



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2015



Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5	3.8	Tiltak for å fremme verdiskaping og produktivitet i norsk økonomi ..	66
2	De økonomiske utsiktene	13	4	Skatte- og avgiftspolitikken	74
2.1	Internasjonal økonomi	13	4.1	Endringer i skatte- og avgiftsreglene	74
2.2	Norsk økonomi	20	4.2	Helhetlig gjennomgang av kjøretøy og drivstoffavgiftene	75
2.3	Petroleumssektoren	27	4.3	Oppfølging av anmodningsvedtak om differensiert arbeidsgiveravgift	93
2.4	Arbeidsmarkedet	29	4.4	Arealavgift for havbruk	94
3	Den økonomiske politikken	36			
3.1	Budsjettpolitikken	36			
3.2	Utviklingstrekk i offentlige finanser	46			
3.3	Kommuneforvaltningens økonomi	52			
3.4	Pengepolitikken	58			
3.5	Finansiell stabilitet	60			
3.6	Sysselsettings- og inntektspolitikken	60			
3.7	Klimapolitikken	64			
				Vedlegg	
			1	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	96
			2	Figuroversikt	121
			3	Tabelloversikt	122
			4	Oversikt over bokser	123



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2015

*Tilråding fra Finansdepartementet 12. mai 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

En politikk for vekst og omstilling

Norge er et land med store muligheter. Vi har en åpen økonomi, en høyt utdannet befolkning og store naturressurser. Over tid er det særlig vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge. Da er det en utfordring at mange står utenfor arbeidslivet og at veksten i produktiviteten er lavere enn før. Regjeringen vil derfor særlig prioritere tiltak som fremmer verdiskaping og økt produktivitet i norsk økonomi. Regjeringen vil bidra til å skape et omstillingsdyktig og mangfoldig næringsliv og en effektiv offentlig sektor. Regjeringen løser viktige oppgaver i dag og ruster Norge for framtiden.

Vår framtidige arbeidsinnsats utgjør den største delen av nasjonalformuen. Regjeringen vil styrke arbeidslinjen og satse på kunnskap. Et høyt kunnskapsnivå er viktig for produktiviteten og gir samtidig den enkelte større valgmuligheter. Regjeringen vil arbeide for gode rammebetingelser for næringslivet med et forutsigbart

skattesystem, bedre infrastruktur, en kompetent arbeidsstyrke og tilgang på kapital.

Skatter og avgifter skal finansiere fellesgoder mest mulig effektivt. Regjeringen vil redusere det samlede skatte- og avgiftsnivået for å øke verdiskapingen og gi større frihet for familiene og den enkelte. Det skal lønne seg mer å jobbe, spare og investere. Skatter og avgifter skal også stimulere til mer miljøvennlig atferd.

Regjeringen vil føre en ansvarlig økonomisk politikk basert på handlingsregelen for bruk av oljepenger. Budsjettpolitikken må innrettes slik at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og gjør offentlig virksomhet mer effektiv. Den økte bruken av oljepenger skal vris i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skattelettelser. Innenfor handlingsregelens rammer skal den offentlige pengebruken tilpasses situasjonen i økonomien. Regjeringen legger til grunn et generasjonsperspektiv i den økonomiske politikken.

Regjeringen vil bygge sin politikk på forvalteransvaret og føre-var-prinsippet. Klimautfordrin-

gen er global og krever et bredt internasjonalt samarbeid. Regjeringen arbeider for en bred og ambisiøs internasjonal klimaavtale i tråd med togradersmålet. Regjeringen vil føre en offensiv klimapolitikk og forsterke klimaforliket.

Litt høyere vekst ute

Veksten hos Norges handelspartnere tok seg litt opp i fjor, etter en svak utvikling de siste to årene. Oppgangen er likevel moderat og ujevnt fordelt mellom land. USA, Storbritannia og India opplever god vekst og fallende arbeidsledighet. I flere framvoksende økonomier har veksten avtatt. Særlig markert har denne utviklingen vært i Russland og Brasil. Etter to år med nedgang var det i fjor litt økonomisk vekst i euroområdet. Oppgangen fortsetter i år, men har ennå ikke fått godt feste. I flere land, særlig i Europa, er produksjonen fortsatt lavere og arbeidsledigheten høyere enn før finans- og gjeldskrisen.

Det kraftige fallet i oljeprisen det siste året vil trekke veksten i verdensøkonomien opp selv om mange oljeeksporterende land påvirkes negativt. Lave renter og andre pengepolitiske tiltak, særlig i de tradisjonelle industrilandene, støtter også opp under den økonomiske aktiviteten. Inflasjonen er jevnt over lav.

Framvoksende økonomier som Kina og India ventes fortsatt å bidra mest til veksten i verdensøkonomien. Bedring i de tradisjonelle industrilandene er likevel den viktigste grunnen til at vekstraten i verdensøkonomien ventes å bli litt høyere nå enn de siste par årene. For Norges handelspartnere sett under ett anslås veksten til 2¼ pst. i år og 2½ pst. neste år. Det er nær gjennomsnittet for de siste 20 årene. Arbeidsledigheten ventes å falle noe, men det vil ta tid før den kommer ned til nivåene fra før finanskrise, særlig i euroområdet.

Avdempet vekst i norsk økonomi

Fallet i oljeprisen bidrar nå til å trekke ned veksten i fastlandsøkonomien. Det økonomiske bildet er et annet enn det vi har vært vant til de siste 10–15 årene, som var en periode preget av kraftig vekst i etterspørselen etter varer, tjenester og arbeidskraft i vår fastlandsøkonomi. Etterspørselen ble trukket opp av en høy oljepris og petroleumsnæringens behov for varer og tjenester fra fastlandsøkonomien. Lave renter, en kortere periode med sterkt vekst hos våre handelspartnere og økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet trakk i samme retning. Bytteforholdet mot utlandet bedret seg markert. Det var god lønnsomhet i

norsk næringsliv og sterk vekst i reallønningene. Høy aktivitet og et høyt lønnsnivå ga stor tilstrømming av arbeidskraft utenfra.

Flere forhold kan tyde på at vi er på vei mot en ny normal for norsk økonomi. Veksten vil bli lavere framover enn i perioden etter tusenårsskiftet. Veksten i produktiviteten falt tilbake i midten av forrige tiår. Også aldringen av befolkningen vil kunne trekke veksten i økonomien litt ned i årene framover. Samtidig vil etterspørselen fra petroleumsnæringen avta målt i forhold til størrelsen på fastlandsøkonomien. Det vil kreve omstillinger, særlig i næringer som leverer varer og tjenester til sokkelen.

Fallet i oljeprisen, fra rundt 110 dollar fatet sommeren 2014 til et nivå rundt 65 dollar fatet nå, gjør Norge til en litt mindre rik nasjon. Staten bærer en stor del av inntektstapet i form av lavere netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Anslaget for kontantstrømmen er nedjustert med drøyt 80 mrd. kroner siden i fjor høst. Det demper den videre veksten i Statens pensjonsfond utland. Selv om pensjonsfondet skjermer budsjettet fra løpende svingninger i oljeprisen, vil handlingsrommet i finanspolitikken reduseres over tid.

Fallet i oljeprisen reduserer også inntektene i oljenæringen og forsterker selskapenes behov for å redusere sine kostnader. Fallet i næringens etterspørsel etter varer og tjenester fra fastlandsøkonomien kan bli kraftigere enn ventet i fjor høst og vil framskynde behovet for omstillinger i norsk økonomi. Hvis oljeprisen forblir lav, kan flere investeringsprosjekter bli endret, utsatt eller skrinlagt. Samtidig vil det komme oppdrag fra utbygginger som er lønnsomme også til en lavere oljepris, som Johan Sverdrup-feltet.

I positiv retning trekker økt eksport fra fastlandsøkonomien og en forsiktig oppgang i fastlandsindustriens investeringer. Kronen har svekket seg markert de siste to årene. Det er en klar fordel for eksportbedrifter, leverandører til oljevirksomheten og for andre bedrifter som møter konkurranse fra utlandet på hjemmemarkedet. Kronesvekkelsen har vært en viktig støtdemper i økonomien. Kostnadsnivået er likevel klart høyere enn hos våre handelspartnere.

Lønnsoppgjør som er tilpasset den økonomiske situasjonen, vil bidra til å dempe utslagene i produksjon, sysselsetting og arbeidsledighet av lavere etterspørsel fra oljenæringen. I årets oppgjør er LO og NHO blitt enige om en ramme for årslønnsveksten på 2,7 pst. for industrien samlet. Påfølgende oppgjør i privat og offentlig sektor er i hovedsak på linje med dette. Lønnsveksten ligger dermed an til å bli lavere enn anslått i fjor høst.

Veksten i BNP Fastlands-Norge anslås å avta fra 2¼ pst. i fjor til rundt 1¼ pst. i år og deretter å ta seg opp mot 2 pst. neste år. Anslaget for i år er justert ned sammenliknet med tallene i Nasjonalbudsjettet 2015.

Et lavt rentenivå gir drahjelp til produksjonen i norsk økonomi, men bidrar samtidig til vekst i boligpriser og husholdningenes gjeld. Norges Bank satte styringsrenten ned med 0,25 prosentenheter i desember i fjor, til 1,25 pst. Norges Bank begrunnet beslutningen med at oljeprisen hadde falt kraftig og at utsiktene for norsk økonomi var svekket. De siste månedene har også bankene redusert sine utlånsrenter. Veksten i boligprisene har avtatt litt i det siste, men prisnivået er markert høyere enn for ett år siden. Gjelden i husholdningene vokser fortsatt raskere enn inntektene og er nå om lag dobbelt så stor som deres disponible inntekter.

Arbeidsmarkedet blir gradvis mindre stramt. Omstillinger i oljenæringen innebærer at mange finner seg andre jobber, men slår også ut i høyere ledighet for enkelte grupper og i enkelte fylker. Arbeidsinnvandringen ser ut til å avta, og veksten i sysselsettingen vil trolig bli svakere enn de siste årene. Samlet anslås ledigheten å stige litt fra i fjor. Nivået vil da fortsatt være lavt i internasjonal sammenheng og ikke høyere enn gjennomsnittet for de siste 25 årene. Lav arbeidsledighet, høy sysselsetting og en kompetent arbeidsstyrke gir Norge et godt utgangspunkt for å møte de omstillingene vi står overfor.

Fallet i oljeprisen siden i fjor sommer viser at utsiktene for norsk økonomi raskt kan endre seg. Et tilbakeslag i Kina og andre framvoksende økonomier kan redusere oljeprisen ytterligere og skape uro i finansmarkedene. Oppgangen i euroområdet er skjør. Pengepolitikken som nå føres i mange land, er hittil uprøvd, og situasjonen i Hellas er ikke avklart. Her hjemme er det usikkert hvordan etterspørselen fra petroleumsnæringen vil reagere på lavere oljepris, og hvordan det vil slå ut i norsk økonomi og i arbeidsmarkedet. Utviklingen avhenger bl.a. av hvordan bedrifter og husholdninger reagerer på utsikter til en svakere økonomisk utvikling og hvordan konkurransevnen utvikler seg fremover. Det er også fare for at høye boligpriser og høy gjeld i husholdningene kan utløse og forsterke et tilbakeslag i norsk økonomi. Anslagene i denne meldingen er usikre.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

Hovedutfordringene i den økonomiske politikken

Sundvolden-erklæringen understreker at bruken av oljeinntekter skal tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer. For Norge, som har store, svingende og forbigående inntekter fra naturressurser, er det viktig å ha et troverdig ankerfeste for budsjettpolitikken. Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen skal legges til rette for stabilitet og høy verdiskaping i fastlandsøkonomien og for at også fremtidige generasjoner skal kunne bruke av oljeinntektene.

De siste årene har kapitalen i pensjonsfondet vokst svært raskt. I 2013 og 2014 økte fondet til sammen med et beløp som om lag svarer til ett års verdiskaping i fastlandsøkonomien. Litt under halvparten av økningen skyldtes svekkelse av kronen og gir ikke økt kjøpekraft i utlandet. Vi må være forberedt på betydelige svingninger i fondets verdi framover og at endringene kan gå begge veier.

Store svingninger i fondskapitalen var en viktig grunn til at Regjeringen i oktober i fjor satte ned Thøgersen-utvalget, som skal vurdere praktiseringen av retningslinjene for bruken av oljeinntekter i lys av den kraftige veksten i pensjonsfondet og utfordringene for norsk økonomi på kort og lang sikt. Thøgersen-utvalget skal legge fram sin rapport i juni. Oppfølging av utvalgets rapport vil bli omtalt i Nasjonalbudsjettet 2016.

I innretningen av finanspolitikken må vi også se hen til banen for bruk av olje- og fondsinntekter framover. Som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien vil bruken etter hvert nå en topp, for deretter å falle gradvis. Ved å holde igjen i finanspolitikken nå blir banen for bruk av olje- og fondsinntekter framover jevnere. Da etterlater vi mer til kommende generasjoner og reduserer behovet for raske omstillinger i framtiden.

Skal vi opprettholde om lag den samme veksten i levestandard som vi har vent oss til gjennom de siste 40 årene, må veksten i produktiviteten ta seg opp fra dagens nivå. For å finansiere velferdsordningene på lang sikt, må dessuten fellesskapets inntekter brukes fornuftig. Det krever målrettede reformer både i offentlig forvaltning og i resten av økonomien. Dette arbeidet er godt i gang. Erfaringer tyder på at det kan ta tid før reformer slår ut i økt produktivitet.

Arbeidsinnsatsen er viktig for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. Vi har høy sysselsetting, men den gjennomsnittlige arbeidstiden er lav, slik at arbeidsinnsatsen per innbygger ikke er høyere enn gjennomsnittet

for EU-landene. Samtidig er det mange som motar trygd. Andelen som står utenfor arbeidslivet som følge av sykdom og nedsatt arbeidsevne, er høyere i Norge enn i mange andre land. Å redusere denne andelen er en krevende, men sentral utfordring.

Aldring av befolkningen vil framover gi markert høyere utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Bare en mindre del av de økte utgiftene kan finansieres av inntektene fra pensjonsfondet. Pensjonsreformen er utformet for å gi langsiktige innsparinger og økt arbeidstilbud, men er ikke tilstrekkelig til å lukke gapet mellom statens utgifter og inntekter på lang sikt. Det vil derfor bli nødvendig med nye tiltak for å sikre finansiering av de velferdsordningene som allerede er etablert.

Avveiningene i budsjettpolitikken

Lavere etterspørsel etter varer og tjenester fra oljevirkosomheten innebærer at flere bedrifter som leverer til norsk sokkel må vende seg mot nye markeder. Nedgangen i oljeprisen innebærer trolig at disse omstillingene vil komme raskere enn det som ble lagt til grunn i fjor høst. Veksten i fastlandsøkonomien for inneværende år ligger an til å bli lavere enn tidligere anslått. Det er ingen krise i norsk økonomi, selv om omstillingene kan være krevende for dem som rammes.

Vi har flere støtdempere i møte med en svakere økonomisk utvikling. Pengepolitikken er vår første forsvarslinje mot svingninger i produksjon og sysselsetting. Lave renter og en svakere kronkurs gir nå betydelig drahjelp til norsk økonomi. Fleksibilitet i priser, lønninger og i arbeidsmarkedet bidrar også til å stabilisere veksten i produksjon og sysselsetting. Partene i arbeidslivet har tilpasset lønnsveksten til den økonomiske situasjonen. Det bidrar til å holde ledigheten nede. Det er nå tegn til at arbeidsinnvandringen avtar i møte med lavere vekst i økonomien. En viss avdemping i norsk økonomi kan bidra til å dempe oppgangen i boligmarkedet, bringe kostnadsutviklingen mer på linje med våre handelspartnere og lette gjennomføringen av nødvendige omstillinger i norsk økonomi i årene framover.

Budsjettet gir en impuls til norsk økonomi som er godt tilpasset den økonomiske situasjonen. En mer ekspansiv finanspolitikk enn det som allerede ligger i saldert budsjett, vil ikke gi drahjelp til konkurranseutsatte næringer, men vil i stedet kunne bremse nødvendige omstillinger. Det øker også faren for en reversering av den kronesvekkelsen vi har sett de siste årene.

Tilbakeholdenhet i finanspolitikken nå gjør oss bedre i stand til å møte utgiftene til en aldrende befolkning. Det ruster oss også mot negative hendelser. Utviklingen i pensjonsfondet og i statens skatteinntekter er usikker. Den kraftige veksten i pensjonsfondet de siste årene er en påminnelse om hvor raskt utsiktene for finanspolitikken og bruk av olje- og fondsinntekter kan endre seg. Fallet i oljeprisen og lavere tilførsel til fondet demper nå veksten i Statens pensjonsfond utland.

Revidert budsjett for 2015

Regjeringens forslag til revidert budsjett innebærer et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 168,8 mrd. kroner. Det er 5,1 mrd. kroner høyere enn i saldert budsjett. Virkningene på etterspørselen i norsk økonomi anslås som i fjor høst. Det strukturelle underskuddet tilsvarer 2,6 pst. av Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Den raske veksten i pensjonsfondet betyr at denne andelen er lavere enn i fjor, selv om bruken av olje- og fondsinntekter er noe høyere. Økningen i fondet siden i fjor høst skyldes for en stor del at kronkursen er blitt svakere enn forutsatt. Det er nå betydelig avstand til banen for forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. Det strukturelle underskuddet svarer til 6,4 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2015. Hver niende krone som brukes over offentlige budsjetter hentes nå fra pensjonsfondet.

Sammenliknet med saldert budsjett fra i fjor høst er det endringer både i budsjettets utgifter og inntekter. I lys av oppdatert informasjon om den økonomiske utviklingen og skatteinngangen det siste halve året er anslaget for de underliggende inntektene fra skatter og avgifter i 2015 satt ned med 11,3 mrd. kroner. Bilavgiftene er satt ned med vel 2 mrd. kroner, i hovedsak på grunn av økt salg av elbiler. Øvrige skatter og avgifter anslås 5 mrd. kroner lavere som følge av svakere underliggende utvikling i norsk økonomi og i foretakenes overskudd. Videre trekker lavere lønnsvekst og lavere skatteinngang fra uførereformen ned anslaget med 3½ mrd. kroner, men for disse postene reduseres også utgiftene med om lag like mye.

Regjeringen foreslår enkelte endringer i skatter og avgifter som samlet gir et bortfall av inntekter på om lag 0,8 mrd. kroner. I dette ligger det bl.a. forslag om å oppheve vedtaket om poseavgift. Sammenliknet med saldert budsjett øker samtidig inntektene utenom skatter og avgifter med 5,4 mrd. kroner, mens utgiftene samlet reduseres med

0,8 mrd. kroner. De økte inntektene skyldes først og fremst høyere utbytter i selskaper med statlig eierskap.

Bruken av oljepenger måles ved det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Endringen i denne størrelsen er et enkelt mål på budsjettets virkning på økonomien. Fra 2014 til 2015 ligger bruken av oljepenger an til å øke med ½ pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, slik det også ble lagt opp til i fjor høst. At årets budsjett framstår om lag like ekspansivt, selv om underskuddet er økt, skyldes at regnskapet for fjoråret viste et høyere underskudd enn det som ble lagt til grunn i fjor høst. Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 2,8 pst., mot 2,5 pst. i saldert budsjettet. Lavere lønnsvekst bidrar til oppjusteringen. Den nominelle veksten er 5,4 pst., litt høyere enn den underliggende nominelle veksten i fastlandsøkonomien.

Et budsjett for omstillinger

Norsk økonomi står overfor nødvendige omstillinger som følge av lavere etterspørsel etter varer og tjenester fra oljevirkksomheten. Omstillinger kan være krevende og kan i en periode føre til høyere arbeidsledighet. Regjeringen varslet i fjor høst stigende ledighet i 2015. Hvor raskt og hvor mye ledigheten vil øke, er usikkert. Den registrerte ledigheten tiltar nå særlig på Vest- og Sørlandet, og for ingeniører og andre grupper som har jobbet med å levere til norsk sokkel. I flere av disse fylkene var ledigheten lav i utgangspunktet, og Rogaland har først nå fått en registrert ledighet på linje med landsgjennomsnittet. Mange av de som blir ledige er høyt kvalifiserte og klarer seg godt i arbeidsmarkedet. I resten av landet er den registrerte ledigheten om lag uendret de siste månedene. På landsbasis er ledigheten ikke spesielt høy sammenliknet med vår egen historie eller andre land. For dem som mister jobben, er situasjonen uansett alvorlig, og det er viktig at de ikke går lenge ledige.

Den økonomiske politikken svarer godt på disse utfordringene. Svakere kronekurs og en lav rente bedrer konkurransevnen og støtter opp under næringslivets evne til omstilling. Moderasjonen i årets lønnsoppgjør trekker i samme retning og demper utslagene i produksjon og sysselsetting. Finanspolitikken støtter opp under økonomisk vekst, men uten å sette kronekursen på spill.

Innretningen av budsjettet som ble vedtatt sist høst, støtter også opp under omstillinger. Regjeringen satser på innovasjon, kunnskap og lønn-

som infrastruktur, som kan bidra til å styrke vekstevnen i fastlandsøkonomien. Skattenivået er på vei ned. Så langt har Regjeringen i løpet av 2014 og 2015 fått gjennomslag for å redusere skatter og avgifter med 12,5 mrd. kroner påløpt. Lavere skatter legger til rette for økt arbeidsinnsats og bedret konkurransevne. Regjeringen har også fått gjennomslag for endringer i arbeidsmiljøloven som øker fleksibiliteten i arbeidsmarkedet. Store reformer er underveis for å gjøre staten bedre og mer effektiv. I revidert budsjett foreslår Regjeringen flere tiltaksplasser for arbeidsledige og å utvide permitteringsordningen.

Kommunenes inntekter

Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlige for viktige velferdstjenester. Kommunesektoren skal levere tjenester av høy kvalitet, som er tilpasset lokale forutsetninger og innbyggernes behov. For at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver er det nødvendig med en forutsigbar og god kommuneøkonomi.

Regjeringen foreslår i revidert budsjett å tilføre kommunesektoren 1 100 mill. kroner i økt rammetilskudd. Økonomien i kommuner og fylkeskommuner styrkes også av lavere vekst i kostnadene. Med tilførselen som det legges opp til i revidert budsjett, anslås realveksten i kommunenes inntekter fra 2014 til 2015 om lag som i fjor høst, til tross for lavere skatteinntekter. Kommunesektorens samlede inntekter ventes å øke reelt med 8,9 mrd. kroner i 2015, mens realveksten i de frie inntektene anslås til 6,0 mrd. kroner. Veksten er høyere enn merkostnadene på 2,5 mrd. kroner som anslås å følge av demografi og pensjon.

I Kommuneproposisjonen for 2016 varsles det en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2016 i størrelsesorden 6 til 7 mrd. kroner. Det er lagt opp til at mellom 4½ og 5 mrd. kroner av veksten kommer som frie inntekter.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for en videre utbygging av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. Det er også rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Dersom kommunesektoren klarer å ta ut effektiviseringspotensialet, vil det kommunale tjenestetilbudet kunne styrkes utover det som følger av inntektsveksten. Regjeringen har klare forventninger om at kommuner og fylkeskommuner kontinuerlig arbeider for å utnytte ressursene mer effektivt.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Skatte- og avgiftsopplegget

Skatte- og avgiftsopplegget bør som hovedregel ligge fast gjennom året. Regjeringen foreslår derfor få endringer i skatte- og avgiftsreglene, jf. Prop. 120 LS (2014–2015) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga*. Forslagene ventes å redusere inntektene fra skatter og avgifter i 2015 med om lag 715 mill. kroner påløpt og om lag 800 mill. kroner bokført.

Regjeringen vil utvide ordningen med kompensasjon til uføre som taper på reformen som trådte i kraft i år. For å legge til rette for deltakelse i arbeidslivet blir uføreytelsen nå skattlagt som lønnsinntekt. Brutto ytelse er økt for å kompensere for økt beskatning. Reformen kan likevel gi lavere inntekt etter skatt for noen uføre, mens andre får økt inntekt etter skatt. I en overgangsperiode er det lagt opp til å kompensere uføre som på grunn av redusert verdi av fradraget for gjeldsrenter, får en inntektsnedgang etter skatt på mer enn 6 000 kroner i året. Regjeringen vil nå redusere grensen til 4 000 kroner.

Stortinget har vedtatt å innføre en avgift på poser av plast og papir i løpet av 2015. Høringen avdekket mange problemer med en slik avgift, og det ble varslet at Regjeringen ville komme tilbake til saken i revidert budsjett. Regjeringens vurdering er at en poseavgift ikke kan gis en miljøfaglig begrunnelse og at det er betydelige avgrensingsproblemer med en slik avgift. Stortingets vedtak foreslås derfor opphevet. Det er også store praktiske utfordringer ved å innføre veibruksavgift på naturgass og LPG slik Stortinget har vedtatt. Regjeringen foreslår derfor å oppheve vedtaket og i stedet å øke CO₂-avgiften på naturgass og LPG opp til nivået for bensin. Regjeringen foreslår også å øke avgiften på elektrisk kraft med 0,5 øre per kWh.

I revidert budsjett er det en helhetlig gjennomgang av bilavgiftene, med mål om å legge til rette for en sikrere og mer miljøvennlig bilpark. Bilavgiftene skal skaffe staten inntekter. I tillegg bør avgiftene dekke de eksterne kostnadene som påføres samfunnet i form av ulykker, kø, støy, utslipp mv. Gjennomgangen varsler en retning for bilavgiftene framover. Blant annet er det et mål at avgiftene over tid utformes teknologinøytralt.

Andre forslag fra Regjeringen er bl.a. gunstige regler for avskrivning av investeringer i vindkraft. Enkelte andre spørsmål er også vurdert i revidert budsjett, som arealavgift for havbruksnæringen og kompenserende tiltak for endringene i den differensierte arbeidsgiveravgiften.

Skatte- og avgiftspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 4.

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. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Pengepolitikken skal også bidra til stabile forventninger om utviklingen i kronekursen. Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til målet om en stabil utvikling i norsk økonomi.

Norges Bank satte styringsrenten ned med 0,25 prosentenheter i desember i fjor, til 1,25 pst. Norges Bank begrunnet beslutningen med at oljeprisen hadde falt kraftig og at utsiktene for norsk økonomi var svekket. På rentemøtene i mars og mai besluttet banken å holde styringsrenten uendret. Nivået på styringsrenten er nå det laveste siden oktober 2009. Norges Bank anslo i mars at styringsrenten mest sannsynlig vil bli liggende på dagens nivå eller litt lavere ut 2017.

Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Finansiell stabilitet

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. Svikt i det finansielle systemet kan gi store kostnader for samfunnet og ramme et lands økonomi og statsfinanser. For å redusere risikoen for problemer i finanssektoren legger Regjeringen vekt på å fremme soliditet, likviditet og god atferd gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn.

Høy vekst i boligpriser og husholdningens gjeld kan true den finansielle stabiliteten i Norge. Som et tiltak for å dempe veksten har Finanstilsynet i mars i år foreslått strengere krav til bankenes utmåling av boliglån. Finansdepartementet sendte forslaget på høring med frist 4. mai. Regjeringen vil i juni legge frem en handlingsplan for boligmarkedet.

Forsikringsselskaper bør ha nok kapital til å bære risikoen de står overfor, også i en situasjon med lave renter og stigende levealder. Finansdepartementet tar sikte på å fastsette nye kapitalkrav for forsikringsselskapene med virkning fra

1. januar 2016. Kravene vil bygge på EU-direktiver (Solvens II) og forslaget til forskrift som har vært på høring.

Etter finans- og gjeldskrisen er det satt i verk mange tiltak for å styrke den finansielle stabiliteten. Nye kapitalkrav til norske banker fases nå inn litt før fristene i det internasjonale regelverket. Gode resultater i norske banker de siste årene gjør det lettere å styrke soliditeten.

EU innførte 1. januar 2011 en ny struktur for tilsyn med banker, finansmarkeder og forsikrings-selskap. Det har vært krevende å tilpasse denne strukturen til EØS-avtalen. Landene i EØS-samarbeidet ble 14. oktober i fjor enige om prinsippene for samarbeid på dette området. Løsningen vil sikre norsk finansnæring adgang til det europeiske markedet. Den vil bli innarbeidet i EØS-avtalen og er avhengig av godkjenning i Stortinget.

Finansiell stabilitet og regulering av finansmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

Syssettings- og inntektspolitikken

Høy syssetting og lav arbeidsledighet er sentrale mål for Regjeringen. Syssettingspolitikken skal legge til rette for et fleksibelt arbeidsmarked, slik at flest mulig får brukt sine evner og bedriftene får tak i den kompetansen de trenger.

Regjeringen foreslår nå utvidelser i regelverket for permitteringer med virkning fra 1. juli. Lønnsplikten for arbeidsgiver foreslås redusert fra 20 til 10 dager, og det foreslås å øke dagpengeperioden under permittering fra 26 til 30 uker i løpet av en periode på 18 måneder. Det kan gjøre bedriftene bedre i stand til å planlegge og holde på kvalifisert arbeidskraft.

Arbeidsmarkedstiltak kan hjelpe ledige å komme raskt tilbake i jobb. Slike tiltak retter seg primært mot utsatte grupper i arbeidsmarkedet. I revidert budsjett foreslår Regjeringen å øke antall tiltaksplasser med 1 000 som gjennomsnitt for andre halvår i 2015. Samlet gir dette om lag 12 500 tiltaksplasser for ordinære arbeidssøkere som gjennomsnitt for 2015. Innsatsen er godt tilpasset situasjonen i norsk økonomi. Tiltaksplasser forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne kommer i tillegg.

Gjennomføringen og de økonomiske rammene for lønnsoppgjørene er partenes ansvar. Koordinerte oppgjør, der sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først, skal bidra til å holde lønnsveksten innenfor rammer konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. Myndighetene har ansvar for at lover og regler legger

til rette for et velfungerende og fleksibelt arbeidsmarked. Det inntektspolitiske samarbeidet kan bidra til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og av hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor.

På bakgrunn av de oppgjørene som foreligger så langt og vurderinger av den økonomiske utviklingen framover, anslås den gjennomsnittlige årslønnsveksten i inneværende år til 2,7 pst. Det er ½ prosentenheter lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015. Nivået på lønnskostnadene er fortsatt langt høyere enn hos våre handelspartnere.

Syssettings- og inntektspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.6.

Klimapolitikken

Klimautfordringen er global og krever et bredt internasjonalt samarbeid. Regjeringens mål er at forhandlingene under FNs klimakonvensjon fører til en ambisiøs klimaavtale som legger til rette for å redusere utslippene på en samfunnsøkonomisk best mulig måte. Det forhandles nå om en ny avtale som skal slutføres i Paris i desember i år og gjelde fra 2020. Norge har påtatt seg en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030, sammenliknet med nivået i 1990. Forpliktelsen søkes oppfylt sammen med EU.

Regjeringen fører en offensiv klimapolitikk og forsterker klimaforliket. Hovedvirkemidlene i klimapolitikken er avgifter og deltakelse i det europeiske systemet for utslippskvoter. Politikken bidrar til en betydelig reduksjon i utslippene av klimagasser.

Klimapolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.7.

Tiltak for økt produktivitet og effektiv ressursbruk

Over tid er det særlig vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge. Etter 2005 har veksten i produktiviteten i fastlandsøkonomien vært svakere enn vi har vært vant til. Selv om også mange andre OECD-land har registrert en slik avdemping de siste årene, gir utviklingen grunn til bekymring.

Produktivitetskommissjonen, som Regjeringen satte ned i fjor, skal kartlegge årsakene til svakere vekst i produktiviteten, vurdere utviklingen i et internasjonalt perspektiv og foreslå tiltak som kan bedre produktiviteten. I sin første rapport, som ble levert i februar i år, avdekker kommissjonen

flere områder med potensiale for økt produktivitet, både i offentlig og privat sektor. Rapporten er sendt på høring med frist i begynnelsen av juni. Oppfølgingen av rapporten vil bli omtalt i Nasjonalbudsjettet 2016.

Regjeringens politikk bygger på en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Statens og kommunenes midler skal forvaltes med omhu for å sikre innbyggerne best mulig ytelser og på en måte som viser respekt for skattebetalernes penger. Effektiv ressursbruk handler både om å gjøre de riktige tingene og om å gjøre dem på riktig måte. Å prioritere handler dermed også om å begrense ressursinnsatsen på mindre viktige områder.

En vellykket kommunereform kan gi færre og mer robuste kommuner som er bedre tilpasset naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det kan gi større fagmiljøer, mer effektiv ressursbruk og

gjøre det enklere å redusere statlig detaljstyring og øremerking. Også reformer innen politiet, samferdsel og på universitets- og høyskoleområdet kan bidra til bedre tjenester og en mer offentlig sektor. Regjeringen vil også endre skatte- og avgiftsforvaltningen for å rendyrke fagområdene og samle kompetanse i sterke enheter, jf. forslagene i Prop. 120 LS (2014–2015) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga*. Ansvar for skatt og avgift skal samles i Skatteetaten, og skatteinnkrevingen overføres fra kommunene til staten. Det vil gi en enklere og mer effektiv skatteinnkreving. I tillegg vil det bedre rettssikkerheten og innsatsen mot svart økonomi.

Tiltak for å fremme verdiskaping og øke produktiviteten i norsk økonomi er omtalt i avsnitt 3.8.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Internasjonal økonomi

2.1.1 Hovedtrekk

Verdensøkonomien har hentet seg noe inn siden finanskrisen i 2008 og 2009, men oppgangen har vært ujevnt fordelt, jf. figur 2.1A. I mange land er utnyttelsen av produksjonskapasiteten lavere og arbeidsledigheten vesentlig høyere enn før krisen. Euroområdet hadde i fjor oppgang i den økonomiske veksten etter at BNP falt de to foregående årene. Verdiskapingen er likevel fortsatt lavere enn før krisen, og det er særlig de gjeldstyngede landene i sør som trekker ned. Utviklingen i investeringene har vært svak. Mange land har båret med seg ubalanser som ble bygd opp i forkant av og under krisen. USA og Storbritannia har hatt god vekst, mens veksten i mange framvoksende økonomier har avtatt de siste årene.

Det kraftige fallet i oljeprisen har negative følger for mange oljeproduserende land. Likevel vil lavere oljepriser gi høyere vekst i verdensøkonomien sett under ett. Lave renter, særlig i de tradisjonelle industrilandene, bidrar også til å understøtte den økonomiske aktiviteten. Mens det største bidraget til veksten i verdensøkonomien fremdeles vil komme fra framvoksende økonomier, ventes størsteparten av oppgangen i veksten å følge av bedring i de tradisjonelle industrilandene. For *Norges handelspartnere* anslås veksten i BNP til 2¼ pst. i 2015 og 2½ pst. i 2016, jf. tabell 2.1. Dette er om lag på linje med anslagene som ble lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015.

I mange land er situasjonen i *arbeidsmarkedet* fremdeles vanskelig. I euroområdet tok sysselsettingen seg noe opp gjennom fjoråret, men ledigheten er fremdeles på et høyt nivå, jf. figur 2.1B. Høy ledighet over tid har ført til at mange har mistet fotfestet i arbeidsmarkedet. I USA og Storbritannia er veksten i sysselsettingen sterk, og ledigheten har falt markert de siste to årene. Fallet i den registrerte ledigheten gjenspeiler økt økonomisk aktivitet, men særlig i USA er nedgangen tilsynelatende forsterket ved at mange i arbeidsdyktig alder har trukket seg ut av arbeidsstyrken. For

Norges handelspartnere samlet anslås arbeidsledigheten å avta fra 7,3 pst. i fjor til 6,9 pst. i år.

Fallet i oljeprisen har ført til lavere *konsumprisvekst*. Særlig lav er prisveksten i OECD-landene, og i euroområdet har konsumprisindeksen de siste månedene ligget lavere enn i samme periode året før. Også husholdninger og bedrifters inflasjonsforventninger er lavere. Lav eller negativ prisvekst gir isolert sett høyere realrente, noe som kan bidra til å forlenge perioden med svak økonomisk vekst. Den negative effekten av lavere oljepriser på inflasjonen ventes å avta i løpet av andre halvår i år. For Norges handelspartnere anslås veksten i konsumprisene å avta fra om lag 1,3 pst. i fjor til 1,1 pst. i år. Neste år ventes den å bli om lag 1,8 pst.

Pengepolitikken er ekspansiv i store deler av OECD-området. Mange sentralbanker har *styringsrenter* nær null. For å bringe langsiktige renter ned har flere sentralbanker siden finanskrisen gjennomført omfattende kjøp av obligasjoner i annenhåndsmarkedet. Rentene på statsobligasjoner er også nær null i flere land, og i enkelte land er de negative. I USA avsluttet Federal Reserve sitt program for kjøp av obligasjoner i oktober i fjor. Markedsaktører ventet at første renteøkning kommer i løpet av 3. kvartal i år. Den europeiske sentralbanken (ESB) har siden i vinter gjennomført omfattende oppkjøp av statsobligasjoner i euroområdet, se boks 2.1. Frykt for at inflasjonsforventningene festner seg på et svært lavt nivå førte til at også Sveriges Riksbank tidligere i år introduserte nye, ekspansive tiltak i pengepolitikken og satte styringsrenten under null. Også i Sveits er styringsrenten negativ. I Japan valgte sentralbanken i oktober i fjor å utvide sitt allerede omfattende program for kjøp av verdipapirer.

Risikopremiene i *internasjonale finansmarkeder* har falt. Rentene på bl.a. spanske og italienske statspapirer har kommet ned, noe som tyder på at markedsaktørene i mindre grad enn tidligere frykter at disse landene vil misligholde sin gjeld. I euroområdet har ESBs obligasjonskjøp bidratt til å presse rentene på statslån ytterligere ned. Flere stater kan nå låne penger til svært lave renter. Unntaket er Hellas, der usikkerhet om den økono-

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

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnerne ¹	0,8	1,3	2,1	2,3	2,5
Euroområdet	-0,7	-0,4	0,9	1,5	
USA.....	2,3	2,2	2,4	2,6	
Sverige	0,0	1,3	2,1	2,6	
Japan.....	1,5	1,5	0,0	1,0	
Kina	7,6	7,7	7,4	6,8	
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnerne ²	2,4	1,9	1,3	1,1	1,8
Euroområdet	2,5	1,4	0,4	0,0	
USA.....	2,1	1,5	1,6	0,1	
Sverige	1,0	0,9	0,5	1,1	
Japan.....	0,0	0,4	2,7	1,0	
<i>Arbeidsledighet³:</i>					
Handelspartnerne ²	7,6	7,7	7,3	6,9	6,7
Euroområdet	11,2	11,9	11,6	11,1	
USA.....	8,1	7,4	6,2	5,3	
Sverige	8,0	8,0	7,9	7,5	
Japan.....	4,3	4,0	3,6	3,6	
Memo:					
BNP-vekst i verdensøkonomien	3,4	3,4	3,4	3,4	3,7
Herav:					
Framvoksende økonomier	5,2	5,0	4,6	4,2	4,7
OECD-området.....	1,3	1,4	1,8	2,2	2,5

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

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevnevekter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

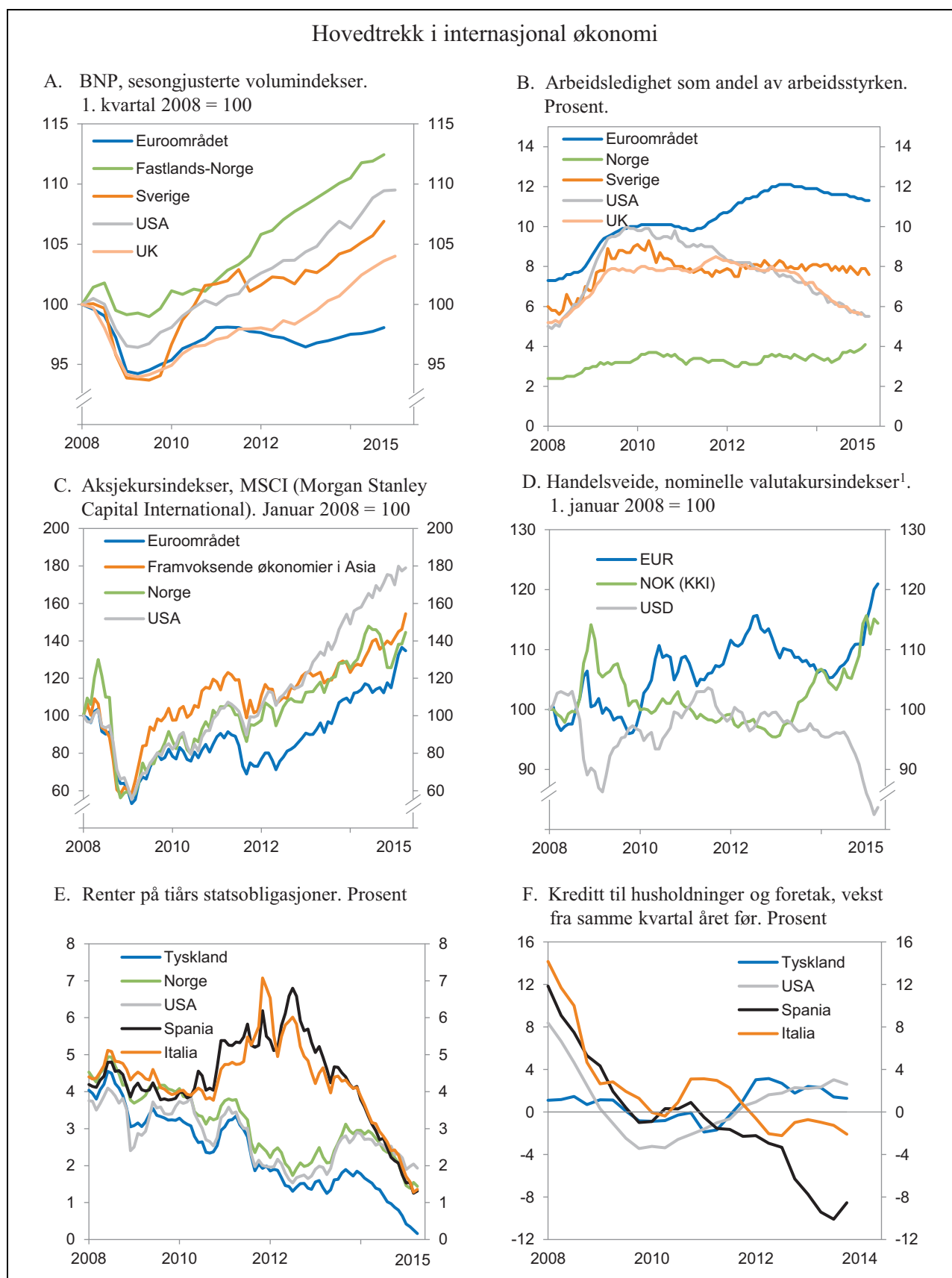
Kilder: OECD, IMF, Macrobond og Finansdepartementet.

miske politikken har ført til at statsrentene er høyere enn ved inngangen til året.

I pengemarkedene i USA og Europa har rentene falt de siste årene, bl.a. som følge av lavere risikopåslag. Selv om situasjonen er blitt bedre, står foretak i de mest utsatte eurolandene fortsatt overfor høyere renter på lån enn for eksempel tyske og franske foretak. Det gjenspeiler trolig at bankene i disse landene fremdeles har lavere egenkapital og betydelig innslag av dårlige lån på sine balanser. Kursene på viktige aksjebørser har steget siden sommeren 2012 og har i løpet av

innværende år nådd historisk høye nivåer flere steder, jf. figur 2.1C. Fallet i oljeprisen og endringer i sentralbankenes pengepolitikk har medvirket til store bevegelser i valutakurser siden i fjor høst, jf. figur 2.1D. Amerikanske dollar har styrket seg med rundt 15 pst. mot både yen og euro siden september i fjor. Også valutaene til flere råvareeksportører har svekket seg kraftig.

De siste årene har stram *finanspolitikk* i de tradisjonelle industrilandene brakt underskuddene på offentlige budsjetter betydelig ned. Gjelden i offentlig forvaltning er stabilisert, men på et histo-



Figur 2.1 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

¹ Indeksene er utarbeidet av de lokale sentralbankene og metoden varierer noe. EUR og USD er invertert. Høyere verdi betyr svekket valuta.

Kilde: Macrobond.

risk høyt nivå. Lavere oljepriser vil svekke offentlige finanser i oljeeksporterende land. Samtidig synes flere oljeimporterende land, særlig blant framvoksende økonomier, å benytte muligheten til å redusere subsidier eller øke avgifter på drivstoff, noe som vil styrke offentlige finanser. Med unntak av Japan vil de fleste av de tradisjonelle industrilandene stramme mindre inn i offentlige budsjetter i 2015 enn i de foregående årene. For USA anslår IMF en reduksjon i offentlig forvaltnings strukturelle budsjettunderskudd på om lag ½ pst. av BNP i år, etter en innstramming på ¾ pst. i fjor. I euroområdet sett under ett ventes finanspolitikken å bli om lag nøytral i år, som i fjor. De fleste eurolandene har lagt det meste av de finanspolitiske innstrammingene bak seg. Landene ligger likevel langt unna kravet i EUs stabilitets- og vekstpakt om at offentlig forvaltnings bruttogjeld ikke skal overstige 60 pst. av BNP.

Risikoen for en vesentlig svakere utvikling i verdensøkonomien synes nå noe mindre enn i fjor høst. Det er likevel risikofaktorer som kan påvirke utviklingen vesentlig. Blant disse er geopolitiske forhold, mer dramatisk oppbremsing i kinesisk økonomi, ny ustabilitet i internasjonale finansielle markeder når den amerikanske sentralbanken avslutter den lange perioden med nullrente og ny usikkerhet om utviklingen i Hellas. Eventuelle betalingsproblemer for den greske staten utgjør en risiko for finansiell stabilitet i euroområdet. Blant aktørene i finansmarkedene synes frykten for eventuelle smittevirkninger å være nokså liten, noe som kan skyldes at de holder en eventuell gresk utmeldelse av euroområdet som svært usannsynlig. Det kan reises spørsmål om renter og priser i de finansielle markedene gir et riktig uttrykk for den faktiske risikoen i Europa og andre steder. En eventuell korleksjon i finansmarkedene kan virke negativt inn på den økonomiske aktiviteten. På den annen side kan de positive effektene av nedgangen i oljeprisen vise seg å være større enn lagt til grunn i anslagene.

2.1.2 Nærmere om utviklingen i enkelte land og områder

USA hadde en god økonomisk utvikling gjennom fjoråret. Både husholdningenes konsum og investeringer i næringslivet økte. Også arbeidsmarkedet har bedret seg raskt, og ledigheten var nede i 5,4 pst. av arbeidsstyrken i april. Fallet i den registrerte ledigheten gjenspeiler den økte aktiviteten, men er tilsynelatende forsterket av at mange i arbeidsdyktig alder har trukket seg ut av arbeidsstyrken. Husholdningenes gjeld er betydelig redu-

sert, og boligmarkedet er i bedring. Uvanlig kaldt vær i nordøst har dempet produksjonsveksten så langt i år, mens fall i energiprisene har bidratt til inflasjon rundt null og økt kjøpekraft hos husholdningene. Økt etterspørsel etter varer og tjenester ventes å føre til at produksjonen gradvis tar seg opp mot et mer normalt nivå. Sterk sysselsetningsvekst og mindre stram finanspolitikk ventes også å virke positivt. Sterkere dollar vil trekke i motsatt retning. Veksten i amerikansk økonomi anslås til drøyt 2½ pst. i år.

I *Storbritannia* har den økonomiske aktiviteten vokst raskt de to siste årene. Omslaget kom etter flere år med svak utvikling, og BNP ligger nå over nivået før finanskrisen. Veksten i produktiviteten har likevel vært lav i et historisk perspektiv. Det er særlig husholdningenes forbruk som har bidratt til raskere økonomisk vekst, men også investeringene har tatt seg opp. Bedre tilgang på kreditt, lave renter og økt optimisme hos husholdninger og bedrifter har medvirket til dette. Budsjettinnstrammingene fortsetter, men ikke i samme tempo som før. For budsjettåret 2015–16 er finanspolitikken anslått å gi et negativt bidrag til BNP på nær ½ pst. For første gang siden 2012 ventes den offentlige gjelden målt som andel av BNP ikke å øke. Sysselsettingen har økt sterkt de siste tre årene. Ledigheten har kommet ned og ventes å fortsette å falle. Etter flere år med konsumprisvekst over målet har inflasjonen falt markert de siste to årene til om lag null i begynnelsen av 2015. Fallende energipriser, styrking av britiske pund, lav lønnsvekst og styrket konkurranse i detaljhandelen har bidratt. Det ventes at prisveksten tar seg opp igjen mot inflasjonsmålet på 2,0 pst i løpet av et par år. BNP ventes å vokse med nær 2½ pst. i år.

I *eurområdet* steg BNP i fjor, etter to år med nedgang. Løpende statistikk tyder på at den moderate oppgangen fortsetter, og produksjonsveksten anslås til 1½ prosent i år. Husholdningenes forbruk var den viktigste drivkraften bak veksten i 2014, mens investeringsaktiviteten var svak. Oppgangen er fortsatt ujevnt fordelt.

Arbeidsledigheten i euroområdet sett under ett falt jevnt gjennom fjoråret, men er fremdeles på et høyt nivå. Forskjellen mellom landene er betydelig. I Tyskland er ledigheten målt som andel av arbeidsstyrken nå den laveste siden landet ble gjenforent. Hellas og Spania har den høyeste ledigheten i euroområdet, med henholdsvis 25,7 og 23,0 pst. i mars i år. Ungdomsledigheten er også spesielt høy i disse landene. Langtidsledigheten økte under finanskrisen og er fremdeles

Boks 2.1 Den europeiske sentralbankens kvantitative lettelse

Euroområdet har hatt svak økonomisk vekst siden finanskrisen. I fjor bidro den kraftige nedgangen i oljeprisen til at prisveksten falt til godt under inflasjonsmålet til Den europeiske sentralbanken (ESB). Målet i forhold til samme periode året før har konsumprisveksten vært negativ siden desember. Svært lav eller negativ inflasjon kan over tid bidra til å forlenge perioden med lav vekst.

I forbindelse med sitt rentemøte i september 2014 vedtok ESB å innføre et program for kjøp av obligasjoner med fortrinnsrett og et for kjøp av obligasjoner med pant fra privat sektor («asset-backed securities»). I januar i år vedtok ESB å utvide disse programmene til også å gjelde statsobligasjoner fra euroland og obligasjoner utstedt av noen offentlige institusjoner i euroområdet. Utvidelsen innebærer at ESB kjøper obligasjoner for i alt 60 mrd. euro i måneden. Over tolv måneder svarer kjøpene av obligasjoner til om lag 7 pst. av euroområdets BNP. Kjøpene vil i første omgang pågå fram til utgangen av september 2016, men vil kunne fortsette lenger dersom konsumprisveksten fortsatt ikke er på vei mot ESBs mål om konsumprisvekst under, men nær 2 pst. på mellomlang sikt.

Sentralbankens kjøp av obligasjoner i annenhåndsmarkedet omtales som *kvantitative* lettelse. Hensikten med kjøpene er å redusere mel-

lomlangsigtede og langsigtede renter slik at investeringer og etterspørselen etter varer og tjenester tiltar. ESBs tiltak har også som hensikt å forhindre at inflasjonsforventningene festner seg på et for lavt nivå. Beslutningen om å innføre obligasjonskjøpsprogrammene må ses i sammenheng med at styringsrenten i euroområdet er svært lav, og at det derfor er begrensede muligheter igjen for bruk av styringsrenten. Styringsrenten (refi-renten) i euroområdet er nå 0,05 pst. etter at banken reduserte den med 0,1 prosentenheter på hvert av rentemøtene i juni og september i fjor. Styringsrenten i euroområdet har aldri tidligere vært så lav. I pengemarkedet ventes det at renten vil holde seg svært lav i flere år framover.

Sammen med forventningene om fortsatt lav styringsrente har ESBs obligasjonskjøp bidratt til at rentene på statspapirer i mange euroland har falt til svært lave nivåer. For Tyskland, den største økonomien i Europa, var tiårsrenten i midten av april nede i rekordlave 0,1 pst. ESBs program har også bidratt til å redusere renter på lån til husholdninger og bedrifter i euroområdet. Videre har de ekspansive tiltakene bidratt til en svekkelse av euroen, jf. figur 2.1D. Svekket valuta bedrer den kostnadmessige konkurranseevnen og vil over tid bidra til å trekke prisveksten opp.

høy. Det vil ta tid før ledigheten i euroområdet kommer ned til nivåene fra før finanskrisen.

I januar i år varslet ESB et utvidet program for kjøp av verdipapirer, se boks 2.1. Sammen med lave oljepriser og reallønnsvekst ventes tiltakene å føre til oppgang i den økonomiske aktiviteten. Både husholdningenes konsum og investeringene anslås å øke. Også nettoeksporten ventes å bidra til høyere produksjon som følge av bedre kostnadmessig konkurranseevne på grunn av svak eurokurs. I 2015 ventes finanspolitikken å bli om lag nøytral for euroområdet sett under ett. Likevel vil oppgangen i flere land fortsatt dempes av høy privat og offentlig gjeld. Høy gjeld, aldrende befolkning og lavere vekst i produktiviteten kan ha ført til at potensialet for økonomisk vekst er lavere enn i årene før finanskrisen. På lengre sikt avhenger den økonomiske utviklingen av at eurolandene fortsetter å gjennomføre reformer som

støtter opp under bedre bruk av arbeidskraft og andre ressurser. En ny investerings- og reformstrategi ventes å være på plass i juni.

De omfattende tiltakene fra ESB har bidratt til at finansmarkedene i euroområdet nå framstår som mer stabile. Lånerentene til bedrifter og husholdninger har falt, spesielt i kriserammede land, og statenes lånerenter har sunket. Land som fikk hjelp fra EU og IMF under krisen, kan igjen låne i markedene. Irlands støtteprogram og støtten til å øke egenkapitalen i spanske banker ble avsluttet i desember 2013. Portugal avsluttet støtteprogrammet fra EU og IMF i mai 2014.

I Hellas er det ny usikkerhet rundt landets økonomiske politikk og den finansielle støtten fra EU og IMF. Finansministrene i euroområdet ble i februar enige om et utgangspunkt for reforhandling av reformprogrammet og en fire måneders forlengelse av det eksisterende støtteprogram-

met med EU. Uten denne forlengelsen var det fare for at greske banker ville miste tilgangen til likviditet, noe som ville kunne utløse en ny dyp krise. Enigheten innebærer at Hellas kan få tilgang til utbetalinger under det eksisterende programmet dersom landet oppfyller visse betingelser. Det er ennå ikke oppnådd enighet mellom Hellas og de øvrige eurolandene om betingelser og eventuelle nye reformer.

I lys av erfaringene fra krisen er det iverksatt en rekke tiltak for bedre å koordinere den økonomiske politikken i EU og euroområdet. Det er blitt strammere kontroll med finanspolitikken i de enkelte medlemslandene og bedre overvåking av den makroøkonomiske utviklingen. Med krisefondet European Stability Mechanism (ESM) kan EU gi lån til euroland som har kommet i akutte finansieringsproblemer. Videre har EU etablert en bankunion for euroområdet og andre EU-land som ønsker å slutte seg til. Hensikten er å få bedre tilsyn med bankene og en mer effektiv håndtering av banker i krise. Bankunionen skal bidra til å svekke det negative samspillet mellom banker i krise og svake statsfinanser, som bidro til den dype krisen i mange euroland. Bankunionen er ikke åpen for Norge og de andre EFTA-landene i EØS.

Før ESB tiltrådte som felles tilsynsmyndighet for bankene i euroområdet i november i fjor, gjennomførte Det europeiske banktilsynet (EBA) og ESB en gjennomgang av balansene og robustheten til bankene. 13 av 130 banker besto ikke testene. Disse er pålagt å få tilført ny kapital innen juli i år.

Flere år med kraftige innstramminger har brakt offentlige finanser i euroområdet inn på et mer bærekraftig spor. Gjelden er likevel fremdeles høy, og i 2014 var det bare seks euroland som hadde en bruttogjeld i offentlig sektor under EUs referansegrense på 60 pst. av BNP. Europakommisjonen anslår at bruttogjelden i offentlig forvaltning målt som andel av BNP for euroområdet sett under ett vil begynne å falle i inneværende år. Budsjettunderskuddet i offentlig forvaltning anslås å avta fra 2,4 pst. av BNP i 2014 til 2,0 pst. i 2015. Det er store forskjeller mellom landene. Elleve medlemsland er nå underlagt EUs underskuddsprosedyre fordi de har overtrådt Stabilitets- og vekstpaktens grense for budsjettunderskudd på 3 pst. av BNP eller har for stor offentlig gjeld.

Svak økonomisk vekst i flere store euroland har satt håndheving av reglene om underskudd og gjeld under press. Etter forslag fra Kommisjonen ble det vedtatt nye retningslinjer for en mer

fleksibel tolkning av Stabilitets- og vekstpaktens budsjettregler. De nye retningslinjene tar i større grad hensyn til behovet for strukturreformer og infrastrukturinvesteringer for å generere vekst. På denne bakgrunn godkjente EUs finansministre i mars Kommisjonens anbefaling om å forlenge fristen Frankrike har til å bringe budsjettunderskuddet ned, fra 2015 til 2017. De to øvrige landene som har vært gjenstand for en særskilt vurdering, Italia og Belgia, fikk også budsjettene godkjent.

Som ledd i den årlige syklusen for samordning av den økonomiske politikken («det europeiske semester») la Kommisjonen i mars fram analyser med anbefalinger til 16 land om å korrigere makroøkonomiske ubalanser. Analysene danner grunnlag for landspesifikke anbefalinger som skal vedtas av EUs finansministre i juli. En kartlegging har vist at en meget liten andel av reformanbefalingene faktisk blir gjennomført. Tiltak som kan øke gjennomføringen av nødvendige reformer i det enkelte land, er derfor på agendaen for EUs toppmøte i juni i år.

Tyskland har hatt økonomisk vekst siden 2010. Mens veksten like etter finanskrisen var eksportdrevet, har etter hvert investeringene og annen innenlandsk etterspørsel i større grad bidratt. Etter svak utvikling i midten av fjoråret tok veksten seg markert opp i 4. kvartal. Reallønnsøkning, et robust arbeidsmarked, lav oljepris og lave renter ventes å bidra til at oppgangen fortsetter i år, mens nettoeksporten ikke lenger ventes å trekke BNP-veksten opp. Det tyske arbeidsmarkedet framstår som robust, og ledigheten har falt jevnt både gjennom finanskrisen og perioden etterpå. Ledigheten utgjør nå 4,7 pst. av arbeidsstyrken og ventes å fortsette å falle litt framover. Også i Tyskland har inflasjonen gått markert ned, men etter negative inflasjonsrater i begynnelsen av året har prisene igjen begynt å stige. Finanspolitikken er nå om lag nøytral. Den tyske regjeringen legger stor vekt på at det føderale budsjettet i fjor var i balanse for første gang siden 1969. I henhold til regjeringens planer skal budsjettbalansen opprettholdes for alle årene fram til 2019.

