-nasjonalinntekt (BNI) er bærekraftindikator 1. Indikatoren fanger opp hvordan bistand prioriteres av norske myndigheter. Regjeringen foreslår å øke offisiell norsk bistand til 31 522 mill. kroner i 2014. Dette tilsvarer 1,0 pst. av anslått BNI, jf. figur 7.1.

FNs mål er at giverlandene skal yte minst 0,7 pst. av BNI i bistand. Fem land (Danmark, Nederland, Norge, Luxembourg og Sverige) hadde nådd dette målet i 2012. OECD-landenes offisielle bistand tilsvarte i gjennomsnitt 0,3 pst. av BNI i 2012. Norge er blant de land som gir mest bistand målt som andel av BNI. I tillegg rapporterer ikke Norge, i motsetning til en del andre land, bilaterale gjeldsettergivelse som bistand.

Etter anbefaling fra OECD er metoden for å rapportere bistand noe endret. Bevilgninger til skogtiltak i utviklingsland rapporteres nå til OECD som offisiell bistand på det tidspunkt mottakerlandet har tilgang til midlene. Tidligere ble midlene rapportert som offisiell bistand når midlene ble overført til gjeldsbrevkonto i Norges bank. Omleggingen av rapporteringstidspunkt medfører endringer i rapportert bistand tilbake til 2010. Det bidrar til at rapportert bistand er lavere enn de samlede bevilgningene til bistand i det enkelte år. Når mottakerlandene får tilgang til midlene vil det bidra til at rapportert bistand ligger over de samlede bevilgningene til bistand.

Olje for utvikling

Norge har gjennom mer enn 40 år høstet erfaringer med utvinning av petroleum og forvaltning av store petroleumsinntekter. Norge lanserte programmet Olje for utvikling i 2005 for å overføre norsk kompetanse til utviklingsland slik at landene settes bedre i stand til å forvalte petroleumressursene på en bærekraftig måte. Programmet omfatter ressursforvaltning, inntektsforvaltning,

Boks 7.1 Samlet vurdering av bærekraftindikatorne

Tabell 7.1 belyser utviklingen i bærekraftindikatorne. I oversikten over utviklingstrender er følgende symboler benyttet:

(+) En har oppfylt, eller er i ferd med å oppfylle de politiske målene, eventuelt at utviklingen er klart positiv ut fra velferds- og bærekraftensyn.

(~ +) Moderat positive endringer i forhold til mål/velferds- og bærekraftensyn.

(-) Ingen vesentlig endring i oppfyllelsen av målene.

(÷) En er langt unna, eventuelt beveger seg bort fra målene/utviklingen er klart negativ ut fra hensynet til velferd og bærekraftig utvikling.

I siste kolonne er indikatornivåene sammenliknet med tilsvarende nivåer for EU.

Tabell 7.1 Samlet vurdering av bærekraftindikatorne

Indikator	Utvikling	Nivå/tilstand, Norge i forhold til EU
1 Offisiell norsk bistand, pst. av anslått bruttonasjonalinntekt	+	over
2 Handel med utviklingsland		
Import fra utviklingsland samlet som andel av total import	+	under
Import fra minst utviklede land (MUL) som andel av total import. . .	~	under
3 Norske utslipp av klimagasser	~ +	
4 Utslipp av langtransporterte luftforurensninger og utslippsforpliktelser under Göteborgprotokollen	+ ¹	om lag samme
5 Naturindeks hav og kystvann	~ ²	
6 Naturindeks landøkosystemer		
Ferskvann, myr og fjell	~ ³	over
Skog	~	over
Åpent lavland.	÷	
7 Tilstandsgraden for fredete bygninger		
8 Samlet energibruk per enhet BNP (energiintensitet).	+	lavere
9 Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk, norsk vårgytende sild, nordsjøtorsk og nordøstarktisk sei	+ ⁴	
10 Irreversibel avgang av produktivt areal	+	
11 Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer.	~	
12 Nettonasjonalinntekt per innbygger	+	over
13 Utvikling i inntektsfordeling.	~	jevne
14 Generasjonsregnskapet	~ + ⁵	lavere
15 Befolkningens utdanningsnivå.	+	over
16 Mottakere av uførepensjon og arbeidsavklaringspenger	~	
17 Forventet levealder ved fødselen.	+	over

¹ Vi oppfyller allerede Göteborgforpliktelsene for 2020 for 2 av 4 gasser.

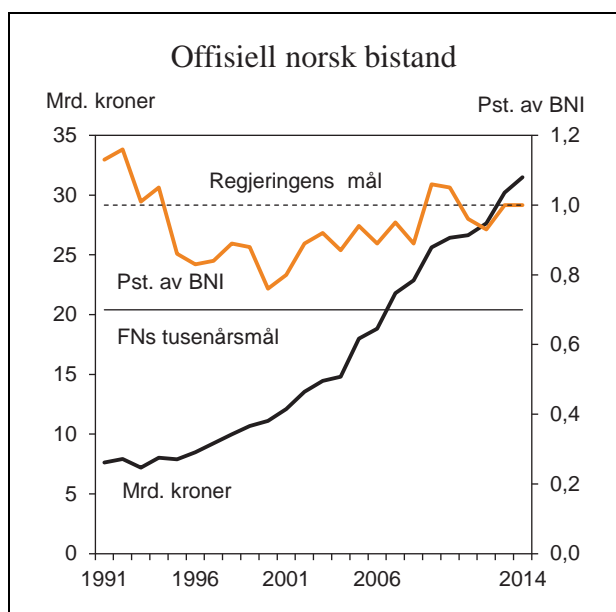
² Tilstanden for Norskehavet og Barentshavet er god, mens tilstanden for Nordsjøen og Skagerak er mindre god. Det har vært en positiv endring i de frie vannmassene, både i havet og langs kysten. For bunnhabitater ser en imidlertid ikke en tilsvarende forbedring.

³ Økosystem i myr har vist nedgang siden 1990.

⁴ Bærekraftig bestand for de tre største bestandene, men ikke for nordsjøtorsk.

⁵ Inndekningsbehovet økte i 2009 som følge av tiltak mot finanskrisen, men er siden redusert.

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 7.1 Offisiell norsk bistand, mrd. kroner og pst. av anslått BNI

Kilder: NORAD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

skattlegging, miljø- og kompetansebygging. I 2013 omfatter samarbeidet 18 land.

Miljørettet utviklingssamarbeid

Den norske satsingen på miljørettet utviklingssamarbeid bygger på en erkjennelse av at det er en klar sammenheng mellom fattiges livsvilkår og lokale og globale miljøforhold. I tråd med handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid legges det bl.a. opp til en videreføring av satsingen på biologisk mangfold og naturressurser, vannressurser og sanitære forhold, utslipp av klimagasser og tilgang til ren energi. Norge legger vekt på å stimulere bærekraftige investeringer i utviklingsland. Målet er å fremme økonomisk vekst og gi bedre tilgang til fornybar energi samtidig som naturgrunnlaget bevares.

Tiltak mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland

Utslipp av klimagasser fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland ble i 2007 anslått av FNs klimapanel å utgjøre 17,4 pst. av de samlede årlige klimagassutslippene. Nyere studier trekker i retning av at dette tallet nå er noe lavere, bl.a. som følge av de store reduksjonene i avskogingen i Brasil. Norge er en aktiv pådriver for å redusere avskoging i alle de tre viktige tropiske skogområdene: Amazonas, Kongo-bassenget og Sørøst-

Asia. Tiltak mot avskoging og skogforringelse kan bidra til betydelige, kostnadseffektive og målbare utslippsreduksjoner. Tiltakene kan også bidra til bærekraftig utvikling lokalt og bevaring av biologisk mangfold og vannressurser.

Arbeidet internasjonalt med å redusere avskoging og skogforringelse er basert på FNs klimakonvensjons prinsipper for REDD+ (Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation). Gjennom de internasjonale klimaforhandlingene er det enighet om et rammeverk for REDD+. Norge arbeider for at avskoging og skogforringelse skal omfattes av en ny klimaavtale.

Norge har intensjonsavtaler om REDD+ med Brasil, Indonesia og Guyana. Det samarbeides også med Etiopia, der utslipp fra avskoging, energiproduksjon og landbruket ses i sammenheng. Norge arbeider dessuten i Kongo-bassenget sammen med andre giverland og ønsker å utvide samarbeidet med Vietnam og med land i Amazonas-regionen. Sammen med andre givere støtter Norge opp om initiativ i regi av Verdensbanken, FN og Afrikabanken. Til sammen støttes mer enn 40 land gjennom disse initiativene.

I perioden 2008–2013 er det bevilget til sammen 11,6 mrd. kroner til klima- og skogsatsingen. For 2014 foreslås det å videreføre en bevilgning på om lag 3 mrd. kroner.

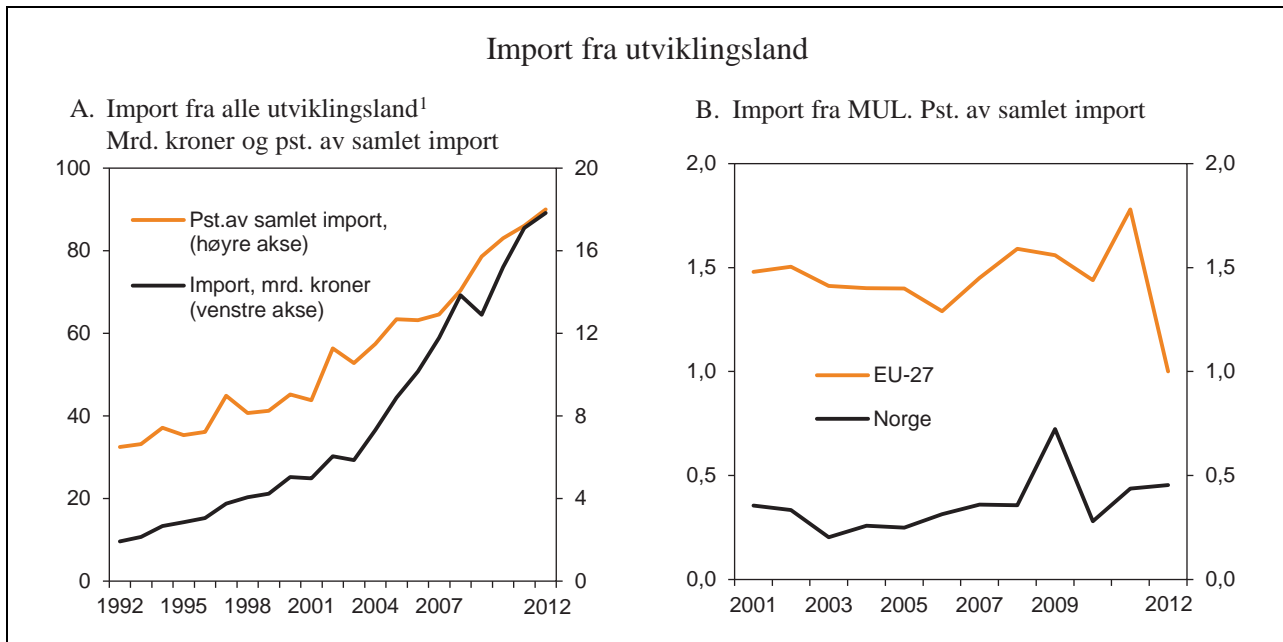
Energi

Tilgang på energi er en forutsetning for økonomisk vekst, redusert fattigdom og bedre helse- og livskvalitet. Samtidig har økt forbruk av energi bidratt sterkt til å øke klimagassutslippene. Norge vil hjelpe utviklingslandene i å utnytte fornybare energiresurser.

Handel med utviklingsland

Handel er sentralt for utviklingslandenes økonomiske utvikling og dermed deres muligheter til å redusere inntektsgapet til de rike landene. Bærekraftindikator 2 viser hvor stor del av vår import som kommer fra utviklingsland totalt og fra de minst utviklede landene (MUL), jf. figur 7.2. Regjeringen arbeider for et internasjonalt handelsregelverk hvor hensyn til utvikling i fattige land, miljø, faglige og sosiale rettigheter og mat sikkerhet vektlegges sterkere. Siden 2002 har det ikke vært toll eller kvoter på import fra MUL.

Importen fra utviklingslandene har økt fra 9 pst. av samlet import i 2000 til over 18 pst. i 2012. Importandelene for Norge er høyere enn for de andre nordiske landene, men lavere enn gjennom-



Figur 7.2 Handel med utviklingsland totalt¹ og med de minst utviklede landene (MUL). Import som pst. av samlet import

¹ Land som ifølge OECD kvalifiserer for å motta utviklingshjelp.
 Kilde: Statistisk sentralbyrå.

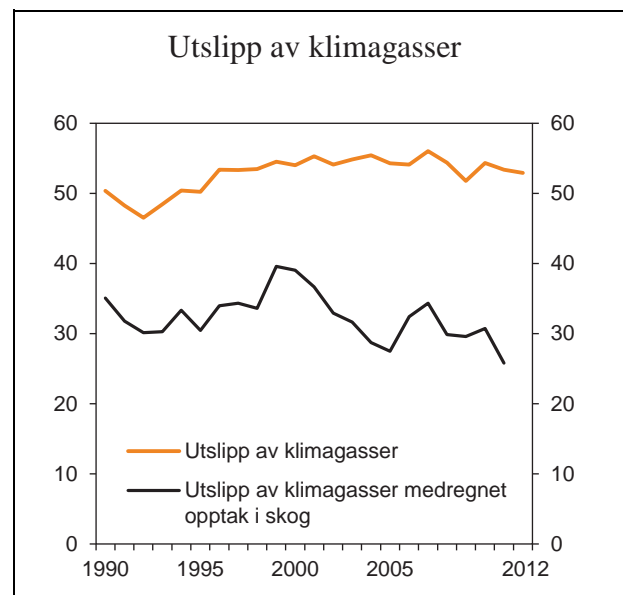
snittet for EU. Import fra Kina utgjorde i 2012 om lag halvparten av samlet norsk import fra utviklingslandene. For årene 2008–2012 kom i gjennomsnitt om lag ½ pst. av importen fra de fattigste landene.

7.3.3 Klima og langtransporterte luftforurensninger

Målet for den globale innsatsen gjennom FNs klimakonvensjon er å begrense global oppvarming til under to grader i forhold til førindustriell tid, for derved å hindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimaet. Bærekraftindikator 3 viser utslipp av klimagasser fra norsk territorium både med og uten opptak i skog og landarealer. Indikatoren omfatter ikke norsk finansiering av utslippsreduksjoner i utlandet, og omfatter dermed ikke samlet norsk innsats for å redusere utslipp av klimagasser.

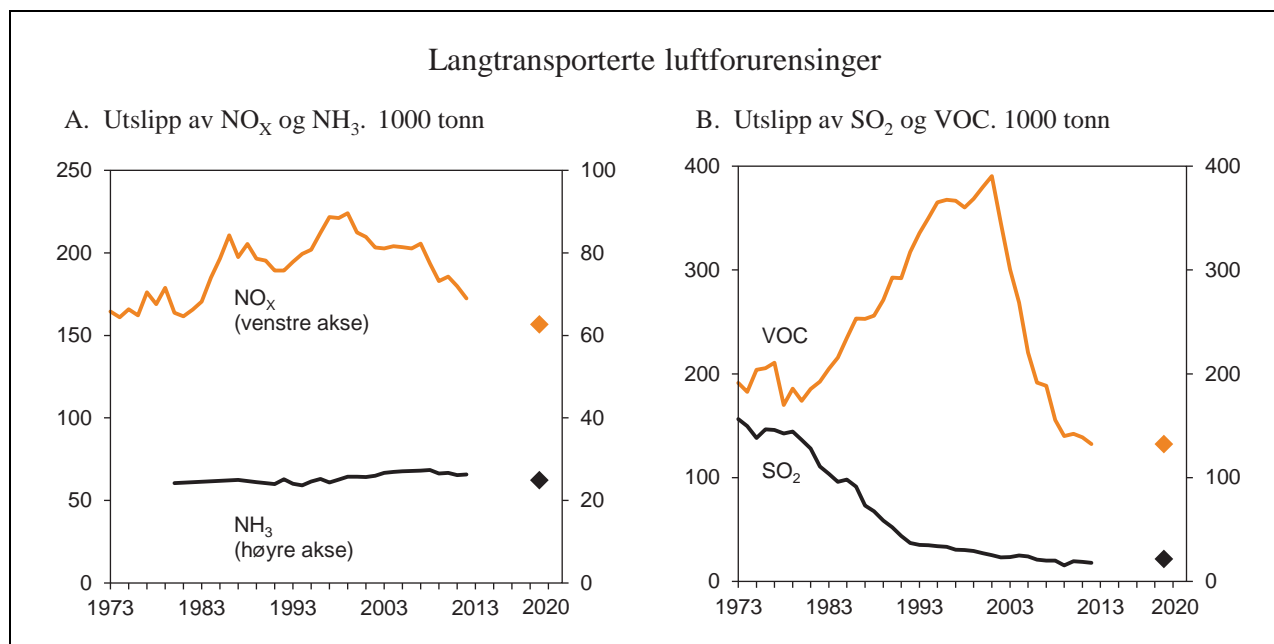
Norske utslipp av klimagasser var i 2012 på 52,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, jf. figur 7.3. Bortsett fra i 2009, da utslippene gikk ned som følge av lav økonomisk aktivitet, har ikke utslippene vært lavere siden 1995, til tross for sterk økonomisk vekst og høy innvandring gjennom flere år. Denne utviklingen ser en igjen i utslippsintensiteten (utslipp per enhet BNP) som har falt med 40 pst. siden 1990. Dette viser at vår nasjonale klimapolitikk virker.

Norge har et høyt CO₂-opptak i skog og landarealer, anslått til 22–27 mill. tonn CO₂-ekvivalenter årlig de siste årene. Opptaket tilsvarer opp mot 50 pst. av de samlede norske klimagassutslippene. Til sammenlikning var opptaket rundt 15 mill. tonn i 1990. Norske utslipp av klimagasser, medregnet opptak i skog og landarealer, er dermed nesten 25 pst. lavere enn i 1990.



Figur 7.3 Norske utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

Kilder: Miljødirektoratet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 7.4 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Gøteborgprotokollen. 1000 tonn

Kilder: Miljødirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

Norge oppfylder sin forpliktelse under Kyotoavtalen for perioden 2008–2012 uten behov for statlig kvotekjøp. På frivillig basis overoppfyller vi Kyotoforpliktelsen med tilsammen 6,6 mill. kvoter årlig. Norge har sammen med EU og enkelte andre land påtatt seg utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen også for periode 2013–2020.

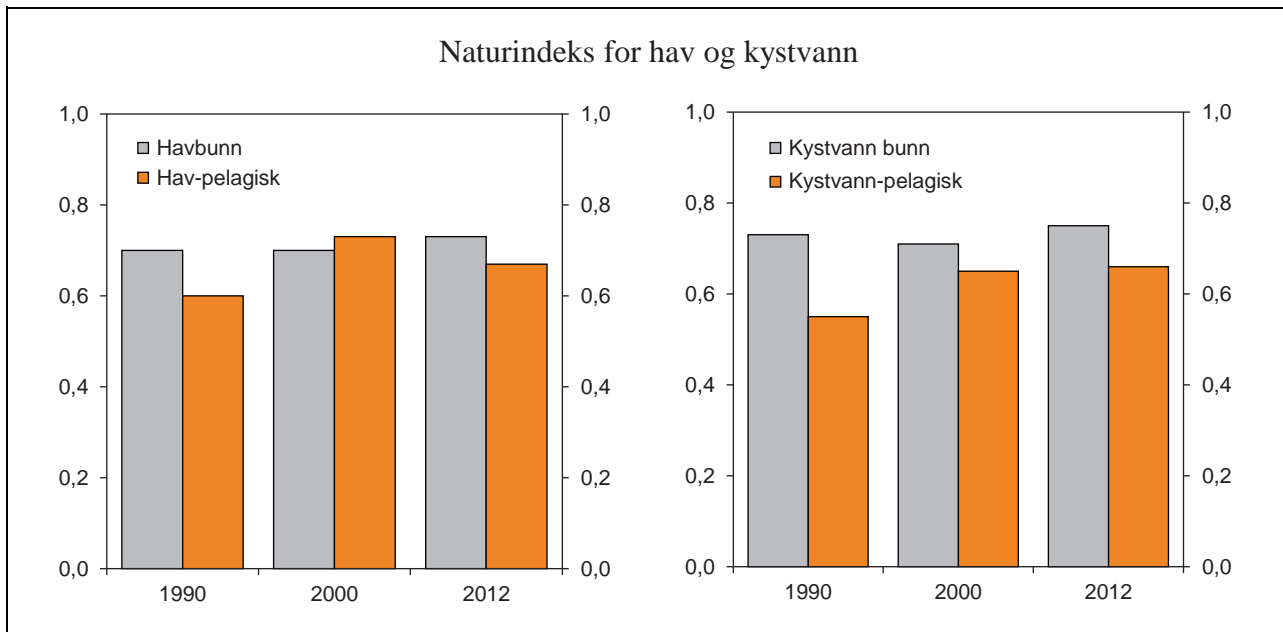
Klimapolitikken styrkes i årets budsjett. Blant tiltakene som foreslås prioritert i 2014, er videre oppbygging av Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging, fortsatt omlegging av bilavgifter, styrke kollektivtransporten og jernbaneutbyggingen og kjøp av klimakvoter. Fangst og lagring av CO₂ er en sentral del av regjeringens klimasatsing. Selv om arbeidet med å planlegge fullskala CO₂-håndtering på Mongstad avsluttes, trappes andre tiltak for å utvikle teknologier for CO₂-håndtering opp. Regjeringen foreslår i årets budsjett å benytte 150 mill. kroner til videreutvikling av teknologisenteret for CO₂-fangst på Mongstad. Forskningen på teknologi for CO₂-håndtering trappes opp, og Gassnova arbeider med å kartlegge mulighetsrommet for nye fullskala renseprosjekter i Norge. En nærmere omtale av klimapolitikken er gitt i avsnitt 3.8.

Langtransporterte luftforurensinger

Bærekraftindikator 4 omfatter utslipp av de fire langtransporterte gassene: nitrogenoksider

(NO_x), svovel (SO₂), ammoniakk (NH₃) og flyktige organiske forbindelser unntatt metan (NMVOC). De første tre gassene har forsurende virkninger. Gøteborgprotokollen regulerer partenes årlige utslipp av disse gassene. I 2012 ble partene i Gøteborgprotokollen enige om nye utslippsforpliktelser fra 2020. Utslippene av både SO₂ og NMVOC ligger allerede under den nye forpliktelsen for 2020, jf. figur 7.4.

Hovedinnsatsen framover i arbeidet med langtransportert luftforurensning vil være å redusere utslippene av NO_x og ammoniakk. NO_x-utslippene ligger over forpliktelsen for 2020 og også over forpliktelsen fra 2010. Olje- og gassutvinning og innenriks sjøfart og fiske er de største kildene til utslipp av NO_x. Det meste av disse utslippene er regulert gjennom NO_x-avtalen som inneholder forpliktelser om utslippsreduksjoner for perioden 2011–2017. En betydelig andel av tiltakene som er finansiert av NO_x-fondet, gjelder for skip. Veitrafikk står for rundt 20 pst. av NO_x-utslippene. I 2012 ble NO_x-utslipp tatt inn i beregningsgrunnlaget for engangsavgiften på biler. Det foreslås å legge mer vekt på NO_x-utslippene i avgiften for 2014. For ammoniakk skjer nærmere 90 pst. av utslippene i landbruket. Nye krav til bl.a. husdyrhold og gjødsellager vil bidra til å redusere utslippene.



Figur 7.5 Naturindeks for økosystemer hav og kystvann

Kilder: Miljødirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

7.3.4 Naturmangfold

Bærekraftindikatorene 5 og 6 reflekterer utviklingen i naturmangfoldet og er basert på Naturindeksen for Norge. Naturindeksen er et indikatorsystem som skal fange opp tilstand og utvikling i naturmangfoldet. Den bygger på over 300 enkeltindikatorer som dekker ni hovedøkosystemer. Naturindeksen er beregnet fra 1990 og fram til 2012. Verdien 1 betyr at forholdene i det studerte økosystemet er tilnærmet intakt eller lite påvirket av menneskelig aktivitet. Indikatoren for åpent lavland får imidlertid høyest verdi når kulturlandskapet er velstelt og ikke gror igjen.

Tilstanden for norske økosystemer er generelt god. Indikatorene for hav og kystvann viser at tilstanden er god for Barentshavet og Norskehavet, mens tilstanden for Nordsjøen og Skagerrak er mindre god, jf. figur 7.5. I de frie vannmassene i hav og kystvann er tilstanden samlet sett forbedret de siste 20 årene. Dette skyldes i stor grad bedre fiskeriforvaltning, men kan trolig også knyttes til naturlige svingninger i fiskebestander.

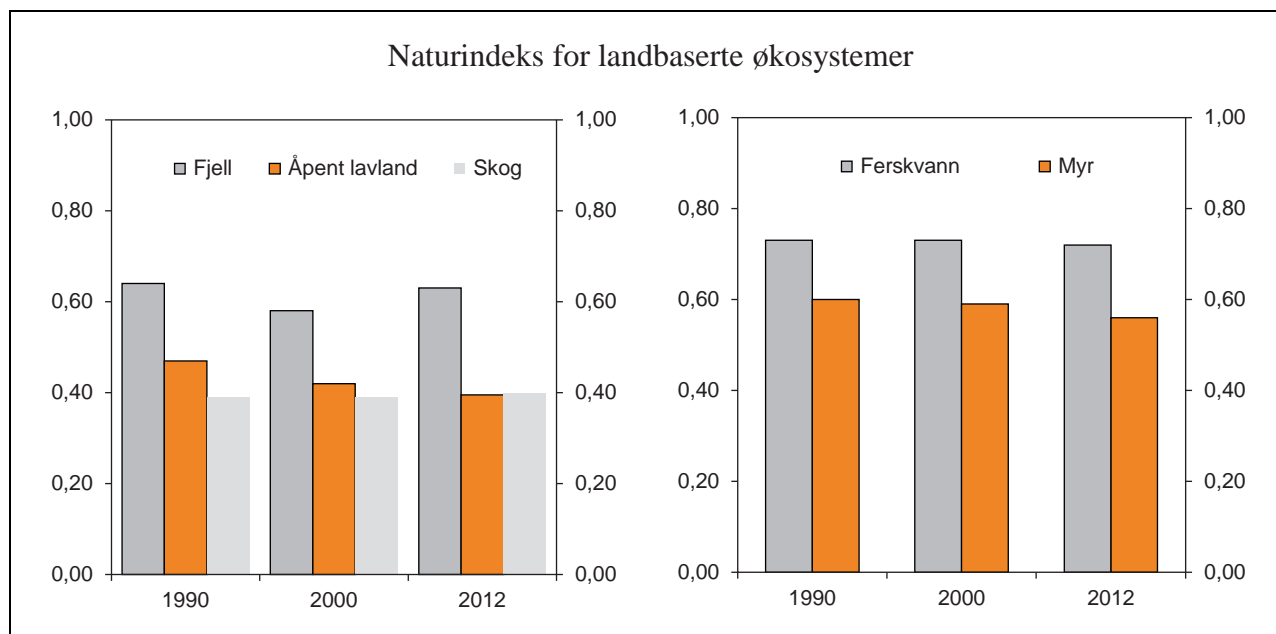
For landøkosystemene er tilstanden i ferskvann generelt god, våtmark og fjell er i en mellomstilling, og skog og åpent lavland har lavest naturindeks, jf. figur 7.6. For myr har utviklingen vært svakt negativ de siste 20 årene. For åpent lavland har det vært en markant forverring, noe som i stor grad skyldes gjengroing som følge av opphør av beite og slått i utmark.

Arealendringer forurensning, klimaendringer, fremmede arter og overbekatning er hovedtruslene mot naturmangfoldet. Naturmangfoldloven fastsetter forvaltningsmål for naturtyper og arter, krav til kunnskapsgrunnlaget og miljørettslige prinsipper, herunder føre-var-prinsippet og krav til samlet belastning. Av i alt 21 000 vurderte arter er 2 398 arter klassifisert som truet og 1 284 som nær truet ifølge Norsk rødliste for arter. Norsk rødliste for naturtyper, som ble lansert i 2011, er den første rødlista for naturtyper i Norge og trolig også i verden. I alt inneholder rødlista 80 naturtyper, hvorav halvparten er å regne som truet.

Flest truede naturtyper finner vi i våtmark og skog. For å bidra til å bevare naturmangfoldet i skog foreslår Regjeringen å øke bevilgningen til skogvern med 100 mill. kroner til 331 mill. kroner. Dermed vil det kunne fattes flere vernevedtak for områder der det er inngått avtaler om frivillig vern.

Spredning av fremmede organismer er en trussel mot naturmangfoldet, også i Norge. Ifølge norsk svarteliste har 216 fremmede arter svært høy eller høy økologisk risiko. Forskrift om utsetting av utenlandske treslag til skogbruksformål trådte i kraft 1. juli 2012, og det arbeides med en ny forskrift om innførsel og utsetting av fremmede organismer. Disse forskriftene vil gi bedre kontroll med fremmede arter i Norge.

Kvaliteten av jord, vegetasjon, vann og grunnvann i nærheten av veier er sårbart for bruk av vegsalt. I 2014 blir det innført en ny standard for



Figur 7.6 Naturindeks for landøkosystemer

Kilder: Miljødirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

vinterdrift av veier, og den vil bidra til å redusere bruken av vegsalt.

I august i år la ekspertutvalget for verdsetting av økosystemtjenester fram sin rapport (NOU 2013: 10). Utvalget beskriver tilstanden og utviklingen i norske økosystemer og økosystemtjenester og hvordan insentiver kan utformes for bedre å hensynta disse verdiene. Det pekes på et behov for mer kunnskap om verdsetting av økosystemer. Utvalget diskuterer også hvordan insentiver for at private og offentlige beslutninger i større grad enn i dag skal ta hensyn til verdien av økosystemtjenester. Utredningen er sendt på høring.

