



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2013





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2013

Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5	5	Forvaltningen av Statens pensjonsfond	96
			5.1	Innledning	96
			5.2	Resultater i forvaltningen	96
			5.3	Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland	98
2	De økonomiske utsiktene	15	6	Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser	102
2.1	Internasjonal økonomi	15	6.1	Hovedlinjer i strukturpolitikken ...	102
2.2	Norsk økonomi	24	6.2	Produktmarkedene	103
2.3	Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet	33	6.3	Utvikling i næringsstøtten	117
2.4	Petroleumssektoren	36	6.4	Fornyning av offentlig sektor	127
2.5	Usikkerheten i makroøkonomiske anslag	39	7	Bærekraftig utvikling	133
3	Den økonomiske politikken	45	7.1	Utfordringene	133
3.1	Budsjettpolitikken	45	7.2	Arbeidet med bærekraftig utvikling	133
3.2	Utviklingsstrekk i offentlige finanser	58	7.3	Rapportering om bærekraftig utvikling	134
3.3	Kommuneforvaltningens økonomi	63	Vedlegg		
3.4	Pengepolitikk	67	1	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	149
3.5	Finansiell stabilitet	69	2	Tabelloversikt	169
3.6	Sysselsettings- og inntekts- politikken	77	3	Figuroversikt	171
3.7	Klimapolitikken	84	4	Oversikt over bokser	173
4	Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2013	90			
4.1	Hovedtrekk i skatte- og avgifts- opplegget	90			
4.2	Proveny- og fordelings- virkninger	92			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2013

*Tilråding fra Finansdepartementet 28. september 2012,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

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

Under og like etter finanskrisen ble den økonomiske politikken rettet inn mot å holde sysselsettingen oppe og arbeidsledigheten lav. Det lyktes vi med. Siden sommeren 2009 har det igjen vært god vekst i norsk økonomi. Sysselsettingen har steget i de siste åtte kvartalene og passerte for rundt halvannet år siden toppnivået fra før krisen.

Ledigheten er nå klart under gjennomsnittet for de siste 25 årene og betydelig lavere enn i de fleste andre land. Utfordringen framover er å ta vare på disse gode resultatene i en situasjon der mange av våre handelspartnere sliter.

Mens veksten blant våre handelspartnere er beskjeden og usikkerheten stor, preges norsk økonomi av markert oppgang. For 2012 og 2013 sett under ett anslås veksten i fastlandsøkonomien nå å bli høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2012 i mai i år. Økonomien går inn i 2013 med mindre ledig kapasitet enn det så ut til for et halvt år siden. Oppgangen understøttes av høy oljepris og lav rente. Arbeidsinnvandringen er høy, sysselsettingen har vokst raskere enn ventet og arbeidsledigheten har gått mer ned. Det ser nå ut til at lønnsveksten kan bli over 4 pst. i år, klart høyere enn lønnsveksten hos våre handelspartnere. Samtidig er prisstigningen lav, noe som trekker kjøpekraften opp. Lave renter og bedring i kjøpekraften bidrar til økt etterspørsel fra husholdningene. Både privat forbruk og boligpriser øker.

I tillegg stimuleres veksten av høy etterspørsel etter varer og tjenester fra petroleumsnæringen.

En sterk krone bidrar i noen grad til å dempe presset i økonomien. Mens det er husholdningene og bedrifter i skjermet sektor som først og fremst nyter godt av det lave rentenivået, er det konkurranseutsatte næringer som rammes av den sterke kronen. Et allerede høyt kostnadsnivå i Norge gjør konkurranseutsatte virksomheter mer utsatte for svakere vekst internasjonalt, fall i eksportprisene og en sterkere krone.

Regjeringen følger handlingsregelen for en gradvis innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi, om lag i takt med utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. av fondskapitalen. Handlingsregelen åpner for å bruke mer enn forventet fondsavkastning i år med tilbakeslag. Samtidig bør bruken av oljeinntekter ligge under forventet avkastning i år med høy aktivitet og press i økonomien. Denne handlefriheten ble benyttet i 2009 til å dempe virkningene av finanskrisen på sysselsetting og arbeidsledighet. I 2011 og 2012 er igjen bruken lavere enn forventet realavkastning av fondet.

Regjeringen legger vekt på at budsjettpolitikken ikke må bidra til å forsterke oppgangen i økonomien og gjøre det enda vanskeligere for konkurranseutsatt sektor. Økt kapasitetsutnyttning vil også gi fare for at veksten i lønninger og bolig- og eiendomspriser skyter ytterligere fart. På denne bakgrunn legger Regjeringen opp til et om lag nøytralt budsjett for 2013, dvs. at bruken av oljeinntekter målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet vokser om lag i takt med trend-BNP for Fastlands-Norge. Regjeringens forslag til budsjett for 2013 gir en bruk av oljeinntekter på vel 125 mrd. kroner, som utgjør 3,3 pst. av anslått kapital i Statens pensjonsfond utland.

Innenfor denne rammen og et uendret skatteinivå har Regjeringen lagt vekt på å styrke fellesskapsløsningene og redusere de sosiale forskjellene. I budsjettforslaget for 2013 prioriteres sikkerhet og beredskap, samferdsel, helse og omsorg og barn og unge.

Svakere vekst internasjonalt

Sterke økonomiske tilbakeslag har ofte hatt utgangspunkt i store ubalanser i finansmarkedene bygget opp mens tidene var gode. Det er nå fire år siden den internasjonale finanskrisen brøt ut, og krisen har fått svært alvorlige virkninger. I flere OECD-land er den økonomiske aktiviteten fortsatt lavere enn for fire år siden. Tilbakeslaget har også

gitt en sterk økning i arbeidsledigheten. På verdensbasis er det 27 millioner flere arbeidsledige enn i 2007. Det er særlig unge og de med lav utdanning som har blitt rammet. Som følge av svikt i skatteinntekter og tiltak for å holde aktiviteten og tilliten til bankene oppe, har offentlig gjeld økt kraftig i mange land.

Vedvarende finansiell krise i euroområdet har i snart tre år forsterket de negative ettervirkningene av tilbakeslaget i 2008 og 2009. Lav økonomisk vekst og stor gjeld har svekket tilliten til statsfinansene i flere land, og rentene på deres statsgjeld er kommet opp på et høyt nivå. I inneværende år har uroen særlig dreid seg om spørsmålet om Hellas vil forlate eurosamarbeidet og om situasjonen for banker og statsfinanser i Spania. Det er både gjennomført og varslet en rekke tiltak for å gjenoppbygge tilliten til eurosamarbeidet. Blant annet er landene i eurosonen enige om å utvikle felles reguleringer og tilsyn av banker. Et slikt tilsyn kan åpne for at banker får egenkapital direkte fra krisefondet ESM. I august og september klargjorde Den europeiske sentralbanken (ESB) hva den kan gjøre for å sikre eurosamarbeidet, og hva dette vil kreve av medvirkning fra kriserammede land. ESBs utspill ble godt mottatt i markedene, og rentene på spanske og italienske statslån falt.

BNP i euroområdet falt i første halvår i år, og det er særlig utviklingen i de kriserammede landene i Sør-Europa som trekker ned. Også i Storbritannia har aktiviteten gått ned. Veksten i produksjonen har så langt holdt seg bedre oppe i Tyskland og Sverige. I USA avtok veksten gjennom første halvår, og utsiktene har ytterligere svekket seg etter sommeren. I lys av dette satte den amerikanske sentralbanken i midten av september i verk et nytt program for kjøp av boligobligasjoner. Kina, India og andre framvoksende økonomier vokser også noe langsommere enn tidligere lagt til grunn.

BNP hos Norges handelspartnere anslås nå å vokse med 1¼ pst. i år. Det ventes at veksten tar seg forsiktig opp neste år, til 1¾ pst. Anslaget for 2012 er om lag som lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett, mens anslaget for 2013 er justert ned med ½ prosentenheter. Den økonomiske veksten i OECD-landene er for lav til å øke sysselsettingen i vesentlig grad, og arbeidsledigheten antas å holde seg høy. I euroområdet er ledigheten nå over 11 pst. I lys av utsiktene til svak vekst ventes sentralbankene å holde styringsrentene nær null i lang tid framover både i USA, euroområdet, Storbritannia og Japan. Situasjonen internasjonalt er

skjør, og risikoen for en svakere utvikling enn lagt til grunn er stor, kanskje særlig i euroområdet.

Økt press i norsk økonomi

Veksten i norsk økonomi har tatt seg opp. Sterk oppgang i etterspørselen fra husholdningene og fra oljevirksomheten har bidratt til å øke BNP for Fastlands-Norge med over 4 pst. fra første halvår i fjor til første halvår i år. Også sysselsettingen vokser raskt, og arbeidsledigheten er lav. Norsk økonomi skiller seg klart fra de fleste andre OECD-land.

Utenom produksjonen av elektrisitet anslås aktiviteten i fastlandsøkonomien nå å øke med 3,4 pst. i år og 3,1 pst. neste år. Veksten i BNP for Fastlands-Norge anslås til henholdsvis 3,7 og 2,9 pst. BNP i alt anslås å vokse noe langsommere enn BNP for Fastlands-Norge både i år og neste år.

Kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi har økt siden Revidert nasjonalbudsjett ble lagt fram i mai. Dette kommer til syne på flere områder:

- Anslagene for den økonomiske veksten i fastlandsøkonomien er justert opp siden Revidert nasjonalbudsjett, særlig for inneværende år. Økonomien går inn i 2013 med mindre ledig kapasitet enn lagt til grunn i vår.
- Sysselsettingen har steget raskere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett, og arbeidsledigheten har gått ytterligere ned. Mesteparten av økningen i sysselsettingen har en motpost i arbeidsinnvandring. Ledigheten anslås å holde seg litt i overkant av 3 pst. av arbeidsstyrken både i år og neste år. Nivået er rundt én prosentenheter under gjennomsnittet for de siste 25 årene.
- Selv med høy arbeidsinnvandring har sterk etterspørsel etter arbeidskraft trukket lønnsveksten opp. Veksten anslås til i overkant av 4 pst. i år og om lag 4 pst. neste år. Dette er langt over lønnsveksten hos våre handelspartnere.
- Høy lønnsvekst kombinert med lav prisstigning har gitt en sterk oppgang i kjøpekraften. Sammen med et relativt lavt rentenivå bidrar det til økt etterspørsel fra husholdningene, noe vi ser igjen i både privat forbruk og i boligmarkedet.
- Boligprisene har tatt seg videre opp, understøttet av lave renter og fortsatt vekst i husholdningenes lånegjeld. Også høy innvandring er med på å løfte etterspørselen etter boliger. Samtidig synes boligbyggingen ikke å ha holdt tritt

med den økte etterspørselen, særlig rundt de store byene.

- Ytterligere økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten legger press på kapasiteten i deler av fastlandsøkonomien.

En sterk krone demper i noen grad virkningene på samlet produksjon og sysselsetting av høy oljepris og lav rente. Svak utvikling hos viktige handelspartnere har også bidratt til at veksten ikke har blitt enda sterkere, slik vi opplevde midt på 1980-tallet og før finanskrisen i 2008. I tillegg innebærer bankenes behov for å styrke egenkapitalen og bedre sin finansiering at de ikke kan låne ut like aktivt nå som de gjorde midt på 1980-tallet og i årene fram mot 2008.

Kombinasjonen av rask vekst i boligprisene og høy gjeldsbelastning for husholdningene utgjør en utfordring for den finansielle stabiliteten. De fleste boliglån har flytende rente. Husholdninger som har høy gjeld i forhold til inntektene, kan komme i en presset situasjon når renten etter hvert stiger mot mer normale nivåer, selv om den gjennomsnittlige rentebelastningen er lav i dag. En kan dermed ikke utelukke en korleksjon i markedet, der boligprisene flater ut eller synker.

Oljeprisen har svingt mye det siste året. Etter å ha falt gjennom våren og forsommeren tok prisen seg opp igjen til rundt 650 kroner per fat i september. Det er i denne meldingen lagt til grunn en oljepris på 650 2013-kroner i år og 625 kroner neste år.

Orden i økonomien er det beste vernet mot økonomiske kriser

Norge har en åpen økonomi. Viktige eksportvarer, som olje, metaller og fisk, selges til priser som bestemmes i internasjonale markeder. Norsk økonomi er derfor sårbar for tilbakeslag ute. Norge er også en stor kapitaleksportør og en viktig investor internasjonalt.

Det er ikke mulig å gjemme seg for kriser og store svingninger i verdensøkonomien. Vi kan likevel forberede oss på å stå imot eller begrense virkningene av slike hendelser. Vårt viktigste forsvarsverk er god styring av egen økonomi. God styring er også viktig for å forebygge kriser vi kan påføre oss selv. En lærdom fra tidligere tilbakeslag er at gode tider må brukes til å bygge opp buffere til å møte perioder der utviklingen ikke er like gunstig. Dette gjelder for både husholdninger, bedrifter og banker, og det gjelder for staten.

For statens del ivaretar handlingsregelen dette hensynet. Den bidrar til at vi bruker av oljeinntek-

tene på en måte som bærer over tid, samtidig som vi bygger opp reserver for kommende generasjoner. Handlingsregelen sier at vi i budsjettene over tid kan bruke forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. Fra år til år må bruken av oljeinntekter også tilpasses konjunktursituasjonen. I år med god vekst i fastlandsøkonomien bør vi ligge under 4-prosentbanen. På denne måten bygger vi også opp reserver i gode tider som kan nyttes til å dempe virkningen av tilbakeslag i økonomien.

Vi kan også forberede oss gjennom inntektsoppgjørene og en velfungerende lønnsdannelse. Det forutsetter lønnsoppgjør der hensynet til konkurranseutsatte næringer kommer i forgrunnen. En hovedoppgave framover blir dessuten å bygge opp under produksjonsgrunnlaget i fastlandsøkonomien slik at vi står bedre rustet når oljeinntektene etter hvert avtar. Regjeringen vil sette ned et ekspertutvalg for å se på erfaringene med lønnsdannelsen i Norge gjennom det siste tiåret, samt på utfordringer framover.

Arbeidskraften er uten sammenlikning vår viktigste ressurs. Den må vi ta godt vare på, blant annet ved å stimulere flere eldre til å stå lengre i arbeid og ved å unngå at så mange faller ut av arbeidslivet.

Den internasjonale finanskrisen minnet oss om at store økonomiske tilbakeslag ofte har sitt utspring i finansielle ubalanser. Det er derfor viktig at den økonomiske politikken bidrar til solide finansinstitusjoner og en sunn utvikling i finansmarkedene.

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

Avveiningene i den økonomiske politikken

Både kortsiktige og langsiktige hensyn taler for at vi nå går forsiktig fram i budsjettpolitikken:

- *Hensynet til presset i norsk økonomi.* Vi har tidligere brukt finanspolitikken for å motvirke tilbakeslag i norsk økonomi. I en situasjon med høy kapasitetsutnyttelse og økende press i økonomien er det i tråd med retningslinjene for finanspolitikken å holde igjen i budsjettet, også når det strukturelle underskuddet ligger under forventet realavkastning av fondet.
- *Hensynet til konkurranseutsatte næringsliv.* Også hensynet til konkurranseutsatt sektor taler for å holde det strukturelle underskuddet klart under forventet fondsavkastning i 2013-budsjettet. Mange eksportbedrifter sliter nå med svak etterspørsel, lavere priser, høye lønnskostnader og en sterk krone. Utviklingen i lønninger og kronekurs fra 2011 til 2012 har ytterligere hevet norske kostnader i forhold til omverdenen. Norske bedrifter har i en del år blitt hjulpet av en gunstig utvikling i bytteforholdet, dvs. at prisene på det vi eksporterer har økt mer enn prisene på det vi importerer. Dette har støttet opp under lønnsomheten i bedriftene. Vi har imidlertid tidligere erfart at priser også kan falle, slik vi nå har sett for metaller og fisk. Hvis oljeprisen og andre eksportpriser skulle gå ned, ville produksjonen i fastlandsnæringene rammes.
- *Rentenivået er fortsatt lavt i mange av landene rundt oss, og det vil neppe stige vesentlig de nærmeste årene. Økende renteforskjell mellom Norge og utlandet kan slå ut i en sterkere krone. Ved å holde igjen i budsjettpolitikken kan vi i noen grad lette presset på konkurranseutsatt sektor.*
- *Generasjonskontrakten.* En aldrende befolkning vil gi høyere utgifter til pensjon, omsorg og helse på lang sikt. Samtidig vil veksten i kapitalen i Statens pensjonsfond utland trolig avta i årene framover. Dette vil etter hvert gi mindre økning i fondsavkastningen enn i de årene handlingsregelen så langt har virket. Det framtidige handlingsrommet i budsjettet vil øke dersom det strukturelle underskuddet nå holdes under forventet realavkastning av fondet.
- *Usikkerhet og behov for marginer.* Vi må også ta høyde for at det er betydelig usikkerhet i anslagene for fondskapital og normalnivået på skatteinngangen framover. Både den økonomiske situasjonen og aldringen av befolkningen tilsier en viss sikkerhetsmargin mellom fondets bidrag til finansiering av statens utgifter og forventet avkastning av fondet. Usikkerhet rundt størrelsen på fondsavkastningen peker i samme retning. Under finanskrisen opplevde flere land at det de trodde var stabile skatteinntekter

sviktet da konjunktorene snudde. Liknende hendelser kan også ramme oss. Siden vi nå opplever svært gode tider for norsk økonomi, bør det bygges inn tilstrekkelige sikkerhetsmarginer.

Budsjettpolitikken i 2013

Regjeringen foreslår et om lag nøytralt budsjett for 2013, dvs. at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet vokser om lag i takt med trend-BNP for Fastlands-Norge. Regjeringens forslag har følgende hovedtrekk:

- Et strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd på 125,3 mrd. kroner. Underskuddet er 26,4 mrd. kroner under 4-prosentbanen, og denne avstanden er større enn anslått for 2012. Målt som andel av anslått kapital i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til 2013 utgjør underskuddet 3,3 pst. Det strukturelle underskuddet øker med 5,3 mrd. kroner fra 2012, målt i faste priser.
- Et uendret skatte- og avgiftsnivå.
- En reell, underliggende vekst i statsbudsjettets utgifter på 2,4 pst. fra 2012 til 2013, eller 23 mrd. kroner. Av dette utgjør veksten i utgiftene i folketrygden 12 mrd. kroner, hvorav det meste gjelder alderspensjon. Den nominelle veksten i statsbudsjettets utgifter er på 5,7 pst.
- En reell vekst i kommunenes samlede inntekter fra 2012 til 2013 på 1,8 pst., eller 6,8 mrd. kroner, hvorav 5 mrd. kroner i frie inntekter. Veksten er regnet i forhold til inntektsnivået i 2012 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2012.
- Et oljekorrigert budsjettunderskudd i 2013 på 123,7 mrd. kroner.

Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet måler den *underliggende* bruken av oljeinntekter i budsjettet etter at det blant annet er korrigeret for at skatteinntektene varierer som følge av konjunkturutviklingen. Det *faktiske* uttaket fra Statens pensjonsfond er lik det oljekorrigerte underskuddet. I perioder med høy aktivitet og lav arbeidsledighet er det oljekorrigerte underskuddet som regel lavere enn det strukturelle.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 373 mrd. kroner. Netto avsetning i Statens pensjonsfond utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 250 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på fondskapitalen på 131 mrd. kroner, slik at det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i

Statens pensjonsfond kan anslås til 380 mrd. kroner, som tilsvarer 12,7 pst. av BNP.

Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2013 anslås til om lag 4 425 mrd. kroner. Av dette er om lag 4 280 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland. Til sammenlikning anslås verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden til nærmere 5 800 mrd. kroner ved utgangen av 2013.