I *Japan* var det nullvekst i økonomien i 2014. Omsetningsavgiften ble økt i april i fjor og bidro til å holde veksten i privat konsum tilbake. Etter to tiår med lav eller negativ prisstigning tok konsumprisindeksen seg opp gjennom fjoråret. Korrigert for avgiftsendringer er inflasjonen likevel godt under sentralbankens mål på 2 pst. Pengepolitikken har vært svært ekspansiv de siste to årene, og sentralbanken vedtok nye lettelsener i oktober i fjor.

Offentlig forvaltnings bruttogjeld svarer til i underkant av 250 pst. av BNP. IMF, OECD og andre har i lang tid pekt på behovet for å redusere underskudd og gjeld. På grunn av den svake utviklingen har myndighetene utsatt videre opptrapping av omsetningsavgiften fra oktober i år til april 2017. For å stimulere økonomien er det også annonsert økninger både i overføringer til husholdninger og i offentlige investeringer i infrastruktur. Til tross for dette budsjetteres det med lavere underskudd i offentlig forvaltning i 2015 enn i fjor. Svak yen, høyere reallønnsvekst og lave oljepriser ventes å bidra til at veksten i BNP tar seg opp til om lag 1 pst. i år.

Den økonomiske aktiviteten i *Sverige* tok seg opp i fjor på bakgrunn av positiv utvikling i investeringene og husholdningenes forbruk. Offentlig forvaltning har hatt underskudd på sine budsjetter de siste årene. Myndighetene legger opp til gradvis innstramming de kommende årene og anslår at budsjettet vil være i balanse i 2018. Sterkere vekst i eksporten og næringslivets investeringer ventes å føre til videre oppgang i svensk økonomi i år. Lav oljepris, svak svensk krone og ekspansiv pengepolitikk ventes også å bidra. Arbeidsledigheten er fremdeles nokså høy, men ventes å gå ned i takt med bedring i økonomien. Den lave oljeprisen medvirker til svært lav inflasjon også i Sverige. BNP anslås å øke med om lag 2½ pst. i 2015.

Etter fall de to foregående årene tok den økonomiske aktiviteten i *Danmark* seg litt opp i fjor. Det var i hovedsak eksporten som bidro til oppgangen, men også privat konsum økte noe. Flere år med svak utvikling gjør at utnyttelsen av produksjonskapasiteten likevel er lav. Høy gjeld og svak utvikling i boligmarkedet gjorde at husholdningene holdt igjen på forbruket i årene etter finanskrisen. Målt som andel av disponibel inntekt har husholdningene redusert sin gjeld med om lag 30 prosentenheter siden 2008. I boligmarkedet har både prisene og omsetningen begynt å stige. Sammen med bedring i arbeidsmarkedet og lavere energipriser peker disse forholdene i retning av videre økning i husholdningenes forbruk i tiden framover. Også eksporten ventes å ta seg opp. BNP anslås å øke med rundt 1½ pst. i år.

I *framvoksende økonomier* sett under ett avtok den økonomiske veksten i fjor. Veksten har nå falt hvert år siden 2010, men den er fremdeles høyere enn i de tradisjonelle industrilandene. Nedgangen skyldes i noen grad svakere utvikling i Kina. Nedgang i prisene på olje og andre råvarer har også bidratt til lavere vekst i Russland, Brasil og flere andre råvareeksportører. Den økonomiske vek-

sten anslås å bli noe lavere i framvoksende økonomier i år enn i fjor.

Den økonomiske veksten i *Kina* var i underkant av 7½ pst. i fjor. Det var det svakeste resultatet siden 1990, men likevel på linje med myndighetenes mål. Veksten i BNP avtok videre i 1. kvartal i år. Nedgangen i veksten skyldes i hovedsak avtakende vekst i investeringene, særlig i eiendomssektoren. Etter kraftig oppgang de siste årene begynte boligprisene i flere byer å falle i fjor. Nedgangen skyldes i noen grad tilbudsoverskudd i boligmarkedet, men trolig også tiltak fra myndighetene for å bremse kredittveksten i økonomien. Privat sektors bruttogjeld har vokst raskt de siste årene og svarer til om lag 200 pst. av Kinas BNP. Den sterke veksten i investeringene kan ha medført betydelige feilinvesteringer. Det er tegn til overkapasitet i mange bedrifter, og flere vil ikke ha stor nok framtidig inntekt til å betjene sin gjeld. Kina har store nettofordringer på utlandet, og myndighetene har trolig en viss finansiell styrke til å stå imot dersom mislighold av gjeld skulle skyte fart. Likevel kan selv en vellykket redningsaksjon overfor bankene gi betydelige omstillingskostnader og en periode med redusert økonomisk vekst.

Kinesiske myndigheter legger vekt på at veksten framover skal være balansert og bærekraftig. Det tilsier at den samlede etterspørselen etter hvert vris bort fra investeringer og eksport og mot forbruk i husholdningene. Myndighetene har satt målet for veksten i BNP i 2015 til rundt 7 pst. Samtidig ventes det at myndighetene i mindre grad enn tidligere vil møte avmatning i veksten med ekspansive tiltak. I stedet ventes reformer for å styrke markedenes rolle i økonomien å bli tillagt økt vekt. Veksten i Kinas økonomi anslås til rundt 6¾ pst. i år.

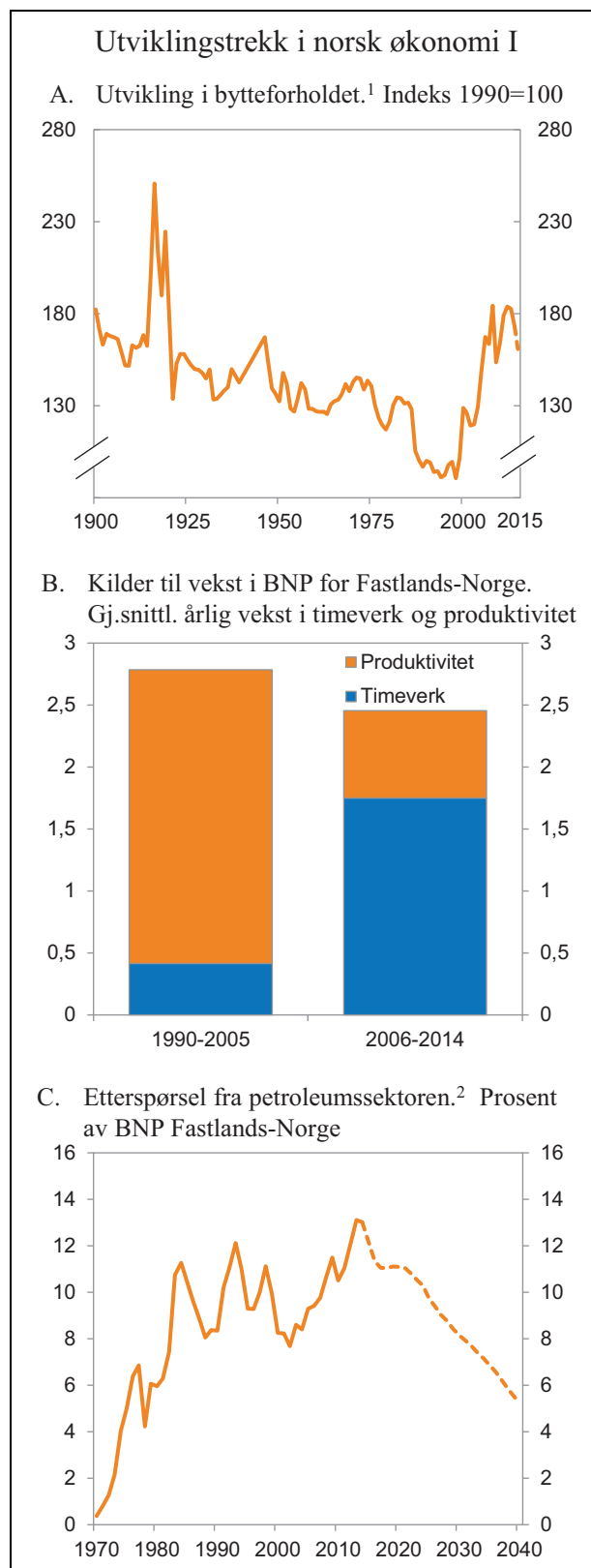
Den økonomiske veksten i *India* tok seg opp i fjor i hovedsak på grunn av økning i husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester. Siden regjeringsskiftet i mai i fjor har regjeringen lansert reformer i arbeidsmarkedet og satt i verk tiltak for å redusere offentlige subsidier til drivstoff. Etter flere år med høy konsumprisvekst har inflasjonen avtatt det siste året. Det har gitt fornyet handlingsrom i pengepolitikken, og sentralbanken har redusert styringsrenten ved to anledninger hittil i år. Handlingsrommet i finanspolitikken begrenses derimot fremdeles av store underskudd. Lav oljepris og oppgang i investeringene ventes å bidra til vekst på om lag 7¾ pst. i år. På lengre sikt er fortsatt sterk utvikling i indisk økonomi trolig betinget av at det gjennomføres omfattende strukturreformer.

I *Russland* økte den økonomiske aktiviteten litt i fjor. Veksten i BNP har avtatt hvert år siden 2010. Fallet i oljeprisen har bidratt til at rubelen har svekket seg kraftig siden i fjor høst. Det har ført til høy inflasjon, og sentralbanken økte styringsrenten til hele 17 pst. i desember i fjor. En kombinasjon av de restriktive økonomiske tiltakene som vestlige land har iverksatt mot Russland, og lave oljepriser ventes å bidra til at BNP faller med om lag 3½ pst. i år.

2.2 Norsk økonomi

Veksten i norsk økonomi ser nå ut til å bli noe svakere i år enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015. Det må særlig ses i sammenheng med at oljeprisen har falt. De økonomiske utsiktene i dag skiller seg fra den gode perioden norsk økonomi har hatt de siste 10–15 årene. I mange år nøy norsk økonomi godt av økte priser på olje og gass og lav prisvekst på importerte varer, som førte til en markert bedring i Norges bytteforhold overfor utlandet, jf. figur 2.2A. Store inntekter fra olje- og gassvirksomheten løftet etterspørselen etter varer og tjenester i norsk økonomi. Kostnadsnivået steg og er i dag høyt sammenliknet med våre handelspartnere. Høy aktivitet og stigende lønninger ga samtidig stor tilstrømming av arbeidskraft utenfra.

Som omtalt i Nasjonalbudsjettet 2015, peker flere forhold i retning av at veksten ikke vil bli like høy i årene framover som de siste tiårene. Fra midten av forrige tiår har veksten i produktiviteten falt tilbake, jf. figur 2.2B. Denne utviklingen er ikke et særnorsk fenomen, og noe av avdempingen må ses i sammenheng med at mange bedrifter holdt på ansatte under finanskrisen i påvente av bedre tider. Forklaringen er likevel trolig mindre treffende for Norge enn for mange andre land fordi verdiskapingen i fastlandsøkonomien tok seg nokså raskt opp igjen etter tilbakeslaget i 2009. Også forhold av mer varig karakter kan ha bidratt. Produktivitetskommissjonen peker på at mange arbeidsinnvandrere fra EU er blitt syssel-satt i arbeidsintensive næringer. Det trekker isolert sett ned produktiviteten for økonomien sett under ett. Samtidig har økt arbeidsinnvandring gjort at norsk næringsliv har kunnet møte økt etterspørsel etter varer og tjenester, og veksten i aktiviteten i fastlandsøkonomien har holdt seg oppe. Mens usikkerheten om det framtidige nivået på arbeidsinnvandringen er stor, vil aldringen av befolkningen isolert sett trekke veksten i arbeidstilbudet ned framover.



Figur 2.2 Utviklingstrekk i norsk økonomi I

¹ Bytteforholdet overfor utlandet måles ved forholdet mellom eksport- og importpriser.

² Etterspørsel fra petroleumssektoren inkluderer investeringer, produktinnsats og lønnskostnader.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet.

Det har lenge vært ventet at etterspørselen etter varer og tjenester fra petroleumsnæringen vil gå ned framover, målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, jf. figur 2.2C. Fallet i oljeprisen siden i fjor sommer, jf. figur 2.3A, kan på kort sikt forsterke denne nedgangen. Selv om staten bærer en stor del av inntektstapet, har også oljeselskapenes inntekter falt. Sammen med økt oppmerksomhet om kostnadsutviklingen på sokkelen trekker det i retning av lavere investeringer i petroleumssektoren de nærmeste årene. Flere bedrifter har varslet om nedbemanninger i løpet av det siste året.

Lavere aktivitet og lønnsomhet i petroleumsrettet virksomhet trekker i retning av lavere inntektsvekst i husholdningene enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015. Spørreundersøkelser viser at husholdningene ser mindre lyst på de økonomiske utsiktene. Sammen med svakere inntektsvekst er det ventet å trekke ned veksten i husholdningenes forbruk.

Avtakende investeringer og aktivitet i petroleumsnæringen vil etter hvert stille norsk økonomi overfor krevende omstillinger, jf. boks 2.2. Lav arbeidsledighet og høy sysselsetting gir Norge et godt utgangspunkt for å møte denne utviklingen. Samtidig gjør et høyt kostnadsnivå det krevende for norske bedrifter og arbeidstakere å vende seg mot nye markeder. Det er derfor til stor hjelp at lønnsoppgjørene så langt i år peker i retning av moderat lønnsvekst i 2015 og at kronekursen har svekket seg markert over de siste par årene, jf. figur 2.3B. Det gir økt lønnsomhet for bedrifter som møter konkurranse fra utlandet, både hjemme og på verdensmarkedet, og kan dempe utslagene i fastlandsøkonomien av lavere aktivitet i oljetilknyttede bedrifter. Samtidig gjør en svakere krone det lettere for norsk næringsliv å vinne kontrakter i et fallende marked for leveranser til norsk og internasjonal petroleumssektor. På den andre siden vil en svakere krone etter hvert slå ut i høyere priser på importerte varer og tjenester.

Den videre utviklingen i norsk økonomi er usikker. Forløpet vil påvirkes av hvordan husholdninger og bedrifter reagerer på utsikter til svakere økonomisk utvikling. Boligmarkedet har så langt i år vist en annen utvikling enn økonomien for øvrig. Etter flere år med høy vekst har boligpriser og gjeld i husholdningssektoren kommet opp på høye nivåer. Det er fare for at høye boligpriser og høy gjeld kan utløse og forsterke et tilbakeslag i norsk økonomi.

Ny informasjon trekker i retning av litt lavere vekst i norsk fastlandsøkonomi så langt i år. Kontaktene i Norges Banks regionale nettverk viser til

at lavere etterspørsel fra norsk og internasjonal petroleumsnæring har trukket veksten ned. Samtidig ser det ut til at høyere etterspørsel etter varer og tjenester fra våre handelspartnere og en bedret konkurranseevne har gitt litt økt aktivitet i eksportindustrien utenom petroleum, jf. figur 2.3C. Investeringene i disse bedriftene tok seg også opp gjennom fjoråret og det er tegn til at veksten kan fortsette i 2015.

Veksten i *BNP Fastlands-Norge* anslås til 1¼ pst. i 2015 for deretter å ta seg opp til rundt 2 pst. i 2016. Det er lavere enn trendveksten de siste tiårene. For inneværende år er det særlig fallende investeringer i petroleumssektoren og svak utvikling i husholdningenes forbruk og boliginvesteringer som ligger bak den avdempede veksten.

Lavere vekst i økonomien reflekteres i noe økt *arbeidsledighet*. Den registrerte ledigheten lå stabilt på 2,8 pst. av arbeidsstyrken gjennom meste parten av fjoråret og inn i inneværende år, men økte til 2,9 pst. ved utgangen av april. AKU-ledigheten økte noe gjennom høsten 2014 og inn i 2015. Det ventes at veksten i sysselsettingen vil avta litt framover i takt med noe lavere vekst i norsk økonomi. Med en fleksibel arbeidsstyrke og forventninger om noe lavere arbeidsinnvandring framover anslås det bare en moderat oppgang i arbeidsledigheten fram til 2016. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

Husholdningenes konsum har de siste årene vokst langsommere enn det lave rentenivået og den høye inntektsveksten erfaringsmessig skulle tilsi. Det har sitt motstykke i høy sparing, jf. figur 2.4A. Ser vi bort fra store uttak av aksjeutbytte før innføringen av skatt på utbytte i 2006, lå husholdningenes sparing som andel av disponibel inntekt på et historisk høyt nivå i fjor. Lavere forbrukertilitt og stadig høyere gjeld kan bidra til at sparertaten tar seg videre opp. Også lavere inntektsvekst trekker i retning av moderat vekst i privat konsum i år.

Etter flere år med sterk vekst falt *boliginvesteringene* i fjor, men nivået er fortsatt høyt. Fall i investeringer i nybygg trakk ned, mens økning i investeringer i eksisterende boliger trakk opp. Ifølge Boligprodusentenes Forening har salget av nye boliger tatt seg klart opp så langt i år. Samtidig er antall igangsettingstillatelser til nye boliger fortsatt nokså lavt. I denne meldingen legges det til grunn at boliginvesteringene holder seg nær nivået ved utgangen av fjoråret gjennom 2015. På årsbasis innebærer det et fall på 3,2 pst.

Lave renter, høy reallønnsvekst, sterk befolkningsvekst og lav boligbeskatning har sammen

Boks 2.2 Petroleumsnæringens betydning for aktiviteten i norsk næringsliv

I Norge og andre OECD-land har sysselsetting og verdiskaping i tjenesteytende næringer økt de siste tiårene, mens primærnæringer og industri har avtatt i betydning. Et særtrekk ved utviklingen i Norge er at vi samtidig har bygget opp en stor petroleumsnæring, som i fjor sto for rundt en firedel av den samlede verdiskapingen.

I oppstartsfasen ble en betydelig andel av etterspørselen fra petroleumsvirksomheten dekket av import. Bedrifter i Norge har over tid økt sin andel av leveransene til norsk petroleumsvirksomhet. Over 60 pst. av etterspørselen etter varer og tjenester fra næringen ble i 2012 dekket av norske leveranser.

Beregninger utført av Statistisk sentralbyrå viser at de fleste næringer i Norge påvirkes av etterspørselen fra petroleumssektoren. Noen foretak leverer varer og tjenester direkte til næringen, mens andre selger produktinnsats til leverandører. I industrien er det særlig verfts- og verkstedsnæringen som leverer store deler av sin verdiskaping til petroleumssektoren. Også mange tjenesteytende næringer har med tiden vridt seg mot sektoren, jf. tabell 2.2. Petroleumssektoren er en viktig kunde for bedrifter innenfor forskning og utvikling. I 2012 var rundt 8 pst. av den samlede sysselsettingen i norsk økonomi tilknyttet petroleumsvirksomheten, jf. nærmere omtale i boks 2.3.

Norsk næringsliv eksporterer også varer og tjenester til petroleumsvirksomhet i andre land. Deler av denne eksporten benyttes som innsatsfaktor i utenlandsk produksjon til norsk sokkel, men omfanget av dette er vanskelig å anslå.

Petroleumsnæringen vil være av stor betydning for norsk økonomi i mange år framover. Etterspørselen fra petroleumsnæringen vil likevel trolig avta målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Det er grunn til å tro at oljeleverandørnæringene vil øke leveransene til utlandet etter hvert som aktiviteten på norsk sokkel går ned.

Tabell 2.2 Direkte og indirekte leveranser til petroleumsnæringen som andel av næringenes bruttoprodukt i 2012. Utvalgte næringer. Prosent

Primærnæringer	2,2
Industri.....	13,5
Verft og verksted.....	24,8
Bygg og anlegg	1,8
Produksjon av elektrisitet	6,9
Tjenester fra fastlandet ¹	9,3
Bank og forsikring	6,9
Forskning og utvikling	15,6
Samferdsel	7,8
Varehandel.....	5,6
IKT-tjenester.....	6,0
Annen privat tjenesteyting	13,1
Fastlands-Norge	8,0

¹ Inkluderer ikke næringen tjenester i tilknytning til røolje og naturgass.

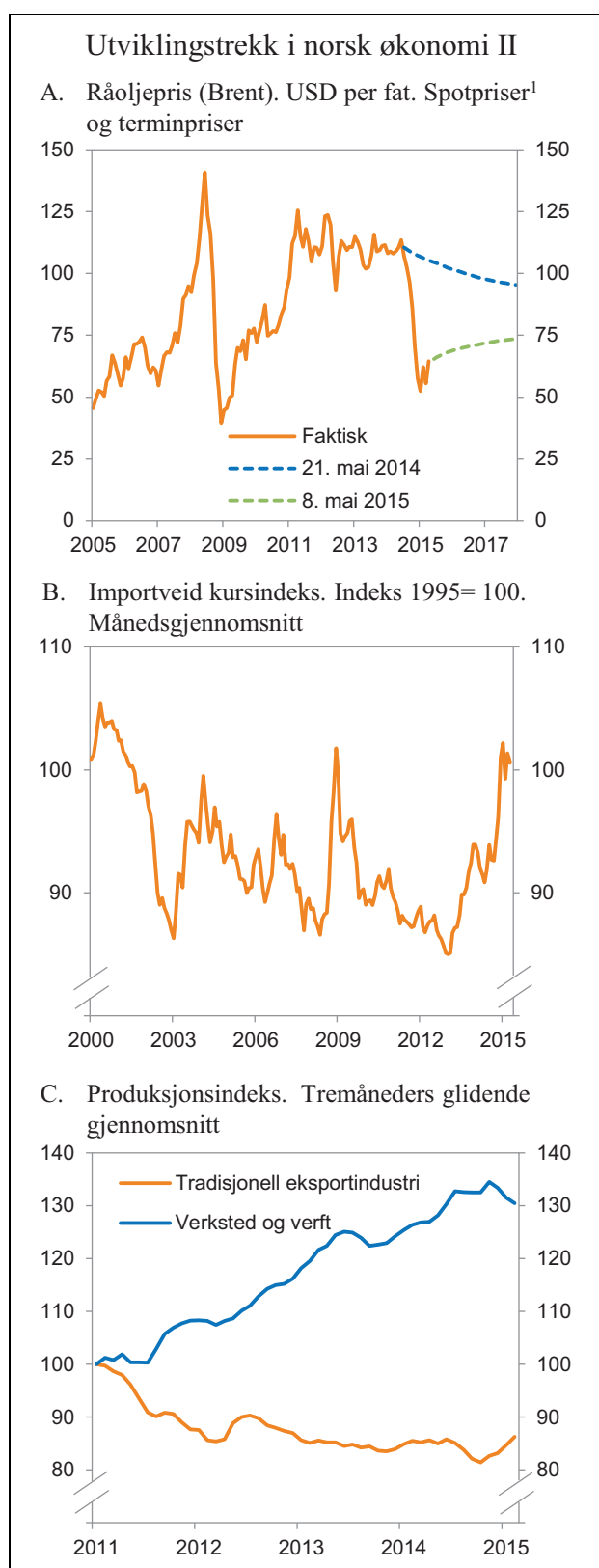
Kilde: J. B. Prestmo, B. Strøm og H.K. Midsem: Ringvirkninger av petroleumsnæringen i norsk økonomi. SSB-rapport nr. 2015/8.

med knapphet på tomter og strengere standardkrav til nye boliger bidratt til å trekke *boligprisene* opp over flere år, jf. figur 2.4B. Etter å ha falt litt gjennom siste halvdel av 2013, tok prisene på brukte boliger seg opp gjennom 2014. Veksten har avtatt noe de siste månedene, men er fortsatt høy. Ifølge Eiendom Norge var boligprisene 7,9 pst. høyere i april i år enn i tilsvarende måned i fjor. I samme periode steg omsetningen og formidlingstiden avtok.

Oppgangen i boligprisene har gått sammen med en sterk økning i *husholdningenes gjeld*. Selv om gjeldsveksten har avtatt noe siden 2012, vokser gjelden fortsatt raskere enn disponible inntek-

ter. Målt som andel av disponibel inntekt har husholdningenes gjeld aldri vært høyere, jf. figur 2.4C. Likevel er husholdningenes renteutgifter lave i forhold til inntektene fordi rentenivået er lavt. Med høy gjeld, store deler av formuen bundet opp i bolig og i hovedsak flytende boliglånrenter vil selv små endringer i rentenivået fort slå ut i husholdningenes kjøpekraft.

Sterk oppgang i offentlige investeringer i fjor bidro til å trekke opp veksten i *etterspørselen fra offentlig forvaltning*. Det finanspolitiske opplegget i denne meldingen innebærer at veksten i offentlig konsum og investeringer sett under ett blir en



Figur 2.3 Utviklingstrekk i norsk økonomi II

¹ Månedlig gjennomsnitt for spotpris.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, ICE, Macrobond og Finansdepartementet.

del lavere i år enn i fjor, men i overkant av gjennomsnittet for de siste 10 årene.

Investeringene i fastlandsforetakene har utviklet seg svakt de siste årene og ligger fremdeles på et lavere nivå enn før finanskrisen. Usikkerhet om den økonomiske utviklingen kan ha bidratt til at foretak har utsatt investeringer. Samtidig kan det høye kostnadsnivået i Norge ha bidratt til at investeringsprosjekter er blitt gjennomført i land med lavere kostnadsnivå. Sterk oppgang i investeringene i forkant av finanskrisen kan også ha dempet behovet for nye investeringer. I fjor var det særlig moderat utvikling i investeringene innen flere tjenesteytende næringer som bidro til svak utvikling i de samlede investeringene i fastlandsforetakene. I industrien tok investeringene innen tradisjonelt eksportrettede næringer seg gradvis opp gjennom året. Samtidig avtok investeringene i petroleumsrelaterte næringer. Statistisk sentralbyrås investeringstelling for industrien peker mot at denne utviklingen fortsetter i inneværende år. Foretakenes kredittvekst har tatt seg noe opp siden sommeren i fjor. Investeringene i fastlandsforetakene anslås samlet å øke litt i inneværende år.

Etter en gjennomsnittlig årlig vekst på rundt 15 pst. i perioden 2011–2013 holdt *investeringene i petroleumssektoren* seg uendret fra 2013 til 2014. Rapporteringer fra selskapene viser at petroleumsinvesteringene vil falle markert inneværende år. Petroleumssektoren er nærmere omtalt i avsnitt 2.3.

Eksporten av tradisjonelle varer økte fra årtusenskiftet og fram til finanskrisen. Etter det har eksportvolumet svingt en del, jf. figur 2.5A. Utviklingen har gjennomgående vært svak for de fleste store varegrupper, med unntak av fisk, fiskeprodukter og kjemiske råvarer. Det har trolig sammenheng med lav vekst hos våre handelspartnere og et høyt norsk kostnadsnivå. I fjor tok eksporten av tradisjonelle varer seg litt opp. Høyere etterspørsel fra våre handelspartnere og en bedring av den kostnadsmessige konkurranseevnen overfor utlandet trekker i retning av at veksten vil ta seg videre opp i år. Oppgangen vil trolig dempes av lavere etterspørsel fra internasjonal petroleumsindustri. Samlet ventes eksporten av tradisjonelle varer å stige om lag i takt med veksten i våre eksportmarkeder.

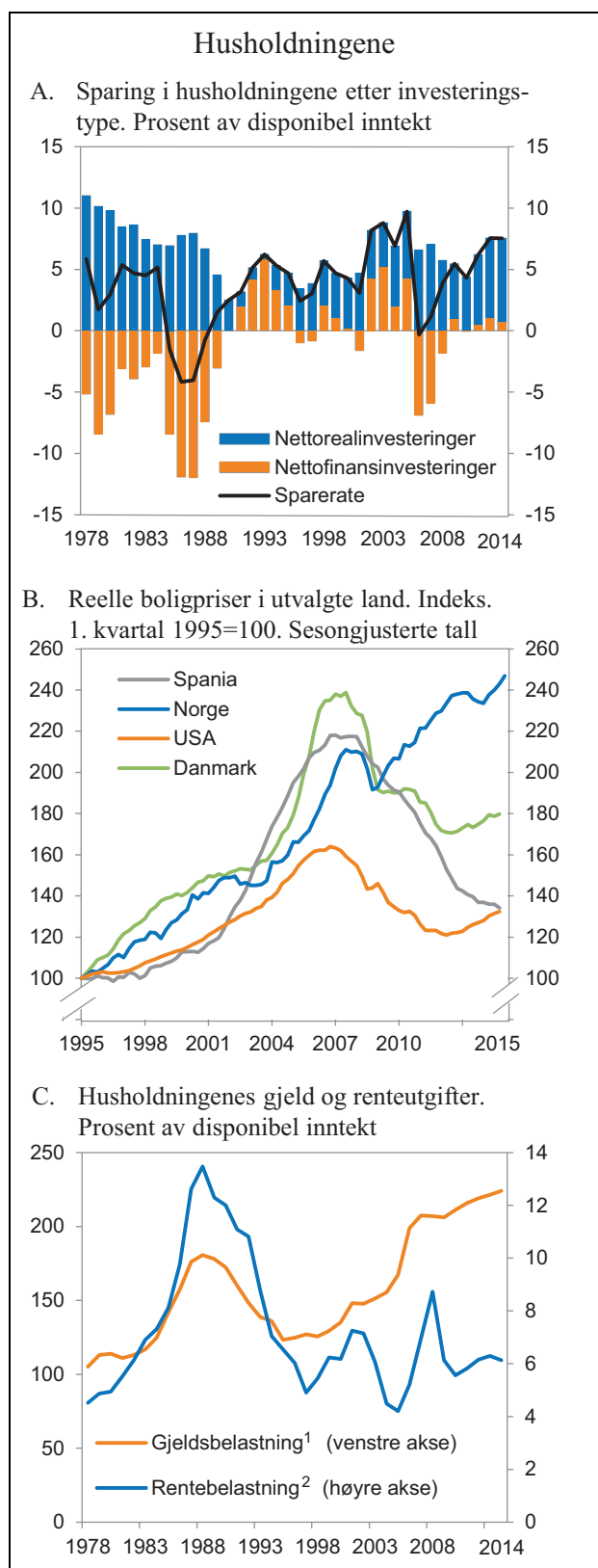
Eksporten av tjenester utenom olje og utenriks sjøfart har svingt langs en oppadgående kurve siden 2009. Eksportvolumet av tjenester er ventet å øke på linje med eksporten av tradisjonelle varer i år. Mens *eksporten av varer og tjenester tilknyttet olje og utenriks sjøfart* økte i fjor, er det ventet en

Tabell 2.3 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før¹

	Mrd kroner ²			
	2014	2014	2015	2016
Privat konsum	1 290,7	2,1	1,8	
Offentlig konsum	688,5	2,5	2,4	
Bruttoinvesteringer i fast kapital	753,1	1,2	-3,3	
Herav: Oljeutvinning og rørtransport	219,9	0,0	-13,1	
Bedrifter i Fastlands-Norge	230,8	0,3	1,1	
Boliger	149,7	-1,6	-3,2	
Offentlig forvaltning	144,2	8,5	4,0	
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³	2 503,9	2,1	1,7	
Eksport	1 197,6	1,7	1,2	
Herav: Råolje og naturgass	539,7	0,9	-1,3	
Tradisjonelle varer	344,0	2,7	3,8	
Tjenester utenom olje og utenriks sjøfart ⁴	189,7	2,7	3,6	
Import	932,1	1,6	0,3	
Herav: Tradisjonelle varer	547,5	0,0	1,4	
Bruttonasjonalprodukt	3 151,5	2,2	0,8	1,5
Herav: Fastlands-Norge	2 529,7	2,3	1,3	2,0
Fastlands-Norge uten el.produksjon	2 472,8	2,3	1,4	2,0
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting, personer		1,1	0,6	
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		3,5	4,0	4,1
Årslønnsvekst		3,1	2,7	
Konsumprisvekst (KPI)		2,0	2,1	
Vekst i KPI-JAE		2,4	2,6	
Råoljepris, kroner pr. fat ⁵		621	480	529
Driftsbalanse (pst. av BNP)		8,5	7,7	
I-44, årlig vekst i pst. ⁶		5,3	5,6	
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ⁷		1,7	1,3	
Husholdningenes sparing, pst. av disponibel inntekt.....		8,3	8,4	

¹ Der ikke annet er angitt.² Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.³ Utenom lagerendring.⁴ Reisetrafikk, andre tjenester og oljeboringstjenester mv.⁵ Løpende priser.⁶ Importveid kronekursindeks. Positivt tall angir svakere krone.⁷ Beregningsmessig forutsetning basert på terminpriser i april.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.4 Husholdningene

¹ Brutto gjeld målt som andel av disponibel inntekt.

² Renteutgifter målt som andel av disponibel inntekt plus renteutgifter.

Kilder: Federal Reserve Bank of Dallas, Statistisk sentralbyrå, Eiendom Norge AS, FINN, Eiendomsverdi og Finansdepartementet.

svak nedgang i inneværende år. Veksten trekkes særlig ned av fall i eksportvolumet av råolje. Samlet sett anslås den totale eksporten å øke i 2015, men i et noe lavere tempo enn i 2014, jf. tabell 2.3.

Veksten i *importen av tradisjonelle varer* har vært moderat de siste årene. Det må ses i sammenheng med litt lavere vekst i norsk økonomi. Blant annet har utviklingen i bedriftsinvesteringene, som har et høyt importinnhold, vært svak. Framover ventes veksttakten å ta seg gradvis opp igjen. I 2015 ventes importen av tradisjonelle varer likevel å stige saktere enn gjennomsnittet for de siste 40 årene.

Sterk vekst i prisen på olje løftet Norges *bytteforhold* overfor utlandet fra årtusenskiftet fram til 2013. Forut for finanskrisen var også prisutviklingen på eksporten av tradisjonelle varer gunstig, men siden 2008 har disse prisene hatt et litt mer ujevnt forløp. Det har særlig vært store bevegelser i prisene på fisk og metaller. Samlet var bytteforholdet for tradisjonelle varer likevel om lag 8 pst. bedre i 2014 enn i 2000. Det legges i denne meldingen til grunn at bytteforholdet for tradisjonelle varer holder seg omtrent uendret i 2015. Fallet i oljepris siden i fjor sommer bidro til å trekke det samlede bytteforholdet ned i fjor. På årsbasis er det ventet at det samlede bytteforholdet vil avta markert også i år, men fremdeles være over 30 pst. bedre enn i 2000.

Olje- og gassinntektene bidrar til store overskudd i Norges *driftsregnskap* overfor utlandet. Siden årtusenskiftet har overskuddet på driftsbalansen svingt rundt 13 pst. av BNP. I fjor bidro fallet i oljeprisen til å redusere eksportinntektene fra sokkelen, og driftsbalansen falt til 8½ pst. av BNP. Eksportinntektene ventes å avta videre i år, mens overskuddet på rente- og stønadsbalansen ventes å stige. Samlet kan driftsbalansen avta litt som andel av BNP.

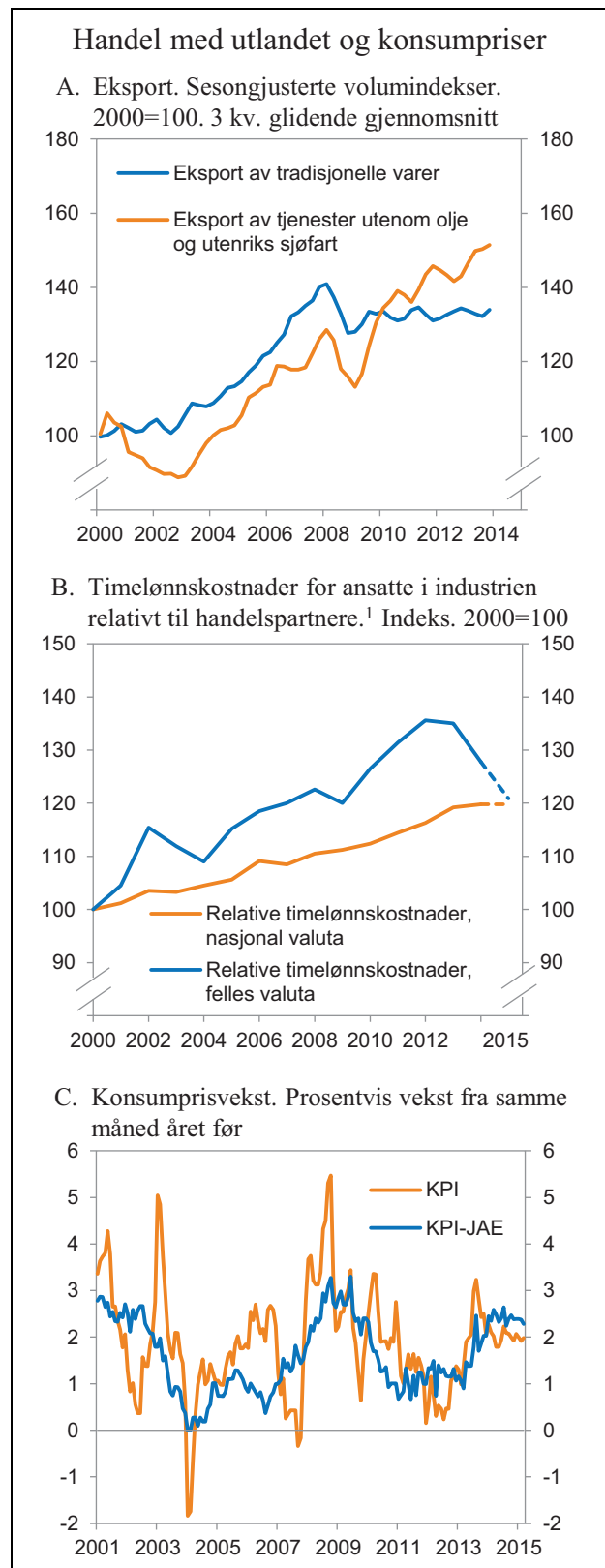
Norges Bank satte *styringsrenten* raskt ned i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen, og renten har deretter gjennomgående vært lav. Styringsrenten ble satt ned med 0,25 prosentenheter til 1,25 pst. i desember i fjor og er deretter blitt holdt på dette nivået. Ifølge Norges Banks rentebane fra mars i år vil styringsrenten holdes på dagens nivå eller litt lavere ut 2017. Tremåneders pengemarkedsrente på lån i norske kroner (NIBOR) var i begynnelsen av mai rundt 1½ pst., ¼ prosentenheter lavere enn for ett år siden. Aktørene i pengemarkedet forventer at styringsrenten kan bli satt enda lavere fram mot sommeren. Utlånsrentene til husholdninger og foretak i Norge er også satt gradvis ned de siste kvartalene. Ifølge SSBs rentestatistikk var den gjennom-

snittlige utlånsrenten med pant i bolig til husholdningene i 4. kvartal i fjor rundt ½ prosentenheter lavere enn sommeren 2013. Bankenes rentemarginer, målt som forskjellen mellom utlånsrentene og rentene i pengemarkedet, gikk dermed litt ned i samme periode, men fra et høyt nivå. Renten på norske statsobligasjoner med ti års løpetid har økt litt de siste månedene, men er likevel lavere enn de var for ett år siden. Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Kronen svekket seg markert gjennom 2013 og 2014. Målt ved konkurransekursindeksen var kronen i begynnelsen av mai i år 4½ pst. svakere enn gjennomsnittet for i fjor og 9 pst. svakere enn gjennomsnittet for de siste ti årene. Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at kronen på årsbasis vil svekke seg i år og styrke seg litt til neste år.

Resultatene fra lønnsoppgjørene som er gjennomført så langt i år, tyder på lavere lønnsvekst i år enn i fjor. *Årslønnsveksten* anslås til 2,7 pst. i 2015. Anslaget er betydelig nedjustert siden Nasjonalbudsjettet 2015. Veksten i gjennomsnittlig årslønn i 2014 ble 3,1 pst. Selv om årets oppgjør ligger an til å bli moderat, vil lønnskostnadene i nasjonal valuta trolig fortsatt vokse noe raskere enn hos våre handelspartnere sett under ett, jf. figur 2.5B. Som følge av svekkelsen av kronen gjennom fjoråret, kan den kostnadmessige konkurranseevnen likevel bedres fra i fjor til i år. Anslagene innebærer en reallønnsvekst som er klart lavere enn gjennomsnittet for de siste 25 årene, men mer på linje med gjennomsnittlig reallønnsvekst i Tyskland og USA siden årtusensskiftet. Inntektspolitikken og lønnsoppgjøret er nærmere omtalt i avsnitt 3.6.

Den underliggende *konsumprisveksten*, målt ved konsumprisene justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE), tok seg opp fra 1,6 pst. i 2013 til 2,4 pst. i 2014, jf. figur 2.5C. Oppgangen kan i stor grad føres tilbake til svekkelsen av den norske kronen gjennom de siste par årene. Den underliggende konsumprisveksten har holdt seg oppe så langt i år og ventes å tilta gjennom året. Som gjennomsnitt for året, anslås veksten i KPI-JAE å ligge rundt inflasjonsmålet for pengepolitikken. Veksten anslås med det ½ prosentenheter høyere enn i Nasjonalbudsjettet 2015. Lavere energipriser ventes å bidra til at årsveksten i KPI blir liggende under veksten i KPI-JAE også i 2015, jf. tabell 2.3.



Figur 2.5 Norges handel med utlandet og konsumpriser

¹ For 2015 er det benyttet anslag på årslønnsvekst i hele økonomien for Norge, mens det for handelspartnere er benyttet lønnskostnader per ansatt i hele økonomien.

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

2.3 Petroleumssektoren

Oljeprisen falt markert gjennom andre halvdel av fjoråret etter å ha vært nokså stabil rundt 110 dollar per fat siden 2011. Nedgangen fortsatte fram til midten av januar i år da oljeprisen ble notert til vel 45 dollar per fat. I den samme perioden styrket dollaren seg mot andre valutaer. Oljeprisen har den siste tiden tatt seg noe opp igjen og var rundt begynnelsen av mai i overkant av 65 dollar per fat, tilsvarende om lag 500 kroner.

Det kraftige fallet i oljeprisen skyldes forhold på både tilbuds- og etterspørselssiden i oljemarkedet. Det globale tilbudet av olje har vokst betydelig de siste årene. Særlig har produksjonen av olje fra nye kilder i Nord-Amerika vokst raskere enn ventet. Oljeproduksjonen er de senere årene blitt påvirket av uroligheter i oljeeksporterende land. Produksjonen i noen av disse landene tok seg opp i fjor høst. Samtidig besluttet Organisasjonen av oljeeksporterende land (OPEC) på sitt siste møte i november i fjor å holde fast på sine produksjonskvoter på tross av at oljeprisen allerede hadde falt med over 30 pst.

Veksten i den globale etterspørselen etter olje var noe lavere i fjor sammenliknet med de to foregående årene. Avdempingen skyldtes hovedsakelig nedgang i konsumet av olje i OECD-landene. Samtidig avtok veksten i etterspørselen etter olje fra land utenfor OECD. Det skyldes særlig at den økonomiske veksten i Kina har avtatt.

Det er fortsatt stor usikkerhet om utviklingen i oljemarkedet framover. Det siste året har vist at prisene kan svinge raskt. Lavere oljepris gir økt etterspørsel etter olje og kan samtidig løfte den økonomiske veksten i oljeimporterende land.

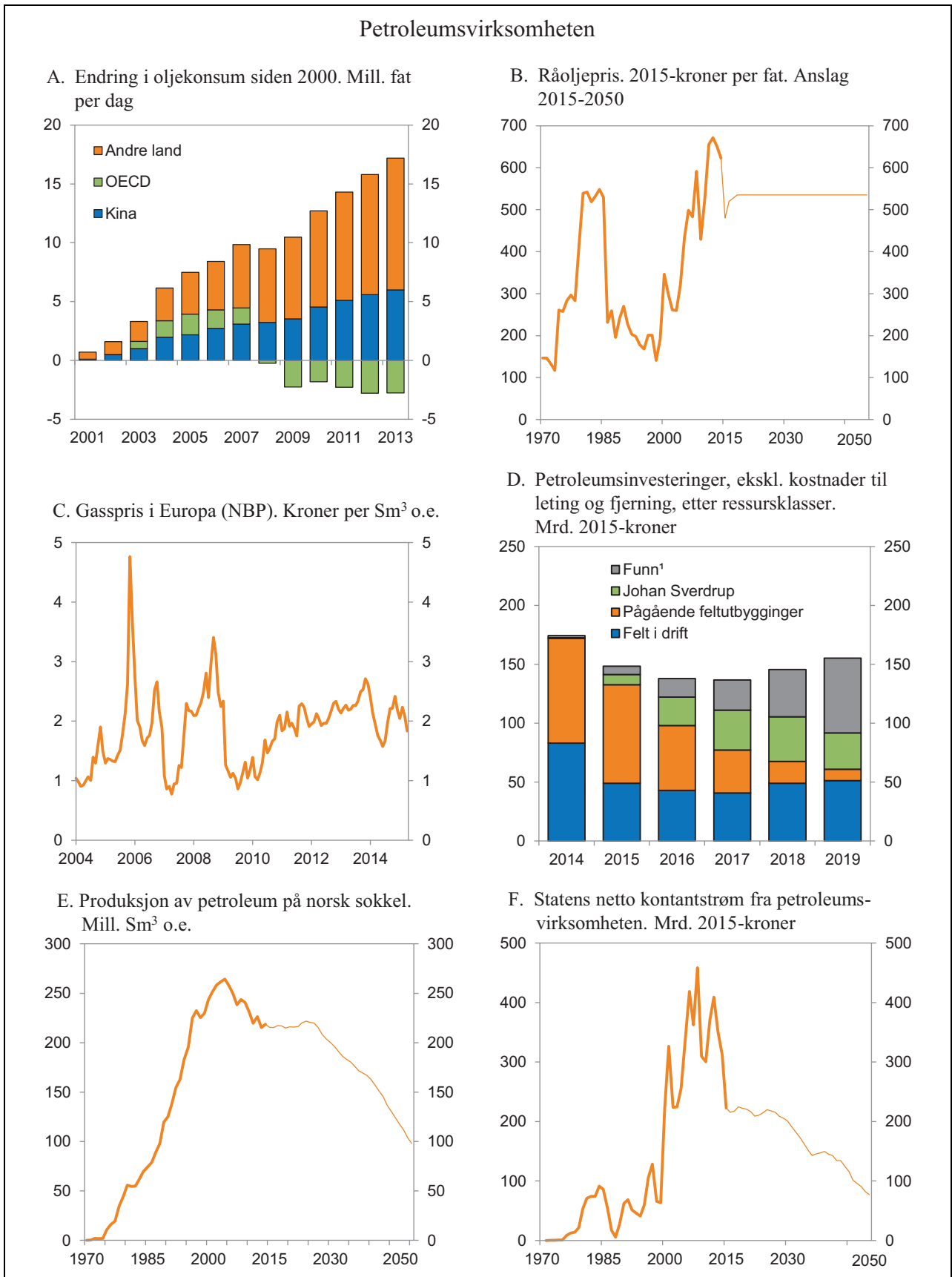
Det er likevel knyttet stor usikkerhet til utviklingen i verdensøkonomien framover. På tilbudssiden er det usikkerhet om hvordan tilbudet av olje vil reagere på endringer i oljeprisen. Dersom OPEC bestemmer seg for å redusere produksjonen, vil det trekke prisen opp. Samtidig kan lavere oljepris påvirke selskapenes investeringsbeslutninger som igjen vil påvirke produksjonen på lengre sikt. Framveksten av skiferoljeproduksjon har bidratt til at deler av oljetilbudet raskere kan reagere på endringer i oljeprisforventninger enn tidligere. Det er også usikkerhet knyttet til den politiske situasjonen i flere land i Midtøsten og Nord-Afrika. Samtidig som befolkningsvekst og økonomisk utvikling er drivere for økt etterspørsel etter olje, vil også satsing på klimapolitiske tiltak, fornybar energi og teknologisk utvikling bl.a. i transportsektoren kunne påvirke oljeprisen.

I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig pris per fat olje på 480 kroner i år og 520 kroner til neste år (faste 2015-kroner), jf. figur 2.6B. Anslagene er på linje med prisene i terminmarkedet i midten av april. Det forutsettes at prisen fra og med 2018 når det langsiktige oljepri-sanslaget fra Perspektivmeldingen 2013 på 535 2015-kroner per fat. Anslagene er i tråd med langsiktige globale tilbuds- og etterspørselsforhold, som tilsier at oljeprisen over tid kan gå opp fra dagens nivå. Etterspørselen etter olje forventes å øke videre, om enn i et lavere tempo enn tidligere. For å dekke eksisterende forbruk og møte den nye veksten, må det investeres i produksjonskapasitet globalt som krever en høyere pris enn det vi observerer i dag.

Ettersom gass i hovedsak transporteres via rørledninger, har gassmarkedet i stor grad regional struktur. Det europeiske markedet er klart viktigst for eksport av norsk naturgass. Etter å ha falt gjennom første halvdel av 2014 tok gassprisen i Europa seg opp igjen mot årsskiftet, jf. figur 2.6C. Bevegelsene gjennom fjoråret må ses i sammenheng med temperatursvingninger. Som årsgjennomsnitt var gassprisen i Europa i fjor rundt 2 kroner per standard kubikkmeter (Sm^3). Framover vil bl.a. den økonomiske utviklingen, prisutviklingen på andre energikilder, temperaturnivå og utviklingen i energi- og klimapolitikk kunne påvirke etterspørselen etter gass. På tilbudssiden vil bl.a. utviklingen i produksjon av naturgass i EU-landene og skifergass i USA, utviklingen i eksporten fra Russland og tilgang på LNG ha betydning. I denne meldingen anslås gjennomsnittlig pris på norsk gasseksport til 2,02 kroner per Sm^3 i år og 2,10 kroner per Sm^3 til neste år (faste 2015-kroner). For årene fra og med 2017 beholdes gassprisanslaget fra Perspektivmeldingen 2013 på rundt 2 kroner per Sm^3 (faste 2015-kroner).

Etter en vekst på nærmere 50 pst., målt i volum, i perioden 2011–2013 var petroleumsinvesteringene om lag uendret i 2014. Selskapene varsler lavere investeringer de nærmeste årene enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015. Både lavere oljepris og økt oppmerksomhet om kostnadsutviklingen trekker anslagene ned. Lavere etterspørsel etter varer og tjenester fra norsk og internasjonal petroleumssektor vil trekke ned aktiviteten hos leverandørbedrifter på fastlandet. I denne meldingen er det lagt til grunn at petroleumsinvesteringene vil falle markert i år og neste år, før de etter hvert tar seg litt opp igjen.

For 2015 er de samlede anslåtte investeringene på norsk sokkel i hovedsak knyttet til felt



Figur 2.6 Petroleumsvirksomheten

¹ Funn inkluderer investeringer i ressurser som er i planleggingsfasen, der utvinning er sannsynlig, men ikke avklart og nye funn som ikke er evaluert (ressursklasse 4,5 og 7).

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

som er i produksjon, felt under utbygging og felt der utbygging er vedtatt. Utbyggingen av Johan Sverdrup-feltet er det største enkeltprosjektet på sokkelen. Prosjektet som er økonomisk meget robust utgjør etter hvert en betydelig andel av de anslåtte totale investeringene. Kun en liten andel av de anslåtte investeringene de nærmeste årene er i prosjekter som ikke er vedtatt. Andelen av slike prosjekter øker utover i anslagsperioden og bidrar til å øke usikkerheten om det samlede årlige investeringsnivået. Lønnsomheten i nye prosjekter på norsk sokkel varierer, og forskjellene er til dels store. De siste ti årene har kostnadene ved utbygginger på norsk sokkel i gjennomsnitt økt kraftig. Det må dels ses i sammenheng med høy oljepris og høyere aktivitet i petroleumssektoren i Norge og internasjonalt. Lavere oljepris og økt kostnadsdisiplin vil trolig redusere kostnadene ved utbygginger framover.

Produksjon av petroleum på norsk sokkel passerte en topp i 2004. Mens produksjonen av olje nådde en topp i 2000, har produksjonen av gass økt. I fjor økte produksjonen av olje noe, mens produksjonen av gass var om lag uendret. Den samlede produksjonen av petroleum var 3 mill. Sm³ o.e. høyere enn nivået i 2013, jf. figur 2.6E. Ved årsskiftet var 78 felt i produksjon på norsk sokkel. Av disse ligger 61 felt i Nordsjøen, 16 i Norskehavet og ett i Barentshavet. Feltene Troll i Nordsjøen og Ormen Lange og Åsgård i Norskehavet hadde størst produksjon av petroleum i fjor. I framskrivingene er det forventet at petroleumsproduksjonen vil være nokså stabil fram til midten av 2020-tallet, jf. figur 2.6E. Deretter anslås produksjonen å gå gradvis ned.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten (SNKS) anslås til 223 mrd. kroner i 2015, jf. figur 2.6F. Av dette utgjør skatter og avgifter 53 pst., mens nettoinntektene fra SDØE utgjør 40 pst. Anslaget for statens netto kontantstrøm er justert ned med vel 80 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2015. For 2016 anslås statens netto kontantstrøm til 219 mrd. kroner. Nedgangen fra 2015 til 2016 må ses i sammenheng med at skatene betales etterskuddsvis.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av framtidig årlig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2015, kan anslås til 4 100 mrd. 2015-kroner. I tråd med tidligere praksis legges det til grunn en realrente på 4 pst. i beregningene av formuen. Formuesanslaget er basert på de forutsetninger om produksjon, priser og kostnader som er lagt til grunn i denne meldingen. Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm

fra petroleumsvirksomheten, anslås til vel 3 700 mrd. 2015-kroner. Et slikt nivå gir grunnlag for en statlig permanentinntekt på nesten 150 mrd. kroner. Avkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland inngår ikke i disse beregningene.

2.4 Arbeidsmarkedet

Den svakere utviklingen i petroleumsrettede næringer får virkninger også i arbeidsmarkedet. I fjor steg sysselsettingen med 30 000 personer (1,1 pst.), om lag som året før, men det er grunn til å vente lavere vekst i år. Tall fra arbeidskraftundersøkelsen (AKU) viser at sysselsettingen falt litt i første kvartal i år, men tallene er usikre og svinger mye fra kvartal til kvartal. Sysselsettingen målt i prosent av befolkningen (15–74 år) er fortsatt lavere enn før finanskrisen, jf. figur 2.7 A. Det må bl.a. ses i sammenheng med sterk vekst i befolkningen og med vekst i den eldste delen av arbeidsstyrken hvor yrkesdeltakelsen er forholdsvis lav.

Om lag to tredeler av veksten i sysselsettingen i fjor kom i næringsvirksomhet, mens offentlig forvaltning stod for én tredel. Antallet sysselsatte økte i de fleste næringer, og sterkest innenfor overnatting og servering, faglig og teknisk tjenesteyting og i bygge- og anleggsnæringen. Sysselsettingen avtok derimot noe i varehandelen, jf. figur 2.7.B. Utviklingen gjennom fjoråret viser at sysselsettingen innenfor utvinning av olje og gass og industrinæringer som leverer til olje- og gasssektoren, har gått litt ned.

Både Norges Banks regionale nettverk og SSBs konjunkturbarometer viser at en stadig lavere andel av bedriftene rapporterer om at mangel på arbeidskraft begrenser produksjonen. NAVs bedriftsundersøkelse for 2015 tyder også på at arbeidsmarkedet er mindre stramt enn for ett år siden. Antallet ledige stillinger har falt, og tilgangen av nye arbeidssøkere ved NAV-kontorene har økt de siste månedene. Lavere vekst i norsk økonomi vil bidra til svakere vekst i sysselsettingen i tiden framover. Det anslås en oppgang i sysselsettingen på vel ½ pst. i 2015, jf. tabell 2.4. Det er noe lavere enn det tilsvarende anslaget i Nasjonalbudsjettet 2015.

Målt i antall utførte timeverk økte sysselsettingen med 1,6 pst. i fjor, et halvt prosentpoeng mer enn veksten i sysselsatte personer. Dermed økte gjennomsnittlig arbeidstid. Det hadde sammenheng med lavere sysselsetting blant unge, som har kortere arbeidstid, og med redusert deltidsandel blant kvinner. I denne meldingen legger vi til grunn at veksten i timeverk blir noe svakere enn

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

	Nivå 2014	Årlig gjennomsnitt			
		2007–2012	2013	2014	2015
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>					
Utførte timeverk, mill.	3920	1,7	0,7	1,6	0,8
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer per år	1427	0,0	-0,5	0,5	0,2
Sysselsetting, 1000 personer ¹	2747	1,6	1,2	1,1	0,6
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>					
Befolkning 15–74 år, 1000 personer	3850	1,6	1,5	1,4	1,2
Arbeidsstyrken, 1000 personer ²	2734	1,5	1,0	1,1	1,1
<i>Nivå:</i>					
Yrkesandel (15–74 år) ³		72,4	71,2	71,0	71,0
Yrkesandel (15–64 år) ³		78,7	78,3	78,1	...
AKU-ledige		3,1	3,5	3,5	4,0
Registrerte arbeidsledige.....		2,4	2,6	2,8	2,9

¹ Sysselsatte personer ifølge nasjonalregnskapet. Tilsvarende bosatte og ikke-bosatte personer som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsaktivitet.

² Arbeidsstyrken ifølge AKU. Tilsvarende summen av antall sysselsatte og arbeidsledige personer bosatt i Norge. Ikke-bosatte lønnsstakere sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet inngår ikke i dette målet.

³ Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen.