7.3.5 Kulturminner

Kulturminner må forvaltes i et langsiktig perspektiv. Ett av fire nasjonale mål på kulturminneområdet knytter seg til fredete og fredningsverdige kulturminner som skal være sikret og ha et ordinært vedlikeholds nivå innen 2020. Utviklingen i tilstandsgrad er positiv, men en del kulturminner har fortsatt et betydelig vedlikeholdsbehov. Beregninger fra 2012, basert på data som er samlet inn i 2011 fra fire fylker, viser at 12 pst. av fredete bygninger i privat eie har behov for store utbedringer.

Vedlikeholdstilstanden på fredete bygg vises i bærekraftindikator 7, jf. figur 7.7.

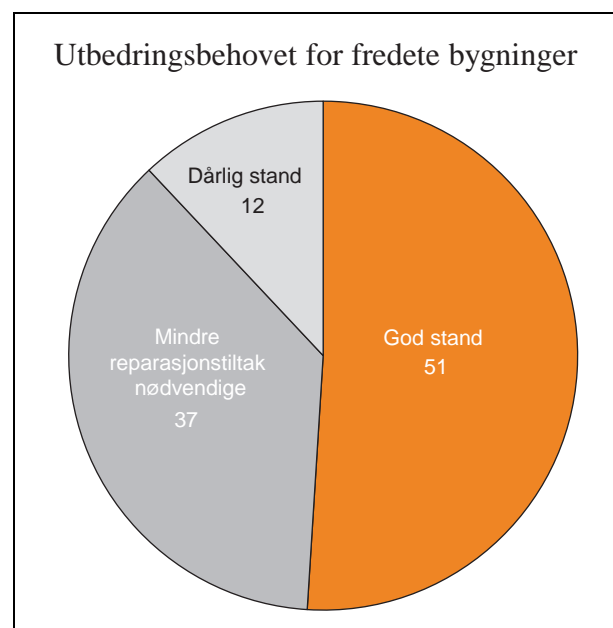
For fredete bygninger i offentlig eie er tilstandsregistreringen ikke kommet like langt som for bygninger i privat eie. Foreløpige tall indikerer

likevel at tilstanden på disse gjennomgående er på linje med de privateide bygningene.

7.3.6 Naturressurser

Produksjon og forbruk av energi

Norge har stor vannkraftproduksjon og er en av verdens største eksportører av olje og gass. Hen-



Figur 7.7 Tilstand for fredete bygg i privat eie i 2012. Prosent

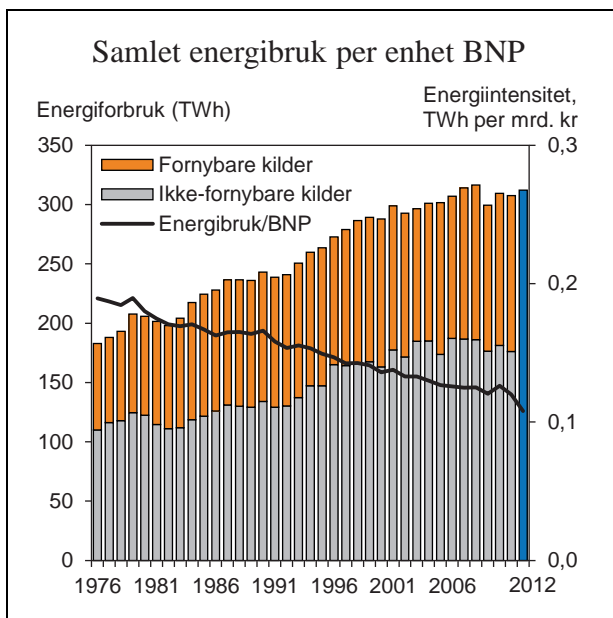
Kilde: Riksantikvaren.

synet til miljøet og bærekraftig utvikling er, og har alltid vært, en integrert del av norsk energipolitikk. Satsing på fangst og sikker lagring av CO₂, energieffektivisering og fornybar energi er sentrale elementer i denne politikken. Bærekraftindikator 8, samlet energibruk per enhet bruttonasjonalprodukt, er gjengitt i figur 7.8.

Energiintensiteten, målt som energibruk per enhet BNP, er redusert med 37 pst. siden 1976. Det svarer til en gjennomsnittlig årlig reduksjon på 1,3 pst. Reduksjonen skyldes både energisparing og vridning i næringsstrukturen i retning av større andel tjenesteproduksjon og mindre andel energikrevende råvareproduksjon. Energiintensiteten i Norge er klart lavere enn for gjennomsnittet av EU-landene, men høyere enn i for eksempel Japan, Danmark og Storbritannia.

Satsing på fornybar energi

Norge skal øke andelen fornybar energi til 67,5 pst. i 2020. Ifølge Statistisk sentralbyrå var andelen fornybar energi i Norge 65 pst. i 2011. I Europa er det bare Island som har en høyere andel. Et felles norsk-svensk marked for elsertifikater startet 1. januar 2012. Det vil bidra til å nå det norske og svenske målet i Fornybardirektivet. Ordningen vil sikre en samlet utbygging av 26,4 TWh fornybar elektrisitetsproduksjon i Norge og



Figur 7.8 Samlet energibruk per enhet bruttonasjonalprodukt¹, og energibruk² fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder

¹ BNP, ekskl. utenriks sjøfart i faste 2012-priser.

² Tall for 2012 er samlet energibruk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Sverige til sammen innen 2020. Norge og Sverige er ansvarlige for å finansiere halvparten av støttebeløpet hver. I 2012 ble det tildelt elsertifikater for anlegg med en samlet normalårsproduksjon på 3,2 TWh, hvorav 0,4 TWh i Norge. Det ble i Norge i tillegg godkjent anlegg under overgangsordningen som til sammen tilsvarer en normalårsproduksjon på 0,46 TWh.

For 2014 foreslår Regjeringen å øke kapitalinnskuddet til Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging med 5 mrd. kroner, slik at samlet fondskapital vil komme opp i 40 mrd. kroner. Teknologisatsingen har som mål å redusere klimagassutslipp og gi varige energibesparelser i industrien gjennom å utvikle og ta i bruk nye teknologier.

I Fastlands-Norge er nesten all elektrisitetsproduksjon basert på vannkraft. Det gir ikke utslipp av klimagasser, men utbygging av vassdrag kan redusere naturmangfoldet. For å bevare verdifull vassdragsnatur skal det legges til rette for bedre utnyttelse av eksisterende vannkraftanlegg og etablering av nye kraftverk som gir god ressursutnyttelse uten at naturmangfold, friluftsliv eller store landskapsverdier går tapt.

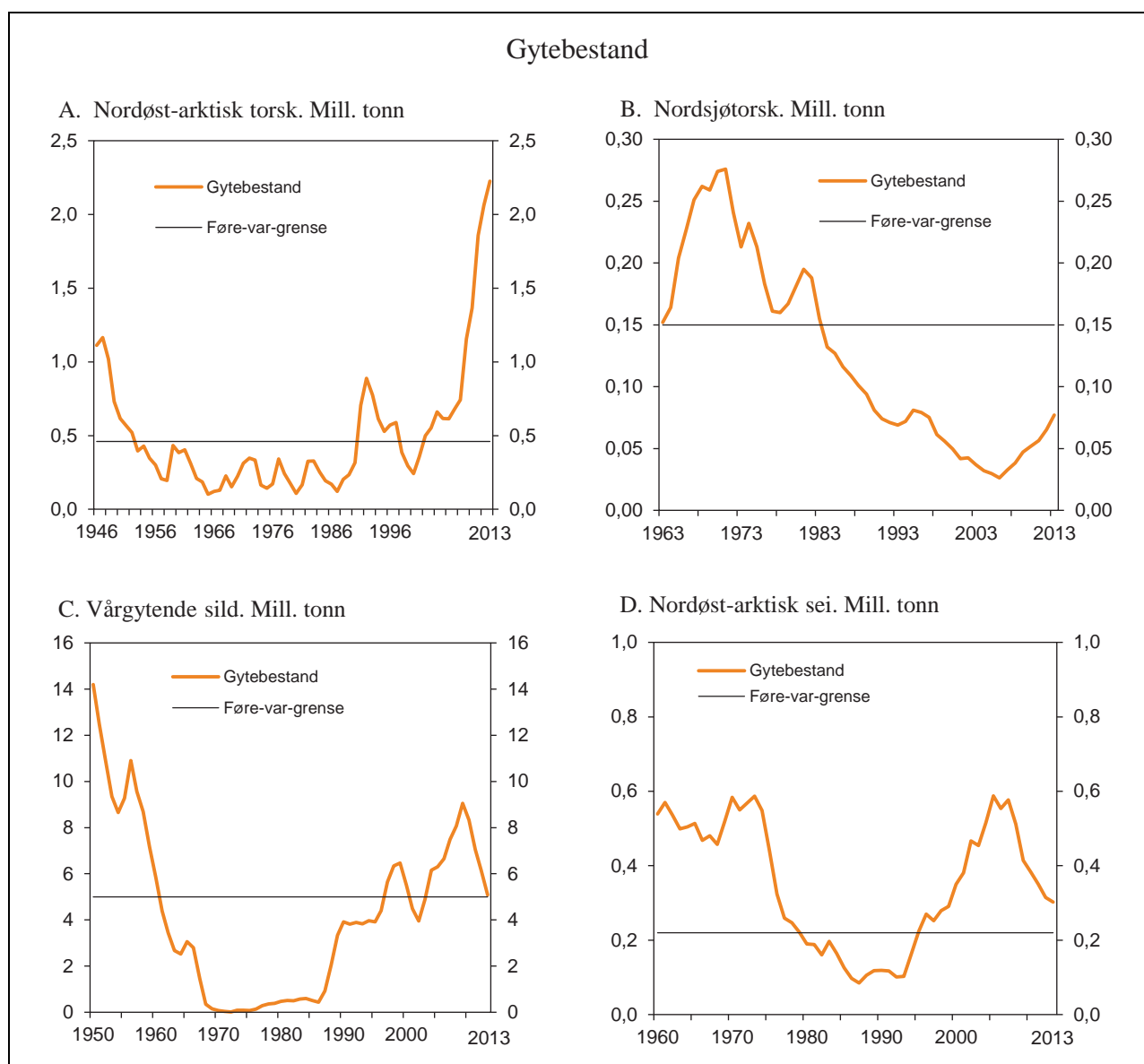
Petroleumsvirksomheten

Utslipp til luft fra norsk petroleumsvirksomhet er i stor grad eksos fra energiproduksjon som trengs for å drive installasjonene. I tillegg kommer forbrenning av gass over fakkell av sikkerhetsmessige årsaker, samt for avdamping av oljekomponenter ved lagring og lasting av olje. Vurdering av miljøkonsekvenser skjer i alle stadier av virksomheten, fra vurdering om et felt skal bygges ut til driften av feltet.

Regjeringen har de siste årene lagt fram flere meldinger om Petroleumsvirksomheten. Meld. St. 28 (2010–2011) går gjennom status og viktige utviklingstrekk på miljøområdet for petroleumsvirksomheten. De helhetlige rammene for petroleumsvirksomhet blir fastlagt i forvaltningsplanene for hvert enkelt havområde. Forvaltningsplanen for Barentshavet-Lofoten er oppdatert, jf. Meld. St. 10 (2010–2011), og rammene for petroleumsvirksomhet i dette området er revidert. Det ble videre lagt fram en forvaltningsplan for Nordsjøen og Skagerrak våren 2013.

Norsk-russisk havmiljøsamarbeid – felles program for miljøovervåking

Som en del av det norsk-russiske havmiljøsamarbeidet har arbeidet med et felles program for mil-



Figur 7.9 Beregnet gytebestand og føre var-grenseverdi for utvalgte fiskebestander

Kilde: Det internasjonale havforskningsrådet (ICES).

jøovervåking av Barentshavet startet opp. Et slikt program vil forbedre grunnlaget for en helhetlig økosystembasert forvaltning ut fra felles prinsipper og kriterier i hele havområdet. Prosjektet har tatt utgangspunkt i den norske forvaltningsplanen, og denne vil være en referanse i arbeidet med forvaltningsplanen for russisk del av Barentshavet.

Marine ressurser

Bærekraftindikator 9 er gytebestand for nordøst-arktisk torsk, norsk vårgytende sild, nordsjøtorsk og nordøst-arktisk sei, sammenliknet med føre-var-verdier, jf. figur 7.9.

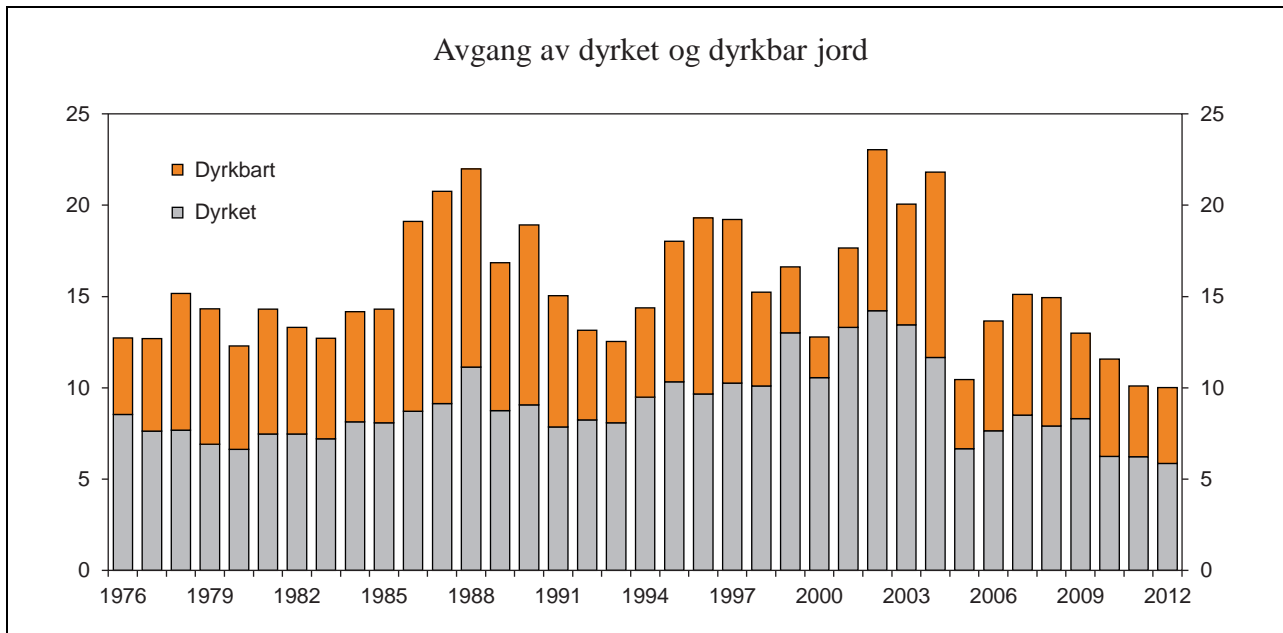
Gytebestanden av nordøst-arktisk torsk har økt sterkt de siste årene og er anslått til over 2

mill. tonn i 2013. Dette er det høyeste nivået siden målingene startet i 1946. Bestanden ligger langt over føre-var-nivået på 460 000 tonn. Bestanden har full reproduksjonsevne og beskattes bærekraftig.

Bestanden av norsk vårgytende sild ligger høyt over nivået tidlig på 2000-tallet og er over føre var-verdien. Det har imidlertid vært en nedgang i bestanden siden 2010.

Nordøst-arktisk sei var under føre-var-grensen fra midten av 1980-tallet til midten av 1990-tallet. Etter det økte bestanden sterkt. Til tross for en nedgang de siste år er bestanden fortsatt på et bærekraftig nivå.

Bestanden av nordsjøtorsk lå i perioden 2003–2008 på om lag en firedel av føre-var-grensen. De siste årene har bestanden tatt seg noe opp og



Figur 7.10 Irreversibel avgang av produktivt areal. Km²

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

anslås i 2013 å ha kommet opp på om lag halvparten av føre-var-grensen. Norge har en forholdsvis lav andel av de samlede kvoter av nordsjøtorsk, og den videre utviklingen i bestanden vil i første rekke avhenge av forvaltningsregimet i EU. I fiskerisamarbeidet med EU om forvaltningen av bestandene i Nordsjøen har Norge de siste årene lagt vekt på tiltak for å redusere uttaket av fisk. EU-kommisjonen foreslo i mai i år tiltak mot overfiske i EUs farvann. Tiltakene vil kunne få positiv virkning også for nordsjøtorsk.

Kystvakten har de siste årene gjort en stor innsats for å bekjempe ulovlig, uregistrert og urapportert fiske. Et resultat av denne innsatsen er at det ulovlige overfisket av torsk og hyse i Barentshavet gradvis har blitt redusert, og etter 2008 er det ikke registrert slikt fiske.

Jordbruk og kulturlandskap

Bærekraftindikator 10 er irreversibel avgang av produktivt jordbruksareal. I 2012 ble målet om at årlig omdisponering av jordbruksareal skal være under 6 km² nådd, jf. figur 7.10. Bruttoavgangen på 5,8 km² var den laveste på 36 år. Fra 1976 til 2012 var samlet irreversibel omdisponering av dyrket jord etter plan- og bygningsloven og jordloven på 330 km². Omdisponeringen av dyrkbar mark har vært noe lavere, 241 km², noe som svarer til 6,5 km² per år. I alt er det dermed omdisponert 571 km² dyrket og dyrkbar jord fra 1976 til

2012. Nydyrking har imidlertid bidratt til å oppveie avgangen av jordbruksareal.

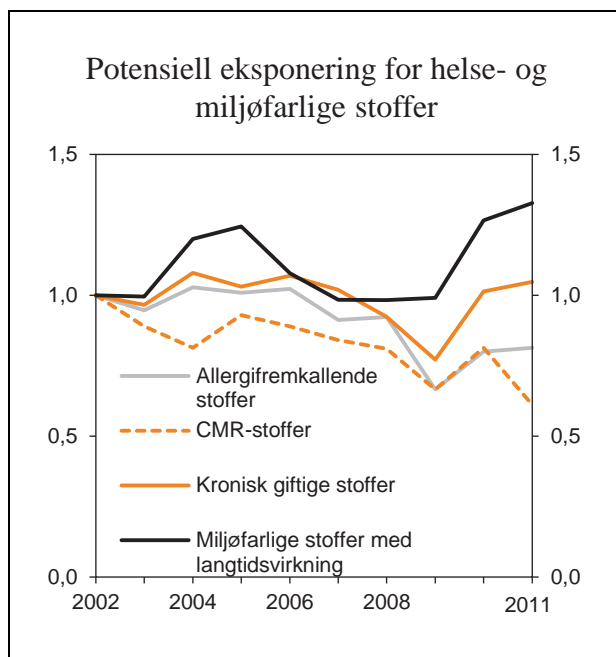
Norge har omtrent like mye dyrkbar som dyrket mark. Mesteparten av det gjenværende dyrkbare arealet har imidlertid et dårligere dyrkingspotensial enn det som er dyrket, bl.a. fordi det ligger i mindre gunstige klimasoner. Dessuten er om lag 30 pst. av dette arealet myr eller torvmark som det av miljøhensyn vil være uheldig å dyrke. En del av det dyrkbare arealet ligger dessuten i verneområder eller i andre områder som gjør det uaktuelt å gjøre det om til landbruksareal.

7.3.7 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Bærekraftindikator 11, utslipp av farlige stoffer, viser utslipp av kjemiske stoffer som er kreftfremkallende, arvestoff- og reproduksjonsskadelige (CMR), kronisk giftige, allergifremkallende og miljøfarlige, jf. figur 7.11.

Mange helse- og miljøfarlige kjemikalier brytes svært langsomt ned i naturen og hoper seg derfor opp i næringskjedene. Dette representerer en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet, matforsyning og helse for kommende generasjoner. Regjeringens mål er at utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige stoffer ikke skal føre til helseskader, skader på økosystemer eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Indikatorverdiene illustrerer nivået i forhold til situasjonen i 2002, og sier ikke noe om utslippene i forhold til et bærekraftig nivå eller Regje-



Figur 7.11 Utslipp av farlige stoffer

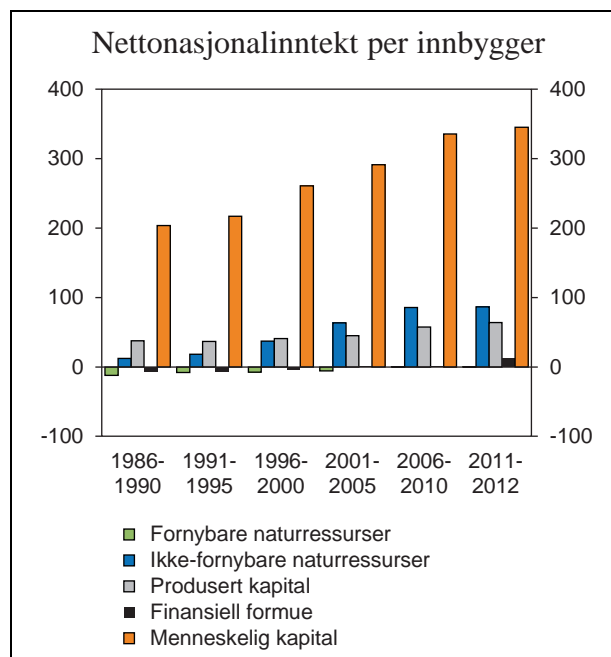
ringens langtidsmål. For kreftfremkallende, reproduksjonsskadelige og mutagene stoffer (CMR-stoffer) har det de siste årene vært en klar nedgang i utslippene. Beregnede utslipp av miljøfarlige stoffer med langtidsvirkninger fortsatte å stige noe også i 2011. Det er økt bruk av kobberoksid i bunnstoff og til impregnering av not som bidrar mest til økningen. Utslipp av kroniske giftige stoffer og allergifremkallende stoffer har også økt noe de sist to år. Dette gjelder hovedsakelig stoffer til industriell bruk som i hovedsak vil påvirke arbeidsmiljøet i virksomheter det brukes i. Forbedret innrapportering til produksjonsregisteret kan ha påvirket statistikken.

7.3.8 Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling

Bevaring av nasjonalformuen for kommende generasjoner

Nasjonalformuen er et uttrykk for den samlede nasjonale ressursbasen og består av verdien av arbeidskraften, natur- og miljøkapital, realkapital og netto fordringer på utlandet. Det er først og fremst menneskelig kapital som gjør Norge til et rikt land. Beregningene viser at nasjonalformuen per innbygger har økt med om lag 80 pst. siden 1985. Dette reflekterer i første rekke økning i den menneskelige kapitalen, men også i realkapitalen.

Nasjonalinntekten kan betraktes som den markedsmessige avkastningen av nasjonalformuen.



Figur 7.12 Netto nasjonalinntekt per innbygger fordelt på kilder. 1 000 kroner. Faste 2012-priser

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Bærekraftindikator 12 viser utviklingen i nettonasjonalinntekt per innbygger totalt og fordelt på kilder, jf. figur 7.12. Nettonasjonalinntekten per innbygger er blitt fordoblet siden 1985. Den klart viktigste kilden er bidraget fra den menneskelige kapitalen. De ikke-fornybare naturressursene, i all hovedsak olje og gass, er også en viktig inntektskilde for Norge. Denne kildens bidrag til vår inntekt er økt fra 5 pst. i 1986-1990 til 17 pst. i 2011-2012. De fornybare naturressursene bidrar derimot lite til nettonasjonalinntekten. Det skyldes langt på vei at en stor inntekt fra vannkraft motsvares av en stor negativ inntekt i jordbruket som følge av omfattende subsidier til næringen. Bidragene fra fiskeoppdrett, skogbruk, samt fiske og fangst, er relativt små. Samlede bidrag fra fornybare naturressurser har vært om lag null de siste årene.

I internasjonal sammenheng har Norge et høyt inntektsnivå. Ifølge OECD var inntektene fra Fastlands-Norge, justert for forskjeller i prisnivå, i 2011 om lag 36 pst. over gjennomsnittet for EU. Finanskrisen bidro til en merkbar reduksjon i inntektsnivået i OECD-landene, inklusive Norge. I Norge tok sysselsettingen seg raskt opp etter finanskrisen. Inntekt per innbygger passerte i 2012 nivået før finanskrisen. Veksten har blitt noe dempet av relativt svak produktivitetsutvikling de siste årene.

Inntektsfordeling

Regjeringen arbeider for å redusere de økonomiske forskjellene i samfunnet. Bærekraftindikator 13, utvikling i inntektsfordeling, jf. figur 7.13, inneholder to ulike mål på inntektsforskjeller mellom husholdningene; Gini-koeffisienten og forholdstallet mellom den husholdningen som har høyere inntekt enn 90 pst. av husholdningene og den som har høyere inntekt enn 10 pst. av husholdningene (P90/P10). Variasjonen i Gini-koeffisienten i perioden 2004-2006 henger sammen med at innføringen av skatt på aksjeutbytte fra 2006 bidro til at mange tok ut større utbytte enn normalt i 2004 og 2005. Samlet viser indikatorene at inntektsfordelingen er blitt noe mer ujevn siden midten av 1980-tallet. De kan imidlertid se ut til at denne langsomme bevegelsen i retning av mindre likhet de siste årene har stoppet opp. I internasjonal sammenheng er inntektsfordelingen i Norge blant de aller jevneste.

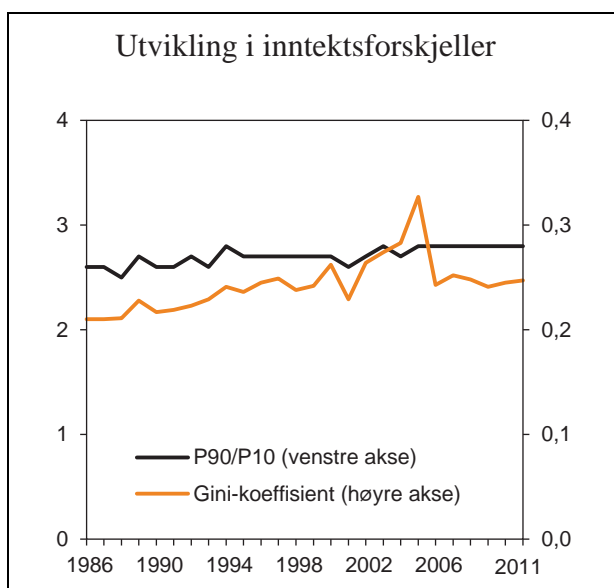
Kvinnens skattbare inntekt utgjør i gjennomsnitt om lag to tredeler av menns inntekt. Forskjellen skyldes hovedsakelig at flere kvinner arbeider deltid og i gjennomsnitt har lavere timelønn enn menn. Endringer i formuesskatten og innføring av utbytteskatt har bidratt til å jevne ut økonomiske forskjeller mellom kvinner og menn.

Bærekraftige offentlige finanser

Bærekraftindikator 14, generasjonsregnskap, belyser indekningsbehovet i offentlige finanser av

å videreføre dagens budsjettpolitikk. Indikatoren tar hensyn til demografiske utviklingstrekk på et forholdsvis detaljert nivå. I tillegg tas det hensyn til offentlig finansformue, inkludert gjenværende petroleumsformue på norsk sokkel. Generasjonsregnskapet tar som utgangspunkt at det er rimelig å se petroleumsformuen som en gave fra naturen som tilhører alle generasjoner.

Som følge av aldringen av befolkningen vil utgiftene til pensjoner, helse og omsorg øke i tiårene framover. Beregningene viser at med en videreføring av dagens velferdsordninger og dagens arbeidsinnsats må offentlige budsjetter styrkes for at framtidige generasjoner ikke skal stå overfor en økt skattebyrde. Virkninger av pensjonsreformen på arbeidstilbudet er ikke medregnet. Det anslåtte indekningsbehovet økte markert som følge av de finanspolitiske tiltakene under finanskrisen, jf. figur 7.14, men har senere avtatt noe. Fra 2013 er beregningsmetoden endret. De nye beregningene tilsvare EU-kommisjonens beregninger av den såkalte S2-indikatoren. Disse vurderes å gi et mer dekkende bilde av bærekraften i de offentlige finanser enn tidligere beregninger av generasjonsregnskapet. For 2014 anslås indekningsbehovet i offentlige finanser til 3,6 pst. av BNP for fastlands-Norge. Det er noe lavere enn anslått med utgangspunkt i budsjett-opplegget for 2013, men om lag som anslått i Perspektivmeldingen 2013. Det er gjort nærmere rede for utviklingen i offentlige finanser og bærekraften i velferdsordningene i avsnitt 3.2 i denne meldingen. Det vises til Perspektivmeldingen 2013 for en mer omfattende drøfting.



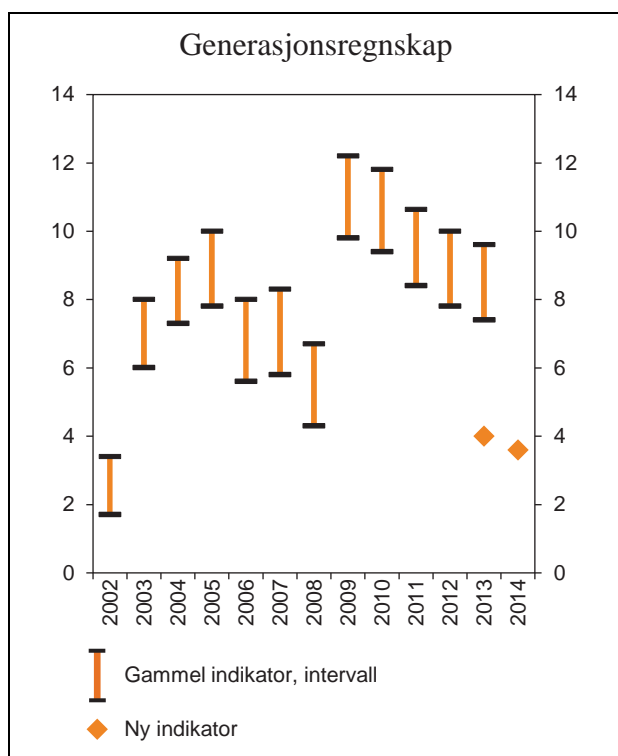
Figur 7.13 Fordelingen av husholdningenes inntekter etter skatt

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Statens pensjonsfond utland (SPU) sikter mot å oppnå høyest mulig avkastning over tid gitt moderat risiko. SPU var tidlig ute blant statlig eide fond når det gjelder å ta hensyn til etikk, miljø- og samfunnsmessige forhold i forvaltningen. Fondets investeringer er spredt på mange forskjellige aktiva, land og sektorer. Finansdepartementet har i mandatet for forvaltningen av SPU fastsatt at fondets eierrettigheter skal utøves basert på internasjonalt anerkjente prinsipper og at hensynet til god selskapsstyring, miljø- og samfunnsmessige forhold skal være en integrert del av fondsforvaltningen. Dette er et ambisiøst mål som er i tråd med FN's prinsipper for ansvarlig investeringspraksis.