Det vises til nærmere omtale av budsjettpolitikken i kapittel 3.

Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringens mål for skatte- og avgiftspolitikken er å sikre inntekter til fellesskapet, bidra til en rettferdig fordeling og et bedre miljø, fremme selssettingen i hele landet og bedre økonomiens virkemåte. Skattesystemet bringer inn mer enn 1 200 mrd. kroner, over 40 pst. av samlet BNP, og utgjør hovedgrunlaget for å finansiere velferdsgodene.

Regjeringen legger vekt på å vedlikeholde skattesystemet og vurderer løpende behovet for justeringer og forbedringer. Brede skattegrunnlag som fanger opp faktiske inntekter, bidrar til at ulike virksomheter og investeringer mv. likebehandles, og til at skattesatsene kan holdes lavere enn de ellers måtte ha vært. Det fremmer vekstevnen i norsk økonomi.

Regjeringen foreslår å opprettholde skattenivået på 2004-nivå i tråd med skatteløftet i plattformen for regjeringssamarbeidet. I 2013 legges det ikke opp til større systemendringer, men Regjeringen foreslår viktige forbedringer på enkelte skatte- og avgiftsområder.

Regjeringen tar et nytt steg i arbeidet med å redusere gebyrer ned mot kostnadsriktig nivå. I 2013 blir overprisede gebyrer redusert med om lag 565 mill. kroner påløpt. Blant annet blir gebyret for tinglysning av pantedokumenter og det alminnelige tinglysningsgebyret redusert med henholdsvis 45 og 32 pst. For perioden 2007 til 2013 sett under ett blir overprisede gebyrer samlet sett redusert med vel 1,2 mrd. kroner.

Satsstrukturen i lønnsbeskatningen og skattesatsen på aksjeinntekter videreføres. Dermed unngås alvorlige problemer av at arbeidsinntekt kamufleres som aksjeinntekt, slik tilfellet var før skattereformen i 2006. Den reelle progresjonen i lønnsbeskatningen videreføres ved å øke innslagspunktene i toppskatten, personfradraget og maksimale minstefradrag i lønn og pensjon i takt med forventet lønnsvekst på 4 pst. Bunnfradraget i for-

muesskatten økes til 870 000 kroner, samtidig som grunnlaget utvides. Andelen av skattyterne som betaler formuesskatt, blir om lag halvert fra 2005, til 16 pst. i 2013.

Stortinget har vedtatt at uførepensjonen i folketrygden skal legges om til ny uføretrygd fra 2015. De nye reglene forutsetter at den nye uføretrygden skattlegges som lønn. Regjeringen foreslår nødvendige endringer i skatteloven og folketrygdloven for å sikre dette.

Som ledd i arbeidet med å tette hull i skattesystemet foreslår Regjeringen enkelte endringer i næringsbeskatningen, som samlet vil styrke statens inntekter med anslagsvis 800 mill. kroner på årsbasis. For det første foreslår Regjeringen å rette opp utilsiktede virkninger av fritaksmetoden, som gir store skattefradrag for livsforsikringsselskap og pensjonsforetak. For det andre foreslår Regjeringen at inntekt fra petroleumsutvinning i utlandet unntas fra skatteplikt. Oljeselskapene kan i dag fradragføre kostnader ved sin utenlandsaktivitet i grunnlaget for norsk landskatt. Samtidig vil Norge trolig ikke få skatteinntekter fra denne virksomheten. Ved fravær av skatteplikt opphører også retten til å fradragføre disse kostnadene i Norge.

I 2013 blir miljøprofilen i avgiftene styrket ytterligere. I tråd med Klimameldingen blir CO₂-avgiften for petroleumsvirksomheten økt med 200 kroner per tonn, mens fiske og fangst får en effektiv CO₂-avgift på om lag 50 kroner per tonn.

Bilavgiftene reduseres med 400 mill. kroner. Dette skjer ved at omregistreringsavgiften foreslås redusert med 40 pst. for typiske næringskjøretøy og med 12 pst. for øvrige kjøretøy. Videre styrkes miljøprofilen ved at det legges større vekt på CO₂- og NO_x-utslipp og mindre vekt på motoreffekt i engangsavgiften. Vrakpanten økes med 500 kroner.

Avgiften på alkoholfrie drikkevarer går noe opp.

Forslaget til skatteopplegg innebærer noen lettelser for lavinntektsgrupper og noen skjerpelser for høyinntektsgruppene. Skjerpelsene skyldes i hovedsak grunnlagsutvidelsen i formuesskatten. Øvrige grupper får ubetydelige endringer.

Samlet sett innebærer skatte- og avgiftsopplegget en lettelse på 681 mill. kroner påløpt og 333 mill. kroner bokført i 2013. Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg er nærmere omtalt i kapittel 4 i denne meldingen og i Prop. 1 LS (2012–2013) Skatter, avgifter og toll 2013.

Viktige prioriteringer på budsjettets utgiftsside

Budsjettforslaget for 2013 bidrar til økt omfang og høyere kvalitet på de brede fellesskapsløsningene innen helse, omsorg og kunnskap på alle nivåer. Sikkerhet og beredskap styrkes. Bevilgningene til samferdsel og IKT foreslås økt, og det legges til rette for økt verdiskaping i hele landet.

Kommunene har fått et betydelig økonomisk løft de siste årene. Fra 2005 til 2012 har deres inntekter økt reelt med 61 mrd. kroner, eller 2,7 pst. per år. Dette er en halv prosentenheter høyere enn i de foregående 15 årene. En sterk kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet. Barnehager, skole, primærhelsetjenester, pleie- og omsorgstjenester og barnevern er viktige velferdstjenester kommunene har ansvar for. Det legges opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 6,8 mrd. kroner fra 2012 til 2013, hvorav 5 mrd. kroner i frie inntekter.

Helse- og omsorgstilbudet betyr mye for den enkeltes levekår og livsutfoldelse. Eldreomsorgen skal gi trygghet og være tilpasset behovet hos den enkelte. Regjeringen vil gi tilsagn til 12 000 nye sykehjems- og omsorgsplasser i perioden 2008–2015. I budsjettet for 2013 legges det til rette for 1 750 nye plasser. Tilskuddet til kommunene til dagaktivitet for personer med demens økes tilsvarende om lag 1 500 nye plasser. Det legges opp til at pasientbehandlingen i sykehusene kan øke med vel 2 pst. fra 2012 til 2013.

Samfunnssikkerhet og beredskap. Regjeringen prioriterer virksomheter med ansvar for sikkerhet og beredskap. Det gjelder blant annet Justis- og beredskapsdepartementet, politiet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Det legges til rette for at nye redningshelikoptre skal kunne leveres i perioden 2016–2020, med kontraktssinngåelse i 2013. Vedlikehold av dagens redningshelikoptre styrkes, slik at beredskapen kan opprettholdes fram til nye redningshelikoptre er på plass. Sikringstiltak i regjeringskvartalet, erstatningslokaler og behov for økt vakthold gjør det også nødvendig med økte bevilgninger.

Barn og unge. Barnevernet styrkes, særlig på kommunalt nivå. Satsingen på barnehagene fortsetter, blant annet med nominelt uendret foreldrebetaling og opptrapping mot likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Grunnopplæring styrkes ved at det innføres én uketime med kulturskoleaktiviteter i SFO-tiden på barnetrinnet (1. – 4. trinn) fra høsten 2013. På ungdomstrinnet foreslås blant annet en fireårig forsøksordning med flere lærere, samt å innføre

valgfag på 9. trinn. Regjeringen vil også styrke fag- og yrkesopplæringen og øke investeringsrammen til rehabilitering av skole- og svømmeanlegg.

Høyere utdanning og forskning. Regjeringen vil opprette 3 250 flere studieplasser i 2013. Dermed kan studieplasser opprettet i tidligere år videreføres med nye kull. Det foreslås å legge til rette for bygging av 1 000 nye studentboliger. Regjeringen foreslår en samlet bevilgning til forskning og utvikling på anslagsvis 27 mrd. kroner. Norge er med dette blant de OECD-landene som har høyest offentlig finansiert forskning per innbygger. Det foreslås økte bevilgninger til isgående forskningsfartøy, internasjonale romprogrammer og EUs rammeprogram for forskning, samt forskning på nanoteknologi, klima, samfunnssikkerhet og mat.

Samferdselstiltak. Nasjonal transportplan 2010–2019 (NTP) har en samlet planramme i perioden som er 100 mrd. kroner høyere enn den forrige planen. Bevilgningene til vei-, jernbane- og kystformål under NTP foreslås økt med 3,4 mrd. kroner i 2013. Dermed oppfylles de økonomiske planrammene i NTP for perioden 2010–2013. For vei og jernbane overoppfylles rammene betydelig. Samlet bevilges vel 1,5 mrd. kroner mer i perioden enn planlagt.

Klima- og miljøtiltak. I klimameldingen ble det varslet at Regjeringen vil forsterke den nasjonale virkemiddelbruken. Den betydelige satsingen på klima- og miljøtiltak videreføres i 2013. Blant tiltakene som foreslås prioritert er et nytt klima- og energifond, CO₂-håndtering, økt CO₂-avgift for petroleumsnæringen, omlegging av bilavgifter, styrket kollektivtrafikk og jernbaneutbygging, tiltak mot avskoging i utviklingsland og sikring av naturmangfoldet.

Bistand. Regjeringen foreslår å videreføre det høye nivået på bistanden med 1 pst. av anslått bruttonasjonalinntekt også i 2013. Det innebærer en økning av bistandsbudsjettet på 2,4 mrd. kroner, til 30,2 mrd. kroner. Innenfor bistandsbudsjettet prioriteres klima- og skoginitiativet, fornybar energi, globale helse- og vaksineinitiativ og utdanning.