Kilder: NAV, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

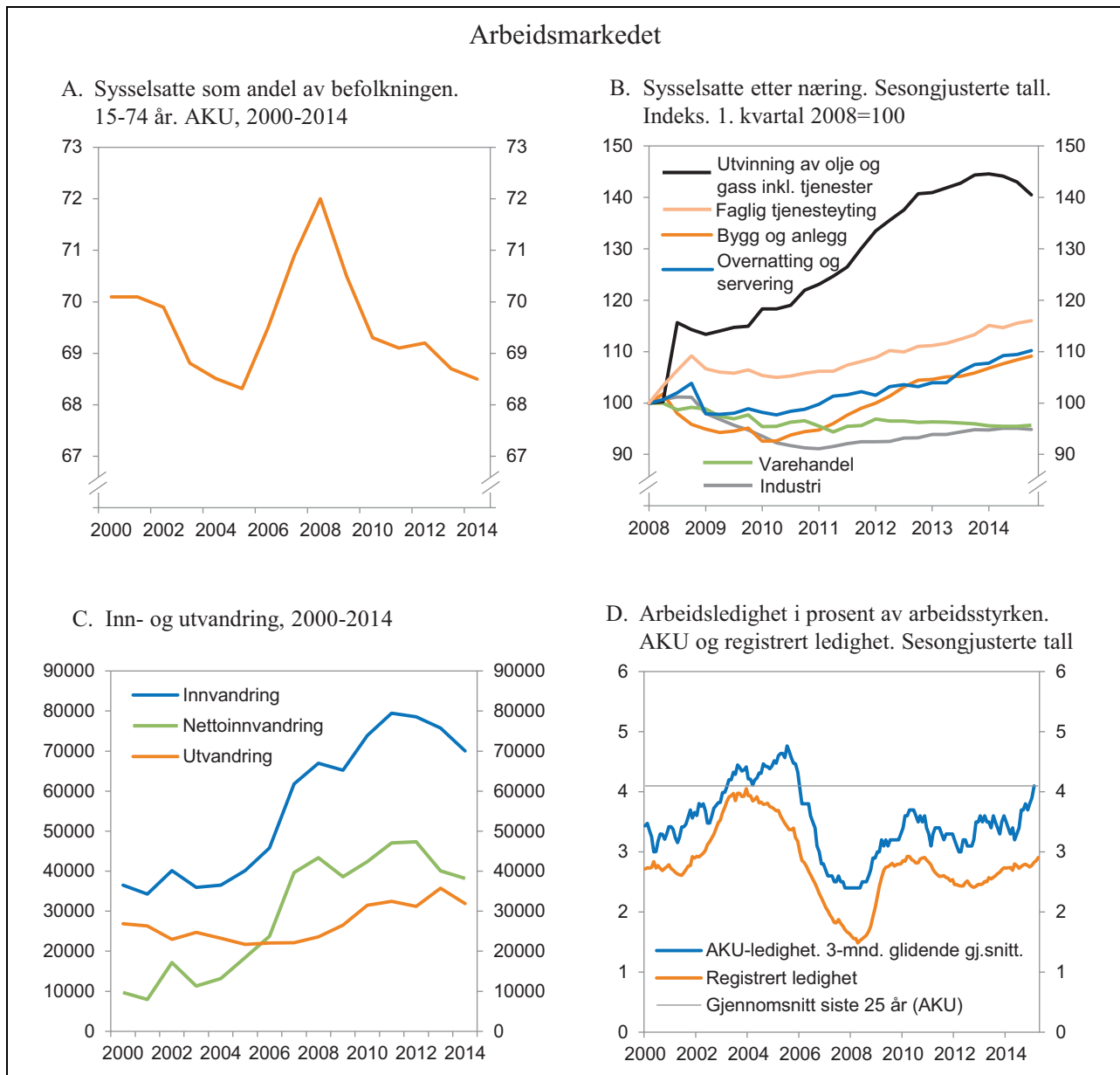
veksten i sysselsatte personer når vi tar hensyn til at det er én virkedag mer i 2015 enn i 2014.

Arbeidsstyrken økte med 30 000 personer (1,1 pst.) i fjor. Tall fra AKU tyder på at arbeidsstyrken vokste forholdsvis kraftig mot slutten av 2014. En del av dette kan knyttes til at yrkesdeltakelsen blant unge synes å ha tatt seg noe opp igjen høsten 2014, etter et fall gjennom store deler av 2013 og 2014. Samtidig er det tegn til at arbeidsinnvandringen avtar, se figur 2.7.C. I 4. kvartal 2014 lå nettoinnvandringen vel 3000 personer lavere enn i 4. kvartal 2013. Samlet sett anslås det at arbeidsstyrken vil vokse med om lag 1 pst. i 2015.

Arbeidsledigheten var nokså stabil i fjor, både målt ved AKU og slik den måles av NAV (registrert ledighet). Som gjennomsnitt for året utgjorde arbeidsledigheten ifølge AKU 3,5 pst. av arbeidsstyrken i 2014, som var samme nivå som i 2013. AKU-ledigheten steg til 4,1 pst. i første kvartal i år. Den registrerte arbeidsledigheten holdt seg derimot stabil på 2,8 pst. av arbeidsstyrken gjennom mesteparten av fjoråret og i inn i inneværende år, og økte moderat til 2,9 pst. ved utgangen av april, jf. figur 2.7.D. Selv om antallet permit-

terte har økt litt de siste månedene, har nivået falt siden toppen under finanskrisen og er fortsatt lavt. I april i år var det registrert om lag 5000 helt eller delvis permitterte, 600 flere enn på samme tid i fjor, men 13 500 færre enn i april 2009. Antallet varslede oppsigelser og permitteringer har økt de siste månedene, noe som kan tyde på at også faktiske permitteringer vil ta seg mer opp den nærmeste tiden. De foreslåtte lempingene i permitteringsregelverket vil trekke i samme retning.

Utviklingen i AKU-ledigheten og registrert ledighet er nærmere omtalt i boks 2.4. Det anslås at AKU-ledigheten blir om lag 4 pst. i både 2015 og 2016. Det ventes at den registrerte ledigheten blir i underkant av 3 pst. i 2015. Tidligere erfaring har vist at arbeidsstyrken varierer med etterspørselen etter arbeidskraft. Det vil i så fall kunne dempe utslagene i ledigheten av lavere etterspørsel etter arbeidskraft. Anslagene i denne meldingen bygger på at arbeidsinnvandringen blir noe lavere framover.



Figur 2.7 Arbeidsmarkedet

Kilder: NAV, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

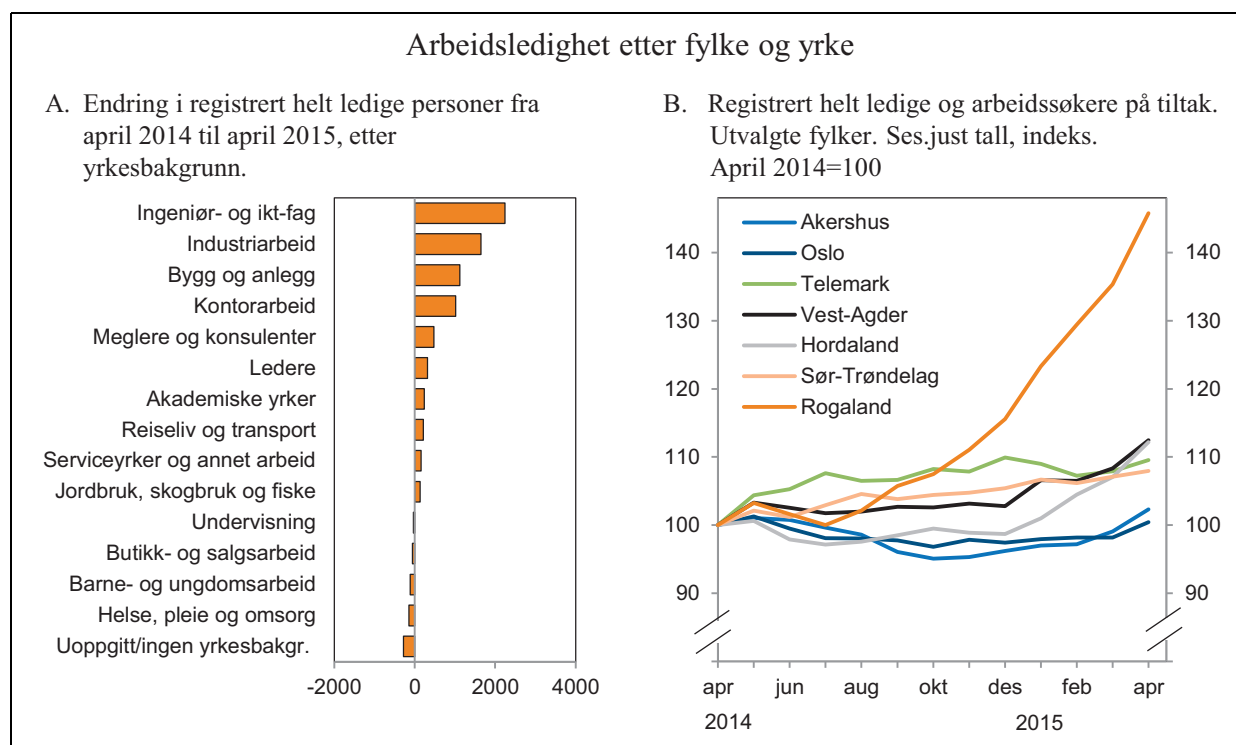
Boks 2.3 Sysselsetting og ledighet i petroleumssektoren og leverandørnæringene

Etter vekst gjennom flere år var det klar tilbakegang i sysselsettingen i utvinning av råolje og naturgass inkludert tjenester gjennom fjoråret. Som gjennomsnitt over året lå sysselsettingen likevel litt høyere enn i 2013. Også i leverandørindustrien var det nedgang i sysselsettingen på slutten av fjoråret. Det ligger an til at sysselsettingen vil gå noe ned framover.

I løpet av de siste ett til to årene har flere bedrifter innenfor petroleumsrettet virksomhet nedbemannet. Opplysninger fra media antyder at om lag 10 000 personer hadde mistet jobben ved årsskiftet, og at tallet hadde økt til om lag 15 000 personer i april i år. I disse tallene inngår også innleide arbeidstakere som er berørt gjennom bortfall av oppdrag. I motsetning til personer som leies inn fra norske bemanningsbyråer, blir innleide fra utenlandske selskaper ikke

registrert i sysselsettingsstatistikken i nasjonalregnskapet. Tall fra sentralskattekontoret for utenlandssaker bekrefter at omfanget av innleie fra utenlandske selskaper avtok i 2014. Noe av nedbemanningen som er beskrevet i media, gjelder dermed personer som ikke har vært registrert sysselsatt i Norge.

Nedbemanningene i oljerelatert virksomhet har gitt økt ledighet bl.a. for personer med bakgrunn fra ingeniør- og IKT-fag og industriarbeid, jf. figur 2.8.A. Likevel er ledigheten innenfor ingeniør- og IKT-fag fortsatt lav (2,2 pst.). For industriarbeidere er ledigheten nå 4,5 pst. Ledigheten i Rogaland har økt fra 2,0 pst. av arbeidsstyrken i april 2014 til 3,2 pst. i april i år, og er nå noe over landsgjennomsnittet. Dermed har Rogaland hatt sterkest vekst i ledigheten i landet, jf. figur 2.8.B.



Figur 2.8 Arbeidsledighet etter fylke og yrke

Kilder: NAV og Finansdepartementet.

Oppgangen i ledighet har likevel vært lavere enn en kan få inntrykk av ved å studere tall for nedbemanning i enkeltbedrifter. Så langt tyder mye på at berørte grupper utgjør etterspurt arbeidskraft, og at mange derfor har fått ny

jobb. Det vil også ta noe tid før endringene vises i statistikken, siden de ansatte har oppsigelsestid av en viss lengde. I den grad bedriftene har nedbemannet gjennom å tilby sluttpakker, kan det ta tid før dette evt. viser seg i ledighetstallene.

Boks 2.3 forts.

Leveransene til petroleumsnæringen er spredt over mange næringer, slik at nedbemanninger i enkeltbedrifter også av den grunn ikke så lett kommer til syne i nasjonal statistikk. De industrigrenene som ofte omtales som leverandørindustrien¹, utgjør bare en begrenset del av leverandørene målt i sysselsetting. Ifølge SSB kunne om lag 34 000 industriarbeidsplasser knyttes til leveranser til petroleumsnæringen i 2012². Tjenestenæringer som forskning og utvikling og «annen privat tjenesteyting» har store leveranser til petroleumssektoren. SSB anslår at om lag 117 000 sysselsatte personer i ulike tjenestenæringer i Fastlands-Norge kunne knyttes til petro-

leumsvirksomheten på norsk sokkel i 2012. De tjenestenæringene som er mest avhengig av å levere til petroleumsnæringen, leverer likevel bare hhv. 13 pst. (annen privat tjenesteyting) og knapt 16 pst. (forskning og utvikling) av sin totale produksjon til denne næringen.

Nedbemanninger behøver heller ikke slå sterkt ut i sysselsettingen totalt sett dersom det samtidig foregår oppbemanning i andre bedrifter. Til enhver tid er det store bruttostrømmer i arbeidsmarkedet. En rapport fra SSB bekrefter at dette også har vært tilfelle i petroleumssektoren i deler av den aktuelle perioden, jf. tabell 2.5³.

Tabell 2.5 Brutto og netto endringer i antallet jobber i utvinning av olje og gass inkl. tjenester samt i industrinæringer med store leveranser til petroleumsnæringen. 3. kvartal 2013 til 3. kvartal 2014.

	Nye jobber	Jobber som ble avviklet	Netto endring
Utvinning av olje og gass, inkl. tjenester	1 083	638	445
Leverandørindustri	9 626	5 811	3 815

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

¹ Dette gjelder særlig verfts- og transportmiddelindustri, men også produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr.

² J. B. Prestmo, B. Strøm og H.K. Midsem: Ringvirkninger av petroleumsnæringen i norsk økonomi. SSB-rapport nr. 2015/8.

³ P. S. Aurdal og H. Næsheim: Statistikk om jobbstrømmer. SSB-rapport 2015/12.

Boks 2.4 Forholdet mellom AKU og registrert ledighet

Arbeidsledigheten i Norge måles ved to datakilder. SSB publiserer ledighetstall på bakgrunn av Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), mens NAV publiserer tall for registrerte arbeidsledige. AKU er en utvalgsundersøkelse og definerer arbeidsledighet ut fra at man har søkt arbeid de siste fire ukene og er klar til å ta arbeid innen to uker. I tillegg kan man ikke ha hatt inntektsgivende arbeid i mer enn én time i undersøkelsesuken, og man må være registrert bosatt i Norge. For å bli registrert som helt ledig må man de siste to ukene ha søkt arbeid via NAV og være helt uten inntektsgivende arbeid. Det er ikke et krav å være bosatt ifølge folkeregisteret.

De to målene er ikke fullstendig overlappende. En god del arbeidsledige i AKU er ikke registrert hos NAV. Dette kan for eksempel være ungdom som ikke har krav på dagpenger og som dermed har lave incentiver til å registrere seg hos NAV som arbeidssøkere. Videre vil en del AKU-ledige være registrert hos NAV under andre kategorier enn helt arbeidsledig, for eksempel som tiltaksdeltakere eller som personer med nedsatt arbeidsevne. I AKU kan disse personene svare slik at de oppfyller betingelsene for å bli klassifisert som arbeidsledige. Motsatt kan registrerte arbeidsledige svare slik at de blir definert som sysselsatt eller utenfor arbeidsstyrken i AKU.

Som gjennomsnitt over de siste 15 årene utgjør registrert ledighet om lag 80 pst. av AKU-ledigheten. I grove trekk har tallseriene fulgt hverandre gjennom konjunkturførløpene. I perioder har det imidlertid vært både større og mindre avvik, jf. figur 2.7.D. Noe av avviket skyldes effekter av at AKU er en utvalgsundersøkelse som er klart mer volatil enn registrert ledighet. Usikkerheten er særlig knyttet til at man generaliserer for en populasjon på grunnlag av svar fra et utvalg. Frafall fra undersøkelsen kan også påvirke resultatet. For et ledighetsnivå på om lag 100 000 personer, som nå, opererer SSB med en feilmargin på +/-12 000.

Avviket mellom ledighetsmålene har blitt større den siste tiden. Antall AKU-ledige var om lag 21 000 personer høyere i 1. kvartal i år enn i tilsvarende periode i fjor. Den registrerte ledigheten har holdt seg mer stabil, og økte bare med i overkant av 3 000 personer i samme periode. For å vurdere utviklingen nærmere har SSB sett på samsvaret mellom ulike grupper blant AKU-ledige og arbeidssøkere registrert ved NAV-kontorene for 1. kvartal i år og i fjor.

Sammenstillingen viser at av økningen i AKU-ledigheten på 21 000 personer fra 1. kvartal i fjor til i år er mer enn halvparten personer som også er registrert som helt ledige hos NAV, se tabell 2.6. Av de øvrige er om lag 4 000 personer deltakere på arbeidsmarkedstiltak, og om lag 2 000 personer er i kategorien nedsatt arbeidsevne. I tillegg har det blitt 2 000 flere som søker arbeid uten å ha meldt seg på NAV-kontorene det siste året. Dette kan være personer som ikke har rett til dagpenger.

26 pst. av de registrert helt ledige var definert som utenfor arbeidsstyrken i AKU-tallene for 1. kvartal og dermed ikke AKU-ledige. I fjor var denne andelen nesten 35 pst., jf. tabell 2.7. Nedgangen bidrar isolert sett til å trekke den registrerte ledigheten ned, uten at det påvirker AKU-ledigheten. Noe av denne nedgangen kan ha sammenheng med at en stor gruppe mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) nådde maksimumsgrensen på fire år i ordningen i 1. kvartal 2014. Noen av disse fikk da i en overgangsperiode forlenget AAP i tre måneder samtidig som de ble definert som jobbsøkere i NAVs registre. Dette trakk registrert ledighet midlertidig opp. Videre er det færre registrert ledige i år enn i fjor som er definert som sysselsatte i AKU. Dette er også med på å forklare den økte forskjellen mellom de to ledighetsmålene det siste året.

Boks 2.4 forts.

Tabell 2.6 Økning i AKU-ledige fra 1. kvartal 2014 til 1. kvartal 2015, etter status hos NAV. Personer, rundet av til nærmeste 1000

Økning i AKU-ledige	21 000
Registrert hos NAV som	
ledige	12 000
personer med nedsatt arbeidsevne.....	2 000
tiltaksdeltakere	4 000
andre	1 000
Personer uten noen registrering hos NAV.....	2 000

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.7 Registrerte ledige etter status i AKU. Personer, rundet av til nærmeste 1000

	1. kvartal 2014	1. kvartal 2015	Differanse
Registrerte helt ledige.....			
Definert i AKU som	85 000	88 000	3 000
ledige	36 000	48 000	12 000
sysselsatte	20 000	18 000	-2 000
utenfor arbeidsstyrken.....	29 000	23 000	-6 000

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en plan for gradvis å fase petroleumsinntektene inn i norsk økonomi, jf. boks 3.1. Regelen legger opp til at det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet over tid skal følge utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året. Samtidig skal bruken av olje- og fondsinntekter det enkelte år tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer. Regjeringens mål er å vri den økte bruken av olje- og fondsinntekter i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur samt vekstfremmende skattelettelser.

Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen legger til rette for varig høy verdiskaping og en stabil utvikling i fastlandsøkonomien. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten settes til side i pensjonsfondet, mens uttaket fra fondet dekker det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Slik skiller statens bruk av olje- og fondsinntekter fra opptjeningen av dem.

Som følge av fallet i oljeprisen er anslaget for statens inntekter fra petroleumsvirksomheten i inneværende år nedjustert med over 80 mrd. kroner. Det gir lavere avsetning til fondet. Uttaket fra fondet ligger likevel godt under den forventede realavkastningen. I tillegg vil fondet fortsette å vokse med ny tilførsel av petroleumsinntekter. I en periode gir dette rom for både å redusere skatteinivået og bruke noe mer midler over statsbudsjettet. Den friheten står i kontrast til situasjonen i de aller fleste andre land, spesielt i land som eksporterer olje og nå rammes av fall i oljeinntektene.

Samtidig står norsk økonomi ved et vendepunkt. Til tross for utbyggingen av Johan Sverdrup-feltet må vi forvente at etterspørselen etter varer og tjenester fra oljevirksomheten vil avta i årene framover. Det er dermed behov for omstil-

linger i norsk økonomi dersom vi fortsatt skal ha høy sysselsetting og høy verdiskaping. I denne situasjonen må vi unngå at en for rask økning i uttaket fra fondet undergraver konkurranseevnen til norsk næringsliv og utsetter nødvendige omstillinger. Kostnadsnivået i Norge er fortsatt høyt, selv om svekkelsen av norske kroner de siste par årene og moderate lønnsoppgjør i noen grad har bedret lønnsomheten i konkurranseutsatte virksomheter.

De siste årene har kapitalen i Statens pensjonsfond utland økt raskt. Ved inngangen til året tilsvarte kapitalen nesten 2½ års verdiskaping i fastlandsøkonomien. Erfaringene viser at både valutakurser og aksje- og obligasjonskurser kan endre seg mye på kort tid. Svingninger i fondets verdi og avkastning vil kunne bli betydelige, både sett i forhold til størrelsen på statens øvrige inntekter og i forhold til den underliggende veksten i fastlandsøkonomien. Slike svingninger kan gjøre banen for forventet fondsavkastning mindre egnet som operativt mål for finanspolitikken på kort sikt. Thøgersen-utvalget, som legger fram sin rapport i juni, skal vurdere praktiseringen av retningslinjene for bruk av oljeinntekter i lys av den kraftige veksten i Statens pensjonsfond utland og utfordringene for norsk økonomi på kort og lang sikt. Oppfølgingen av utvalgets rapport vil bli omtalt i Nasjonalbudsjettet 2016.

På lengre sikt står vi overfor store utfordringer i budsjettpolitikken som følge av en aldrende befolkning. De siste par tiårene har befolkningsutviklingen i Norge vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser, men utviklingen har nå snudd. Etter å ha falt jevnt siden tidlig på 1990-tallet, begynte antall eldre (67 år og over) å øke i 2010 målt som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder. Den utviklingen vil fortsette i tiårene framover og medføre økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg. Sparing i Statens pensjonsfond vil gjøre det lettere å møte disse utgiftene. Langsiktige framskrivninger av budsjettets utgifter og inntekter viser at vi likevel etter hvert vil stå overfor store utfordringer med å finansiere de ordningene som allerede er etablert.

Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken – handlingsregelen

Handlingsregelen sikter mot at 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.

Da Stortinget sluttet seg til retningslinjene, ble det understreket at økningen i bruken av

petroleumsinntekter bør rettes inn mot tiltak som kan øke produktiviteten, og dermed vekstevnen, i resten av økonomien. En enstemmig finanskomité pekte på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer velfungerende økonomi.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2014

Statsregnskapet for 2014 viser et oljekorrigert underskudd på 160 mrd. kroner, vel 10 mrd. kroner mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2015. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2014 anslås til 146,7 mrd. kroner, jf. tabell 3.1. Anslaget er 4,5 mrd. kroner høyere enn i Nasjonalbudsjettet 2015. Det er særlig svakere utvikling i skatte- og avgiftsinntektene enn tidligere lagt til grunn som har bidratt til å øke underskuddsmålene.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2014 tilsvarte 2,9 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til fjoråret. Underskuddet var nesten 55 mrd. kroner mindre enn forventet realavkastning av fondet, beregnet til 4 pst. av kapitalen. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet å ha økt med 0,6 prosentenheter fra 2013 til 2014. Det er 0,1 prosentenheter høyere enn anslått i Tilleggsproposisjonen for 2014, men 0,1 prosentenheter lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter i 2014 anslås til 3,1 pst., det samme som i Nasjonalbudsjettet 2015. Målt i løpende kroner var den underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter 6,3 pst. i 2014.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond ble 311,7 mrd. kroner i fjor. Det er litt høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2015, men 13 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Tilleggsproposisjonen 2014. Nedjusteringen fra tilleggsproposisjonen skyldes særlig lavere skatter fra Fastlands-Norge. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten ble 311,7 mrd. kroner i fjor, noe høyere enn lagt til grunn i fjor høst. Kapitalen i Statens pensjonsfond utland kom

opp i 6 431 mrd. kroner ved utgangen av fjoråret, hele 1 091 mrd. kroner mer enn anslått i tilleggsproposisjon og 886 mrd. kroner mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2015. Den sterke oppgangen skyldes både en svakere krone og en betydelig verdistigning målt i utenlandsk valuta.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2015

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2015 anslås nå til 168,8 mrd. kroner. Budsjettimpulsen, målt ved endringen i det strukturelle underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås til ½ prosentenheter, som er uendret fra saldert budsjett, jf. tabell 3.2.

Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst i 2015 anslås til 2,8 pst., som er noe høyere enn i saldert budsjett. Det må ses i sammenheng med at anslaget for lønnsveksten er nedjustert. Den nominelle, underliggende utgiftsveksten anslås litt lavere enn i saldert budsjett.

I lys av oppdatert informasjon om den økonomiske utviklingen og skatteinngangen det siste halve året er anslaget for de underliggende inntektene fra skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien i 2015 satt ned med 11,3 mrd. kroner. Bilavgiftene er satt ned med vel 2 mrd. kroner, i hovedsak som følge av økt salg av elbiler. Hittil i år har elbiler utgjort 19 pst. av personbilsalget, mot 13 pst. i fjor. Anslaget for det underliggende nivået på øvrige skatter og avgifter er satt ned med vel 5 mrd. kroner. I tillegg til nedjusteringen av den underliggende trenden for skatteinntektene, som slår ut i tallene for både 2014 og 2015, påvirkes anslaget for strukturelle skatter i 2015 også av noen andre forhold. Forslaget om å ikke innføre avgift på plastposer gir et bortfall av inntekter på 1

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2014 gitt på ulike tidspunkt¹. Mrd. kroner

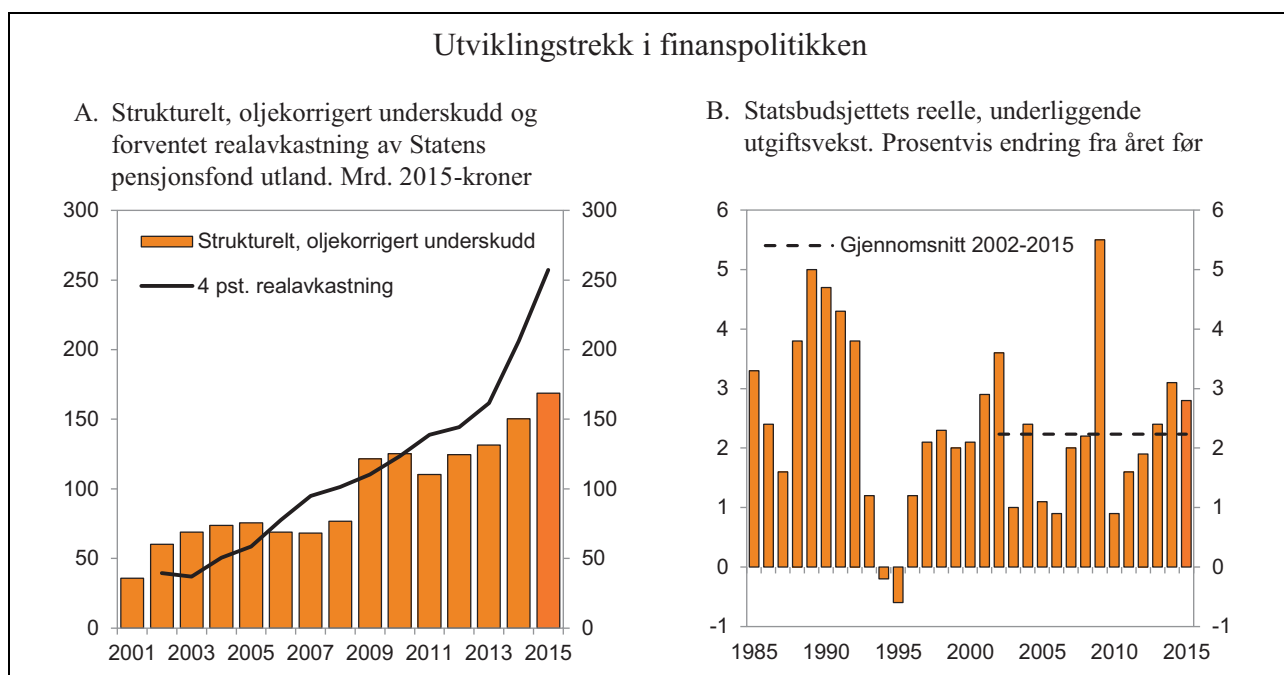
	Saldert	Endring i forbindelse med:				Statsregnskap
		RNB14	NB15	Nysaldert	Regnskap	
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	324,5	10,8	-26,3	5,4	-2,7	311,7
Oljekorrigert underskudd.....	137,5	8,8	3,5	6,4	3,8	160,0
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.....	139,0	1,9	1,3	-0,9	5,4	146,7
Forventet fondsavkastning (4 %-banen).....	194,5	6,8	0,0	0,0	0,0	201,3
Avstand til 4 %-banen.....	-55,5	-4,9	1,3	-0,9	5,4	-54,6
<i>Memo:</i>						
Budsjettimpuls (prosentenheter)	0,5	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,6
Uttak fra fondet (prosent)	2,9	-0,1	0,0	0,0	0,1	2,9
Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent).....	2,5	0,6	0,0	-0,2	0,2	3,1

¹ Saldert 2014 (saldert), Revidert nasjonalbudsjett 2014 (RNB14), Nasjonalbudsjettet 2015 (NB2015), Stortingets vedtak om ny saldering av statsbudsjettet 2014 (nysaldert) og Statsrekneskapen 2014 (regnskap).

Kilde: Finansdepartementet.

mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett, men motvirkes litt av forslaget om å øke elavgiften med ½ øre per kwh. Videre gir forslaget om å oppheve Stortingets vedtak om veibruksavgift på gass og forslaget om ikke å følge opp anmodningsvedtaket om lettelsener for biodrivstoff økte inntekter på om lag 0,2 mrd. kroner bokført.

I tillegg trekkes anslaget ned med om lag 3½ mrd. kroner som følge av lavere anslått lønnsvekst og lavere anslag for virkningen av ny uføretrygd. Dette inntektsbortfallet har en motpost i lavere utgifter, og påvirker i liten grad handlingsrommet i budsjettet. Anslaget for økning i bruttoytelse for uføretrygd som følge av uførereformen er nedjustert med 1,6 mrd. kroner sam-



Figur 3.1 Utviklingstrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.2 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2015 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

	NB15	Endring	Saldert	Endring	RNB15
Oljekorrigert underskudd.....	174,2	0,0	174,2	6,7	180,9
Strukturelt, oljekorrigert underskudd...	163,7	0,0	163,7	5,1	168,8
Forventet realavkastning (4 %-banen)....	221,8	0,0	221,8	35,4	257,2
Avstand til 4 %-banen.....	-58,1	0,0	-58,1	-30,3	-88,4
<i>Memo (prosentenheter):</i>					
Budsjettimpuls ²	½	0,0	½	0,0	½
Reell, underliggende utgiftsvekst.....	2,3	0,2	2,5	0,3	2,8

¹ Nasjonalbudsjettet 2015 (NB15), Saldert budsjett for 2015 vedtatt av Stortinget høsten 2014 (saldert) og Revidert nasjonalbudsjett 2015 (RNB15).

² Endring i strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Positivt tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Impulsen i 2015 er 0,56 angitt med to desimaler.

Kilde: Finansdepartementet.

menliknet med saldert budsjett. Denne nedjusteringen motsvares av reduserte skatteinntekter og er innarbeidet i skatteanslagene for statsbudsjettet og kommuneøkonomien.

Bevilgningsendringer utenom skatter og avgifter bidrar samlet sett til å redusere det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2015 med 6,2 mrd. kroner sammenliknet med anslått nivå i saldert budsjett. Som nevnt har deler av nedsettelsen av utgifter en motpost i form av lavere skatter. Ut over dette anslås det nå bl.a. lavere utgifter under folketrygden, samt økte utbytteinntekter.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 223 mrd. kroner i 2015, jf. tabell 3.3. Målt i løpende priser er det vel 80 mrd. kroner lavere enn i 2014. Samtidig øker bruken av olje- og fondsinntekter over statsbudsjettet. Netto avsetning i Statens pensjonsfond utland i 2015 anslås derfor til knapt 42 mrd. kroner, som er 114 mrd. kroner lavere enn i 2014. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond anslås til 235 mrd. kroner i 2015.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland var 6 431 mrd. kroner ved årsskiftet. Det er hele 886 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015. Den sterke oppgangen i fondet mot slutten av fjoråret skyldes i hovedsak en svakere krone. Målt ved det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet anslås bruken av oljeinntekter i 2015 nå å ligge vel 88 mrd. kroner under 4 pst. av fondskapitalen. Det anslåtte uttaket fra fondet i 2015 svarer til 2,6 pst. av fondets verdi ved inngangen til året, mot et anslag på 3,0 pst. i fjor høst.

Den sterke veksten i fondet har fortsatt inn i inneværende år. Kapitalen i fondet ved utgangen av 2015 anslås nå til om lag 7 000 mrd. kroner, som er nesten 1 000 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015. Det er stor usikkerhet om den videre utviklingen i markedsverdien av Statens pensjonsfond utland. Det gjelder både avkastningen i fondet og verdien av kronen. Den internasjonale kjøpekraften av fondet er upåvirket av endringer i kronens verdi.

Staten har betydelige og økende forpliktelser, ikke minst til pensjoner. Utgiftene til alderspensjoner i folketrygden og Statens pensjonskasse kommer først til syne på statsbudsjettet etter hvert som pensjonene utbetales. Beregninger av statens forpliktelser til pensjoner avhenger av de forutsetningene som legges til grunn om framtidig levealder, lønnsvekst og rentenivå. Dersom en i tråd med tidligere beregninger legger til grunn en såkalt nettorente, som er lik forskjellen mellom rentesats og lønnsvekst, på 2 pst., er verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjoner fra folketrygden ved utgangen av 2015 litt lavere enn kapitalen i Statens pensjonsfond. Staten har imidlertid også forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden og i form av opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse. Sett under ett er disse pensjonsforpliktelsene større enn summen av pensjonsfondet og den øvrige statlige nettofinansformuen. Med en nettorente på 1 pst., som er det som legges til grunn i kommunesektoren, ville anslaget for pensjonsforpliktelsene vært betydelig større.

Tabell 3.3 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond. Mrd. kroner

	Regnskap		Anslag
	2013	2014	2015
Totale inntekter	1 291,8	1 278,8	1 233,1
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	378,7	347,0	251,6
1.1 Skatter og avgifter	206,4	176,2	117,8
1.2 Andre petroleumsinntekter	172,3	170,9	133,8
2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	913,1	931,7	981,5
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	849,0	868,2	902,0
2.2 Andre inntekter.....	64,0	63,6	79,5
Totale utgifter	1 063,1	1 127,1	1 191,4
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet.....	33,6	35,4	29,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 029,5	1 091,7	1 162,4
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	228,7	151,7	41,7
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.....	345,2	311,7	222,6
= Oljekorrigert overskudd	-116,5	-160,0	-180,9
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	117,3	156,2	180,9
= Overskudd på statsbudsjettet	0,9	-3,8	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland	227,8	155,5	41,7
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	131,1	160,1	192,9
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond.....	359,8	311,7	234,6
Memo:			
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ¹	5 032	6 431	7 002
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ¹	5 200	6 616	7 200
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹	5 749	6 038	6 264

¹ Ved utgangen av året.

Kilde: Finansdepartementet.

3.1.4 Nærmere om strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Siden Nasjonalbudsjettet 1987 har Finansdepartementet benyttet endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet for å vurdere innretningen av statsbudsjettet. Etter at handlingsregelen ble innført i 2001, anvendes i tillegg nivået på dette underskuddet som mål på den underliggende bruken av olje- og fondsinntekter over statsbudsjettet. I arbeidet med de årlige budsjettene vurderes denne størrelsen opp mot forventet fondsavkastning. På den måten unngår vi at konjunkturelle svingninger i skatteinntektene slår ut i budsjettets utgifter, samtidig som det holdes kon-

troll på utviklingen i statens netto finansformue over konjunktursykelen. Også i andre land, herunder landene i euroområdet, står indikatorer for strukturell budsjettbalanse sentralt i de finanspolitiske rammeverkene.

Den oljekorrigerte budsjettbalansen viser statsbudsjettets balanse utenom inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten. For å komme fra den oljekorrigerte til den strukturelle, oljekorrigerte 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.

Tabell 3.4 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen. Mill. kroner¹

	2013	2014	2015
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet.....	116 454	160 008	180 913
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend ² ..	217	462	10 587
+ Særskilte regnskapsforhold.....	0	0	-1 975
+ Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend.....	7 869	-13 775	-20 739
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd.....	124 540	146 695	168 786
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	5,2	5,8	6,4
Endring fra året før i prosentenheter (budsjettimpuls) ³	0,2	0,6	½

¹ Finansdepartementets beregninger av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse er dokumentert i et arbeidsnotat som kan lastes ned fra departementets hjemmeside (www.regjeringen.no/fin).

² Det beregnes separate trender for statens netto renteinntekter og overføringene fra Norges Bank.

³ Endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator for budsjettets virkning på økonomien. Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien. Impulsen i 2015 er 0,56 angitt med to desimaler.

Kilde: Finansdepartementet.

Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen. De beregnede korreksjonene for 2014 og 2015 i tabell 3.4 gjenspeiler at skatteinntektene fra fastlandsøkonomien i disse årene anslås å være lavere enn trenden.

- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene og de anslåtte normalnivåene på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank. Den økte korreksjonen fra 2014 til 2015 skyldes særlig at overføringene fra Norges Bank til statskassen anslås å øke fra null til over 10 mrd. kroner. Oppgangen må bl.a. ses i sammenheng med at en svakere krone slår ut i økt egenkapital i Norges Bank.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende budsjettbalansen. For 2015 korrigeres det for forskjeller i periodisering av inntekter og utgifter som følge av at uføretrygd fra 2015 skatlegges som lønn.

Oppdelingen av offentlige inntekter og utgifter i en konjunktorell og en strukturell del kan ikke obeserveres direkte, men må anslås med utgangspunkt i regnskapstall, økonomisk statistikk og prognoser for årene framover. Vanligvis trekkes skillet mellom konjunktorelle og strukturelle endringer med utgangspunkt i beregnede trendnivåer for de størrelsene som inngår. Resultatene vil kunne påvirkes av nye tall for den økonomiske

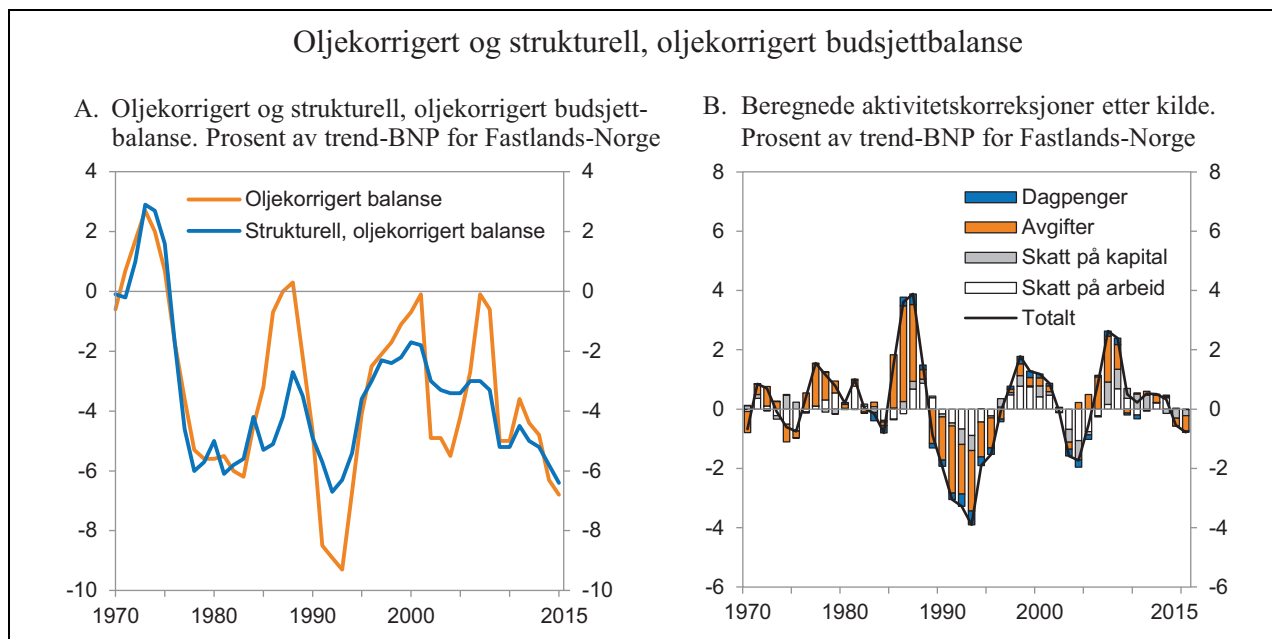
utviklingen, også etter at statsregnskapet for det enkelte år foreligger.

Utviklingen i den oljekorrigerte og den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen er vist i figur 3.2A. 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 faktisk underskudd når inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten holdes utenfor. Det har sammenheng med at bruken av oljeinntekter ble trappet raskt opp gjennom første halvdel av 1970-tallet. Siden har både det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet svingt rundt et nivå som svarer til om lag 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge. De beregnede aktivitetskorreksjonene er vist i figur 3.2B.

I tråd med handlingsregelen har bruken av oljeinntekter økt siden 2001 (fallende linje i figur 3.2A). Som følge av de særskilte tiltakene for å dempe virkningene av den internasjonale finanskrisen var opptrappingen særlig kraftig i 2009. Beregningene viser at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet har økt fra knapt 36 mrd. 2015-kroner i 2001 til 168,8 mrd. kroner i år. Nå finansieres om lag hver niende krone som brukes over offentlige budsjetter (i stat og kommuner sett under ett) av overføringer fra Statens pensjonsfond utland.

3.1.5 Budsjettpolitikken på mellomlang sikt

Regjeringen legger et generasjonsperspektiv til grunn i den økonomiske politikken, i tråd med



Figur 3.2 Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Kilde: Finansdepartementet.

den politiske plattformen fra Sundvolden. De neste tiårene vil utgiftene til pensjoner, helse og omsorg øke i takt med at befolkningen blir eldre. Samtidig vil skatteinntektene fra fastlandsøkonomien fortsatt være den viktigste kilden til finansiering av velferdsordningene. Det er derfor viktig å opprettholde et godt og effektivt skattesystem og et robust og mangfoldig næringsliv. En mer produktiv økonomi kan gjøre det lettere å finansiere utgiftene til en aldrende befolkning, særlig hvis produktiviteten også øker i offentlig sektor. Samtidig legger handlingsregelen til rette for at avkastningen av Statens pensjonsfond utland kan gi et viktig og varig bidrag til å finansiere økende offentlige utgifter.

Over tid bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken i hovedsak av utviklingen i skattegrunnlagene i fastlandsøkonomien, bindinger på utgifts- og inntektssiden fra tidligere vedtak og utviklingen i forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. I tillegg påvirkes det framtidige handlingsrommet av om det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i utgangsåret avviker fra anslaget for forventet fondsavkastning. Det er betydelig usikkerhet om det framtidige handlingsrommet i budsjettpolitikken, og usikkerheten er særlig stor på inntektssiden.

For de nærmeste årene framover anslås den underliggende realveksten i skatte- og avgiftsinntektene til i underkant av 18 mrd. 2015-kroner per år, eller noe under 2 pst. Dette er lavere enn den gjennomsnittlige prosentvise veksten de siste tiå-

rene, noe som må ses i sammenheng med at vi har bak oss en lang periode med sterk oppgang i norsk økonomi. Denne utviklingen har vært understøttet av bytteforholdsgevinster, økende etterspørsel fra petroleumsvirksomheten, en gjennomgående ekspansiv finanspolitikk og et tidvis lavt rentenivå. I en utredning fra Statistisk sentralbyrå for Holden III-utvalget ble det anslått at en femdel av økningen i BNP for Fastlands-Norge siden 2002 kan tilskrives vekst i etterspørselen fra oljevirkosmheten og stigende overføringer fra pensjonsfondet til statsbudsjettet. Etterspørselen fra oljevirkosmheten ser ut til å kunne avta i årene framover og ventes dermed ikke å være den samme driveren for vekst i økonomien som tidligere.

For de nærmeste årene anslås utgiftene i folketrygden å øke med i overkant av 10 mrd. 2015-kroner i gjennomsnitt per år. Det er særlig utgiftene til alderspensjon som ventes å øke sterkt fordi andelen eldre i befolkningen nå øker raskt. Befolkningsutviklingen vil også øke utgiftene i kommunene og helseforetakene med om lag 4 mrd. 2015-kroner ved videreføring av dagens standard- og dekningsgrader, før en tar hensyn til at produksjonen kan bli mer effektiv og at befolkningens helse forbedres. Utgifter knyttet til befolkningsutviklingen vil således legge beslag på det meste av den anslåtte underliggende veksten i skatteinntektene i årene framover.

Flere land har opplevd at det de trodde var stabile skatte- og avgiftsinntekter sviktet da konjunk-

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

	Løpende priser			Faste 2015-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	Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	21,6	-	35,9	-	1,8	-
2002	619,3	24,8	37,8	39,6	60,3	20,7	3,0	6,1
2003	604,6	24,2	44,9	37,1	68,9	31,7	3,3	7,4
2004	847,1	33,9	49,5	50,5	73,8	23,2	3,4	5,8
2005	1 011,5	40,5	52,3	58,5	75,6	17,1	3,4	5,2
2006	1 390,1	55,6	49,3	77,6	68,9	-8,8	3,0	3,5
2007	1 782,8	71,3	51,2	95,0	68,2	-26,8	3,0	2,9
2008	2 018,5	80,7	61,1	101,4	76,7	-24,7	3,3	3,0
2009	2 279,6	91,2	100,5	110,3	121,6	11,3	5,2	4,4
2010	2 642,0	105,7	107,3	123,4	125,2	1,9	5,2	4,1
2011	3 080,9	123,2	98,0	138,8	110,4	-28,4	4,5	3,2
2012	3 307,9	132,3	114,1	144,4	124,5	-19,9	5,0	3,4
2013	3 824,5	153,0	124,5	161,6	131,6	-30,0	5,2	3,3
2014	5 032,4	201,3	146,7	206,3	150,4	-56,0	5,8	2,9
2015	6 430,6	257,2	168,8	257,2	168,8	-88,4	6,4	2,6
2016	7 002,3	280,1	-	272,6	-	-	-	-
2017	7 445,6	297,8	-	280,1	-	-	-	-
2018	7 909,3	316,4	-	287,5	-	-	-	-
2019	8 399,7	336,0	-	295,1	-	-	-	-
2020	8 906,7	356,3	-	302,3	-	-	-	-

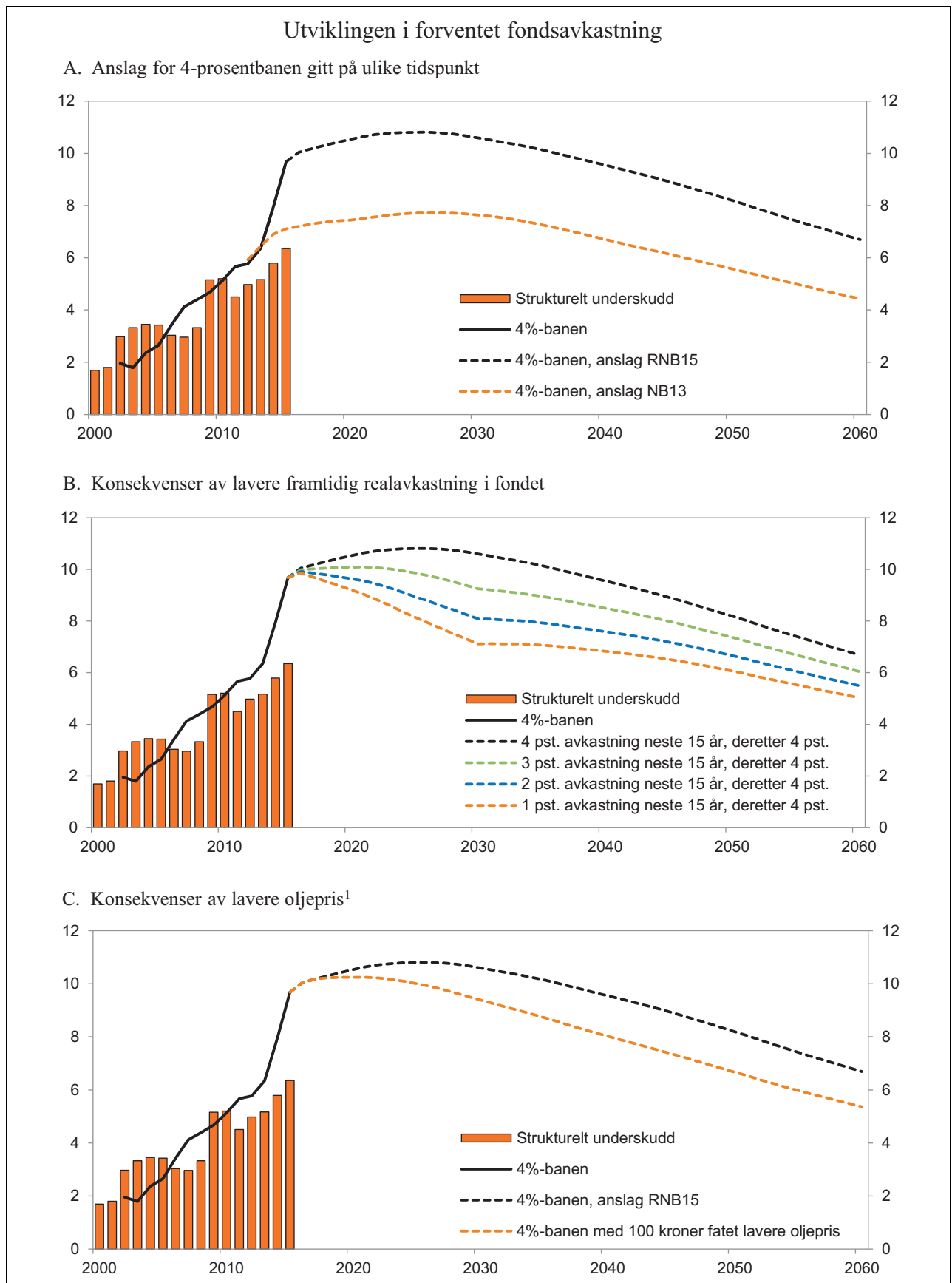
¹ I framskrivningen av fondskapitalen er det for årene etter 2015 beregningsteknisk forutsatt et årlig uttak fra fondet svarende til gjennomsnittet siden 2001, målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

turene snudde. Vekstutsiktene for norsk økonomi er noe svekket, og anslagene for strukturelle skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien er blitt satt noe ned. Dersom utviklingen i norsk økonomi blir vesentlig svakere i årene framover enn det som nå legges til grunn, må også anslagene for strukturelle skatter og avgifter justeres videre ned. I Finansdepartementets framskrivninger er veksten i sysselsettingen anslått til rundt $\frac{3}{4}$ pst. per år de neste ti årene. Med svakere vekst i norsk økonomi vil den underliggende veksten i skatte- og avgiftsinntektene dempes, og anslaget for det strukturelle underskuddet i år og den nære fortid vil bli justert opp.

De store bevegelsene i anslagene for 4-prosentbanen de siste årene illustrerer at usikkerheten i anslagene er betydelig. Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland har økt svært raskt de siste årene, jf tabell 3.5. Oppgangen i fondsverdien har også trukket opp den anslåtte banen for forventet fondsavkastning i årene framover, jf. figur 3.3A. Anslag kan endres i begge retninger. Svingninger i kronens verdi eller fall i aksjer og obligasjonskurser kan komme brått og gi store utslag i 4-prosentbanen.

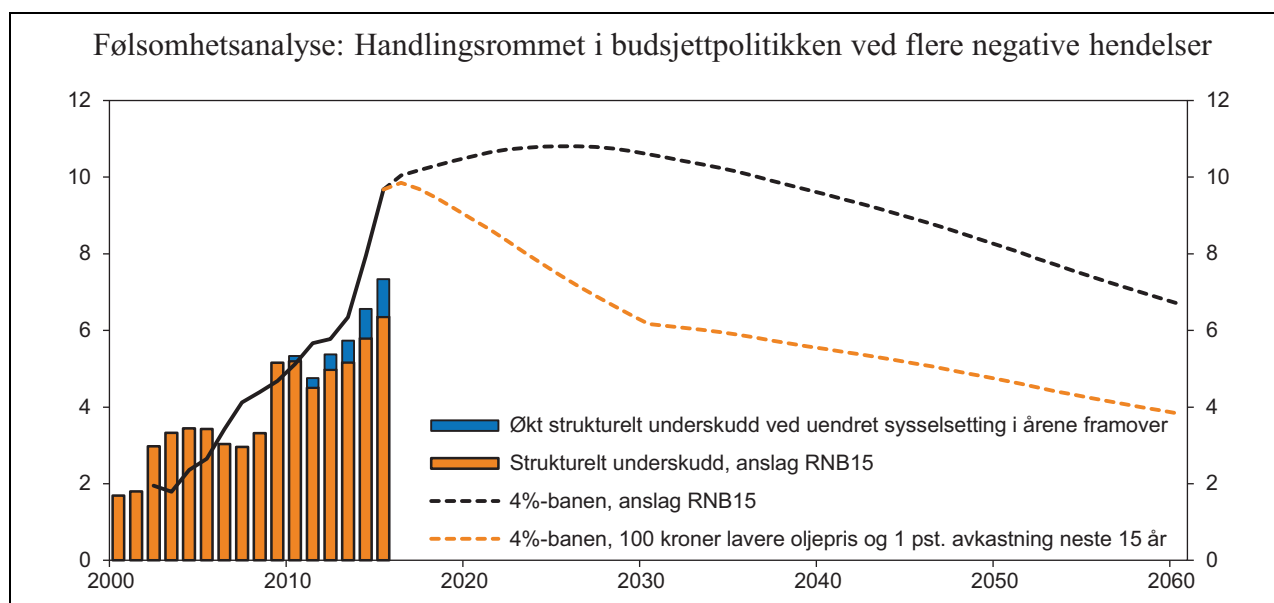
Rentenivået ute ventes å holde seg lavt også de nærmeste årene. Det er dermed utsikter til at realavkastningen i fondet kan bli noe under 4 pst. i en periode, selv om 4 pst. fortsatt vurderes som et



Figur 3.3 Utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland under ulike forutsetninger². Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

¹ Figuren viser den isolerte virkningen av 100 kroner fatet lavere oljepris, med tilsvarende prosentvis nedgang i gassprisen.

² I framskrivningen av fondskapitalen er det for årene etter 2015 beregningsteknisk forutsatt en årlig budsjettimpuls på linje med gjennomsnittet siden 2001 til uttaket fra fondet er tilbake på 4-prosentbanen.



Figur 3.4 Handlingsrommet i budsjettpolitikken ved flere negative hendelser. Strukturelt, oljekorrigert underskudd ved uendret sysselsetting i årene framover, samt forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland ved lavere oljepris og 1 pst. realavkastning i fondet de neste 15 årene¹. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

¹ I framskrivningen av fondskapitalen er det for årene etter 2015 beregningsteknisk forutsatt en årlig budsjettimpuls på linje med gjennomsnittet siden 2001 til uttaket fra fondet er tilbake på 4-prosentbanen.

Kilde: Finansdepartementet.

rimelig anslag på lang sikt. Den gjennomsnittlige realavkastningen i fondet har så langt vært litt over 4 pst. En lavere avkastning i fondet vil over tid gi et vesentlig mindre handlingsrom i finanspolitikken. Det er illustrert i figur 3.3B, som viser utviklingen i 4-prosentbanen ved alternative forutsetninger om avkastningen de neste 15 årene. I alternativene med 1 og 2 pst. årlig realavkastning vil den forventede fondsavkastningen passere toppen målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2016 for deretter å avta. Slik tallene nå står, vil det likevel være rom for å øke bruken av olje- og fondsinntekter fra dagens nivå i en periode framover. Avkastningen i fondet kan bli både lavere og høyere i årene framover enn i de alternativene som er vist i figuren.

Siden i fjor sommer er oljeprisen nær halvert. Prisen på gass har holdt seg bedre oppe. Samlet sett er anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2015 nedjustert med knapt 30 pst. I denne meldingen er det lagt til grunn at prisene gradvis vil øke og stabilisere seg rundt 535 2015-kroner fatet i årene framover. Det er om lag samme langsiktige oljepris som tidligere lagt til grunn. Dersom oljeprisen skulle bli varig lavere, vil det også gi varig lavere oljeinntekter til den norske stat, lavere avsetninger til fondet og lavere framtidig finansieringsbidrag fra fondet.

Det vil kunne endre profilen til 4-prosentbanen betydelig, jf. figur 3.3C. I figuren er det som en illustrasjon vist en bane der oljeprisen blir liggende 100 kroner lavere enn i referanseforløpet. Det er lagt til grunn en tilsvarende prosentvis nedgang i prisen på gass.

Det kan ikke utelukkes at flere negative hendelser inntreffer samtidig. Den røde stiplede linjen i figur 3.4 illustrerer hvordan banen for forventet fondsavkastning vil kunne se ut med både lav avkastning i fondet de neste 15 årene og varig lavere oljepris. Dersom veksten i norsk økonomi samtidig skulle bli vesentlig svakere enn lagt til grunn, vil også det strukturelle underskuddet oppjusteres. Beregninger viser at underskuddet målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge vil kunne bli oppjustert med rundt 1 prosentenheter i 2015 dersom sysselsettingen blir værende på dagens nivå og ikke vokser i årene framover, jf. de skraverete søylene i figur 3.4. Det tilsvarer utviklingen i norsk økonomi fra 1987 til 1995.

Selv med flere negative hendelser vil bruken av olje- og fondsinntekter kunne økes noe i en periode framover, men rommet for opptrapping vil være vesentlig redusert. Gitt at bruken over tid skal følge 4-prosentbanen, vil finanspolitikken måtte legges om i innstrammende retning på et tidligere tidspunkt enn i referanseforløpet. Usik-

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

	2013	2014	2015
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	356 046	307 219	221 433
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	359 769	311 743	234 569
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-116 454	-160 008	-180 913
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.....	345 151	311 667	222 582
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond.....	131 072	160 085	192 900
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	4 659	-4 960	-4 504
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	-8 382	435	-8 632
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi..	-23 538	-26 011	-22 628
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-21 489	-24 721	-22 204
Avvik mellom påløpte og bokførte skatter mv.	-2 049	-1 290	-424
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B)	332 508	281 208	198 805
Målt som andel av BNP	10,8	8,9	6,3

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.

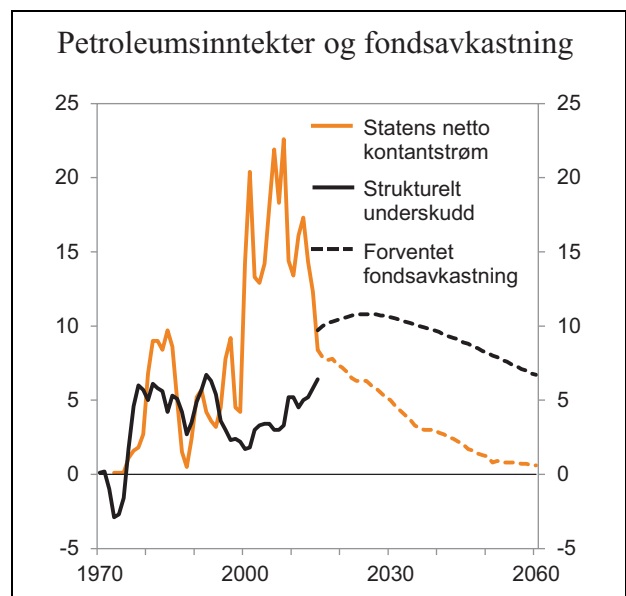
kerheten om utviklingen i norsk økonomi og i fondet tilsier en gradvis og forsiktig økning i bruken av olje- og fondsinntekter i årene framover. Hensynet til nødvendige omstillinger i norsk økonomi, samt langsiktige utfordringer som følge av en aldrende befolkning, trekker i samme retning. Utgiftene til en aldrende befolkning ventes å øke markert fra om lag 2030.