SPU har et program for miljørelaterte investeringer som omfatter investeringer innen vannforvaltning, miljøteknologi og ren energi. Ved utgan-



Figur 7.14 Generasjonsregnskapet. Beregnet innstrammingsbehov i offentlige finanser. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

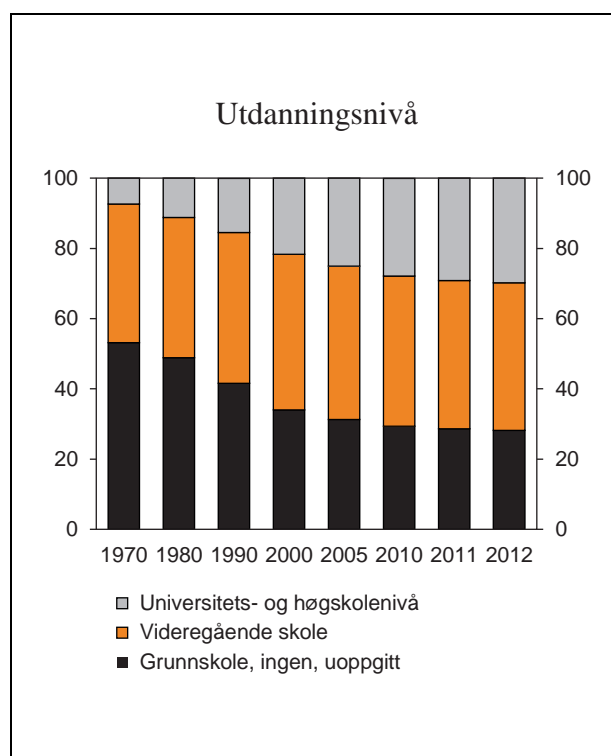
gen av 2012 utgjorde dette 26 mrd. kroner. Forvaltningen av SPU omtales i kapittel 5.

Høyere utdanning

Et høyt utdanningsnivå i befolkningen er en forutsetning for en bærekraftig økonomisk utvikling i et moderne kunnskapssamfunn. Utdanning gir grunnlag for arbeidsmarkedstilknytning og inntekt, som igjen er viktig for en god helse. Forskning og høyere utdanning øker verdien av den menneskelige kapitalen, som er den viktigste målbare enkeltkomponent i nasjonalformuen.

Bærekraftindikator 15, befolkningen fordelt etter utdanning, viser at utdanningsnivået har steget markant siden 1970 og at det fortsatt øker, jf. figur 7.15.

Andelen av befolkningen i aldersgruppen fra 20 til 66 år med universitets- eller høyskoleutdanning utgjorde 30 pst. i 2012 mot 7,4 pst. i 1970. Utdanningsnivået i Norge forventes å stige framover, bl.a. som følge av at stadig flere unge kvinner fullfører høyere utdanning. Hele 53 pst. av kvinnene i alderen 25–29 år hadde høyere utdanning i 2012, og andelen har økt med 9 prosentenheter de siste ti år. For menn i samme aldersgruppe hadde 34 pst. høyere utdannelse, og ande-



Figur 7.15 Personer 16 år og over fordelt etter høyeste utdanning. Pst.

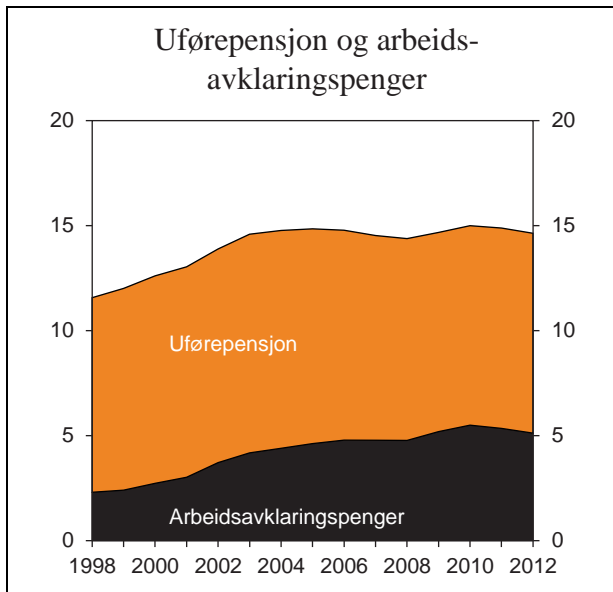
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

len har økt med 3 prosentenheter de siste ti år. Samtidig som en økende andel fullfører høyere utdanning, er frafallet i videregående utdanning, særlig yrkesfagene, høyt. Det representerer en betydelig utfordring.

Utstøting fra arbeidslivet

Regjeringen fører en politikk som legger til rette for at flest mulige kan delta i arbeidslivet, jf. kapittel 3.7 om sysselsettingspolitikken. Sysselsettingen i Norge er høy i internasjonal sammenheng. Bærekraftindikator 16 viser at summen av uføretrygdede og personer på arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen gjennomgående har økt over tid, men med en liten nedgang de siste par årene, jf. figur 7.16.

Det er få uføretrygdede som vender tilbake til arbeidslivet. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at nærmere halvparten av mottakerne av arbeidsavklaringspenger blir uføretrygdet. At en stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder er arbeidsufør, svekker verdiskapningen og evnen til å videreføre gode velferdsordninger. Det er særlig alvorlig hvis ungdom ikke får innpass på arbeidsmarkedet eller faller ut av utdanning. Regjeringen foreslår målrettede tiltak for å hindre dette.



Figur 7.16 Mottakere av uførepensjon og personer på arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen i alderen 16–66 år. Pst. av personer i yrkesaktiv alder

¹ Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010 og erstattet medisinsk rehabilitering, attføring og tidsbegrenset uførestønad.

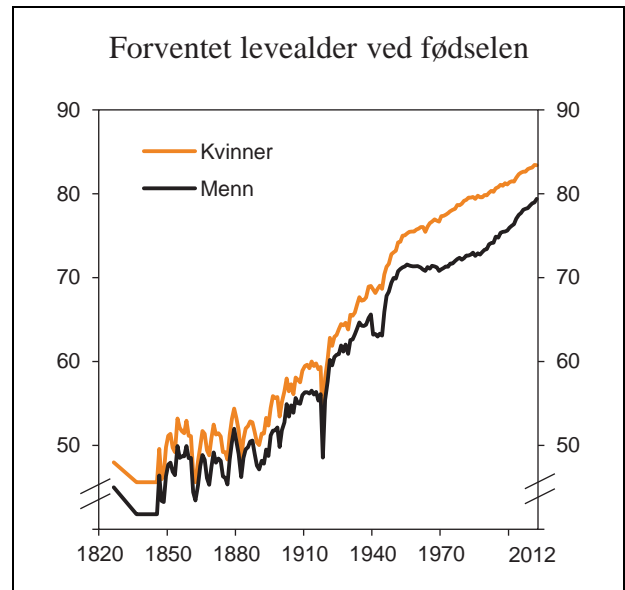
Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

Om lag 12 pst. av Norges befolkning har innvandrerbakgrunn. Sysselsettingsandelen er relativt lav i flere innvandrergrupper. Den registrerte ledigheten blant innvandrere er om lag tre ganger så høy som for befolkningen for øvrig. Det er imidlertid store variasjoner mellom ulike grupper. Regjeringen vil arbeide for at innvandrere i størst mulig grad kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.

Arbeid mot sosialt betingede helseforskjeller

Bærekraftindikator 17 er forventet levealder ved fødsel. Det har i lang tid vært en økende trend i forventet levealder, jf. fig. 7.17. Økningen var sterk fra begynnelsen av 1900-tallet til rundt 1950. Etter det avtok økningen markant, men de siste to tiår har veksten igjen tiltatt. Siden 1990 har levalderen økt med 3,6 år for kvinner og med hele 6 år for menn. Forventet levealder for kvinner født i 2012 er 83,4 år og for menn 79,4 år. Norge er blant landene i verden med høyest forventet levealder.

Økningen i forventet levealder er et resultat av en samfunnsutvikling med forbedrede levekår og gode velferdsordninger og helsetjenester. Gjennomsnittstallene skjuler imidlertid store forskjeller i befolkningen. Slike forskjeller reflekteres



Figur 7.17 Forventet levealder ved fødsel

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

bl.a. i indikatorer for dødelighet, sykkelighet, psykisk helse og selvpoplevd helse.

Utfordringene via livsstilsykdommer øker. Andelen overvektige har økt over tid. Overvekt og fedme fører til type 2-diabetes og økt forekomst av hjerte-karsykdommer.

Folkehelsemeldingen ble behandlet i Stortinget i juni 2013.

7.3.9 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Primærnæringer som reindrift, jordbruk og fiske er sentrale elementer i samisk kultur og samfunnsliv. Ifølge lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) skal det legges tilbørlig vekt på det samiske naturgrunnlaget ved vedtak. Det er videre tatt inn en bestemmelse i loven om å ivareta urfolks og lokalsamfunns interesser når fordelene fra utnytting av genetiske ressurser fra naturen skal fordeles.

Det er etablert institusjonelle mekanismer som skal bidra til at samiske perspektiver ivaretas etter lovverket. Iht. til den nye forvaltningsmodellen for nasjonalparker og andre store verneområder oppnevner Sametinget representanter til de interkommunale verneområdestyrene der samiske interesser blir berørt. Den nye plandelen av plan- og bygningsloven gir Sametinget innsigelsesmyndighet dersom en plan får «vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse».

Konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og statlige myndigheter har bidratt til bedre kommunikasjon og styrket kunnskapsgrunnlag.

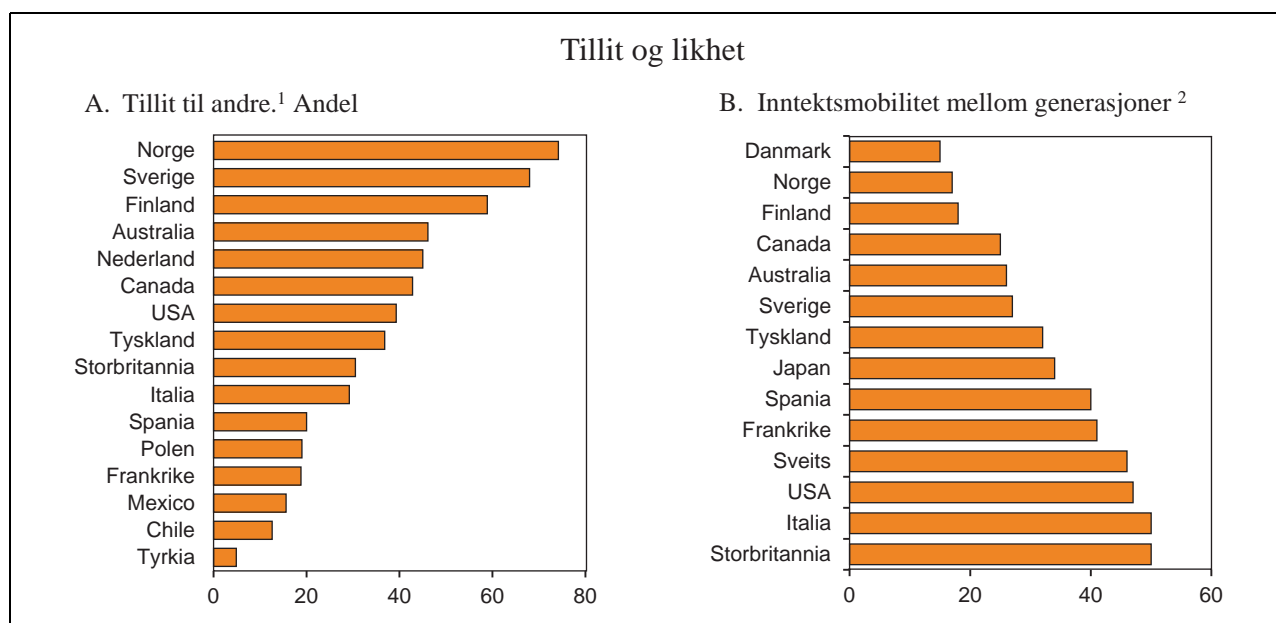
7.4 Indikatorer for livskvalitet

Muligheten for den enkelte til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv avhenger av en rekke forhold. Helse, sosiale relasjoner og økonomiske forhold er sentrale faktorer. Sammenhengen mellom overordnet økonomisk utvikling, politiske beslutninger og den enkeltes livskvalitet er komplisert. Drøftingen i Perspektivmeldingen 2013 viser at hvilke faktorer som påvirker livskvalitet, vil variere mellom individer og over tid. Det er derfor vanskelig å se for seg en enkelt indikator eller et fast indikatorsett som sammenstiller de relevante størrelsene på en enkel og udiskutabel måte.

Ulike faktorer som kan ha betydning for livskvaliteten viser i hovedsak at forskjellene mellom folk i Norge er mindre enn i mange andre land. I tillegg går forskjellene, bl.a. i inntekt, i mindre grad i arv. Det forklares gjerne med relativt små lønnsforskjeller, høy sysselsetting og lav ledighet, samt skatte- og overføringssystemer som omfordeler inntekter. Like muligheter for innbyggerne fremmes ved betydelig offentlig satsing på bl.a. barnehager, skole og høyere utdanning. Gratis eller offentlig subsidierte tjenester bidrar også til å jevne ut konsummuligheter. Gode inntektssikringsordninger og et bredt tilbud av offentlige tjenester reduserer risiko ved sykdom, uførhet og tap av arbeid. Norge er blant de landene som i størst grad har klart å kombinere god økonomisk

vekst og jevn inntektsfordeling. Små forskjeller bidrar til oppslutningen om en samfunnsmodell med brede, skattefinansierte velferdsordninger. Tillit er en vesentlig del av et samfunns sosiale kapital og bidrar til å øke effektiviteten i samfunnet. Ikke i noe land i verden er det flere som svarer at folk flest er til å stole på enn i Norge. Figur 7.18 skisserer enkelte av disse sidene ved det norske samfunnet.

Både nasjonalt og internasjonalt arbeides det med å videreutvikle metoder for måling og sammenlikning av livskvalitet, jf. drøftingen i Perspektivmeldingen 2013. Enkelte internasjonale organisasjoner har utviklet omfattende statistikk som belyser ulike aspekter ved livskvalitet og levekår. *FNs indikator for menneskelig utvikling* (Human Development Index) tar utgangspunkt i at et lands utvikling ikke bør måles ved inntekt alene. FN ser derfor i tillegg på forventet levealder og utdanning. Sammen med land som Australia, New Zealand, USA og Canada har Norge ligget på topp i denne rangeringen siden den startet i 1980. Det siste tiåret har indikatoren for Norge vært omtrent uendret fra år til år. Det er små forskjeller i indeksverdien for landene i toppsjiktet, og indikatoren brukes i større grad for å måle samfunnsutvikling i fattige land. I 2010 presenterte FN i tillegg en justert indeks som også omfatter inntektsfordeling. Også med denne utvidede indikatoren er Norge på topp. Våre nordiske naboland rykker



Figur 7.18 Tillit og likhet

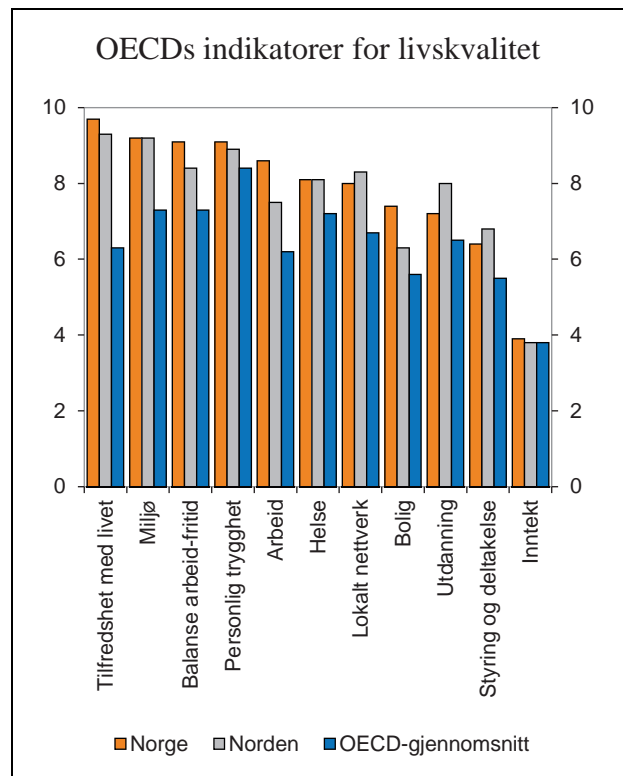
¹ Andel av befolkningen som svarer at «folk er til å stole på». 2005–2008.

² Elastisitet mellom foreldre og barns inntekter. En lav elastisitet betyr at inntekten i en generasjon avhenger lite av inntekten i generasjonen over.

flere plasser oppover på rangeringen når det tas hensyn til inntektsfordeling, mens USA faller klart tilbake. Tabell 7.2 viser de ti OECD-landene som har høyest BNP per innbygger og høyest forventet levealder, samt de ti landene som skårer høyest på mer utvidede mål for livskvalitet.

OECDs indikatorer for livskvalitet ble første gang lansert i 2011. Indikatorsettet tar sikte på å belyse både viktige økonomiske størrelser og verdier knyttet til menneskers opplevelser, sosiale forhold og miljø. Indikatorene er basert på statistikk som i hovedsak er publisert av OECD i andre sammenhenger. Settet består av 24 indikatorer innenfor 11 hovedkategorier som måles i en skala fra 1 til 10, jf. figur 7.19. OECD understreker imidlertid at det ikke er opplagt hvordan hovedindikatorerne skal vektas. OECD har derfor også et interaktivt verktøy som gir mulighet for brukeren til å sammenlikne livskvaliteten i OECD-landene etter egen vektlegging. Arbeidet er stadig under utvikling. I 2012 ble måling av ulikheter mellom kjønnene og mellom ulike sosiale grupper innarbeidet. Indikatorsettet inneholder ikke lange tidsserier, og kan foreløpig bare i begrenset grad brukes til å belyse utviklingen over tid.

Indikatorsettet ble sist oppdatert i mai 2013. OECD publiserer indikatorene for 36 land. I en rangering der alle indikatorene vektas likt, skårer Australia høyest med Sverige på andreplass, etterfulgt av Norge på fjerde. Det er lite som skiller landene i det øvre sjiktet. Nederst kommer Tyrkia og



Figur 7.19 OECDs indikatorer for livskvalitet. 2013
Kilde: OECD.

Mexico. Norge kommer svært godt ut på de fleste indikatorene. For 10 av 11 indikatorer kommer Norge bedre ut enn et uveiet gjennomsnitt av OECD-landene, og for 8 av 11 indikatorer ligger

Tabell 7.2 Ulike indikatorer for livskvalitet og velstand i OECD-land

	BNP pr. innbygger ¹ (2011)	Forventet levealder (2011)	FNs indikator for menneskelig utvikling (2012)	FNs indikator justert for ulikhet (2012)	OECDs indikatorer for livskvalitet ² (2013)
1	Luxemburg	Sveits	Norge	Norge	Australia
2	Norge	Italia	Australia	Australia	Sverige
3	Sveits	Japan	USA	Sverige	Canada
4	USA	Island	Nederland	Nederland	Norge
5	Fastlands-Norge	Spania	Tyskland	Tyskland	Sveits
6	Australia	Frankrike	New Zealand	Irland	USA
7	Nederland	Australia	Irland	Sveits	Danmark
8	Østerrike	Sverige	Sverige	Island	Nederland
9	Irland	Israel	Sveits	Danmark	Island
10	Sverige	Norge	Japan	Slovenia	Storbritannia

¹ Justert for forskjeller i prisnivå.

² En sammenveing der de ulike indikatorene er tillagt lik vekt.

Kilder: FN og OECD.

Norges resultater over eller på nivå med et uveiet gjennomsnitt av landene i Norden. Det er små endringer i indikatorene for Norge fra 2011 til 2012.

Det kan være flere problemer ved slike internasjonale sammenlikninger som gjør tolkningen av dem usikre. For eksempel har ulik samfunnsorganisering betydning for resultatene. Norge skårer bare gjennomsnittlig på indikatoren for inntekt.

Dette skyldes at husholdningenes netto finansformue benyttes som indikator på samlet formue, det vil si at en ser bort fra bl.a. boligformue. Nordmenn har imidlertid relativt mye formue plassert i bolig sammenliknet med andre land. Dessuten bidrar gode offentlige forsikringsordninger til at behovet for privat pensjonssparing er mindre. OECDs tilnærming gir dermed et skjevt bilde av husholdningenes samlede formue i Norge.

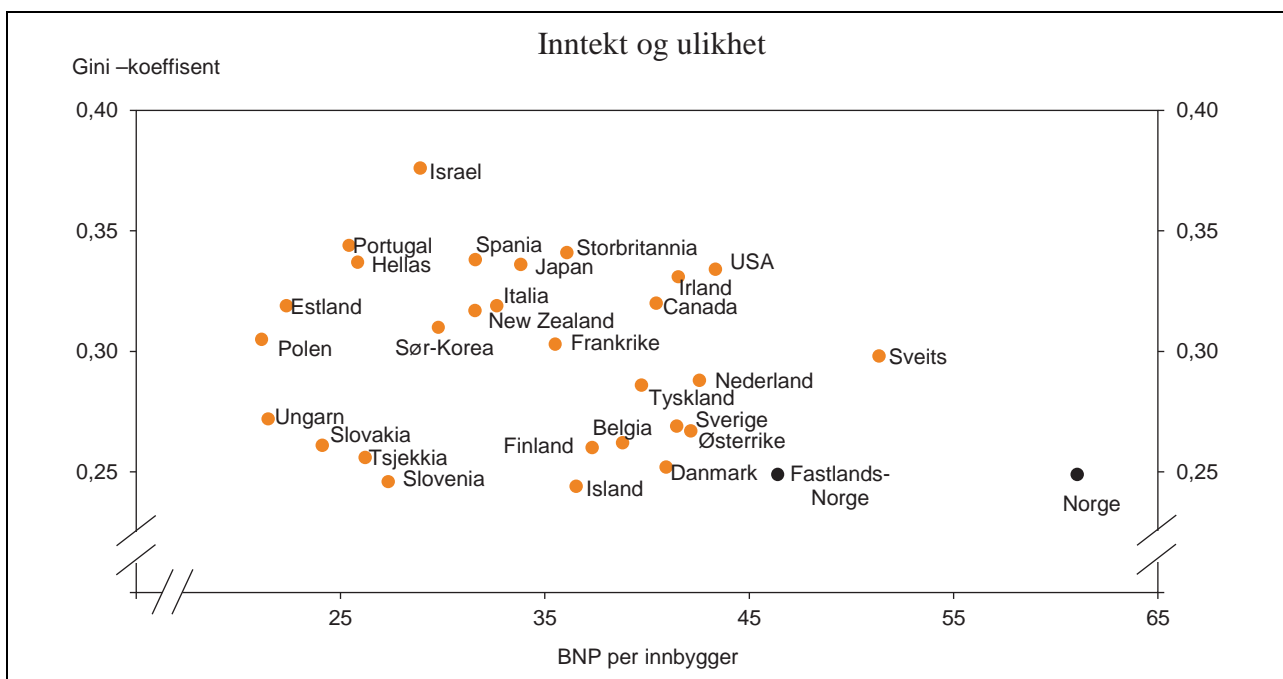
8 Regjeringens resultater

Norge er et godt land å leve i. Vi har et høyt inntektsnivå, og vi kommer godt ut på internasjonale målinger av livskvalitet. Velstanden er jevnere fordelt enn i de fleste andre land, og inntektsforskjeller går i mindre grad i arv. Omfattende velferdsordninger understøttes av solide statsfinanser. Figur 8.1 illustrerer at Norge både er blant de rikeste og de likeste land i verden.

Med utgangspunkt i den norske samfunnsmodellen har Regjeringen fornyet og utviklet de offentlige velferdsordningene, bidratt til en mer rettferdig fordeling og et arbeidsliv basert på samarbeid og forhandlinger der flest mulig kan delta og bruke sine evner. Regjeringen har lagt til rette for økt verdiskaping og utvikling over hele landet innenfor rammer som ikke undergraver kommende generasjoners muligheter til å dekke sine behov.

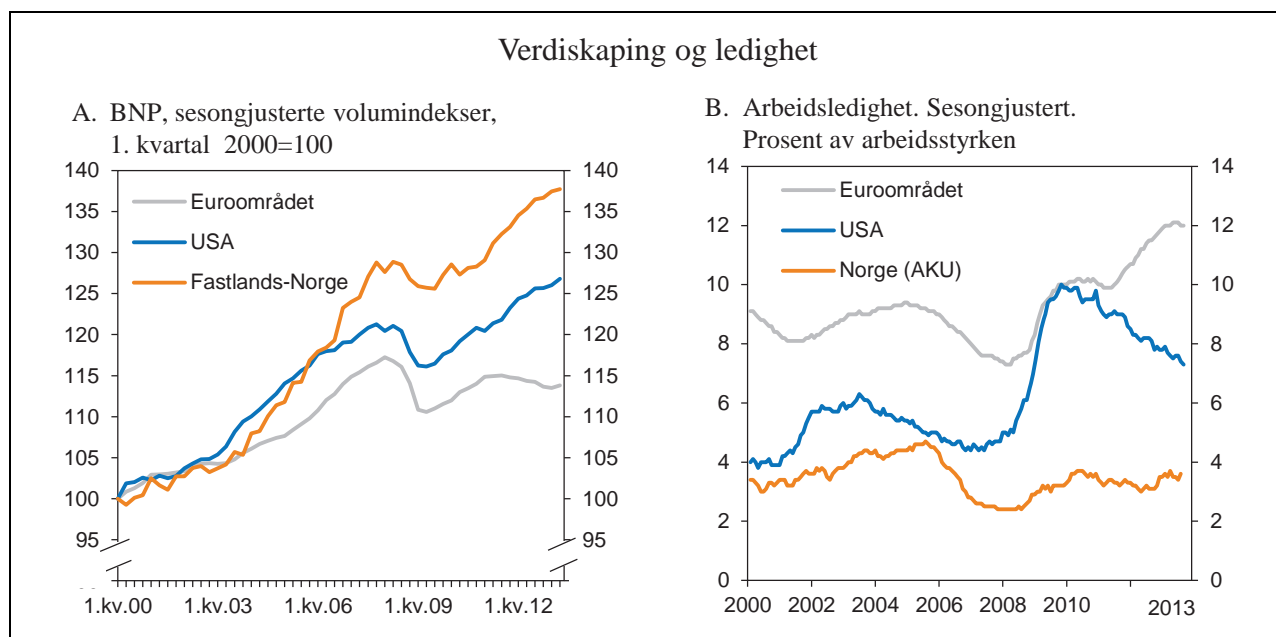
Fem år etter at verdensøkonomien i 2008 gikk inn i det største økonomiske tilbakeslaget siden andre verdenskrig, er det stor forskjell på Norge og mange av landene rundt oss. I flere OECD-land er produksjon og sysselsetting fortsatt ikke tilbake på nivåene fra før krisen, og arbeidsledigheten er høy. Verdiskapingen i Norges fastlandsøkonomi ligger derimot godt over nivået i 2008 og har vokst med over 20 pst. siden 2005, jf. figur 8.2. Sysselsettingen har økt med over 350 000 personer i samme periode. Ledigheten er under en tredel av nivået i euroområdet og godt under vårt eget gjennomsnitt for de siste 25 årene.

Vi har bygget opp et rammeverk for den økonomiske politikken som legger til rette for en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen for finanspolitikken sikter mot en bruk av oljepenger



Figur 8.1 Inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisient med inntektstall fra 2010 eller siste tilgjengelige år. Inntektsnivå i 2011 målt ved BNP per innbygger i 1 000 USD, løpende priser og kjøpekraftskorrigert. OECD-land utenom Chile, Mexico og Luxembourg

¹ Gini-koeffisienten er et mye benyttet mål på graden av inntektsulikhet i et land. Dersom alle har samme inntekt, vil Gini-koeffisienten være lik 0, mens den vil være 1 dersom én person eller husholdning har all inntekt i samfunnet.



Figur 8.2 Verdiskaping og ledighet.

Kilde: Macrobond.

som bærer over tid. Samtidig gir rammeverket oss handlefrihet til å møte tilbakeslag. Denne handlefriheten brukte vi da vi økte bruken av oljepenger kraftig for å møte nedgangstidene i etterkant av finanskrisen. Motstykket er at vi må holde igjen når det går bra i økonomien, slik vi har gjort de siste årene.

Den internasjonale finanskrisen minnet oss om at store økonomiske tilbakeslag ofte springer ut av og kan forsterkes av finansielle ubalanser. En god regulering av finansmarkedene bidro til at utslagene av krisen ble mildere i Norge enn i mange andre land. Dette viser viktigheten av at vi i Norge har en god finansmarkedsregulering. I årene etter finanskrisen har vi videreutviklet reguleringen, bl.a. ved å skjerpe soliditetskravene til bankene og styrke kapitalen i Bankenes sikringsfond. Dette gjør bankene mer solide og låntakere mindre sårbare i en situasjon der mange norske husholdninger har høy gjeld.

Selv om oljeinntektene er store, er det vår felles arbeidsinnsats som er fundamentet for vår velstand og velferd. Regjeringen har lagt rammer for et godt arbeidsliv, reformert uføretrygden og satt pensjonsreformen ut i livet. Et bærekraftig pensjonssystem med gode incentiver til å stå i arbeid legger til rette for økt yrkesdeltakelse blant eldre, slik vi nå ser klare tegn til. Regjeringen har lagt stor vekt på et godt samarbeid med partene i arbeidslivet. Dette bidrar til at hensynet til lav ledighet ivaretas i lønnsdannelsen.