Et arbeidsliv for alle. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er det viktigste virkemiddelet for å motvirke fattigdom, utjevne sosiale forskjeller og oppnå likestilling. Vår felles arbeidsinnsats er også grunnlaget for velferdsamfunnet. Regjeringen legger opp til å videreføre et høyt tiltaksnivå på om lag 70 700 plasser i gjennomsnitt i 2013. Tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne øker med 500 plasser til 54 700. Også jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne videreføres. Arbeids- og velferdsetatens

arbeid med oppfølging av ungdom som faller utenfor arbeid og utdanning styrkes. Jobbsjansen, som retter seg mot innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet og som ikke fanges opp av andre ordninger, innføres fra sommeren 2013. Det foreslås 736 mill. kroner til moderniseringen av IKT i Arbeids- og velferdsetaten.

Kulturloftet. Regjeringen gjennomfører Kulturloftet med sikte på å nå målet om at 1 pst. av statsbudsjettets utgifter skal benyttes til kulturformål innen 2014. Gjennom Kulturloftet bidrar Regjeringen til at kunst og kultur blir tilgjengelig for stadig flere, både som deltakere og publikum, i alle deler av landet.

En mer effektiv stat. Regjeringen har som mål at forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv som hovedregel skal skje digitalt. I budsjettforslaget for 2013 legger Regjeringen opp til å øke bevilgningene til IKT- og digitaliseringstiltak på en rekke områder, både til allerede igangsatte prosjekter og til nye tiltak for digitalisering av forvaltningen.

Regjeringens hovedprioriteringer på utgiftssiden er nærmere omtalt i Gul bok. Kommuneøkonomien er også omtalt i avsnitt 3.3.

Høye boligpriser har gjort det vanskelig for mange å komme inn i boligmarkedet. I den nylig fremlagte bygningsmeldingen ble det varslet forenklinger i regelverket for å fremme en mer effektiv byggeprosess. Regjeringen vil legge fram en egen proposisjon med forslag om å øke Husbankens låneramme fra 15 til 20 mrd. kroner i 2012. Dette høye nivået videreføres i 2013.

Pengepolitikken

I lys av svake vekstutsikter ute, en sterk krone og lav inflasjon reduserte Norges Bank styringsrenten med i alt 0,75 prosentenheter på rentemøtene i desember i fjor og mars i år. Renten har siden blitt holdt uendret på 1,5 pst. Norges Banks prognose for renten fra juni er at styringsrenten vil holdes uendret fram mot årsskiftet, for deretter å bli satt gradvis opp til 3¼ pst. mot slutten av 2015.

Sammen med noe lavere risikopåslag har nedgangen i styringsrenten bidratt til at markedsrentene har falt de siste månedene. Norsk tremåneders pengemarkedsrente har den siste tiden ligget på under 2 pst., mot over 3 pst. på slutten av fjoråret. Prisingen i rentemarkedet tyder på at markedsaktørene venter at renten vil holde seg lavere enn 2 pst. helt fram til våren 2014.

Styringsrentene i andre land forventes å holde seg lave i lang tid framover. Renteutviklingen ute påvirker Norges Bank sine avveieringer i renteset-

tingen, ettersom en høyere rente i Norge enn i andre land kan slå ut i sterkere krone. Kronen er nå $2\frac{1}{4}$ pst. sterkere enn gjennomsnittlig nivå i fjor og $6\frac{1}{2}$ pst. sterkere enn gjennomsnittet for de siste ti årene.

Renten på norske ti års statsobligasjoner var mot slutten av september 2,1 pst., noe som er svært lavt sett i et historisk perspektiv. Den lave renten må ses i sammenheng med at norske statsobligasjoner anses som en sikker investering, i en situasjon der det fortsatt er stor uro knyttet til statsgjeldsproblemer i enkelte land i Europa.

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. For å redusere risikoen for problemer i finanssektoren legges det stor vekt på å fremme soliditet, likviditet og god atferd gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn. Ansvar for finansiell stabilitet og kostnadene ved svikt ligger primært hos hvert enkelt land. Det er derfor viktig at nasjonale myndigheter har de virkemidlene som trengs for å sikre finansiell stabilitet i eget land.

Den internasjonale finanskrisen viste hvor sårbare særlig bankene er for forstyrrelser i penge- og kapitalmarkedene. Vi så at tillitssvikt i bankmarkedet kan spre seg raskt, og at problemer i banksektoren kan ha svært negative og langvarige konsekvenser for økonomien generelt.

Norske banker er mindre påvirket av uroen i Europa enn andre europeiske banker. De har ikke lånt mye til bedrifter og stater i utsatte euroland. Samtidig har aktiviteten i norsk økonomi holdt seg godt oppe. Bankene hadde derfor gode resultater i første halvår 2012, og har fått litt bedre soliditet og noe mer robust finansiering de siste par årene. Resultatutviklingen og utsiktene framover tyder på at bankene vil ha gode muligheter til å styrke soliditeten ytterligere. Norske banker har imidlertid lånt mye i utlandet, og det gjør dem sårbare. Bankene skal være rustet for å møte uro. Førstelinjeforsvaret som skal sikre dette, er bankenes egen soliditet og likviditet.

Regelverket for kapital- og likviditetskrav for banker er under endring. Basel-komiteen har anbefalt et nytt og strengere regelverk for kapital og likviditet for banker, de såkalte Basel III-standardene. Europa-kommisjonen la 20. juli 2011 frem sitt forslag til gjennomføring av Basel III-

standardene for banker i EU-området (det såkalte CRR/CRD IV-regelverket). Det pågår nå forhandlinger mellom Europaparlamentet, Rådet og Kommissjonen med sikte på å komme fram til et regelverk som både Rådet og Parlamentet kan vedta.

Ut fra hensynet til finansiell stabilitet er det gode grunner til å styrke kapitalkravet for banker og innføre de nye kapital- og likviditetskravene fra EU og Basel-komiteen raskere enn tidsplanen i Basel III og i Europa-kommisjonens forslag til regler.

Finansiell stabilitet og finansmarkedsregulering er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

Statens pensjonsfond

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

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

Investeringene i Statens pensjonsfond har en svært lang tidshorisont. Strategien for fondet bygger derfor på vurderinger av forventet avkastning og risiko på lang sikt. Investeringene er spredt på ulike aktivaklasser og et bredt utvalg av land, sektorer og selskaper. I kraft av fondets langsiktige investeringer i et stort antall av verdens selskaper, har vi både et ansvar for og en egeninteresse i å bidra til god selskapsstyring og ivareta miljø- og samfunnsmessige hensyn.

Evnen til å tåle svingninger i fondets avkastning fra år til år, er stor. Det er viktig at vi holder fast ved en langsiktig investeringsstrategi også i perioder med uro i finansmarkedene.

Samtidig utvikler vi den langsiktige strategien. Et eksempel på dette er innføringen av de nye referanseindeksene for aksjer og obligasjoner som trådte i kraft i sommer. Et annet er fastsettelse av nye regler for rebalansering av fondets aksjeandel, som ble varslet i Meld. St. 17 (2011–2012) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2011.

Forvaltningen av Statens pensjonsfond er nærmere omtalt i kapittel 5.

Syssettings- og inntektspolitikken

Grunnlaget for velferden legges gjennom befolkningens arbeidsinnsats. Yrkesdeltakingen i Norge er høy i internasjonal sammenheng, og arbeidsle-

digheten er lav. Samtidig er det en utfordring å begrense overgangen fra arbeidslivet til ulike trygdeordninger. Bærekraften i de fellesfinansierte velferdsordningene avhenger av at vi lykkes med arbeidslinjen. Det vil bli enda viktigere etter hvert som befolkningen eldes. Både pensjonsreformen, NAV-reformen og IA-avtalen er rettet inn mot å holde yrkesdeltakingen høy. En tilleggsutfordring er en økende arbeidsinnvandring som bør integreres i et arbeidsliv med samordnet lønnsdannelse og en rimelig lønn for alle.

Regjeringen vil legge til rette for et inkluderende arbeidsliv der alle kan delta. Arbeidsmarkedspolitikken legger vekt på tett oppfølging, aktivisering og bruk av arbeidsmarkedstiltak for å lette overgangen til jobb. Omfanget av arbeidsmarkedstiltakene i 2012 og 2013 må ses i lys av den aktuelle konjunktursituasjonen, med sterk oppgang i sysselsettingen. I lys av dette legger Regjeringen opp til å vri sammensetningen av tiltak noe mer i retning av personer med nedsatt arbeidsevne, samtidig som det høye nivået på arbeidsmarkedstiltakene fra de siste årene videreføres. I tillegg settes det i gang et forsøk der arbeidsgivere får tilskudd for å ansette personer som mottar arbeidsavklaringspenger.

Det *inntektspolitiske samarbeidet* er en sentral del av den økonomiske politikken i Norge. Regjeringens kontaktutvalg bidrar til en samordnet innsats. Sammen med drøftinger og analyser i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) legger dette til rette for en felles forståelse av situasjonen i norsk økonomi og hvilke utfordringer vi står overfor framover.

Norge har et omfattende sosialt sikkerhetsnett, høy organisasjonsgrad og en forholdsvis koordinert lønnsdannelse. Det sosiale sikkerhetsnettet gir økonomisk trygghet for arbeidstakerne og bedrer omstillingsevnen i norsk økonomi. En koordinert lønnsdannelse, der tariffområdene i konkurranseutsatt sektor forhandler først, skal bidra til at lønnsutviklingen holdes innenfor rammer som sikrer en tilstrekkelig størrelse på konkurranseutsatt virksomhet over tid. Det bidrar også til en jevn inntektsfordeling.

Betydelige bytteforholdsgevinster og høy kapasitetsutnyttelse har bidratt til at lønningene har vokst klart raskere i Norge enn hos våre handelspartnere. Dette har gitt oss et høyt kostnadsnivå. Erfaringer med lønnsdannelsen i Norge gjennom det siste tiåret og utfordringer framover er tema for ekspertutvalget. Regjeringen vil sette ned i løpet av kort tid.

Sysselsettings- og inntektspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.6.

Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

Strukturpolitikk er en samlebetegnelse på offentlige tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser. Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at ressursene tas i bruk og anvendes best mulig. Strukturpolitikken skal bidra til dette.

I produktmarkedene gir konkurranse mellom tilbydere en kraftig stimulans til kostnadsreduksjoner og innovasjon. Dette bidrar til lavere priser og et mer variert produktutvalg. Konkurranse bidrar dermed til god anvendelse av samfunnets ressurser. Et siktemål i strukturpolitikken er derfor å redusere private og offentlige reguleringer som hindrer virksom konkurranse eller etablering av ny virksomhet.

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

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

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

Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser i produktmarkedene og offentlig sektor er nærmere omtalt i kapittel 6.

Arbeidet med bærekraftig utvikling og Regjeringens klimapolitikk

En bærekraftig utvikling ivaretar nåværende generasjoners behov uten å undergrave kommende

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

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

Regjeringen har siden 2009 oppfylt målet om at offisiell norsk bistand skal utgjøre 1 pst. av anslått brutto nasjonalinntekt (BNI). Ettergivelse av gjeld er da ikke rapportert som bistand, i motsetning til praksis i en del andre land.

Norge oppfyller sin forpliktelse under Kyotoavtalen for perioden 2008–2012 uten behov for statlig kvotekjøp. Norge har i tillegg sagt at vi vil overoppfylle Kyoto-forpliktelsen med 10 pst. Det tilsvarer om lag 5 mill. tonn per år. Utover dette har vi valgt å avstå fra å benytte kvoter knyttet til tilvekst av skog. I denne meldingen anslås behovet for kvotekjøp for å nå overoppfyllelsen av Kyoto-forpliktelsen til i underkant av 4 mill. kvoter per år. Finansdepartementet er i rute med de nødvendige kvotekjøp for å nå målet.

Regjeringen arbeider aktivt for å få på plass en ambisiøs internasjonal klimaavtale. Etter klimakonferansen i Durban ligger det an til at det internasjonale avtaleverket vil ha to elementer fram til 2020. Det ene er en ny forpliktelsesperiode under

Kyoto-protokollen med bindende forpliktelser om utslippsreduksjoner for en gruppe industriland. Dette skal formaliseres på klimatoppmøtet i Qatar i 2012. Foreløpig er det bare EU, Sveits, Norge og enkelte andre land som har signalisert at de vil påta seg utslippsforpliktelser i den neste forpliktelsesperioden. En ny avtale vil dermed antakelig bare omfatte 10–15 pst. av de globale utslippene. Det andre elementet er en politisk avtale, Cancún-avtalen, om utslippsreduksjoner og klimatiltak for de landene som ikke har forpliktelser under Kyoto-protokollen. I Durban ble det også enighet om å framforhandle en ny bred klimaavtale som skal tre i kraft i 2020.

Hovedvirkemidlene i Norges klimapolitikk er avgifter og omsettelige utslippskvoter. Kvotesystemet er en integrert del av EUs kvotesystem. Fra og med 2013 vil rundt 80 pst. av de norske klimagassutslippene omfattes av økonomiske virkemidler. Som en oppfølging av klimaforliket er det blant annet foreslått å øke CO₂-avgiften for petroleumssektoren på norsk kontinentalsokkel med 200 kroner per tonn CO₂, jf. omtalen av skatteopplegget. Det foreslås å etablere et nytt fond for klima, fornybar energi og energiomlegging med utgangspunkt Grunnfondet for fornybar energi og energieffektivisering. Fondet foreslås styrket med 10 mrd. kroner i 2013, slik at den samlede fondskapitalen øker til 35 mrd. kroner. Avkastningen fra fondet skal benyttes av Enova til å fremme en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon og utvikling av energi- og klimateknologi.

Regjeringens klimapolitikk er nærmere omtalt i avsnitt 3.7, mens arbeidet knyttet til bærekraftig utvikling er omtalt i kapittel 7.

2 De økonomiske utsiktene

Oppgangen i norsk økonomi ser ut til å fortsette i år og neste år. I de siste 40 årene har veksten i fastlandsøkonomien blitt trukket opp av økt yrkesdeltakelse og høy produktivitetsvekst. I tillegg har vi bygget opp en betydelig olje- og gassvirksomhet som gir store inntekter til staten og en stadig større leverandørindustri i fastlandsøkonomien. Etter årtusenskiftet har norsk økonomi også høstet gevinster av Kinas inntog i verdensøkonomien i form av høyere priser på våre eksportprodukter og lave priser på importerte varer. Denne bytteforholdsgevinsten har gitt raskere vekst i inntektene Norge har til rådighet enn i bruttonasjonalproduktet. De økte inntektene har dels blitt spart i finansielle aktiva og dels gått til økt konsum og investeringer.

Bytteforholdsgevinstene har kommet alle til gode. Fordelingen av inntektene mellom arbeidstakere og kapitaleiere fra produksjonsvirksomheten i fastlandsøkonomien har holdt seg nokså stabil, samtidig som veksten i lønningene for norske arbeidstakere har vært høy. Inflasjonen har holdt seg lav i denne perioden. Kjøpekraften for arbeidstakere har økt nesten dobbelt så raskt i Norge som i Sverige de siste 10 årene. Selv om veksten i lønningene trolig har blitt dempet av høy arbeidsinnvandring, har lønnskostnadene i Norge kommet opp på et høyt nivå i internasjonal sammenheng. Dette er en utfordring for norske bedrifter som konkurrerer på det internasjonale markedet, og gjør bedriftene sårbare for endringer i utsalgspriser eller en sterkere krone.

Billige konsumvarer fra Kina og andre framvoksende økonomier har bidratt til å holde inflasjonen i Norge og andre OECD-land nede. Det har bidratt til lave renter og har sammen med høy vekst i inntektene og sterk befolkningsvekst gitt økt etterspørsel etter boliger i Norge. Prisene på boliger har økt mye siden årtusenskiftet. Økningen har vært sterkest i sentrale strøk. Boliginvesteringer finansieres i stor grad ved opptak av lån, og husholdningens gjeld har økt i takt med boligprisene. Særlig yngre husholdninger har høy gjeld, og for disse vil renteutgiftene kunne bli en utfordring når renten etter hvert øker til et mer normalt nivå.

Finanskrisen høsten 2008 stoppet oppgangen i verdensøkonomien. Det økonomiske tilbakeslaget i 2009 er det største siden andre verdenskrig. Utviklingen preges fortsatt av lav vekst og stor usikkerhet. I USA øker den økonomiske aktiviteten, men arbeidsledigheten er fortsatt høy i et historisk perspektiv og yrkesdeltakelsen har falt markert siden før finanskrisen. Aktiviteten i USA dempes av problemene i euroområdet, der produksjonen nå faller. Sammen med nødvendige innstramminger i offentlige budsjetter bidrar høy arbeidsledighet og usikkerhet om den videre utviklingen til dette. Oppbremsingen er bredt basert, men det er særlig de kriserammede landene i sør som trekker aktiviteten ned. Også i framvoksende økonomier stiger aktiviteten nå saktere enn før.

I Norge har arbeidsledigheten avtatt til et historisk sett lavt nivå. Lave renter og sterk inntektsvekst fører til vekst i husholdningenes etterspørsel. Samtidig bidrar høy oljepris til sterk vekst i petroleumssektorens etterspørsel og høy aktivitet hos leverandører i fastlandsøkonomien. Også aktiviteten innen bygg og anlegg øker raskt, mens den tradisjonelle eksportindustrien sliter. Svake utsikter for utviklingen i eksportmarkedene kombinert med sterk krone og høy oljepris kan gjøre denne todelingen i økonomien enda tydeligere framover. Dersom veksten i store framvoksende økonomier som Kina avtar vesentlig, vil også oljeprisen kunne falle. En markert nedgang i oljeprisen kan få store negative virkninger på aktiviteten i norsk fastlandsøkonomi.

2.1 Internasjonal økonomi

2.1.1 Hovedtrekk

I årene før finanskrisen bidro høy sparing i framvoksende økonomier til lave renter i mange land. Det la til rette for sterk vekst i lånefinansiert etterspørsel etter varer og tjenester i USA og i flere europeiske land. Den lånefinansierte oppgangen i etterspørselen bidro til ubalanser innenfor euroområdet. Bl.a. ble lønnsveksten gjennomgående høyere i den sørlige enn i den nordlige delen av området. Den felles valutaen bidro til å forsterke

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

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnerne ¹	-3,1	3,7	2,6	1,2	1,8
Euroområdet.....	-4,3	1,9	1,4	-0,5	0,2
USA.....	-3,5	3,0	1,8	2,2	2,1
Storbritannia.....	-4,4	2,1	0,7	-0,8	1,1
Sverige.....	-5,0	5,8	4,0	1,5	2,0
Danmark.....	-5,8	1,3	1,0	0,2	1,2
Japan.....	-5,5	4,6	-0,8	2,5	1,3
Kina.....	9,2	10,4	9,2	7,8	8,0
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnerne ²	0,6	1,8	3,1	2,2	1,8
Euroområdet.....	0,3	1,6	2,7	2,4	1,5
USA.....	-0,3	1,6	3,1	2,1	1,9
Storbritannia.....	2,2	3,3	4,5	2,8	1,8
Sverige.....	-0,5	1,2	3,0	1,0	1,5
Danmark.....	1,3	2,3	2,8	2,3	2,0
Japan.....	-1,4	-0,7	-0,3	0,0	0,0
<i>Arbeidsledighet³:</i>					
Handelspartnerne ²	7,7	8,0	7,6	7,8	7,7
Euroområdet.....	9,4	9,9	10,0	11,2	11,0
USA.....	9,3	9,6	8,9	8,1	7,8
Storbritannia.....	7,6	7,9	8,1	8,1	8,0
Sverige.....	8,3	8,4	7,5	7,7	7,6
Danmark.....	5,9	7,3	7,4	7,9	7,6
Japan.....	5,1	5,1	4,6	4,4	4,4
<i>Memo:</i>					
BNP-vekst i verden.....	-0,7	5,1	4,0	3,4	3,7
Herav:					
Framvoksende økonomier.....	2,8	7,5	6,2	5,4	5,7
OECD-området.....	-3,8	3,2	1,8	1,4	1,6

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

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurranseevnevekter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: OECD, IMF, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

forskjellene i konkurransekraft mellom landene. Tilliten til den felles valutaen dekket over at stater kunne ha ulik evne til å betjene sine lån. Lånekostnadene ved statlig opplåning gikk derfor kraftig ned i de eurolandene som nå sliter med store gjeldsproblemer.