3.2 Utviklingstrekk i offentlige finanser

3.2.1 Utvikling i offentlige finanser de siste årene

Nettofinansinvesteringer er nasjonalregnskapets mål på overskudd i offentlig forvaltning. Målet gir et grunnlag for å sammenlikne utviklingen i offentlig finanser mellom land. For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning – altså for stats- og kommuneforvaltningen sett under ett – til 199 mrd. kroner i 2015, jf. tabell 3.6. Anslaget er nedjustert med vel 100 mrd. kroner sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2015, noe som særlig skyldes fallet i oljeprisen siden i fjor sommer.

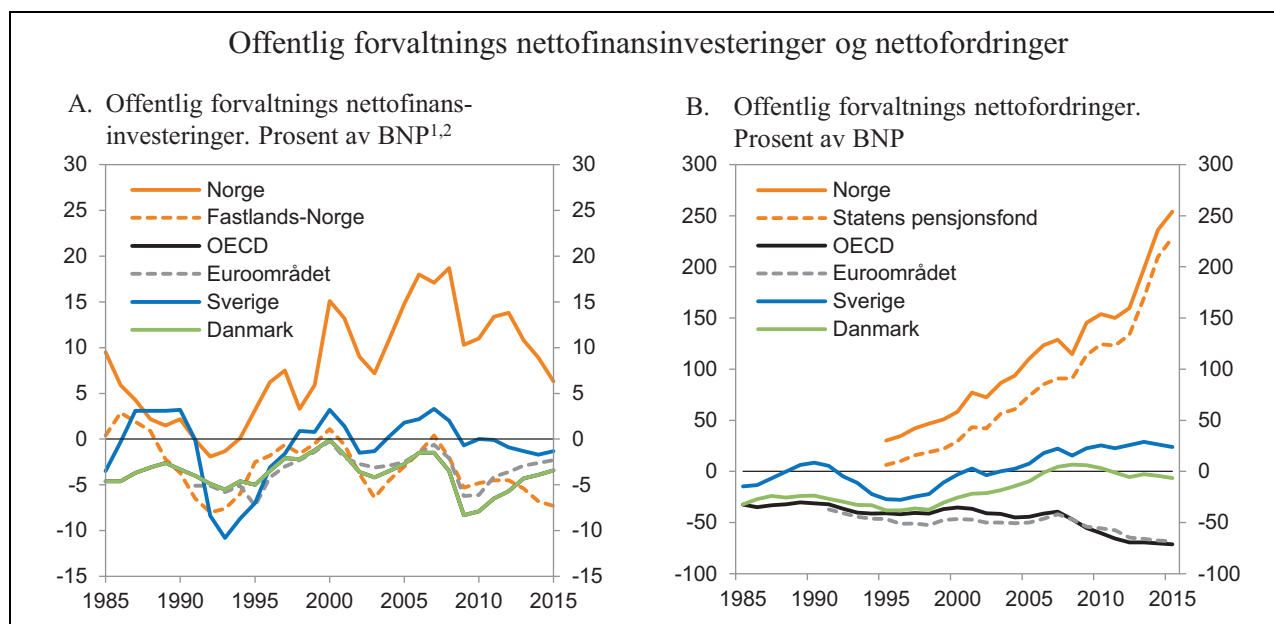
De store overskuddene i offentlig forvaltning de siste 15 årene skyldes høye inntekter fra petroleumsvirksomheten, jf. figur 3.5. Til tross for ned-



Figur 3.5 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd og forventet realavkastning av statens pensjonsfond utland. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

gangen i oljeprisen er nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning fortsatt klart positive og anslås til 6,3 pst. av BNP i 2015. Staten inntekter



Figur 3.6 Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer og nettofordringer

- ¹ Nettofinansinvesteringer er nasjonalregnskapets overskuddsmål og summerer opp bidraget til endringer i nettofordringer fra økonomiske transaksjoner. Utviklingen i nettofordringer avhenger i tillegg av endringer i verdsetningen av formuesobjekter.
- ² Fastlands-Norge angir samlede offentlige netto finansinvesteringer fratrukket statens inntekter fra petroleumsvirksomheten og formuesinntekter i Statens pensjonsfond utland.

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

fra petroleumsvirksomheten er fortsatt betydelige, samtidig som rente- og utbytteinntektene fra Statens pensjonsfond er stigende.

Utenom olje- og fondsinntektene har staten et betydelig underskudd. I tråd med lov om Statens pensjonsfond og handlingsregelen dekkes dette oljekorrigerte underskuddet av en overføring tilbake fra Statens pensjonsfond utland.

Kommuneforvaltningen har de siste årene hatt negative nettofinansinvesteringer. Dette skyldes bl.a. store bruttorealinvesteringer. Målt i bokført verdi anslås nettofinansinvesteringene til -25 mrd. kroner i 2014 og -22 mrd. kroner i 2015.

Samlet har Norge hatt store positive nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning siden midten av 1990-tallet, jf. figur 3.6A. I samme periode har OECD-landene i gjennomsnitt hatt underskudd i offentlige budsjetter. OECD anslår at medlemslandene i 2015 vil ha negative nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning tilsvarende 3,4 pst. av samlet BNP i OECD-området. Det er ½ prosentenheter lavere underskudd enn i 2014.

Utviklingen i offentlig sektors nettofordringer avhenger ikke bare av det løpende over- eller underskuddet, men også av endringer i markedsværdien på utestående fordringer og gjeld, som for eksempel aksjekursgevinster. For utenlandske mellomværende vil også kronekursen påvirke ver-

dien. Medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til om lag 8 000 mrd. kroner ved utgangen av 2015 eller 254 pst. av BNP, jf. figur 3.6B. For OECD-landene sett under ett anslås offentlig forvaltning å ha negative nettofordringer tilsvarende vel 70 pst. av BNP. Ved siden av Norge er det kun fem OECD-land hvor offentlig forvaltning har positive nettofordringer; Sverige og Finland er blant disse.

De samlede offentlige utgiftene i Norge anslås å øke til drøyt 1 500 mrd. kroner i 2015. Det tilsvarer 57,7 pst. av BNP for Fastlands-Norge, som er litt lavere enn tidligere anslått. Nedjusteringen skyldes at Statistisk sentralbyrå i fjor høst justerte opp nivået på BNP Fastlands-Norge for alle år tilbake til 1970 i en hovedrevisjon av nasjonalregnskapet.

De offentlige utgiftene økte som andel av fastlands-BNP under finanskrisen i 2009, men har deretter ligget nokså stabilt nær gjennomsnittet for de siste 25 årene, jf. figur 3.7A. Svingningene gjennom perioden skyldes i hovedsak konjunktursvingninger. Offentlige utgifter svinger normalt mindre enn BNP. Dermed faller offentlige utgifter som andel av BNP i en oppgangskonjunktur, når BNP vokser raskt. I en nedgangskonjunktur er det motsatt. Mønsteret er særlig tydelig for årene

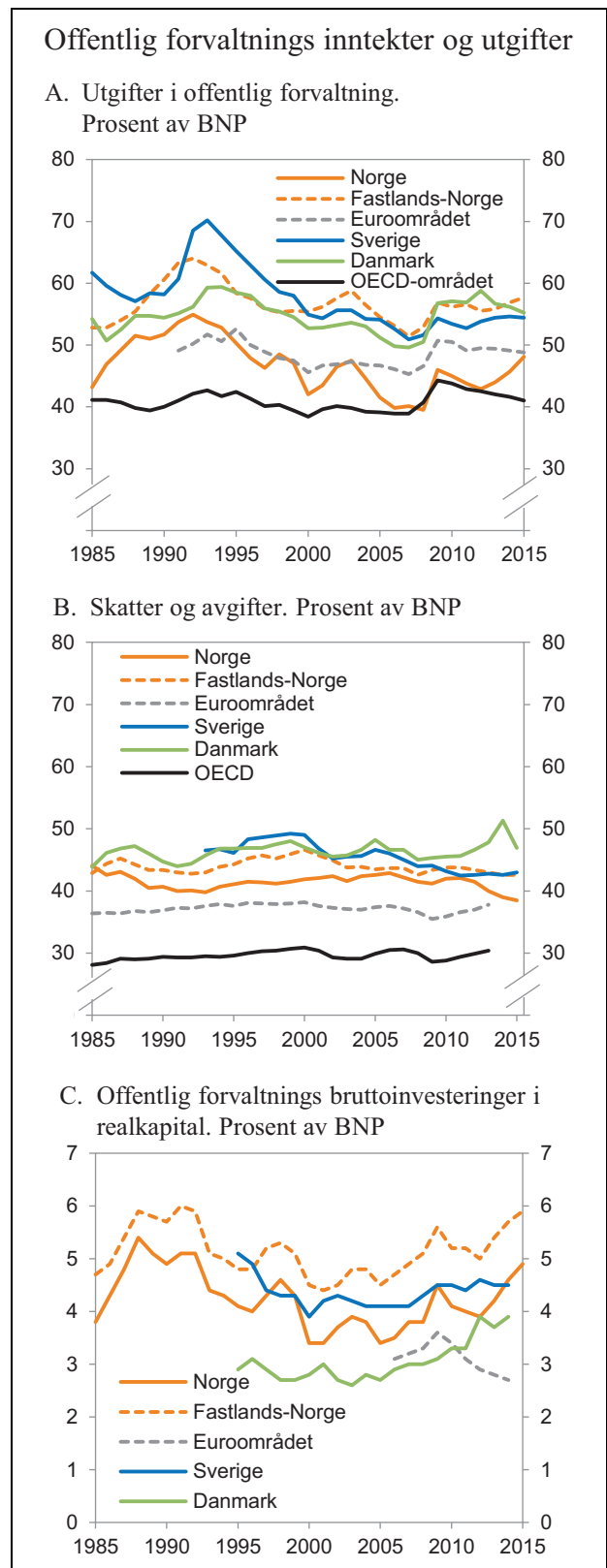
rundt finanskrisen, både for Norge og for de øvrige industrilandene.

Sammensetningen av offentlige utgifter har endret seg over tid. Blant annet er offentlige overføringer til næringslivet mer enn halvert som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien de siste 30 årene, til i overkant av 2 pst. av BNP Fastlands-Norge. Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital – den delen av offentlige utgifter som går til å bygge veier, jernbane, offentlige bygg, anskaffe utstyr på sykehus mv. – har økt noe de siste årene. Andelen er nå godt over gjennomsnittet for de siste 25 årene. Nivået på offentlige bruttoinvesteringer i realkapital har i lang tid ligget høyere i Norge enn i mange andre industriland. Forskjellen har økt etter 2009. Dette skyldes bl.a. at flere land har redusert investeringene i realkapital for å styrke offentlige budsjetter, jf. figur 3.7C.

Offentlige utgifter som andel av BNP brukes ofte for å sammenlikne størrelsen på offentlig forvaltning mellom land. For Norge er det nærliggende å ta utgangspunkt i offentlige utgifter som andel av BNP Fastlands-Norge. Målt på denne måten framstår de offentlige utgiftene som forholdsvis høye i Norge sammenliknet med nivået i andre land. Offentlige utgifter som andel av BNP Fastlands-Norge overvurderer likevel den langsiktige finansieringsbyrden. Det 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.

Over tid må offentlige utgifter motsvares av tilsvarende inntekter. Den viktigste inntektskilden i moderne økonomier er skatter og avgifter, som i OECD-landene sett under ett utgjør noe over 80 pst. av samlede offentlige inntekter. Andre inntektskilder er bl.a. gebyrinntekter og formuesinntekter. De siste 15 årene har skatteinntektene i Norge avtatt noe, målt som andel av BNP Fastlands-Norge. Nedgangen skjedde i hovedsak fra 2001 til 2005 og i 2014–2015, jf. figur 3.7B. Også andre inntekter har avtatt noe siden 2001, og her har nedgangen vært mer gradvis gjennom hele perioden.

Fra 2015 skal uføretrygd skattlegges som lønn. Dagens uføre får omregnet uførepensjonen slik at verdien av ytelsen etter skatt er om lag uendret. Reformen innebærer at påløpte skatteinntekter øker om lag like mye som uførepensjonene. Isolert sett innebærer reformen at både offentlige utgifter og samlede skatter og avgifter i 2015 øker



Figur 3.7 Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

med knapt ½ prosentenheter målt som andel av BNP Fastlands-Norge.

Norge har et høyt skattenivå. Danmark er et av de få OECD-landene med et høyere skattenivå enn vår fastlandsøkonomi¹. Til tross for vårt forholdsvis høye skattenivå har det i mange år vært god vekst i skatteinntektene i Norge, jf. avsnitt 3.1.5. Det må ses i sammenheng med at det har vært god vekst i norsk økonomi, men også med at det norske skattesystemet er velfungerende.

Forskjeller i utgifts- og skattenivåer mellom land gjenspeiler forskjeller i arbeidsdelingen 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 landene baserer seg også i ulik grad på bruk av skattefradrag som et alternativ til offentlige overføringer. Slike forskjeller påvirker bruttotallene for både offentlige utgifter og inntekter. I tillegg har flere land underskudd på offentlige budsjetter og betydelig gjeld. Over tid må disse landene enten redusere utgiftene eller øke inntektene for å styrke offentlige finanser.

3.2.2 Langsiktige utfordringer for finanspolitikken

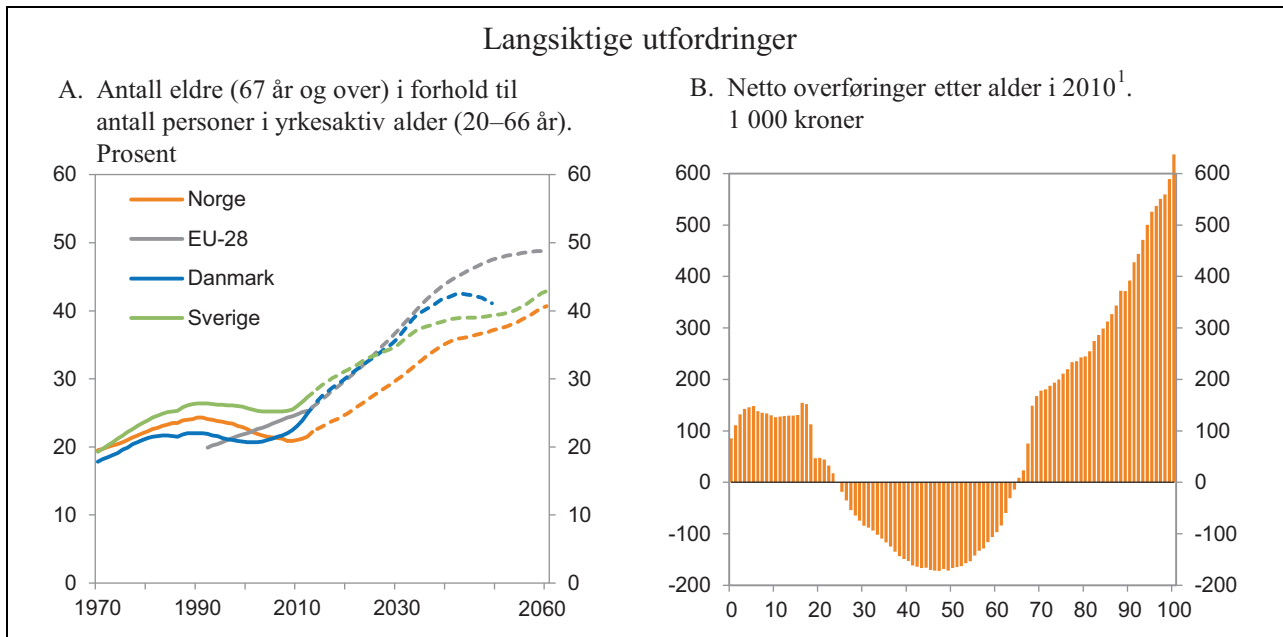
Til tross for dagens store overskudd i offentlige budsjetter og betydelig sparing i Statens pensjonsfond vil vi etter hvert stå overfor store utfordringer i offentlige finanser. Det skyldes først og fremst at befolkningen gradvis blir eldre. Fra et bunn-nivå i 2009 viser befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå en dobling i andelen eldre (67 år og over) i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder fram mot 2060, jf. figur 3.8A. En liknende utvikling ventes i de fleste andre industrilandene, og mange av disse vil også oppleve at offentlige finanser kommer under press. Mens offentlige ytelser i all hovedsak betales ved skatter og avgifter på inntekter skapt av befolkningen i yrkesaktiv alder, er barn, ungdom og eldre netto mottakere, jf. figur 3.8B. Den endrede alderssammensetningen i befolkningen vil dermed svekke finansieringsgrunnlaget for velferdsordningene.

I tillegg vil avkastningen av Statens pensjonsfond utland etter hvert avta som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Når uttaket fra fondet følger handlingsregelen, vil realverdien av i fondet øke målt i kroner så lenge staten har inntekter fra oljevirkosomheten, og deretter flate ut. Målt som andel av fastlands-BNP vil derimot fondet etter hvert nå en topp, og deretter avta, siden vekst i produktivitet og sysselsetting gjør at økonomien vil fortsette å vokse. Finansieringsbidraget fra fondet vil dermed synke i forhold til skattegrunnlagene – og i forhold til offentlige utgifter til pensjoner, helse og omsorg.

Regjeringen la i Nasjonalbudsjettet 2015 fram beregninger som viste at offentlige budsjetter gradvis må styrkes fram mot 2060. Punktanslaget for inndekningsbehovet i 2060 ble beregnet til vel 5 pst. av BNP Fastlands-Norge, jf. figur 3.9. Etter det har det skjedd to større endringer som påvirker beregningene i hver sin retning. For det første har oljeprisen falt. Framskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2015 bygde på en langsiktig oljepris på 550 2015-kroner per fat. Det er høyere enn dagens oljepris målt i kroner, men mer på linje med terminprisen litt fram i tid. Anslagene i denne meldingen er basert på en oljepris på 480 kroner per fat i 2015, stigende til 535 kroner per fat på lang sikt. For de nærmeste årene anslås dermed Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirkosomheten noe lavere nå enn til Nasjonalbudsjettet 2015, mens forskjellen ikke er så stor på lengre sikt. For det andre har fondet utviklet seg sterkere enn ventet i fjor høst, slik at finansieringsbidraget fra fondet er litt oppjustert. Samlet sett er derfor inndekningsbehovet i offentlige finanser ikke vesentlig endret fra anslagene i Nasjonalbudsjettet 2015.

Endringene i oljepris og fondets verdi illustrerer at de langsiktige budsjettframskrivningene bygger på usikre anslag for utviklingen i størrelser som raskt kan endres. Noen av disse gjelder forhold vi i liten grad kan påvirke selv, slik som prisene på olje og gass på verdensmarkedet og avkastningen i de internasjonale aksje- og obligasjonsmarkedene. Andre forhold kan i større grad påvirkes av beslutninger her hjemme, slik som arbeidsinnsatsen per innbygger eller standard og dekningsgrad i offentlige velferdstjenester. For å gjøre det lettere å vurdere betydningen av slike forhold, ble det i Nasjonalbudsjettet 2015 presentert framskrivninger der enkelte forutsetninger ble endret en for en, mens de øvrige ble holdt fast. Figur 3.9 viser hvordan inndekningsbehovet i 2060 varierer med alternative forutsetninger om enkelte sentrale størrelser i beregningene.

¹ Ved internasjonale sammenlikninger er det skattenivået i fastlandsøkonomien, som er mest relevant for Norge. Selv om en vesentlig del av inntekten i petroleumsvirkosomheten tilfaller staten, er likevel skattenivået i hele økonomien noe lavere enn i fastlandsøkonomien. Årsaken er at inntektene fra statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirkosomheten (SDØE) tilfaller staten direkte og derfor ikke skattlegges.



Figur 3.8 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.

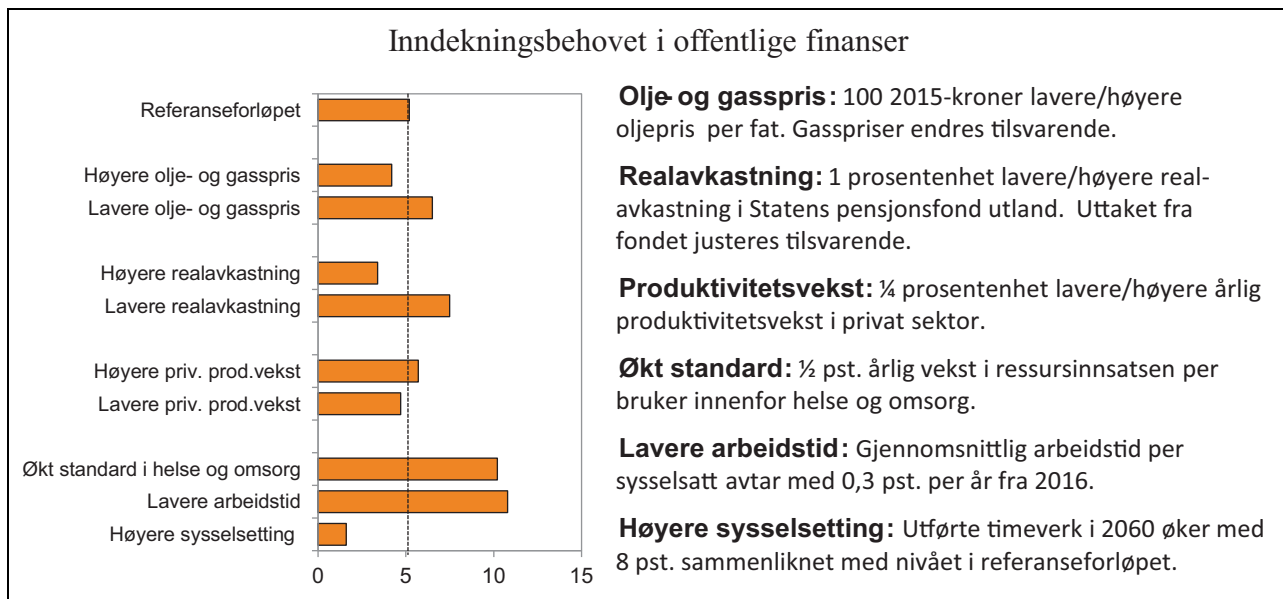
Siden utvinningen på norsk sokkel startet tidlig på 1970-tallet har *prisen på råolje* svingt mye, og prisfallet det siste året er i så måte ikke spesielt. Dersom oljeprisen skulle holde seg lav lenge, vil inntektsstrømmen fra petroleumsvirksomheten og avsetningene til Statens pensjonsfond utland bli merkbart lavere enn i referanseforløpet. Hvis den langsiktige oljeprisen blir 100 kroner lavere per fat, vil finansieringsbidraget fra pensjonsfondet i 2060 reduseres med om lag én prosentenheter av BNP for Fastlands-Norge. Det vil isolert sett innebære en tilsvarende økning i behovet for inndekning. Det er da ikke tatt høyde for at lavere oljepris kan føre til at det blir hentet opp mindre olje, noe som vil redusere finansieringsbidraget fra fondet enda mer. Samtidig er det heller ikke lagt inn noen tilbakevirkning fra lavere oljepris til kronkursen, som vil kunne trekke i motsatt retning.

Beregningene tar utgangspunkt i at den årlige *realavkastningen av Statens pensjonsfond utland* blir 4 pst. Forutsetningen er sentral for å beregne hvor stort finansieringsbidraget fra fondet vil bli på lang sikt. Dersom den årlige realavkastningen i stedet antas å bli lavere eller høyere – henholdsvis 3 pst. eller 5 pst. – vil behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 endres med om lag pluss/minus 2 pst. av fastlands-BNP. Det er da antatt at det løpende uttaket fra fondet endres tilsvarende endringen i avkastningsraten. Virknin-

gen på inndekningsbehovet vil bli noe større dersom uttaket fra fondet holdes på 4 pst. og først justeres etter noen år.

Over tid er *utviklingen i produktiviteten* avgjørende for velstandsnivået i samfunnet. Dersom den årlige produktivitetsveksten i privat sektor øker med $\frac{1}{4}$ prosentenheter, vil det isolert sett løfte verdiskapingen i fastlandsøkonomien med 12 pst. i 2060, eller om lag det dobbelte av hva Statens pensjonsfond forventes å bidra med i avkastning på det tidspunktet. Den sterke virkningen av høyere vekst i produktiviteten på inntekt og velferd i framtiden illustrerer hvorfor Regjeringen prioriterer tiltak som fremmer mer effektiv bruk av ressursene i norsk økonomi. Endringer i produktiviteten i privat sektor betyr likevel lite for bærekraften i offentlige finanser. Riktignok gir høyere produktivitet høyere skatteinntekter, særlig fordi høyere produktivitet erfaringsmessig slår ut i høyere lønninger. Men det gir også 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. Den samlede virkningen på offentlige finanser av økt produktivitet i privat sektor anslås dermed å være beskjeden.

Utviklingen i *produktiviteten i offentlig sektor* kan derimot ha stor betydning for bærekraften i velferdsordningene. Dersom produktiviteten i



Figur 3.9 Behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 ved ulike utviklingsforløp. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Nasjonalbudsjettet 2015.

offentlig tjenesteproduksjon øker med ¼ pst. årlig og dette tas ut som en innsparing på offentlige budsjetter, vil behovet for inndekning i 2060 reduseres tilsvarende 3¾ pst. av fastlands-BNP. Med en årlig produktivitetsvekst på ½ pst. vil offentlige finanser i 2060 styrkes med et beløp tilsvarende 6¾ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Over tid er det rom for en mer effektiv ressursutnyttelse i offentlig virksomhet selv om det er vanskelig å anslå potensialet nøyaktig. Offentlige tjenester som undervisning, helse og pleie og omsorg er arbeidsintensive, fordi direkte kontakt mellom tjenesteyter og mottaker ofte er vesentlig. Selv om ny teknologi kan gjøre det mulig å erstatte eller redusere bruken av arbeidskraft også innenfor slik virksomhet, kan potensialet være mer begrenset enn innenfor vareproduksjon, distribusjon og kommunikasjon. Arbeidet for mer effektiv bruk av ressursene i offentlig forvaltning er omtalt i avsnitt 3.8.

Et viktig formål med de langsiktige framskrivningene av offentlige finanser er å illustrere bærekraften i dagens velferdsordninger. Beregningene tar derfor utgangspunkt i at velferdsordningene videreføres med uendret *standard*, målt som ressursinnsatsen per bruker. Videre forutsettes at andelen personer i hvert årskull som bruker offentlige tjenester, ligger fast. Historisk har det ikke vært slik. Både andelen som bruker offentlige tjenester og ressursinnsatsen per bruker har steget over tid. Det må ses i sammenheng med at etterspørselen etter flere av de tjenestene som til-

bys av det offentlige gjerne øker med inntektsnivået i samfunnet. Dersom standarden på viktige offentlige tjenester skal fortsette å vokse i årene framover, vil også behovet for inndekning gå opp. Med en økning i ressursinnsatsen per bruker innenfor helse og omsorg på ½ pst. per år, løftes behovet for inndekning i 2060 tilsvarende hele 5 pst. av fastlands-BNP. Til sammenligning har ressursinnsatsen innenfor helse og omsorg de siste par tiårene i gjennomsnitt steget med knapt 1½ pst. i året utover enn det som følger av rene demografiske endringer, dvs. tre ganger så mye som i alternativsregningen.

Både velstandsnivået i samfunnet og bærekraften i offentlige finanser avhenger av *hvor mye vi arbeider*. Høyere sysselsetting gir ikke bare økt verdiskaping, men også større skatteinntekter til stat og kommune. Aldringen av befolkningen trekker derimot i retning av færre timeverk per innbygger fordi eldre personer vanligvis jobber kortere og etter hvert går av med pensjon. I tillegg har gjennomsnittlig arbeidstid avtatt etter hvert som vi er blitt rikere. I framskrivningene er det lagt til grunn at denne utviklingen stopper opp, og at gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt framover er uendret på 2013-nivået. Hvis vi i stedet antar at gjennomsnittlig arbeidstid fortsetter å synke i om lag samme takt som nedgangen fra 1990 til 2013, reduseres gjennomsnittlig antall årlige arbeidstimer per innbygger i 2060 til 585, mot 665 når arbeidstiden er uendret. Det tilsvarer en reduksjon fra 37,5 til 33 timers arbeidsuke, som kan rea-

liseres ved kortere ukentlig arbeidstid, lengre ferier eller en kombinasjon. En slik arbeidstidsreduksjon løfter behovet for inndekning i 2060 tilsvarende 5½ pst. av fastlands-BNP.

En viktig målsetning med *pensjonsreformen* er å få flere til å stå i arbeid lenger. Det er fortsatt usikkert hvor stor effekt reformen vil ha på deltakelsen i yrkeslivet. Mens konsekvensene av lavere pensjonsutbetalinger som følge av levealdersjustering og ny indeksering er tatt inn i framskrivningene, er eventuelle virkninger av høyere arbeidstilbud på lang sikt ikke regnet med. Statistisk sentralbyrå har prøvd å anslå hvor stor endring i yrkesdeltakelsen pensjonsreformen kan gi, og kommet til at utførte timeverk i 2060 kan øke med om lag 8 pst. sammenliknet med om reformen ikke var blitt gjennomført. Dersom antall utførte timeverk i 2060 blir 8 pst. høyere enn det som er lagt til grunn i de langsiktige framskrivningene, vil behovet for inndekning i 2060 reduseres med om lag 3½ pst. av fastlands-BNP.

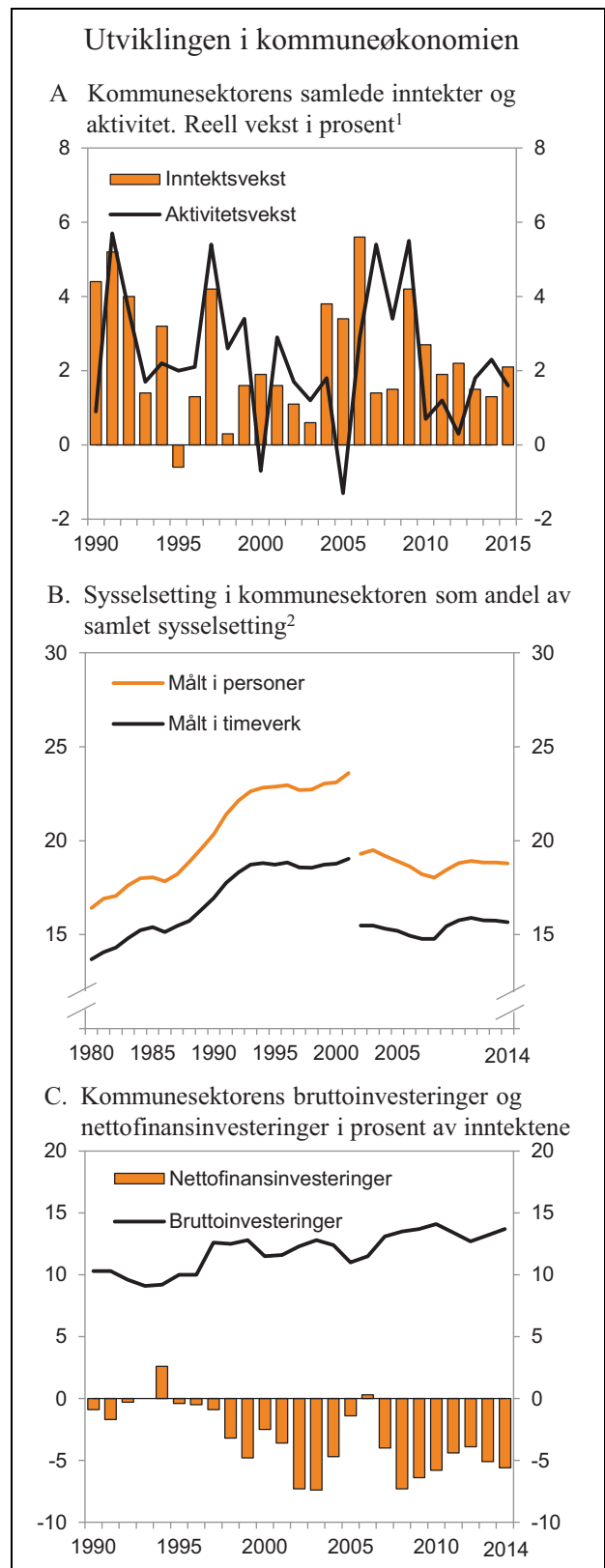
Den forventede svekkelsen av offentlige finanser i tiårene framover kan neppe løses med skatteøkninger. Mens høyere skatt på arbeidsinntekt kan redusere arbeidstilbudet, kan høyere skatt på kapitalavkastning redusere skattegrunnlaget ved å gjøre det mindre lønnsomt å investere i Norge. Sammenhengen mellom skattesatser og skattegrunnlag er trolig blitt forsterket gjennom internasjonaliseringen av norsk økonomi. Det nære økonomiske samkvemmet med andre land setter grenser for hvor mye skattesatsene i Norge kan avvike fra skattesatsene i utlandet. Det norske skattenivået er allerede i dag høyt i europeisk sammenheng.

3.3 Kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Sentrale utviklingstrekk

Kommunene og fylkeskommunene står for om lag halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen i Norge og har bl.a. ansvaret for primærhelsetjenesten, sosial- og omsorgstjenesten, barnehager og skole. Om lag en femdel av alle yrkesaktive i Norge er sysselsatt i kommuneforvaltningen. Inntektene i kommuneforvaltningen har de siste årene vært forholdsvis stabile målt som andel av BNP Fastlands-Norge og utgjorde i fjor 18 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2014 anslås nå til 5,3 mrd. kroner, som er 0,9 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015. Basert på foreløpige regn-



Figur 3.10 Inntekts- og aktivitetsutvikling i kommunesektoren

¹ Tallene er korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

² Reduksjon i kommunal sysselsetting fra 2001 til 2002 skyldes overføring av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunen til staten.

skapstall anslås kommunesektorens inntekter fra eiendomsskatt mv. til 10,2 mrd. kroner i 2014, som er 0,7 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i fjor høst. Kommunesektorens inntekter fra gebyrer ble 1,5 mrd. kroner høyere enn anslått. De øremerkede overføringene ble knapt 0,5 mrd. kroner høyere enn forventet, først og fremst knyttet til toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester og investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 0,6 mrd. kroner lavere enn anslått. Samtidig ble kostnadsveksten 0,3 prosentenheter høyere enn lagt til grunn som følge av at økte pensjonskostnader nå er innarbeidet i deflatoren; dette ble det tatt høyde for da inntektene ble fastsatt. Realveksten i kommunesektorens frie inntekter i 2014 anslås til 1,5 mrd. kroner, som er 0,8 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2015.

For tiårsperioden 2005–2014 sett under ett, kan den gjennomsnittlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 2,6 pst. per år. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige årlige realinntektsveksten 2,3 pst. i perioden 1990–2004. Inntektsveksten i den siste tiårsperioden må ses i sammenheng med sterk befolkningsvekst som følge av økt arbeidsinnvandring etter utvidelsen av EU i 2004. Det har gitt større skatteinntekter til stat og kommune, men også økt behovet for offentlige tjenester og infrastruktur.

Arbeidsinnsatsen i kommunesektoren utgjorde i 2014 i underkant av 16 pst. av samlet antall utførte timeverk. Målt i antall sysselsatte personer er kommunesektorens andel høyere på grunn av relativ høy andel deltidsstillinger. Veksten i kommunal sysselsetting har avtatt noe de to siste årene. I 2014 økte sysselsettingen med 4 500 personer, tilsvarende 0,9 pst. Målt i forhold til totalt antall sysselsatte har den kommunale sysselsettingen vært forholdsvis stabil de siste årene, jf. figur 3.10B.

Realinvesteringene i kommunesektoren ligger på et høyt nivå som andel av inntektene, jf. figur 3.10C. Etter en nedgang i investeringsnivået fra 2009 til 2012 har det de to siste årene igjen vært en klar vekst i realinvesteringene i sektoren. Fra 2013 til 2014 økte realinvesteringene reelt med 6,9 pst. Høyere investeringsvekst bidro til at den samlede aktivitetsveksten i sektoren tok seg opp fra 2013 til 2014.

Fra og med 2014 skal kommunene føre inntekter fra momskompensasjon på investeringer i investeringsregnskapet, mot tidligere i driftsregnskapet. Det bidrar til å trekke netto driftsresultatet i sektoren vesentlig ned. Blant annet på bakgrunn

av denne endringen anbefaler Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) nå at netto driftsresultatet for kommunesektoren som helhet bør utgjøre 2 pst. av inntektene (mot tidligere 3 pst.). For kommunene (inklusive Oslo) anbefaler utvalget at netto driftsresultatet bør utgjøre 1¾ pst. av inntektene, mens det for fylkeskommunene bør utgjøre 4 pst. av inntektene. Den store forskjellen mellom kommunene og fylkeskommunene skyldes at fylkeskommunene som en del av forvaltningsreformen i 2010 overtok ansvaret for veier fra staten. Driftsoverskuddet må som følge av dette være høyere for at fylkeskommunene skal ha nok midler til å erstatte det økte kapitalslitet. Den nye anbefalingen fra utvalget omfatter kommune- og fylkeskonsern, dvs. inkludert kommunale foretak og interkommunale selskaper. Tidligere har anbefalingen kun omfattet kommune- og fylkeskassene. Konserntallene har de siste årene vist et høyere netto driftsresultat (om lag 0,4 prosentenheter) enn tall for kommune- og fylkeskassene.

Foreløpige tall viser at netto driftsresultat i kommunesektoren sett under ett ble 1,6 pst. av inntektene i 2014, noe under de nye anbefalingene fra TBU. For kommunene inklusive Oslo ble netto driftsresultat 1,3 pst., mens det for fylkeskommunene ble 3,0 pst. Tallene er inkludert kommunale foretak og interkommunale selskaper. For kommune- og fylkeskassene var netto driftsresultat 1,4 pst. i 2014. Så langt er det ikke rapportert inn tall for alle kommunale foretak og selskaper, noe som kan forklare at forskjellen mellom kassetall og konserntall er lavere enn vanlig.

Ved beregning av netto driftsresultat er det de beregnede pensjonskostnadene, og ikke de løpende pensjonspremiene, som inngår. De betalte pensjonspremiene har over flere år vært lavere enn de regnskapsførte pensjonskostnadene. Det har gitt et økende akkumulert premieavvik i sektorens balanse. Ved utgangen av 2014 utgjorde dette premieavviket 31,7 mrd. kroner. Premieavvik skal bygges ned over maksimalt 7 år (15 år for avvik som oppsto før 2011 og 10 år for avvik som oppsto i perioden 2011 til 2014), og kostnadsføres i regnskapene med samme nominelle beløp hvert år. Et økende premieavvik gir isolert sett også stigende pensjonskostnader for sektoren.

Kommunesektorens nettofinansinvesteringer framkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til realinvesteringer medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Netto finansinvesteringer i kommunesektoren anslås til om lag -24,7 mrd. kroner i

Boks 3.2 Gjeldsutviklingen i kommunene

Gjeldsgraden i kommunesektoren har økt markert siden begynnelsen av 2000-tallet. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene. KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), som publiseres av Statistisk sentralbyrå, gir detaljerte tall for enkeltkommuner. Figurene nedenfor viser netto lånegjeld som andel av samlede driftsinntekter i enkeltkommuner. Det vises tall for 2003 og 2014, som er henholdsvis første og siste år med tilgjengelig statistikk. For kommuner som ennå ikke har rapportert inn tall for 2014, er det brukt tall for 2013.

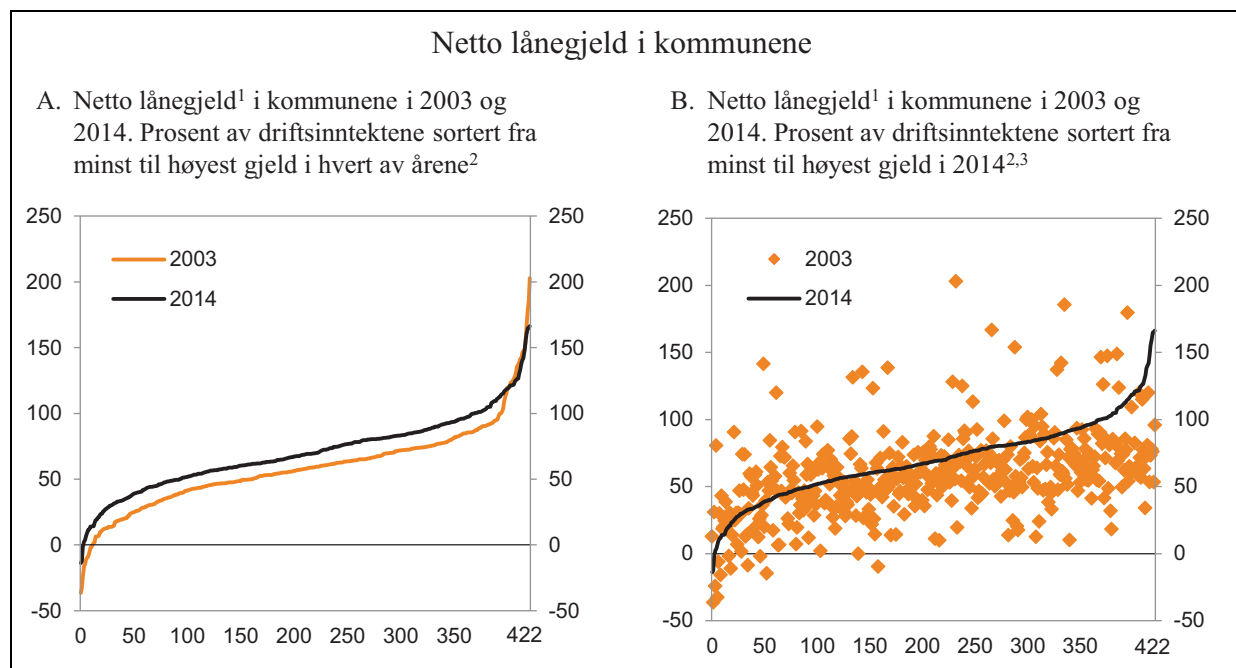
Som det framgår av figur 3.11A, var gjeldsgraden i kommunene gjennomgående klart høyere i 2014 enn i 2003. Et gjennomsnitt for kommunene samlet viser at netto lånegjeld har økt fra 50 pst. av driftsinntektene i 2003 til om lag 74 pst. i 2014. Dersom en sorterer kommunene fra minst gjeld til størst gjeld, har lånegjelden for kommunen i midten av fordelingen, mediankommunen, økt fra 58 pst. av driftsinntektene i 2003 til 69 pst. i 2014. Det er klart færre kommuner enn tidligere som har lav eller negativ netto lånegjeld. Samtidig var det noen færre kommu-

ner som hadde gjeldsgrad på over 130 pst. enn i 2003.

I 2014 var det 52 kommuner med en netto lånegjeld over 100 pst. av driftsinntektene. Av disse er 6 registrert i ROBEK. Det er både små, mellomstore og forholdsvis store kommuner i gruppen med høy lånegjeld. Det var 27 kommuner i 2003 som hadde en lånegjeld over 100 pst.

Selv om den gjennomsnittlige gjeldsgraden har økt fra 2003 til 2014, er det store forskjeller mellom enkeltkommuner, jf. figur 3.11B. Av de 422 kommunene hvor det foreligger tall for både 2003 eller 2004 og for 2013 eller 2014, er gjeldsgraden redusert i 132 kommuner, mens den er økt i 290 kommuner.

I en vurdering av den samlede økonomiske situasjonen for en kommune må en også ta hensyn til øvrige formuesposter, samt nivået på løpende inntekter og utgifter. Flere av kommunene med høy nettogjeld har for eksempel forholdsvis høye inntekter per innbygger. En lav nettogjeld kan også reflektere at kommunen har solgt ut annen eiendom eller baserer seg på innleie fra private.



Figur 3.11 Netto lånegjeld i kommunene. Prosent av driftsinntektene

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

² Figuren inkluderer 422 av i alt 428 kommuner. For 10 kommuner er det brukt tall for 2004, siden det ikke var rapportert inn tall for 2003. Av samme grunn er det for 74 kommuner brukt tall for 2013 istedenfor tall for 2014. Utelatte kommuner skyldes endringer i kommunestruktur eller manglende innrapportering.

³ Kommune er sortert etter gjeldsgraden i 2013. De røde punktene viser hvilken gjeldsgrad hver enkelt av disse kommunene hadde i 2003.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2014, tilsvarende -5,6 pst. av inntektene. De store negative netto finansinvesteringene skyldes høye realinvesteringer i sektoren og ikke svake netto driftsresultater.

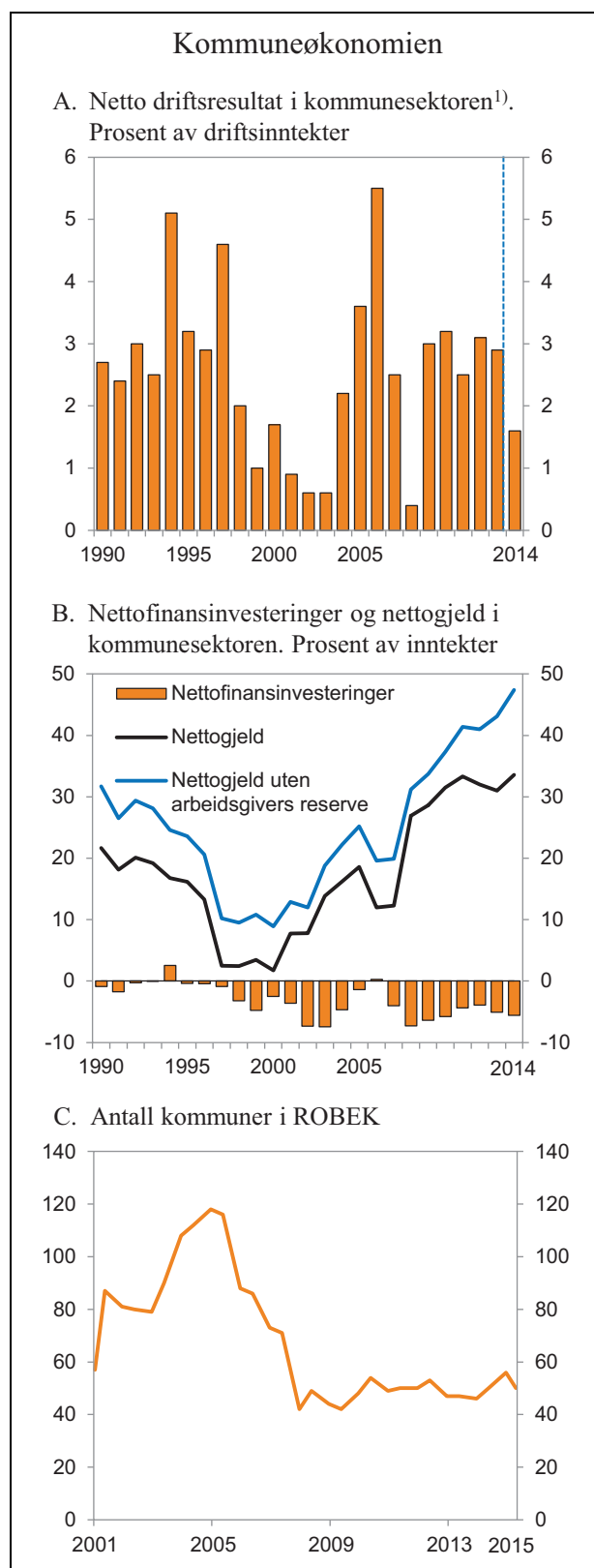
De negative nettofinansinvesteringer de siste årene har bidratt til at nettogjelden i kommunesektoren har økt betydelig siden 2000, jf. figur 3.12B. I tråd med internasjonale retningslinjer har Statistisk sentralbyrå nå omklassifisert reserver i kollektive avtaler i livselskaper og kommunale pensjonskasser fra husholdningene til kommuneforvaltningen. Endringen bidrar til å redusere nettogjelden i kommuneforvaltningen. Ved utgangen av 2014 anslås kommunesektorens nettogjeld å utgjøre 33,6 pst. av inntektene, som er om lag som ved utgangen av 2011. Utenom reserver i kollektive avtaler i livselskaper og kommunale pensjonskasser økte nettogjelden fra 43 pst. av inntektene i 2013 til over 47 pst. av inntektene ved utgangen av 2014.

Alle lån belaster ikke kommuneøkonomien. En del lån er knyttet til gebyrbelagte tjenester, der økte avdrag og renteutgifter finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på skole-, kirke- og sykehjemsinvesteringer og transporttiltak i fylkene. Fratrullet disse delene av kommunesektorens gjeld kan den gjenværende gjelden ved utgangen av 2014 anslås til om lag 34 pst. av inntektene. Det er vel 20 prosentenheter høyere enn for ti år siden.

Antall kommuner i ROBEEK (Register om betinget godkjenning og kontroll) har ligget på rundt 50 siden slutten av 2007, etter nedgang fra i underkant av 120 i andre halvår 2004. Siden 2006 har det ikke vært noen fylkeskommuner i registeret. Antall kommuner i registeret økte noe gjennom fjoråret, fra 46 i desember 2013 til 54 ved utgangen av fjoråret. Antall registrerte kommuner har deretter falt igjen, og i midten av april var det 50 kommuner registrert i ROBEEK.

3.3.2 Kommuneforvaltningens inntekter i 2015

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2015 ble i Nasjonalbudsjettet i fjor høst anslått til 7,1 mrd. kroner. Realveksten i kommunesektorens frie inntekter fra 2014 til 2015 ble anslått til 5,3 mrd. kroner. Veksten var da regnet i forhold til oppdatert anslag på regnskap for 2014. Budsjettavtalen i Stortinget økte realveksten i kommunesektorens samlede inntekter med 1,6



Figur 3.12 Perspektiver på kommuneøkonomien

¹ Endringer i regnskapsreglene for føring av momskompensasjon knyttet til investeringer trekker ned netto driftsresultatet fra 2013 til 2014. Fra 2014 oppgis konserntall, mens det tidligere ble oppgitt tall for kommunekassene.

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

Boks 3.3 Kommunesektorens skatteinntekter i 2015

Kommunesektorens samlede inntekter i 2015 anslås nå til 445,5 mrd. kroner. Av dette utgjør skatteinntektene 174 mrd. kroner eller knapt 40 pst. Foreløpige regnskapstall for 2014 viser at kommunesektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt ble 0,6 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i fjor høst. Skatteinngangen hittil i år, informasjon om lønnsoppgjøret, oppdatert informasjon om uførereformen, samt en oppdatert vurdering av den økonomiske utviklingen trekker i retning av at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt i 2015 kan bli ytterligere 1,0 mrd. kroner lavere. Samlet sett anslås dermed skatteinntektene i 2015 nå 1,6 mrd. kroner lavere enn i saldert budsjett. Nedjusteringen tilsvarer i underkant av 1 pst. av de samlede skatteinntektene i sektoren og knapt 0,4 pst. av de samlede inntektene i sektoren.

Det er lang tradisjon for at kommunene har egne skatteinntekter. Kommunene er godt kjent med at disse inntektene svinger med konjunkturrene, og at de må ta høyde for dette i sin planlegging. I år med høy skatteinngang har kommunene fått beholde de ekstra skatteinntektene. Tilsvarende må den enkelte kommune selv håndtere et bortfall av skatteinntekter i år med lav skatteinngang. I ni av de siste 10 årene har skatteinntektene i kommunesektoren blitt høyere enn anslått i saldert budsjett, jf. tabell 3.7. Endringer i kommunenes inntekter fra skatt på inntekt og formue gir imidlertid ikke et fullstendig bilde av endringer i det reelle handlingsrommet i sektoren det enkelte år.

For 2015 er anslaget for samlet lønnsvekst i økonomien betydelig nedjustert. For alle grupper sett under ett anslås årslønnsveksten i 2015 nå til 2,7 pst., mot 3,3 pst. i saldert budsjett. Lavere lønnsvekst gir lavere skatteinntekter, men vil normalt også gi lavere kommunale utgifter til bl.a. lønn. Nivået på sektorens reelle inntekter vil dermed i liten grad endres. Tilsvarende vil økt sysselsetting som skyldes arbeidsinnvandring og en større befolkning medføre både høyere skatteinntekter og økte kostnader til kommunale tjenester.

Anslaget for lønnsveksten i kommunesektoren i 2015 er ikke nedjustert like mye som anslaget for alle grupper. Årslønnsveksten i kommunesektoren anslås til 3,2 pst. Det skyldes dels at kommunene i fjor avtalte høye lønnstillegg med virkning for 2015, men også sen iverksettelse av fjorårets tillegg som følge av streiken blant lærerne. Litt lavere lønnskostnader i kommunesektoren bidrar til å trekke opp realveksten i sektorens frie inntekter med 0,3 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett. Når en tar hensyn til dette er nivået på kommunenes frie inntekter i 2015 nedjustert reelt med 1,3 mrd. kroner. Av denne nedjusteringen skyldes 400 mill. kroner endret anslag for virkningen av ny uføretrygd. Dette blir kommunene kompensert for. I tillegg foreslår Regjeringen at kommunesektoren tilføres 0,7 mrd. kroner i økte frie inntekter over rammetilskuddet, slik at kommunesektoren samlet sett tilføres 1,1 mrd. kroner.

Tabell 3.7 Kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue. Mrd. kroner

	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
	Saldert budsjett	Regnskap	Endring
2005	102,1	102,7	0,5
2006	107,8	114,8	7,0
2007	114,0	116,4	2,4
2008	119,7	123,1	3,4
2009	128,5 ¹⁾	129,6	1,1
2010	137,4	138,2	0,8
2011	131,0	135,5	4,5
2012	139,4	145,1	5,7
2013	152,1	153,4	1,3
2014	159,3	156,6	-2,7

¹⁾ Saldert budsjett etter tiltakene mot finanskrisen (St.prp. nr. 37 (2008–2009)).

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.8 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2015. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2015-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. anslag for 2014 i Revidert nasjonalbudsjett 2014:</i>				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2015	4½-5	-	4,2–4,5	1,4
Nasjonalbudsjettet 2015	6,2	1,5	4,4	1,4
Saldert budsjett 2015	7,8	1,9	4,7	1,5
<i>Målt ift. oppdaterte anslag for 2014:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2015	7,1	1,7	5,3	1,7
Saldert budsjett 2015	8,7	2,1	5,6	1,7
Revidert nasjonalbudsjett 2015.....	8,9	2,1	6,0	1,9
<i>Memo: Inntektsvekst i 2014:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2015	-	1,1	-	0,7
Revidert nasjonalbudsjett 2015.....	-	1,3	-	0,5

Kilde: Finansdepartementet.

mrd. kroner, mens veksten i de frie inntektene økte med 0,3 mrd. kroner.

Ny informasjon om kommuneøkonomien i 2014 påvirker anslagene for sektorens inntekter i 2015 og realveksten fra 2014 til 2015. Kommunesektorens inntekter fra eiendomsskatt og gebyrer ble som omtalt i avsnitt 3.3.1 høyere enn anslått i fjor, og de høyere nivåene er videreført i anslagene for 2015. Som følge av lavere anslått lønnsvekst i sektoren i 2015 er anslaget for kostnadsveksten (deflatoren) nedjustert med 0,1 prosentenheter. Lavere kostnadsvekst enn tidligere lagt til grunn bidrar isolert sett til å trekke opp realveksten i sektorens frie inntekter i 2015 med om lag 0,3 mrd. kroner. Kostnadsveksten ville blitt redusert vesentlig mer dersom kommunene hadde avtalt en lønnsvekst for 2015 mer på linje med øvrige sektorer.

Skatteanslaget for 2015 er nedjustert med 1,6 mrd. kroner. Nedjusteringen for 2015 skyldes i hovedsak lavere anslått lønnsvekst i norsk økonomi, samt endret anslag for virkningen av ny uføretrygd.

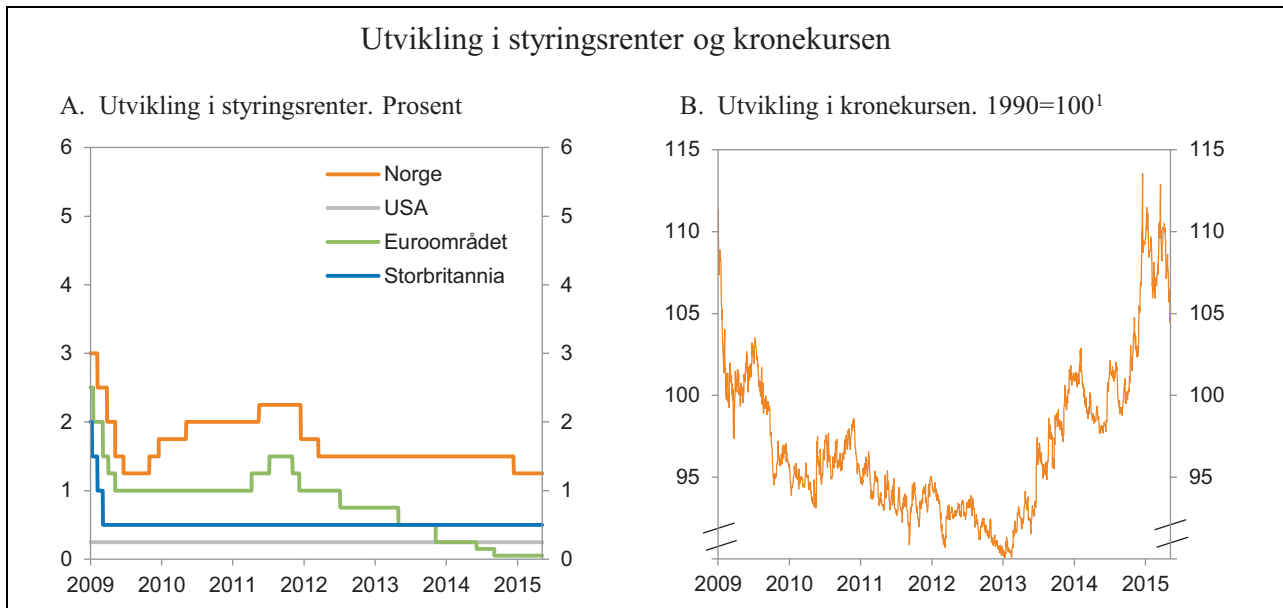
Regjeringen foreslår at kommunesektoren tilføres 1,1 mrd. kroner i økte frie inntekter over rammetilskuddet i forbindelse med revidert budsjett. Av dette er 400 mill. kroner en kompensasjon for lavere anslåtte skatteinntekter som følger av uførereformen. Knappt 60 mill. kroner av økningen i rammetilskuddet gis i 2015 som kompensasjon til kommuner som taper på endringen i regelverket for skattlegging av uføretrygd og omleg-

ging av ferjeavløsningsordningen. Utover kompensasjonen på knapt 60 mill. kroner fordeles økningen i rammetilskuddet etter kommunenes og fylkeskommunenes andel av skatt i 2014 inklusive inntektsutjevning.