Velstandsutviklingen avhenger av hvor godt vi bruker ressursene våre. Den økonomiske veksten i Norge er særlig drevet av vekst i produktiviteten. Også framover vil en effektiv og omstillingsdyktig økonomi være en forutsetning for høy verdiskaping. En effektiv offentlig sektor er særlig viktig for å sikre gode velferdstjenester også framover. Det er gjennomført mange tiltak i senere år for å bedre ressursbruken i offentlig virksomhet og øke yrkesaktiviteten for grupper som ellers ikke ville deltatt i arbeidslivet.

Skatter og avgifter utgjør det viktigste grunnlaget for å finansiere velferdsgodene og det sosiale sikkerhetsnettet. Regjeringen har gjort skattesystemet mer rettferdig. Gjennom innføring av utbytteskatt, forbedringer av formueskatten og økt minstefradrag er prinsippet om skatt etter evne styrket. Det koster mer enn før å forurense, og bilavgiftene er lagt om slik at lavutslippsbiler favoriseres. Arbeidslinja er styrket ved at beskatningen av pensjonister, uføre og enslige forsørgere er lagt om og skatteklasse 2 avviklet. Regjeringen har lagt fram en vekstpakke for å bedre konkurransekraften, fremme lønnsomheten og styrke investeringene i fastlandsbedriftene. Skattesystemet har blitt mer effektivt ved at skattegrunnlaget er utvidet og særordninger redusert. Overprisede gebyrer er redusert med 1,6 mrd. 2014-kroner. Skatte- og avgiftsnivået er holdt uendret gjennom regjeringensperiode.

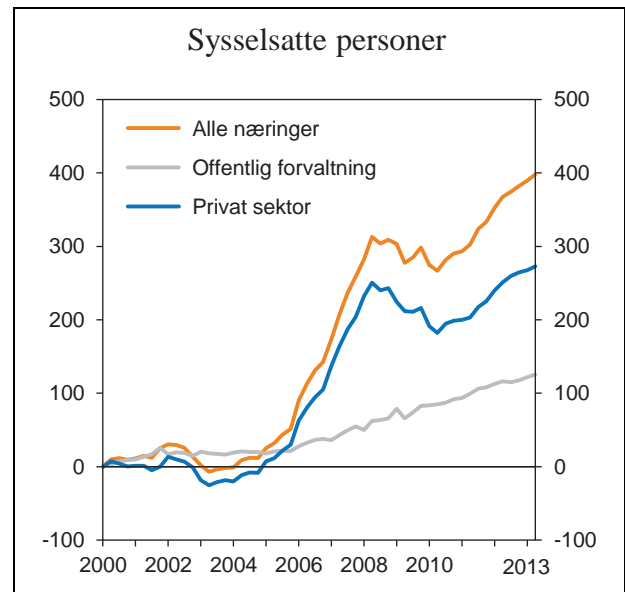
God vekst i fastlandsøkonomien har løftet skatteinntektene gjennom perioden. Sammen med innfasingen av oljepenger er det disse inntektene som gir handlingsrommet i budsjettet. Regjeringen har valgt bort skattelettelser og prioritert utbygging av våre felles velferdsordninger og framtidsrettede investeringer i bl.a. utdanning og infrastruktur. Medregnet vårt forslag til budsjett for 2014 ligger statsbudsjettets utgifter nå om lag 190 mrd. 2014-kroner over nivået i 2005, når vi justerer for pris- og lønnsvekst og for endringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommune mv. Vel en tredel av denne økningen i utgiftene gjelder folketrygden. Sterk vekst i befolkningen og flere eldre har dessuten gitt behov for økte bevilgninger til bl.a. kommuner og helseforetak. Utover dette har vi styrket viktige fellesskapsløsninger, herunder samferdsel, helse, omsorg, skole og barnehager. Slik har vi fornyet og forandret Norge.

8.1 Arbeid til alle

Den gode utviklingen i økonomien det siste tiåret gjenspeiles i en klar bedring i arbeidsmarkedet. *Sysselsettingen* har økt betydelig, og arbeidsledigheten er lav. Ifølge tall fra nasjonalregnskapet økte antallet sysselsatte med 355 000 personer eller 15 pst. fra 3. kvartal 2005 til 2. kvartal 2013. Sterk vekst i etterspørselen etter arbeidskraft i høykonjunkturen fram til 2008 bidro betydelig til denne oppgangen. Sysselsettingen falt noe etter konjunkturtoppen i 2008, men har siden 2010 igjen økt kraftig, jf. figur 8.3. Mens en rekke OECD-land fortsatt sliter med lav sysselsetting og høy ledighet, var det 85 000 flere sysselsatte i Norge i 2. kvartal i år enn ved konjunkturtoppen i 2008. Sysselsettingen har aldri vært høyere enn nå.

Etter EØS-utvidelsen i 2004 har økt arbeidsinnvandring avhjulpet flaskehalser i norsk økonomi. Samtidig har innvandringen bidratt til rask vekst i Norges befolkning. Det har bidratt til at sysselsettingen det siste tiåret har vært mer stabil målt som andel av befolkningen enn målt i antall personer. I 2. kvartal 2013 var 68,8 pst. av den yrkesaktive befolkningen (15–74 år) i arbeid. Dette er 0,2 prosentenheter høyere enn nivået i 3. kvartal 2005. Få andre land har høyere sysselsettingsandeler enn Norge. Særlig er flere kvinner og eldre yrkesaktive i Norge enn det som er vanlig andre steder.

Om lag 70 pst. av sysselsettingsoppgangen siden 2005 har kommet i privat sektor. Sysselsettingen i noen av de tradisjonelt mest konjunktur-



Figur 8.3 Sysselsetting. Sesongjusterte tall. Endring i 1000 personer 1. kvartal 2000 = 0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

følsomme næringene som bygg og anlegg og deler av industrien, avtok gjennom lavkonjunkturen etter finanskrisen, men har vist god vekst igjen de siste årene.

Arbeidsledigheten er lav i et historisk perspektiv. Mens AKU-ledigheten har ligget på noe over 4 pst. i gjennomsnitt de siste 25 årene, anslås den til 3½ pst. av arbeidsstyrken i 2014. Det er om lag 1 prosentenheter lavere enn høsten 2005. Av OECD-landene er det bare Sør-Korea som har lavere ledighet enn Norge. Også i Norge bidro det økonomiske tilbakeslaget i kjølvannet av finanskrisen til at ledigheten gikk noe opp. Oppgangen ble imidlertid klart mindre og mer kortvarig enn i de fleste andre land. Regjeringen satte i verk en rekke tiltak for å holde sysselsettingen oppe og ledigheten nede. Viktigst var bytteordningen der staten og bankene byttet statspapirer mot obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) i oktober 2008 og tiltakspakken for arbeid i januar 2009. Arbeidsmarkedstiltakene ble betydelig styrket fra 2009, og permitteringsregelverket ble midlertidig utvidet.

Norge har lang tradisjon for at et godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet og offentlige myndigheter legger grunnlaget for et velfungerende arbeidsliv. Regjeringen har fornyet og utvidet avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) i to omganger. Svekkelser i arbeidstakeres vern som ble foreslått av Bondevik II-regjeringen, er reversert. Regjeringen har lagt særlig vekt

på at midlertidige ansettelser kun skal kunne brukes der det foreligger et midlertidig behov for arbeidskraft. Regjeringen har også reversert Bondevik II-regjeringens forslag til endringer i arbeidstidsbestemmelsene som ble vedtatt våren 2005. Fortrinnsrett for deltidsansatte til å få utvidet sin stilling ble innført fra 1. januar 2006. Regjeringen har arbeidet offensivt mot ufrivillig deltid og for mer heltid.

Regjeringen har også lagt fram tre handlingsplaner mot sosial dumping, i 2006, 2008 og 2013. Hensikten er å opprettholde et anstendig og seriøst arbeidsliv og gode lønns- og arbeidsforhold for alle arbeidstakere i Norge. Arbeidstilsynets rolle og virkemidler er styrket, det er satt i gang treparts bransjeprogram i bransjer som er særlig utsatt for useriøsitet og sosial dumping, og det er innført en godkjenningsordning med id-kort i renholdsbransjen og en ordning med regionale verneombud i renholdsbransjen og hotell- og restaurantbransjen. Allmenngjøringsordningen er styrket etter 2005.

8.2 Rettferdig fordeling

I Norge er inntektene jevnere fordelt enn i de aller fleste andre land. Høy sysselsetting, lav ledighet og små lønnsforskjeller gir viktige bidrag til dette. Forskjellene er også små når vi ser på utdanning, helse, bolig og andre velferdsgoder. Inntektsforskjeller går dessuten i mindre grad i arv i Norge enn i andre land.

En rettferdig fordeling og utjevning av inntekter er grunnleggende verdier for Regjeringen. Inntektsulikheten i Norge har vært relativt stabil de siste 25 årene, men med en svak tendens til økende ulikhet. Denne tendensen ser ut til å ha stoppet opp eller snudd i perioden etter 2005. Omfordelingen gjennom skatter og overføringsordninger er betydelig, jf. figur 8.4A. Viktige offentlige overføringsordninger forsikrer mot bortfall av inntekt ved sykdom, uførhet, høy alder og tap av arbeid. I tillegg bidrar offentlige tjenester som skole og helse til utjevning, siden fri tilgang til disse tjenestene betyr mest for de med lave og middels inntekter. Skattesystemets viktigste bidrag til omfordeling er å finansiere disse ordningene og det omfattende tilbudet av velferdstjenester fra stat og kommuner. I tillegg bidrar skattesystemet til at finansieringsbyrden fordeles rettferdig. Figur 8.4B viser gjennomsnittlig utliknet skatt som andel av bruttoinntekt for ulike inntektsgrupper. Progressiviteten i skattesystemet kommer tydelig fram ved at gjennomsnittlig skatt

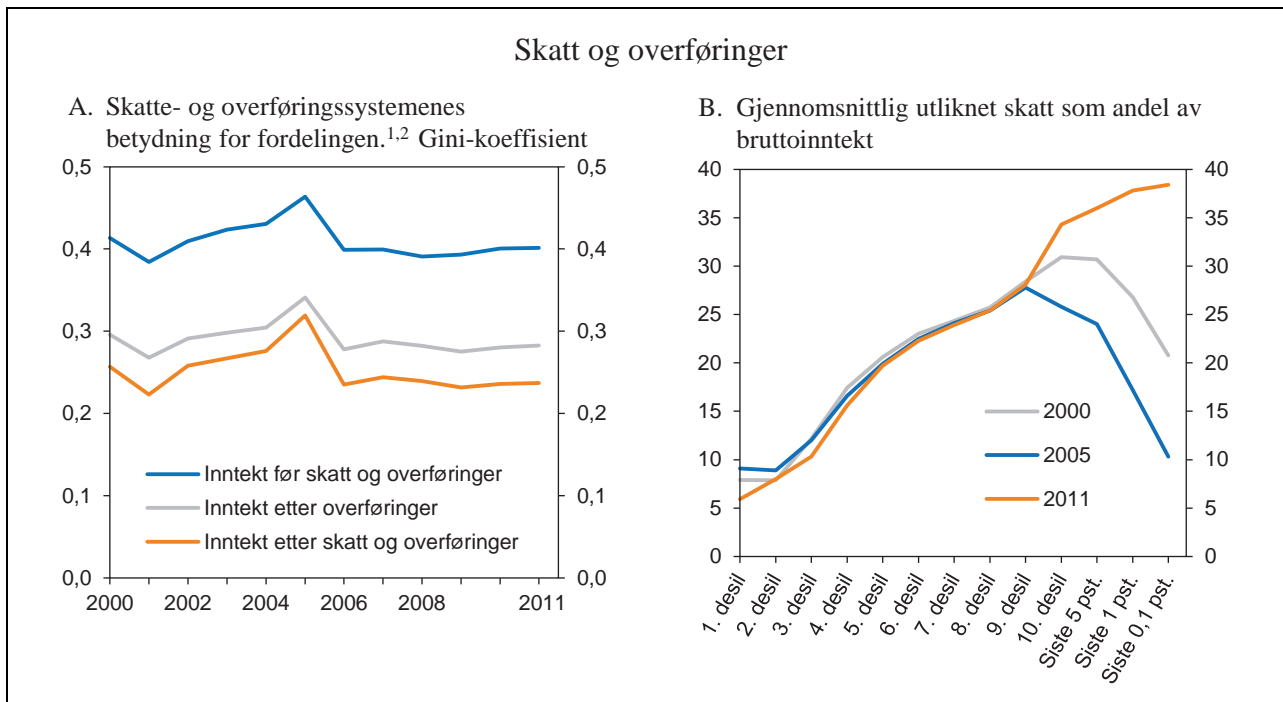
i prosent av inntekten stiger med inntektsnivået. De med aller høyest inntekt betalte i 2000 og 2005 prosentvis mindre skatt enn andre høy- og mellominntektsgrupper. Dette har blitt endret, særlig etter innføringen av utbytteskatt i skattereforen i 2006. Samtidig har gjennomsnittlig skatteprosent blitt noe redusert for de ti prosentene av befolkningen med lavest inntekt.

Statistisk sentralbyrå bekrefter i en rapport om skattesystemets virkning på inntektsfordelingen fra 2013 at dagens skatteregler er mer omfordelende enn 2005-reglene. Den viktigste endringen har vært innføringen av skatt på utbytte i forbindelse med skattereforen i 2006, men også endringer i formuesskatten har bidratt til økt omfordeling. Personer med de største formuene betaler en større andel av formuesskatten enn før. Formuesskatten er blitt mer målrettet ved at grunnlaget er utvidet og bunnfradraget økt. Andelen av skattyterne som betaler formuesskatt, er om lag halvert siden 2005. Bunnfradraget, som var 151 000 kroner i 2005, er økt til 870 000 kroner i 2013 og foreslås økt til 1 mill. kroner i 2014. Ektepar får dermed et samlet bunnfradrag på 2 mill. kroner.

Regjeringen har også redusert arveavgiften og gjort den mer målrettet og rettferdig. Fribeløpet er økt til 470 000 kroner, og i 2014-budsjettet foreslår Regjeringen å øke fribeløpet ytterligere til 1 mill. kroner. Samtidig foreslås forenklinger i avgiften. Forslaget vil redusere antallet som betaler arveavgift, med om lag 65 pst. Målt i løpende kroner vil den samlede lettelsen i arveavgiften fra 2005 til 2014 utgjøre om lag 2,1 mrd. kroner.

Den sterke inntektsveksten i Norge de siste årene har kommet de fleste grupper til gode, også de med lave inntekter. Andelen personer i befolkningen som tilhører en lavinntektshusholdning, har gått noe ned. Lavinntekt er definert som inntekt under 60 pst. av medianinntekten i tre påfølgende år. Trenden med en økende andel barn med vedvarende lavinntekt har stoppet opp, og andelen har vært stabil siden perioden 2006–2008. Også blant innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre har det vært en nedgang i andelen med vedvarende lavinntekt, selv om barn med innvandrerbakgrunn fortsatt er overrepresentert i lavinntektsgruppen.

Eldre over 65 år har hatt en særlig gunstig inntektsutvikling. Denne gruppen har fått økt sin realinntekt med om lag 30 pst. fra 2005 til 2011, mens medianen blant alle husholdninger har vært 17 pst. Opptrappingen av minstepensjonen til to ganger grunnbeløpet i folketrygden har bidratt til dette. Også pensjonsreformen som gjorde det



Figur 8.4 Skatt og overføringer

¹ Beregningene ser bort fra at ordningene også påvirker arbeidstilbud, lønninger, sparing og priser.

² Den store endringen rundt 2005 har sammenheng med at skattytere tok ut ekstra mye utbytte før innføringen av utbytteskatt i 2006.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

mer lønnsomt å kombinere arbeid med pensjon, har ført til høy inntektsvekst blant eldre. Endret skattlegging av pensjonsinntekter har gjort det mer lønnsomt å arbeide og å kombinere arbeid og pensjon. Samtidig bidro denne omleggingen til en omfordeling fra dem med høye pensjoner til dem med lavere pensjoner.

8.3 En offensiv kunnskapspolitikk

Regjeringen har styrket skolen, både gjennom en god kommuneøkonomi og gjennom målrettet innsats fra statens side. Siden grunnskole og videregående skole i all hovedsak blir finansiert gjennom de frie inntektene til kommunene og fylkeskommunene, er en sterk kommuneøkonomi en forutsetning for et godt skoletilbud. Kommunenes inntekter har økt reelt med om lag 70 mrd. kroner fra 2005 til 2013, og om lag halvparten av dette har kommet som frie inntekter. På toppen av dette kommer 7,7 mrd. kroner i neste års budsjett.

Regjeringen har gjennomført reformen Kunnskapsløftet og lagt vekt på bedre læringsutbytte og tidlig innsats for å følge opp de som trenger hjelp og støtte. Vi har innført seks flere undervis-

ningstimer i grunnskolen. Undervisningen på 1.-4. trinn er styrket med økt timetall i norsk, matematikk og engelsk, økt lærertetthet og rett til leksehjelp. På 5.-7. trinn er undervisningen styrket med to timer fysisk aktivitet. For å gjøre ungdomsskolen mer praktisk, variert og utfordrende er det innført valgfag. Samtidig er det startet forsøk med økt lærertetthet.

Lærerutdanningen er styrket. Siden 2008 har antall kvalifiserte førstevalgsøkere til lærerutdanningene økt med 62 pst., mot en økning på 35 pst. for høyere utdanning totalt sett. Det er innført et nytt og bedre system for etter- og videreutdanning av lærere.

Gjennom rentekompensasjonsordningen for skolebygg er det i perioden 2006–2013 gitt støtte til over 800 bygge- og opprustningsprosjekter.

Internasjonale undersøkelser (PISA, TIMSS og PIRLS) dokumenterer tydelig bedring i elevenes prestasjoner i perioden 2006–2011, etter at norske elever i 2006 presterte klart under OECD-gjennomsnittet både i lesing, matematikk og naturfag. Ingen andre land kan vise til så sterk framgang i matematikk i den siste TIMSS-undersøkelsen som norske 4.-klassinger. Norske 5.-klassinger får sammen med Finland høyest score i

matematikk og nest høyest i naturfag når vi sammenlikner med jevnaldrende i Norden. Samtidig har det vært en reduksjon i avstanden mellom faglig sterke og svake elever.

Fullført videregående utdanning er et viktig grunnlag for videre utdanning eller jobb. Regjeringen er i gang med å endre den videregående opplæringen i tråd med forslagene i Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Fag- og yrkesopplæringen er styrket, og det er innført praksisbrev som et kortere opplæringstilbud for elever som ikke har forutsetninger for å gjennomføre et ordinært løp. Alle arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner har for første gang inngått en samfunnskontrakt med en konkret målsetting for flere læreplaner. Regjeringen foreslår å innføre rett til påbyggingsår etter fagbrev fra 2014, for å bidra til at flere fullfører fagutdanning. Høsten 2010 startet Regjeringen opp prosjektet Ny Giv for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring. Innsatsen retter seg mot elever både i ungdomsskolen og videregående skole, samt unge under 25 år uten videregående utdanning. Det har aldri vært registrert færre ungdommer utenfor opplæring og arbeid enn i dag.

Regjeringen har økt kapasiteten i høyere utdanning gjennom opprettelse av flere studieplaner. Medregnet den opptrappingen av studieplaner som følger av forslagene i budsjettet for 2014, vil det være lagt til rette for om lag 24 800 nye studieplaner for perioden 2006–2019 sett under ett. Samtidig er det fra 2006 til 2013 gjennomført eller satt i gang 13 nybygg og rehabiliteringsprosjekter innenfor universitets- og høyskolesektoren. For at flere studenter skal kunne studere på heltid, legger Regjeringen opp til å innføre elleve måneders utdanningsstøtte fra og med studieåret 2014–15. Foreldrestipendperioden foreslås økt fra 44 til 49 uker for studenter med barn født etter 15. august 2014. Fra 2006 til 2013 er det bevilget midler til 7 800 nye studentboliger, og i 2014-budsjettet foreslås en bevilgning til ytterligere 1 300 nye studentboliger.

8.4 Høy kvalitet i helse- og omsorgssektoren

Aktiviteten i norske sykehus har økt betydelig siden 2005. Flere får behandling, og kvaliteten på behandlingen er forbedret. Ifølge beregninger fra Helsedirektoratet har det vært en økning på mellom 1,6 og 1,7 millioner polikliniske konsultasjoner fra 2005 til 2012. I tillegg har det vært økning i

dag- og døgnbehandling. Samtidig er egenandelen holdt lave. Andelen av kostnadene til helsetjenester som er privatfinansiert, har ifølge SSB gått ned, mens den offentlige andelen har økt.

Sykehusøkonomien er snudd fra store underskudd til balanse. Alle helseregioner går nå i økonomisk balanse og har bedre mulighet til investeringer. I perioden 2006–2013 har det vært investert for 60 mrd. kroner ved norske sykehus. Viktige prosjekter er bl.a. Akershus universitetssykehus, akuttposter ved Sykehuset Innlandet, nytt sykehus i Østfold, akuttbygg ved Oslo universitetssykehus, nybygg ved Radiumhospitalet, barne- og ungdomssenter ved Haukeland universitetssykehus, St. Olavs Hospital, ny A-fløy ved Universitetssykehuset Nord-Norge og nye lokalsykehus i Stokmarknes og Kirkenes. Det er bygget nye distriktpsikiatriske sentre flere steder i landet.

Arbeidsdeling og spesialisering mellom sykehusene er styrket, og kvaliteten har økt innen mange fagfelt. På områder som akuttbehandling av hjerteinfarkt og hjerneslag og fem års overlevelse etter livmorhalskreft, brystkreft og tarmkreft, ligger nå Norge godt an på OECD sine målinger. Norge er blant de beste landene i verden når det gjelder overlevelse etter livmorhalskreft.

Regjeringen har særlig prioritert arbeidet med psykisk helse og rus. Det polikliniske tilbudet innen psykisk helse er styrket, og det er etablert 150 ambulante (oppsøkende) team. Polikliniske konsultasjoner for voksne i spesialisthelsetjenesten har økt med nesten 50 pst. fra 2005 til 2012, og antall barn som får hjelp har økt med 33 pst. Innenfor rusbehandling har ventetidene gått ned. Styrket kommuneøkonomi har gitt økt rom for å prioritere psykisk helse og rus også i kommunal sektor.

Samhandlingsreformen ble innført i 2012. Målet er flere tjenester nær der folk bor, satsing på forebygging, tidlig innsats og koordinerte pasientforløp. Erfaringer så langt viser at pasienten i betydelig mindre grad enn tidligere blir liggende på sykehus. Det er blitt flere og bedre tilbud i kommunene som for eksempel øyeblikkelig hjelp og frisklivssentraler. Kommunene har gjennom samhandlingsreformen en tydelig økonomisk egeninteresse i å drive forebyggende folkehelsearbeid.

Regjeringen har satset på å ta i bruk bedre IKT-løsninger innenfor helsesektoren. Norsk helsenett SF ble etablert i 2009, og i 2010 ble det innført automatisk frikort. Helsenorge.no ble etablert i 2011 og gir informasjon og tjenester til inn-

byggerne. Nasjonal utbredelse av e-resept ble ferdigstilt i 2013, og pilot for kjernejournal kom i 2013. Regjeringens mål er «én innbygger – én journal», og Helsedirektoratet leder arbeidet fram mot denne målsettingen.

Den nye folkehelseloven trådte i kraft 1. januar 2012. Regjeringen har satt ambisiøse mål for arbeidet med folkehelse, med særlig vekt på forebygging for barn. Eksempler på tiltak er frukt og grønt og økt fysisk aktivitet i skolen, lovendringer for å hindre barns tilgang til tobakk, aldersgrense på 18 år for bruk av solarium og dialog med matvarebransjen om å begrense markedsføring av usunn mat og drikke overfor barn. Barnevaksinasjonsprogrammet er utvidet gjennom innføring av pneumokokkvaksine, HPV-vaksine og fra 2014 rotavirusvaksine. I budsjettforslaget for 2014 er 180 mill. kroner av veksten i kommunenes frie inntekter rettet inn mot å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

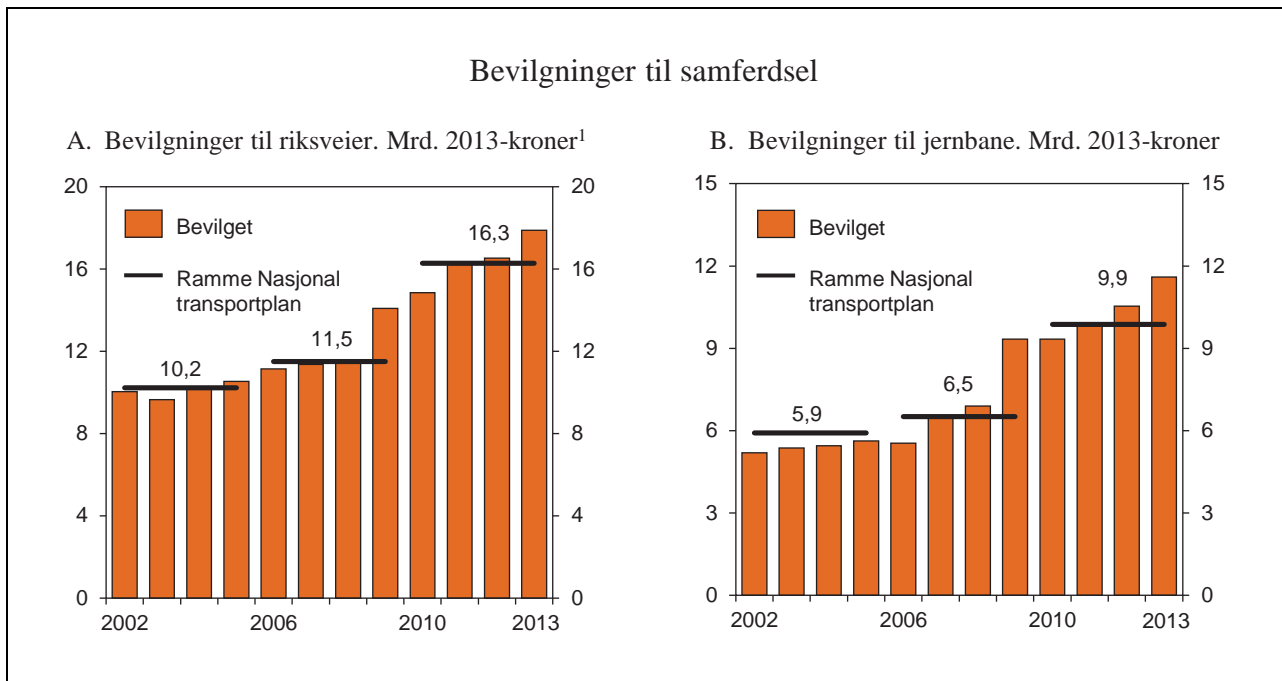
Pleie- og omsorgstilbudet i kommunene har blitt løftet siden 2005. Det har blitt over 24 000 flere årsverk siden 2005, hvorav 87 pst. med helse- og sosialfaglig utdanning. Kompetanseløftet 2015 skal sikre tilstrekkelig, kompetent og stabil bemanning til omsorgssektoren. Regjeringen er i rute med å innvilge støtte til 12 000 heldøgns omsorgsplasser i perioden 2008–2015. Per 31. august 2013 er det gitt tilsagn om tilskudd til 7 313

enheter, og rammen for 2014 foreslås satt til 2000 enheter. Norge fikk som første land i verden i 2007 en egen plan for å bedre demensomsorgen. Per 1. august 2013 har over 15 000 ansatte startet demensopplæring, og det er etablert en egen tilskuddsordning for dagaktivitetstilbud for personer med demens.

8.5 Kraftig satsing på samferdsel

Innenfor samferdsel har vi fått et taktskifte i utbyggingen siden 2005. Bevilgningene til jernbane og riksveier er reelt økt med 15,3 mrd. 2014-kroner fra 2005 til 2013. Det tilsvarer en vekst på over 66 pst., som er mer enn tre ganger sterkere enn realveksten i statens samlede utgifter. Inkludert forslaget til bevilgning i statsbudsjettet for 2014 blir realveksten 20,3 mrd. kroner eller nær 90 pst., mot en vekst på 22 pst. i statsbudsjettets samlede utgifter. I beregningene av bevilgningsøkningene er det korrigert for forvaltningsreformen i 2010 samt for kompensasjon for opphevelse av veifritaket i merverdiavgiftsloven f.o.m. 1. januar 2013.

Med de årlige budsjettene for 2010–2013 har Regjeringen mer enn oppfylt planrammen for første fireårsperiode i Nasjonal transportplan 2010–2019, jf. figur 8.5. Også for Nasjonal transportplan



Figur 8.5 Bevilgninger til samferdsel

¹ For veianlegg er det sjablonmessig korrigert for forvaltningsreformen før 2010 og fjerningen av momsfristaket for veianlegg fra 2013.

2006–2015 ble den økonomiske planrammen for de første fire årene overopplyst. Regjeringen la våren 2013 fram Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Den samlede planrammen for perioden 2014–2023 er om lag 167 mrd. 2013-kroner høyere enn det en videreføring av nivået i Saldert budsjett 2013 ville tilsi.

Satsingen på samferdsel har gitt resultater. Nesten 1 000 km riksvei vil være åpnet, under bygging eller igangsatt i løpet av perioden 2005–2013. Inkludert de prosjektene som settes i gang i 2013, vil antallet kilometer firefelts vei nær være doblet siden 2005. Innen utgangen av 2013 vil om lag halvparten av all møtefri vei i Norge være åpnet etter 2006.

Antallet trafikkdrepte er siden 2005 redusert med 35 pst. I 2012 omkom 145 personer på norske veier, det laveste tallet siden 1950. Regnet per innbygger, er antall drepte i veitrafikken lavest i Norden.