Da finanskrisen brøt ut for fire år siden, bidro ubalanser innen og mellom land til at virkningene ble svært alvorlige. I flere OECD-land er den økonomiske aktiviteten fortsatt lavere enn for fire år

siden. Veksten er ikke høy nok til å forhindre at arbeidsledigheten stiger, jf. figur 2.1. På verdensbasis er det 27 millioner flere arbeidsledige enn i 2007. Unge og personer med lav utdanning har blitt særlig hardt rammet. Som følge av svikt i skatteinntekter samt tiltak for å bistå banker og for å holde aktiviteten oppe har offentlig gjeld økt kraftig i mange land.

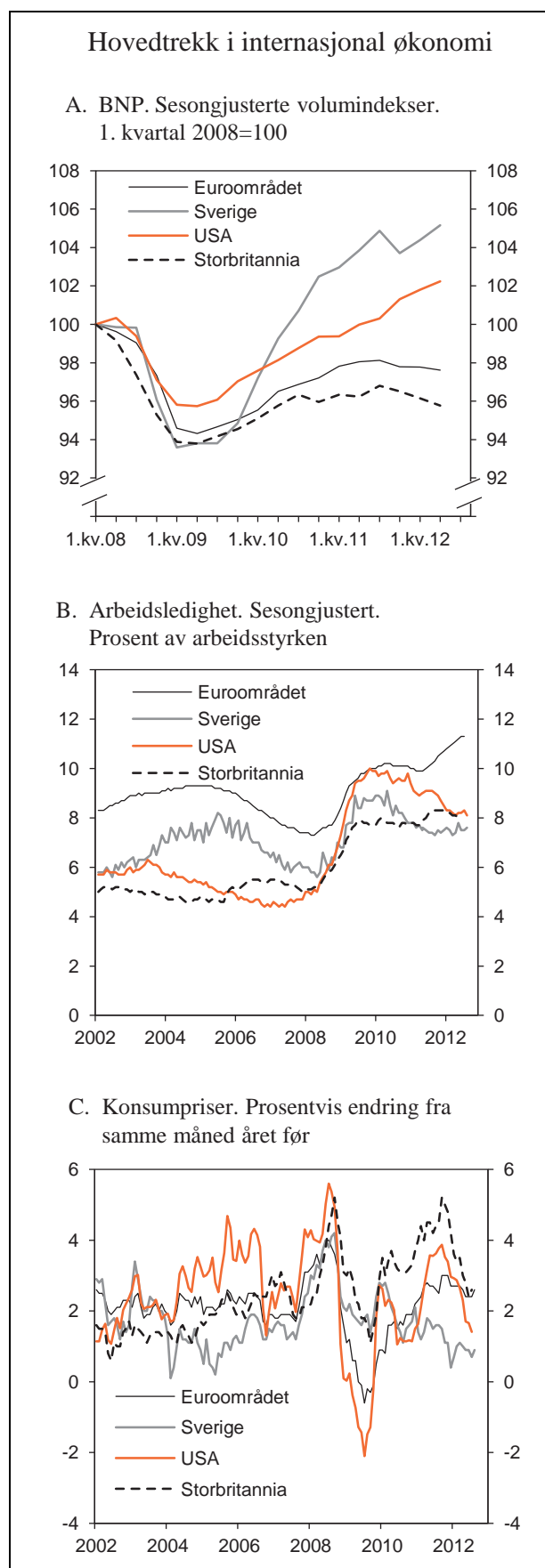
De siste to og et halvt årene har vedvarende krise i euroområdet forsterket de negative etter-

virkningene av tilbakeslaget i 2008 og 2009. Lav økonomisk vekst, høy gjeld og store budsjettunderskudd har svekket tilliten til statsfinansene i flere land. Rentene på statslån i utsatte euroland er kommet opp på høye nivåer. Det siste halve året har markedsaktørene særlig vært urolige for at Hellas vil kunne komme til å forlate eurosamarbeidet og for situasjonen for spanske banker og Spanias statsfinanser. EU og myndighetene i euroområdet har imidlertid gjennomført og varslet tiltak som kan bidra til å gjenoppbygge tilliten til eurosamarbeidet.

I 2011 var den samlede bruttogjelden for offentlig forvaltning i de tradisjonelle industrilandene for første gang større enn BNP. Gjelden vil fortsette å øke framover til tross for vedtatte og planlagte innstramminger, jf. figur 2.2. Behovet for å stramme ytterligere inn i offentlige budsjetter er betydelig i mange land. Mens det i Europa er vedtatt en rekke utgiftskutt og tiltak for økte inntekter, er det mangelfulle planer i USA og Japan. OECD anslår at medlemslandene sett under ett må stramme inn budsjettene med et beløp som tilsvarer 2 pst. av BNP etter 2013, bare for å stabilisere gjelden som andel av BNP. Skal gjelden reduseres, må det strammes inn mer.

Oppgangen i globalt BNP gjennom første halvår i år var lite kraftfull. Det er særlig i Europa at veksten har svekket seg, men også mange framvoksende økonomier vokser langsommere enn før. Kraftige finanspolitiske innstramminger og fortsatt svak konkurransevne trekker i retning av lav økonomisk aktivitet i flere utsatte euroland framover. Selv om tiltak for å styrke offentlige finanser kan dempe den økonomiske veksten i USA i 2013, ventes den moderate oppgangen å fortsette. I Kina og andre framvoksende økonomier i Asia ventes den økonomiske veksten å holde seg på et høyt nivå, men likevel noe lavere enn i foregående år.

For *Norges viktigste handelspartnere* anslås veksten i BNP i inneværende år til 1¼ pst., jf. tabell 2.1. Dette er om lag uendret fra Revidert nasjonalbudsjett 2012. For neste år er vekstanslaget justert ned med ½ prosentenheter, til 1¾ pst. Anslaget er drøyt én prosentenheter lavere enn gjennomsnittet for de femten årene forut for finanskrisen. Det er lagt til grunn at de økonomiske og politiske beslutningene i Europa reduserer lånekostnadene til utsatte land og demper kapitalflukten til de landene som anses som trygge. Anslagene bygger også på at det ikke strammes for kraftig inn i statsbudsjettet i USA



Figur 2.1 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

Kilde: Reuters Ecowin.

neste år, og at lettelsene i pengepolitikken i store framvoksende økonomier vil stimulere veksten.

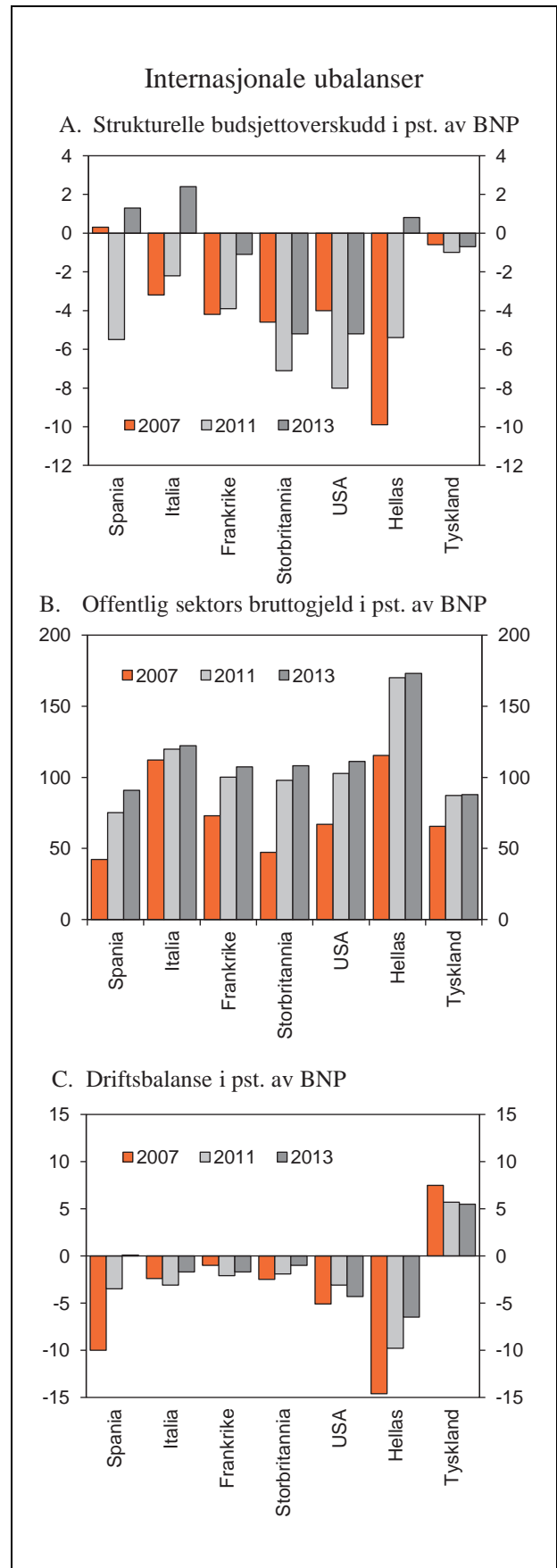
Veksten i produksjonen i industrilandene er fortsatt for svak til å øke sysselsettingen i vesentlig grad. I tråd med dette legges det til grunn at *arbeidsledigheten* hos Norges handelspartnere fremdeles vil ligge på et høyt nivå.