Regjeringen foreslår videre at kommunene tilføres i underkant av 0,1 mrd. kroner til øremerkede ordninger i forbindelse med revidert budsjett bl.a. til økt lærertetthet i skolen. I tillegg foreslår Regjeringen at kommunene tilføres knapt 0,1 mrd. kroner over rammetilskuddet til nye oppgaver.

Alt i alt anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2014 til 2015 til knapt 8,9 mrd. kroner. Det er 0,2 mrd. kroner mer enn i saldert budsjett. Realveksten i de frie inntektene anslås til 6,0 mrd. kroner som er en oppjustering på 0,4 mrd. kroner siden saldert budsjett.

I Kommuneproposisjonen 2016 varsler Regjeringen en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2016 på mellom 6 og 7 mrd. kroner. Det legges opp til at mellom 4½ og 5 mrd. kroner av veksten kommer i form av frie inntekter. Innenfor veksten i de frie inntektene begrunnes 0,4 mrd. kroner med satsing på rusfeltet, 0,2 mrd. kroner med satsing på helsestasjoner og skolehelsetjenesten, 0,2 mrd. kroner med opprustning av fylkesvegnettet og 0,4 mrd. kroner med fleksibelt barnehageopptak. Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet utover dette, både i omfang og kvalitet. Regjeringen har klare forventninger til at det i



Figur 3.13 Utvikling i styringsrente og kronekurs

¹ Konkurranskursindeksen. Fallende kurve angir sterkere kronekurs.

Kilde: Macrobond.

kommunesektoren arbeides kontinuerlig med å forenkle, fornye og forbedre tjenestene. Dersom kommunesektoren klarer å ta ut effektiviseringspotensialet i sektoren, vil det kommunale tjenestetilbudet kunne styrkes utover det som følger av inntektsveksten.

3.4 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. 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 3.4.

Styringsrenten er Norges Banks viktigste virkemiddel og renten kan endres raskt dersom utsiktene for den økonomiske utviklingen tilsier det. Styringsrenten ble satt ned med 0,25 prosentenheter til 1,25 pst. i desember i fjor og ble holdt på dette nivået i rentemøtene i mars og mai. Norges Bank varslet i mars at styringsrenten mest sannsynlig vil holdes på dagens nivå eller litt lavere ut 2017. Ved rentemøtet i mai uttalte hovedstyret bl.a. at «Så langt har utviklingen i norsk økonomi vært om lag som ventet. Konsumprisveksten er nær 2,5 prosent. Lavere lønnsvekst svekker drivkreftene for inflasjonen lenger fram. På den andre

siden holder etterspørselen fra husholdningene seg oppe, og oljeprisen har steget. Det er fortsatt usikkerhet om den videre utviklingen i boligpriser og gjeld. Samtidig synes risikoen for en markert nedgang i norsk økonomi noe mindre enn tidligere. Etter en samlet vurdering av ny informasjon og risikobildet valgte hovedstyret å holde styringsrenten uendret på dette møtet. Samtidig er det fortsatt utsikter til at styringsrenten vil bli satt ned i juni.»

Styringsrentene ute forventes å holde seg lave i lang tid framover. Den europeiske sentralbanken (ESB) reduserte styringsrenten med 0,10 prosentenheter til 0,05 pst. i fjor høst, det laveste nivået noensinne. Sveriges Riksbank reduserte i mars i år styringsrenten med 0,15 prosentenheter, til -0,25 pst. Sentralbanken i USA (Fed) har siden desember 2008 holdt styringsrenten i et intervall fra 0 til ¼ pst. Også sentralbanken i Storbritannia ventes å holde styringsrenten lav i lang tid framover.

Utlånsrentene til husholdninger og foretak i Norge er blitt satt gradvis ned de siste kvartalene. Ifølge SSBs rentestatistikk var den gjennomsnittlige utlånsrenten med pant i bolig til husholdningene i 4. kvartal i fjor rundt ½ prosentenheter lavere enn sommeren 2013. Også bankenes rentemarginer, målt som forskjellen mellom utlånsrentene og rentene i pengemarkedet gikk litt ned i samme periode, fra et høyt nivå. Ifølge bankene skyldtes oppgangen i rentemarginene i 2012 og 2013 at de

Boks 3.4 Retningslinjer for pengepolitikken

Pengepolitikken 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 endringer 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.

hadde behov for å bygge egenkapital for å møte nye krav fra myndighetene.

Finanspolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil økonomisk utvikling. Pengepolitikken er førstelinjeforsvaret i den økonomiske politikken. 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 svekket seg markert gjennom 2013 og 2014. Utviklingen i kronen påvirker både inflasjonen og realøkonomien. Svekkelsen av kronen bidrar til høyere vekst i konsumprisene og bedret lønnsomhet for de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv. I

gjennomføringen av pengepolitikken søker Norges Bank å dempe faren for at finansielle ubalanser bygger seg opp. Renten er en av flere faktorer som påvirker boligpriser og opptak av kreditt.

Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedsaktørenes forventninger, slik disse kommer til uttrykk i terminrentene. Det innebærer en gjennomsnittlig tremåneders pengemarkedsrente på 1,3 pst. i 2015 og 1,0 pst. i 2016. Det er videre lagt til grunn at kronen vil svekke seg med 5,7 pst. i år og styrke seg med 0,4 pst. til neste år, målt ved konkurransekursindeksen. Kronkursen påvirkes av en rekke forhold, og det knytter seg erfaringsmessig betydelig usikkerhet til anslag for kursutviklingen framover i tid.

3.5 Finansiell stabilitet

Stabil tilgang til finansielle tjenester er viktig for at moderne økonomier skal fungere godt. Erfaringer viser at de samfunnsmessige kostnadene ved finansiell ustabilitet kan være store og langvarige, og at de særlig rammer eget lands økonomi og statsfinanser. Kapitalkrav og andre reguleringer er således et vern av skattebetalerne og av samfunnsøkonomien mer generelt. Et godt og robust regelverk for finansinstitusjonene er også et konkurransefortrinn for finansnæringen, særlig i nedgangstider, jf. nærmere omtale i kapittel 3 i Finansmarknadsmeldinga 2014. De senere årene har EU gjennomført en rekke tiltak for å styrke det finansielle systemet og redusere faren for tilbakeslag. Også i Norge har det vært behov for å styrke finanssektoren.

Norske husholdningers gjeld utgjør nå drøyt 200 pst. av deres disponible inntekt, noe som er høyt både i historisk sammenheng og sammenlignet med andre land. Egne og andre lands erfaringer er at høye boligpriser og høy gjeld kan være en utfordring for det finansielle systemet. Den høye gjelden i norske husholdninger kan utløse og forsterke et tilbakeslag i norsk økonomi, og gi økte tap i bankene.

I mars 2015 ba Finansdepartementet Finanstilsynet vurdere om det er behov for tiltak som på et aggregert nivå kan dempe veksten i boligpriser og husholdningenes gjeldsopptak. I sitt svar foreslo Finanstilsynet forskriftsregler basert på tilsynets boliglansretningslinjer. Departementet sendte 17. mars forslaget fra Finanstilsynet på høring med høringsfrist 4. mai.

Norsk økonomi er avhengig av en robust banksektor som kan yte lån også i økonomiske

nedgangstider. Erfaringer fra Europa etter finanskrisen viser at en svakt kapitalisert banksektor i liten grad kan bidra til å skape ny økonomisk vekst etter et økonomisk tilbakeslag. Økte kapitalkrav for banker er blitt innført gradvis og noe raskere i Norge enn det som følger av fristene i det internasjonale regelverket. 1. juli 2014 ble kravet til ren kjernekapital i bankene økt til 10 pst. Fra 30. juni 2015 stilles det i tillegg krav til en motsyklisk kapitalbuffer, slik at det samlede kravet til ren kjernekapital vil være på 11 pst. En særskilt kapitalbuffer for systemviktige institusjoner trer i kraft 1. juli 2015. Institusjoner som defineres som systemviktige, får et krav til ren kjernekapital som er én prosentenheter høyere enn andre institusjoner, og dette kravet øker til to prosentenheter 1. juli 2016. Den motsykliske bufferen skal vurderes hvert kvartal.

Resultatutviklingen de siste årene har gitt bankene gode muligheter til å styrke soliditeten, jf. omtale i Finansmarknadsmeldinga 2014. Siden 2008 har den rene kjernekapitaldekningen økt med til sammen 5,7 prosentpoeng. Vektet etter størrelsen på bankene lå den gjennomsnittlige rene kjernekapitaldekningen til norske banker på 12,9 pst. ved utgangen av 2014.

For livsforsikringsselskaper er kombinasjonen av garanterte ytelser, økt levealder og vedvarende lave renter utfordrende. Utkast til forskrift om nye soliditetsregler for forsikringsselskaper basert på EU-direktiver (Solvens II) har vært på høring, og Finansdepartementet arbeider nå med sikte på at forskriftene kan fastsettes med virkning fra årsskiftet. Innføring av nye soliditetsregler gjør at selskapene over tid blir underlagt kapitalkrav som bedre reflekterer den risikoen de står overfor.

3.6 Sysselsettings- og inntektspolitikken

3.6.1 Sysselsettingspolitikken

Fortsatt høy sysselsetting og lav ledighet er hovedmål for Regjeringen. Tiltak for å få flere inn i arbeidslivet og plikter og rettigheter knyttet til ytelser ved inntektsbortfall er sentrale virkemidler for å sikre velferden for den enkelte og fremme et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked. Det må legges til rette for et fleksibelt arbeidsmarked som raskt tilpasser seg endret etterspørsel. Samtidig må skattesystemet og inntektssikringsordningene være utformet slik at det lønner seg å jobbe. Virkemidler i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken og Regjeringens forslag til endringer er nærmere

drøftet i Prop. 39 L (2014–2015). I tråd med dette er det bl.a. nylig vedtatt utvidet adgang til midlertidige ansettelser. Andre forslag knyttet til styrking av arbeidslinjen, enklere og mer effektive tiltakssystem og mer bruk av ordinært arbeidsliv sendes om kort tid på høring.

Yrkesdeltakelsen i Norge ligger høyt. Av OECD-landene er det bare Island og Sveits som har høyere sysselsettingsandel, og ledigheten i Norge er blant de laveste. Samtidig er arbeidsinnsatsen målt i timer per sysselsatt ikke spesielt høy, jf. figur 3.14A. Regjeringen har satt ned et ekspertutvalg for å utrede arbeidstidsreguleringene, bl.a. sett i lys av behovet for å utnytte arbeidskraften best mulig i de kommende tiårene. Arbeidstidsutvalget skal legge fram sin utredning innen utgangen av 2015. Arbeidstilbudet begrenses også av at en stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder står utenfor arbeidslivet og mottar helserelaterte ytelser. Justert for at en del av ytelsene er graderte og for hvor stor del av året en var borte fra arbeid, anslås det at helserelatert fravær i 2014 svarte til over 20 pst. av alle årsverk. Regjeringens politikk skal bidra til at de som ønsker og kan arbeide mer enn i dag, gis mulighet til dette.

Arbeidsmarkedstiltakene brukes for å hindre passivitet og styrke den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet. I 2014 ble det gjennomført i gjennomsnitt 66 200 tiltaksplasser fordelt på 12 600 plasser til arbeidssøkere og 53 600 plasser til personer med nedsatt arbeidsevne. Det gjennomførte tiltaksnivået for arbeidssøkere ble noe høyere enn det planlagte nivået, mens nivået for tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne var lavere.

I saldert budsjett for 2015 er det lagt opp til 12 000 tiltaksplasser rettet mot arbeidssøkere og 57 400 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne. Som det framgår av omtalen i avsnitt 2.4 har arbeidsledigheten økt litt i inneværende år. Det må særlig ses i sammenheng med den reduserte etterspørselen etter arbeidskraft i oljerelaterte næringer. Regjeringen foreslår å øke tiltaksnivået med 1000 plasser til ordinære arbeidssøkere i gjennomsnitt for andre halvår 2015. Det utgjør et samlet nivå på 12 500 plasser på årsbasis. For nye arbeidsledige bør det i første omgang legges til rette for jobbsøking framfor deltakelse på tiltak. Tiltakene forbeholdes primært grupper som er særlig utsatt, som langtidsledige, innvandrere fra utenfor EØS-området og ungdom som kan ha behov for arbeidspraksis og styrket kompetanse. Samtidig kan tilbud om arbeidsmarkedstiltak for noen grupper avdekke om mottakeren er reelt ledig. Løpende statistikk tyder foreløpig ikke på at

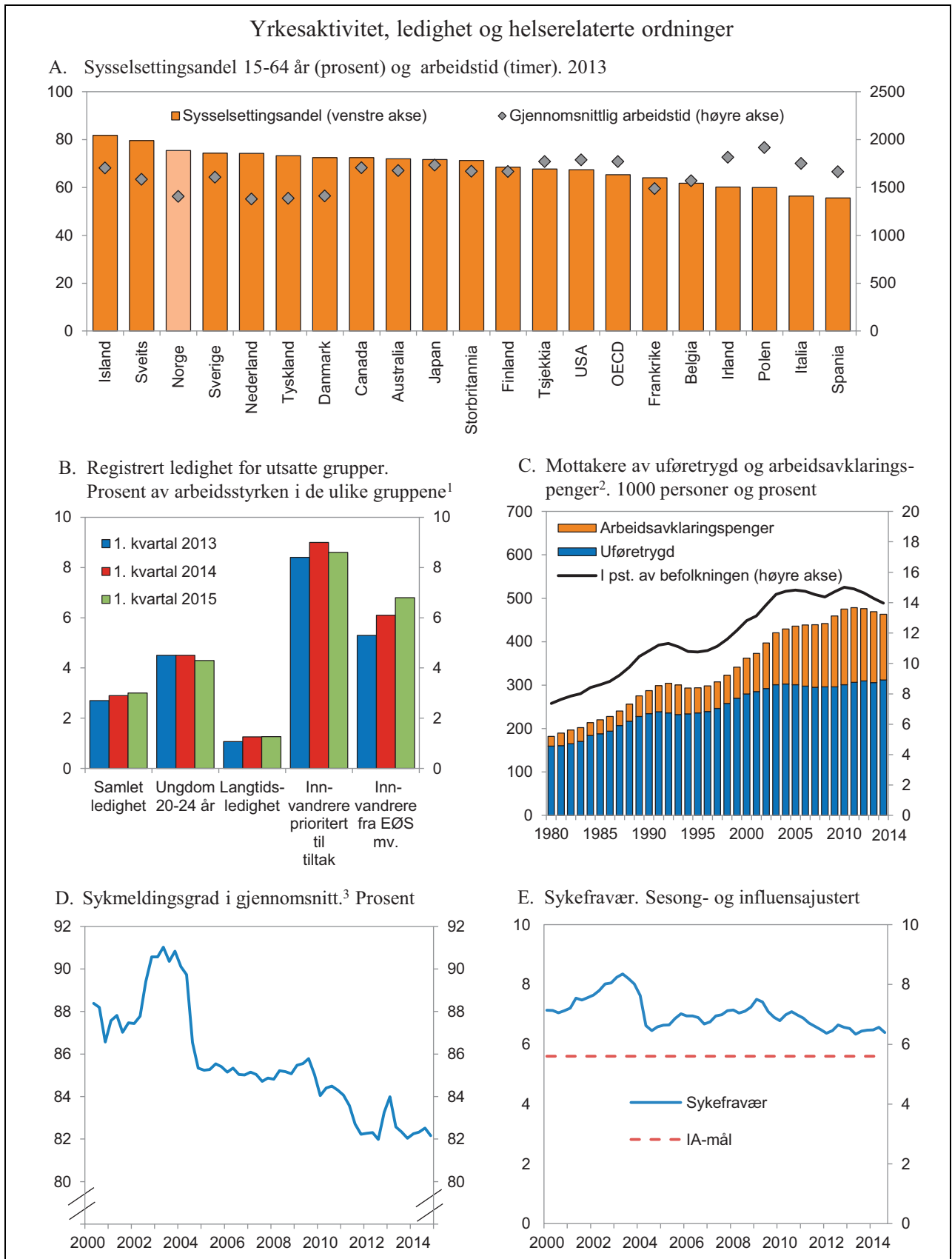
situasjonen for særlig utsatte grupper er blitt forverret. Derimot har ledigheten blant EØS-innvandrere økt, jf. figur 3.14B.

Etterspørselen etter varer og tjenester fra oljevirksomheten er på vei ned. Deler av arbeidsmarkedet står overfor nye utfordringer, og mange bedrifter må vende seg mot nye markeder. For å gjøre det lettere for bedriftene å planlegge arbeidskraftbehovet og holde på kvalifisert arbeidskraft, foreslår Regjeringen enkelte utvidelser i *permitteringsregelverket*. Det foreslås å redusere antall dager med lønnsplikt for arbeidsgiver fra 20 til 10 dager og å øke dagpengeperioden under permittering fra 26 til 30 uker i løpet av en periode på 18 måneder. Det foreslås at endringene trer i kraft fra 1. juli i år, jf. nærmere omtale i Prop. 119 S (2014–2015).

Ved utgangen av 1. kvartal var 206 000 personer registrert med *nedsatt arbeidsevne*, om lag det samme som gjennomsnittet for fjoråret. Ifølge NAV var 60 pst. av disse på tiltak eller hadde behov for arbeidsrettet oppfølging. Det samlede tiltaksnivået for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne er 69 900 plasser som gjennomsnitt for 2015. I tillegg kommer 500 plasser knyttet til forsøket med arbeidsavklaringspenger som lønnsstilskudd.

Tre av fire som er registrert med nedsatt arbeidsevne mottar *arbeidsavklaringspenger*. Mer enn halvparten blir i denne ordningen i over to år. Arbeidsavklaringspenger er den viktigste inngangsporten til uførepensjon, og i 2014 gjaldt det hele 85 pst. av nye uføre. 311 000 personer mottok *uføretrygd* ved utgangen av 1. kvartal i år, og samlet sett mottok 463 000 personer eller 14 pst. av befolkningen i alderen 18–67 år, *uføretrygd* eller arbeidsavklaringspenger. Som det går fram av figur 3.14C økte denne andelen fram til begynnelsen av det første tiåret på 2000-tallet. De siste årene har andelen gått noe ned. Nedgangen kan til en viss grad ses i sammenheng med den høye arbeidsinnvandringen, som har økt andelen av relativt unge personer med lav uføretilbøyelighet i arbeidsstyrken, og at innvandrerne i mindre grad har opptjent rettigheter til trygd. Dette kan være en midlertidig effekt. Samtidig er trygdeandelen blitt påvirket av at andelen eldre i den yrkesaktive delen av befolkningen har økt og isolert sett trukket i retning av flere mottakere av helserelaterte ytelser.

Langvarig *sykefravær* er for mange første skritt mot å falle ut av fra arbeidslivet. Nesten halvparten av det samlede sykefraværet skyldes fravær som varer over seks måneder. Å opprettholde kontakt med arbeidslivet under lengre helserela-



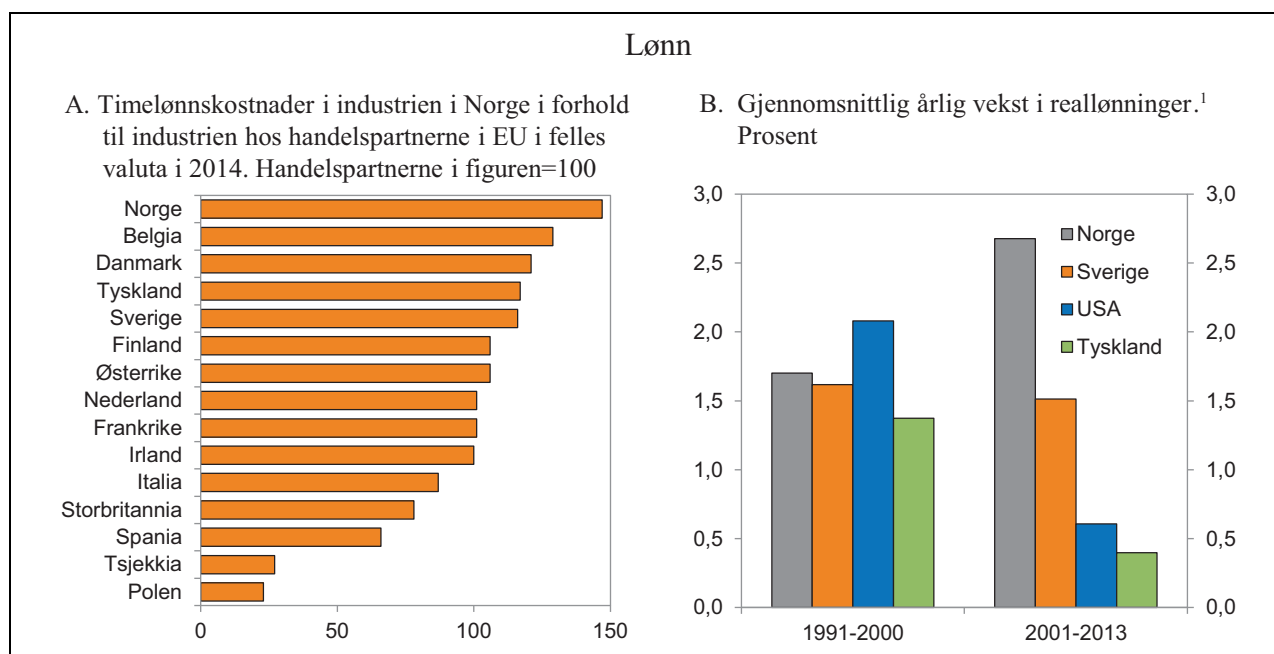
Figur 3.14 Yrkesaktivitet, ledighet og trygdeordninger

¹ *Langtidsledighet* er her definert som personer som er helt arbeidsledige, og som har vært registrert som arbeidssøker eller med nedsatt arbeidsevne i 26 uker eller mer, i prosent av arbeidsstyrken. *EØS mv.* inkluderer også ledige fra Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

² Arbeidsavklaringspenger erstattet tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger og attføringspenger i 2010.

³ Gjennomsnittlig sykmeldingsgrad per tapte arbeidsdag. Jo lavere denne indikatoren er, jo mer er sykefraværet gradert.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, OECD og SSB.



Figur 3.15 Lønn

¹ Årslønnsveksten er beregnet av OECD. For Norge avviker tallene fra tilsvarende beregninger fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU). Årslønnsveksten for Tyskland er tilgjengelig fra 1992.

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU), OECD og Finansdepartementet.

terte fravær har betydning for å komme tilbake i jobb. I 2014 var i underkant av hvert fjerde sykefraværstilfelle gradert, og gjennomsnittlig sykemeldingsgrad per tapte dagsverk var 82 pst. mot i overkant av 90 pst. ti år tidligere, jf figur 3.14D.

De tre siste årene har utviklingen i sykefraværet vært relativt stabil, jf. figur 3.14E. Målt som andel av avtalte dagsverk, var fraværet 6,4 pst. i 2014. I denne meldingen er det lagt til grunn at det trygdefinansierte sykefraværet vil være uendret fra 2014 til 2015. Sykefraværet og andelen på helserelevante ytelser ligger betydelig høyere Norge enn i sammenliknbare land og både IMF og OECD har anbefalt Norge å reformere sykelønns- og uføreordningene for å oppnå mer effektiv bruk av arbeidskraften. Regjeringen har foreslått flere tiltak for å øke bruken av graderte sykemeldinger for å redusere sykefraværet. Samtidig videreføres IA-samarbeidet med partene i perioden 2014–2018. Ett av målene i IA-avtalen er en reduksjon i sykefraværet med 20 pst. fra nivået i 2. kvartal 2001. I 4. kvartal 2014 var det sesong- og influensajusterede sykefraværet redusert med 11,5 pst.

3.6.2 Det inntektspolitiske samarbeidet

Gjennomføringen og de økonomiske rammene for lønnsoppgjørene er partenes ansvar. Koordinerte

oppgjør, der sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først, skal bidra til å holde lønnsveksten innenfor rammer konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. Myndighetene har ansvar for at lover og regler legger til rette for et velfungerende og fleksibelt arbeidsmarked. Det inntektspolitiske samarbeidet kan bidra til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er viktige møtepunkter.

Siden årtusenskiftet har høyere lønnsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere og en styrking av kronen trukket lønnskostnadene i Norge opp i forhold til nivået hos våre handelspartnere. Gjennom 2013 og 2014 har kronkursen svekket seg, men kostnadsnivået er fortsatt høyt. Målt som gjennomsnitt for alle ansatte i industrien, var timelønnskostnadene 47 pst. høyere i Norge enn for et vektet gjennomsnitt av våre handelspartnere i EU i 2014, regnet om til felles valuta, jf. figur 3.15A. Timelønnskostnadene var 31 pst. høyere enn i Sverige og mer enn seks ganger så høye som i Polen.

Det høye nivået på lønnskostnader i Norge må både ses i sammenheng med at vi har et høyt produktivetsnivå og at vi over flere år opplevde en

gunstig utvikling i forholdet mellom eksport- og importpriser. Bytteforholdet har falt siden i fjor sommer som følge av lavere oljepris. På kort sikt kan det forsterke omslaget i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten og trekke veksten i økonomien ned, jf. omtale i avsnitt 2.2. Med et fortsatt høyt kostnadsnivå vil det bli krevende for norske bedrifter og arbeidstakere å vende seg mot nye markeder når petroleumsvirksomheten avtar i betydning. Holden-III utvalget skrev bl.a.: «*Hvor store omstillingskostnadene kan bli ved en kraftig nedgang i oljeprisen, vil bl.a. avhenge av fleksibiliteten i lønnsdannelsen. (...) En rask tilpasning vil være lettere å oppnå hvis partene er bevisste på at de siste tiårs svært gode reallønnsvekst i stor grad er blitt drevet av betydelige bytteforholdsgevinster som ikke kan betraktes som det normale.*»

Ifølge TBU avtok veksten i gjennomsnittlig årslønn fra 3,9 pst. i 2013 til 3,1 pst. i 2014. Reallønnsveksten avtok fra 1,8 pst. til 1,1 pst. Den krevende situasjonen for konkurranseutsatt næringsliv, herunder bedrifter som leverer til oljevirksomheten, kan bidra til å holde lønnsveksten nede i tiden framover. Partene i arbeidslivet har tidligere vist at de ser hen til den økonomiske situasjonen når de forhandler om lønn.

Årets lønnsoppgjør er et mellomoppgjør. LO og NHO kom til enighet uten mekling. På bakgrunn av vurderinger gjort av NHO, i forståelse med LO, anslås årslønnsveksten i industrien samlet (arbeidere og funksjonærer) i NHO-området til 2,7 pst. i 2015. I andre oppgjør i privat sektor som er forhandlet ferdig, har partene gjennomgående kommet til enighet innenfor rammen til industrien. I offentlig sektor har oppjøret i staten endt med tilsvarende ramme, mens i kommunene er årslønnsveksten anslått litt høyere.

På bakgrunn av de oppgjørene som foreligger så langt og vurderinger av den økonomiske utviklingen framover, anslås årslønnsveksten i år til 2,7 pst. Det er lavere enn i fjor, men fortsatt litt høyere enn forventet lønnsvekst hos mange av våre handelspartnere. Svekkelsen av den norske kronen gjennom fjoråret tilsier at den kostnadsmessige konkurransevnen likevel bedrer seg noe fra i fjor til i år. Med en anslått vekst i konsumprisene på 2,1 pst. innebærer anslaget en økning i reallønnen på 0,6 pst. i år. Veksten i kjøpekraften anslås med det å bli klart lavere enn gjennomsnittet for de siste 25 årene, men mer på linje med gjennomsnittlig vekst i Tyskland og USA etter årtusenskiftet, jf. figur 3.15B.

3.7 Klimapolitikken

Internasjonal klimapolitikk

Klimautfordringen er global og må også løses globalt. Hovedformålet med 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 partene til konvensjonen enige om å begrense økningen i den globale middeltemperaturen til under 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå. Ifølge den seneste hovedrapporten fra FNs klimapanel krever det at verdens samlede utslipp av klimagasser i 2050 reduseres med 40–70 pst. fra 2010-nivå. Fram mot 2100 må de globale nettoutslippene nærme seg null. Med nettoutslipp menes utslipp av klimagasser fratrukket optak og fjerning av klimagasser, for eksempel i skog og gjennom CO₂-håndtering. Uten omlegging av dagens politikk vil verdens utslipp i 2050, ifølge OECD, kunne være 60 pst. over dagens nivå. Industrilandene har historisk bidratt mest til den økte konsentrasjonen, men veksten i utslippene i disse landene har stoppet opp. Samtidig har høy økonomisk vekst ført til raskt voksende utslipp av klimagasser i utviklingsland og framvoksende økonomier. Disse landene står i dag for rundt to tredeler av de globale utslippene. Uten en omlegging av politikken vil det meste av veksten i utslippene framover også komme her.

Partene til klimakonvensjonen er enige om at arbeidet med å utvikle en ny avtale skal sluttføres på klimakonferansen i Paris i desember 2015, og at den nye avtalen skal gjelde fra 2020. Alle land er bedt om å utarbeide nasjonalt bestemte bidrag til avtalen. Så langt har ni land og regioner sendt inn sine bidrag. Norge sendte, som tredje land, sitt forslag til utslippsforpliktelse for 2030 i en ny klimaavtale i slutten av mars. Innsendingen er basert på Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU.

Flere land har signalisert at de vil sende inn bidrag før Paris-møtet. Innen 1. november i år skal klimakonvensjonens sekretariat legge fram en synteserapport med oversikt over de indikative bidragene som land har sendt inn, og hvilken samlet effekt de har. For at verdens utslipp skal utvikle seg i tråd med togradersmålet må alle store utslippsland gjennomføre betydelige utslippsreduksjoner. Det er imidlertid stor usikkerhet om hvor ambisiøs den nye klimaavtalen blir.

Det er ulike syn på hvilken rettslig form en ny avtale skal ha. Mandatet er at det skal framfor-

Boks 3.5 EUs 2030-forpliktelse

EUs utslippsmål på 40 pst. er bindende på EU-nivå og skal gjennomføres innenfor EU uten bruk av internasjonale fleksible mekanismer som FNs grønne utviklingsmekanisme (CDM). EUs mål skal gjennomføres ved en 43 pst. reduksjon i utslippene i kvotepliktig sektor og 30 pst. reduksjon i utslippene i ikke-kvotepliktig sektor sammenliknet med 2005-nivå. Reduksjonene i kvotepliktig sektor skjer gjennom en innstramming i hvor mange kvoter som utstedes årlig. I ikke-kvotepliktig sektor skal reduksjonen på 30 pst. fordeles som nasjonale mål for hvert medlemsland, og vil ligge på mellom 0 og 40 pst. Forde-

lingen skal baseres på forholdsviss BNP per innbygger justert for kostnadseffektivitet på en rimelig måte for land med en BNP per innbygger over gjennomsnittet i EU.

EU legger opp til fleksibilitet i gjennomføringen av utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor ved at medlemsland kan finansiere klimatilak i ikke-kvotepliktig sektor i andre medlemsland. EU åpner også for at land med et utslippsmål vesentlig over EU-gjennomsnittet og høye rensekostnader kan foreta et engangskjøp av kvoter i EUs kvotesystem før 2020 for å svare for utslipp i ikke-kvotepliktig sektor.

handles en protokoll, et rettslig instrument eller et omforent resultat med rettslig virkning. Det er ikke avklart hvorvidt landenes utslippsbegrensninger vil inngå i en folkerettslig bindende avtale eller ikke. Et annet uenighetspunkt er i hvilken grad industriland og utviklingsland skal ha ulike forpliktelser under den nye avtalen. Det er likevel grunn til å tro at det vil kunne oppnås en enighet i Paris. Paris-avtalen kan bli startskuddet for et mer omfattende og ambisiøst globalt samarbeid på klimaområdet og dermed bidra til at ambisjonene økes over tid. Norge skal fortsette arbeide for en ambisiøs avtale i tråd med togradersmålet.

Norges innspill til den nye klimaavtalen

Norge sendte det såkalte nasjonalt bestemte bidraget til FN-sekretariatet 27. mars. Der framgår det at vi forplikter oss til å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med 1990, tilsvarende EUs forpliktelse. Norge tar sikte på å inngå en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen sammen med EU. Norges forpliktelse for 2030 er i tråd med det FNs klimapanel peker på at kreves for å nå togradersmålet.

Med en felles oppfyllelse vil Norge delta i gjennomføringen av det samlede utslippsmålet på minst 40 pst. reduksjon, jf. boks 3.5. Norge vil som EU-landene måtte gjennomføre utslippsreduksjoner innenfor EU og Norge. I kvotepliktig sektor vil norske bedrifter i fellesskap med bedrifter i EU-land bidra til utslippsreduksjoner på 43 pst. sammenliknet med 2005. I ikke-kvotepliktig sektor vil det bli satt et mål for utslippene på linje med sam-

menliknbare EU-land. Det forutsettes at Norge vil ha samme fleksibilitet som EU legger opp til i gjennomføringen av utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor. Når innsatsfordelingen er fastsatt vil regjeringen komme til Stortinget med en beskrivelse av hvordan regjeringen vil arbeide for å nå disse målene.

Hvis det kan bidra til en global og ambisiøs klimaavtale i Paris vil Norge kunne øke forpliktelsen ut over 40 pst., ved bruk av eventuelle fleksible mekanismer i FNs klimarammeverk.

Tiltak for å redusere utslipp av klimagasser

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Sektorovergripende økonomiske virkemidler i form av avgifter og deltakelse i det europeiske kvotesystemet er hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk. Over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge er dekket av kvoteplikt og/eller CO₂-avgift. CO₂-avgift ble foreslått av Regjeringen Syse allerede i 1990 og innført året etter. Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig.

Klimapolitikken reduserer nasjonale utslipp betydelig. I Norges siste rapportering under FNs klimakonvensjon ble det anslått at de tiltakene som er innført siden 1990, samlet har redusert utslippene av klimagasser med rundt 13–15 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010, og vil redusere utslippene med 17–20 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene. Det vil si at utslippene, uten tiltak, ville vært 25 pst. høyere i 2010 enn de faktisk var. Utslipp

Tabell 3.9 Utslipp av klimagasser i Norge. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	1990	2000	2010	2013	2014
Utslipp av klimagasser medregnet skog.....	41,9	30,9	28,7	27,2	..
Utslipp av klimagasser	52,0	54,8	55,5	53,9	53,8
Opptak i skog	10,1	23,9	26,8	26,7	..
<i>Memo</i>					
Petroleum.....	7,7	12,5	14,0	13,8	14,7
Fastlands-Norge	44,2	42,3	41,5	40,1	39,1
Kvotepiktig virksomheter.....	..	..	..	26,8	27,2

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Norsk institutt for skog og landskap.

per produsert enhet har gått kraftig ned, og Norge er blant OECD-landene med lavest utslipp per BNP-enhet.

For å styrke virkemidlene i klimapolitikken nedsatte regjeringen Grønn skattekommisjon, som skal levere sin innstilling i desember i år. Regjeringens strategi for arbeidet med CO₂-håndtering ble lagt fram i Olje- og energidepartementets Prop. 1 S (2014–2015). Innenfor transportsektoren har regjeringen blant annet utarbeidet et rammeverk for bymiljøavtaler, som er et virkemiddel for å nå målet om at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Det vil også følges opp i arbeidet med kommende Nasjonal Transportplan. Resultatet av den helhetlige gjennomgangen av bilavgiftene er omtalt i kapittel 4.2. Målet med omleggingen av bilavgiftene er en nyere, sikrere og mer miljøvennlig bilpark som vil bidra til at miljømålene nås. Regjeringen vil også iverksette fritak for merverdiavgift på batterier til el-biler og på leasing av el-biler.

Norge finansierer i tillegg en rekke klimatiltak innenfor blant annet energi, tiltak for å redusere avskoging av tropisk skog og klimatilpasning i utviklingsland. Tiltakene bidrar til reduksjon av de globale utslippene av klimagasser og tilpasning til klimaendringer. Denne typen støtte og samarbeid er en sentral del av det eksisterende rammeverket under FNs klimakonvensjon og vil videreføres i årene som kommer.

I 2013 var Norges utslipp av klimagasser 27,2 mill. tonn CO₂-ekvivalenter etter fratrukk for opptak i skog og andre landarealer, jf. tabell 3.9. Utenom opptak i skog var utslippene 53,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Det svarer til om lag 0,1 pst. av de globale utslippene av klimagasser. Utslippene uten opptak i skog og andre landarealer gikk marginalt ned i 2014 og var, ifølge fore-

løpige tall, på 53,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Utslippene har ikke vært lavere siden 1995, med unntak av 2009, da utslippene gikk ned som følge av lav økonomisk aktivitet i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen.

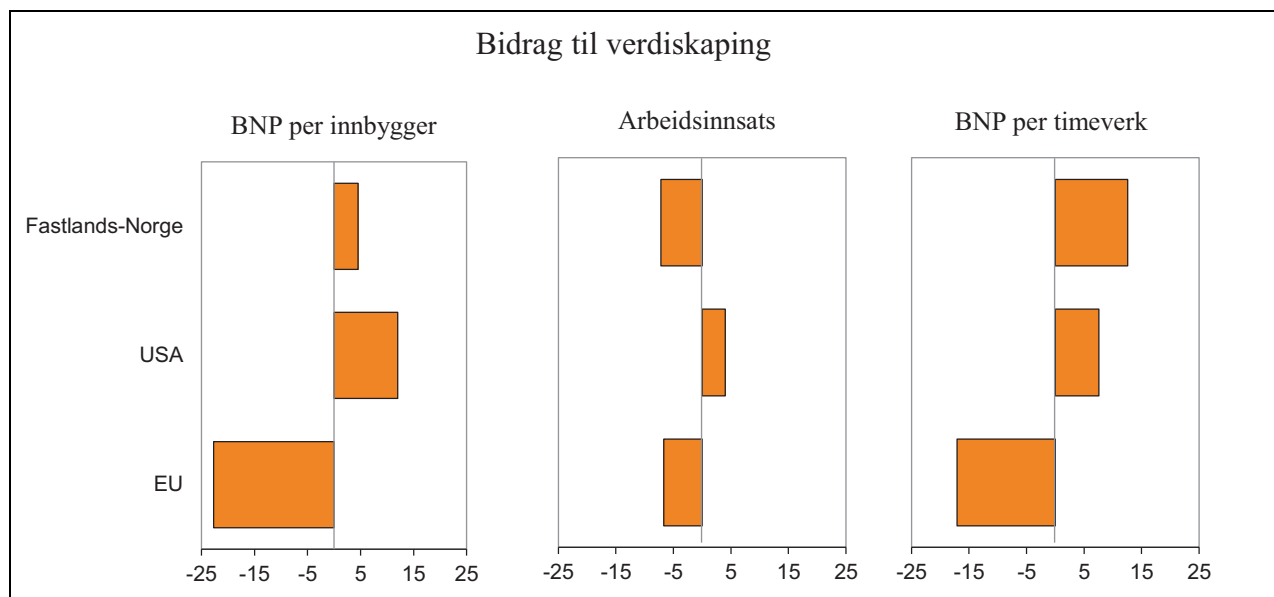
Klimagassregnskapet viser at skog og andre landarealer i Norge de siste årene har tatt opp mellom 26 og 29 mill. tonn CO₂ årlig. Det tilsvarer rundt halvparten av de samlede utslippene av klimagasser i andre sektorer.

3.8 Tiltak for å fremme verdiskaping og produktivitet i norsk økonomi

Norge har et høyt inntektsnivå sammenliknet med de fleste andre land. Målt ved BNP per innbygger ligger verdiskapingen i fastlandsøkonomien litt under nivået i USA, men godt over gjennomsnittet for EU-landene, jf. figur 3.16.

Vårt relativt høye inntektsnivå skyldes ikke at arbeidsinnsatsen i Norge er høy. Antall arbeidstimer per innbygger lå i 2013 litt lavere enn gjennomsnittet for EU. Mange er i inntektsgivende arbeid, men gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt er lav i internasjonal sammenheng. Samtidig begrenses potensialet for å øke samlet sysselsetting av at en større andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder mottar ulike helserelaterte ytelser i Norge enn i andre land. For å sikre en stor og effektiv arbeidsstyrke, må sysselsettingspolitikken og velferdsordningene utformes slik at det lønner seg å jobbe, jf. avsnitt 3.5.

Selv om arbeidsinnsatsen per innbygger er lavere enn i USA og EU, får vi mer igjen for hver arbeidet time. Det er dels fordi vår produktivitet er relativt høy, og dels fordi vi får gode priser for det vi selger til andre land. Etter midten av forrige tiår har veksten i produktiviteten i fastlandsøkon-



Figur 3.16 BNP per innbygger (basert på kjøpekraftspariteter) og bidrag til denne fra arbeidsinnsats (timeverk per innbygger) og BNP per timeverk. Forskjell fra gjennomsnittet for den rikeste halvdel av OECD-landene i prosent. 2013

Kilde: OECD, Going for growth.

mien falt tilbake og vært lavere enn det vi tidligere har vært vant til, jf. figur 3.17A. En liknende utvikling ser vi også i mange andre OECD-land. For land som ble hardt rammet av finanskrisen kan trolig en større del av denne nedgangen forklares av svake konjunkturer, enn det som er tilfellet for Norge.

På lang sikt bestemmes inntekt- og velferdsnivå av utviklingen i produktiviteten i fastlandsøkonomien. Hvis veksten i produktiviteten blir liggende på det lave nivået som i årene etter 2005, vil velstandsnivået etter hvert bli betydelig lavere enn med den høyere veksttakten vi hadde i årene fram til 2005, jf. figur 3.17B.

På bakgrunn av den svake produktivitetsveksten de senere årene satte Regjeringen i fjor ned en produktivitetskomisjon. Kommissjonens mandat har vært å se nærmere på årsakene til lavere produktivitetsvekst i norsk økonomi og vurdere utviklingen i et internasjonalt perspektiv. Kommissjonen ble også bedt om å peke på områder der myndighetene bør iverksette tiltak eller justere politikken for å øke produktiviteten. Kommissjonen la fram sin første delrapport 10. februar i år, jf. boks 3.6.

Finansdepartementet har sendt kommissjonens første rapport på en bred høring, med høringsfrist i begynnelsen av juni. Finansdepartementet vil rapportere om høringsinnspill og oppfølging i Nasjonalbudsjettet 2016.

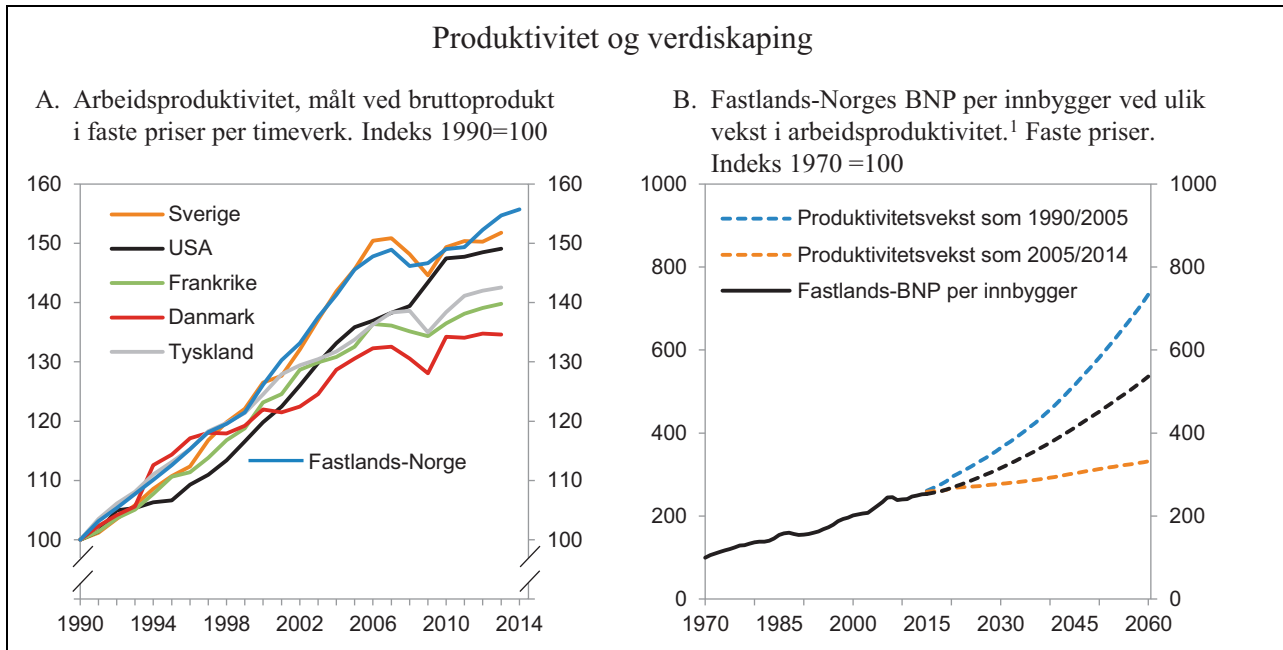
Fem sentrale områder for effektiv ressursbruk

Regjeringens arbeid for å heve produktiviteten i norsk økonomi kan oppsummeres i fem områder: reformer i offentlig sektor, mer konkurranse, avregulering og avbyråkratisering, et bedre skattesystem, vektlegging av resultater og tydelige budsjettprioriteringer.

Reformer i offentlig sektor

Regjeringen vil legge til rette for en effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Offentlig sektor i Norge er stor. Om lag 30 pst. av alle sysselsatte jobber i offentlig forvaltning, jf. boks 3.7. Statens og kommunenes midler skal forvaltes med omhu for å sikre innbyggerne best mulig ytelser og på en måte som viser respekt for skattebetalernes penger.

Både noen store og mange små tiltak er nødvendige for å oppnå bedre ressursbruk. Arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåer og den geografiske inndelingen av ulike tjenesteområder betyr mye. En vellykket kommunereform vil legge til rette for en mer effektiv offentlig sektor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 20. mars frem Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen nye oppgaver til større kommuner. Meldingen ser på hvilke oppgaver nye og større kommuner kan få ansvar for. Strukturreformene



Figur 3.17 Arbeidsproduktivitet i ulike land og BNP per innbygger ved ulik vekst i arbeidsproduktivitet

¹ Produktivitetsteksten i perioden 1990–2005 og 2005–2014 var i gjennomsnitt på hhv. 2,5 og 0,8 pst. I referansebanen fram til 2060 (den sorte stiplede linjen) er det beregningsteknisk lagt til grunn en årlig produktivitetstekst på 1,9 pst. Antall arbeidstimer per innbygger holdes uendret på 2014-nivå i alle de tre framskrivningene.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

innen bl.a. politiet og universiteter og høyskoler kan også bidra til å øke effektiviteten i offentlig sektor. Nærpolitireformen (Prop. 61 LS (2014–2015)) legger opp til færre og større politidistrikter, og reformen skal bl.a. utvikle et mer kompetent og effektivt lokalt nærpoliti. Kunnskapsdepartementet har lagt fram Meld. St. 18 (2014–2015) Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren. Med reformen ønsker Regjeringen å samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner.

Som omtalt i Prop. 1 S (2014–2015) er Samferdselsdepartementet i gang med et omfattende reformarbeid i transportsektoren, både på overordnet nivå med Nasjonal transportplan og i ulikt omfang i sektorene veg, bane, kyst og luftfart, samlet omtalt som transportreformen. Formålet med reformen er økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet i samferdselssektoren sett under ett, med en finansiering innenfor de rammene som handlingsregelen setter. På vegsiden omfatter reformen etablering av eget utbyggingsselskap for veg, rammeverk for offentlig-privat-samarbeid (OPS) i vegsektoren og reformer i bompengesektoren (Meld. St. 25 (2014–2015) På rett vei – Reformen i veisektoren). På jernbanesiden arbeides det med en mer forretningsmessig innretning av både togdriften og infrastrukturforvaltningen.

Regjeringens modell for OPS i vegsektoren, som ble presentert for Stortinget i Meld. St. 25 (2014–2015), rendyrker OPS som en gjennomføringsstrategi². Modellen er av generell karakter og en tilsvarende modell vil bli lagt til grunn dersom OPS vurderes i andre sektorer. Innretningen må nødvendigvis tilpasses den enkelte sektors særegenheter.

Det er viktig for Regjeringen at OPS-prosjekter både finansieres innenfor handlingsregelens rammer og er gjenstand for reell, helhetlig prioritering på statsbudsjettet på lik linje med prosjekter som gjennomføres med tradisjonelle kontrakter. Det er prosjektenes nytte, og ikke deres kontraktstrategi, som bør avgjøre prioriteringen. Disse hensynene ivaretas ved bevilgninger på statsbudsjettet om lag i takt med aktiviteten i prosjektet, uavhengig av når utbetalinger til selve OPS-selskapet foretas.

² Offentlig-privat samarbeid innebærer normalt at et privat selskap står for prosjektering, finansiering, utbygging, drift og vedlikehold av for eksempel et infrastrukturprosjekt, som etter en avtalt periode tilfaller det offentlige. Den private kontraktsparten overtar mer risiko fra det offentlige enn ved tradisjonelle kontrakter, og ivaretar tjenesteleveransen knyttet til investeringen i en avtalt driftsperiode. Selskapet får betaling fra det offentlige etter at utbyggingssperioden er ferdig, og så lenge selskapet har ansvar for driften, i henhold til en kontrakt.

Boks 3.6 Produktivitetskommisjon

I sin første rapport avdekker Produktivitetskommisjonen en rekke områder der det er et potensiale for å få mer ut av de ressursene som brukes, både i offentlig og privat sektor. Kommisjonen viser til at Norge på flere områder av betydning for den økonomiske veksten kommer ut med middels plassering blant OECD-landene. Det gjelder bl.a. innovasjonsevne, nyetablering og næringslivets egen forskning. Når oljenæringen får redusert betydning, må vi løfte prestasjonene for å holde topp inntektsnivå, skriver kommisjonen.

Kommisjonen mener det er behov for å bedre teknologiutviklingen i tjenesteytende næringer, styrke konkurransen og sørge for at reguleringer i mindre grad svekker produktiviteten. En liten økonomi må utnytte internasjonal teknologiutvikling og det må legges større vekt på forutsetninger for ta i bruk ny teknologi. Det krever rammebetingelser som sikrer god kobling mellom høyere utdanning, forskning og næringsliv og som stimulerer til kompetanseutvikling og omstillingsevne i arbeidsmarkedet. Kommisjonen vil i del to av sitt arbeid gå nærmere inn på koblingen mellom forskning og næringsliv og tiltak for å utnytte arbeidskraften bedre.

Kommisjonen peker på at internasjonale sammenlikninger og forskjeller i ressursbruk og resultater innen offentlig sektor tyder på et stort potensial for effektivisering. Offentlig sektor har ikke samme økonomiske insentiver til effektiv ressursbruk som næringslivet og er derfor avhengig av et velfungerende og effektivt styringssystem. I hovedsak produseres tjenester av god kvalitet, men produktiviteten ser på mange områder ut til å utvikle seg dårlig. Ifølge kommisjonen er det nødvendig med tydeligere

mål og ansvarliggjøring av finansiering og resultater. Bedre utnyttelse av ny teknologi, inkludert velferdsteknologi, må til for å møte behovene for offentlige tjenester i framtiden. Kommisjonen framhever betydningen av sterke regionbyer for å sikre økonomisk utvikling bredt utover landet. Både beslutningsstrukturen rundt store investeringer i infrastruktur og organiseringen av forvaltningen bør endres med dette som siktemål. Kommisjonen vil i del to av sitt arbeid gå nærmere inn på hvordan offentlig sektor kan effektiviseres.

Norske skoleelever viser lave ferdigheter i basisfag i internasjonale tester, og for mange faller fra i videregående skole og høyere utdanning. Kommisjonen stiller spørsmål ved organiseringen og ledelsen av utdanningsinstitusjoner samt om arbeidsmarkedet i sektoren fungerer som det bør. Kommisjonen peker også på at insentivene til kvantitet i høyere utdanning er sterke, mens insentivene til økt kvalitet ikke er like mye vektlagt. Ifølge kommisjonen bør dette endres, både for å få til bedre forskning og undervisning og for å gjøre forskningen mer relevant.

Kommisjonen er opptatt av hvordan politikken kan spille en positiv rolle for produktiviteten. Politikk er ofte preget av mange, komplekse mål og gode intensjoner. Virkemiddelbruken er utviklet over lang tid og er ofte komplisert. Krevende reformer har kostnader som kommer raskt, mens gevinstene først viser seg lenger framme. Kommisjonen mener at det kreves mer langsiktighet i politikken med sterkere orientering mot de resultater som oppnås. Økt vekt på produktivitet kan dermed gi bedre grunnlag både for vekst og velferd.

Samtidig er det viktig for Regjeringen å redusere de samlede finansieringskostnadene for OPS-selskapet. Regjeringen vil derfor benytte tilbakebetalingsprofiler hvor størstedelen av investeringskostnadene utbetales til OPS-selskapet tidlig i kontraktperioden, når prosjektet er overlevert i tråd med kontrakt og tatt i bruk. En mindre del av investeringsutgiften bør utbetales over driftsperioden, slik at leverandøren har insentiver til å vektlegge livsløpskvalitet.

Regjeringens modell for OPS innebærer et skille mellom bevilgningene i statsbudsjettet og

utbetalingene til OPS-selskapet. For et gitt budsjettår vil avviket mellom bevilgning og utbetaling håndteres ved at midler settes til side i, eller trekkes fra, et fond. Midlene som er bevilget til dekning av OPS-prosjektets investeringsutgift, utgiftsføres i statsregnskapet og overføres til en ikke-rentebærende konto i Norges Bank. Midlene står på kontoen i Norges Bank inntil de i henhold til kontrakten med OPS-selskapet skal utbetales. Drifts- og vedlikeholdsutgiftene bevilges og betales det aktuelle året, i henhold til kontrakten med OPS-selskapet.

Denne løsningen bidrar til å rendyrke OPS som en gjennomføringsstrategi. Dermed ivaretar ordningen de gode insentivene til effektiv ressursbruk som potensielt ligger i OPS, samtidig som den er i tråd med handlingsregelen for budsjettpolitikken. Med dette gjøres OPS-prosjekter også til gjenstand for reell, helhetlig prioritering på statsbudsjettet på lik linje med prosjekter som gjennomføres med tradisjonelle kontrakter.

Mer omfattende bruk av digitale tjenester i offentlig forvaltning, mer effektive offentlige innkjøpsprosesser og annen effektivisering av offentlige fellestjenester vil gi viktige bidrag til økt effektivitet i offentlig forvaltning.

Ved Regjeringens tiltredelse ble flere departementer slått sammen. Det bidrar til en mer hensiktsmessig departementsstruktur. Videre er det bl.a. satt i gang tiltak for å effektivisere og rasjonalisere lønns- og regnskapstjenestene i Direktoratet for økonomistyring, gjennom en reduksjon av antall kontorsteder.

Statlig forvaltning er i hovedsak utenfor merverdiavgiftssystemet. Fra 1. januar 2015 ble nettoføring av merverdiavgiften i ordinære statlige forvaltningsorgan innført. Ordningen gjør at merverdiavgiften ikke lenger er en kostnad for forvaltningsorganene, og en konkurranseulempe for private aktører er dermed fjernet. Det legger grunnlag for mer effektiv ressursbruk i staten når merverdiavgiften ikke lenger er til hinder for at billigste tilbud velges. Regjeringen har også varslet en ordning som kan nøytralisere merverdiavgiften for helseforetakene.

Mer konkurranse, avregulering og avbyråkratisering

Regjeringen vil legge til rette for fri flyt av varer og tjenester, fri tilgang til markedene og et fritt og uavhengig næringsliv uten særbehandling eller konkurransehindrende avtaler. Regjeringen vil gjennomgå og redusere ordninger som hindrer etablering og svekker konkurransen innenfor tjenesteytende næringer. Det omfatter bestemmelser om åpningstider, konsesjoner, løyver og bevilninger samt restriksjoner på etablering og lokalisering av nye virksomheter. Det er allerede gjennomført flere forenklinger i plan- og bygningsloven med forskrifter.

I flere markeder er det potensiale for økt konkurranse og bedre ressursutnyttelse, herunder næringsmiddelindustrien, transportsektoren, bokbransjen og jordbruk og fiske. Konkurransetilsynet har nylig undersøkt konkurransen i markedet for boliglån i perioden 2007 til 2014. I sin rapport

understreker tilsynet at konkurransen i banksektoren er svært sårbar og at skjerpede kapitalkrav kan ha bidratt til økte marginer i markedet. I rapporten «Et drosjemarked for fremtiden» peker Konkurransetilsynet på at drosjenæringen er overregulert og at næringen bør gis rammer som bidrar til et mer fleksibelt og moderne drosjetilbud. Regjeringen vil legge til rette for konkurranse innenfor post- og pakketjenester ved å implementere EUs tredje postdirektiv i norsk rett og oppheve eneretten til postombæring. Et forslag til ny postlov har vært på offentlig høring, og er sendt Stortinget for behandling. I nytt EU-regelverk om revisjon og revisortjenester legges det også vekt på økt konkurranse blant revisjonsselskapene. Finansdepartementet tar sikte på å sette ned et utvalg som skal se på revisorloven, herunder gjennomføring av forventede nye EØS-regler. Produktivitetskommissjonen har pekt på et betydelig potensiale for effektivitetsgevinster ved å legge til rette for økt konkurranse og effektivitet i jordbruk og matindustri og ved å fjerne reguleringer som hindrer realisering av ressursrenten i fiskerisektoren.

Virksom konkurranse holder kostnadene nede, fremmer innovasjon og bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Dette kommer forbrukerne til gode gjennom lavere priser, god kvalitet og et variert produktutvalg. Høyere priser som følge av svak konkurranse kan føre til at varer og tjenester som forbrukerne ønsker og er villige til å betale for, ikke blir produsert. Det innebærer et tap for samfunnet. Regjeringen vil styrke Konkurransetilsynet som selvstendig myndighetsorgan og fjerne regjeringens rolle som klageinstans for Konkurransetilsynets vedtak. Et offentlig utvalg har utredet organiseringen av en ny, uavhengig klagenemd for konkurransesaker. Utredningen har vært på høring, og Nærings- og fiskeridepartementet vurderer høringsinnspillene. Planen er at det nye organet skal etableres fra 1. januar 2016.