De totale bevilgningene til Jernbaneverket er reelt doblet fra 2005 til 2013. Jernbaneeinvesteringene er mer enn tredoblet. Siden 2005 vil om lag 100 km jernbane være åpnet eller under bygging, og det aller meste er dobbeltspor. Antall kilometer dobbeltspor vil ha økt med over 40 pst. siden 2005. Jernbanen har flere avganger og flere passasjerer enn i 2005.

I tillegg til en stor satsing på jernbanen, har Regjeringen lagt vekt på å støtte opp under en miljøvennlig og sikker transport i de store byområdene. Bevilgningene til belønningsordningen er reelt om lag fire ganger høyere i 2013 enn de var i 2005. I tråd med Stortingets behandling av Klimameldingen er de totale midlene til belønningsordningen økt ytterligere i forslaget til statsbudsjett for 2014.

8.6 En aktiv nærings- og energipolitikk

Norge har lav arbeidsledighet, høy sysselsetting og en god vekst i antall foretak. I 2012 var det om lag 75 000 flere foretak utenom offentlig sektor og primærnæringene enn i 2005, og antall nyetablerte foretak var på et rekordhøyt nivå.

Regjeringens viktigste bidrag til norsk næringsliv har vært en ansvarlig økonomisk politikk som gir stabile og forutsigbare rammebetingelser. Videre har løftet innen samferdsel stor betydning for mange norske bedrifter.

Norge ligger helt i verdenstoppen når det gjelder bruk av offentlige midler til forskning og utvikling. Målt per innbygger er Island det eneste OECD-landet som ligger høyere. Med Regjerin-

gens budsjettforslag for 2014, anslås realveksten i forskningsbevilgningene til 34 pst. fra 2005. I statsbudsjettet for 2014 foreslår Regjeringen å innføre en ny ordning for å stimulere til flere private gaver til forskning.

Regjeringen har lagt vekt på å være en aktiv og forutsigbar eier i de statlig eide selskapene. Samlet utbytte til staten fra selskaper med statlig eierandel har vært om lag 224 mrd. kroner for regnskapsårene 2005–2012. Arbeidet med selskapers samfunnsansvar er styrket. Statens retningslinjer for lederlønn er strammet inn, opsjonsordninger er avskaffet og det er satt rammer for bonusordninger, sluttavtaler og pensjonsordninger.

I 2011 lanserte Regjeringen et historisk mål om å redusere næringslivets kostnader knyttet til rapportering til myndighetene med 10 mrd. kroner innen utgangen av 2015. Om lag halvparten skulle oppnås i stortingsperioden. Hittil er det iverksatt 35 tiltak, og besluttet å gjennomføre ytterligere 22. Når full effekt av disse tiltakene er oppnådd, vil de utgjøre en årlig besparelse for næringslivet på over 5 mrd. kroner.

Vi har sikret en god eksportfinansieringsordning ved å opprette en statlig enhet for offentlig støttede eksportkreditter.

Arbeidet med frihandelsavtaler har vært viktig for Regjeringen. Gjennom EFTA har Norge etter oktober 2005 framforhandlet og undertegnet ti nye frihandelsavtaler. I tillegg er det undertegnet tre avtaler der forhandlingene startet tidligere. Per i dag pågår det forhandlinger om ytterligere åtte avtaler.

Maritim næring er fulgt opp gjennom to strategier, satsing på forskning og innovasjon, samt stabile og konkurransedyktige rammebetingelser som videreføring av nettolønnsordningen. Regjeringen går også inn for å lovfeste nettolønnsordningen, noe som er viktig for stabile rammevilkår i næringen.

Bøndene har fått et betydelig inntektsløft. I perioden 2006 til 2013 er det anslått en inntektsvekst på 81 pst., eller om lag 137 000 kroner, per årsverk. Årets jordbruksavtale legger til rette for en ytterligere inntektsvekst i 2014 på 6,5 pst., eller om lag 20 000 kroner per årsverk. Dette er betydelig høyere enn den generelle lønnsveksten, og vi må tilbake til 1970-tallet for å finne en liknende inntektsøkning i jordbruket.

Regjeringen har lagt til rette for vekst i oppdrettsnæringen, bl.a. gjennom å tildele nye oppdrettstillatelser. Produksjonen av oppdrettslaks er nesten doblet siden 2006.

Norges petroleumsressurser er det norske folks eiendom og skal komme hele samfunnet til gode. Forvaltningen må være basert på kunnskap, og skje innenfor forsvarlige rammer for helse, miljø og sikkerhet. Ormen Lange, Snøhvit, Gjøa, Skarv og Alvheim har blitt satt i produksjon i perioden 2005–2013. De siste årene har utbygging startet for viktige funn som Gudrun, Valemon, Goliat, Martin Linge, Edvard Grieg, Ivar Aasen, Gina Krog og Aasta Hansteen/Polarled. Investeringer i videreutvikling av Ekofisk/Eldfisk er et godt eksempel på satsing innen økt utvinning og forlenget levetid. Det har også blitt gjort nye store funn på norsk sokkel, slik som Johan Sverdrup og Johan Castberg. I 2011 la Regjeringen fram en stortingsmelding om petroleumsvirksomheten, og i 2013 ble områdene i Barentshavet sørøst åpnet for petroleumsvirksomhet. Regjeringen har lagt fram forvaltningsplaner for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, for Norskehavet, og for Nordsjøen og Skagerrak.

Norge har allerede Europas høyeste andel av fornybar energi. Siden 2005 er produksjonen av fornybar kraft økt med 6,6 TWh, hvorav 5,5 TWh innenfor vannkraft og 1,1 TWh innenfor vindkraft. Siden 2005 har Regjeringen gitt konsesjon til 16,7 TWh fornybar kraft, hvorav 7,4 TWh vannkraft og 9,3 TWh vindkraft. Vi har styrket hjemfallsordningen for å sikre offentlig eierskap til landets vann-

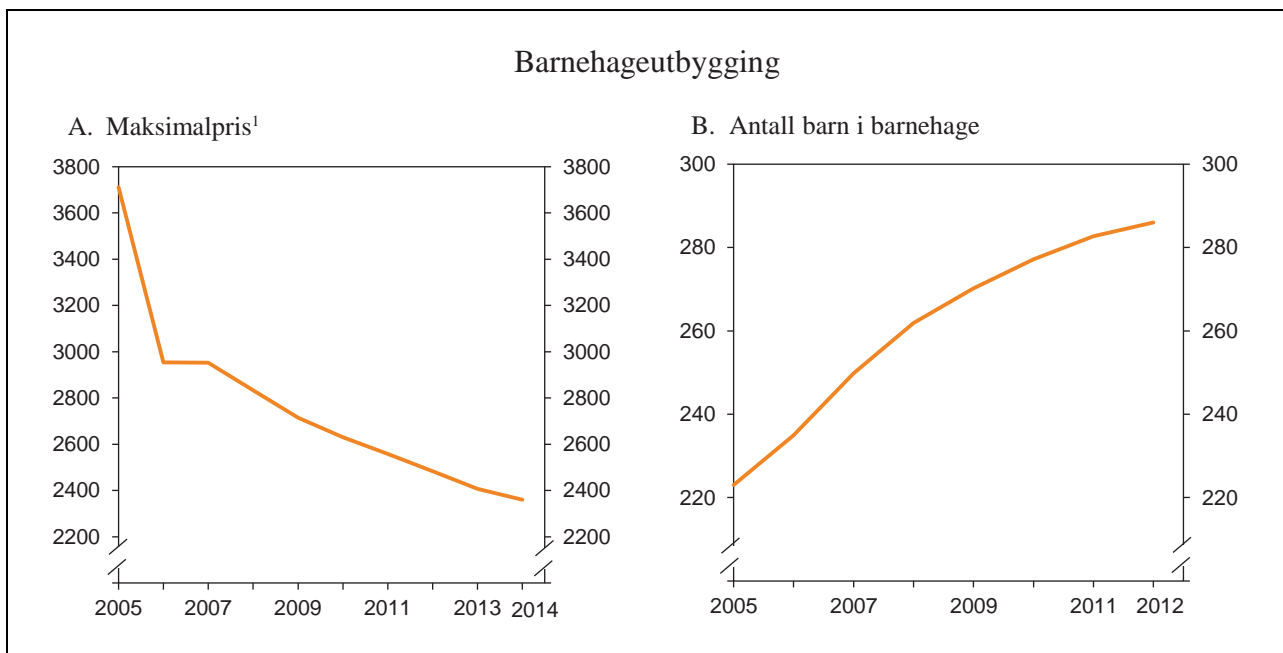
kraftressurser på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

1. januar 2012 var oppstart for det felles norsk-svenske elsertifikatmarkedet. Sammen med Sverige har Norge som mål å bygge ut ny elektrisitetproduksjon basert på fornybare energikilder tilsvarende 26,4 TWh innen 2020. Nettkapasiteten er utbedret, med store prosjekter som Ørskog-Sogndal og Sima-Samnanger. I tillegg har Ofoten-Balsfjord nylig fått konsesjon. Utvekslingskapasiteten med utlandet er også økt.

8.7 Moderne familiepolitikk og bedre barneomsorg

Barn skal vokse opp i trygge omgivelser og ha tilgang til gode velferdstilbud.

Barnehageløftet er en svært viktig velferdsreform. Regjeringen har nådd målet om full barnehagedekning. Det er opprettet over 79 000 plasser siden 2005, og mer enn 62 000 flere barn har fått plass i barnehage, jf. figur 8.6. Dermed har nå 97,6 pst. av alle femåringer barnehageerfaring før skolestart. Prisen på en barnehageplass er reelt redusert med 35 pst. fra 2005. Fra 2005 til 2012 har antallet ansatte i barnehagene økt fra 64 700 til 91 200. Samtidig har andelen ansatte med barne- og barnehagefaglig kompetanse i barnehagene



Figur 8.6 Maksimal månedlig foreldrebetaling, i 2014-kroner, og antall barn i barnehage, i 1 000

¹ Reell prisreduksjon som følge av nominell videreføring av maksimal foreldrebetaling er beregnet ut fra anslag på prisveksten i kommunesektoren.

økt. Ikke-kommunale barnehager er gitt gode driftsvilkår ved at minimumstilskuddet er økt fra 85 pst. til 96 pst. i perioden 2010–2013. En individuell rett til barnehageplass ble innført i 2009. Regjeringen vil fortsette satsingen på barnehager og foreslår å starte opptrappingen mot to barnehageopptak i året i 2014.

Regjeringen har sørget for en kraftig utvidelse av foreldrepermisjonen. Den totale stønadperioden med full lønn er økt fra 43 uker til 49 uker. Fedrekvoten er økt fra 5 til 14 uker. Utvidelsen av fedrekvoten har gitt resultater. Mens bare 2–3 pst. av fedre tok ut permisjon før fedrekvoten ble innført, tar over 90 pst. av fedre med rett til fedrekvote i dag ut hele eller deler av denne. Mens fedre tok ut 9 pst. av alle foreldrepengedagene i 2005, tok de ut 20 pst. i 2012. Kontantstøtten er lagt om, slik at den avgrenses til ettåringer, samtidig som støtten til denne gruppen er økt.

Regjeringen har sørget for at barnevernet er kraftig styrket på både kommunalt og statlig nivå. I tidsrommet 2010–2014 er det kommunale barnevernet tilført midler til om lag 1 000 nye stillinger. Regjeringen har opprettet åtte barnehus for å hjelpe barn utsatt for vold og overgrep, og to nye er under oppføring høsten 2013. I tillegg er barns rett til medvirkning styrket i barnevernloven. Regjeringen har utarbeidet en strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom.

8.8 Et løft for kultur og frivillighet

Regjeringen har gjennomført Kulturløftet I og II. I forslaget til budsjett for 2014 er målet om at 1 pst. av statsbudsjettets utgifter skal benyttes til kulturformål nådd. I 2005 var denne andelen 0,8 pst. Dette har gitt mulighet til å trappe opp bevilgningene på en rekke områder – som musikk, teater, danse- og operainstitusjoner, visuell kunst og film. Kulturløftet III ble lagt fram av Regjeringen i august 2013, og legger særlig vekt på den lokale kulturen.

Det er gjennomført og påbegynt flere viktige kulturbygg i perioden. Blant annet sto ny opera og ballett i Bjørvika ferdig i 2008, teater- og konsert- huset Kilden i Kristiansand sto ferdig i 2011, og Teateret Vårt i Molde flyttet inn i nye lokaler i 2012. Eidsvollsbygningen gjennomgår omfattende restaurering til grunnlovsjubileet i 2014. Stortinget har vedtatt et nybygg for Nasjonalmuseet på Vestbanen i Oslo, og arbeidet er i gang.

For å støtte opp om arbeidet som gjøres i frivillige organisasjoner innførte Regjeringen en ord-

ning for å kompensere frivillige organisasjoner for kostnader knyttet til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester. I budsjettforslaget for 2010 ble det varslet at rammen for ordningen skulle økes med 1 mrd. kroner innen 2014. Med bevilgningen som er foreslått i budsjettet for 2014, oppfyller Regjeringen denne målsettingen.

Regjeringen la i 2013 fram et forslag om endring av tippenøkkelen slik at en større andel av overskuddet fra Norsk Tipping AS skal fordeles direkte til kultur- og idrettsformål. Forslaget ble vedtatt av Stortinget og innebærer at 64 pst. av spilleoverskuddet fra og med 2015 skal fordeles til idrettsformål, 18 pst. til kulturformål og 18 pst. til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. I budsjettforslaget for 2014 følges dette opp ved at idrettens andel økes fra 47,9 pst. til 56 pst. Det er innført en grasrotandel hos Norsk Tipping AS som innebærer at mer enn 20 000 lokale lag og foreninger mottar direkte støtte fra spillemidlene.

8.9 Et mangfoldig og inkluderende samfunn

Det har vært et viktig mål for Regjeringen å bidra til et mer mangfoldig og inkluderende samfunn. Målinger viser at befolkningene i de nordiske landene synes å ha høyere tillit både til hverandre og til myndigheter og institusjoner enn hva tilfellet er i andre land. Ikke i noe land i verden er det flere som svarer at folk flest er til å stole på, enn i Norge. Det bidrar til et godt samfunn, og i tillegg er tillit viktig for effektiviteten i samfunnet.

Innvandring har bidratt til at Norge har fått en mer mangfoldig befolkning. Utgangspunktet for Regjeringens integreringspolitikk er at alle skal kunne benytte sine ressurser. Sysselsettingsandelen blant innvandrere økte med nesten 6 prosentenheter fra 2005 til 2012. Gode norskferdigheter og grunnleggende kjennskap til det norske samfunnet er en forutsetning for å kunne skaffe seg arbeid og utdanning og for å kunne delta fullt ut i samfunnet. Regjeringen har gjeninnført norskopplæring for asylsøkere, og økt rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 300 til 600 timer.

Integreringstilskuddet til kommunene er økt med om lag 600 mill. kroner i perioden 2005–2014. Økningen innebærer bl.a. at tilskuddet er utvidet til å omfatte nye grupper, herunder familiegjenforente. Regjeringen har økt innsatsen for kvinner og barn. «Jobbsjansen» er etablert for å hjelpe flere innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet, i arbeid. Gratis kjernetid i bar-

nehager i visse geografiske områder og årskull ble innført i 2006 og har senere blitt utvidet til flere områder og årskull. Regjeringen har gjort det lettere for barn å få norsk statsborgerskap.

Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk* peker på at det på relativt kort tid har vært en svært positiv utvikling i antall personer med innvandrerbakgrunn som studerer ved universiteter og høyskoler. I 2011 studerte norskfødte med innvandrerforeldre i høyere grad enn andre grupper. Dette gjelder både for kvinner og menn. Blant dem som selv har innvandret, var det færre som studerte. Kvinner deltar i høyere grad enn menn i høyere utdanning, og noen innvandrergrupper er betydelig høyere representert enn andre. Ungdom med innvandrerbakgrunn er særlig godt representert i studier som medisin, odontologi, juss og ingeniørutdanning.

I juni 2008 ga en felles ekteskapslov lesbiske og homofile par samme juridiske rettigheter som heterofile par. I tillegg fikk lesbiske og homofile samme rett til å bli vurdert som adoptivforeldre, og lik mulighet til assistert befruktning.

I forrige stortingsperiode ble det vedtatt nye bånd mellom stat og kirke i samsvar med kirkeforliket fra 2008. Den norske kirke har fått mer selvstendighet. Kongen er ikke lenger en del av kirkestyret, og biskoper og proster tilsettes nå av kirkelig valgte organer. Det er samtidig gjennomført en demokratireform med sikte på å gi de kirkelige organene styrket demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Graverdslovgivningen er endret for bedre å ivareta religiøse og livssynsmessige minoriteter.

8.10 Et trygt samfunn

Regjeringen har i hele perioden gjennomført en omfattende satsing på trygghet og beredskap i samfunnet. Det er i 2013 nesten 2 200 flere årsverk i politi- og påtalemyndigheten enn da Regjeringen tiltrådte i 2005. Opptaket til Politihøgskolen er doblet. Erfaringsmessig får om lag 95 pst. av de som uteksamineres jobb i politietaten innen ett år etter avlagt eksamen.

Etter angrepene 22. juli 2011 har Regjeringen satt i verk en rekke tiltak for bedre beredskap, herunder endringer i straffeloven og straffeprosessloven for å øke mulighetene for å bekjempe terror. Et nytt beredskapssenter prosjekteres på Alna i Groruddalen.

Politiet trener mer på å gå inn i skarpe oppdrag og har bedre utstyr og kommunikasjonsløsninger. Et nytt system for riksalarm er i bruk i alle

politidistrikter. Politiets sikkerhetstjeneste har fått økte ressurser for å avdekke trusler og forebygge potensielle terrorangrep. Politihelikopter, redningshelikoptre og flere av Forsvarets helikoptre er nå tilgjengelig for politiet.

Nødnett – nytt digitalt radiosamband – bygges ut over hele landet. Investeringen er en av de største satsingene på samfunnsikkerhet noen gang. Nødnett skal tas i bruk i politidistriktene Hedmark, Vestoppland og Gudbrandsdalen mot slutten av 2013 og i politidistriktene Nordre Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder i 2014. Nødnett skal være landsdekkende innen utgangen av 2015.

Stortinget har vedtatt å skaffe inntil 16 nye, moderne redningshelikoptre. Dette er en milliardinvestering i redning og beredskap og vil forbedre redningshelikoptertjenestens evne til å løse viktige samfunnsoppgaver. De nye helikoptrene skal kunne redde 20 mennesker helt ute ved 150 nautiske mil fra grunnlinjen. Retningslinjene for bruk av redningshelikoptrene er endret for å sikre politiet høy prioritet og transportstøtte ved akutte hendelser.

Soningskøen er redusert kraftig siden 2005, og det er etablert ny kapasitet for straffegjennomføring i kriminalomsorgen tilsvarende om lag 890 fengselsplasser. Regjeringen foreslår ytterligere tiltak som vil gi 155 nye soningsplasser neste år, bl.a. ved å gjøre fotlenkesoning til en landsdekkende ordning. Regjeringen har styrket arbeidet med soningsoverføring av innsatte til deres respektive hjemland. I tillegg blir flere kriminelle uten rett til opphold sendt ut av Norge. Per august har Politiets utlendingsenhet uttransportert 1 338 personer med straffereaksjon i 2013.

I perioden 2005–2013 er det gjennomført en omfattende omstilling og modernisering av Forsvaret. Norge har et moderne og leveringsdyktig forsvar med høy operativ evne. En vedvarende satsing på Forsvaret har gitt en moderne marine og en svært kapabel hær. Nye kampfly vil gi et historisk kapasitetsløft for hele Forsvaret. Hovedmålene i langtidsplanen for Forsvaret for perioden 2009–2012 er nådd, og Stortinget og Regjeringen har fulgt opp langtidsplanens bevilgningsforutsetninger i de årlige budsjettene.

Det er gjennomført en gjennomgripende modernisering av Forsvarets materiellpark, med nye fregatter, korvetter, transportfly og pansrede kjøretøy. Prosessen for anskaffelse av nye kampfly er i rute. Samtidig driver Forsvaret mer effektivt, og gjennom interne omprioriteringer og struktur-, effektiviserings- og organisasjonstiltak er det i perioden 2009–2012 frigjort om lag 1,5 mrd. kro-

ner til høyere prioritert virksomhet på forsvarsbudsjettet.

8.11 Klimatiltak hjemme og ute

Regjeringen har tatt i bruk et bredt sett av virkemidler for å redusere utslippene av klimagasser både hjemme og ute, forankret gjennom brede forlik i Stortinget. Regjeringens visjon er at Norge skal være karbonnøytralt innen 2050. Det innebærer at Norge skal finansiere utslippsreduksjoner utenlands som tilsvarer resterende innenlandske utslipp av klimagasser. Dersom en global og ambisiøs klimaavtale kommer på plass, der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal Norge være karbonnøytralt i 2030.

Klimapolitikken har gitt resultater. Utslippsintensiteten i den norske økonomien har falt gjennom flere år, jf. figur 8.7. Også utslippene av klimagasser per innbygger har falt med om lag ett tonn per år siden 2005. Det tilsvarer en reduksjon på rundt 10 pst. De siste årene har også de samlede utslippene fra Norge falt. Med unntak for krigsåret 2009 var utslippene i 2012 de laveste siden 1995.

Regjeringen har i klimapolitikken lagt stor vekt på prinsippet om at forurensere skal betale. I dag er om lag 80 pst. av de norske utslippene av klimagasser underlagt en pris, enten i form av avgifter eller kvoteplikt.

En offensiv nasjonal klimapolitikk må utformes slik at den blir god næringspolitikk, samtidig som den også bør bidra til å videreutvikle og omstille vårt næringsliv i klimavennlig retning. I den siste klimameldingen foreslo Regjeringen å opprette Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging med en fondskapital som over tid skal økes til 50 mrd. kroner.

Bilavgiftene er lagt kraftig om for å stimulere til kjøp av biler med lave utslipp av gasser som skader miljøet lokalt eller globalt. Siden 2006 har utslippene fra nye personbiler falt med nesten 30 pst. Norge er i dag blant de landene i verden der det selges flest elbiler og hybridbiler.

Teknologisenteret på Mongstad gir oss viktige resultater gjennom testing av ulike CO₂-fangstteknologier. Teknologisenteret er verdens største og mest fleksible anlegg for uttesting av teknologier for CO₂-fangst. Erfaringene som høstes er viktige både for å utvikle fangstteknologier videre og for å redusere kostnadene ved CO₂-rensing. Regjeringens mål er at arbeidet ved teknologisenteret skal gjøre en forskjell i den globale utviklingen av tek-

nologier for CO₂-fangst, og dermed kunne bidra til at de samlede utslippene i verden går ned.

Klimaproblemet kan bare løses gjennom bredt internasjonalt samarbeid. Derfor har Norge gjennom hele perioden vært en pådriver for en bred og omfattende internasjonal klimaavtale. Vi har vært førende i flere FN-ledede prosesser for å få på plass et internasjonalt rammeverk for finansiering av klimatiltak i utviklingsland. Vi er også en pådriver i det internasjonale arbeidet for å redusere utslippene av kortlivede klimaforurensere.

For perioden 2008–2012 oppfyller Norge sin utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen uten behov for statlig kvotekjøp. På frivillig basis overoppfyller vi vår forpliktelse med 10 pst. I tillegg har vi valgt å avstå fra å benytte kvoter knyttet til tilvekst av skog.

Under klimamøtet i Doha desember 2012 tok Norge på seg nye forpliktelser for Kyotoavtalens andre forpliktelsesperiode (2013–2020). Forpliktelsen er i tråd med målet om at vi skal redusere utslippene med 30 pst. i 2020.

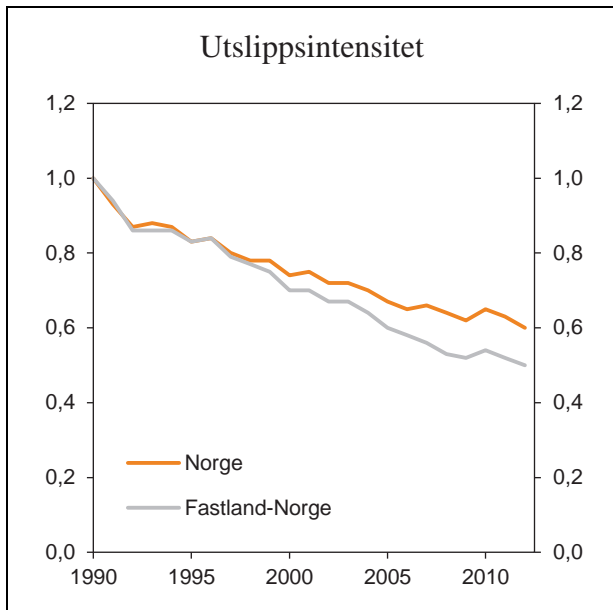
Regjeringen startet regnskogssatsingen i 2008, og bevilgningene til arbeid for å redusere avskoging i utviklingsland er i 2013 på 3 mrd. kroner. Det er inngått partnerskap med nøkkelland som Brasil og Indonesia, som til sammen står for mer enn 50 pst. av verdens årlige utslipp fra avskoging. Nedgangen i avskoging i Brasil de siste årene er det største enkeltstående klimatiltaket verden har sett.

I 2009 ble naturmangfoldloven vedtatt og satt i verk, med nye virkemidler for å ta vare på norsk natur. Bærebjelken i naturmangfoldloven er at Norge skal ha en kunnskapsbasert forvaltning av naturen.

Siden 2005 er det vernet et areal på om lag 15 000 km². Det tilsvarer størrelsen på Buskerud fylke. Det er opprettet tolv nye nasjonalparker og to eksisterende nasjonalparker er utvidet. I tillegg er det opprettet sju store landskapsvernområder og en rekke mindre naturreservater og landskapsvernområder i tilknytning til nasjonalparkene.

8.12 En forskjell i verden

Regjeringen har satt seg høye mål i utenrikspolitikken. I 2005 ble nordområdene erklært som vår strategiske hovedsatsning. I 2011 ble delelinjeavtalen med Russland avklart, og som første arktiske kystnasjon har Norge nå avklart alle sine grenselinjer til havs. Arktisk Råd er utviklet til en viktig mellomstatlig arena for politikkutvikling,



Figur 8.7 Utslipp CO₂-ekvivalenter per enhet BNP. 1990=1

¹ Utslipp per enhet BNP.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

med sekretariat lagt til Tromsø. Aktiviteten i Barentsregionen har økt markant de siste åtte årene, og vi har styrket det nordiske samarbeidet på nordkalotten.

Norge har spilt en sentral rolle i arbeidet for fred, forsoning og demokrati fra Midt-Østen og Afrika til Myanmar og Colombia. Vi har stilt opp når det har vært nødvendig med militær deltakelse, som i Libya, Aden, Afghanistan og Mali. Vi har bidratt sterkt til forbudet mot klaseammisjon, til den internasjonale våpenhandelsavtalen og til å befeste forbudet mot landminer. Vi har også vektlagt at verdenssamfunnet må respektere normene i praksis og at all maktbruk må forankres i FN.

Regjeringen har ført en tydelig Europapolitikk, og forsterket samarbeidet i EØS og Schen-

gen. Vi har vist at det finnes et betydelig handlingsrom innenfor EØS-avtalen.

Regjeringen har siden 2005 trappet opp satsingen på utviklingsarbeid og fattigdomsbekjempelse. De senere årene har bevilgningene til bistand tilsvart 1 pst. av årlig anslått bruttonasjonalinntekt. Vi har bl.a. økt støtten til fornybar energi, bevaring av regnskog og klimatilpasning av matproduksjon. Innsatsen for oppbygging av gode skattesystemer og forvaltning av naturressurser i utviklingsland er også økt. Norge har nulltoleranse mot korrupsjon. En sentral kontrollenhet er opprettet for å etterforske mistanker om økonomisk mislighold i bistanden.

Norge har vært førende i arbeidet med å bygge opp Den globale vaksinealliansen (GAVI) og Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria. Ifølge Verdens helseorganisasjon har GAVI siden 2000 reddet 5,5 millioner barn fra sykdommer som hepatitt B, meslinger og rotavirus. Vi bidrar nå til å utrydde polio. Norge er også i front internasjonalt for å sikre at kvinner i utviklingsland får tilgang til prevensjon og for å fremme retten til trygge aborter. Vi har styrket innsatsen for mødrehelse. Mødredødeligheten er ifølge FN nesten halvert siden 1990.

Norge har arbeidet mot ulovlig kapitalflyt og skatteparadis gjennom arbeid for internasjonale regler for åpenhet, utvikling av en åpenhetsgaranti og innføring av land-for-land-rapportering. Siden 2005 har Norge ettergitt fordringer til fattige land på til sammen 6,6 mrd. kroner.