Oljeprisen har svingt mye det siste året. Etter å ha falt gjennom våren har prisen gått opp igjen i det siste. Som følge av bl.a. tørke i USA øker også prisene på enkelte matvarer. Lav kapasitetsutnyttelse ventes å bidra til at *inflasjonen* hos våre handelspartnere likevel vil avta neste år.

Da den internasjonale finanskrisen ble utløst i 2008 og 2009 satte en rekke sentralbanker *styringsrentene* ned til svært lave nivåer. Både i USA og Storbritannia har sentralbanken videreført styringsrenter nær null. I lys av utsikter til økt prisstigning hevet Den europeiske sentralbanken (ESB) styringsrenten to ganger i fjor. Etter at uroen i finansmarkedene tiltok, er renten blitt satt ned igjen og er nå på historisk lave 0,75 pst. Sveriges Riksbank hevet renten flere ganger i 2010 og 2011. Også den svenske styringsrenten er deretter satt ned og er nå 1,25 pst. I lys av svake vekstutsikter og lav inflasjon har en rekke sentralbanker varslet at rentene vil bli holdt lave i lang tid framover. Flere sentralbanker har også iverksatt utradisjonelle tiltak, såkalte kvantitative lettelser, for å stimulere økonomien. For å sikre at bankene har tilgang til finansiering er låneadgangen i sentralbanker utvidet. Den amerikanske sentralbanken (Federal Reserve) annonserte i midten av september i år at den for tredje gang vil gjennomføre kvantitative lettelser. I motsetning til ved tidligere annonserte kjøp av verdipapirer, har Federal Reserve ikke satt noen tids- eller beløpsramme for kjøpene.

Selv om anslaget for veksten i verdensøkonomien for neste år er justert ned, er det risiko for at utviklingen kan bli dårligere enn lagt til grunn:

- Dersom krisen i euroområdet skulle forverre seg og staters og bankers tilgang på lån i markedet stopper opp, vil trolig også kredittilgangen for bedrifter og husholdninger tørke inn. Utviklingen vil da bli enda svakere enn det som nå anslås.
- Dersom Kongressen i USA ikke gjør nye budsjettvedtak, vil automatiske skatteøkninger og utgiftskutt kunne gi store innstramminger i budsjettet for neste år. Det vil ha betydelige ringvirkninger i verdensøkonomien.
- Et kraftig tilbakeslag i euroområdet og eventuelt i USA vil trolig trekke oljeprisen ned. Dette vil dempe tilbakeslaget for oljeimporterende



Figur 2.2 Internasjonale ubalanser

Kilde: OECD Economic Outlook 91.

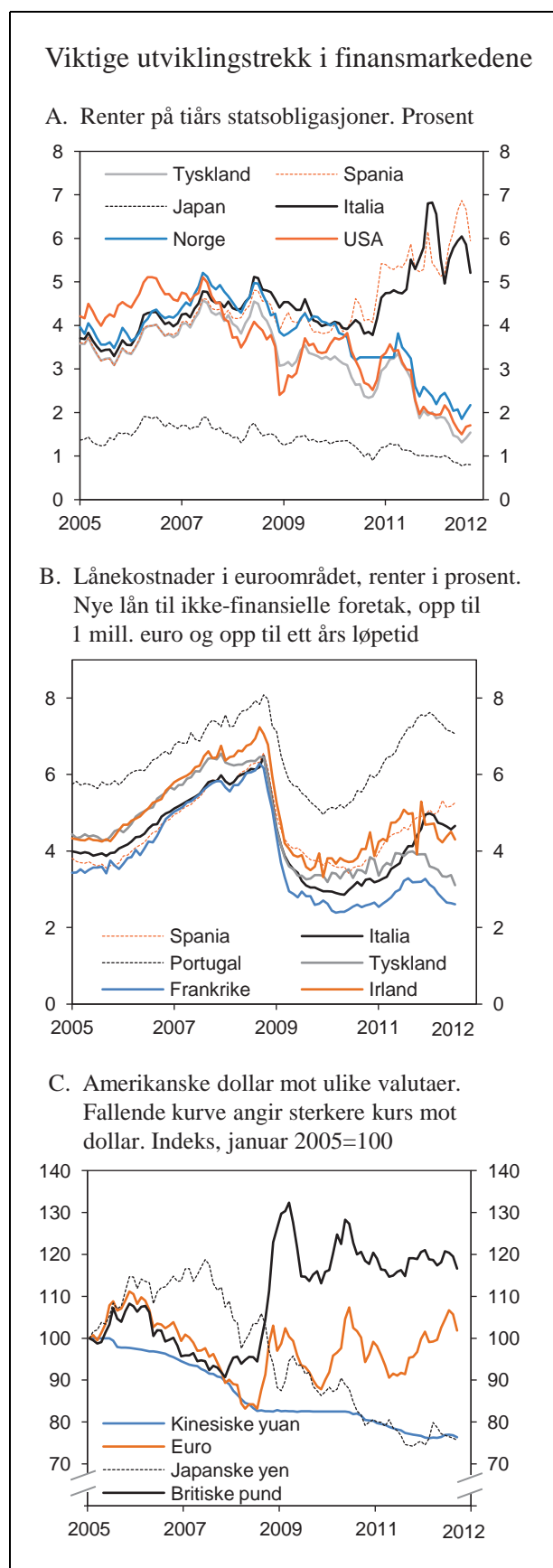
land, men forsterke det for oljeproduserende land. På den annen side vil ytterligere oppgang i oljeprisen kunne svekke den økonomiske veksten mange steder. Dette er særlig bekymringsfullt dersom det er svikt i oljeproduksjonen som trekker prisen opp.

- Tørke i USA og i andre land gir økte matvarepriser, noe som også kan svekke veksten.
- I Kina er investeringene som andel av BNP svært høye, til dels finansiert med innenlandske låneopptak av lokale myndigheter. Selv etter flere år med solid vekst utgjør privat konsum en betydelig mindre del av BNP enn i andre land. Over tid vil Kina trolig prøve å vri sammensettingen av etterspørsel og produksjon i retning av en høyere konsumandel. Dersom landet mislykkes med en slik omstilling, kan det føre til et tilbakeslag i Kina med negative virkninger globalt.
- De globale ubalansene som var bakgrunn for finanskrisen har gått noe tilbake etter 2009, men de er fremdeles store. De store underskuddene på driftsbalansen i USA og enkelte europeiske land gjenspeiler den svake bærekraften i offentlige finanser. Det gjøres nå store bestrebelse på å redusere underskuddene på offentlige budsjetter i Europa. I USA går prosessen saktere. Eksterne ubalanser er særlig vanskelige å rette opp fordi de krever samhandling over landegrenser dersom landene skal unngå svikt i produksjon og sysselsetting.

Det er også noen lyspunkter i den økonomiske utviklingen. Lånerentene for den spanske og italienske staten har falt den siste tiden. Troen på at tiltakene ESB og eurolandene legger opp til skal virke har økt. Dersom også husholdningene og bedriftenes tillit til den økonomiske utviklingen kommer raskt tilbake, kan vi få et tidligere omslag i Europa enn det som er lagt til grunn i anslagene. Det er også tegn til bedring i boligmarkedet i USA. En slik utvikling kan gi sterkere vekst i innenlandsk etterspørsel etter varer, tjenester og arbeidskraft enn forutsatt.

2.1.2 Nærmere om utviklingen i finansmarkedene

Statsgjeldskrisen i euroområdet brakte rentene på statspapirer fra Hellas, Portugal og Irland opp til svært høye nivåer. Det siste året har mye av oppmerksomheten vært rettet mot Spania og Italia, hvor rentene på statspapirer med ti års løpetid nådde en topp i sommer. Viktige tiltak og beslut-



Figur 2.3 Viktige utviklingstrekk i finansmarkedene

Kilder: Reuters Ecowin og Macrobond.

ninger har deretter bidratt til å redusere usikkerheten noe. Særlig har de varslede tiltakene fra ESB, som innebærer at banken under bestemte forutsetninger kan kjøpe statsobligasjoner (OMT), bidratt positivt. I slutten av september var rentene på henholdsvis spanske og italienske tiårs statsobligasjoner 6 og 5¼ pst. Dette er fortsatt høyt. For statspapirer med kort løpetid, der ESB vil konsentrere eventuelle kjøp, har rentefallet vært enda mer markant.

For land der statsgjelden blir vurdert som relativt sikker av markedsaktørene, har renten på statspapirer med lang løpetid falt til historisk lave nivåer, jf. figur 2.3. Nedgangen må ses i sammenheng med utradisjonelle pengepolitiske tiltak og med at investorer i tider med uro i finansmarkedene søker mot sikre plasseringer. De lave lange rentene er trolig også et uttrykk for at det ventes lav inflasjon og svak økonomisk vekst framover. Rentene på tiårs statsobligasjoner fra USA og Tyskland var i slutten av september 1½ – 1¾ pst., dvs. rundt 3 prosentenheter lavere enn gjennomsnittet for de siste ti årene.

Selv om styringsrentene er de samme for alle euroland er det store forskjeller i lånekostnadene som bankene og ikke-finansielle foretak står overfor. Forskjellene skyldes ulikheter i kreditt risiko samt frykt for at ett eller flere land må erstatte euroen med en annen valuta. Et av målene med OMT-programmet til ESB er at gjennomslaget til styringsrenten skal bli bedre slik at differansene blir mindre.

Det siste året har investorer trukket penger ut av utsatte euroland og plassert midlene i land som blir vurdert som mer sikre. Særlig i Spania har dette blitt tydelig, og spanske bankers lån gjennom eurosystemet har økt kraftig. Utviklingen bidrar til at bl.a. den spanske sentralbanken har stor gjeld til andre medlemmer i det europeiske sentralbanksystemet og til at det er lite tilgang på kreditt i Spania.