Regjeringen vil bygge ned overflødige reguleringer og redusere byrdene næringslivet har ved rapportering til offentlige myndigheter. Økt digitalisering kan også bidra til dette. Regjeringen har som mål at bedriftenes kostnader knyttet til myndighetspålagte rapporteringskrav og reguleringer skal reduseres med 15 mrd. kroner innen utgangen av 2017, sammenlignet med 2011. Blant annet vil et utvalg nedsatt av Finansdepartementet se på muligheten for å forenkle regnskapslovgivningen, samtidig som nytt EØS-regelverk på området skal gjennomføres i norsk rett.

Et bedre skattesystem

Effektiv bruk av samfunnets ressurser krever et godt skattesystem. Regjeringens overordnede mål for skattepolitikken er et mer vekstfremmende og enklere skattesystem og en lite byråkratisk skatteoppkreving. Et effektivt skattesystem sikrer at den samfunnsmessige kostnaden blir lavest mulig for hver krone som vi krever inn i skatt. Skattesystemet bør som hovedregel ikke favorisere en bestemt bruk av ressursene. Unntak og fradragsordninger vil vri ressursbruken bort fra det som er best for samfunnet og gir økt byråkrati og merarbeid for skattemyndighetene.

I tråd med målet om effektiv og lite byråkratisk skatteoppkreving har Regjeringen foreslått å overføre skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til staten med virkning fra 1. januar 2016. Saken har vært på alminnelig høring med høringsfrist 2. mars. Forslaget krever lovendring. Overføringen innebærer en ressursbesparelse for samfunnet som følge av at Skatteetaten kan løse oppgaven med langt lavere ressursbruk enn det kommunene gjør i dag, og vil også innebære en styrking av arbeidsgiverkontrollen og arbeidet mot svart økonomi.

Skattesystemet bør innrettes slik at det blir mer lønnsomt å arbeide, spare og investere. Derfor vil Regjeringen vri den økte bruken av olje- og fondsinntekter i retning av bl.a. vekstfremmende skattelettelse. Norges konkurransevne avhenger av at vi utnytter våre ressurser best mulig, og det fordrer gode generelle rammebetingelser.

Skatteutvalget (NOU 2014: 13) peker på at den norske selskapsskatten nå er høy i forhold til nivåene i land det er naturlig å sammenlikne seg med. Skatteutvalget viser til at skattesystemene i disse landene er i endring, og at særlig selskapsskatten er under press. Utvalget peker på at det er en fare for at investeringsnivået i Norge vil reduseres dersom de effektive skattesatsene over tid er vesentlig høyere enn i nabolandene. Det vil i så fall gå ut over økonomiens vekstevne og bidra til at skattegrunnlagene forvitrer.

Skatteutvalgets hovedforslag er å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt fra 27 til 20 pst. for både selskaper og personer, samtidig som bruttoskattene på person- og eierinntekt tilpasses. Skatteutredningen gir et godt utgangspunkt for å vurdere endringer i skattesystemet som kan bedre økonomiens vekstevne.

En forutsetning for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser er at det tas hensyn til miljøvirkninger og andre eksterne effekter ved økonomiske beslutninger. For dette formålet er prissys-

temet vår beste hjelper. Når bedrifter og husholdninger må betale for å bruke miljøgoder, for eksempel for å slippe ut klimagasser i atmosfæren, får de incentiver til å ta miljøhensyn. Dette bidrar til grønn vekst og økt velferd på lang sikt. Stortingets anmodningsvedtak om å videreutvikle omtalen av bærekraftig utvikling med vekt på grønn vekst følges opp i Nasjonalbudsjettet 2016. Det vil også være en omtale av norsk og internasjonal klimapolitikk.

Økt vektlegging av resultater

Prioriteringene bør også styres etter hva slags resultater vi kan oppnå. God og relevant informasjon om allerede oppnådde resultater er en nøkkel i dette arbeidet. Våren 2015 legger alle statlige virksomheter for første gang fram årsrapport og årsregnskap satt opp etter en felles mal. Departementene skal også selv legge fram regnskap for egen virksomhet. Disse rapportene publiseres på virksomhetenes og departementenes hjemmesider og vil være lett tilgjengelige for allmennheten og for forvaltningen selv. Det vil gi verdifull innsikt i ressursbruk og måloppnåelse på tvers av staten.

Effektiviserings- og forbedringstiltak innenfor og på tvers av ulike sektorer må gi håndfaste resultater. Det krever gode metoder for å evaluere hvorvidt reformer og offentlig politikk faktisk har ønsket effekt og at en tar hensyn til erfaringer når nye tiltak utredes. Evalueringportalen samler evalueringer utført på oppdrag fra departementer og andre statlige virksomheter. Når evalueringer blir lettere tilgjengelige, kan det bidra til å øke bruk og gjenbruk av kunnskap og resultater fra evalueringer av alle statens politikkområder, både i framtidige evalueringer og i samfunnet for øvrig. Enklere tilgang til evalueringer er også viktig for å gi legitimitet til og innsyn i statens virksomhet.

Selv om statsforvaltningen ikke er organisert på samme måte i alle land, er det mange av de samme oppgavene som skal løses i offentlig regi. Vi kan hente viktig informasjon om gode løsninger og riktig nivå for ressursbruk ved å sammenlikne oss med andre land.

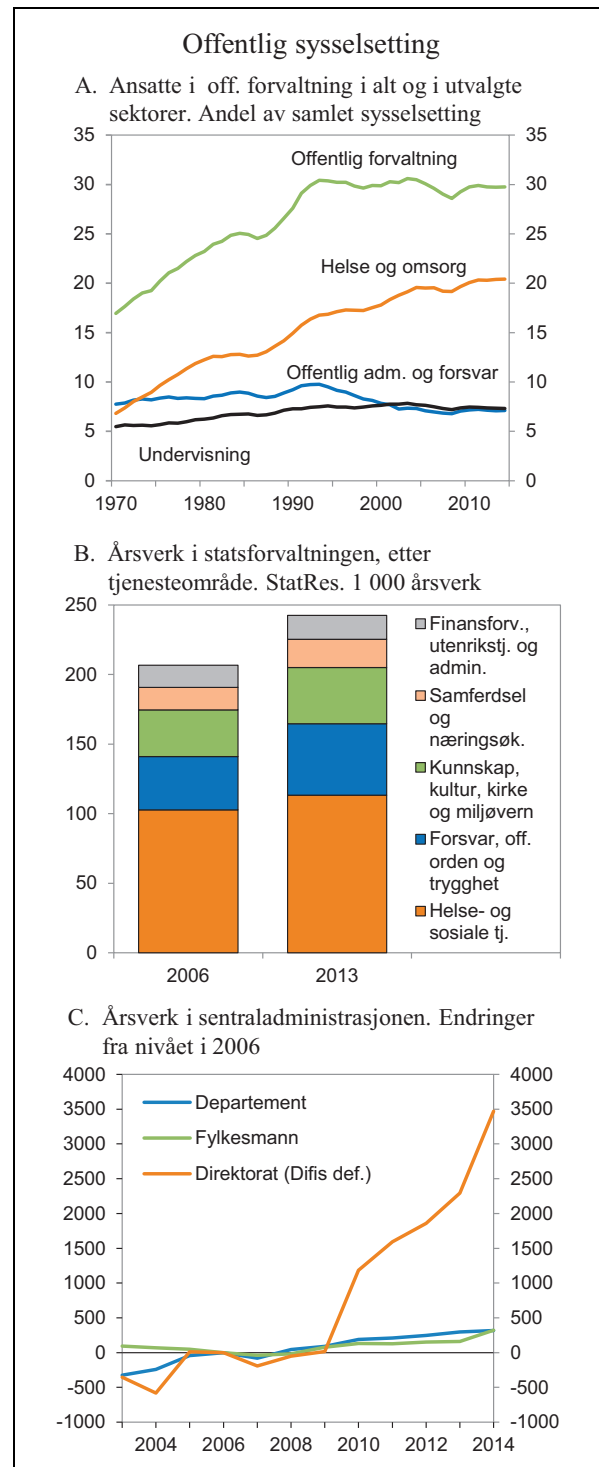
Det er nødvendig å utrede og vurdere handlingsvalg før det tas beslutning i viktige saker, og i noen tilfeller prøve ut ulike alternativer og løsninger. Ufullstendig eller manglende utredning øker risikoen for at det fattes vedtak som ikke fører fram, som gir uønskede virkninger eller som innebærer sløsing med samfunnets ressurser. Økt bruk av kontrollerte forsøk, der det er mulig, kan

Boks 3.7 Utviklingen i offentlig sysselsetting

Fra 1970 til tidlig på 1990-tallet var det en kraftig oppgang i offentlig sysselsetting målt som andel av total sysselsetting, jf. figur 3.18A. Det må bl.a. ses i sammenheng med utvidelse av eksisterende og utbygging av nye velferdsordninger i takt med at oljeinntekter ble fasett inn i økonomien. Det økte behovet for arbeidskraft ble i stor grad møtt med vekst i kvinners yrkesaktivitet. Siden tidlig på 1990-tallet har sysselsettingen i *offentlig forvaltning* økt i om lag samme tempo som sysselsettingen i privat sektor, og målt som andel av samlet sysselsetting har nivået ligget relativt stabilt på om lag 30 pst. Sammensetningen av den offentlige sysselsettingen har derimot endret seg i retning av mer tjenester og mindre administrasjon.

Utbygging av helse- og omsorgssektoren har vært en særlig viktig drivkraft bak oppgangen i sysselsettingen i offentlig forvaltning, og veksten innenfor dette området har fortsatt også etter 1990. Etterspørselen etter tjenester innen helse, omsorg og undervisning vil avhenge av befolkningens størrelse og sammensetning. Beregninger viser imidlertid at befolkningsutviklingen kun forklarer om lag en tredel av veksten i helse- og omsorgssektoren i årene etter 1990. Mesteparten av veksten skyldes at stadig mer omfattende tjenester ytes til stadig større grupper av befolkningen, dvs. økt ressursbruk per innbygger og økt dekningsgrad. En nedgang i antall sysselsatte, inkludert vernepliktige, i forsvarssektoren har isolert sett trukket sysselsettingsveksten i offentlig forvaltning moderat ned i samme periode.

For årene etter 2006 gir StatRes (Statlig ressursbruk og resultater) som publiseres av SSB, grunnlag for å følge utviklingen i sysselsettingen i *statsforvaltningen* mer detaljert. Ifølge tall fra StatRes økte sysselsettingen i staten med om lag 36 000 årsverk fra 2006 til 2013. Om lag to tredeler av denne veksten kom innen helse og sosialtjenester og forsvar, offentlig orden og trygghet, jf. figur 3.18B. Nærmere halvparten av de statsansatte arbeidet innen helse- og sosialsektoren i 2013, vel 20 pst. innen forsvar, offentlig orden og trygghet, og godt under 10 pst. med administrasjon mv.



Figur 3.18 Offentlig sysselsetting

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Boks 3.7 forts.

Ifølge Statens sentrale tjenestemannsregister var det ansatt vel 22 000 i *sentralforvaltningen* (departementer, direktorater, tilsyn mv.) per 1. mars 2014. Det er en økning på nærmere 4 000 personer fra samme tidspunkt i 2006. Tall fra NSD viser at det er direktoratene som har hatt den sterkeste veksten i denne perioden, jf. figur 3.18C. Det må dels ses i sammenheng med at oppgaver er flyttet fra departementer til direktorater. De siste årene har bl.a. kriminalomsorgen, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Folke-

helseinstituttet stått for en hoveddel av veksten i sysselsetting i sentralforvaltningen.

Ny teknologi gjør det mulig å effektivisere forvaltningen. Omleggingene innen Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten kan for eksempel redusere antall ansatte med anslagsvis 400–500 årsverk over tid. Avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen legger til rette for at frigjorte ressurser brukes til andre budsjettformål eller går til å senke skattene.

bidra til en bedre innretning av offentlige ordninger og en mer effektiv ressursbruk.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet fikk i mars 2014 et felles oppdrag fra Regjeringen om å revidere utredningsinstruksen og vurdere tiltak som sørger for bedre etterlevelse av kravene i instruksen. Arbeidet er organisert med en arbeidsgruppe med bred deltagelse fra flere departementer og direktorater (KMD, FIN, NFD, UD, DFØ og Difi), samt en referansegruppe hvor alle departementer er invitert til å delta. Kommunal- og moderniseringsdepartementet leder arbeidet. Ny utredningsinstruks med veileder vil bli ferdigstilt i løpet av første halvår 2015.

Tydelige budsjettprioriteringer

Politikk handler om å prioritere. Regjeringen har som mål er at vi skal få best mulig tjenester og mest mulig velferd for hver krone vi bruker over offentlige budsjetter. Da må vi se kritisk på hvordan pengene brukes og begrense innsatsen av

ressurser på områder som er mindre viktige. Effektiv ressursbruk handler både om å gjøre de riktige tingene og om å gjøre dem på riktig måte.

I budsjettet for 2015 foreslo Regjeringen en reform for å avbyråkratisere og effektivisere statlig forvaltning. Reformen innebærer at det stilles krav til at virksomheter i statlig forvaltning skal iverksette effektiviseringstiltak, og at deler av gevinstene fra tiltakene skal føres tilbake til fellesskapet i de årlige budsjettene, slik at det skapes økt handlingsrom for nye prioriteringer. I Saldert budsjett for 2015 ble denne overføringen satt til 0,6 pst. av alle driftsutgifter. Kravet gjelder alle statlige virksomheter som mottar driftsbevilgninger fra statsbudsjettet samt noen andre sektorer som er politisk prioritert. For å oppnå en varig effekt må tiltakene være en del av en planlagt prosess. Regjeringen varslet i Gul bok 2015 at den legger opp til at reformen skal inngå som en fast del av budsjettarbeidet framover.

4 Skatte- og avgiftspolitikken

4.1 Endringer i skatte- og avgiftsreglene

Skatte- og avgiftsreglene bør som hovedregel ligge fast gjennom året. Regjeringen foreslår derfor kun et begrenset antall endringer i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2015. I hovedsak er det endringer som av særlige grunner bør iverksettes i 2015 eller avklares i vår. Følgende endringer i skatte- og avgiftsreglene har provenyvirkning for 2015:

- Overgangsreglene for uføre utvides slik at skattefradraget kompenserer nedgang i inntekt etter skatt over 4 000 kroner. Forskriften blir endret med virkning fra inntektsåret 2015. Endringen er anslått å gi et provenytap på om lag 70 mill. kroner påløpt og 56 mill. kroner bokført i 2015.
 - Vedtaket om miljøavgift på plastposer og papirposer oppheves. Forslaget gir et provenytap på om lag 1 mrd. kroner påløpt og bokført i 2015.
 - Vedtaket om veibruksavgift på naturgass og LPG oppheves. Forslaget gir et provenytap på om lag 45 mill. kroner påløpt og 38 mill. kroner bokført i 2015.
 - Stortingets anmodningsvedtak fra behandlingen av budsjettet for 2015 om avgiftslettelse for biodrivstoff følges ikke opp i Revidert nasjonalbudsjett 2015. Økningen i omsetningspåbudet fra 3,5 pst. til 5,5 pst. blir notifisert til ESA, men iverksettes ikke fra 1. juli 2015. Dette gir et samlet merproveny på om lag 305 mill. kroner påløpt og 255 mill. kroner bokført i 2015.
 - CO₂-avgiften på autodiesel økes med 0,46 kroner per liter, mens veibruksavgiften på autodiesel reduseres tilsvarende fra 1. juli 2015. Samtidig reduseres veibruksavgiften på biodiesel med 0,23 kroner per liter. Forslaget er anslått å gi et provenytap på om lag 25 mill. kroner påløpt og 21 mill. kroner bokført i 2015.
 - CO₂-avgiften på gass økes med 0,15 kroner per Sm³ for naturgass og med 0,22 kroner per kg for LPG fra 1. juli 2015. Forslaget er anslått å gi et merproveny på om lag 16 mill. kroner påløpt og 13 mill. kroner bokført i 2015 når kompensasjoner på utgiftssiden er trukket fra.
 - Det innføres fritak i CO₂-avgiften på naturgass og LPG for innhold av hydrogen i gassen fra 1. juli 2015. Forslaget gir et provenytap på om lag 5,5 mill. kroner påløpt og 4,5 mill. kroner bokført i 2015.
 - Avgiften på elektrisk kraft økes med 0,5 øre per kWh fra 1. juli 2015. Forslaget er anslått å gi et merproveny på om lag 150 mill. kroner påløpt og 75 mill. kroner bokført i 2015.
 - Merverdiavgiftsfritaket for leasing av elbiler og omsetning av batterier til elbiler iverksettes fra 1. juli 2015. Forslaget er anslått å gi et provenytap på om lag 40 mill. kroner påløpt og 25 mill. kroner bokført i 2015.
- De foreslåtte endringene i skatte- og avgiftsopp-
legget innebærer et samlet provenytap på om lag
715 mill. kroner påløpt og om lag 800 mill. kroner
bokført i 2015 sammenlignet med saldert budsjett
for 2015.
- Regjeringen foreslår også enkelte andre
endringer på skatte- og avgiftsområdet:
- Unntaksbestemmelsen i grunnrenteskatten for industriens egenproduksjon endres med virkning fra og med inntektsåret 2016.
 - Vindkraftanlegg avskrives med 20 pst. årlig over fem år. Nødvendige lovendringer trer i kraft etter at ESA har godkjent ordningen.
 - Det gis fradrag for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger med virkning fra og med inntektsåret 2015.
 - Adgangen til å gi forskrifter om konserninterne overføringer over landegrensene utvides med virkning fra og med inntektsåret 2015.
 - Ordningen med oljeskattenemnd ved ligningen av petroleumsselskapene i første instans fjernes, og oppgaven overføres til Oljeskattekontoret. Endringen får virkning fra og med 1. juli 2015.
 - Forvaltningen av særavgifter for registrerte særavgiftspliktige virksomheter overføres fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten fra 1. januar 2016.
 - Innkrevingen av toll, særavgifter og merverdiavgift overføres fra tollregionene til skattekontoret fra 1. januar 2016.

- Faglig ansvar for dokumentavgiften og behandling av klagesaker overføres fra Toll- og avgiftsdirektoratet til Skatteetaten fra 2016.
- Skatteopprekkerfunksjonen overføres fra kommunene til skatteetaten med virkning fra 1. januar 2016.
- Opplysninger om individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven, individuelle pensjonsavtaler etter lov om individuell pensjonsordning og engangsutbetalinger etter innskuddspensjonsloven skal rapporteres etter ordningen i a-opplysningsloven. Endringen får virkning fra 1. januar 2016.
- Nytt regelverk der det blir stilt krav til kassasystemer blir innført fra 2017.

For nærmere omtale av skatte- og avgiftssaker vises det til Prop. 120 LS (2014–2015) Endringer i skatte-, avgifts- og tollvgivinga.

4.2 Helhetlig gjennomgang av kjøretøy- og drivstoffavgiftene

4.2.1 Innledning og sammendrag

Regjeringen har tidligere varslet en helhetlig gjennomgang av bilavgiftene i Revidert nasjonalbudsjett 2015. Målsettingen med gjennomgangen er å stimulere til en nyere, sikrere og mer miljøvennlig bilpark. I avtalen med Kristelig Folkeparti og Venstre om 2015-budsjettet inngikk det at partiene i fellesskap skulle legge fram en omforent avtale om framtidens bil- og drivstoffavgifter. Regjeringen fremmer nå forslag om prinsipper og retning for fremtidens bilavgifter. Dette forslaget tar utgangspunkt i enigheten mellom regjeringspartiene, Kristelig Folkeparti og Venstre som ble presentert 6. mai. Omtalen varsler en retning for videre bilavgiftspolitik og gir dermed forutsigbarhet over tid.

Det legges opp til å endre engangsavgiften over tid. Effektkomponenten skal fases ut og vekt-komponenten reduseres. CO₂-komponenten skal økes og være progressiv, og vurderes i sammenheng med endringene i vekt- og effektkomponentene. NO_x-komponenten skal beholdes og økes.

Dagens unntak for alternative drivstoff evalueres i 2020. Over tid er det et mål at alle fossile drivstoff skal ilegges veibruksavgift gradert etter energiinnhold. CO₂-avgiften bør over tid innrettes slik at CO₂-utslipp fra fossile drivstoff prises likt per tonn CO₂.

Dagens fordeler for nullutslippsbiler må over tid fases ut. Det legges opp til at avgiftsfordelene for nullutslippsbiler skal beholdes ut 2017, men

deretter gradvis fases ut. Årsavgift innføres med halv sats fra 2018 og med full sats fra 2020. Det vurderes å erstatte fritaket for merverdiavgift for elbiler med en tilskuddsordning som gradvis trappes ned. Fritaket for engangsavgift forlenges til 2020. Det settes i gang en prosess som gir kommuner større frihet og innflytelse over de øvrige fordeler for nullutslippsbiler som kjøring i kollektivfelt, gratis parkering og gratis tilgang til lading.

4.2.2 Prinsipper og hensyn ved utformingen av bilavgiftene

Prinsipper for et godt avgiftssystem tilsier at bilavgiftene bør utformes slik at de både korrigerer for eksterne virkninger og gir staten inntekter. Bilavgiftene bør ta hensyn til kostnadene bilbruken påfører samfunnet, i form av blant annet ulykker, kø og utslipp til luft. Dermed vil bilbrukerne ta hensyn til disse kostnadene i sine valg, og atferden endres slik at ressursbruken i økonomien bedres. Når behovet for inntekter til staten fra bilavgiftene overstiger inntektene fra prising av eksterne kostnader, bør det dekkes gjennom avgifter som utformes slik at de i minst mulig grad hindrer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Fiskale avgifter bør derfor utformes slik at atferden til privatpersoner og bedrifter i minst mulig grad endres. Videre er det normalt mer hemmende å skatlegge innsatsfaktorer i produksjonen av varer og tjenester, enn å skatlegge endelig forbruk av varer og tjenester. Kjøretøy som er en innsatsfaktor i produksjonen av varer og tjenester, bør derfor ikke ilegges fiskale avgifter.

Et effektivt og robust avgiftssystem bør ha færrest mulig unntaks-, fritaks-, og refusjonsordninger. Særregler for bestemte typer teknologi er uheldig, og teknologinøytralitet bør derfor være et mål for utformingen av avgiftene over tid. Ved at avgiftssystemet priser de eksterne kostnadene, gis forbrukerne insentiver til å velge biler med mer klima- og miljøvennlig teknologi som gir lave utslipp. Støtte til klimavennlig teknologi bør gjøres ved å stimulere til lavere CO₂-utslipp generelt, og ikke enkelte teknologier spesielt. Støtte til teknologier som over tid viser seg ikke å være levedyktige, gir feilinvesteringer og samfunnsøkonomisk tap.

Avgiftssystemet for kjøretøy og drivstoff bør utformes slik at det gir forutsigbarhet og langsiktighet for blant annet bileierne og bilbransjen. Når utformingen av avgiftene følger prinsippene nevnt ovenfor, og når disse ligger fast over tid, vil de legge grunnlaget for et stabilt og robust avgifts-

system. Det må være rom for å gjøre nødvendige endringer i avgiftene ved behov, men større endringer bør skje over noe tid og varsles i forkant. Store endringer på kort sikt kan blant annet gi kraftige utslag i markedet for bruktbiler og påvirke restverdier for eksisterende leasingavtaler. Dette tilsier at endringer bør være forutsigbare og fases gradvis inn over tid.

Kostnadene ved å administrere avgiftene bør holdes på et lavt nivå. Avgiftene må derfor baseres på opplysninger som enkelt kan framskaffes og kontrolleres. Avgiftene bør også utformes på en enkel og robust måte som sikrer inntekter til staten, bidrar til forutsigbarhet og gir små muligheter for tilpasninger. Tilpasninger til avgiftene påfører samfunnet økonomisk tap. Eventuelle kompensasjoner for uønskede eller urimelige utslag bør være midlertidige, skje på utgiftssiden av budsjettet og være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. For å bringe reglene i overensstemmelse med EØS-avtalen, har det vært nødvendig å endre engangsavgiften flere ganger. Dette har komplisert regelverket og gitt økte administrative kostnader. Tilpasninger til EØS-avtalen vil kunne medføre behov for ytterligere endringer i framtiden.

Transportsektoren er en av de store kildene til utslipp innenlands. Bilavgiftene skal bidra til å forsterke klima- og miljømålene fra klimaforliket og at Norges klimamål for 2030 nås.

4.2.3 Dagens skatter og avgifter på kjøp, eie og bruk av bil

Særavgiftene består av bruksavhengige avgifter (veibruksavgift og CO₂-avgift) og bruksuavhen-

gige avgifter (engangsavgift, årsavgift, vektårsavgift og omregistreringsavgift). De bruksavhengige avgiftene ilegges drivstoffet og skal prise kostnadene som bilbruken påfører samfunnet, for eksempel ulykker og utslipp til luft. Avgiftene bidrar også med inntekter til staten. De bruksuavhengige avgiftene ilegges kjøretøyene og er i hovedsak begrunnet med å skaffe mer inntekter til staten. Nedenfor gis en beskrivelse av hver enkelt av dagens avgifter samt firmabilbeskatningen. Deretter omtales enkelte gebyrer innenfor veitrafikkområdet. For en nærmere beskrivelse av skatte- og avgiftssystemet vises det til Prop. 1 LS (2014–2015) Skatter, avgifter og toll 2015.

Veibruksavgift på drivstoff

I tillegg til å skaffe staten inntekter, har veibruksavgiftene til hensikt å stille brukeren overfor de eksterne kostnadene som kjøring på vei medfører. Dette er i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale, og begrenser de uønskede effektene som bruk av kjøretøy medfører. Utslipp av CO₂ prises særskilt gjennom CO₂-avgiften, jf. omtale i eget punkt nedenfor.

I dag er bensin, mineraloljebasert diesel, biodiesel og delvis etanol ilagt veibruksavgifter. Tabell 4.1 viser dagens veibruksavgifter på drivstoff, energiinnhold i drivstoffet og avgiftssats per energienhet. Tabellen inneholder også enkelte drivstoff som ikke er omfattet av avgiftene. Det framgår av tabellen at avgiftsnivået målt i kroner per energienhet varierer betydelig mellom ulike drivstoff. For eksempel har mineraloljebasert diesel betydelig lavere avgift per energienhet enn bensin. Dette skyldes både at veibruksavgiften på

Tabell 4.1 Veibruksavgifter på drivstoff. Per 1. januar 2015

Drivstoff	Avgiftssats 2015, kroner per l/kg/Sm ³	Energiinnhold, MJ per l/kg/Sm ³	Avgiftssats, kroner per energienhet MJ
Bensin.....	4,87	32,5	0,15
Mineraloljebasert diesel.....	3,82	36,2	0,11
Biodiesel ¹	1,91/3,82	33	0,06/0,12
Etanol ²	0/4,87	21	0/0,23
LPG (kg).....	0	46,1	0
Naturgass (Sm ³).....	0	39,7	0
Elektrisitet.....	0	-	0

¹ Biodiesel som oppfyller bærekraftskriteriene, ilegges redusert veibruksavgift. Annen biodiesel ilegges samme sats som svovelfri mineralolje.

² Etanol i blandinger der bensin utgjør hovedbestanddelen, ilegges veibruksavgift på bensin. Annen etanol avgiftslegges ikke.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, EUs direktiv 2009/28/EF (fornybardirektivet) vedlegg 3 og Finansdepartementet.

autodiesel er lavere enn for bensin og at autodiesel har et høyere energiinnhold. Avgiftssatsene i veibruksavgiften på drivstoff ble holdt nominelt uendret fra 2014 til 2015.

I veibruksavgiftene skilles det mellom svovelfri (under 10 ppm svovel), lavsvovlet (under 50 ppm svovel) og annen autodiesel eller bensin. Avgiftsdifferensieringen har ført til en fullstendig overgang til svovelfri bensin og autodiesel.

Som følge av avtalen med Kristelig Folkeparti og Venstre om budsjettet for 2015, fattet Stortinget et anmodningsvedtak der regjeringen ble bedt om å fremme forslag om å frita biodiesel fra veibruksavgift og innføre halv veibruksavgift på lavinnblandet bioetanol i Revidert nasjonalbudsjett 2015. I anmodningsvedtaket ble det bedt om at det i arbeidet med endringene tas særlig hensyn til de avgiftstekniske, EØS-rettslige, miljømessige og økonomiske konsekvensene av endringene. Anmodningsvedtaket ses i sammenheng med Stortingets vedtak om å øke omsetningspåbudet for biodrivstoff fra 3,5 til 5,5 pst., som også var en del av budsjettforliket. Etter en nærmere vurdering av EØS-konsekvensene er anmodningsvedtaket ikke fulgt opp i Revidert nasjonalbudsjett 2015, men det foreslås å redusere veibruksavgiften på mineralolje (autodiesel) og biodiesel. Det vises til nærmere omtale i Prop. 120 LS (2014–2015) Endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga.

Som følge av budsjettavtalen vedtok Stortinget å innføre veibruksavgift på naturgass og LPG med virkning fra den tid departementet bestemmer. Regjeringen vil komme med et forslag til veibruksavgift på naturgass og LPG i budsjettet for 2016 hvor en så langt det er praktisk mulig søker å skjerme gass som ikke benyttes til veibruk. Det vises til omtale i Prop. 120 LS (2014–2015) Endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga.

Veibruksavgiften på bensin omfatter bensin og blandinger der bensin er hovedbestanddelen. Dette gjelder også etanol som blandes inn, forutsatt at bensin utgjør hovedbestanddelen. Det gis fritak for blant annet bensin som anvendes i fly, til tekniske og medisinske formål, i tilknytning til utnyttelse av naturforekomster i havområdene utenfor norsk territorialgrense samt i båter og snøscootere i veiløse strøk.

Veibruksavgiften på autodiesel omfatter i dag mineralolje- og biobasert autodiesel til framdrift av motorvogn. Som mineralolje til framdrift av motorvogn anses all mineralolje som ikke er merket på det tidspunktet avgiftsplikten oppstår. Merket olje kan benyttes i enkelte motorvogner, herunder traktorer, anleggsmaskiner og motorred-

skaper. Slik olje er ikke ilagt veibruksavgift på autodiesel, men ilegges grunnavgift på mineralolje. Biodiesel som oppfyller bærekraftskriteriene, ilegges redusert veibruksavgift. Annen biodiesel ilegges samme sats som svovelfri mineralolje. Biodiesel som benyttes til andre formål enn drivstoff, er ikke omfattet av veibruksavgift på autodiesel.

CO₂-avgift

CO₂-avgiften på mineralske produkter omfatter i dag mineralolje, bensin, naturgass og LPG. CO₂-avgiften på utslipp fra petroleumsvirksomheten er hjemlet i et eget stortingsvedtak og omtales ikke nærmere her. Avgiftenes formål er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner av utslipp av klimagassen CO₂.

CO₂-avgiften har en rekke fritak og reduserte satser. De fleste fritakene omfatter imidlertid anvendelser utenom veitransport og er derfor ikke omtalt her. Det gis i tillegg fritak for andel biodiesel i mineralolje, bioetanol i bensin og biogass i naturgass og LPG.

Tabell 4.2 CO₂-avgiftssatser per 1. januar 2015

	Kr per l/Sm ³ /kg	Kr per tonn CO ₂
Bensin.....	0,95	410
Mineralolje		
– lettolje	0,90	338
– tungolje.....	0,90	287
– mineralolje ilagt veibruksavgift.....	0,63	237
– mineralolje til innenriks luftfart.....	1,05	412
– redusert sats lettolje	0,31	116
– redusert sats tungolje	0,31	99
– mineralolje til fiske og fangst i nære farvann....	0,27	101
Innenlandsk bruk av gass		
– naturgass.....	0,67	337
– LPG	1,01	337
– redusert sats naturgass	0,05	25
Kontinentalsokkelen		
– lettolje	1,00	376
– tungolje.....	1,00	319
– naturgass.....	1,00	427

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Bensin er ilagt en betydelig høyere CO₂-avgift enn autodiesel. Marginale eksterne kostnader ved utslipp av klimagasser er lik uavhengig av kilde. CO₂-avgiftene på drivstoff bør ses i sammenheng med CO₂-avgiftene på øvrige energiprodukter. Satsene i CO₂-avgiften varierer betydelig mellom ulike produkter og anvendelser, jf. tabell 4.2. Fra 2014 ble de generelle satsene i CO₂-avgiften på mineralolje og gass økt med om lag 100 kroner per tonn CO₂. Det ble da innført et skille i CO₂-avgiften mellom mineralolje til veibruk og annen mineralolje. Mineralolje som ilegges veibruksavgift på autodiesel, ble holdt utenfor avgiftsøkningen.

Regjeringen foreslår å øke CO₂-avgiften på autodiesel ilagt veibruksavgift og naturgass og LPG slik at de tilsvarer CO₂-avgiften på bensin i kroner per tonn CO₂ fra 1. juli 2015. Forslaget bidrar til å jevne ut satsene i CO₂-avgiften og er i tråd med målsettingen om at CO₂-avgiften på sikt bør innrettes slik at den priser CO₂-utslipp fra fossile drivstoff likt i kroner per tonn CO₂. Det vises til omtale i Prop. 120 LS (2014–2015) Endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga.

Engangsavgift

Engangsavgiftens hovedformål er å skaffe staten inntekter. Ved utforming av avgiften tas det også hensyn til miljø og sikkerhet. I tillegg er det lagt vekt på fordelingshensyn og at kostnadene ved å administrere avgiften holdes lavest mulig. Engangsavgiften for personbiler beregnes på grunnlag av kjøretøyenes egenvekt, CO₂-utslipp, NO_x-utslipp og motoreffekt. For kjøretøy som ikke har oppgitt CO₂-utslipp, beregnes avgiften på grunnlag av slagvolum. Dette gjelder i første rekke eldre bruktimporterte kjøretøy.

Engangsavgiften betales ved førstegangsregistrering i det sentrale motorvognregisteret. Kjøretøyene er delt inn i ni avgiftsgrupper med til dels ulike satser og/eller beregningsgrunnlag. Avgiftsberegningen skjer på bakgrunn av data fra motorvognregisteret, som igjen er hentet fra typegodkjenningen.

For motorvogner som benytter stempeldrevet forbrenningsmotor i kombinasjon med elektrisk motor (hybridbiler) til framdrift, inngår verken effekten knyttet til den elektriske motoren eller vekten av elektromotoren og batteripakken i avgiftsgrunnlaget for engangsavgiften. For vektdelen gis det et sjablongfradrag på 10 pst. av bilens vekt for ordinære hybridbiler, mens ladbare hybridbiler får et fradrag på 26 pst.

Flere kjøretøy er fritatt fra engangsavgiften. Motorvogner som bare bruker elektrisitet til framdrift, herunder motorvogner hvor elektrisiteten er produsert i brenselceller, er fritatt for avgift. Motorvogner med forbrenningsmotor som kan benytte hydrogen som drivstoff, er fritatt fra avgiften, og motorvogner som kan benytte etanol som drivstoff gis et fradrag i engangsavgiften på 10 000 kroner.

Typiske næringskjøretøy skjermes helt eller delvis fra engangsavgiften. Det betales for eksempel ikke engangsavgift for større lastebiler og busser lengre enn 6 meter og med mer enn 17 sitteplasser. I tillegg er ambulanser, begravellesbiler mv. også fritatt for engangsavgift. Kjøretøy som hovedsakelig er egnet for bruk i næring, men som også kan benyttes som alternativ til personbiler, betaler en prosentandel av engangsavgiften for personbiler. Dette gjelder særlig varebiler, drosjer og minibusser. Det høye nivået på engangsavgiften skaper en del uheldige tilpasninger, særlig ved at det kan være lønnsomt å anskaffe typiske næringskjøretøy til privat bruk. Dette har ført til at avgrensninger og definisjoner i avgiften har blitt endret flere ganger.

For de fleste kjøretøy skal det i tillegg til engangsavgiften svares en særskilt vrakpantavgift. Denne kreves inn sammen med engangsavgiften, og går inn i statskassen uten øremerking. Vrakpantavgiften er på 2 400 kroner i 2015. Ved levering av kjøretøy til vraking utbetales en vrakpant, som for 2015 er på 3 000 kroner per kjøretøy.

Gjennomsnittlig engangsavgift for nye personbiler som er ilagt avgift, var i 2014 på om lag 105 000 kroner per bil. Elbiler er fritatt for engangsavgift, og dermed ikke inkludert i tallene. Tar en hensyn til elbilene, blir gjennomsnittlig engangsavgift for alle nye personbiler i 2014 om lag 95 000 kroner.

Årsavgift

Hovedformålet med årsavgiften er å skaffe staten inntekter. Avgiften er også delvis gitt en miljøbegrunnelse ved at dieselmotorer uten fabrikkmontert partikkelfilter ilegges en høyere sats enn andre kjøretøy. Årsavgiften pålegges en rekke ulike kjøretøy med tillatt totalvekt inntil 7 500 kg. Avgiften omfatter ulike avgiftsgrupper med ulik sats, avhengig av kjøretøytype. Med virkning fra 1. januar 2015 ble årsavgiften for campingtilhengere fjernet. Gruppene i 2015 er (satser for 2015 i parentes):

- Personbiler, varebiler, campingbiler, minibusser, kombinerte biler, lastebiler, trekkbiler

med tillatt totalvekt fra og med 3 500 kg og årsprøvekjennermerker for kjøretøy (3 565 kroner per år for dieserbiler uten fabrikkmontert partikkelfilter og 3 060 kroner per år for øvrige kjøretøy).

- Motorsykler (1 875 kroner per år).
- Traktorer, mopeder, veterankjøretøy, elbiler mv. (435 kroner per år).

Årsavgiften skrives ut en gang i året med forfall 20. mars. Det er den enkelte bileier som er ansvarlig for innbetaling av avgiften. Årsavgiften skiller seg dermed fra de tradisjonelle vareavgiftene, hvor avgiftsplikten er lagt på importør-/produsentleddet, og hvor den avgiftspliktige vil kunne velte avgiftsbelastningen over på sine avtagere.

Vektårsavgift

Vektårsavgiften består av en vektgradert årsavgift og en miljødifferensiert årsavgift. Avgiften omfatter alle kjøretøy og kombinasjoner av kjøretøy med tillatt totalvekt på 7 500 kg og over.

Den vektgraderte årsavgiften er gradert etter kjøretøyets totalvekt, fjæringssystem og antall aksler. Denne graderingen er utformet slik at det tas hensyn til veislitasje. Strukturen i vekt delen følger et EU-direktiv, men dagens satser er høyere enn EUs minstesatser.

Den miljødifferensierte årsavgiften graderes etter kjøretøyets totalvekt og etter hvilke utslippskrav kjøretøyene oppfyller. Utslippskravene følger kjøretøyforskriftens EURO-klassifisering som stiller krav til maksimalt utslipp av blant annet nitrogenoksider og partikler. Miljødelen er ment å dekke miljø- og helsekostnader ved lokale utslipp fra tyngre kjøretøy. Kostnadene varierer med blant annet hvor langt, hvor og når det kjøres. Det er ikke mulig å ta hensyn til den faktiske bruken av kjøretøyet i avgiften.

Omregistreringsavgift

Omsetning av brukte kjøretøy er unntatt fra merverdiavgift. Det skal i stedet betales omregistreringsavgift når kjøretøyet omregistreres på nye eier. Omregistreringsavgiften er en fiskal avgift. Kjøretøyene som omfattes av avgiften er delt inn i fire grupper. Avgiften er gradert etter alder og vekt. Omregistreringsavgiften er utformet slik at den høyeste avgiften legges på nye kjøretøy med høy egenvekt. Satsene i omregistreringsavgiften er redusert de siste årene. Særlig er avgiften for typiske næringskjøretøy, som lastebiler og varebiler, og tilhengere redusert kraftig. Omregistre-

ringsavgiften for kjøretøy med tillatt totalvekt over 7 500 kg ble fjernet fra 1. januar 2014. Avgiften ble redusert med i gjennomsnitt 35 pst. reelt fra 2015 gjennom forenklinger i satsstrukturen og reduserte satser.

Omregistreringsavgiften er en særnorsk avgift, og ingen andre land det er naturlig å sammenlikne seg med har en tilsvarende avgift. I EU inngår i stedet omsetning av brukte kjøretøy i merverdiavgiftssystemet. I 2006–2007 ble det vurdert å oppheve merverdiavgiftsunntaket for omsetning av brukte kjøretøy i Norge, og å erstatte dagens omregistreringsavgift med en lav og flat avgift. Det ble imidlertid konkludert med at det var lite hensiktsmessig å gå videre med et slikt forslag.

Firmabilbeskatning

Arbeidstakere som har mulighet til å benytte arbeidsgivers bil til privat bruk, oppnår en økonomisk fordel. Denne fordelene bør beskattes på linje med direkte lønn og øvrige fordeler. Fastsettelsen av fordelene skjer etter sjablongregler. Fordel ved privat bruk av firmabil skal fastsettes basert på et beregningsgrunnlag med utgangspunkt i bilens listepreis i Norge som ny på tidspunktet for første gangsregistrering. Det beløpet som framkommer når listepreisen er multiplisert med de fastsatte prosentsetningene, skal omfatte all fordel ved den private bruken, herunder arbeidsreiser og besøksreiser for pendlere.

Standardregelen for fastsetting av fordel ved privat bruk gjelder både for arbeidstakers bruk av arbeidsgivers bil, og bruk av egen yrkesbil (herunder næringsbil). Reglene for fastsetting av fordel ved privat bruk gjelder i utgangspunktet for alle biltyper, uavhengig av om bilen er egnet til privat bruk. Dette omfatter personbiler, elbiler, varebiler, kombinerte biler, bobiler, busser, lastebiler mv.

Beregningsgrunnlaget for standardtillegg for privat bruk av bil settes som hovedregel til:

- 100 pst. av listepreis som ny hvis yrkeskjøringen i året er 40 000 km eller mindre
- 75 pst. av listepreis som ny hvis yrkeskjøringen i året overstiger 40 000 km
- 50 pst. av listepreis for elbiler uavhengig av yrkeskjøringens lengde i året.

Som elbil regnes motorvogn som bare bruker elektrisk kraft som framdrift, herunder bil hvor elektrisiteten er produsert i brenselceller. Som elbil regnes ikke bil hvor batteri under kjøring

kan tilføres strøm ved bruk av forbrenningsmotor (hybridbil).

Beregningsgrunnlagene ovenfor reduseres med 25 pst. hvis bilen er 3 år eller eldre per 1. januar i inntektsåret.

I overkant av 65 000 personer ble fordelsbeskattet for fri bil i 2013. Totalt innberettet beløp var om lag 5,5 mrd. kroner. Gjennomsnittlig innberettet beløp var 84 100 kroner.

Gebyr og brukerbetaling

Gebyrer eller sektoravgifter har, i motsetning til de fiskale avgiftene, et begrenset statsfinansielt formål. Med gebyr menes betaling for en klart definert offentlig ytelse eller myndighetshandling, enten den er statlig eller kommunal, og som utføres overfor betaleren.

Sektoravgift er en avgift som med hjemmel i lov blir fastsatt og forvaltet av de ulike fagdepartementene, og er dermed i likhet med gebyrene, gitt delegert myndighet. Sektoravgiftene skal normalt finansiere bestemte tiltak, og har derfor et slektskap med gebyrene. Sektoravgiftene er øremerket til å finansiere utgifter til bestemte formål på statsbudsjettet. Oftest dreier det seg om felles tiltak overfor en næring, som gjennom avgiften betales av næringen selv. Sektoravgiftene skiller seg fra gebyrene primært ved at de ikke skal være betaling for en klart definert offentlig myndighetshandling. For begge ordningene gjelder at de ikke skal overstige kostnadene ved det ordningen er ment å finansiere.

Stortinget kan også delegere beskatningsmyndighet til kommunene og fylkeskommunene. Slik delegering må skje i formell lovs form. Nedenfor gis en oversikt over ulike former for brukerbetaling.

Etter vegtrafikkloven § 13 sjette ledd kan en kommune med samtykke fra Samferdselsdepartementet innføre et gebyr for bruk av piggdekk i nærmere fastsatt område (piggdekkgebyr).

Etter veglova § 27, kan Samferdselsdepartementet med samtykke fra Stortinget fastsette at det skal kreves bompenger på offentlig vei. Hovedformålet med innkreving av bompenger på offentlig vei er å finansiere infrastrukturtiltak i transportsystemet. Hovedregelen er at planlagt bompengerperiode for enkeltprosjekt skal være maksimum 15 år.

Bompenger er en form for brukerbetaling der bilistene betaler for goder som framkommelighet og sikkerhet. Kravet om sammenheng mellom nytte og betaling er et viktig prinsipp som skal ligge til grunn for bompengerinnkreving. Det innebærer at de som betaler bompenger skal ha nytte

av veiprosjektet som bompengene finansierer. Likeledes må de som har nytte av prosjektet være med å betale. Det stilles ikke samme direkte krav til sammenheng mellom nytte og betaling for bomringer rundt byer. Det følger av at disse ordningene består av flere prosjekt som har innvirkning på hele transportinfrastrukturen i byområdet, og som til sammen bidrar til økt framkommelighet. Bruk av bompenger for å styrke kollektivtrafikken avlaster veinettet og kommer bilistene til gode gjennom økt framkommelighet.

Bompengetakstene kan til en viss grad tidsdifferensieres i perioder med høy rushtrafikk. Videre kan bompengetakstene brukes som et midlertidig trafikkregulerende tiltak i tidsbegrensede perioder med høy luftforurensning i byer. Begge tilfeller krever lokalpolitisk tilslutning.

Samferdselsdepartementet har delegert takstmyndighet for bompengesaker til Vegdirektoratet. Ved fastsetting av takster må Vegdirektoratet ta hensyn til trafikkavvisningen som følger av bompengerinnkreving.

Vegtrafikkloven § 7a gir hjemmel for å ta i bruk veiprisering (køprising), som trafikkregulerende virkemiddel, der trafikantene må betale et beløp for å benytte bestemte deler av veinettet til bestemte tider. Det er utarbeidet utfyllende forskrifter av 25. oktober 2011 til bestemmelsen.

Et vedtak om kjøprising krever samtykke fra Stortinget. Det fremgår også at nettoinntektene skal fordeles mellom staten og berørte kommuner og fylkeskommuner, og at de skal nyttes til transportformål i det berørte området, herunder kollektivtransport, trafikksikkerhetstiltak og miljøtiltak.

Kjøprising og bompenger har flere likhetstrekk, spesielt når det gjelder rutinene for innkreving. Men formålene er så ulike at de to ordningene ikke kan gjelde ved siden av hverandre innenfor samme byområde. Kjøprising er et trafikkregulerende virkemiddel, mens dagens bompengerordning har som hovedformål å finansiere spesifikke veiprosjekter, og også til kollektivformål og veivedlikehold.

Utvikling i inntektene fra bilavgifter

Inntektene fra bilavgiftene var i 2014 på om lag 50 mrd. kroner. Inntektene fra bilavgiftene er om lag doblet i perioden 1988 til 2014. Figur 4.1 viser utviklingen i inntektene fra de ulike avgiftene i perioden 1988 til 2014. Det framgår at inntektene fra engangsavgiften og årsavgiften er nesten tredoblet i perioden. Inntektene fra omregistreringsavgiften er om lag uendret, mens inntektene fra

veibruksavgiften på bensin er redusert. Reduksjonen har sammenheng med overgangen fra bensin til dieslbiler. Denne overgangen kan også forklare deler av den kraftige økningen i inntektene fra veibruksavgiften på autodiesel.

4.2.4 Eksterne kostnader ved veitrafikk

Innledning

Økonomisk teori tilsier at prisen hver trafikant står overfor når de beslutter om, når, hvor og hvor langt de skal kjøre, skal avspeile den samfunnsøkonomiske kostnaden som kjøringen medfører. Kostnader som påføres andre trafikanter eller samfunnet som helhet, men som føreren ikke uten videre tar hensyn til, kalles eksterne kostnader. For at slike eksterne kostnader skal bli tatt hensyn til, må de enten inngå i de prisene som trafikanten står overfor ved bruk av vei eller ivaretas ved hjelp av andre virkemidler.

Eksterne kostnader ved veitrafikk er hovedsakelig knyttet til ulykker, kø, støy, veislitasje og helse- og miljøskadelige utslipp. I tillegg til å skaffe staten inntekter, har veibruksavgiftene til hensikt å prise disse eksterne kostnadene. Veibruksavgiftene bør derfor i prinsippet settes lik de marginale eksterne kostnadene som kjøringen medfører. Hvis avgiftene settes for lavt, vil ikke bilbrukerne ta hensyn til alle kostnadene de påfører samfunnet under kjøring. Det bidrar til at det kjøres mer enn hva som er optimalt, med tilhø-

rende samfunnsøkonomisk tap. Tilsvarende kan for høye avgifter bidra til at det kjøres mindre enn hva som er optimalt, som også vil gi samfunnsøkonomisk tap.

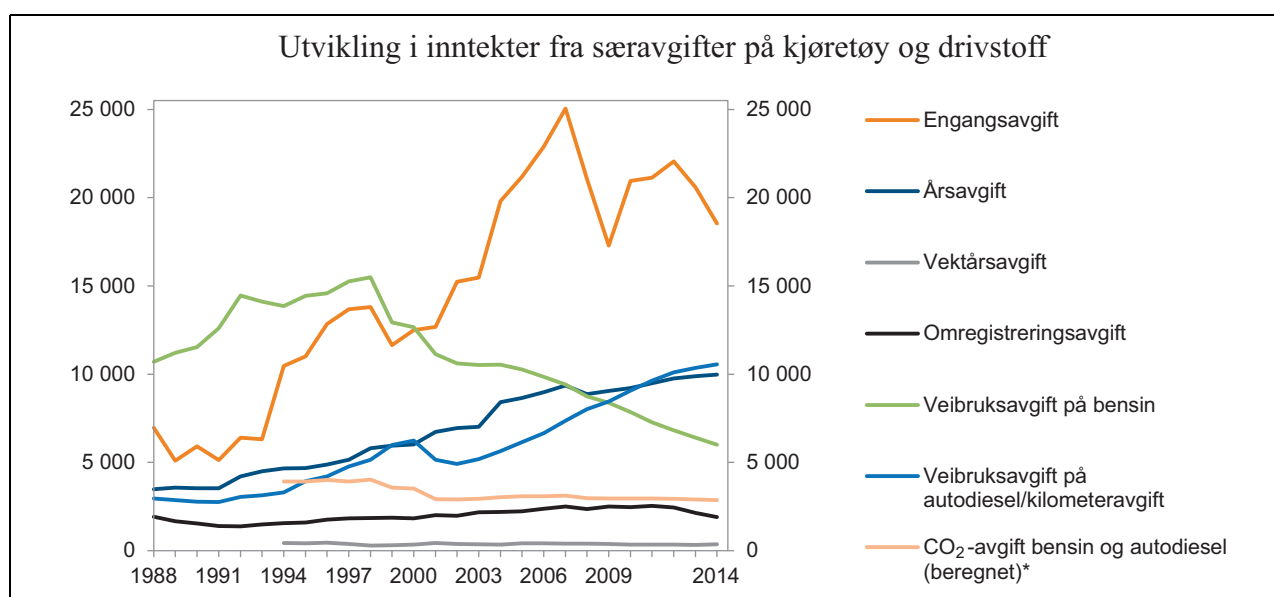
Anslag på marginale eksterne kostnader ved veitrafikk

Transportøkonomisk institutt (TØI) har på oppdrag fra Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Klima- og miljødepartementet oppdatert beregninger av marginale eksterne kostnader ved veitrafikk i Norge¹.

TØI har vurdert og gitt anslag på marginale eksterne kostnader ved veitrafikk i form av lokal luftforurensning, støy, ulykker, kø, slitasje på infrastruktur og vinterdrift (salting). I tillegg har TØI vurdert barriereeffekter, andre helseeffekter og natur- og landskapseffekter. Ifølge TØI er disse kostnadene svært usikre, og er derfor ikke medregnet i anslaget på marginale eksterne kostnader. Marginale eksterne kostnader ved utslipp av klimagasser er lik uavhengig av kilde, og har dermed vært utenfor prosjektet.

TØI har anslått marginale eksterne kostnader ved bruk av autodiesel, bensin, komprimert naturgass (CNG), LPG og elektrisitet. Kostnadene er oppgitt i kroner per enhet drivstoff og kroner per kilometer. Det er skilt mellom ulike typer kjøretøy

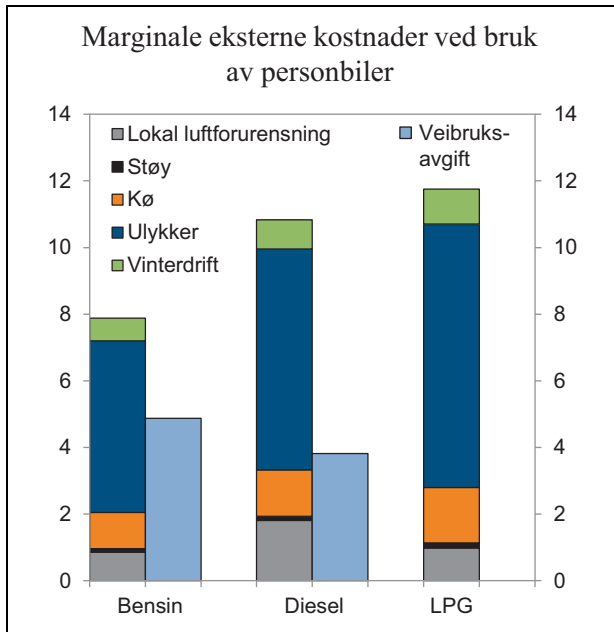
¹ Thune-Larsen, H. m.fl.: Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk. Rapport 1307/2014. Transportøkonomisk institutt, 2014.



Figur 4.1 Inntekter fra særavgifter på kjøretøy og drivstoff i perioden 1988 til 2014. Mill. kroner i 2014-priser

* Mangler data tilbake til 1988. CO₂-avgiften er beregnet tilbake til 1994.

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 4.2 Marginale eksterne kostnader ved bruk av personbiler og veibruksavgift på drivstoff. Klimagassutslipp er ikke medregnet. Kroner per enhet drivstoff i 2014-priser

Kostnadene er oppgitt i kroner per liter for bensen og diesel og i kroner per kg for LPG.

Kilder: Transportøkonomisk institutt, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

og ulike vektclasser. For dieseldrevne kjøretøy er det også skilt mellom ulike euroklasser. Anslagene skiller også mellom kjøring i store og små tettsteder og utenfor tettbygde strøk. Anslagene for elbiler er på grunn av begrenset tilgang på data ikke differensiert på et like detaljert nivå. Det er ikke beregnet marginale eksterne kostnader ved bruk av biodrivstoff. Det er imidlertid gjort et forsøk på å anslå forskjellen i marginale eksterne kostnader ved lokal luftforurensning ved bruk av biodrivstoff i busser sammenliknet med dieseldrevne busser. Anslagene indikerer at bruk av biodiesel gir noe høyere marginale eksterne kostnader per kilometer i form av lokal luftforurensning enn bruk av mineraloljebasert autodiesel. Motsatt gir bruk av biogass noe lavere kostnader i form av lokal luftforurensning. Ulykkesrisiko, kø, veislitasje, støy og vinterdrift (salting) varierer i liten grad med type drivstoff for en gitt kjørelengde. Det er derfor grunn til å anta at disse marginale eksterne kostnadene vil være på om lag samme nivå som tilsvarende fossile drivstoff når en korrigerer for ulikt energiinnhold i drivstoffet.

Ifølge TØIs anslag er de marginale eksterne kostnadene i form av lokal luftforurensning, støy, kø, ulykker, veislitasje og vinterdrift ved bruk av

bensin- og dieseldrevne personbiler betydelig høyere enn nivået på veibruksavgiftene på drivstoff når man ser på landsgjennomsnittet, jf. figur 4.2. Dette gjelder særlig for autodiesel. De marginale eksterne kostnadene ved bruk av dieseldrevne personbiler er høyere enn ved bruk av bensindrevne personbiler. Tyngre kjøretøy medfører høyere marginale eksterne kostnader, også i kroner per liter drivstoff.

De marginale eksterne kostnadene varierer betydelig mellom ulike områder. Kostnadene er høyest i store tettsteder, noe lavere i mindre tettsteder og lavest utenfor tettbygde strøk.

4.2.5 Rammebetingelser

Utformingen av bilavgiftene er begrenset av avtaler og vedtatte planer. Norge har forpliktet seg til å overholde en rekke avtaler, som EØS-avtalen og flere EU-direktiver. Videre har Stortinget behandlet planer som påvirker mulige innretninger av bilavgiftene, som Nasjonal transportplan (NTP) og klimaforliket. Disse rammebetingelsene for utforming av bilavgiftene er nærmere omtalt nedenfor.

EØS-avtalen – Norges formelle handlingsrom i avgiftspolitikken

EUs skattepolitikk er ikke omfattet av EØS-avtalen, og de enkelte EFTA-medlemmer står derfor i utgangspunktet fritt til å utforme sine skatter og avgifter, så lenge tiltakene ikke strider mot EØS-avtalens regler om fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital, eller statsstøttereguleringen. På enkelte områder er norsk regelverk endret fordi de tidligere bestemmelser har blitt vurdert å være i strid med EØS-avtalen. Dette gjelder for eksempel beregningsmåte for fastsettelsen av engangsavgift på bruk importerte kjøretøy, reglene om midlertidig innførsel og bruk av utenlandsk registrert motorvogn i Norge samt spørsmålet om adgangen for utenlandske aktører til å tilby leasingbiler på det norske markedet.

Bestemmelsene om statsstøtte finnes i EØS-avtalen artikkel 61–64. Støttebegrepet tolkes vidt og omfatter i utgangspunktet alle økonomiske fordeler som tildeles et foretak eller en sektor gjennom statlige midler, herunder økonomiske fordeler i form av fritak fra generelle avgifter. Det er seks vilkår som alle må være oppfylt for at noe skal anses som offentlig støtte i henhold til denne artikkelen: 1) Støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren, 2) støtten må være gitt av staten eller av statsmidler i enhver form, 3) motta-

ker av støtte må drive økonomisk aktivitet (foretaks-begrepet), 4) støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet), 5) støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen og 6) støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene. Avgiftsfritak som følger av skatte- og avgiftssystemets grunnleggende logikk anses ikke som statsstøtte, og må derfor heller ikke notiseres.

Miljøretningslinjene åpner for at statsstøtte kan godkjennes som lovlig. EU har utarbeidet miljøstøtteretningslinjer som angir rammene for kommisjonens skjønnsmargin ved godkjenning av støtte til miljøformål. Retningslinjene er også gjort gjeldende under EØS-avtalen.