Finansdepartementet

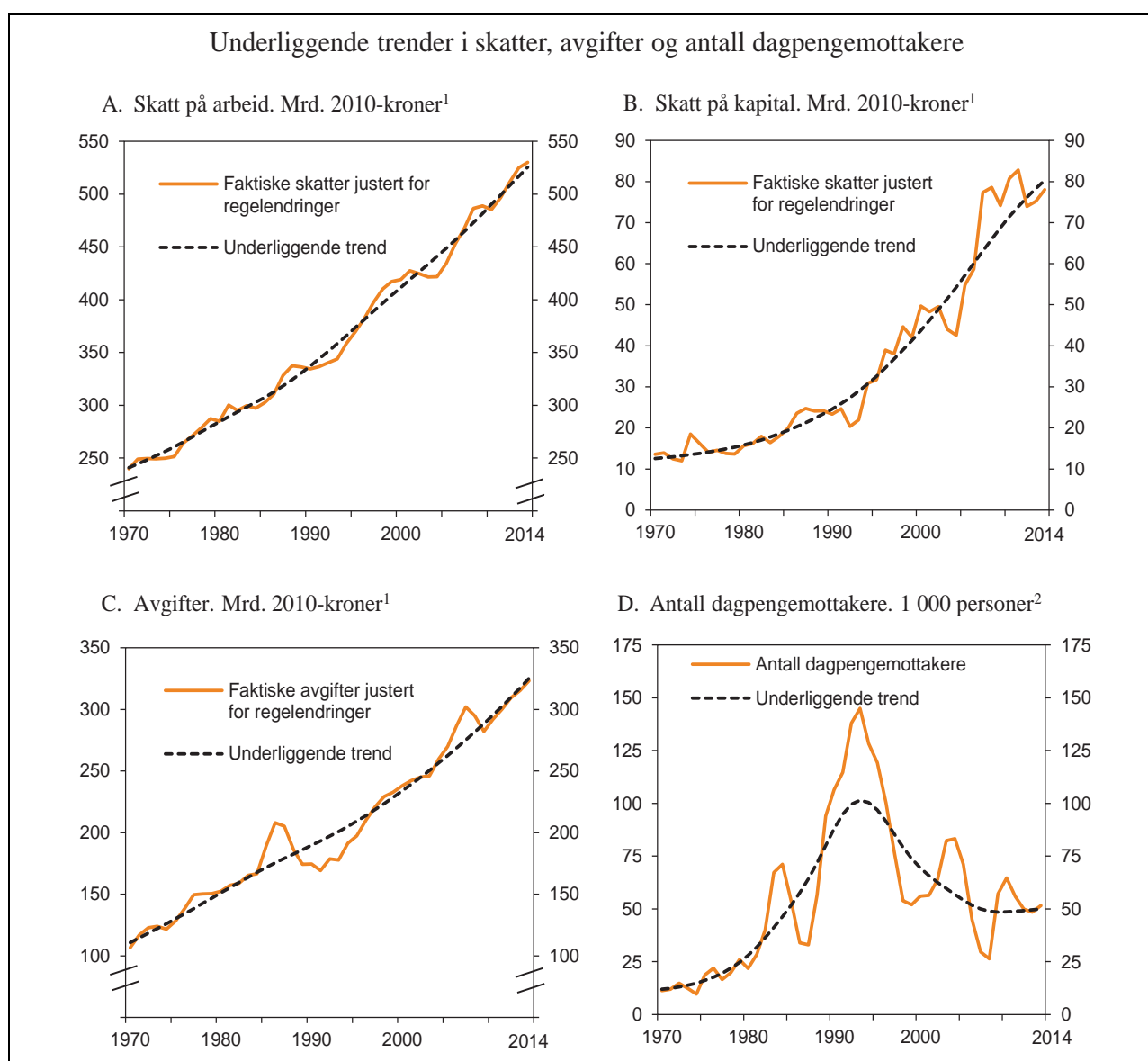
tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet 4. oktober 2013 om Nasjonalbudsjettet 2014 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse**

Det samlede overskuddet på offentlige budsjetter kan endre seg betydelig fra år til år uten at dette er uttrykk for endringer i budsjettpolitikken. For å få et best mulig bilde av den underliggende innretningen av budsjettpolitikken er det hensiktsmes-

sig å se på utviklingen i budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten. I tillegg er det hensiktsmessig å korrigere for bl.a. virkningene av økonomiske svingninger på skatter, avgifter og ledighetstrygd.



Figur 1.1 Underliggende trender i skatter, avgifter og antall dagpengemottakere

¹ For årene fram til og med 2012 vises faktiske skatter ifølge statsregnskapet justert for endringer i skattesatser og skattegrunnlag og omregnet til faste 2010-kroner.

² Det korrigeres for at dagpengemottakere kan være delvis ledige ved å regne om antall mottakere til heltidsekvivalenter.

Kilder: Finansdepartementet og NAV.

Oppdelingen av offentlige inntekter og utgifter i en konjunktorell og en strukturell del kan ikke baseres på direkte observasjoner, men må anslås med utgangspunkt i analyser av regnskapstall, økonomisk statistikk og prognoser for årene framover. Vanligvis trekkes skillet mellom konjunkturrelle og strukturelle endringer med utgangspunkt i beregnede trendnivåer for de størrelsene som inngår. Resultatene vil kunne påvirkes av nye tall for den økonomiske utviklingen, også etter at statsregnskapet for det enkelte år foreligger.

Beregningen av strukturelle skatter og avgifter tar utgangspunkt i data for faktiske, inntektsførte tall i statsregnskapet, samt anslag for prognoseperioden. Beregningene omfatter også skatt på inntekt og formue til kommuneforvaltningen og dekker stort sett perioden 1960–2012, forlenget med anslag fram til 2020. For framskrivingsperioden er det tatt utgangspunkt i Finansdepartementets mellomlangsigtede framskrivninger og videreføring av det foreslåtte skatte- og avgiftsopplegget for 2014. Punktvis kan forutsetningene oppsummeres slik:

- *Skatt på arbeid.* Kategorien omfatter arbeidsgiveravgift til folketrygden og personskatter, inklusive formuesskatt på personer. Utviklingen i antall sysselsatte normalårsverk er en viktig indikator for utviklingen i arbeidsgiveravgift til folketrygden og samlede personskatter. I framskrivingene er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst i antall normalårsverk på vel 1 pst. fra 2014 til 2020. Anslagene bygger på befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå, der det bl.a. legges til grunn høy innvandring fra EØS-området. For formuesskatt på personer er det utenom regelverksendringer lagt til grunn en gjennomsnittlig nominell vekst på om lag 5 pst. per år fra 2014 til 2020.
- *Skatt på kapital.* Kategorien omfatter etter-skuddsskatter fra selskaper og andre ikke-personlige skattytere utenom petroleumsvirksomhet, samt kildeskatt og arveavgift. Det er lagt til grunn at skatter fra foretak utenom petroleumsvirksomheten vil holde seg om lag uendret som andel av BNP for Fastlands-Norge etter 2014. Det innebærer en gjennomsnittlig nominell vekst på i overkant av 5¼ pst. per år. For arveavgift er det utenom regelverksendringer lagt til grunn en gjennomsnittlig nominell vekst på om lag 8 pst. per år fra 2014 til 2020.
- *Avgifter.* Kategorien omfatter merverdiavgift, engangsavgift på motorkjøretøyer og øvrige særavgifter, herunder dokumentavgift og diverse sektoravgifter. I tillegg inngår invest-

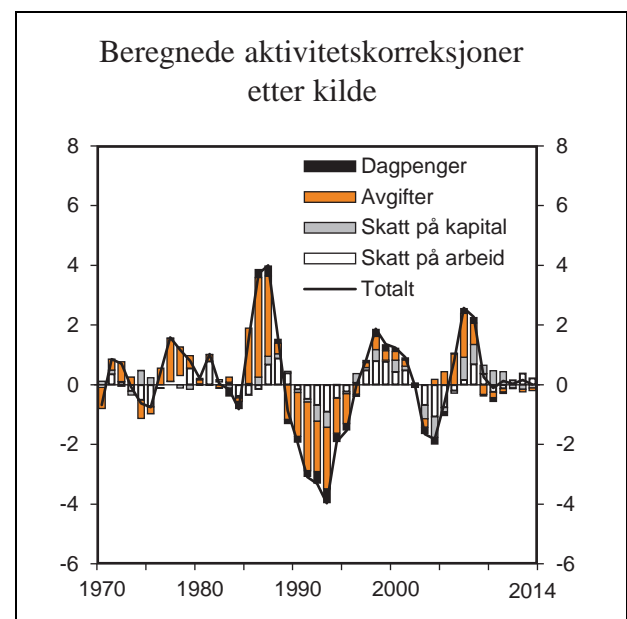
ringsavgiften fram til den ble fjernet i 2002. Utviklingen i privat konsum er viktig for utviklingen i avgiftene, og det er lagt til grunn en gjennomsnittlig konsumvekst på vel 3¼ pst. per år fra 2014 til 2020.

På budsjettets utgiftsside er aktivitetskorrigeringen knyttet til utgiftene til arbeidsledighetstrygd. Konjunkturkorreksjonen av utgiftene til ledighetstrygd tar utgangspunkt i beregnede trendavvik for antall dagpengemottakere.

Utviklingen i de tre hovedgruppene av skatter og avgifter, samt antall dagpengemottakere, er vist i figur 1.1A-1.1D.

Utviklingen i det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet framgår av tabell 1.1. Med unntak av årene 1987–1988, 2001 og 2007, som alle var år på slutten av langvarige og kraftige oppgangskonjunkturer, har statsbudsjettet etter 1975 stort sett vist et betydelig løpende underskudd når inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten holdes utenfor, men med store svingninger gjennom perioden. Dette har sammenheng med at bruken av oljeinntekter ble trappet raskt opp på midten av 1970-tallet. Etter dette har både det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet svingt rundt et nivå tilsvarende om lag 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Svingningene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet må ses i sammenheng med at bud-



Figur 1.2 Beregnede aktivitetskorreksjoner etter kilde. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.1 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	Oljekorrigert overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover bereg- net trendnivå (B)	Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korreksjoner (D)	Strukturelt budsjettoverskudd		
					Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge	Endring fra året før, prosentpoeng
1980	-15 305	-2 304	-14	564	-13 552	-5,1	0,7
1981	-16 559	-1 200	-67	3 031	-18 323	-6,2	-1,1
1982	-20 139	-510	-129	102	-19 602	-6,0	0,2
1983	-23 204	-1 127	-795	-543	-20 739	-5,7	0,3
1984	-18 488	1 297	703	-3 279	-17 209	-4,3	1,4
1985	-14 378	2 141	805	6 745	-24 069	-5,4	-1,2
1986	-3 641	3 962	-208	18 009	-25 403	-5,3	0,2
1987	44	1 876	128	21 018	-22 977	-4,4	0,9
1988	1 840	8 569	335	8 770	-15 835	-2,8	1,6
1989	-13 517	13 643	-151	-5 297	-21 713	-3,6	-0,8
1990	-31 182	14 736	-1 162	-12 502	-32 253	-5,0	-1,4
1991	-59 212	12 228	-10 778	-21 021	-39 640	-5,8	-0,8
1992	-65 372	7 034	332	-23 723	-49 015	-6,9	-1,0
1993	-71 896	4 227	2 053	-29 741	-48 434	-6,5	0,4
1994	-54 499	3 037	1 470	-15 055	-43 951	-5,6	0,9
1995	-34 436	1 270	7 581	-12 666	-30 620	-3,7	1,9
1996	-22 730	-750	5 276	-263	-26 993	-3,1	0,6
1997	-20 068	-6 914	1 181	7 652	-21 986	-2,4	0,7
1998	-17 454	-9 681	-1 923	18 203	-24 053	-2,5	-0,1
1999	-12 066	-4 908	1 770	13 960	-22 887	-2,2	0,3
2000	-7 943	3 795	-6 712	13 577	-18 604	-1,7	0,5
2001	-1 640	5 219	3 436	10 642	-20 938	-1,8	-0,1
2002	-62 392	-5 397	-19 356	-694	-36 945	-3,0	-1,2
2003	-66 150	-6 131	5 334	-21 562	-43 790	-3,4	-0,3
2004	-79 246	-7 838	1 994	-25 355	-48 047	-3,5	-0,1
2005	-64 763	-5 996	792	-9 147	-50 412	-3,4	0,0
2006	-44 002	-11 351	1 645	12 548	-46 844	-3,0	0,4
2007	-1 342	1 391	2 292	42 955	-47 980	-2,9	0,1
2008	-11 797	3 921	858	40 217	-56 793	-3,2	-0,3
2009	-96 561	-280	-6 058	4 719	-94 942	-5,0	-1,8
2010	-104 070	-338	-1 364	-2 234	-100 135	-5,0	0,0
2011	-79 399	3 492	3 480	2 697	-89 068	-4,2	0,8
2012	-100 898	1 634	0	577	-103 109	-4,7	-0,4
2013	-116 475	789	-400	3 660	-120 523	-5,2	-0,5
2014	-133 092	1 374	400	266	-135 132	-5,5	-0,3

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.2 Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge¹

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
NB02	-2,3											
RNB02	-2,2											
NB03	-3,1	-3,1										
RNB03	-3,1	-3,1										
NB04	-3,0	-3,3	-3,9									
RNB04	-3,0	-3,9	-4,2									
NB05	-3,0	-3,8	-4,5	-4,9								
RNB05	-3,3	-4,1	-4,5	-4,8								
NB06	-3,2	-4,0	-4,4	-4,6	-4,6							
RNB06	-3,0	-3,7	-4,2	-4,0	-4,5							
NB07	-2,8	-3,5	-3,9	-3,8	-4,3	-4,6						
RNB07	-2,5	-3,1	-3,6	-3,7	-3,8	-4,3						
NB08	-2,3	-2,9	-3,2	-3,3	-3,6	-4,3	-4,5					
RNB08	-2,2	-2,7	-3,0	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3					
NB09	-2,4	-2,8	-3,2	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3	-5,0				
RNB09	-2,4	-2,9	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2				
NB10	-2,4	-2,9	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2	-7,8			
RNB10	-3,1	-3,5	-3,7	-3,9	-3,6	-3,4	-3,9	-6,0	-6,8			
NB11	-3,1	-3,4	-3,7	-3,8	-3,5	-3,3	-3,8	-5,9	-6,4	-6,3		
RNB11	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,5	-5,5	-5,7	-5,5		
NB12	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-2,9	-3,4	-5,4	-5,5	-5,3	-5,6	
RNB12	-3,0	-3,3	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,2	
NB13	-3,0	-3,3	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,2	-5,1	-5,1	-4,4	-5,2	-5,3
RNB13	-3,0	-3,3	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,1	-5,1	-4,3	-4,7	-5,3
NB14	-3,0	-3,4	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,0	-5,0	-4,2	-4,7	-5,2

¹ Anslag gitt i nasjonalbudsjettet (NB) og Revidert nasjonalbudsjett (RNB) for det enkelte år.

Kilde: Finansdepartementet.

sjettet i perioder er blitt brukt aktivt til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Tabell 1.1 viser at svingningene i det oljekorrigerte underskuddet er klart større enn svingningene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Dette skyldes at en har søkt å unngå at konjunkturelle svingninger i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien skal slå ut i svingninger på budsjettets utgiftsside. De beregnede aktivitetskorreksjonene er vist i figur 1.2.

Erfaringer viser at det er vanskelig å skille virkningen av konjunkturer fra den underliggende trendutviklingen i skatteinntektene. Anslaget på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet kan derfor bli betydelig revidert i lys av ny informasjon. Tabell 1.2 gir en oversikt over revisjonene i anslagene siden 2002. Finansdepartementets metode for beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse er nærmere forklart i et arbeidsnotat som kan lastes ned fra departementets hjemmeside (www.regjeringen.no/fin).

Vedlegg 2**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 2.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
Tabell 2.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner
Tabell 2.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser
Tabell 2.4	Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling
Tabell 2.5	Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.6	Driftsregnskapet overfor utlandet
Tabell 2.7	Sysselsatte personer etter næring
Tabell 2.8	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
Tabell 2.9	Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.10	Enkelte arbeidsmarkedsvARIABLER i utvalgte OECD-land i 2012
Tabell 2.11	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.12	Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent
Tabell 2.13	Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.14	Finansdepartementets anslag for 2013 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.15	Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 2.16	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 2.17	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 2.18	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 2.19	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
Tabell 2.20	Finanspolitiske indikatorer
Tabell 2.21	Indikatorer for kommuneøkonomien
Tabell 2.22	Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner
Tabell 2.23	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner
Tabell 2.24	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner
Tabell 2.25	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2013. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner
Tabell 2.26	Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser i 2013 og i forslag for 2014
Tabell 2.27	Avgiftssatser i 2013 og foreslåtte satser for 2014

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

	Mrd. 2010- kroner 2012	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj. snitt 2000–2010	2011	2012	2013	2014
Privat konsum	1150,6	3,5	2,5	3,0	2,3	2,7
Offentlig konsum	579,0	2,4	1,8	1,8	2,6	2,2
Bruttoinvesteringer i fast realkapital . . .	560,0	2,0	7,6	8,0	5,1	5,1
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport ¹	162,1	1,3	14,1	14,5	9,0	7,5
Fastlands-Norge	382,4	2,4	8,5	3,7	3,7	4,2
Bedrifter	171,3	2,2	3,5	3,2	1,6	5,5
Boliger	128,2	2,4	21,9	7,4	5,0	3,0
Offentlig forvaltning	82,9	2,9	2,2	-0,6	5,9	3,6
Lagerendring og statistiske avvik ²	108,0	-0,1	0,1	-0,2	-0,2	0,0
Innenlandsk sluttanvendelse	2 397,7	2,9	3,4	3,5	2,7	3,0
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³	2112,0	2,4	3,3	2,8	2,6	2,8
Eksport	1029,1	0,5	-1,8	1,8	-1,6	3,2
Herav: Råolje og naturgass	446,0	-1,3	-6,2	0,9	-5,5	4,2
Tradisjonelle varer	307,1	2,9	0,0	2,6	0,1	2,6
Samlet anvendelse	3 426,8	2,1	1,8	2,9	1,4	3,1
Import	772,0	3,7	3,8	2,4	3,3	4,3
Herav: Tradisjonelle varer	463,1	4,6	3,6	2,7	3,2	3,5
Bruttonasjonalprodukt	2 654,9	1,6	1,2	3,1	0,9	2,7
BNP Fastlands-Norge ⁴	2 106,3	2,6	2,5	3,4	2,2	2,7
Herav: Utenom elektrisitetsforsyning	2 039,8	2,6	2,5	3,1	2,5	2,7

¹ Eksklusive tjenester tilknyttet utvinning.² Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.³ Utenom lagerendring.⁴ Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirksomhet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Privat konsum.	1002,6	1027,7	1090,0	1131,7	1175,0	1226,1	1281,8
Offentlig konsum.	488,4	530,7	558,5	590,8	619,5	656,4	689,3
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	542,3	515,6	482,0	536,8	598,0	651,3	703,4
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport ...	122,2	134,4	124,2	145,5	171,8	193,9	214,0
Fastlands-Norge	396,1	349,2	339,7	382,7	409,9	440,4	472,0
Bedrifter.	215,8	168,2	160,2	170,6	180,9	187,3	203,3
Boliger	101,3	95,3	98,0	125,3	139,8	153,6	163,0
Offentlig forvaltning	78,9	85,8	81,5	86,8	89,2	99,6	105,6
Lagerendring og statistiske avvik ..	84,8	14,9	110,2	125,9	130,1	131,1	134,4
Innenlandsk sluttanvendelse	2118,2	2088,9	2240,6	2385,1	2522,6	2664,9	2808,9
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge ¹	1887,1	1907,6	1988,2	2105,2	2204,4	2322,9	2443,0
Eksport	1197,1	953,9	1030,0	1140,9	1183,0	1159,2	1187,4
Herav: Råolje og naturgass	622,2	440,8	471,2	562,4	604,4	561,0	560,1
Tradisjonelle varer	320,2	277,2	299,2	316,4	310,3	317,3	332,8
Samlet anvendelse	3315,3	3042,7	3270,6	3526,1	3705,6	3824,1	3996,4
Import	755,3	660,4	726,3	776,1	798,8	840,7	909,6
Herav: Tradisjonelle varer	464,7	398,8	435,3	470,1	486,0	521,6	547,6
Bruttonasjonalprodukt	2559,9	2382,3	2544,3	2750,0	2906,8	2983,3	3086,8
BNP Fastlands-Norge	1862,9	1875,9	1987,4	2089,7	2200,3	2316,2	2426,2
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalinntekt	2548,1	2395,8	2574,2	2765,3	2964,2	3 028,2	3 165,7
Disponibel inntekt for Norge	2201,4	2018,0	2180,2	2355,8	2534,4	..	..
Sparing for Norge	710,3	459,6	531,8	633,3	740,0	..	..
Herav: Husholdninger	38,1	76,3	65,0	86,7	104,9	108,8	116,7

¹ Utenom lagerendring.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2010-kroner 2012	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 2000–2009	2010	2011	2012
Bruttonasjonalprodukt	2654,9	1,8	0,5	1,2	3,1
Næringsvirksomhet	1940,4	1,6	0,0	0,8	3,4
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart . . .	548,5	-1,0	-4,0	-3,3	1,8
Oljevirkosomhet inkl. tjenester	516,3	-0,4	-4,7	-3,8	1,5
Utenriks sjøfart	32,2	-11,2	8,4	6,8	7,0
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge .	1391,8	2,9	1,6	2,6	4,1
Primærnæringene	40,8	2,2	7,8	-0,2	7,9
Industri og bergverk	191,9	1,1	2,4	2,1	2,4
Bygge- og anleggsvirkosomhet	135,9	2,4	-2,8	3,1	7,3
Andre næringer	1023,2	3,4	1,9	2,8	3,8
Offentlig forvaltning	417,9	1,4	1,0	2,4	1,9
Korreksjonsposter	296,6	3,1	3,0	2,0	2,5
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge	2106,3	2,6	1,7	2,5	3,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.4 Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	2180,8	2306,4	2559,9	2382,3	2544,3	2750,0	2906,8
Næringsvirksomhet	1643,6	1716,9	1943,9	1740,9	1860,2	2025,3	2144,6
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart . .	578,0	549,2	697,0	506,5	556,9	660,2	706,5
Oljevirkosomhet inkl. tjenester	548,8	519,2	666,4	481,4	528,7	643,1	692,9
Utenriks sjøfart	29,2	30,0	30,7	25,1	28,2	17,1	13,6
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1065,6	1167,7	1246,8	1234,5	1303,3	1365,1	1438,1
Primærnæringene	29,8	26,9	27,4	29,1	37,9	34,7	30,0
Industri og bergverk	181,8	191,9	200,0	175,1	183,5	195,2	204,9
Bygge- og anleggsvirksomhet	98,5	116,1	123,8	121,4	122,9	135,1	152,6
Andre næringer	755,5	832,8	895,7	908,9	959,0	1000,0	1050,5
Offentlig forvaltning	298,3	324,7	355,4	380,1	400,4	429,6	453,4
Korreksjonsposter	238,9	264,8	260,6	261,3	283,6	295,0	308,8
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	1602,8	1757,2	1862,9	1875,9	1987,4	2089,8	2200,3
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	75,4	74,4	75,9	73,1	73,1	73,6	73,8
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	26,5	23,8	27,2	21,3	21,9	24,0	24,3
Oljevirkosomhet inkl. tjenester . .	25,2	22,5	26,0	20,2	20,8	23,4	23,8
Utenriks sjøfart	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	0,6	0,5
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	48,9	50,6	48,7	51,8	51,2	49,6	49,5
Primærnæringene	1,4	1,2	1,1	1,2	1,5	1,3	1,0
Industri og bergverk	8,3	8,3	7,8	7,3	7,2	7,1	7,0
Bygge- og anleggsvirksomhet	4,5	5,0	4,8	5,1	4,8	4,9	5,2
Andre næringer	34,6	36,1	35,0	38,2	37,7	36,4	36,1
Offentlig forvaltning	13,7	14,1	13,9	16,0	15,7	15,6	15,6
Korreksjonsposter	11,0	11,5	10,2	11,0	11,1	10,7	10,6
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	73,5	76,2	72,8	78,7	78,1	76,0	75,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

	2007–2011	2012	2013	2014
Eksporpris	1,8	-4,5	2,2	2,3
Importpris	2,1	0,7	1,5	3,8
Bytteforhold ¹	-0,2	-5,1	0,7	-1,5
Eksporvolum	1,5	2,6	0,1	2,6
Importvolum	1,3	2,7	3,2	3,5
Import hos handelspartnerne	2,7	1,7	1,7	4,2

¹ Eksporpris i forhold til importpris.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.6 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				Pris		Volum	
	2012	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Ekспорт	1 183,0	1 159,2	1 187,4	-0,4	-0,8	-1,6	3,2
Råolje og naturgass	604,4	561,0	560,1	-1,8	-4,2	-5,5	4,2
Skip, plattformer, m.m.	9,0	8,6	8,7	5,8	1,1	-9,3	0,0
Tradisjonelle varer	310,3	317,3	332,8	2,2	2,3	0,1	2,6
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m.	105,4	110,8	115,9	0,8	1,4	4,3	3,3
Rørtransport	10,4	10,0	10,4	1,8	1,8	-5,7	2,9
Reisetrafikk	31,2	32,4	33,9	1,6	1,6	2,4	3,0
Andre tjenester	112,3	119,1	125,6	2,8	3,5	3,1	1,9
Import	798,8	840,7	909,6	1,8	3,7	3,3	4,3
Råolje og naturgass	14,6	14,1	13,7	-4,6	-4,6	1,4	1,2
Skip, plattformer, m.m.	25,5	26,2	27,2	2,2	3,1	0,7	0,7
Tradisjonelle varer	486,0	508,7	546,2	1,5	3,8	3,2	3,5
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m.	53,3	56,2	61,5	3,0	3,9	2,2	5,3
Reisetrafikk	98,1	107,3	121,4	2,9	4,3	6,2	8,5
Andre tjenester	121,3	128,3	139,8	2,7	4,0	3,0	4,8
Eksporthoverskudd	384,2	318,5	277,8				
Rente- og stønadsbalansen	27,8	12,1	45,1				
Overskudd på driftsbalansen	412,0	330,6	322,9				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.7 Sysselsatte personer etter næring

	1 000 personer 2012	Årlig gj.snitt 2003–2009	Prosentvis endring fra året før		
			2010	2011	2012
I alt	2681,6	1,4	-0,5	1,3	2,2
Næringsvirksomhet	1877,6	1,4	-1,3	1,1	2,3
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart . . .	105,3	3,3	2,5	1,4	3,9
Oljevirksomhet inkl. tjenester	59,4	6,1	4,3	5,8	5,7
Utenriks sjøfart	45,9	0,6	0,4	-3,6	1,8
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge .	1772,3	1,3	-1,5	1,1	2,2
Primærnæringene	66,1	-2,8	-0,7	-2,3	-2,4
Industri og bergverk	253,1	-0,5	-4,2	-0,2	0,9
Bygge- og anleggsvirksomhet	201,4	3,6	-1,7	3,0	4,5
Andre næringer	1251,7	1,7	-1,0	1,2	2,4
Offentlig forvaltning	804,0	1,3	1,5	1,9	1,8
Stat.	285,9	1,2	0,9	0,8	1,5
Kommuner	518,1	1,4	1,8	2,5	2,0
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge	2 576,3	1,3	-0,6	1,3	2,1

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Prosentvis endring fra året før				
	Mrd.	Årlig			
	2010-kroner 2012	gj.snitt ² 2000–2009	2010	2011	2012
Bruttoinvestering i fast realkapital	560,0	3,1	-8,0	7,6	8,0
Næringsvirksomhet.	477,2	3,0	-8,3	8,6	9,7
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	177,7	3,1	-15,3	5,3	18,6
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport	162,1	2,5	-9,5	14,1	14,5
Bedrifter, Fastlands-Norge	171,3	3,0	-5,1	3,5	3,2
Primærnæringene	9,9	33,0	46,1	32,9	-11,9
Industri og bergverksdrift.	21,4	1,2	-19,5	4,5	0,7
Kraftforsyning	18,0	6,4	21,3	11,9	10,3
Bygge- og anleggsvirksomhet	13,5	4,8	-10,5	6,6	7,7
Samferdsel	16,8	4,6	-1,7	-4,9	7,1
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel.	91,8	3,3	-5,8	2,6	3,1
Boligtjenester	128,2	2,8	-1,6	21,9	7,4
Offentlig forvaltningsvirksomhet.	82,9	3,9	-6,8	2,2	-0,6
Stat.	36,1	4,1	-23,2	9,4	0,4
Kommuner	46,7	3,8	9,2	-2,7	-1,3
Lagerinvesteringer ¹	108,0	-0,1	2,6	0,1	-0,2
Bruttoinvesteringer i alt.	668,1	2,2	4,1	6,7	5,7
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital, Fastlands-Norge	382,4	3,1	-4,5	8,5	3,7

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

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.9 Produktivitetstutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt					
	1971–1980	1981–1990	1991–2012	1971–2012	2013	2014
<i>Arbeidskraftsproduktivit</i>						
Fastlands-Norge.	3,2	1,6	2,0	2,2	1,1	1,5
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,7	2,2	2,2	1,8	1,7
<i>Total faktorproduktivit</i>						
Fastlands-Norge.	2,1	0,8	1,7	1,6	0,7	1,2
Private fastlandsnæringer ²	2,1	1,0	1,8	1,7	1,6	1,6

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

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.10 Enkelte arbeidsmarkedsvariabler i utvalgte OECD-land i 2012

	Yrkesfrekvens.				Sysselsetting. Pst. av befolkningen		Deltids- sysselsetting		Arbeidsledighet.		Langtids- ledighet ¹
	Pst. av befolkningen 25–54 år		Pst. av befolkningen 15–64 år		Pst. av sysselsatte		Pst. av arbeidsstyrken		Pst. av arbeidsstyrken		Pst. av
	15–24 år	25–54 år	15–64 år	15–64 år	15–64 år	kvinner	15–24 år	15–64 år	15–24 år	15–64 år	arbeidsledige
I alt	Menn	Kvinner	I alt	I alt	kvinner	I alt	I alt	I alt	I alt	I alt	
Norge	57,6	89,6	84,0	78,4	75,8	19,8	69,4	8,6	3,3	8,7	
Belgia	31,5	90,7	79,1	66,9	61,8	18,7	79,8	19,8	7,6	44,7	
Danmark	64,1	90,6	84,9	78,6	72,6	19,4	60,9	14,1	7,7	28,0	
Finland	52,7	90,5	84,2	75,4	69,5	13,0	61,7	17,8	7,8	21,7	
Frankrike	37,8	93,6	83,4	71,0	63,9	13,8	77,4	23,8	9,9	40,3	
Hellas	29,2	93,6	73,9	67,9	51,3	9,7	63,0	55,3	24,5	59,3	
Irland	41,6	89,3	71,7	69,4	58,8	25,0	73,3	33,0	15,3	61,7	
Island	76,3	92,3	86,1	85,5	80,2	17,3	65,8	13,6	6,2	27,9	
Italia	31,6	89,4	66,4	64,6	57,6	17,8	75,1	35,3	10,8	53,0	
Japan	41,8	95,6	72,3	73,9	70,6	20,5	70,8	7,9	4,6	38,5	
Nederland	69,9	92,9	82,4	79,3	75,1	37,8	74,4	9,5	5,3	33,7	
Polen	33,6	90,0	79,1	66,5	59,7	8,0	67,6	26,5	10,2	34,8	
Portugal	37,9	92,0	85,1	73,9	61,8	12,2	58,3	37,7	16,4	48,7	
Spania	42,8	92,7	80,6	75,1	56,2	13,8	76,2	53,2	25,2	44,5	
Storbritannia	63,3	92,0	79,0	77,1	70,9	24,9	73,8	21,0	8,1	34,8	
Sveits	67,4	95,9	84,1	83,0	79,4	26,0	80,0	8,4	4,3	35,3	
Sverige	52,5	93,5	87,6	80,3	73,8	14,3	62,0	23,7	8,1	17,5	
Tyskland	50,8	93,0	82,2	77,1	72,8	22,1	78,7	8,1	5,5	45,5	
USA	54,9	88,7	74,5	73,1	67,1	13,4	66,4	16,2	8,2	29,3	
Østerrike	59,9	93,1	84,3	75,9	72,5	19,2	80,6	8,7	4,4	24,8	
OECD	47,4	91,5	71,7	70,9	65,1	16,9	69,3	16,3	8,2	34,3	

¹ Arbeidsledig i 6 måneder eller mer.