Grunnforutsetningen for å gi støtte til beskyttelse av miljøet er at støtten har en stimulanseffekt, at den er nødvendig for å rette opp en veldefinert markedssvikt og at den er proporsjonal. Miljøretningslinjene forutsetter at støtte til biodrivstoff bare kan kompensere for merkostnadene med å produsere drivstoffet sammenlignet med tilsvarende fossilt drivstoff.

Hvor det akseptable støttenivået ligger, må undersøkes konkret. For biodrivstoff kan erfaringer fra Sverige gi noe informasjon om hva som kan anses som forenlig støtte. Etter påtrykk fra kommisjonen ble den svenske energiskatten på diesel endret fra 1. januar 2015. Den reduserte satsen for andelen biodiesel i mineralolje med mer enn 5 pst. innblanding ble da redusert fra 100 til 44 pst. fradrag, og fra 84 til 8 pst. fradrag for mineralolje med mindre enn 5 pst. innblanding av biodiesel.

Miljøstøtteretningslinjene regulerer også adgangen til å kombinere støtte gjennom reduserte avgiftssatser med omsetningspåbud. Det framgår av kapittel 3.3 «Aid to energy from renewable sources» at det ikke er forenlig med det indre marked å gi støtte til biodrivstoff som er underlagt omsetningspåbud, med mindre den aktuelle medlemsstaten kan bevise at støtten er begrenset til bærekraftige biodrivstoff som er for dyre til å lanseres på markedet dersom det kun eksisterer omsetningspåbud.

Det følger også eksplisitt av EUs nye gruppeunntaksforordning fra 2014, artikkel 44 nr. 4 (dansk versjon) at «Det må ikke ydes støtte til biobrændstoffer, som er omfattet af en forsynings- eller iblandningspligt». Det kan nevnes at den svenske Riksdagen vedtok å innføre omsetningspåbud for biodrivstoff i forbindelse med budsjettet for 2014. Under henvisning til manglende godkjenning fra kommisjonen, måtte vedtaket reverseres.

EU-direktiver

Det er også enkelte EU-direktiver som kan ha betydning for utforming av kjøretøy- og drivstoffavgifter i Norge. Enkelte av disse er omtalt nedenfor.

Energiskattedirektivet: EU har et felles rammeverk for energibeskatning av energiprodukter og elektrisk kraft gjennom energiskattedirektivet (direktiv 2003/96/EF) fra 27. oktober 2003. Direktivet er ikke en del av EØS-avtalen, men har likevel stor betydning ved at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) ser hen til direktivet når de vurderer om våre avgiftsfritak er i tråd med EØS-avtalens statsstøtteregelverk. Direktivet utgjør dermed en sentral rammebetingelse for utforming av nye regler om avgifter på drivstoff.

Eurovignettdirektivet er betegnelsen på Europaparlamentets- og rådsdirektiv 1999/62/EF om betaling for bruk av tunge lastebiler på visse typer infrastruktur. Direktivet er senere revidert gjennom 2006/38/EF og 2011/76/EF. Det siste direktivet er foreløpig ikke gjort gjeldende for Norge.

Skatte- og avgiftspolitikken omfattes ikke av EØS-avtalen, og reglene om avgifter i Eurovignett-direktivet gjelder i utgangspunktet ikke for Norge. Ved inngåelsen av EØS-avtalen forpliktet imidlertid Norge seg til ikke å gå under EUs minimumssatser. Vektårsavgiften ble i den forbindelse lagt om i tråd med satser og struktur som følger av Eurovignett-direktivet. Vektkomponenten i vektårsavgiften ligger i dag mellom 20–30 pst. over minstesatsene i Eurovignett-direktivet.

Det følger av Eurovignett-direktivets artikkel 5 at de avgifter som omfattes av direktivet bare kan pålegges kjøretøy som er registrert i det aktuelle landets motorvognregister. Det er følgelig ikke anledning for et medlemsland å belaste kjøretøy registrert i andre medlemsland med egne avgifter. Reglene om brukerbetaling for tilgang til veinettet og bompenger følger av direktivets kapittel 3. Norge er bundet av disse reglene gjennom EØS-avtalen. Reglene i kapittel 3 er begrenset til å gjelde TEN T-nettverket. For Norge vil det si E6, E18, E16, E39 og RV23. I EU har en del land gått sammen og etablert en felles vignettordning. Norge deltar ikke i vignettordningen og har heller ikke etablert egne brukerbetalingsordninger. For Norge har derfor kapittel 3 i dag først og fremst betydning for de norske bompengordningene.

Fornybardirektivet (2009/28/EC) etablerer et felles rammeverk for å fremme produksjon og bruk av fornybare energikilder. Direktivet fastsetter blant annet et mål for medlemslandene og Norge om 10 pst. fornybar energi i transportsek-

toren i 2020. Direktivet inneholder også bestemmelser med bærekraftskriterier og rapporteringskrav for biodrivstoff og andre flytende biobrensler. Likelydende bestemmelser er også tatt inn i det reviderte drivstoffkvalitetsdirektivet, jf. nedenfor.

Revidert drivstoffkvalitetsdirektiv (2009/30/EC) ble vedtatt av Europarådet i 2009 og er vurdert som EØS-relevant. Drivstoffkvalitetsdirektivet har tidligere bare omhandlet tekniske krav til drivstoffets innhold. Det reviderte direktivet innebærer også en forpliktelse for leverandører av drivstoff om 6 pst. reduksjon av drivstoffets klimagassutslipp per energienhet i et livsløpsperspektiv innen utgangen av 2020.

Nærmere om biodrivstoff og bærekraftskriterier

Fornybardirektivet og drivstoffkvalitetsdirektivet inneholder likelydende bestemmelser om biodrivstoff og bærekraft, men bestemmelsene har ulikt virkeområde i de to direktivene.

Bestemmelsene omfatter flere bærekraftskriterier og rapporteringskrav. Bærekraftskriteriene gjelder blant annet netto besparelse i klimagassutslipp sammenlignet med fossilt drivstoff og restriksjoner på uttak fra områder med høyt biologisk mangfold eller høy karbonbinding. Kriteriene må være oppfylt for at biodrivstoff og flytende biobrensler kan telle med til direktivenes formål. I henhold til fornybardirektivet må kriteriene også være oppfylt for alle biodrivstoff og flytende biobrensler for at de skal kunne telle med til oppfyllelse av nasjonale omsetningskrav eller være gjenstand for nasjonale økonomiske støtteordninger. Den reduserte satsen i veibruksavgiften for biodiesel anses som en økonomisk støtteordning etter fornybardirektivet. Som en følge av dette ble det fra 1. januar 2014 innført krav om oppfyllelse av bærekraftskriteriene for den reduserte satsen i veibruksavgiften. Tilsvarende krav er også innført for oppfyllelse av omsetningspåbudet for biodrivstoff.

Nasjonal transportplan (NTP)

Nasjonal transportplan (2014–2023) ble lagt fram av regjeringen Stoltenberg II. Her fremmes et overordnet mål for transportpolitikken: Å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.

I meldingen pekes det blant annet på at et framtidrettet transportsystem er fleksibelt og

utnytter de enkelte transportformenes fortrinn og legger til rette for best mulig samspill mellom dem. Videre pekes det på at avgiftspolitikken skal følge opp klimaforliket ved å styrke miljø- og framkommelighetstiltak på transportområdet. I tillegg kan flere av trafikksikkerhetsmålene styrkes med riktig avgiftspolitikk. Det skal tilrettelegges for miljøvennlig transport, og arealplanlegging som reduserer transportbehovet, er nødvendig. I meldingen blir det fremmet et mål om at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas av kollektivtransport, sykkel og gange.

I meldingen angis at et transportpolitisk hovedmål for miljø er å begrense klimagassutslipp, redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på helse- og miljøområdet.

Klima og lokale utslipp

I juni 2012 ble Meld. St. 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk (klimameldingen) behandlet i Stortinget. I Innst. 390 S (2011–2012) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen framgår punkter flertallet er enig om. Dette kalles klimaforliket. Det er to punkter som omhandler kjøretøy- og drivstoffavgiftene:

«VII

Stortinget legger til grunn at drivstoffavgiftene fortsatt skal bidra til å redusere de nasjonale utslippene, blant annet gjennom langsiktige og forutsigbare rammevilkår for miljøvennlig drivstoff, jf. Innst. 3 S (2011–2012). Bilavgiftene skal blant annet brukes til å bidra til en mer miljø- og klimavennlig bilpark, ved at nullutslippsbiler, plug-in-hybrider og andre miljøvennlige biler kommer bedre ut enn tilsvarende biler med fossilt drivstoff. Avgiftene skal ytterligere vektlegge klimaegenskaper og lokal forurensning.

VIII

Dagens avgiftsfordeler for kjøp og bruk av rene nullutslippsbiler videreføres ut neste stortingsperiode (2017), så fremt antall rene nullutslippsbiler ikke overstiger 50 000. Andre virkemidler for å fremme nullutslippsbiler, slik som fritak fra bom- og fergeavgift, tilgang til kollektivfelt og gratis parkering, må sees i sammenheng med trafikkutviklingen i de store byene. I beslutninger om disse virkemidlene må lokale myndigheters synspunkter veie tungt.»

Regjeringen vil at avgiftene skal bidra til at klima- og miljømålene fra klimaforliket skal forsterkes, og at Norges klimamål skal nås. I innstillingen til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen (Innst. 390 S (2011–2012)) står det at «Flertallet har merket seg at regjeringen har et mål om at gjennomsnittlig utslipp fra nye personbiler i 2020 ikke skal overstige et gjennomsnitt på 85 g CO₂/km».

Et mål med regjeringens omlegging av bilavgiftene er å stimulere til at målet om utslipp på 85 gram CO₂ per km fra nye personbiler kan oppnås innen 2020.

Ny utslippsforpliktelse for 2030

Norge legger opp til å påta seg en forpliktelse om å redusere klimagassutslipp med minst 40 pst. i 2030 sammenlignet med 1990, jf. Meld. St. 13 (2014–2015) og Innst. 211 S (2014–2015). Det tas sikte på en felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen med EU. En avtale med EU vil innebære at det fastsettes et nasjonalt utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor der transportsektoren inngår. Utslippsmålet for ikke-kvotepliktig sektor, og hvor stor andel av målet som må gjennomføres i Norge, vil ikke bli klart før forhandlingene med EU er sluttført.

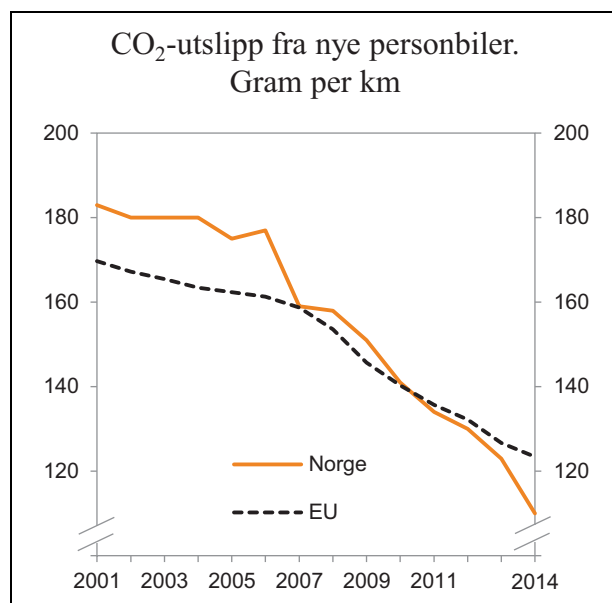
Krav til maksimale utslipp av NO_x og partikler

Det er felles krav i EU og EØS-området for maksimale utslipp av blant annet NO_x og partikler (EURO-krav). Kravene er strengere for bensinbiler enn for dieslbiler. Nye utslippskrav, EURO 6, fører til nesten like krav til maksimalt utslipp av NO_x fra nye diesel- og bensinbiler. Disse kravene fases inn fram mot 2016.

4.2.6 Utviklingstrekk og perspektiver framover

Fra 1. januar 2007 ble engangsavgiften lagt om slik at CO₂-utslipp erstattet motorvolum som en av avgiftskomponentene i engangsavgiften. Etter omleggingen har gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nye personbiler falt fra 177 gram per km i 2006 til 110 gram per km i 2014. Utviklingen i utslipp fra nye personbiler i Norge sammenlignet med i EU fra 2001 til 2014 framgår av figur 4.3. Gjennomsnittlig CO₂-utslipp for førstegangsregistrerte nye personbiler utgjorde 99 gram CO₂ per km i første tertial 2015, en nedgang på 11 gram CO₂ per km fra samme periode i fjor.

En analyse foretatt av Vista Analyse² indikerer at noe over halvparten av nedgangen i CO₂-utslipp



Figur 4.3 Utvikling i årlig gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nye personbiler i Norge og EU. 2001 til 2014. Gram CO₂ per km

Kilder: Det europeiske miljøbyrået og Opplysningsrådet for Veitrafikken.

fra nye personbiler i årene 2006 til 2011 kan forklares med endringene i engangsavgiften. Vista Analyse påpeker at det trolig er begrenset hvor lenge denne endringen kan fortsette. Årsaken er at mange av bilkjøperne først vil bestemme seg for et bilsegment og deretter velge varianter innenfor dette segmentet. Nedgangen de siste par årene skyldes i stor grad økt salg av elbiler.

EU har også en politikk for å bidra til lavere utslipp fra nye biler. Det er blant annet krav til bilprodusentene om gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra biler produsert i EU på maksimalt 130 gram CO₂ per km innen 2015.

Produsenter som ikke når kravene, må betale fastsatte straffegebyr. Et mål om 95 gram CO₂ per km iverksettes i to steg fra 2020 til 2021. Lavutslippsbiler teller som mer enn én bil, men denne fordelen fases gradvis ut fram til og med 2022, slik at det reelle kravet til produsentene gradvis skjerpes til 95 gram CO₂ per km i 2023. EU har også et mål som begrenser gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nye varebiler til 147 gram CO₂ per km innen 2020. Bilindustrien står fritt til å velge hvordan kravene oppfylles. I beregningen av gjennomsnittlig CO₂-utslipp gis nullutslippskjøretøy høyere vekt.

² Rasmussen I. og S. Strøm: Evaluering av endringer i kjøpsavgiften for nye biler fra 2006–2011. Rapport 2012/42. Vista Analyse, 2013.

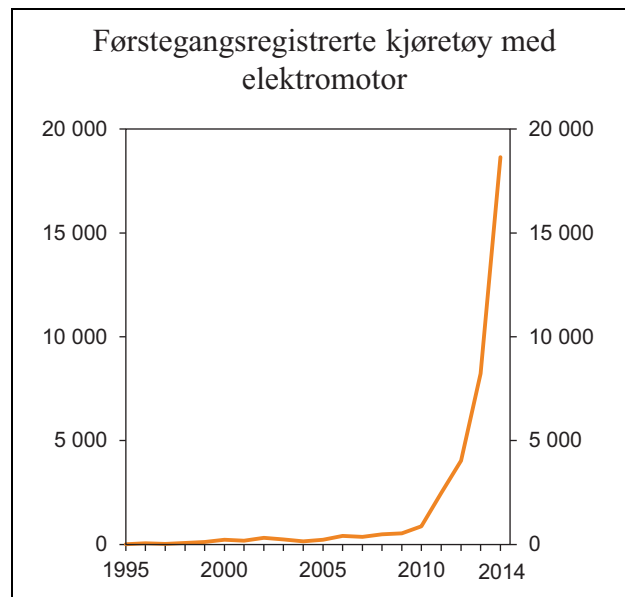
Ifølge Vegdirektoratet peker utviklingen i kjøretøyteknologi i retning av mindre, mer avanserte motorer kombinert med andre tiltak som optimaliserer drivstoffbruket. I tillegg ser det ut til at mange produsenter vil tilby utgaver av sine modeller som kombinerer el- og forbrenningsmotor (ladbare og ikke-ladbare hybridbiler). Volummodellene i EU vil imidlertid trolig være biler med stadig mer effektive forbrenningsmotorer. Markedet for elbiler er begrenset i EU, og elbiler vil mest sannsynlig fortsatt være relativt dyre i forhold til biler med forbrenningsmotor i flere år framover. Videre er det kommet et svært begrenset antall modeller av hydrogen-drevne brenselcellekjøretøy på markedet, men utbredelsen av slike kjøretøy i tiden framover er usikker.

Diesel er det dominerende drivstoffet for tunge kjøretøy. Enkelte flåtekjøretøy har tatt i bruk natur- og biogass, men utover dette er det ifølge Vegdirektoratet lite som tyder på en stor dreining i retning av alternative drivstoff de nærmeste årene. Det vil komme enkelte tunge hybridkjøretøy, men det er vanskelig å anslå hvor utbredt dette blir. Utviklingen av tunge hydrogen-drevne brenselcellekjøretøy er usikker.

Et viktig bidrag til redusert CO₂-utslipp blant nye biler er økt salg av elbiler og hybridbiler. I Norge selges det mange elbiler og ordinære hybridbiler, men relativt få ladbare hybridbiler og hydrogenbiler. Hybridbilene har ikke merverdiavgiftsfritak slik som elbiler, men får som regel lav engangsavgift som følge av lave utslipp, en redusert vekt-komponent og effekt-komponent.

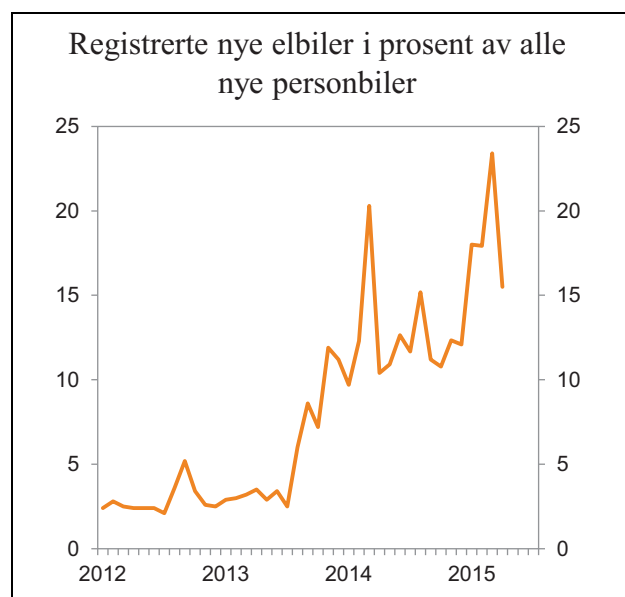
Figurene 4.4 og 4.5 viser henholdsvis utviklingen i antall solgte elbiler fra 1995 til 2014 og elbiler som andel av nye solgte personbiler i perioden januar 2012 til april 2015. I perioden januar til april i 2015 ble det registrert om lag 9 200 nye personbiler med elektromotor. Det utgjør 19 pst. av alle nye personbiler i perioden. Dette er en kraftig økning fra samme periode i 2014, hvor elbiler utgjorde 13,5 pst. av alle nye personbiler. Ved utgangen av april 2015 var det totalt i underkant av 52 000 elbiler, inkludert personbiler, varebiler og MC-biler, i Norge.

Det høye elbilsalget i Norge sammenlignet med andre land skyldes at det er gitt sterke insentiver til å velge elbil gjennom mange avgifts- og bruksfordeler. Videre har den teknologiske utviklingen i de senere årene ført til flere nye bilmodeller på markedet som er mer sammenlignbare med tradisjonelle bensin- og dieselbiler med hensyn til komfort, ytelse og sikkerhet og som dermed har en bredere publikumsappell. For den enkelte må fordelene ved å eie og bruke elbil, som for eksem-



Figur 4.4 Antall førstegangsregistrerte nye kjøretøy med elektromotor. 1995–2014

Kilder: Opplysningsrådet for Veitrafikken og Statens vegvesen.



Figur 4.5 Registrerte nye elbiler i prosent av alle nye personbiler. Januar 2012 til april 2015

Kilde: Opplysningsrådet for Veitrafikken.

pel tilgang til kollektivfeltet og gratis bomplasseringer, veies opp mot ulempene ved elbiler, slik som kortere rekkevidde, usikker bruktbilverdi, begrenset modellutvalg og ladetilgang. Mulighet til å kjøre i kollektivfeltet og gratis bomplasseringer har antakelig vært en viktig årsak til at mange har anskaffet elbil. De fleste elbilene er registrert i eller rundt de største byene.

Økt antall elbiler gir utfordringer for framkomlighet i kollektivfeltene. Inntektene i bompengeprojektene undergraves også i økende grad. Videre taper kommunene inntekter ved at elbilene parkerer gratis på offentlige parkeringsplasser. I tillegg til å svekke kommunenes inntekter kan gratis parkering i byområder også bidra til unødig kjøring med elbil.

Flere faktorer vil påvirke den videre utviklingen i sammensetningen av nybilsalget, som teknologiutvikling, markeds- og konkurranseforhold samt hvor lenge kjøps- og bruksfordeler videreføres.

Gjennom initiativet «Electric Vehicle Initiative» under «Clean Energy Ministerial» har flere land, deriblant USA og Kina, gått sammen om et felles mål om 20 mill. elektriske biler innen 2020. Det vil bidra til at utviklingen av elbilteknologiene vil fortsette. Elektriske biler defineres i dette initiativet som enten elbiler, ladbare hybridbiler eller hydrogenbiler (brenselcellebiler). Batteriteknologi har vært sentralt for utviklingen av elbiler. Batteriteknologi har lenge vært en barriere både på grunn av vekt, lav rekkevidde og høye kostnader. Rekkevidden for elbiler har økt fordi utviklingen av batterier har tiltatt de siste årene. Etter oppstart av masseproduksjon av elbiler har kostnadene gått kraftig ned.

Fordelene for elbiler skal kompensere for at bilene er dyrere i innkjøp og for den teknologiske risikoen forbundet med et slikt kjøp, blant annet på grunn av usikker batterilevetid. Elbilene har imidlertid blitt billigere og bedre i tillegg til at batterienes rekkevidde øker. Elbiler har også svært lave driftskostnader sammenlignet med ordinære biler. Behovet for subsidier er derfor mindre enn før. Elbilenes betydelige kjøps- og bruksfordeler innebærer at framtidig utfasing av disse kan påvirke salgsutviklingen.

Vista Analyse har på oppdrag av Finansdepartementet utarbeidet en rapport som ser på utvikling og trender i nybilsalg og bilavgifter³. I rapporten sammenlignes blant annet CO₂-utslipp fra nybilparken i Norge med tilsvarende utslipp i EU. Sammenligningen viser at utslippene i Norge gikk mer ned enn i EU fra 2007 til 2008 og fra 2012 til 2014. Fallet fra 2006 hadde bakgrunn i omleggingen av engangsavgiften, med innføring av CO₂-komponenten. Fallet fra 2012 til 2014 forklares med sterk vekst i elbilsalget i Norge.

Videre har Vista Analyse beregnet ulike scenarier for det framtidige bilsalget der drivstoffsam-

mensetningen varierer mellom alternativene. I disse scenariene er det forutsatt uendret virkemiddelbruk, altså videreføring av dagens kjøps- og bruksfordeler for null- og lavutslippsbiler. I scenariene varierer gjennomsnittlig beregnet CO₂-utslipp fra nybilsalget i 2020 fra 64 til 97 gram CO₂ per km. Resultatene forutsetter fortsatt effektivisering av diesel- og bensinbiler, flere hybridbiler på tilbudssiden og et fortsatt høyt elbilsalg. Scenariet hvor utslippene reduseres til 64 gram CO₂ per km forutsetter at elbilenes rekkevidde utvides og flere modeller lanseres. Vista Analyse vurderer dette som lite realistisk fram mot 2020. Videre bemerker Vista Analyse at det synes å være større etterspørsel etter ladbare hybrider enn det er tilbud. De mener at dersom flere modeller kommer på markedet og bidrar til økt konkurranse, kan hybrider få en salgsutvikling tilsvarende som for elbiler. Et scenario med gjennomsnittlig utslipp på 90 gram CO₂ per km i 2020, er basert på at antall elbiler framskrives i tråd med trenden de siste årene, noe som gir en elbilandel i 2020 på 20 pst., og at antall hybridbiler dobles fra observert nivå i 2014. I scenariet med det høyeste utslippet i 2020, på 97 gram CO₂ per km, er det forutsatt at elbiler og hybridbiler i 2020 har en tilsvarende andel av nybilsalget som observert ved utgangen av februar 2015.

En utvikling i tråd med analysene fra Vista Analyse vil medføre at provenyet fra engangsavgiften reduseres med i størrelsesorden 9 til 12 mrd. 2014-kroner i 2020 sammenlignet med 18,5 mrd. kroner i 2014. Mer drivstoffeffektive biler vil også bidra til lavere inntekter fra drivstoffavgiftene. Ettersom det tar tid å skifte ut bilparken, vil ikke endringene i drivstoffavgiftene komme like raskt som i engangsavgiften, men de vil tilta etter hvert som bilparken skiftes ut.

4.2.7 Innspill fra eksterne aktører

I arbeidet med den helhetlige gjennomgangen av bilavgiftene har departementet fått en rekke innspill fra eksterne aktører. Generelt synes det å være enighet om at endringer i bilavgiftene bør stimulere til en nyere, sikrere og mer miljøvennlig bilpark. Videre er mange opptatt av behovet for forutsigbare rammebetingelser, noe som tilsier at avgiftsendringer bør gjennomføres gradvis over flere år. Enkelte vektlegger også at avgiftssystemet bør være teknologinøytralt. Det synes dessuten å være bred enighet om at dagens avgiftsfordeler for lav- og nullutslippsbiler ikke bør avvikles ennå. En rekke organisasjoner foreslår i tillegg

³ Rasmussen, I. m.fl.: Utvikling og trender i nybilsalg og bilavgifter. Rapport 2015/14. Vista Analyse, 2015.

ytterligere tiltak for å fremme bruk av biodrivstoff og kjøp av miljøvennlige kjøretøy.

Nedenfor gis et sammendrag av endringsforslagene i de eksterne innspillene. Det er mange detaljer i bilavgiftssystemet og innspillene er sprikende. Departementet gjør derfor oppmerksom på at omtalene i dette avsnittet er en oppsummering og ikke en uttømmende oversikt over alle innspill som er kommet inn.

Det har kommet innspill fra *bransjeorganisasjoner* som Bilimportørenes Landsforening (BIL), Norges Automobil-Forbund (NAF), Norges Bilbransjeforbund (NBF) og Opplysningsrådet for Veitrafikken (OFV). De fleste av disse organisasjonene foreslår at NO_x-komponenten og effektkomponenten fjernes, og at vektkomponenten reduseres. Samtidig mener de at CO₂-komponenten skal videreføres. Det er også enighet om at engangsavgiften bør reduseres over tid. BIL, NAF og NBF ønsker i tillegg at vrakpanten økes. Videre mener NAF at årsavgiften bør fjernes på sikt, mens NBF tar til orde for å redusere omregistreringsavgiften. Det pekes også på at veibruksavgiftene skal prise de eksterne kostnadene ved veitrafikk, og at disse avgiftene bør baseres på energiinnhold.

For lav- og nullutslippsbiler er ikke anbefalingene fra bransjeorganisasjonene entydige. BIL mener at det burde ilegges avgift på nullutslippsbiler fra 2017 eller ved 50 000 kjøretøy, mens NAF og NBF ønsker at de viktigste særfordelene for elbiler beholdes lenger. Det tas også til orde for ytterligere lettelse for hybridbiler, og i den forbindelse pekes det spesielt på at vektfradraget for hybrider kan økes. Departementet gjør oppmerksom på at innspillet om hybrider kom i august 2014. Med virkning fra 1. januar 2015 ble vektfradraget for ladbare hybrider økt fra 15 pst. til 26 pst.

Også i innspillene fra *bilbransjen* er det enighet om at effektkomponenten i engangsavgiften kan reduseres eller fjernes for alle kjøretøy. Volvo Car Norway AS foreslår imidlertid en mer moderat endring i effektkomponenten, ved at den kun fjernes for kjøretøy med CO₂-utslipp under 85 gram CO₂ per km. Det vises til at forslaget kan gjøres provenynøytralt ved å øke CO₂-komponenten for kjøretøy med utslipp over 105 gram CO₂ per km, alternativt ved å øke drivstoffavgiftene. Toyota Norge AS ønsker større vekt på CO₂-komponenten.

Synet på hvordan ladbare hybrider bør avgiftslegges er sprikende blant innspillende fra bilbransjen. Harald A. Møller AS tar til orde for at ladbare hybrider bør gis noen av de samme fordelene som elbiler har, som for eksempel halv firma-

bilbeskatning. I motsetning til dette, mener Toyota Norge AS at ytterligere fordeler for ladbare hybrider bør unngås.

Blant *øvrige næringslivsorganisasjoner* og *arbeidsgiverorganisasjoner*, viser Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Norsk Petroleumsinstitutt (NP) til at dagens veibruksavgifter ikke er treffsikre, spesielt i byene, og argumenterer for at det på sikt bør innføres elektronisk veipricing. Elektronisk veipricing skal sikre at bilistene står overfor de samfunnsøkonomiske kostnadene som bilkjøring forårsaker, ved at satsene varierer med egenskaper ved kjøretøyet (som EURO-klasse og vekt) og hvor og når bilen kjører. NHO tar til orde for at både årsavgiften og vektårsavgiften innarbeides i et fremtidig system med elektronisk veipricing. Inntil veipricing er på plass mener NHO at miljøtillegget for eldre dieselmotorer i årsavgiften bør fjernes og at EUs minimumskrav bør legges til grunn i vektårsavgiften. Samme organisasjon argumenterer også for at veibruksavgiften på autodiesel beholdes på dagens nivå og at merkostnadene ved bykjøring dekkes inn ved køprising. Videre mener de CO₂-avgiften bør tilsvare den internasjonale kvoteprisen.

Ingen av nærings- eller arbeidsgiverorganisasjonene tar til orde for å avvikle avgiftsfordelene for lav- og nullutslippsbiler nå. Det påpekes fra enkelte at avgiftsfordelene for miljøvennlige drivstoff kun bør gis i en overgangsperiode og at alle drivstoff bør likebehandles i fremtiden. Det argumenteres også for å fjerne veibruksavgiften på bærekraftig biodrivstoff og at det gis fullt avgiftsfritak for annengenerasjons biodrivstoff.

Det har også kommet innspill fra *miljøorganisasjoner* og *andre interesseorganisasjoner*. De som uttaler seg om engangsavgift, er stort sett enige om at effekt- og vektkomponenten kan fjernes, mens CO₂-komponenten vektlegges sterkere. Norges Astma- og Allergiforbund mener fortsatt økninger av NO_x-komponenten i engangsavgiften er et viktig virkemiddel for å få en framtidig bilpark med lave lokale utslipp. American Car Club of Norway ønsker å redusere engangsavgiften betydelig, og i tillegg å fjerne årsavgiften for veteranbiler.

Det er betydelig enighet blant disse organisasjonene om at avgiftsfordelene for lav- og nullutslippsbiler bør beholdes. Videre fremmer de en rekke forskjellige forslag til endringer i avgiftssystemet for å stimulere til økt bruk av biodrivstoff og kjøp av miljøvennlige kjøretøy. For drivstoff foreslås blant annet økt omsetningspåbud, økt CO₂-avgift, innføring av veibruksavgift på fossil gass, redusert avgift på biodrivstoff og fritak for

veibruksavgift for annengenerasjons biodrivstoff. Norsk Elbilforening påpeker i tillegg at det er behov for sterkere insentiver til å velge null- og lavutslippsbiler som næringskjøretøy og at varebiler og drosjer bør ilegges samme CO₂-komponent som personbiler. Andre ønsker fritak for årsavgift for elbiler og hybrider, bortfall av bompenger på lastebiler som går på biodrivstoff, hydrogen eller elektrisitet og differensiering av bompenger etter EURO-klasser.

Det har i tillegg kommet innspill fra en *forskningsinstitusjon* (Norsk institutt for luftforskning (NILU)). For å forbedre luftkvaliteten i byene mener NILU at null- eller lavutslippskjøretøy bør ha lave avgifter. Kjøretøy med høye utslipp bør ha vesentlig høyere avgifter. Videre mener de avgiften på diesel bør være lik eller høyere enn avgiften på bensin, siden dieselmotorer har langt høyere NO₂-utslipp enn tilsvarende bensinmotorer. De mener også det er viktig med fortsatt sterk favorisering av nullutslippsbiler, og i tillegg bør det gis sterk favorisering til person- og varebiler med svært lave utslipp, som ladbare hybridbiler.

4.2.8 Anmodningsvedtak om bærekraftskriterier som grunnlag for unntak fra veibruksavgift på drivstoff

Som følge av avtalen med Kristelig Folkeparti og Venstre om Revidert nasjonalbudsjett 2014 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (vedtak nr. 589 av 20. juni 2014, jf. Innst. 128 S (2014–2015)):

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med den varslede gjennomgangen av bilavgifter vurdere endring av veibruksavgiften, slik at unntak for denne kun gis for drivstoff og drivstoffblandinger som oppfyller bærekraftskriteriene i EUs fornybardirektiv.»

I dag er bensin, mineralolje, biodiesel og etanol og bioetanol i blandinger hvor bensin utgjør hovedbestanddelen, omfattet av veibruksavgiften. Annet drivstoff, som LPG, naturgass, biogass, hydrogen, hytan og elektrisitet, er ikke omfattet av avgiften. I CO₂-avgiften gis det fritak for andel biodiesel, bioetanol og biogass i det avgiftspliktige produktet. I avtalen med Kristelig Folkeparti og Venstre om budsjettet for 2015 fattet Stortinget et anmodningsvedtak om lettelse for biodrivstoff i veibruksavgiftene, og det ble vedtatt å innføre veibruksavgift på naturgass og LPG med virkning fra det tidspunkt departementet bestemmer. Det vises til omtale i Prop. 120 LS (2014–2015)

Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga. Den videre omtalen tar utgangspunkt i gjeldende regelverk.

Det er grunn til å anta at alt biodrivstoff som omsettes i Norge, oppfyller bærekraftskriteriene. Det skyldes først og fremst at omsetningspåbudet for biodrivstoff stiller krav om at bærekraftskriteriene skal være oppfylt. I tillegg kreves det at kriteriene må være oppfylt dersom en skal oppnå den reduserte satsen i veibruksavgiften på biodiesel. Bærekraftskriteriene synes derfor å være ivaretatt uten at det stilles eksplisitte krav om at disse skal være oppfylt for at drivstoff eller blandinger av disse ikke skal ilegges veibruksavgifter.

Innføring av bærekraftskriteriene som vilkår for unntak vil reise flere problemstillinger. Dersom det skal stilles krav om at produktet skal oppfylle bærekraftskriteriene for å oppnå unntak eller fritak for avgift, forutsetter det at produktene blir omfattet av avgiftens virkeområde. Et slikt skille er allerede innarbeidet for biodiesel. Utover biodiesel og lavinnblandet bioetanol er ingen fornybare drivstoff i dag omfattet av veibruksavgiften. I så fall måtte virkeområdet for veibruksavgiften utvides slik at alternative drivstoff som ikke oppfyller bærekraftskriteriene, blir omfattet av avgiften, herunder naturgass og LPG. Det vises til omtalen av veibruksavgift på naturgass og LPG, jf. Prop. 120 LS (2014–2015) Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga.

EØS-avtalens statsstøtteregelverk kan begrense mulighetene for å innføre fritak eller reduserte satser fra en generell veibruksavgift. Det er derfor usikkert om en ny, generell avgift med unntak for produkter som oppfyller bærekraftskriteriene, vil være i samsvar med EØS-avtalen.

Etter en samlet vurdering vil regjeringen ikke fremme forslag om å innarbeide bærekraftskriterier som grunnlag for unntak for veibruksavgift på drivstoff.

4.2.9 Regjeringens vurderinger av framtidig utforming av bilavgiftene

Veibruksavgifter

I tillegg til å skaffe staten inntekter, har veibruksavgiftene til hensikt å stille brukeren overfor de eksterne kostnadene som kjøring på vei medfører, som ulykker, kø, støy, lokal forurensning og veislitasje. Disse kostnadene varierer i liten grad mellom ulike drivstoff.

I dag er bensin, mineralolje, biodiesel og delvis etanol og bioetanol omfattet av veibruksavgif-

ten på drivstoff. Annet drivstoff, som LPG, naturgass, biogass, hydrogen, hytan og elektrisitet, er ikke omfattet av avgiften. Av Sundvolden-erklæringen framgår det at dagens fritak for alternative drivstoff skal beholdes til 2020. Biodiesel ilegges redusert veibruksavgift, mens etanol bare er delvis omfattet av veibruksavgiften. Autodiesel ilegges en betydelig lavere veibruksavgift per energienhet enn bensin. Dette skyldes både at veibruksavgiften på autodiesel er lavere i kroner per liter og at autodiesel har et høyere energiinnhold. Avgiftsmessig forskjellsbehandling mellom ulike drivstoff gir vridninger eksempelvis ved at det bidrar til økt salg av diesel på bekostning av bensin. Dagens og vedtatte unntak for alternative drivstofftyper evalueres i 2020. Unntakene vurderes opp mot måloppnåelse av klimamålet i 2030. Målsettingen på sikt er at alle fossile drivstoff ilegges veibruksavgift gradert etter energiinnholdet i drivstoffet.

Et prinsipp for et godt avgiftssystem er at avgiftene skal dekke de faktiske eksterne kostnadene som påføres samfunnet. Beregninger fra Transportøkonomisk institutt (TØI) viser at de marginale eksterne kostnadene ved veitrafikk i gjennomsnitt er høyere enn dagens veibruksavgifter. Enkelte av de eksterne kostnadene kan imidlertid til en viss grad være priset gjennom andre virkemidler.

Som omtalt vil regjeringen komme tilbake i 2016-budsjettet med et forslag om veibrukavgift på naturgass og LPG. Et slikt forslag vil være i tråd med at flere drivstoff ilegges veibrukavgifter. Det vises til omtale i Prop. 120 LS (2014–2015) Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivinga.

CO₂-avgift på drivstoff

Bensin er ilagt en betydelig høyere CO₂-avgift enn autodiesel, noe som gir en lite kostnadseffektiv klimapolitikk. Reduksjoner i utslipp av klimagasser ved bruk av biodrivstoff ivaretas i utgangspunktet gjennom fritaket for CO₂-avgift. CO₂-avgiften bør på sikt innrettes slik at den priser CO₂-utslipp fra fossile drivstoff likt i kroner per tonn CO₂. I tråd med dette foreslår regjeringen å øke CO₂-avgiften på autodiesel ilagt veibruksavgift og naturgass og LPG om lag til nivå med bensin i kroner per tonn CO₂. Det vises til omtale i Prop. 120 LS (2014–2015) Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivinga.

Engangsavgift

Regjeringen ønsker at engangsavgiften legges om slik at den stimulerer sterkere til klima- og miljøvennlige valg, og til at målet om et gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nye personbiler på 85 gram CO₂ per km oppnås innen 2020, jf. klimaforliket. Videre skal personbiltransporten bidra til at Norges klimamål for 2030 nås. Det er også et viktig hensyn at endringene i engangsavgiften fases inn gradvis fra og med 2016, og at det søkes å unngå urimelige utslag for enkeltmodeller. Videre skal det legges vekt på enkelhet og forutsigbarhet i systemet. De prinsippene som legges til grunn for endringer i engangsavgiften for personbiler, bør også fungere som rettesnor for øvrige kjøretøygrupper og unntak så langt det er hensiktsmessig og mulig.

Engangsavgiften skaper vridninger i forbruket, både bort fra kjøp av bil og over mot anskaffelser av mindre biler. Kjøretøyene det stimuleres til å anskaffe har andre egenskaper, som for eksempel størrelse og motorytelse, enn de kjøretøyene som ville blitt valgt uten disse stimulanse fra avgiftssystemet. Det innebærer et velferdstap at avgiften gjør at mange bilkjøpere trolig velger andre biler enn de ellers ville gjort. Tapet må veies opp mot gevinsten i form av lavere utslipp. Det bør være et hensyn ved utformingen av avgiften at den innrettes slik at forbrukernes valgfrihet økes. Høyt avgiftsnivå gir også utfordringer med avgrensninger og omgørelser.

Det er relativt enkelt å omgå *effektkomponenten* ved ulovlig endring av motorens effekt etter registrering. Det er ikke tilsvarende muligheter og motiv til å endre bilens vekt eller utslipp. Motoreffekt er derfor ansett som det minst egnede av de fire avgiftsgrunnlagene i engangsavgiften. Effektkomponenten har en fordelingseffekt ved at den bidrar til høyere avgift på store biler. Særlig avgiftsutvalget (NOU 2007: 8) påpekte imidlertid at fordelingshensyn bør ivaretas gjennom det direkte skattesystemet. De øvrige komponentene i avgiften vil dessuten fortsatt være progressivt utformet. På denne bakgrunn bør effektkomponenten fases ut over tid.

Vektkomponenten tar hensyn til at tyngre kjøretøy jevnt over bidrar til mer veislitasje og svevestøv enn mindre kjøretøy. Vektkomponenten ivaretar også til en viss grad sikkerhet siden tyngre kjøretøy forårsaker mer skade i kollisjoner enn lettere biler. Hovedformålet med engangsavgiften er imidlertid å skaffe staten inntekter, og en fordel med vektkomponenten er at den er vanskelig å manipulere og derfor er egnet til å bidra til å opp-

rettholde inntektene fra engangsavgiften. Mens inntektene fra CO₂-komponenten vil gå ned etter hvert som CO₂-utslippene reduseres, er det grunn til å forvente at vekt-komponenten vil være et mer stabilt avgiftsgrunnlag. Det legges opp til at vekt-komponenten i engangsavgiften beholdes, men at nivået kan reduseres.

Innføring av CO₂-komponent i 2007, samt senere endringer i komponenten, har bidratt til en betydelig reduksjon av CO₂-utslippene fra nye personbiler ved at salget endres i retning av biler med lavere utslipp. I utgangspunktet bør CO₂-utslipp prises gjennom drivstoffavgifter og ikke engangsavgiften, som f.eks. påpekt av særavgiftsutvalget (NOU 2007: 8). Dersom en antar at bilkjøperne ikke legger tilstrekkelig vekt på framtidige drivstoffkostnader når de kjøper ny bil, kan imidlertid CO₂-komponenten i engangsavgiften bidra til at eksterne kostnader ved CO₂-utslipp prises på en bedre måte. Ved omlegging av engangsavgiften skal CO₂-komponenten økes, være progressiv og vurderes i sammenheng med en utfasing av effekt-komponenten og reduksjon av vekt-komponenten.

NO_x-komponenten i engangsavgiften skal bidra til at det velges biler med lavere NO_x-utslipp. Satsen er basert på et anslag over miljø- og helsekostnadene ved NO_x-utslipp, men undersøkelser viser at de faktiske utslippene av NO_x er høyere enn verdiene som oppgis i typegodkjenningen, og som beregningen av engangsavgiften er basert på. Satsen i NO_x-komponenten for personbiler ble økt både i 2013 og 2014 med bakgrunn i at helse- og miljøkostnadene ved NO_x-utslipp kunne være vesentlig høyere enn NO_x-komponenten i engangsavgiften. Det er i hovedsak diesebilene som har høye utslipp av NO_x. Lokal forurensning er særlig en utfordring i byene, hvor helsekostnadene ved utslipp kan bli betydelig høyere enn satsen for NO_x-utslipp i engangsavgiften tilsier. For å motivere til at bilene med lave NO_x-utslipp fortsatt velges, bør NO_x-komponenten beholdes og økes.

Mer vekt på CO₂-komponenten, sammen med fjerning av effekt-komponenten og reduksjon av vekt-komponenten, vil bidra til å dreie kjøp i retning av biler med lavere utslipp. Endringene forventes å medføre noe lavere inntekter fra engangsavgiften over tid i takt med lavere utslipp fra bilparken. Lavere gjennomsnittlig engangsavgift medfører sannsynligvis økt nybilsalg og lavere alder på bilparken. Dette kan bidra til en mer miljøvennlig og trafikksikker bilpark. Det for-

utsetter at de nye bilene er mer miljøvennlige og trafikksikre enn de eldre bilene som blir skiftet ut. Alderen på bilparken i Norge er høy sammenlignet med de fleste andre land. En lavere engangsavgift vil være et viktig virkemiddel for å få ned alderen på bilparken og dermed nå målet om en nyere, sikrere og mer miljøvennlig bilpark.

Engangsavgiften har også flere særregler for å støtte enkelte teknologier (elbiler, hybridbiler, hydrogenbiler og E85-biler). Støtte til for eksempel klimavennlig teknologi bør i utgangspunktet gjøres ved å stimulere til lave CO₂-utslipp generelt, og ikke enkelte teknologier spesielt. Ved utforming av framtidens bilavgifter er derfor teknologinøytralitet en målsetting for utforming av avgiftene. Det tilsier at særregler for enkelte utvalgte teknologier bør fjernes over tid.

For hybridbiler inngår verken effekten knyttet til den elektriske motoren eller vekten av elektromotoren og batteripakken i avgiftsgrunnlaget. Med virkning fra 2015 ble fradraget i vekt-komponenten for ladbare hybrider økt fra 15 pst. til 26 pst. Fradraget i vekt-komponenten er uavhengig av rekkevidden til elektromotoren i det enkelte kjøretøy. Departementet vil fram mot 2016-budsjettet vurdere om avgiftssystemet bør premiere ladbare hybrider med lang elektrisk rekkevidde ytterligere og hvordan dette eventuelt kan gjøres.

Vrakpantavgiften inngår i engangsavgiften. Vrakpanten som utbetales ved levering av kjøretøy til godkjente oppsamlingsplasser, er på 3 000 kroner. Utbetaling av vrakpant er finansiert ved vrakpantavgift på 2 400 kroner. Avgiften skal gi inntekter som over tid balanseres mot utbetalinger av vrakpant. Vrakpantavgiften underbygger dermed prinsippet om at det er en panteordning. Vrakpantavgiften endres ikke, men tilskuddet for vraking kan vurderes økt.

Årsavgift

Forslag til omlegging fra årsavgift til forsikringsavgift er sendt på offentlig høring. Dette er i hovedsak en teknisk omlegging, hvor forsikrings-selskapene blir oppkrever av avgiften overfor bileier i stedet for avgiftsmyndighetene. Omleggingen vil blant annet gjøre avgiften mer fleksibel, ved at bileier kan betale avgiften i flere terminer i året og ikke ilegges avgift i perioder av året hvor bilen ikke er forsikret. Omleggingen skal ikke være til hinder for eventuelle framtidige endringer i utformingen av avgiften, men det bør ikke foretas endringer i avgiften i omleggingsperioden.

Omregistreringsavgift

Omsetning av brukte kjøretøy er fritatt for merverdiavgift. I stedet betales en omregistreringsavgift når bilen registreres på ny eier. Omregistreringsavgiften er en uheldig avgift som gir et mindre effektivt bruktbilmarked samtidig som den gir konkurransevridning i favør av biler som bruktimporteres. Avgiften ble redusert betydelig i 2015-budsjettet.

Vektårsavgift og veipricing for tunge kjøretøy

Vektårsavgiften gjelder alle kjøretøy og kombinasjoner av kjøretøy med tillatt totalvekt på 7 500 kg og over. For å bidra til å redusere kostnadene for norsk lastebilnæring, foreslo regjeringen i budsjettet for 2015 en tilnærmet halvering av vektårsavgiften. Forslaget fikk ikke tilslutning i Stortinget. I stedet ble avskrivningssatsene for lastebiler og busser økt.

Om nullutslippsbiler

Utviklingen av nullutslippsbiler vil være en viktig faktor for å nå målet for 2020 om gjennomsnittlig utslipp fra nye personbiler på 85 gram CO₂ per km og at personbiltransporten skal bidra til Norges klimamål for 2030.

Avgiftene bør innrettes slik at nullutslippsbiler kommer økonomisk bedre ut sammenlignet med en tilsvarende tradisjonell bilmodell. Avgiftsfordelene for nullutslippsbilene må imidlertid fases ut over tid blant annet av hensyn til statens inntekter fra bilavgiftene. Av regjeringens politiske plattform framgår det at avgiftsfordelene for nullutslippsbiler skal videreføres til 2017. Avgiftsfordelene bør imidlertid beholdes uendret ut 2017. Utfasing av avgiftsfritakene for engangsavgift og merverdiavgift på elbiler vurderes opp mot måloppnåelse av klimamålene for 2020 og 2030.

Nullutslippsbiler er fritatt for engangsavgift. Det gis fradrag i engangsavgiften for biler med lave CO₂-utslipp. Med dagens system for engangsavgift ville kjøretøy uten utslipp fått et fradrag i CO₂-komponenten på over 100 000 kroner. Dette medfører at de fleste ordinære elbiler ikke ville blitt ilagt engangsavgift selv om fritaket for engangsavgift ble opphevet. Fritaket for engangsavgift er i praksis støtte til kjøp av store elbiler. Det er ønskelig at fritaket for engangsavgift for nullutslippsbiler forlenges til 2020.

Elbiler er også fritatt for merverdiavgift. Det gjeldende fritaket for elbiler og den vedtatte utvidelsen til leasing av elbiler og omsetning av elbil-

batteri ble notifisert til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) 4. november 2015. ESA godkjente fritaket 21. april 2015. Godkjenningen gjelder ut 2017. Fritaket antas å gi staten et inntektstap i størrelsesorden 1,5–2 mrd. kroner i 2015. Inntektstapet vil øke over tid i takt med økende salg av elbiler. Av hensyn til statens inntekter bør derfor merverdiavgiftsfritaket avvikles over tid. Når merverdiavgiftsfritaket skal avvikles, bør det gjennomføres gradvis. Merverdiavgiftsfritaket for elbiler innebærer betydelig høyere støttebeløp for store og dyre biler enn for de mer ordinære kjøretøyene. Det vil derfor være en fordel om støtten begrenses til et maksimalt beløp per kjøretøy. Dette kan enklere og mer treffsikkert gjennomføres med et tiltak på utgiftssiden av budsjettet. Til erstatning for dagens merverdiavgiftsfritak vurderes det en rettighetsbasert tilskuddsordning ved kjøp av nullutslippsbiler. Tilskuddsordningen skal i utgangspunktet tilsvare merverdiavgiften og trappes ned i takt med teknologiutviklingen. Det kan fastsettes et tak for støtte per bil som gradvis reduseres, men uten at det fører til store prisøkninger for noen bilmodeller.

Nullutslippsbiler har redusert sats i årsavgiften på 435 kroner i 2015. Sammenlignet med full sats, gir dette staten et inntektstap på om lag 160 mill. kroner i 2015. Denne avgiftsfordelen bør fases ut ved at nullutslippsbiler ilegges halv årsavgift fra 2018 og full årsavgift fra 2020.

Også på skattesiden blir nullutslippsbiler gunstigere behandlet enn øvrige kjøretøy. De ilegges halv firmabilbeskatning, basert på en allerede lavere listepreis enn tilsvarende fossilbiler. Det er vanskelig å begrunne en slik særregel i skattesystemet. Denne særregelen bør fases ut ved at halv firmabilbeskatning kan utgå fra 2018.

Nullutslippsbiler har i dag også andre fordeler, som gratis lading på de fleste offentlige ladestasjoner, fritak for bompenger, gratis frakt på ferger (det betales kun for passasjer), tilgang til kollektivfelt og gratis parkering på kommunale avgiftsbelagte parkeringsplasser. Vegdirektoratet har beregnet at tapte bompengeinntekter på grunn av elbilfritaket var på om lag 200 mill. kroner i 2014. Dette utgjorde i overkant av 2 pst. av de totale bompengeinntektene. På riks- og fylkesveifergene var tapte billettinntekter som følge av at elbil kun betaler person-/MC-takst 6 mill. kroner i 2014. TØI beregnet kommunenes tapte parkeringsinntekter til mellom 100 og 120 mill. kroner i 2014⁴.

Regjeringen vil igangsette en prosess som gir kommunene frihet til å fastsette om nullutslippsbiler skal ha fritak fra parkeringsavgift på kommunale avgiftsbelagte parkeringsplasser og tilgang til

lading på alle parkeringsplasser. I tillegg skal lokale myndigheter få avgjørende innflytelse ved innføring av begrensninger dersom nullutslippsbilene hindrer kollektivtrafikkens framkommelighet. Miljøeffekten av å innføre miljødifferensiering og en lav sats for nullutslippsbiler i bomringene, bomstasjonene og på riksveifergjer må vurderes nærmere.

4.3 Oppfølging av anmodningsvedtak om differensiert arbeidsgiveravgift

Vedtak 601

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake senest i Revidert nasjonalbudsjett 2015 med en vurdering av effektene av de kompenserende tiltakene som er foreslått i Prop. 118 S (2013–2014) og eventuelt foreslå endringer.»

Vedtak 604

«Stortinget ber regjeringen vurdere om ekstraordinære tiltak for å styrke forsyningsikkerheten av kraft kan være et godt kompenserende tiltak for næringer som er berørt av endringene i DA-ordningen. Videre ber Stortinget regjeringen vurdere om kompetansehevede tiltak også kan være et formålstjenlig kompenserende tiltak som da må gjelde alle sektorer som blir unntatt fra ordningen med redusert arbeidsgiveravgift.»

De nye retningslinjene for regionalstøtte tillater ikke at det gis støtte til bl.a. energi-, transport- og finanssektorene. Regjeringen foreslo i Prop. 118 S (2013–2014) en rekke tiltak for å kompensere for at enkelte sektorer ikke lenger kunne være omfattet av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Stortinget ga ved behandlingen av Prop. 118 S (2013–2014) og Statsbudsjettet 2015 sin tilslutning til Regjeringens forslag om kompenserende tiltak som i omfang om lag tilsvarer avgiftsøkningen.

Vurdering av effektene av kompenserende tiltak i Prop. 118 S (2013–2014)

Fribeløpsordning (bagatellmessig støtte) for alle unntatte sektorer: Fribeløpsordningen innebærer

at arbeidsgivere likevel ikke trenger å betale økt avgift opp til et gitt fribeløp. Foretak med få ansatte vil kompenseres fullt ut gjennom fribeløpsordningen, mens større foretak vil få en delvis kompensasjon. Hvor mange ansatte foretakene maksimalt kan ha for å få full kompensasjon vil avhenge av hvilken sone de er plassert i. Beregninger tyder på at de fleste transportforetak vil kompenseres fullt ut gjennom fribeløpsordningen. Tiltaket anses derfor som målrettet.

Kompensasjon gjennom nettolønnsordningen Tilskuddet til sysselsetting av sjøfolk kompenserer rederiene med anslagsvis 80 mill. kroner i 2015. Ettersom dette er en direkte kompensasjon for den økte arbeidsgiveravgiften, anses tiltaket som målrettet.

Fylkeskommunalt kjøp av transporttjenester: Fylkeskommunenes økte kostnader til kjøp av transporttjenester kompenseres gjennom en økning av skjønnstilskuddet som inngår i fylkeskommunenes frie inntekter. Kompensasjonen utgjør 136 mill. kroner i Saldert budsjett 2015. Ordningen kompenserer de transportselskapene som har kontrakter med fylkeskommunene og som faktisk kan dokumentere merutgifter ved avgiftsøkningen. Tiltaket anses derfor som målrettet.

Infrastrukturtiltak i Nord-Norge og statlig kjøp av transporttjenester: Det er lagt opp til kompensasjon i form av infrastrukturtiltak og økt statlig kjøp av persontransporttjenester på 1,6 mrd. kroner i perioden 2014–2018. I 2015 er det bevilget til sammen 415 mill. kroner til disse formålene.

I en del tilfeller medfører omleggingen av avgiften krav om reforhandling av statlige transportkontrakter. Kompensasjonsordningen retter seg direkte mot økte utgifter til persontransport, og anses derfor som målrettet.

Infrastrukturtiltakene i Nord-Norge består av veiutbedringer og veiprosjekter, tiltak på Nordlandsbanen og Ofotbanen og farledsprosjekter. Vegtiltakene antas å gi bedre framkommelighet, særlig for godstransporten, herunder sikrere og mer forutsigbar transport over fjellet. På jernbane er det gjennomført flere tiltak som skal gi økt driftsstabilitet, økt sikkerhet, færre tekniske feil mv. Infrastrukturtiltakene bidrar til at Nord-Norge kompenseres fullt ut for omleggingen av ordningen. Berørte parter i Nord-Norge har vært involvert i prioriteringen av midlene. Alle berørte sektorer nyter godt av infrastrukturutbedringen.

⁴ Fearnley, Nils: Kommunenes inntektsbortfall ved at elbiler har betalingsfritak på avgiftsbelagte kommunale parkeringsplasser. Rapport 1340/2014. Transportøkonomisk institutt, 2014.

Vurdering av ekstraordinære tiltak for å styrke forsyningssikkerheten av kraft og kompetansehevende tiltak

Departementet legger på samme måte som i Prop. 118 S (2013–2014) til grunn at samlet omfang av kompenserende tiltak om lag skal tilsvare avgiftsøkningen. Det innebærer at eventuelle nye kompenserende tiltak må finansieres gjennom reduksjoner i eksisterende tiltak.

Hensynet til forsyningssikkerhet av kraft ivaretas gjennom konsesjonssystemet. Tiltak som har større nytte enn kostnader for å bedre forsyningssikkerheten blir gitt konsesjon, og nettselskapene får dekket sine kostnader. Videre gis det allerede omfattende støtte til FoU på energiområdet, gjennom ENERGIX (243 mill. kroner i 2015) og Forskningscentrene for miljøvennlig energi (FME) (145 mill. kroner i 2015). Disse programmene omfatter også forsyningssikkerhet. Generelle kompetansehevende tiltak vil etter departementets vurdering ikke være naturlig å avgrense til én enkelt region. Dette vil bl.a. redusere omfanget av kompensasjon til Nord-Norge, som med regjeringens forslag i Prop. 118 S (2013–2014) ble fullt ut kompensert.

Samlet sett er departementets vurdering at dagens sammensetning av tiltak kompenserer målrettet for virkningen av sektorunntakene innenfor det handlingsrommet som reglene om offentlig støtte gir. Departementet har ikke grunnlag for å anta at ekstraordinære tiltak for å styrke forsyningssikkerheten av kraft eller kompetansehevende tiltak vil være mer treffsikre eller på andre måter mer formålstjenlige enn de eksisterende kompenserende tiltakene. Det vises for øvrig til at det i Prop. 118 S (2013–2014) er lagt opp til en midtveisevaluering av ordningen i 2018.

4.4 Arealavgift for havbruk

Stoltenberg II-regjeringen utredet i 2008 en arealavgift i kystsonen, men konkluderte med at det ville være vanskelig å fastsette en slik avgift, og at en avgift heller ikke kunne løse interessekonflikter i kystsonen, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009). I stedet for en arealavgift la Stoltenberg II-regjeringen fram et forslag om å innføre adgang til å utskrive eiendomsskatt på frittflytende oppdrettsanlegg i sjø. Adgangen er innført fra skatteåret 2009. Takseringsgrunnlaget omfatter verdien av anlegget som sådan, men ikke verdien av oppdrettsfisken.