Kilde: OECD Employment Outlook 2012.

Tabell 2.11 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
USA	2,8	1,6	2,7	2,1	1,6	1,9	8,1	7,5	7,0
Japan	2,0	2,0	1,4	0,0	0,1	2,2	4,3	4,0	4,0
Euroområdet	-0,5	-0,5	0,9	2,5	1,5	1,6	11,2	12,1	12,0
Tyskland	0,9	0,6	1,7	2,1	1,7	1,8	5,3	5,4	4,8
Frankrike	0,0	0,3	0,7	2,2	1,1	1,5	9,9	10,9	11,1
Italia	-2,4	-1,8	0,5	3,3	1,5	1,6	10,6	12,0	12,0
Spania	-1,4	-1,6	0,5	2,4	1,7	1,3	25,0	26,3	26,0
Nederland	-1,0	-1,3	0,5	2,8	2,8	1,8	5,2	6,7	7,0
Storbritannia	0,3	1,3	1,9	2,8	2,7	2,5	7,9	7,7	7,5
Sverige	1,2	1,2	2,5	0,9	1,0	1,3	8,0	8,2	8,1
Danmark	-0,5	0,2	1,5	2,4	1,0	1,5	7,5	6,8	6,0
Finland	-0,2	-0,5	1,2	3,2	2,5	2,1	7,7	8,0	8,1
Russland	3,4	2,5	3,3	5,1	6,8	5,5	-	-	-
Kina	7,8	7,4	7,4	2,6	2,6	3,0	-	-	-
India	3,8	3,2	5,2	9,3	9,0	7,6	-	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 2.12 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2013	2014
Norske renter		
Nasjonalbudsjettet 2014	1,8	1,9
Revidert nasjonalbudsjett 2013	1,7	1,7
Norges handelspartnere ²	0,5	0,8

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

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

Kilder: Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 2.13 Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vekst i lønnskostnader pr. time:							
Norge	6,2	3,8	5,1	4,1	2,2	3,9	4,3
Norges handelspartnere ¹	2,9	4,1	3,6	3,2	1,3	2,5	2,7
Relativ timelønnskostnadsvekst i nasjonal valuta	3,2	-0,3	1,4	0,9	0,9	1,4	1,6
Relativ timelønnskostnadsvekst i felles valuta	2,7	1,4	2,0	-2,0	5,3	3,4	3,2
Memo:							
Valutakurs ²	0,5	-1,7	-0,5	2,9	-4,2	-1,9	-1,6

¹ Tall for handelspartnerne er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt.

² Konkurranssekursindeksen. Et negativt endringstall innebærer en effektiv styrking av norske kroner.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 2.14 Finansdepartementets anslag for 2013 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	NB13 ¹	RNB13 ¹	NB14 ¹
<i>Handelspartnerne:</i>			
BNP	1,8	1,2	1,1
<i>Norge:</i>			
BNP Fastlands-Norge.....	2,9	2,6	2,2
Sysselsatte personer.....	1,3	1,3	1,1
Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå	3,2	3,4	3,4
Årslønn.....	4	3½	3½
Konsumprisindeksen (KPI).....	1,9	1,7	1,9
KPI-JAE ²	1,7	1,2	1,5
Oljepris (kroner), nivå	625	600	623
<i>Statsbudsjettet:</i>			
Overskudd (mrd. kroner) ³ , nivå	380,1	355,1	356,9
Underliggende, reell utgiftsvekst	2,4	3,4	2,9
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, nivå ⁴	5,3	5,3	5,2

¹ Nasjonalbudsjettet 2013 (NB13), Revidert nasjonalbudsjett 2013 (RNB13) og Nasjonalbudsjettet 2014 (NB14).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: Finansdepartementet.

Tabell 2.15 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner		
	2012	2013	2014
Offentlig konsum.....	619,5	2,6	2,2
Statlig.....	312,7	3,1	2,4
Kommunalt	306,8	2,0	2,0
Offentlige investeringer	89,2	5,9	3,6
Statlig.....	38,7	14,9	6,6
Kommunalt	50,5	-1,0	1,0
Bruttoprodukt	453,4	1,8	1,9
Statlig.....	196,3	1,6	1,8
Kommunalt	257,2	1,9	2,1
Sysselsetting, mill. timeverk.....	1 004,5	1,4	1,2
Statlig.....	419,4	1,2	0,9
Kommunalt	585,1	1,5	1,5

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	Mill. kroner				Prosentvis endring Fra året før				
	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
A. Totale inntekter	1431 692	1581 398	1678 233	1676 748	1714 768	10,5	6,1	-0,1	2,3
Formuesinntekter	269 134	324 733	349 550	344 381	346 896	20,7	7,6	-1,5	0,7
Skatt- og pensjonspremier	1085 240	1174 625	1243 465	1244 771	1278 521	8,2	5,9	0,1	2,7
2.1 Oljeskatter.....	178 691	230 489	246 236	194 500	178 700	29,0	6,8	-21,0	-8,1
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge...	300 970	312 595	326 717	346 775	362 551	3,9	4,5	6,1	4,5
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	605 579	631 541	670 512	703 495	737 270	4,3	6,2	4,9	4,8
Andre overføringer, bøter mv.....	8 490	10 045	9 307	9 028	9 017	18,3	-7,3	-3,0	-0,1
Gebyrinntekter	68 828	71 995	75 911	78 568	80 334	4,6	5,4	3,5	2,2
B. Totale utgifter	1149 164	1207 768	1260 246	1334 008	1399 478	5,1	4,3	5,9	4,9
Renteutgifter og utbytte	32 300	30 286	26 500	25 606	23 982	-6,2	-12,5	-3,4	-6,3
Overføringer til utlandet	29 829	28 695	27 838	31 655	33 507	-3,8	-3,0	13,7	5,9
Subsidier mv.....	51 807	53 056	56 321	58 088	61 929	2,4	6,2	3,1	6,6
Stønader til husholdninger	345 214	366 800	386 849	407 320	429 774	6,3	5,5	5,3	5,5
Overføringer til ideelle organisasjoner.....	32 509	34 205	35 896	37 349	39 120	5,2	4,9	4,0	4,7
Lønnskostnader.....	347 210	372 504	393 405	413 503	433 289	7,3	5,6	5,1	4,8
Produktinnsats	169 977	174 250	180 069	192 428	201 020	2,5	3,3	6,9	4,5
Produktkjøp til husholdninger.....	56 938	58 930	61 963	65 345	67 998	3,5	5,1	5,5	4,1
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	81 536	86 776	89 178	99 584	105 596	6,4	2,8	11,7	6,0
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 008	-2 302	-2 863	-1 626	-1 731	-	-	-	-
Kapitaloverføringer	3 852	4 568	5 090	4 757	4 994	-	-	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B)	282 528	373 630	417 987	342 740	315 290	32,2	11,9	-18,0	-8,0
<i>Memo:</i>									
Konsum i offentlig forvaltning.....	558 374	590 572	619 456	656 410	689 227	5,8	4,9	6,0	5,0

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2014
A Totale inntekter	1221 874	1365 811	1456 741	1446 203	1476 854	11,8	6,7	-0,7	2,1	2,1
Formuesinntekter	256 395	304 955	332 600	327 563	330 078	18,9	9,1	-1,5	0,8	0,8
Skatt- og pensjonspremier	937 038	1031 965	1088 896	1083 084	1111 196	10,1	5,5	-0,5	2,6	2,6
2.1 Oljeskatter	178 691	230 489	246 236	194 500	178 700	29,0	6,8	-21,0	-8,1	-8,1
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	293 320	304 518	317 960	337 908	353 574	3,8	4,4	6,3	4,6	4,6
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge ..	465 027	496 958	524 700	550 675	578 922	6,9	5,6	5,0	5,1	5,1
Overføringer innen offentlig forvaltning	1 474	1 262	6 712	6 979	7 310	-	-	-	-	-
Andre overføringer, bøter mv.	3 934	4 035	3 913	3 293	3 138	2,6	-3,0	-15,8	-4,7	-4,7
Gebyrinntekter	23 033	23 594	24 620	25 284	25 132	2,4	4,3	2,7	-0,6	-0,6
B. Totale inntekter	912 084	968 271	1016 509	1079 767	1138 102	6,2	5,0	6,2	5,4	5,4
Renteutgifter og utbytte	21 806	18 157	13 777	12 571	10 891	-16,7	-24,1	-8,8	-13,4	-13,4
Overføringer til utlandet	29 829	28 695	27 838	31 655	33 507	-3,8	-3,0	13,7	5,9	5,9
Subsidier mv.	38 946	39 576	42 137	43 405	46 730	1,6	6,5	3,0	7,7	7,7
Stønader til husholdninger	334 934	356 480	376 355	396 457	418 529	6,4	5,6	5,3	5,6	5,6
Overføringer til ideelle organisasjoner	20 634	21 788	22 673	23 661	24 951	5,6	4,1	4,4	5,4	5,4
Overføringer innen offentlig forvaltning	146 153	166 777	180 302	191 362	203 323	14,1	8,1	6,1	6,3	6,3
Lønnskostnader	151 857	161 880	171 347	179 596	187 563	6,6	5,8	4,8	4,4	4,4
Produktinnsats	95 970	97 526	101 179	109 447	114 942	1,6	3,7	8,2	5,0	5,0
Produktkjøp til husholdninger	37 694	38 132	39 835	42 211	43 813	1,2	4,5	6,0	3,8	3,8
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	32 903	37 335	38 711	46 973	51 290	13,5	3,7	21,3	9,2	9,2
Netto kjøp av tomter og grunn	-1 104	-809	-554	-526	-631					
Kapitaloverføringer	2 462	2 734	2 909	2 957	3 194					
C Nettofinansinvestering (A-B)	309 790	397 540	440 232	366 436	338 753	28,3	10,7	-16,8	-7,6	-7,6
<i>Memo:</i>										
Konsum i statsforvaltningen	284 910	297 655	312 608	332 298	349 341	4,5	5,0	6,3	5,1	5,1

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før			
	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
A. Inntekter i alt.	361 990	390 403	415 067	436 736	456 399	7,8	6,3	5,2	4,5
Formuesinntekter	12 739	19 778	16 950	16 818	16 818	55,3	-14,3	-0,8	0,0
Skatteinntekter	145 872	143 580	153 822	162 737	168 377	-1,6	7,1	5,8	3,5
Skatt på inntekt og formue.....	138 222	135 503	145 065	153 870	159 400	-2,0	7,1	6,1	3,6
Produksjonsskatter	7 650	8 077	8 757	8 867	8 977	5,6	8,4	1,3	1,2
Overføringer fra statsforvaltningen	153 028	172 634	187 610	198 162	210 123	12,8	8,7	5,6	6,0
Gebyrinntekter	45 795	48 401	51 291	53 284	55 202	5,7	6,0	3,9	3,6
Andre overføringer.....	4 556	6 010	5 394	5 735	5 879	31,9	-10,2	6,3	2,5
B. Totale utgifter	385 854	409 298	432 462	454 181	473 609	6,1	5,7	5,0	4,3
Renteutgifter	10 494	12 129	12 723	13 035	13 091	15,6	4,9	2,5	0,4
Overføringer til private.....	35 016	36 217	37 901	39 234	40 613	3,4	4,6	3,5	3,5
Overføringer til statsforvaltningen	2 621	3 024	8 423	8 579	8 910	15,4	178,5	1,9	3,9
Lønnskostnader.....	195 353	210 624	222 058	233 907	245 726	7,8	5,4	5,3	5,1
Produktinnsats	74 007	76 724	78 890	82 981	86 078	3,7	2,8	5,2	3,7
Produktkjøp til husholdninger driftsresultat	19 244	20 798	22 128	23 134	24 185	8,1	6,4	4,5	4,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	48 633	49 441	50 467	52 611	54 306	1,7	2,1	4,2	3,2
Netto kjøp av tomter og grunn	-904	-1 493	-2 309	-1 100	-1 100	-	-	-	-
Andre kapitaloverføringer	1 390	1 834	2 181	1 800	1 800	-	-	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-23 864	-18 895	-17 395	-17 445	-17 210	-	-	-	-
<i>Memo:</i>									
Konsum i kommuneforvaltningen	273 464	292 917	306 848	324 112	339 886	7,1	4,8	5,6	4,9

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	937 038	1 031 965	1 088 896	1 083 084	1 111 196
Skatt på inntekt, formue og kapital	395 829	462 353	487 940	444 489	443 654
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	29 710	30 477	30 276	30 932	32 164
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum	175 132	226 748	242 200	187 700	171 800
Fellesskatt	179 409	192 862	203 010	212 647	226 029
Annen skatt på inntekt, formue og kapital	11 578	12 266	12 454	13 210	13 661
Produksjonsskatter	296 879	308 259	321 996	344 708	360 474
Merverdiavgift	201 184	211 037	223 425	241 445	253 467
Avgifter på oljeutvinning	3 559	3 741	4 036	6 800	6 900
Andre produksjonsskatter	92 136	93 481	94 535	96 464	100 107
Trygde- og pensjonspremier	244 330	261 353	278 960	293 886	307 068
Fra arbeidstakere	95 238	103 410	109 979	115 100	119 993
Fra arbeidsgivere	149 092	157 943	168 981	178 786	187 075
 <i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner</i>					
Skatt på inntekt og formue	148 202	142 660	154 569	161 687	167 325
Produksjonsskatter	140 552	134 583	145 812	152 820	158 348
	7 650	8 077	8 757	8 867	8 977
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i>	1 085 240	1 174 625	1 243 465	1 244 771	1 278 521
Skatter som andel av BNP	42,7	42,7	42,8	41,7	41,4
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	45,6	45,2	45,3	45,3	45,3

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.20 Finanspolitiske indikatorer

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	393,5	507,2	274,5	262,4	374,4	409,9	356,9	327,6
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner.	-1,3	-11,8	-96,6	-104,1	-79,4	-100,9	-116,5	-133,1
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner.	-48,0	-56,8	-94,9	-100,1	-89,1	-103,1	-120,5	-135,1
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.	-2,9	-3,2	-5,0	-5,0	-4,2	-4,7	-5,2	-5,5
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før	2,0	2,2	5,5	1,0	1,8	1,8	2,9	2,5
Utgiftsdeflator statsbudsjettet	4,8	6,1	3,8	3,7	3,6	3,2	3,0	2,9
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	399,1	480,9	250,9	282,5	373,6	418,0	342,7	315,3
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP ..	17,3	18,8	10,5	11,1	13,6	14,4	11,5	10,2
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP								
Fastlands-Norge	0,2	-2,4	-5,6	-5,1	-4,8	-4,9	-5,3	-5,7
Påløpte skatter. Prosent av BNP	43,0	42,1	42,0	42,7	42,7	42,8	41,7	41,4
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for								
Fastlands-Norge	45,5	44,3	45,4	45,6	45,2	45,3	45,3	45,3
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	40,3	39,8	46,2	45,2	43,9	43,4	44,7	45,3
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for								
Fastlands-Norge	52,9	54,7	58,7	57,8	57,8	57,3	57,6	57,7
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ¹	129,2	115,3	146,4	154,8	150,4	160,7	186,6	195,4
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP.	92,6	92,5	115,8	126,4	125,0	136,6	163,6	173,8
Offentlig gjeld. Prosent av BNP	50,7	48,2	43,0	43,0	28,4	29,3	28,8	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	18,2	17,9	30,5	29,4	25,9	27,1	26,6	-

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.21 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	12,0	12,6	13,6	13,8	14,0	13,9	14,0	14,0
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	15,7	15,9	17,4	17,6	17,7	18,1	18,1	18,1
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet	14,4	14,4	15,0	15,1	15,4	15,4	15,5	15,5
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet	18,3	18,2	18,7	19,1	19,4	19,3	19,4	19,5
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹	1,2	1,3	4,0	2,5	2,3	2,1	1,8	1,5
Kommunal deflator. Prosent endring.	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,0	3,0
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	67,7	67,0	67,6	68,2	75,9	76,5	76,0	75,8
Frie inntekter, reell endring fra året før ¹	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,2	1,4	1,1
Aktivitetsendring i kommunesektoren, reell endring i prosent ²	4,0	3,0	5,3	0,7	1,1	1,3	1,1	-
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter	13,0	13,1	13,3	13,9	13,3	12,7	12,5	12,4
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	-	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter	-4,4	-8,6	-6,8	-6,8	-5,1	-4,4	-4,2	-3,9
Netto gjeld. Prosent av inntekter ³	19,6	30,8	33,9	38,7	40,5	41,9	-	-

¹ Innenfor det økonomiske opplegget for kommuneøkonomien. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigeret for oppgaveendringer. Inntektsveksten er eksklusivt ekstraordinært vedlikeholdstilskudd i 2009.

² Beregnet aktivitetsvekst i 2009 og 2010 er medregnet det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet i 2009.

³ Eksklusivt fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.22 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eiendeler	396	380	408	470	446	469	527	605	644	737	937	1 170	1 163	1 470	1 632	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152
60. Kontantbeholdning	98	75	56	97	74	93	84	81	48	57	85	75	52	109	89	110	160	148	147	138	137	82	131
61. Spesielle fond og forsikringer	2	2	2	4	4	8	74	146	195	249	421	653	639	885	1 039	1 418	1 908	2 154	2 404	2 887	3 321	3 543	4 076
<i>hvorav:</i>																							
<i>Statens pensjonsfond utland</i>	0	0	0	0	0	2	46	115	165	221	387	619	605	847	1 012	1 390	1 783	2 018	2 280	2 642	3 081	3 308	3 825
<i>Statens pensjonsfond Norge</i>	0	0	0	0	0	0	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	107	117	88	117	135	129	145
62. Verdipapir	9	9	9	9	11	11	50	50	52	60	53	69	72	85	94	93	93	97	159	365	364	301	277
<i>hvorav:</i>																							
<i>Obligasjoner med fortrinnsrett</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46	240	224	160	133
63. Utlån og utestående krav	145	156	193	195	190	182	177	180	185	189	191	203	216	217	216	222	227	238	255	274	305	332	387
<i>hvorav:</i>																							
<i>Statsbankene</i>	140	151	161	158	155	153	150	149	156	163	170	179	189	191	189	192	196	203	213	225	238	250	265
64. Ordinære fond	0	0	0	0	0	0	0	0	5	7	8	15	34	41	46	51	67	88	97	122	132	133	55
65. Forskudd	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0	0	0	0
66. Kapital i statsbankene	6	6	8	8	8	8	8	8	7	4	3	3	3	2	2	2	1	1	1	3	3	3	1
68. Fast kapital i statsvirksomhetene	128	123	125	149	155	168	127	136	151	173	176	153	145	136	139	148	155	160	165	180	185	190	197
<i>hvorav:</i>																							
<i>SDØE</i>	55	61	69	85	102	113	113	119	132	146	151	125	117	119	121	129	134	139	143	151	154	158	163
69. Egenbeholdning av statspapirer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	14	15	14	41	36	48	41	45
70–73. Mellomværender	8	8	13	12	7	6	11	8	4	1	0	-3	-3	-6	-7	-10	-7	-9	-5	-7	-6	-4	-2
77. Overkurs/underkurs statspapir	0	0	0	-4	-4	-3	-3	-4	-3	-2	0	2	4	2	0	-4	-3	-3	-2	-1	-1	-3	-7

Tabell 2.22 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
78. Kurs og tryggings- element	0	0	0	0	0	0	-5	-2	0	-1	-1	-1	0	0	0	0	0	0	-5	-13	-10	-8	-7
Gjeld og egenkapital	396	380	408	470	446	469	527	605	644	737	937	1 170	1 163	1 470	1 632	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152
80. Statsgjelden	165	178	217	296	290	291	285	276	254	259	286	279	291	340	321	334	269	265	350	628	653	557	617
81. Kontolån fra ordinære fond	3	4	3	3	4	3	3	3	8	10	10	17	39	45	51	56	73	95	103	129	140	142	64
82. Virksomheter med spesielle fullmakter	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	5	6	7	8	9	9	10	10	11	12	13
84. Deposita og avsetninger	6	6	7	9	9	13	13	17	11	12	16	21	9	16	11	7	18	18	41	31	9	1	13
85. Utstedte gjelds- brev, grunnfond stats- banker	4	4	4	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
87. Overførte ubrukte bevilgninger	7	8	11	10	9	15	15	13	10	8	9	9	7	7	7	7	10	9	7	12	11	44	13
99. Avslutningskonto (egenkapital)	211	180	167	149	130	147	211	295	361	447	615	840	813	1 056	1 235	1 631	2 235	2 492	2 747	3 172	3 654	3 853	4 432
<i>Memo:</i>																							
Egenkapital utenom Statens pensjonsfond	211	180	167	149	130	145	153	168	184	214	217	209	197	197	212	229	345	356	379	413	439	416	462
Korrigert for kontolån ²	211	185	177	175	157	178	193	215	237	275	285	284	279	286	303	326	345	356	379	413	439	416	462

¹ Balansen ved utgangen av det enkelte år. Kommentarer til utviklingen i enkeltposter finnes i de årlige statsregnskapene.

² Folketrygdfondets kontolån til staten ble avviklet i 2006. Tidsserien er korrigert for dette og vist i figur 3.6.A.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.23 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

	2012	2013	2014
Inntekter	505 135	467 229	454 529
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.	395 483	343 929	314 129
- Renteinntekter og utbytte	109 652	123 300	140 400
Utgifter	104 550	116 475	133 092
- Overføring til statskassen	104 550	116 475	133 092
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	400 585	350 755	321 437
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi.	3 824 516	4 729 161	5 202 722
Prosent av BNP	131,6	158,5	168,5

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.24 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2012	2013	2014
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland	1 290 729	1 285 954	1 295 032
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.	421 093	373 931	344 131
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet.	232 707	206 510	186 510
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet.	188 386	167 421	157 621
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet.	148 446	127 300	115 500
– Renteinntekter	6 553	6 400	4 900
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd.	19 501	19 300	22 800
– Andre petroleumsinntekter	13 887	14 421	14 421
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	869 636	912 023	950 901
Skatter fra Fastlands-Norge.	807 415	855 190	896 926
– Skatt på inntekt, formue og kapital	487 048	516 970	541 500
– Produksjonsavgifter.	320 367	338 220	355 426
Renteinntekter.	16 782	14 853	14 848
Andre inntekter.	45 439	41 981	39 127
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland	996 144	1 058 500	1 113 994
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet.	25 610	30 002	30 002
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet.	25 610	30 000	30 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	0	2	2
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.	970 534	1 028 498	1 083 992
Kjøp av varer og tjenester	171 211	182 184	191 948
– Sivile formål	130 314	139 910	148 986
– Forsvarsformål.	40 897	42 274	42 962
Overføringer	799 323	846 314	892 044
– Til kommuneforvaltningen.	177 861	188 616	200 385
– Renteutgifter.	12 848	11 690	10 288
– Til private og utlandet.	608 615	646 008	681 372
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland	294 585	227 455	181 037
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	395 483	343 929	314 129
C.2 Oljekorrigert overskudd	-100 898	-116 475	-133 092
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	104 550	116 475	133 092
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	3 652	0	0
D Lånetransaksjoner, netto	-27 098	140 558	50 459
1 Utlån	-27 098	74 014	50 459
2 Gjeldsavdrag.	0	66 544	0
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)	-30 750	140 558	50 459

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.25 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2013. Endringer i forhold til saldert budsjett.
Mill. kroner

	1	2	3	4	5	6=5-1
	Saldert budsjett for 2013	Endring	Revidert nasjonal- budsjett 2013	Endring	Nasjonal- budsjettet 2014	Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	913 654	-3 095	910 559	1 464	912 023	-1 631
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	855 906	-2 053	853 853	1 337	855 190	-717
Renteinntekter	16 171	-1 445	14 725	127	14 853	-1 318
Andre inntekter.	41 578	403	41 981	0	41 981	403
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	1037 318	-3 883	1033 434	-4 936	1028 498	-8 820
Renteutgifter	12 883	-1 068	11 815	-125	11 690	-1 193
Dagpenger.	11 365	-1 300	10 065	0	10 065	-1 300
Andre utgifter	1013 070	-1 515	1011 554	-4 811	1006 743	-6327
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-123 663	788	-122 875	6 400	-116 475	7 189
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten	373 185	-25 466	347 719	-3 790	343 929	-29 256
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)	249 522	-24 678	224 844	2 610	227 455	-22 067
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	130 600	-300	130 300	-900	129 400	-1 200
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F)	380 122	-24978	355 144	1710	356 855	-23267

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.26 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser i 2013 og i forslag for 2014

	2013-regler	Forslag 2014	Endring 2013–2014
<i>Skatt på alminnelig inntekt</i>			
Personer ¹	28 pst.	28 pst.	-
Bedrifter ²	28 pst.	27 pst.	-1 pst.enhet
<i>Toppskatt</i>			
Trinn 1			
Innslagspunkt.....	509 600 kr	527 400 kr	3,5 pst.
Sats ³	9,0 pst.	9,0 pst.	-
Trinn 2			
Innslagspunkt.....	828 300 kr	857 300 kr	3,5 pst.
Sats	12,0 pst.	12,0 pst.	-
<i>Trygdeavgift</i>			
Nedre grense for å betale trygdeavgift	39 600 kr	39 600 kr	-
Opptrappingssats	25,0 pst.	25,0 pst.	-
Sats			
Lønnsinntekt	7,8 pst.	7,8 pst.	-
Fiske, fangst og barnepass ⁴	7,8 pst.	7,08 pst.	-0,72 pst.enhet
Annen næringsinntekt.....	11,0 pst.	10,28 pst.	-0,72 pst.enhet
Pensjonsinntekt mv.	4,7 pst.	4,7 pst.	-
<i>Arbeidsgiveravgift⁵</i>			
Sone I	14,1 pst.	14,1 pst.	-
Sone Ia ⁶	14,1 pst.	14,1 pst.	-
Sone II.....	10,6 pst.	10,6 pst.	-
Sone III	6,4 pst.	6,4 pst.	-
Sone IV	5,1 pst.	5,1 pst.	-
Sone IVa	7,9 pst.	7,9 pst.	-
Sone V.....	0,0 pst.	0,0 pst.	-
<i>Høyeste effektive marginale skattesatser</i>			
Lønnsinntekt ekskl. arbeidsgiveravgift.....	47,8 pst.	47,8 pst.	-
Lønnsinntekt inkl. arbeidsgiveravgift	54,3 pst.	54,3 pst.	-
Pensjonsinntekt ⁷	44,7 pst.	44,7 pst.	-
Primærnæringsinntekt ⁴	51,0 pst.	50,28 pst.	-0,72 pst.enhet
Annen næringsinntekt.....	51,0 pst.	50,28 pst.	-0,72 pst.enhet
Utbytte og uttak ⁸	48,16 pst.	47,44 pst.	-0,72 pst.enhet

Tabell 2.26 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser i 2013 og i forslag for 2014

	2013-regler	Forslag 2014	Endring 2013–2014
<i>Personfradrag</i>			
Klasse 1	47 150 kr	48 800 kr	3,5 pst.
Klasse 2 ⁹	94 300 kr	Utgår	Utgår
<i>Minstefradrag i lønns- og trygdeinntekt</i>			
Sats	40,0 pst.	42,0 pst.	2 pst.enheter
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	-
Øvre grense ¹⁰	81 300 kr	84 150 kr	3,5 pst.
<i>Minstefradrag i pensjonsinntekt</i>			
Sats	26,0 pst.	26,0 pst.	-
Nedre grense	4 000 kr	4 000 kr	-
Øvre grense	68 050 kr	70 400 kr	3,5 pst.
<i>Særskilt fradrag i arbeidsinntekt</i> ¹¹	31 800 kr	31 800 kr	-
<i>Særfradrag for uførhet mv.</i>	32 000 kr	32 000 kr	-
<i>Særfradrag for enslige forsørgere</i>	47 160 kr	48 804 kr	3,5 pst.
<i>Særskilt skattefradrag for pensjonister</i>			
Maksimalt beløp	30 300 kr	31 200 kr	3,0 pst.
<i>Nedtrapping, trinn 1</i>			
Innslagspunkt	170 750 kr	175 900 kr	3,0 pst.
Sats	15,3 pst.	15,3 pst.	-
<i>Nedtrapping, trinn 2</i>			
Innslagspunkt	259 800 kr	266 900 kr	2,7 pst.
Sats	6,0 pst.	6,0 pst.	-
<i>Skattebegrensningsregelen for uførepensjonister mv.</i> ¹²			
Avtrappingssats	55,0 pst.	55,0 pst.	-
<i>Skattefri nettoinntekt</i>			
Enslig	127 000 kr	131 400 kr	3,5 pst.
Gift ¹³	116 700 kr	120 800 kr	3,5 pst.
<i>Formuestillegget</i>			
Sats	1,5 pst.	1,5 pst.	-
Enslig	200 000 kr	200 000 kr	-
Gift	100 000 kr	100 000 kr	-

Tabell 2.26 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser i 2013 og i forslag for 2014

	2013-regler	Forslag 2014	Endring 2013–2014
<i>Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms</i>			
Klasse 1	15 000 kr	15 000 kr	-
Klasse 2	30 000 kr	Utgår	Utgår
<i>Sjømannsfradraget</i>			
Sats	30,0 pst.	30,0 pst.	-
Øvre grense	80 000 kr	80 000 kr	-
<i>Fiskerfradraget</i>			
Sats	30,0 pst.	34,0 pst.	4 pst.enheter
Øvre grense	150 000 kr	167 000 kr	11,3 pst.
<i>Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk mv.</i>			
Inntektsuavhengig fradrag	63 500 kr	65 700 kr	3,5 pst.
Sats utover inntektsuavhengig fradrag	38,0 pst.	38,0 pst.	-
Maksimalt samlet fradrag	166 400 kr	172 200 kr	3,5 pst.
<i>Særfradrag for store sykdomsutgifter¹⁴</i>			
Nedre grense	9 180 kr	9 180 kr	-
<i>Maksimalt årlig fradrag for innbetaling til individuell pensjonsordning</i>			
	15 000 kr	15 000 kr	-
<i>Frdrag for reiser mellom hjem og arbeid</i>			
Sats per km.	1,50/0,70 kr	1,50/0,70 kr	-
Nedre grense for fradraget	13 950 kr	13 950 kr	-
<i>Maksimalt fradrag for gaver til frivillige organisasjoner</i>			
	12 000 kr	12 000 kr	-
<i>Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv.</i>			
	3 850 kr	4 100 kr	6,5 pst.
<i>Boligsparing for ungdom under 34 år (BSU)</i>			
Sats for skattefradrag	20,0 pst.	20,0 pst.	-
Maksimalt årlig sparebeløp	20 000 kr	20 000 kr	-
Maksimalt samlet sparebeløp i ordningen	150 000 kr	150 000 kr	-

Tabell 2.26 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser i 2013 og i forslag for 2014

	2013-regler	Forslag 2014	Endring 2013–2014
<i>Foreldrefradrag for legitimerede utgifter til pass og stell av barn</i>			
Øvre grense			
Ett barn	25 000 kr	25 000 kr	-
Tillegg per barn utover det første.	15 000 kr	15 000 kr	-
<i>Skattefri kilometergodtgjørelse ved yrkeskjøring med privatbil</i>			
Sats per kilometer til og med 10 000 km	4,05 kr	4,05 kr	-
Sats per kilometer over 10 000 km	3,40 kr	3,45 kr	1,5 pst.
<i>Formuesskatt¹⁵</i>			
Kommune			
Innslagspunkt	870 000 kr	1 000 000 kr	15 pst.
Sats.	0,7 pst.	0,7 pst.	-
Stat			
Innslagspunkt	870 000 kr	1 000 000 kr	15 pst.
Sats.	0,4 pst.	0,4 pst.	-
<i>Arveavgift</i>			
Innslagspunkt			
Trinn 1	470 000 kr	1 000 000 kr	113 pst.
Trinn 2	800 000 kr	Utgår	Utgår
Satser			
Barn og foreldre			
Trinn 1	6 pst.	10 pst.	4 pst.enheter
Trinn 2	10 pst.	Utgår	Utgår
Andre mottakere			
Trinn 1	8 pst.	15 pst.	7 pst.enheter
Trinn 2	15 pst.	Utgår	Utgår
Aksjerabatt ¹⁶	40 pst.	30 pst.	-10 pst.enheter
<i>Avskrivningssatser</i>			
Saldogruppe a (kontormaskiner o.l.)	30 pst.	30 pst.	-
Saldogruppe b (ervertet forretningsverdi)	20 pst.	20 pst.	-
Saldogruppe c (vogntog, lastebiler, busser, varebiler mv.)	20 pst.	20 pst.	-
Saldogruppe d (personbiler, maskiner og inventar mv.) ¹⁷	20 pst.	20 pst.	-
Saldogruppe e (skip, fartøyer, rigger mv.)	14 pst.	14 pst.	-

Tabell 2.26 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser i 2013 og i forslag for 2014

	2013-regler	Forslag 2014	Endring 2013–2014
Saldogruppe f (fly, helikopter)	12 pst.	12 pst.	-
Saldogruppe g (anlegg for overføring og distribusjon av el. kraft og elektroteknisk utrustning i kraftforetak)	5 pst.	5 pst.	-
Saldogruppe h (bygg og anlegg, hoteller mv.) ^{18,19} ..	4 (6/10) pst.	4 (6/10) pst.	-
Saldogruppe i (forretningsbygg)	2 pst.	2 pst.	-
Saldogruppe j (tekniske installasjoner i forretningsbygg og andre næringsbygg)	10 pst.	10 pst.	-

¹ For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 24,5 pst.