I Prop. 1 S (2013–2014) framgår det at det skal «settes i gang arbeid med å utrede arealavgift, herunder evaluere ordningen med eiendomsskatt», og et flertall i Stortinget støttet dette, jf. Innst. 16 S (2013–2014) pkt. 4.3.1 (kap. 571) (Kommunalkomiteen).

Finansdepartementet har vurdert ulike varianter av en arealavgift for havbruksnæringen. Departementet har også hatt møte med Nettverk fjord- og kystkommuner (NFKK) hvor NFKK presenterte sitt syn på innføring av en arealavgift for havbruksnæringen.

Forslag fra Nettverk fjord- og kystkommuner om innføring av en arealavgift

NFKK ønsker å innføre en kommunal særavgift for oppdrettsanlegg fordi mange av dem mener de får lite igjen for sin innsats som tilrettelegger for havbruksvirksomheten. NFKK viser til at det er økt lokal motstand mot havbruksnæringen i de rene produksjonskommunene. Kommunene mener de ikke får noe igjen for å legge til rette for havbruksvirksomhet dersom det bare er det fysiske anlegget som blir liggende i kommunen. Anleggene krever liten bemanning, og dersom foretaket ikke er registrert i kommunene, blir det verken arbeidsplasser eller skatteinntekter igjen.

For å gi sterkere insentiver til å tilrettelegge for havbruksvirksomhet, foreslår NFKK en ny avgift for matfiskproduksjon av laks, ørret og regnbueørret basert på det arealet anlegget beslaglegger. NFKK foreslår videre at avgiften skal være fradragsberettiget krone for krone i utlignet inntektsskatt. På den måten vil ikke avgiften utgjøre en økonomisk belastning for oppdrettsnæringen. Avgiften vil etter NFKKs syn framstå som kommunenes andel av verdiskapingen som skjer gjennom bruk av de lokale ressurser i de kystnære sjøområdene — på samme måte som naturressursskatten på vannkraftproduksjon, jf. betenkning fra advokatfirmaet Lund & Co av 21. mars 2013.

Finansdepartementets vurdering

En arealavgift som er fradragsberettiget krone for krone mot utlignet skatt for havbrukssekskapene, innebærer i realiteten at staten betaler avgiften for disse virksomhetene. Det blir følgelig en ren overføring fra staten til mange kommuner, og ikke en reell avgift i tilknytning til virksomheten. Statlige overføringer til kommunene bør vurderes på objektive vilkår og ikke komme kommuner med en spesiell type næringsvirksomhet til gode. En gjennom-

gang av havbruks-kommunenes inntekter (utgiftskorrigerte inntekter) viser at de fleste av medlemskommunene i NFKK har inntekter som ligger over eller rundt gjennomsnittet for landet. Dette og fordelings-hensyn for øvrig tilsier at man bør avvente gjennomgangen av inntektssystemet.

Regjeringen legger opp til forutsigbar vekst i oppdrettsnæringen gjennom økt kapasitet i eksisterende konsesjoner og tildeling av nye konsesjoner. I begge tilfeller er det praksis at staten krever et vederlag. I Meld. St. 16 (2014–2015) varslet regjeringen at økt kapasitet (MTB) på eksisterende tillatelser normalt bør tilbys gjennom auksjon, men kan også tilbys til fastpris. Regjeringen vil også legge opp til at nye tillatelser fortrinnsvis bør tildeles gjennom auksjon, subsidiært etter fast pris og loddtrekning. Mer utstrakt bruk av auksjon gir mulighet til å gå bort fra krevende skjønnsmessige vurderinger. Erfaringsmessig har auksjoner gitt langt høyere verdier for tillatelsene enn salg til fastpris. Det foreslås innført et system der kapasitetsjusteringer vurderes med faste intervall. Det vil bidra til større forutsigbarhet for kommunene om når det kan være mulighet for inntekter fra tildeling av økt kapasitet i næringen.

Det følger av regjeringens politiske plattform at *«Kommuner som stiller areal til disposisjon for næringen bør oppleve større positive ringvirkninger fra aktiviteten. Regjeringen vil derfor la store deler av vederlaget for tildeling av nye konsesjoner tilfalle berørte kommuner.»* Ved auksjon av nye tillatelser og kapasitetsutvidelser i eksisterende tillatelser kan det dermed påregnes økte inntekter til oppdrettskommuner som legger til rette for nye lokaliteter for havbruk i årene framover. Auksjon av tillatelser kombinert med at kommunene vil få store deler av vederlaget gir klare insentiver til å legge til rette for nye lokaliteter for havbruk.

I Kommuneproposisjonen 2015 går det fram at regjeringen legger opp til at en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene legges fram i kommuneproposisjonen for 2017, våren 2016. I denne gjennomgangen vurderes alle elementene i inntektssystemet, og inntektssystemet vil også ses i sammenheng med kommunereformen. I Kommuneproposisjonen for 2015 varslet regjeringen også at den ville vurdere ulike modeller for tilbakeføring av deler av selskapsskatten til kommunene fram mot kommuneproposisjonen for 2016. Sammenslåing av kommuner vil kunne bidra til å avhjelpe eventuelle situasjoner der enkelte kommuner blir vertskap for det fysiske oppdrettsanlegget, mens selskapet og de som er

sysselsatt på anlegget, er registrert utenfor kommunen.

Eiendomsskatt er en frivillig kommunal skatt på fast eiendom. Skattesatsen kan variere mellom 0,2 pst. og 0,7 pst. Etter en lovendring med virkning fra og med skatteåret 2010, kan kommunene utskrive eiendomsskatt ut til grunnlinjen. Eiendomsskatt på oppdrettsanlegg ble innført fra og med skatteåret 2009. Bestemmelsen fastsetter at flytende anlegg i sjø for oppdrett av fisk mv. likestilles med verk og bruk, når anlegget har vært stasjonert i kommunen i over 6 måneder i året før skatteåret. Skattegrunnlaget er de fysiske installasjonene verdsatt til omsetningsverdi. Det var ikke forventet at endringene i eiendomsskatten ville gi en stor økning i inntektene til kommunene.

Fra kommunalt hold har reglene om eiendomsskatt på oppdrettsanlegg blitt kritisert for ikke å gi de skatteinntekter man ønsket seg. På denne bakgrunn har det blant annet vært lansert forslag om å basere verdsettelsen av anleggene på verdien av fisken i anlegget. Et slikt skattegrunnlag vil bryte fundamentalt med prinsippet om eiendomsskatt som en skatt på fast eiendom. Det vil også innebære en klar forskjellsbehandling sammenliknet med andre næringer, eventuelt medføre en uheldig smitteeffekt i forhold til disse. Det vises her til at det ikke er anledning til å inkludere verdien av produktene som produseres i eiendomsskatten.

Regjeringens politikk vil gi kommunene økte inntekter fra nye konsesjonsrunder. Når kommunene får en andel av konsesjonsinntektene, gir det klare insentiver til å legge til rette for nye lokaliteter for havbruksvirksomhet. Valget av auksjon som hovedtildelingsform gir erfaringsmessig høyere vederlag for tillatelsen enn tildeling ved fastpris. Gjennomgangen av inntektssystemet for kommunene, virkningene av kommunereformen og den varslede gjennomgangen av ulike modeller for tilbakeføring av deler av selskapsskatten til kommunene vil også kunne bidra til økte inntekter til kommunene. Etter en samlet vurdering vil regjeringen ikke fremme forslag om en arealavgift for havbruk.

Finansdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet 12. mai 2015 om Revidert nasjonalbudsjett 2015 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 1.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
Tabell 1.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner
Tabell 1.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser
Tabell 1.4	Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling
Tabell 1.5	Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.6	Driftsregnskapet overfor utlandet
Tabell 1.7	Sysselsatte personer etter næring
Tabell 1.8	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
Tabell 1.9	Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.10	Enkelte arbeidsmarkedsvariabler i utvalgte OECD-land i 2013
Tabell 1.11	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2015. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.12	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.13	Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent
Tabell 1.14	Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.15	Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 1.16	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.17	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.18	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.19	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
Tabell 1.20	Finanspolitiske indikatorer
Tabell 1.21	Indikatorer for kommuneøkonomien
Tabell 1.22	Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner
Tabell 1.23	Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner
Tabell 1.24	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner
Tabell 1.25	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner
Tabell 1.26	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2014. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner
Tabell 1.27	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2015. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner
Tabell 1.28	Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettdokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Tabell 1.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 2012-kroner 2014	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj.snitt 2000–2012	2012	2013	2014	2015
Privat konsum	1226,6	3,4	3,5	2,1	2,1	1,8
Offentlig konsum	644,6	2,2	1,6	1,7	2,5	2,4
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	713,1	3,0	7,6	6,8	1,2	-3,3
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport	204,6	3,2	15,1	17,1	0,0	-13,1
Fastlands-Norge	500,9	3,3	7,4	2,9	1,8	0,6
Bedrifter	221,2	3,0	10,5	-1,1	0,3	1,1
Boliger	146,9	4,1	10,9	6,4	-1,6	-3,2
Offentlig forvaltning	132,8	2,6	-1,8	6,5	8,5	4,0
Lagerinvesteringer ¹	151,0	0,1	-0,3	0,5	0,4	0,0
Innenlandsk sluttanvendelse	2735,4	3,0	3,5	3,6	2,2	0,5
Herav: Etterspørsel fra						
Fastlands-Norge uten lager	2372,2	3,0	3,7	2,1	2,1	1,7
Eksport	1188,9	0,5	1,4	-3,0	1,7	1,2
Herav: Råolje og naturgass	569,4	-1,4	0,5	-7,6	0,9	-1,3
Tradisjonelle varer	320,8	2,4	-0,2	1,0	2,7	3,8
Samlet anvendelse	3924,3	2,2	2,8	1,5	2,1	0,7
Import	870,3	3,8	3,1	4,3	1,6	0,3
Herav: Tradisjonelle varer	508,2	4,5	2,6	3,2	0,0	1,4
Bruttonasjonalprodukt	3054,0	1,7	2,7	0,7	2,2	0,8
BNP Fastlands-Norge ²	2401,5	2,7	3,8	2,3	2,3	1,3
Herav: Utenom elektrisitetsforsyning	2349,8	2,7	3,4	5,7	2,3	1,4

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.² Bruttonasjonalprodukt utenom oljeutvinning og rørtransport og utenriks sjøfart.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Privat konsum	1026,0	1087,2	1125,0	1176,4	1234,6	1290,7	1344,2
Offentlig konsum	527,1	555,3	587,1	618,9	653,5	688,5	725,4
Bruttoinvesteringer i fast realkapital . .	561,8	533,4	595,5	659,8	725,7	753,1	749,5
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport	137,4	127,9	148,5	174,7	211,7	219,9	196,5
Fastlands-Norge	414,4	394,9	431,2	478,3	505,1	524,7	543,8
Bedrifter	209,0	189,6	196,7	223,0	224,5	230,8	240,3
Boliger	95,3	98,0	121,5	140,3	150,2	149,7	149,1
Offentlig forvaltning	110,1	107,3	113,0	115,0	130,3	144,2	154,4
Lagerinvesteringer	40,4	123,3	125,8	126,8	142,6	153,7	144,9
Innenlandsk sluttanvendelse	2155,1	2299,2	2433,4	2581,9	2756,3	2886,0	2964,0
Herav: Etterspørsel fra							
Fastlands-Norge uten lager	1967,4	2037,4	2143,3	2273,6	2393,2	2503,9	2613,7
Eksport.	952,8	1031,4	1154,1	1204,4	1190,7	1197,6	1161,1
Herav: Råolje og naturgass.	440,8	471,2	568,4	610,8	570,4	539,7	454,2
Tradisjonelle varer	277,2	299,2	316,2	309,6	322,1	344,0	373,3
Samlet anvendelse.	3108,0	3330,5	3587,5	3786,3	3947,0	4083,5	4125,1
Import.	678,3	740,5	795,6	821,0	878,2	932,1	974,8
Herav: Tradisjonelle varer	402,7	439,8	478,4	492,2	519,0	547,5	584,6
Bruttonasjonalprodukt	2429,7	2590,0	2792,0	2965,2	3068,8	3151,5	3150,3
BNP Fastlands-Norge	1964,6	2074,0	2157,8	2295,4	2422,6	2529,7	2624,8
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalinntekt	2443,2	2617,7	2818,2	2989,6	3109,8	3203,7	3250,2
Disponibel inntekt for Norge	2023,8	2177,6	2352,3	2502,6	2587,1	2647,7	„
Sparing for Norge	470,8	535,1	640,2	707,3	699,0	668,5	„
Herav: Husholdninger og ideelle org	59,2	46,0	74,4	96,3	100,4	116,8	123,5

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2012 kroner 2014	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 2002–2011	2012	2013	2014
Bruttonasjonalprodukt ¹	3054,0	1,4	2,7	0,7	2,2
Næringsvirksomhet	2233,6	1,1	2,8	0,3	2,4
Oljeutvinning og rørtransport.	623,1	-2,5	-1,1	-4,9	1,8
Utenriks sjøfart.	29,4	-10,3	9,1	7,6	4,5
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1581,1	2,8	4,3	2,5	2,6
Primærnæringene	34,7	4,8	5,0	-0,2	4,1
Industri og bergverk	215,1	1,5	2,0	3,2	3,5
Bygge- og anleggsvirksomhet.	169,7	2,4	7,2	6,3	4,4
Andre næringer	1161,6	3,1	4,4	1,9	2,1
Offentlig forvaltning.	498,6	1,7	2,3	1,4	1,8
Korreksjonsposter	321,8	3,3	3,3	2,5	1,8
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge ¹	2401,5	2,7	3,8	2,3	2,3

¹ Bruttonasjonalprodukt er målt i markedsverdi, mens bruttoprodukt i næringer er målt i basisverdi.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.4 Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt ¹	2605,4	2429,7	2590,1	2792,0	2965,2	3068,8	3151,5
Næringsvirksomhet	1970,6	1767,0	1882,1	2044,3	2173,8	2237,0	2285,2
Oljeutvinning og rørtransport	638,7	444,0	493,0	610,3	643,7	615,7	585,5
Utenriks sjøfart	23,4	21,0	23,2	23,8	26,1	30,5	36,3
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1308,5	1301,9	1366,0	1410,1	1504,0	1590,8	1663,5
Primærnæringene	29,4	31,6	40,7	37,6	33,4	43,4	47,3
Industri og bergverk	207,3	182,5	190,8	193,7	201,3	211,0	225,9
Bygge- og anleggsvirksomhet	124,0	121,5	123,2	135,1	152,8	159,4	163,4
Andre næringer	947,8	966,4	1011,3	1043,8	1116,5	1177,2	1226,9
Offentlig forvaltning	374,1	401,4	424,3	452,6	483,0	510,3	535,5
Korreksjonsposter	260,6	261,3	283,6	295,1	308,4	321,5	330,8
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge ¹	1943,3	1964,6	2074,0	2157,8	2295,4	2422,6	2529,7
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	75,6	72,7	72,7	73,2	73,3	72,9	72,5
Oljeutvinning og rørtransport	24,5	18,3	19,0	21,9	21,7	20,1	18,6
Utenriks sjøfart	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,2
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	50,2	53,6	52,7	50,5	50,7	51,8	52,8
Primærnæringene	1,1	1,3	1,6	1,3	1,1	1,4	1,5
Industri og bergverk	8,0	7,5	7,4	6,9	6,8	6,9	7,2
Bygge- og anleggsvirksomhet	4,8	5,0	4,8	4,8	5,2	5,2	5,2
Andre næringer	36,4	39,8	39,0	37,4	37,7	38,4	38,9
Offentlig forvaltning	14,4	16,5	16,4	16,2	16,3	16,6	17,0
Korreksjonsposter	10,0	10,8	11,0	10,6	10,4	10,5	10,5
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	74,6	80,9	80,1	77,3	77,4	78,9	80,3

¹ Bruttonasjonalprodukt er målt i markedsverdi, mens bruttoprodukt i næringer er målt i basisverdi.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.5 Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før

	2008–2012	2013	2014	2015
Eksportpris	0,9	3,1	4,1	4,6
Importpris	1,3	2,1	5,5	5,3
Bytteforhold ¹	-0,4	0,9	-1,3	-0,7
Eksportvolum	-0,4	1,0	2,7	3,8
Importvolum	0,8	3,2	0,0	1,4
Import hos handelspartnerne	2,0	2,1	3,8	3,9

¹ Eksportpris i forhold til importpris.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.6 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Verdi i mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				Pris		Volum	
	2013	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Eksport	1 190,7	1 197,6	1 161,1	-1,2	-4,2	1,7	1,2
Råolje og naturgass	570,4	539,7	454,2	-6,2	-14,7	0,9	-1,3
Skip, plattform og fly	9,0	9,5	9,5	12,1	-0,4	-6,1	0,0
Tradisjonelle varer	322,1	344,0	373,3	4,1	4,6	2,7	3,8
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m.	119,7	128,4	143,5	7,3	1,9	3,3	9,7
Rørtransport	10,9	10,8	11,0	-0,8	1,8	-0,7	0,8
Reisetrafikk	33,3	35,4	38,6	2,1	1,6	3,8	7,3
Andre tjenester	125,2	129,8	132,8	2,2	4,2	1,5	-1,8
Import	878,2	932,1	974,8	4,5	4,2	1,6	0,3
Råolje og naturgass	15,8	13,6	9,0	-2,9	-30,4	-11,3	-4,8
Skip, plattform og fly	27,7	31,3	31,6	4,3	4,6	8,3	-3,2
Tradisjonelle varer	519,0	547,5	584,6	5,5	5,3	0,0	1,4
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m.	73,0	76,4	76,0	4,6	3,1	4,0	-3,5
Reisetrafikk	108,6	119,7	121,1	5,6	4,2	4,4	-2,9
Andre tjenester	134,1	143,6	152,4	2,3	3,8	4,6	2,3
Eksportoverskudd	312,5	265,5	186,3				
Rente- og stønadsbalansen	-4,8	1,1	55,5				
Overskudd på driftsbalansen	307,7	266,7	241,8				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.7 Sysselsatte personer etter næring

	1 000 personer 2014	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 2005–2011	2012	2013	2014
I alt	2747	1,8	2,1	1,2	1,1
Næringsvirksomhet	1929,3	1,9	2,3	1,3	1,0
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	66,5	0,8	6,4	1,1	-0,4
Oljeutvinning og rørtransport	32,2	6,4	6,5	3,5	0,3
Utenriks sjøfart	34,3	-2,6	6,4	-1,1	-1,2
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge....	1862,9	1,9	2,1	1,3	1,1
Primærnæringene	70,3	-1,9	-0,8	-1,7	1,9
Industri og bergverk	259,1	0,3	1,2	1,5	0,7
Bygge- og anleggsvirksomhet	216,7	3,3	5,6	2,9	2,7
Andre næringer	1316,8	2,4	2,0	1,1	0,9
Offentlig forvaltning	817,7	1,5	1,6	1,1	1,3
Stat	301,5	1,4	1,5	1,0	1,9
Kommuner	516,2	1,6	1,6	1,2	0,9
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge	2680,6	1,8	2,0	1,2	1,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2012-kroner 2014	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt ² 2002–2011	2012	2013	2014
Bruttoinvestering i fast realkapital	713,1	3,5	7,6	6,8	1,2
Næringsvirksomhet	580,3	3,3	9,8	6,9	-0,4
Oljeutvinning og rørtransport	204,6	5,6	15,1	17,1	0,0
Utenriks sjøfart	7,7	1,4	-57,3	18,2	-5,8
Bedrifter, Fastlands-Norge	221,2	2,5	10,5	-1,1	0,3
Primærnæringene	9,9	-0,9	-17,5	13,3	-11,2
Industri og bergverksdrift	36,4	0,2	4,0	5,6	5,3
Kraftforsyning	19,7	12,3	8,3	3,9	2,9
Bygge- og anleggsvirksomhet	18,3	4,0	24,1	5,9	1,1
Samferdsel	23,6	7,6	12,0	-8,2	7,8
Tjenester tilknyttet utvinning	2,6	..	..	-69,3	-19,5
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel .	110,6	2,4	3,1	1,8	-1,6
Boligtjenester	146,9	2,9	10,9	6,4	-1,6
Offentlig forvaltningsvirksomhet	132,8	4,5	-1,8	6,5	8,5
Stat	76,1	4,0	-1,3	8,0	9,7
Kommuner	56,7	4,8	-2,3	4,6	6,9
Lagerinvesteringer ¹	151,0	8,0	-6,6	10,6	7,7
Bruttoinvesteringer i alt	864,1	3,9	5,1	7,4	2,3
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital, Fastlands-Norge	500,9	3,1	7,4	2,9	1,8

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 1.9 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt					
	1971–1980	1981–1990	1991–2013	1971–2013	2014	2015
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	3,3	1,7	1,9	2,2	0,7	0,5
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,8	2,2	2,2	0,9	0,6
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	2,1	0,9	1,6	1,5	0,5	0,1
Private fastlandsnæringer ²	2,1	1,0	1,7	1,6	0,9	0,3

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

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Revidert nasjonalbudsjett 2015

Tabell 1.10 Enkelte arbeidsmarkedsvariabler i utvalgte OECD-land i 2013

	Yrkesfrekvenser		Sysselsetting Pst. av befolkningen		Deltids- sysselsettingg		Arbeidsledighet Pst. av arbeidsstyrken		Langtids- ledighet ¹	
	Pst. av befolkningen		15-64 år		Pst. av sysselsatte		15-24 år		Pst. av arbeidsledige	
	15-24 år I alt	25-54 år Menn	25-54 år Kvinner	15-64 år I alt	15-64 år I alt	15-24 år I alt	15-64 år I alt	15-24 år I alt	15-64 år I alt	Pst. av arbeidsledige
Norge	57,7	89,2	84,0	78,3	75,5	19,5	9,2	3,6	9,2	9,2
USA	55,0	88,4	73,9	72,8	67,4	12,3	15,5	7,5	25,9	25,9
Japan	42,6	95,7	73,6	74,9	71,7	21,9	6,9	4,3	41,2	41,2
Belgia	31,0	90,9	79,7	67,5	61,8	18,2	23,7	8,5	46,0	46,0
Danmark	61,7	90,2	84,8	78,1	72,5	19,2	13,1	7,2	25,5	25,5
Finland	50,2	90,0	83,4	74,8	68,5	13,0	20,0	8,3	21,2	21,2
Frankrike	37,6	93,3	83,5	71,2	64,1	14,0	23,9	9,9	40,4	40,4
Hellas	28,4	93,5	74,2	68,0	49,3	10,2	58,3	27,5	67,5	67,5
Irland	40,9	89,5	72,8	70,1	60,2	24,2	29,6	14,1	60,6	60,6
Island	78,9	92,8	86,6	86,6	81,8	17,4	10,7	5,5	21,9	21,9
Italia	30,0	88,3	66,0	64,4	56,4	18,5	40,0	12,4	56,9	56,9
Nederland	70,0	92,3	82,6	79,7	74,3	38,7	11,0	6,7	35,9	35,9
Polen	33,3	90,0	79,1	67,0	60,0	7,7	27,3	10,5	36,5	36,5
Portugal	35,0	91,1	85,5	73,0	60,6	11,7	38,1	17,0	56,3	56,3
Spania	41,7	92,4	81,8	75,3	55,6	14,7	55,5	26,2	49,7	49,7
Sveits	67,7	95,6	84,5	83,3	79,6	26,4	8,5	4,5	33,2	33,2
Sverige	54,3	93,6	88,1	81,1	74,4	14,3	23,6	8,2	17,0	17,0
Storbritannia	61,7	92,0	79,7	77,4	71,3	24,5	20,9	7,8	36,3	36,3
Tyskland	50,9	92,7	82,4	77,5	73,3	22,4	7,9	5,4	44,7	44,7
Østerrike	59,3	92,7	85,0	76,1	72,3	19,7	9,2	5,0	24,3	24,3
OECD	47,3	91,3	71,9	71,1	65,3	16,8	16,2	8,1	35,3	35,3

¹ Arbeidsledig i 6 måneder eller mer.

Kilder: OECD Employment Outlook 2014.

Tabell 1.11 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2015. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fastlands- Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
Danske Bank.....	Mar 2015	1,7	2,8	3,0	3,7
DNB.....	Apr 2015	1,2	2,3	2,7	4,1
Handelsbanken.....	Apr 2015	1,3	2,1	2,7	..
LO.....	Mai 2015	1½	2½	..	4
Nordea.....	Mar 2015	1,5	2,3	2,8	4,1
Norges Bank.....	Mar 2015	1½	2¼	3	4
NHO.....	Mar 2015	1¼	..	..	4
OECD	Nov 2014	2,5	2,2	..	3,4
SEB	Mai 2015	1,6	2,2	2,8	4,2
Swedbank	Mai 2015	1,2	2,2	2,7	4,3
SSB.....	Mar 2015	1,1	2,3	2,9	3,9
Gjennomsnitt.....		1,5	2,3	2,8	4,0
Finansdepartementet	Mai 2015	1,3	2,1	2,7	4,0

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 1.12 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
USA	2,2	2,4	2,6	1,5	1,6	0,1	7,4	6,2	5,3
Japan	1,5	0,0	1,0	0,4	2,7	1,0	4,0	3,6	3,6
Euroområdet.....	-0,4	0,9	1,5	1,4	0,4	0,0	11,9	11,6	11,1
Tyskland	0,2	1,6	1,7	1,6	0,8	0,2	5,3	5,0	4,7
Frankrike.....	0,4	0,4	1,1	1,0	0,6	0,0	9,9	10,3	10,1
Italia.....	-1,9	-0,4	0,5	1,3	0,2	0,0	12,2	12,7	12,6
Spania.....	-1,2	1,4	2,6	1,5	-0,2	-0,7	26,1	24,5	22,6
Nederland	-0,7	0,8	1,8	2,6	0,3	-0,1	6,5	7,4	7,0
Storbritannia	1,7	2,6	2,4	2,6	1,5	0,2	7,6	6,2	5,4
Sverige.....	1,3	2,1	2,6	0,9	0,5	1,1	8,0	7,9	7,5
Danmark	-0,5	1,0	1,6	0,8	0,4	0,6	7,0	6,5	6,2
Finland.....	-1,2	-0,1	0,4	2,2	1,2	0,2	8,2	8,7	8,7
Russland	1,3	0,7	-3,5	6,8	7,8	17,5	-	-	-
Kina	7,7	7,4	6,8	2,6	2,0	1,2	-	-	-
India.....	6,4	7,2	7,7	10,1	7,2	6,1	-	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 1.13 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2015	2016
Norske renter		
Revidert nasjonalbudsjett 2015	1,3	1,0
Nasjonalbudsjettet 2015	1,7	..
Norges handelspartnere ²	0,1	0,1

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

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

Kilder: Macrobond, Norges Bank og Finansdepartementet.

Tabell 1.14 Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vekst i lønnskostnader pr. time:							
Norge	5,1	4,1	2,2	4,5	4,9	4,7	2,9
Norges handelspartnere ¹	3,3	3,4	1,2	2,6	3,3	2,1	2,4
Relativ timelønnskostnadsvekst i nasjonal valuta ..	1,7	0,7	1,0	1,9	1,5	2,5	0,5
Relativ timelønnskostnadsvekst i felles valuta	2,3	-2,2	5,4	3,8	3,2	-0,4	-5,3
Memo:							
Valutakurs ²	-0,5	2,9	-4,2	-1,9	-1,6	3,0	6,1

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 1.15 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner		
	2014	2014	2015
Offentlig konsum	688,5	2,5	2,4
Statlig	345,9	2,9	2,8
Kommunalt	342,5	2,1	2,0
Offentlige investeringer	144,2	8,5	4,0
Statlig	83,5	9,7	5,6
Kommunalt	60,7	6,9	2,0
Bruttoprodukt	535,5	1,8	2,1
Statlig	247,0	2,3	2,2
Kommunalt	288,5	1,4	2,0
Sysselsetting, mill. timeverk	1 052,9	1,6	1,4
Statlig	438,8	2,3	1,2
Kommunalt	614,0	1,1	1,5

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Revidert nasjonalbudsjett 2015

Tabell 1.16 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før			
	2011	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	
A. Totale inntekter	1 597 479	1 683 441	1 683 953	1 720 723	1 714 421	5,4	0,0	2,2	-0,4	
Formuesinntekter	320 183	345 592	344 863	373 254	372 688	7,9	-0,2	8,2	-0,2	
Skatt- og pensjonspremier	1 175 450	1 231 272	1 227 972	1 230 306	1 212 304	4,7	-0,3	0,2	-1,5	
Oljeskatter	230 490	234 864	187 166	152 414	94 800	1,9	-20,3	-18,6	-37,8	
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	314 499	327 969	343 740	352 315	360 586	4,3	4,8	2,5	2,3	
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	630 461	668 439	697 066	725 577	756 917	6,0	4,3	4,1	4,3	
Andre overføringer, bøter mv.	8 747	8 696	9 159	10 229	19 190	-0,6	5,3	11,7	86,6	
Gebyrinntekter mv.	93 099	97 881	101 959	106 933	110 339	5,1	4,2	4,9	3,2	
B. Totale utgifter	1 222 003	1 272 891	1 351 445	1 439 515	1 515 616	4,2	6,2	6,5	5,3	
Renteutgifter og utbytte	23 743	21 483	19 796	19 448	16 440	-9,5	-7,9	-1,8	-15,5	
Overføringer til utlandet	28 695	27 838	32 086	35 184	36 138	-3,0	15,3	9,7	2,7	
Subsidier mv.	55 364	57 796	60 317	61 356	63 431	4,4	4,4	1,7	3,4	
Stønader til husholdninger	367 100	386 778	404 426	429 974	460 292	5,4	4,6	6,3	7,1	
Overføringer til ideelle organisasjoner	31 737	33 377	36 663	44 897	46 273	5,2	9,8	22,5	3,1	
Lønnskostnader	372 394	395 516	417 923	439 221	461 876	6,2	5,7	5,1	5,2	
Produktinnsats	168 943	172 265	183 555	193 987	203 485	2,0	6,6	5,7	4,9	
Produktkjøp til husholdninger	58 132	60 943	62 779	67 262	70 559	4,8	3,0	7,1	4,9	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	112 989	115 011	130 899	145 052	155 245	1,8	13,8	10,8	7,0	
Netto kjøp av tomter og grunn	-1 895	-2 272	-1 343	-1 820	-2 263	-	-	-	-	
Kapitaloverføringer	4 801	4 156	4 344	4 954	4 138	-	-	-	-	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	375 476	410 550	332 508	281 208	198 805	9,3	-19,0	-15,4	-29,3	
Memo:										
Konsum i offentlig forvaltning	586 506	618 211	654 523	689 582	726 574	5,4	5,9	5,4	5,4	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Revidert nasjonalbudsjett 2015

Tabell 1.17 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2011	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	
A. Totale inntekter.....	1 379 657	1 458 844	1 447 553	1 475 714	1 455 623	5,7	-0,8	1,9	-1,4	
Formuesinntekter.....	300 404	327 570	327 139	354 596	355 810	9,0	-0,1	8,4	0,3	
Skatt- og pensjonspremier.....	1 032 774	1 077 295	1 065 011	1 061 995	1 036 456	4,3	-1,1	-0,3	-2,4	
Oljeskatter.....	230 490	234 864	187 166	152 414	94 800	1,9	-20,3	-18,6	-37,8	
Produksjonsskatter Fastlands-Norge.....	306 395	319 377	334 302	342 118	350 131	4,2	4,7	2,3	2,3	
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge.....	495 889	523 054	543 543	567 463	591 524	5,5	3,9	4,4	4,2	
Overføringer innen offentlig forvaltning.....	1 393	7 080	7 273	7 942	2 295	-	-	-	-	
Andre overføringer, bøter mv.....	4 059	3 964	3 587	4 401	13 072	-2,3	-9,5	22,7	197,0	
Gebyrinntekter mv.....	41 027	42 935	44 543	46 779	47 990	4,7	3,7	5,0	2,6	
B. Totale inntekter.....	984 675	1 031 181	1 091 507	1 168 495	1 234 189	4,7	5,9	7,1	5,6	
Renteutgifter og utbytte.....	12 874	10 535	9 216	8 627	7 845	-18,2	-12,5	-6,4	-9,1	
Overføringer til utlandet.....	28 695	27 838	32 086	35 184	36 138	-3,0	15,3	9,7	2,7	
Subsidier mv.....	41 917	43 917	45 615	46 212	47 679	4,8	3,9	1,3	3,2	
Stønader til husholdninger.....	356 034	375 497	392 337	417 280	447 030	5,5	4,5	6,4	7,1	
Overføringer til ideelle organisasjoner.....	20 016	20 886	23 080	30 635	31 436	4,3	10,5	32,7	2,6	
Overføringer innen offentlig forvaltning.....	169 605	183 369	193 653	206 331	215 072	8,1	5,6	6,5	4,2	
Lønnskostnader.....	161 841	171 752	180 378	190 620	201 271	6,1	5,0	5,7	5,6	
Produktinnsats.....	90 355	91 497	97 316	103 207	109 224	1,3	6,4	6,1	5,8	
Produktkjøp til husholdninger.....	37 389	38 752	39 352	42 437	44 606	3,6	1,5	7,8	5,1	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital.....	62 720	64 318	74 977	84 307	91 612	2,5	16,6	12,4	8,7	
Netto kjøp av tomter og grunn.....	-169	-40	574	193	-363					
Kapitaloverføringer.....	3 398	2 860	2 923	3 462	2 638					
C. Nettofinansinvestering (A-B).....	394 982	427 663	356 046	307 219	221 433	8,3	-16,7	-13,7	-27,9	
Memo:										
Konsum i statsforvaltningen.....	295 546	309 557	326 135	345 818	366 540	4,7	5,4	6,0	6,0	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Revidert nasjonalbudsjett 2015

Tabell 1.18 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før						
	2011	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
A. Inntekter i alt.	393 689	417 979	440 853	461 818	477 889	6,2	5,5	4,8	3,5	6,2	5,5	4,8	3,5
Formuesinntekter.	19 779	17 483	17 267	18 168	16 388	-11,6	-1,2	5,2	-9,8	-11,6	-1,2	5,2	-9,8
Skatteinntekter	143 607	153 657	162 813	166 829	173 960	7,0	6,0	2,5	4,3	7,0	6,0	2,5	4,3
Skatt på inntekt og formue.	135 503	145 065	153 375	156 632	163 505	7,1	5,7	2,1	4,4	7,1	5,7	2,1	4,4
Produksjonsskatter.	8 104	8 592	9 438	10 197	10 455	6,0	9,8	8,0	2,5	6,0	9,8	8,0	2,5
Overføringer fra statsforvaltningen	173 543	187 161	197 785	210 839	219 174	7,8	5,7	6,6	4,0	7,8	5,7	6,6	4,0
Gebyrinntekter mv.	52 072	54 946	57 416	60 154	62 349	5,5	4,5	4,8	3,6	5,5	4,5	4,8	3,6
Andre overføringer.	4 688	4 732	5 572	5 828	6 018	0,9	17,8	4,6	3,3	0,9	17,8	4,6	3,3
B. Totale utgifter	410 049	433 621	462 342	486 539	500 093	5,7	6,6	5,2	2,8	5,7	6,6	5,2	2,8
Renteutgifter	10 869	10 948	10 580	10 821	8 595	0,7	-3,4	2,3	-20,6	0,7	-3,4	2,3	-20,6
Overføringer til private	36 234	37 651	40 374	42 100	43 851	3,9	7,2	4,3	4,2	3,9	7,2	4,3	4,2
Overføringer til statsforvaltningen	3 116	8 542	8 751	9 188	3 595	174,1	2,4	5,0	-60,9	174,1	2,4	5,0	-60,9
Lønnskostnader	210 553	223 764	237 545	248 601	260 605	6,3	6,2	4,7	4,8	6,3	6,2	4,7	4,8
Produktinnsats	78 588	80 768	86 239	90 780	94 261	2,8	6,8	5,3	3,8	2,8	6,8	5,3	3,8
Produktkjøp til husholdninger	20 743	22 191	23 427	24 825	25 953	7,0	5,6	6,0	4,5	7,0	5,6	6,0	4,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	50 269	50 693	55 922	60 745	63 633	0,8	10,3	8,6	4,8	0,8	10,3	8,6	4,8
Netto kjøp av tomter og grunn	-1 726	-2 232	-1 917	-2 013	-1 900	-	-	-	-	-	-	-	-
Andre kapitaloverføringer	1 403	1 296	1 421	1 492	1 500	-	-	-	-	-	-	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-16 360	-15 642	-21 489	-24 721	-22 204	-	-	-	-	-	-	-	-
Memo:													
Konsum i kommuneforvaltningen	290 960	308 654	328 386	343 764	360 034	6,1	6,4	4,7	4,7	6,1	6,4	4,7	4,7

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.19 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	1 032 774	1 077 295	1 065 011	1 061 995	1 036 456
Skatt på inntekt, formue og kapital	463 626	476 867	433 753	401 466	352 376
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	30 149	30 977	33 026	31 885	29 644
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum	226 749	230 828	182 234	146 300	87 500
Felleskatt	193 233	200 789	203 901	207 862	221 013
Annen skatt på inntekt, formue og kapital	13 495	14 273	14 592	15 419	14 219
Produksjonsskatter	310 136	323 413	339 234	348 232	357 431
Merverdiavgift.	211 037	223 425	234 941	243 799	252 123
Avgifter på oljeutvinning.	3 741	4 036	4 932	6 114	7 300
Andre produksjonsskatter	95 358	95 952	99 361	98 319	98 008
Trygde- og pensjonspremier	259 012	277 015	292 024	312 297	326 648
Fra arbeidstakere	103 199	109 462	115 237	126 918	134 482
Fra arbeidsgivere	155 813	167 553	176 787	185 379	192 166
 <i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner</i>					
Skatt på inntekt og formue.	142 676	153 977	162 961	168 311	175 848
Produksjonsskatter	134 572	145 385	153 523	158 114	165 393
.	8 104	8 592	9 438	10 197	10 455
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i>	1 175 450	1 231 272	1 227 972	1 230 306	1 212 304
Skatter som andel av BNP	42,1	41,5	40,0	39,0	38,5
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	43,8	43,4	43,0	42,6	42,6

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.20 Finanspolitiske indikatorer

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og								
Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	507,2	274,5	262,4	374,4	409,9	359,8	311,7	234,6
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner . . .	-11,8	-96,6	-104,1	-79,4	-100,9	-116,5	-160,0	-180,9
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-61,1	-100,5	-107,3	-98,0	-114,1	-124,5	-146,7	-168,8
Strukturelt overskudd. Prosent av								
trend-BNP for Fastlands-Norge	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets								
utgifter. Prosentvis endring fra året før . . .	2,2	5,5	0,9	1,6	1,9	2,4	3,1	2,8
Utgiftsdeflator statsbudsjettet.	6,1	3,8	3,7	3,6	3,2	3,3	3,1	2,5
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	487,1	251,2	285,1	375,5	410,6	332,5	281,2	198,8
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP . .	18,7	10,3	11,0	13,4	13,8	10,8	8,9	6,3
Nettofinansinvestering utenom								
petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP								
Fastlands-Norge	-2,0	-5,3	-4,8	-4,5	-4,5	-5,4	-6,8	-7,3
Påløpte skatter. Prosent av BNP.	41,5	41,2	42,0	42,1	41,5	40,0	39,0	38,5
Påløpte skatter utenom petroleums-								
virksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-								
Norge.	42,6	43,4	43,8	43,8	43,4	43,0	42,6	42,6
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	39,5	46,0	45,0	43,8	42,9	44,0	45,7	48,1
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for								
Fastlands-Norge	52,9	56,9	56,2	56,6	55,5	55,8	56,9	57,7
Offentlig forvaltnings nettofordringer.								
Prosent av BNP ¹	114,5	145,2	153,9	149,9	159,7	197,8	236,2	254,1
Markedsverdien av Statens pensjonsfond.								
Prosent av BNP.	90,9	113,6	124,2	123,1	133,9	169,5	209,9	228,6
Offentlig gjeld. Prosent av BNP	46,8	41,6	41,7	27,5	29,2	29,3	26,4	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjons-								
fond. Prosent av BNP.	17,0	29,3	28,3	25,0	27,0	25,1	24,6	-

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.21 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	12,1	13,0	13,2	13,5	13,4	13,5	13,5	13,7
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	15,5	16,8	17,1	17,3	17,4	17,5	17,5	17,8
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet	14,8	15,4	15,8	15,9	15,8	15,7	15,7	15,8
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet	18,0	18,5	18,8	18,9	18,8	18,8	18,8	19,0
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹	1,5	4,2	2,7	1,9	2,2	1,5	1,3	2,1
Kommunal deflator. Prosent endring	6,4	3,9	3,4	3,9	3,5	3,6	3,3	2,9
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	66,0	66,4	66,9	74,8	75,3	74,8	74,1	73,7
Frie inntekter, reell endring fra året før ¹ ..	0,0	3,0	2,3	1,1	2,0	0,9	0,5	1,9
Aktivitetsendring i pst. fra året før ²	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	1,8	2,3	1,6
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,7	13,6
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekasser	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,4	-
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekonsern	0,7	3,4	3,5	3,0	3,5	3,3	1,6	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-4,8
Netto gjeld. Prosent av inntekter ³	26,9	28,6	31,5	33,3	32,0	31,0	33,6	-
Netto gjeld utan pensjonsreserver. Pst av inntekter ³	31,2	33,7	37,3	41,4	41,0	43,1	47,4	-

¹ Innenfor det økonomiske opplegget for kommuneøkonomien. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer. Inntektsveksten er eksklusive ekstraordinært vedlikeholdstilskudd i 2009.

² Beregnet aktivitetsvekst i 2009 og 2010 er medregnet det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet i 2009.

³ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Revidert nasjonalbudsjett 2015

Tabell 1.22 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eiendeler	396	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	6 403	7 769
60. Kontantbeholdning	98	93	84	81	48	57	85	75	52	109	89	110	160	148	147	138	137	82	131	89	116
61. Spesielle fond og forsikringer	2	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	5 308	6 626
<i>hvorav:</i> Statens pensjonsfond utland	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	5 032	6 431
Statens pensjonsfond Norge	0	0	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	107	117	88	117	135	129	145	168	186
62. Verdipapir	9	11	50	50	52	60	53	69	72	85	94	93	93	97	159	365	364	301	277	226	150
<i>hvorav:</i> Obligasjoner med fortrinnsrett	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46	240	224	160	133	81	0
63. Utlån og utestående krav	145	182	177	180	185	189	191	203	216	217	216	222	227	238	255	274	305	332	387	445	489
<i>hvorav:</i> Statsbankene	140	153	150	149	156	163	170	179	189	191	189	192	196	203	213	225	238	250	265	285	300
64. Ordinære fond	0	0	0	0	5	7	8	15	34	41	46	51	67	88	97	122	132	133	55	77	106
65. Forskudd	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	1
66. Kapital i statsbankene	6	8	8	8	7	4	3	3	3	2	2	2	1	1	1	3	3	3	1	1	1
68. Fast kapital i statsvirksomhetene	128	168	127	136	151	173	176	153	145	136	139	148	155	160	165	180	185	190	197	213	227
<i>hvorav:</i> SDØE	55	113	113	119	132	146	151	125	117	119	121	129	134	139	143	151	154	158	163	176	189
69. Egenbeholdning av statspapirer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	14	15	14	41	36	48	41	45	60	64
70-73. Mellomværender	8	6	11	8	4	1	0	-3	-3	-6	-7	-10	-7	-9	-5	-7	-6	-4	-2	-4	-1
77. Overkurs/underkurs statspapir	0	-3	-3	-4	-3	-2	0	2	4	2	0	-4	-3	-3	-2	-1	-1	-3	-7	-8	-9
78. Kurs og tryggingselement	0	-5	-2	0	-1	-1	-1	-1	0	0	0	0	0	0	-5	-13	-10	-8	-7	-4	0

Tabell 1.22 forts.

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gjeld og egenkapital	396	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	6 403	7 769
80. Statsgjelden	165	291	285	276	254	259	286	279	291	340	321	334	269	265	350	628	653	557	617	604	485
81. Kontolån fra ordinære fond	3	3	3	3	8	10	10	17	39	45	51	56	73	95	103	129	140	142	64	86	116
82. Virksomheter med spesielle fullmakter	0	0	0	0	0	1	1	4	5	6	7	8	9	9	10	10	11	12	13	14	16
84. Deposita og avsetninger	6	13	13	17	11	12	16	21	9	16	11	7	18	18	41	31	9	1	13	-1	6
85. Utstedte gjeldsbrev, grunnfond statsbanker	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
87. Overførte ubrukte bevilgninger	7	15	15	13	10	8	9	9	7	7	7	7	10	9	7	12	11	44	13	14	12
99. Avslutningskonto (egenkapital)	211	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	5 685	7 133
Memo:																					
Egenkapital utenom Statens pensjonsfond	209	139	146	160	173	205	206	198	185	184	198	215	330	342	347	390	439	416	462	485	517
Korrigert for kontolån ²	211	178	193	215	237	275	285	284	279	286	303	326	345	356	379	413	439	416	462	485	517

¹ Balansen ved utgangen av det enkelte år. Kommentarer til utviklingen i enkeltposter finnes i de årlige statsregnskapene.

² Folketrygdfondets kontolån til staten ble avvirket i 2006. Tidsserien er korrigert for dette.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.23 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	Oljekorrigert overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto rente- inntekter utover beregnet trendnivå (B)			Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korrek- sjoner (D)	Strukturelt budsjettoverskudd		
		Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge	Endring fra året før, prosent- poeng					
1980	-15 305	-2 304	-14	556	-13 544	-5,0	0,7		
1981	-16 559	-1 200	-67	3 018	-18 310	-6,1	-1,1		
1982	-20 139	-510	-129	82	-19 582	-5,8	0,2		
1983	-23 204	-1 127	-795	-571	-20 711	-5,6	0,3		
1984	-18 488	1 297	703	-3 319	-17 169	-4,2	1,4		
1985	-14 378	2 141	805	6 693	-24 017	-5,3	-1,1		
1986	-3 641	3 962	-208	17 940	-25 334	-5,1	0,2		
1987	44	1 876	128	20 926	-22 886	-4,2	0,9		
1988	1 840	8 548	335	8 654	-15 697	-2,7	1,5		
1989	-13 517	13 611	-151	-5 440	-21 537	-3,5	-0,8		
1990	-31 182	14 712	-1 162	-12 676	-32 056	-4,9	-1,4		
1991	-59 212	12 238	-10 778	-21 227	-39 445	-5,7	-0,8		
1992	-65 372	7 114	332	-23 960	-48 858	-6,7	-1,0		
1993	-71 896	4 384	2 053	-30 011	-48 322	-6,3	0,4		
1994	-54 499	3 283	1 470	-15 356	-43 896	-5,4	0,8		
1995	-34 436	1 612	7 581	-13 000	-30 629	-3,6	1,8		
1996	-22 730	-310	5 276	-619	-27 076	-3,0	0,6		
1997	-20 068	-6 377	1 181	7 278	-22 150	-2,3	0,7		
1998	-17 454	-9 054	-1 923	17 828	-24 305	-2,4	-0,1		
1999	-12 066	-4 200	1 770	13 605	-23 240	-2,2	0,2		
2000	-7 943	4 569	-6 712	13 276	-19 077	-1,7	0,5		
2001	-1 640	6 042	3 436	10 442	-21 561	-1,8	-0,1		
2002	-62 392	-4 543	-19 356	-732	-37 761	-3,0	-1,2		
2003	-66 150	-5 270	5 334	-21 346	-44 867	-3,3	-0,4		
2004	-79 246	-6 991	1 994	-24 781	-49 468	-3,4	-0,1		
2005	-64 763	-5 185	792	-8 080	-52 290	-3,4	0,0		
2006	-44 002	-10 599	1 645	14 278	-49 326	-3,0	0,4		
2007	-1 342	2 063	2 292	45 522	-51 219	-3,0	0,1		
2008	-11 797	4 496	858	43 935	-61 086	-3,3	-0,4		
2009	-96 561	181	-6 058	9 815	-100 499	-5,2	-1,8		
2010	-104 070	-3	-1 364	4 562	-107 266	-5,2	0,0		
2011	-79 399	3 694	3 480	11 447	-98 020	-4,5	0,7		
2012	-100 898	1 695	0	11 491	-114 084	-5,0	-0,5		
2013	-116 454	217	0	7 869	-124 540	-5,2	-0,2		
2014	-160 008	462	0	-13 775	-146 695	-5,8	-0,6		
2015 ¹	-180 913	10 587	-1 975	-20 739	-168 786	-6,4	½		

¹ Impulsen i 2015 er 0,56 angitt med to desimaler.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.24 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

	2013	2014	2015
Inntekter	470 478	464 300	407 482
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	345 151	311 667	222 582
– Renteinntekter og utbytte	125 327	152 634	184 900
Utgifter	117 340	156 164	180 913
– Overføring til statskassen	117 340	156 164	180 913
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	353 138	308 136	226 569
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	5 032 397	6 430 591	7002 307
Prosent av BNP	164,0	204,0	222,3

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.25 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2013	2014	2015
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland	1 291 821	1 278 757	1 233 077
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.	378 737	347 039	251 582
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet.	206 436	176 164	117 800
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet.	172 301	170 875	133 782
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet.	131 604	121 447	91 900
– Renteinntekter	6 014	4 945	4 100
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd.	20 262	21 838	22 400
– Andre petroleumsinntekter.	14 421	22 646	15 382
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	913 084	931 719	981 495
Skatter fra Fastlands-Norge.	849 047	868 156	902 004
– Skatt på inntekt, formue og kapital	515 038	524 817	550 450
– Produksjonsavgifter.	334 009	343 339	351 554
Overført fra Norges Bank	0	0	10 419
Renteinntekter.	15 041	14 750	14 485
Andre inntekter.	48 997	48 813	54 587
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland	1 063 124	1 127 099	1 191 408
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet.	33 585	35 372	29 000
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet.	33 585	35 372	29 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet.	1	0	0
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.	1029 538	1091 727	1162 408
Kjøp av varer og tjenester	185 711	199 461	209 661
– Sivile formål	142 761	153 433	165 961
– Forsvarsformål.	42 950	46 028	43 699
Overføringer	843 827	892 266	952 748
– Til kommuneforvaltningen	188 041	199 468	207 477
– Renteutgifter.	12 256	11 211	10 882
– Til private og utlandet	643 530	681 587	734 388
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland	228 697	151 658	41 669
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	345 151	311 667	222 582
C.2 Oljekorrigert overskudd	-116 454	-160 008	-180 913
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	117 340	156 164	180 913
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	885	-3 844	0
D Lånetransaksjoner, netto	136 974	-22 185	109 517
1 Utlån	70 430	-39 391	48 098
2 Gjeldsavdrag.	66 544	17 206	61 419
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)	136 089	-18 341	109 517

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.26 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2014. Endringer i forhold til saldert budsjett.
Mill. kroner

	1	2	3	4	5	6=5-1
	Saldert budsjett	Endring	Nysaldert budsjett	Endring	Regnskap	Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleums- inntekter	948 896	-20 617	928 279	3 440	931 719	-17 177
Skatter og avgifter fra Fastlands- Norge	892 995	-23 594	869 401	-1 245	868 156	-24 839
Renteinntekter	15 075	-260	14 815	-65	14 750	-325
Andre inntekter	40 826	3 237	44 063	4 750	48 813	7 987
B Utgifter utenom petroleums- virksomhet	1086 398	-1 955	1084 443	7 284	1091 727	5 329
Renteutgifter	10 868	-276	10 592	619	11 211	343
Dagpenger	10 992	609	11 600	87	11 687	696
Andre utgifter	1064 539	-2 287	1062 252	6 577	1068 829	4 290
C Oljekorrigert overskudd (A–B)	-137 502	-18 662	-156 164	-3 844	-160 008	-22 506
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten	314 129	-5 185	308 944	2 723	311 667	-2 462
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)	176 627	-23 847	152 780	2 723	155 502	-21 125
F Overskudd før lånetransaksjoner (C+D–E)	0	0	0	-3 844	-3 844	-3 844
G Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	147 900	13 800	161 700	-1 616	160 084	12 184
H Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F)	324 527	-10 047	314 480	-2 737	311 743	-12 784

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.27 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2015. Endringer i forhold til saldert budsjett.
Mill. kroner

	Saldert budsjett	Endring	Revidert nasjonal- budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	989 559	-8 064	981 495
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	921 959	-19 955	902 004
Renteinntekter	15 395	-910	14 485
Overføringer fra Norges Bank	3 000	7 419	10 419
Andre inntekter	49 205	5 382	54 587
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.	1163 784	-1 376	1162 408
Renteutgifter	12 969	-2 087	10 882
Dagpenger	12 490	1 503	13 993
Andre utgifter	1138 325	-792	1137 533
C Oljekorrigert overskudd (A–B)	-174 225	-6 688	-180 913
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	303 955	-81 373	222 582
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)	129 730	-88 061	41 669
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ...	178 300	14 600	192 900
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F)	308 030	-73 461	234 569

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.28 Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettdokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge¹

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
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	-5,2	-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	-5,5	
RNB14	-3,0	-3,4	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,4	-4,9	-5,1	-5,8	
NB15	-3,0	-3,4	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-4,9	-5,1	-5,8	-6,4
RNB15	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4

¹ Anslag gitt i nasjonalbudsjettet (NB) og revidert nasjonalbudsjett (RNB) for det enkelte år.

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 2**Figuroversikt**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Figur 2.1	Hovedtrekk i internasjonal økonomi	15
Figur 2.2	Utviklingstrekk i norsk økonomi I	20
Figur 2.3	Utviklingstrekk i norsk økonomi II	23
Figur 2.4	Husholdningene	25
Figur 2.5	Norges handel med utlandet og konsumpriser	26
Figur 2.6	Petroleumsvirksomheten	28
Figur 2.7	Arbeidsmarkedet	31
Figur 2.8	Arbeidsledighet etter fylke og yrke	32
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Figur 3.1	Utviklingstrekk i finanspolitikken	38
Figur 3.2	Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse	42
Figur 3.3	Utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland under ulike forutsetninger. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	44
Figur 3.4	Handlingsrommet i budsjettpolitikken ved flere negative hendelser	45
Figur 3.5	Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	46
Figur 3.6	Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer og nettofordringer	47
Figur 3.7	Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter	48
Figur 3.8	Langsiktige utfordringer	50
Figur 3.9	Behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 ved ulike utviklingsforløp. Prosent av BNP Fastlands-Norge	51
Figur 3.10	Inntekts- og aktivitetsutvikling i kommunesektoren	52
Figur 3.11	Netto lånegjeld i kommunene. Prosent av driftsinntektene	54
Figur 3.12	Perspektiver på kommuneøkonomien	55
Figur 3.13	Utvikling i styringsrente og kronekurs	58
Figur 3.14	Yrkesaktivitet, ledighet og trygdeordninger	62
Figur 3.15	Lønn	63
Figur 3.16	Bidrag til verdiskaping	67
Figur 3.17	Arbeidsproduktivitet i ulike land og BNP per innbygger ved ulik vekst i arbeidsproduktivitet	68
Figur 3.18	Offentlig sysselsetting	72
Kapittel 4	Skatte- og avgiftspolitikken	
Figur 4.1	Inntekter fra særavgifter på kjøretøy og drivstoff i perioden 1988 til 2014. Mill. kroner i 2014-priser	81
Figur 4.2	Marginale eksterne kostnader ved bruk av personbiler og veibruksavgift på drivstoff. Klimagassutslipp er ikke medregnet. Kroner per enhet drivstoff i 2014-priser	82
Figur 4.3	Utvikling i årlig gjennomsnittlig CO ₂ -utslipp fra nye personbiler i Norge og EU. 2001 til 2014. Gram CO ₂ per km	86
Figur 4.4	Antall førstegangsregistrerte nye kjøretøy med elektromotor. 1995–2014	87
Figur 4.5	Registrerte nye elbiler i prosent av alle nye personbiler. Januar 2012 til april 2015	87

Vedlegg 3**Tabelloversikt**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Tabell 2.1	Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før.....	14
Tabell 2.2	Direkte og indirekte leveranser til petroleumsnæringen som andel av næringenes bruttoprodukt i 2012. Utvalgte næringer. Prosent.....	22
Tabell 2.3	Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før	24
Tabell 2.4	Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før	29
Tabell 2.5	Brutto og netto endringer i antallet jobber i utvinning av olje og gass inkl. tjenester samt i industrinæringer med store leveranser til Petroleumsnæringen. 3. kvartal 2013 til 3. kvartal 2014.....	33
Tabell 2.6	Økning i AKU-ledige fra 1. kvartal 2014 til 1. kvartal 2015, etter status hos NAV. Personer, rundet av til nærmeste 1000.....	35
Tabell 2.7	Registrerte ledige etter status i AKU. Personer, rundet av til nærmeste 1000	35
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Tabell 3.1	Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2014 gitt på ulike tidspunkt	38
Tabell 3.2	Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2015 gitt på ulike tidspunkt	39
Tabell 3.3	Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	40
Tabell 3.4	Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen. Mill. kroner	41
Tabell 3.5	Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjett-underskudd	43
Tabell 3.6	Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP	46
Tabell 3.7	Kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue. Mrd. kroner	57
Tabell 3.8	Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2015. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2015-kroner og prosentvis vekst.....	58
Tabell 3.9	Utslipp av klimagasser i Norge. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	66
Kapittel 4	Skatte- og avgiftspolitikken	
Tabell 4.1	Veibruksavgifter på drivstoff. Per 1. januar 2015	76
Tabell 4.2	CO ₂ -avgiftssatser per 1. januar 2015	78

Vedlegg 4**Oversikt over bokser**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Boks 2.1	Den europeiske sentralbankens kvantitative lettelser	17
Boks 2.2	Petroleumsnæringens betydning for aktiviteten i norsk næringsliv	22
Boks 2.3	Sysselsetting og ledighet i petroleumssektoren og leverandørnæringene	32
Boks 2.4	Forholdet mellom AKU og registrert ledighet	34
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Boks 3.1	Retningslinjer for budsjettpolitikken – handlingsregelen	37
Boks 3.2	Gjeldsutviklingen i kommunene.....	54
Boks 3.3	Kommunesektorens skatteinntekter i 2015	57
Boks 3.4	Retningslinjer for pengepolitikken	59
Boks 3.5	EUs 2030-forpliktelse	65
Boks 3.6	Produktivitetskommisjon	70
Boks 3.7	Utviklingen i offentlig sysselsetting	72

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Linda Astor/Grafisk Form AS

Trykk: 07 Aurskog AS – 06/2015