² Særskatten for petroleumsvirksomhet og grunnrenteskatten for vannkraftanlegg foreslås økt med én prosentenheter fra 2014, til henholdsvis 51 og 31 pst.

³ For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 7 pst. i trinn 1.

⁴ Næringsdrivende innenfor fiske og fangst samt barnepass i eget hjem (barn under 12 år eller med særlig behov for omsorg og pleie) har 7,8 pst. trygdeavgift på næringsinntekten. Lavere trygdeavgiftssats for fiske og fangst har sammenheng med at disse næringene betaler produktavgift som blant annet skal dekke differansen mellom 7,8 pst. og 11 pst. trygdeavgift. Den lavere trygdeavgiftssatsen foreslås redusert til 7,08 pst. fra 2014.

⁵ Nytt EØS-regelverk for regional statsstøtte trer i kraft 1. juli 2014. I den forbindelse kan systemet med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift bli justert, jf. forslag til stortingsvedtak om fastsetting av avgifter mv. til folketrygden for 2014.

⁶ I sone Ia skal det betales arbeidsgiveravgift med en sats på 10,6 pst. inntil differansen mellom det foretaket faktisk betaler i arbeidsgiveravgift, og det foretaket ville ha betalt i arbeidsgiveravgift med en sats på 14,1 pst., er lik fribeløpet. For 2014 er fribeløpet 450 000 kroner per foretak. For veitransportforetak i sone Ia er fribeløpet 225 000 kroner.

⁷ For uførepensjonister mv. som skatter etter skattebegrensningsregelen, kan den høyeste effektive marginale skattesatsen bli opptil 55 pst.

⁸ Inkludert 28 pst. selskapsskatt.

⁹ Skattekasse 2 foreslås fjernet fra 2014.

¹⁰ Summen av minstefradraget i lønnsinntekt og minstefradraget i pensjonsinntekt begrenses oppad til øvre grense i minstefradraget i lønnsinntekt, dvs. 84 150 kroner med forslaget.

¹¹ Skattyter som kun har lønnsinntekt, får til høyeste av minstefradraget i lønnsinntekt og det særskilte fradraget i arbeidsinntekt.

¹² Skattebegrensningsregelen gjelder også enslige forsørgere, men kun dersom de mottar overgangsstønad. Skattebegrensningsregelen foreslås fjernet for nye mottakere med overgangsstønad fra 2014.

¹³ Gifte uføre som mottar ektefelle tillegg, har en skattefri nettoinntekt som tilsvarer det dobbelte av den skattefrie nettoinntekten for øvrige gifte, dvs. 241 600 kroner med forslaget for 2014.

¹⁴ Særfradraget for store sykdomsutgifter utfases og fjernes fra og med 2015.

¹⁵ Innslagspunktene er for enslige skattytere. For ektefeller, som lignede under ett for felles formue, er innslagspunktene det dobbelte av hva tabellen viser.

¹⁶ Rabatten gjelder ikke-børsnoterte aksjer og andeler i ansvarlige selskaper og kommandittselskaper. Rabatten begrenses til et arveavgiftsgrunnlag for slike aksjer og andeler på 10 mill. kroner per mottaker.

¹⁷ Det foreslås innført 10 pst. startavskrivning for driftsmidler i saldogruppe d fra 2014.

¹⁸ Bygninger med så enkel konstruksjon at brukstiden må antas å ikke overstige 20 år, kan avskrives med 10 pst. Satsen på 10 pst. gjelder også anlegg hvor brukstiden må antas å ikke overstige 20 år.

¹⁹ Husdyrbygg i landbruket kan avskrives med en forhøyet sats på 6 pst.

Kilder: Finansdepartementet.

Tabell 2.27 Avgiftssatser i 2013 og foreslåtte satser for 2014

Avgiftskategori	2013-regler	Forslag 2014	Endring i pst.
<i>Merverdiavgift, pst. av omsetningsverdien¹</i>			
Generell sats	25	25	-
Redusert sats	15	15	-
Lav sats	8	8	-
<i>Avgift på alkoholholdige drikkevarer</i>			
Brennevinbaserte drikkevarer over 0,7 vol.pst., kr/vol.pst. og liter	6,85	6,96	1,6
Annen alkoholholdig drikk fra 4,7 til og med 22 vol.pst., kr/vol.pst. og liter	4,46	4,53	1,6
Annen alkoholholdig drikk til og med 4,7 vol.pst., kr/liter			
a) 0,0–0,7 vol.pst.	-	-	-
b) 0,7–2,7 vol.pst.	3,06	3,11	1,6
c) 2,7–3,7 vol.pst.	11,52	11,70	1,6
d) 3,7–4,7 vol.pst.	19,96	20,28	1,6
<i>Avgift på tobakkvarer</i>			
Sigarer, kr/100 gram	235	239	1,7
Sigaretter, kr/100 stk	235	239	1,7
Røyketobakk, kr/100 gram	235	239	1,7
Snus, kr/100 gram	95	97	2,1
Skrå, kr/100 gram	95	97	2,1
Sigarettpapir, kr/100 stk	3,58	3,64	1,7
<i>Engangsavgift på kjøretøy</i>			
Personbiler mv. Avgiftsgruppe a ²			
Egenvekt, kr/kg			
første 1 150 kg	37,59	38,19	1,6
neste 250 kg	81,94	83,25	1,6
neste 100 kg	163,90	166,52	1,6
resten	190,61	193,66	1,6
Motoreffekt, kr/kW			
første 70 kW (65 kW i 2013)	0,00	0,00	-
neste 30 kW (25 kW i 2013)	275,00	235,00	-14,5
neste 40 kW	790,00	665,00	-15,8
resten	1 960,00	1 650,00	-15,8
NO _x -utslipp, kr per mg/km	35,00	46,00	31,4
CO ₂ -utslipp, kr per g/km			
første 105 g/km (110 g/km i 2013)	0,00	0,00	-
neste 15 g/km	764,00	776,00	1,6

Tabell 2.27 Avgiftssatser i 2013 og foreslåtte satser for 2014

Avgiftskategori	2013-regler	Forslag 2014	Endring i pst.
neste 40 g/km	770,00	782,00	1,6
neste 70 g/km	1 796,00	1 915,00	6,6
resten	2 883,00	3 500,00	21,4
fradrag for utslipp under 105 g/km (110 g/km i 2013), gjelder ned til 50 g/km og kun for kjøretøy med utslipp under 105 g/km (110 g/km i 2013)	814,00	827,00	1,6
fradrag for utslipp under 50 g/km, gjelder kun kjøretøy med utslipp under 50 g/km	966,00	981,00	1,6
Varebiler klasse 2. Avgiftsgruppe b, ³			
egenvekt, pst. av personbilavgift	22	22	-
motoreffekt, pst. av personbilavgift	22	22	-
NO _x -utslipp, pst. av personbilavgift	25	30	5
CO ₂ -utslipp, pst. av personbilavgift	25	30	5
Campingbiler. Avgiftsgruppe c, ⁴			
pst. av personbilavgift	22	22	-
Beltebiler. Avgiftsgruppe e,			
pst. av verdiavgiftsgrunnlaget	36	36	-
Motorsykler. Avgiftsgruppe f,			
stykkavgift, kr	10 837	11 010	1,6
Motoreffektavgift, kr/kW			
første 11 kW	0,00	0,00	-
resten	482,28	490,00	1,6
Slagvolumavgift, kr/cm ³			
første 125 cm ³	0,00	0,00	-
neste 775 cm ³	37,22	37,82	1,6
resten	81,62	82,93	1,6
Snøscootere. Avgiftsgruppe g			
Egenvekt, kr/kg			
første 100 kg	15,27	15,51	1,6
neste 100 kg	30,55	31,04	1,6
resten	61,07	62,05	1,6
Motoreffekt, kr/kW			
første 20 kW	40,74	41,39	1,6
neste 20 kW	81,44	82,74	1,6
resten	162,87	165,48	1,6
Slagvolum, kr/cm ³			
første 200 cm ³	3,19	3,24	1,6
neste 200 cm ³	6,37	6,47	1,6
resten	12,73	12,93	1,6

Tabell 2.27 Avgiftssatser i 2013 og foreslåtte satser for 2014

Avgiftskategori	2013-regler	Forslag 2014	Endring i pst.
Drosje. Avgiftsgruppe h, ⁵			
egenvekt, pst. av personbilavgift.	40	40	-
motoreffekt, pst. av personbilavgift	40	40	-
NO _x -utslipp, pst. av personbilavgift	100	100	-
CO ₂ -utslipp, pst. av personbilavgift.	100	100	-
Veteranbiler. Avgiftsgruppe i,			
stykkavgift, kr.	3 569	3 626	1,6
Minibusser. Avgiftsgruppe j, ⁶			
pst. av personbilavgift	40	40	-
<i>Årsavgift, kr/år</i>			
Bensinbiler og dieselmotorer med fabrikkmontert partikkel- filter	2 940	2 985	1,5
Dieselmotorer uten fabrikkmontert partikkelfilter.	3 425	3 480	1,6
Campingtilhengere	1 100	1 120	1,8
Motorsykler.	1 800	1 830	1,7
Traktorer, mopeder mv.	415	420	1,2
<i>Vektårsavgift, kr/år</i>	varierer	varierer	12,2
<i>Omregistreringsavgift.</i>	varierer	varierer	-11,1
<i>Avgift på båtmotorer, kr/hk</i>	158,50	161,00	1,6
<i>Veibruksavgift på drivstoff, kr/liter</i>			
Bensin ⁷	4,78	4,86	1,6
Autodiesel ⁸	3,75	3,81	1,6
Biodiesel som oppfyller bærekraftskriteriene	1,87	1,90	1,6
<i>Avgift på elektrisk kraft, øre/kWh</i>			
Generell sats	11,61	12,92	11,3
Redusert sats.	0,45	0,45	-
<i>Grunnavgift på mineralolje mv.</i>			
Mineralolje, kr/liter	1,018	1,034	1,6
Mineralolje i treforedlingsindustrien, produksjon av far- gestoffer og pigmenter, kr/liter	0,126	0,126	-
<i>Avgift på smøreolje, kr/liter</i>	1,90	1,93	1,6

Tabell 2.27 Avgiftssatser i 2013 og foreslåtte satser for 2014

Avgiftskategori	2013-regler	Forslag 2014	Endring i pst.
<i>CO₂-avgift</i>			
Petroleumsvirksomhet, kr/liter eller Sm ³	0,96	0,98	2,1
Mineralolje generell sats, kr/liter	0,61	0,88	44,3
Mineralolje ilagt veibruksavgift, kr/liter	0,61	0,62	1,6
Mineralolje til innenriks kvotepliktig luftfart, kr/liter ...	0,43	0,56	30,2
Mineralolje til annen innenriks luftfart, kr/liter	0,71	0,84	18,3
Mineralolje til treforedlings-, sildemel- og fiskemelindustrien, kr/liter	0,31	0,31	-
Mineralolje til fiske og fangst i nære farvann, kr/liter ..	0,13	0,26	100,0
Bensin, kr/liter	0,91	0,92	1,1
Naturgass, kr/Sm ³	0,46	0,66	43,5
LPG, kr/kg	0,68	0,99	45,6
Redusert sats for naturgass, kr/Sm ³	0,05	0,05	-
<i>Svovelavgift, kr/liter</i>	0,078	0,079	1,3
<i>Avgift på utslipp av NO_x, kr/kg</i>	17,01	17,28	1,6
<i>Avgift på sluttbehandling av avfall, kr/tonn</i>			
Avgift på biologisk nedbrytbart avfall som deponeres etter dispensasjon gitt fra forurensningsmyndighetene .	479	487	1,7
Avgift på deponering av annet avfall	289	294	1,7
<i>Avgift på trikloreten (TRI) og tetrakloreten (PER), kr/kg</i>	65,41	66,46	1,6
<i>Avgift på HFK og PFK, kr/tonn CO₂-ekvivalenter</i>	229	330	44,1
<i>Avgift på sjokolade- og sukkervarer mv., kr/kg</i>	18,56	18,86	1,6
<i>Avgift på alkoholfrie drikkevarer</i>			
Ferdigvare, kr/liter	3,06	3,11	1,6
Konsentrat (sirup), kr/liter	18,68	18,98	1,6
<i>Sukkeravgift, kr/kg</i>	7,18	7,29	1,5

Tabell 2.27 Avgiftssatser i 2013 og foreslåtte satser for 2014

Avgiftskategori	2013-regler	Forslag 2014	Endring i pst.
<i>Avgift på drikkevareemballasje, kr/stk.</i>			
Grunnavgift, engangsemballasje.....	1,08	1,10	1,9
<i>Miljøavgift</i>			
a) Glass og metall.....	5,24	5,32	1,5
b) Plast.....	3,16	3,21	1,6
c) Kartong og papp.....	1,30	1,32	1,5
<i>Dokumentavgift, pst. av salgsverdi</i>	2,5	2,5	-

¹ Endring i merverdiavgift er oppgitt i prosentenheter.

² Gruppe a: Personbiler, varebiler klasse 1 og busser under 6 meter med inntil 17 seteplasser. For kjøretøy der CO₂-utslipp ikke er oppgitt, brukes slagvolum som avgiftskomponent.

³ Gruppe b: Varebiler klasse 2. Endring oppgitt i prosentenheter. Høyeste trinn i CO₂-komponenten gjelder ikke for gruppe b, og nest høyeste trinn holdes på 25 pst. av avgiften for personbiler også i 2014.

⁴ Gruppe c: Campingbiler. Endring oppgitt i prosentenheter. Ilegges ikke NO_x-komponent.

⁵ Gruppe h: Drosje og transport av funksjonshemmede. Endring oppgitt i prosentenheter. De to høyeste trinnene i CO₂-komponenten gjelder ikke for gruppe h i 2014.

⁶ Gruppe j: Busser under 6 meter med inntil 17 sitteplasser, hvorav minst 10 er montert i fartsretningen. Endring oppgitt i prosentenheter. Høyeste trinn i CO₂-komponenten gjelder ikke for gruppe j. Ilegges ikke NO_x-komponent.

⁷ Bensin som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.

⁸ Diesel som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere. Satsen gjelder også biodiesel som ikke oppfyller bærekraftskriteriene.

Kilder: Finansdepartementet.

Vedlegg 3**Tabelloversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Tabell 2.1 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før	20	Tabell 3.8 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2014 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2013 i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2013 og Nasjonalbudsjettet 2014. Mrd. kroner	74
Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før	29	Tabell 3.9 Utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	106
Tabell 2.3 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før ..	40	Tabell 3.10 Norges Kyoto-regnskap. Årlig gjennomsnitt i første Kyoto-periode (2008–2012). Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	107
Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten	44		
Tabell 2.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2014. Prosentvis endring fra året før	45	Kapittel 4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2014	
Tabell 2.6 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene	45	Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2014. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til et referansesystem for 2014. Mill. kroner	113
Tabell 2.7 Etterspørselskomponenter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge og standardavvik i volumvekstraten for siste 25 år	48	Tabell 4.2 Gjennomsnittlig endring i skatt for alle personer 17 år og eldre. Skatteopplegget for 2014 sammenlignet med lønnsjusterte 2013-regler (referansesystemet). Negative tall betyr lettelser. Kroner	114
Kapittel 3 Den økonomiske politikken		Tabell 4.3 Gjennomsnittlig endring i skatt for lønnstakere. Skatteopplegget for 2014 sammenlignet med lønnsjusterte 2013-regler (referansesystemet). Negative tall betyr lettelser. Kroner	115
Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2013 gitt på ulike tidspunkt. Mrd. kroner	52	Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond	
Tabell 3.2 Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	54	Tabell 5.1 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland per 30.6.2013. Årlige tall målt i fondets valutakurv. Prosent	119
Tabell 3.3 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2013 til 2014. Anslag i mill. kroner og prosentvis endring	56	Tabell 5.2 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge per 30.6.2013. Årlige tall målt i norske kroner. Prosent	119
Tabell 3.4 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Mill. kroner	58		
Tabell 3.5 Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigeret budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent	63		
Tabell 3.6 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP	65		
Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter. Mrd. 2013-kroner og prosent	74		

Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser		Tabell 6.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet. Mill. kroner	142
Tabell 6.1 Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver	129	Tabell 6.5 Samlet støtte, PSE, i pst. av brutto næringsinntekt i jordbruket for utvalgte OECD-land	147
Tabell 6.2 Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2012	135	Kapittel 7 Bærekraftig utvikling	
Tabell 6.3 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Netto-kostnader. Mill. 2012-kroner	140	Tabell 7.1 Samlet vurdering av bærekraft-indikatorene	158
		Tabell 7.2 Ulike indikatorer for livskvalitet og velstand i OECD-land	172

Vedlegg 4**Figuroversikt****Kapittel 2 De økonomiske utsiktene**

Figur 2.1	Hovedtrekk i internasjonal økonomi	17
Figur 2.2	Viktige utviklingstrekk i finansmarkedene	19
Figur 2.3	Indikatorer for utviklingen i euroområdet	22
Figur 2.4	Utviklingstrekk i kinesisk økonomi	25
Figur 2.5	Hovedtrekk i framvoksende økonomier	26
Figur 2.6	Eksportrettet virksomhet og leverandører til petroleumsnæringen	28
Figur 2.7	Renter og kronekurs	30
Figur 2.8	Bankenes utlånsmarginer	32
Figur 2.9	Husholdningene og bedriftene ..	32
Figur 2.10	Husholdningenes gjeld og sparing	33
Figur 2.11	Bedriftsinvesteringer	35
Figur 2.12	Norges handel med utlandet	36
Figur 2.13	Produktiviteten, lønninger og priser	37
Figur 2.14	Sysselsetting	38
Figur 2.15	Sysselsetting for utvalgte aldersgrupper. Prosent av aldersgruppen	41
Figur 2.16	Arbeidsledighet	42
Figur 2.17	Etterspørsel og pris	43
Figur 2.18	Petroleumsvirksomheten	46
Figur 2.19	Utviklingstrekk på mellomlang sikt	47
Figur 2.20	Faktisk utvikling og prognosefeil	48

Kapittel 3 Den økonomiske politikken

Figur 3.1	Hovedtrekk i finanspolitikken ...	53
Figur 3.2	Endringer i anslag for strukturell budsjettbalanse for 2007. Prosent av trend-BNP	55
Figur 3.3	Usikkerhet i anslagene for strukturelle skatter og forventet fondsavkastning	57

Figur 3.4	Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	59
Figur 3.5	Statlige utgifter til petroleumsvirksomhet. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge ..	60
Figur 3.6	Statens balanse i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge ..	62
Figur 3.7	Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer og nettofordringer	64
Figur 3.8	Offentlige utgifter og skatte- og avgiftsinntekter	66
Figur 3.9	Langsiktige utfordringer	67
Figur 3.10	Petroleumsinntekter og fondsavkastning. Prosent av BNP Fastlands-Norge	67
Figur 3.11	Behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 ved ulike utviklingsforløp. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	68
Figur 3.12	Utviklingen i kommuneøkonomien	70
Figur 3.13	Perspektiver på kommuneøkonomien	71
Figur 3.14	Gjennomsnittlig (uvektet) netto lånegjeld og netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for kommuner gruppert etter ROBEK-status	73
Figur 3.15	Utvikling i styringsrente og kronekurs	75
Figur 3.16	Nye kapitalkrav	84
Figur 3.17	Pilar I og II i kapitalkravsregelverket	84
Figur 3.18	Soliditeten i de nordiske storbankene	85
Figur 3.19	Formel for beregning av risikovekt	87
Figur 3.20	Norskeide banker og boligkredittforetaks finansiering i prosent av forvaltningskapital ..	92
Figur 3.21	Personer 15–66 år i og utenfor arbeidsstyrken. 2012	96

Figur 3.22	Arbeidsinnsats og helserelevante trykdeordninger	99	Figur 6.8	Brukertilfredshet for statlige tjenester. 2010 og 2013	151
Figur 3.23	Arbeidsledige som andel av befolkningen og av arbeidsstyrken samt NEET-rater, 15–24 år. Utvalgte OECD-land, 2012. Prosent	101	Kapittel 7 Bærekraftig utvikling		
Figur 3.24	Ungdom i arbeid og utdanning etter alder, Norge og Sverige. 2012. Prosent	102	Figur 7.1	Offisiell norsk bistand, mrd. kroner og pst. av anslått BNI	159
Figur 3.25	Tiltaksplasser for arbeidssøkere og arbeidsledighet. 1 000 personer og prosent	103	Figur 7.2	Handel med utviklingsland totalt og med de minst utviklede landene (MUL). Import som pst. av samlet import	160
Figur 3.26	Lønnskostnader per timeverk i industrien i felles valuta i 2012. Norges handelspartnere i EU=100	103	Figur 7.3	Norske utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	160
Figur 3.27	Utslippsintensiteter i fastlandsøkonomien. 1990=1	106	Figur 7.4	Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Gøteborgprotokollen. 1000 tonn	161
Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond			Figur 7.5	Naturindeks for økosystemer hav og kystvann	162
Figur 5.1	Utvikling i markedsverdien til Statens pensjonsfond fra 1996 til første halvår 2013. Milliarder kroner	118	Figur 7.6	Naturindeks for landøkosystemer	163
Figur 5.2	Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond utlands delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 = 100	118	Figur 7.7	Tilstand for fredete bygg i private i 2012. Prosent	163
Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser			Figur 7.8	Samlet energibruk per enhet bruttonasjonalprodukt, og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder	164
Figur 6.1	Bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger i OECD-landene i 2011, fordelt på arbeidsinnsats og arbeidsproduktivitet	123	Figur 7.9	Beregnet gytebestand og føre var-grenseverdi for utvalgte fiskebestander	165
Figur 6.2	Utvikling i arbeidsproduktivitet siden 1990. Indeks 1990=100.	124	Figur 7.10	Irreversibel avgang av produktivt areal. Km ²	166
Figur 6.3	Statlig FoU-finansiering fordelt etter hovedformål. Mrd. 2013-kroner	133	Figur 7.11	Utslipp av farlige stoffer	167
Figur 6.4	Belastning for næringslivet av statlige oppgaveplikter. Endring i antall årsverk	137	Figur 7.12	Netto nasjonalinntekt per innbygger fordelt på kilder. 1 000 kroner. Faste 2012-priser .	167
Figur 6.5	Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2012-kroner	138	Figur 7.13	Fordelingen av husholdningenes inntekter etter skatt	168
Figur 6.6	Offentlige utgifter etter formål i OECD-land	149	Figur 7.14	Generasjonsregnskapet. Beregnet innstrammingsbehov i offentlige finanser. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	169
Figur 6.7	Sysselsatte fordelt på sektor og tjenesteområde. 2006–2012.	150	Figur 7.15	Personer 16 år og over fordelt etter høyeste utdanning. Pst.	169
			Figur 7.16	Mottakere av uførepensjon og personer på arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen i alderen 16–66 år. Pst. av personer i yrkesaktiv alder	170
			Figur 7.17	Forventet levealder ved fødsel ..	170
			Figur 7.18	Tillit og likhet	171
			Figur 7.19	OECDs indikatorer for livskvalitet. 2013	172

Kapittel 8 Regjeringens resultater

Figur 8.1	Inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisient med inntektstall fra 2010 eller siste tilgjengelige år.	Figur 8.3	Syssetsetting. Sesongjusterte tall. Endring i 1000 personer 1. kvartal 2000 = 0	176
	Inntektsnivå i 2011 målt ved BNP per innbygger i 1 000 USD, løpende priser og kjøpekraftskorrigert. OECD-land utenom Chile, Mexico og Luxembourg	Figur 8.4	Skatt og overføringer	178
	174	Figur 8.5	Bevilgninger til samferdsel	180
Figur 8.2	Verdiskaping og ledighet	Figur 8.6	Maksimal månedlig foreldrebetaling, i 2014-kroner, og antall barn i barnehage, i 1 000	182
	175	Figur 8.7	Utslipp CO ₂ -ekvivalenter per enhet BNP. 1990=1	186

Vedlegg 5**Oversikt over bokser**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene		Boks 3.4	Generasjonsregnskapet	69
Boks 2.1 Ekstraordinære tiltak i pengepolitikken	18	Boks 3.5	Aktiviteten i kommunesektoren	70
Boks 2.2 Rente- og valutakursframskrivinger	30	Boks 3.6	Utviklingen i kommuneøkonomien etter ROBEK-status	73
Boks 2.3 Virkning på økonomien av økte kapitalkrav i banker og forsikringsselskaper	31	Boks 3.7	Retningslinjer for pengepolitikken	76
Boks 2.4 Husholdningenes gjeld og sparing	33	Boks 3.8	IRB-metodens risikovekter	87
Boks 2.5 Investeringer i bedriftene over konjunktorene	35	Boks 3.9	Forskrift om motsyklisk kapitalbuffer	94
Boks 2.6 Måling av innvandring i statistikken	39	Boks 3.10	Tiltak for å styrke arbeidslinja ...	97
Boks 2.7 Utviklingen i sysselsettingen blant eldre	41	Boks 3.11	Ungdom i arbeidsmarkedet	101
Boks 2.8 Utviklingen på mellomlang sikt	47			
Kapittel 3 Den økonomiske politikken		Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser		
Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken – handlingsregelen ...	51	Boks 6.1	OECDs råd til Norge i Going for Growth 2013	123
Boks 3.2 Om usikkerhet i budsjettanslagene og behov for marginer	56	Boks 6.2	Innbyggerundersøkelsen 2013 ..	151
Boks 3.3 Kapitaltransaksjoner og statens balanse	61	Boks 6.3	Value for money in government in Norway 2013	152
		Kapittel 7 Bærekraftig utvikling		
		Boks 7.1	Samlet vurdering av bærekraftindikatorne	158

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Anne Leela / Gjerholm Design

Trykk: 07 Aurskog AS – 10/2013