Usikkerheten i markedene for statsgjeld har også gitt seg utslag i uro i pengemarkedene. Pengemarkedsrentene følger normalt styringsrentene med et risikopåslag. Bekymring for situasjonen til amerikanske og europeiske finansinstitusjoner har de siste årene bidratt til høye risikopåslag. Usikkerheten synes å ha avtatt noe de siste månedene, og risikopåslagene har gått ned. Sammen med lavere forventet styringsrente har dette bidratt til at rentene i pengemarkedene har falt markert hittil i år. Men fortsatt står institusjonene med lav kredittverdighet overfor relativt høye realrenter.

Etter å ha steget fram mot sommeren har risikopåslagene i markedene for bank- og selskapsobligasjoner falt den siste tiden. Rentedifferansen mellom selskaps- og statsobligasjoner varierer vanligvis en god del med konjunkturutviklingen. I USA er differansen mellom rentene på selskapsobligasjoner som såkalte ratingbyråer vurderer som rimelig sikre (BBB-rating) og statspapirer med fem års løpetid nå om lag på samme nivå som gjennomsnittet for de siste ti årene. I euroområdet er påslaget langt høyere enn gjennomsnittet for samme periode.

Kursene på verdens aksjebørser har tatt seg markert opp de siste månedene. Oppgangen må ses i sammenheng med at usikkerheten i finansmarkedene har blitt noe lavere, bl.a. som følge av de tiltak som er blitt varslet av myndighetene i euroområdet og av ESB. De fleste store aksjeindeksene i verden er nå 5–15 pst. høyere enn ved starten av året. Euroen har styrket seg mot amerikanske dollar siden i sommer. Styrkingen kommer etter svekkelse i årets første halvår, og kursen er nå tilbake på nivået ved nyttår.

2.1.3 Nærmere om utviklingen i de tradisjonelle industrilandene

I USA har veksten i BNP vært relativt moderat siden 2010. Det siste året er det særlig privat konsum som har bidratt til oppgangen. Bedriftsinvesteringene bidrar også positivt, og i det siste har boliginvesteringene tatt seg opp. Eksporten har holdt seg oppe til tross for lav vekst i Europa, og utenrikshandelen har bidratt positivt til den økonomiske aktiviteten. Det ventes at privat etterspørsel holder seg oppe framover, mens offentlig etterspørsel fortsatt vil være svak. På årsbasis anslås veksten i BNP å ta seg opp til 2–2¼ pst. i år og neste år.

Ifølge gjeldende lover vil automatiske innstramminger i det føderale budsjettet slå inn i januar nest år. En rekke skattelettelser vil fases ut og automatiske reduksjoner i utgiftene settes i verk. Uten nye vedtak i Kongressen vil dermed budsjettet bli strammet inn med mer enn 3 pst. av BNP i 2013. Det vil i så fall føre til lav eller negativ vekst i amerikansk BNP, med negative ringvirkninger på verdensøkonomien.

Det amerikanske arbeidsmarkedet viste tegn til bedring tidligere i år. Siden har utviklingen snudd, og sysselsettingen falt på sensommeren. Nedgang i arbeidsledigheten hadde sitt motstykke i en mindre arbeidsstyrke. Ledigheten er nå om lag 8 pst. av arbeidsstyrken. Dette er 2 prosentenheter lavere enn da den var på sitt høyeste i

2009. Andelen av befolkningen med svak tilknytning til arbeidslivet har avtatt, men den er fortsatt langt høyere enn i årene før krisen. Med den produksjonsutviklingen som legges til grunn vil trolig arbeidsledigheten falle noe i tiden framover.

Kraftig fall i boligpriser og lav aktivitet i boligmarkedet var en viktig årsak til tilbakeslaget i amerikansk økonomi. Den siste tiden har det kommet indikasjoner på at boligmarkedet har passert bunnen. Både igangsetting og salg av boliger er på vei opp, men fra et lavt nivå. Også prisene har nå steget i flere måneder.

Lavere priser på energi har bidratt til svært lav inflasjon i USA de siste månedene. Høyere matvarepriser vil trolig trekke prisveksten noe opp framover.

Euroområdet er nå inne i en lavkonjunktur. De seneste kvartalene har BNP gått ned. Det er særlig utviklingen i de kriserammede landene i sør som har trukket ned, men også i de nordlige landene er det markert svakere veksttakt. Alle landene i euroområdet strammer inn i offentlige budsjetter, og dette bidrar isolert sett til å trekke aktiviteten ned. Innstrammingerne er spesielt store i de kriserammede landene. Stemningsindikatorer peker i retning av fortsatt svak utvikling framover. For euroområdet sett under ett ligger det an til at BNP vil avta i inneværende år. Det legges til grunn at veksten tar seg opp gjennom neste år. Anslagene bygger på at EU lykkes i sine forsøk på å redusere lånekostnadene til utsatte land og etter hvert også iverksetter strukturelle reformer som underbygger økt vekst i euroområdet.

Gjennom det siste året har arbeidsledigheten i euroområdet igjen steget. Ledigheten er nå på over 11 pst. Oppgangen i ledigheten har vært svært kraftig i de kriserammede landene Spania, Italia, Hellas og Portugal. Det ventes at ledigheten for euroområdet sett under ett vil gå ytterligere noe opp i 2013.

Høy lønnsvekst i sør og lav lønnsvekst i nord ga en endring i den relative konkurranseevnen mellom land i euroområdet i årene før finanskrisen. Felles valuta innebærer at en bedring av konkurranseevnen må skje i form av lavere lønninger eller sterkere produktivitet enn i andre land i euroområdet. Siden 2009 har det vært en viss utjevning av konkurranseevnen i euroområdet.

Til tross for lav økonomisk vekst var inflasjonen i euroområdet relativt høy i 2011. Dette skyldes bl.a. oppgang i råvarepriser og økte indirekte skatter. Prisveksten nådde en topp i siste kvartal 2011 og har siden avtatt noe. Ledig produksjonskapasitet og høy arbeidsledighet ventes å bidra til at prisveksten faller ytterligere i 2013.

Fram mot 2015 vil de fleste euroland forsøke å bringe budsjettunderskuddene til EUs traktatfestede øvre grense på 3 pst. av BNP. Noen land trenger lengre tid. Målt som andel av BNP ble budsjettunderskuddet for landene i euroområdet sett under ett redusert fra vel 6 pst. av BNP i 2010 til om lag 4 pst. av BNP i 2011.

I tillegg til omfattende budsjettinnstramminger og strukturelle reformer i det enkelte EU-land er en rekke tiltak for å motvirke krisen i euroområdet vedtatt eller varslet de siste årene, jf. boks 2.1. IMF og OECD mener at en mer fullstendig økonomisk union er nødvendig for å gjenvinne tillit og redde eurosamarbeidet. Dette vil trolig innebære overføring av kompetanse fra medlemslandene til fellesskapets organer. Etableringen av en såkalt bankunion og sterkere finanspolitisk integrasjon drøftes. Tiltakene lederne i eurolandene ble enige om i juni 2012 innebærer viktige skritt i en slik retning. I tillegg har Den europeiske sentralbanken (ESB) lansert nye tiltak for å motvirke høye renter på enkelte lands statsgjeld som kan skyldes tvil om valutaunionens fremtid.

Eurokrisen og svak utvikling hos flere viktige europeiske handelspartnere gir lav vekst i *tysk* økonomi. Etter å ha falt i flere år var arbeidsledigheten i sommer 5,5 pst. Nedgangen synes nå å ha stoppet. For neste år legges det til grunn at produksjonsveksten igjen tar seg opp, drevet av sterkere vekst i utenrikshandelen og innenlands forbruk. Ledigheten ventes å holde seg stabil i 2012, for så å gå ytterligere ned i 2013.

Veksten i BNP i *Storbritannia* var lav fra 2010 til 2011. Hittil i år har BNP falt. Utviklingen må ses i lys av at lav reallønnsvekst bidrar til nedgang i husholdningenes forbruk uten at dette motvirkes av høyere etterspørsel fra utlandet. Innstramminger i finanspolitikken har også spilt en viktig rolle. I lys av den økonomiske utviklingen har regjeringen redusert tempoet i den planlagte gjenoppbyggingen av offentlige finanser.

Den svake utviklingen ventes å fortsette ut året, og samlet sett ventes et fall i BNP i 2012. Ekstraordinære likviditetstiltak fra sentralbanken, fortsatt lav styringsrente og oppsving i utenrikshandelen ventes å bidra til at veksten tar seg opp i 2013. Arbeidsledigheten ventes fortsatt å stige i inneværende år, for så å gå noe ned til neste år.

Mens den økonomiske veksten i resten av Europa var lav i første halvår i år, har *Sverige* hatt oppgang. Med denne utviklingen er BNP et godt stykke over nivået fra før finanskrisen.

Det er flere forhold som peker i retning av lav vekst i Sverige i kvartalene som kommer. Selv om landets største handelspartnere har relativt robust

Boks 2.1 Tiltak mot krisen i euroområdet

Siden våren 2010 har det blitt satt i verk en rekke tiltak for å motvirke krisen i euroområdet. Krisefond for euroland (EFSF og ESM) er etablert, og fellesskapet har gitt lån til kriserammede medlemsland. Den europeiske sentralbanken (ESB) har introdusert ekstraordinære likviditetstiltak. Reglene for budsjett disiplin er styrket. I tillegg er det etablert systemer for bedre samordning og overvåking av den økonomiske politikken i medlemslandene er etablert.

Tiltakene har imidlertid ikke vært tilstrekkelige til å snu utviklingen. Stats- og regjeringssjefene i euroområdet ble på toppmøtet 28.–29. juni i år enige om å arbeide fram nye tiltak, som vil innebære ytterligere økonomiske integrasjon og overføring av myndighet til EUs organer. Viktige tiltak er:

- Det skal etableres en felles tilsynsmyndighet for bankene i eurosonen, der ESB skal ha en sentral rolle.
- Det åpnes for at krisefondet ESM skal kunne tilføre egenkapital til kriserammede banker direkte, uten å gå via nasjonale myndigheter. Dette vil først kunne skje når en felles tilsynsmyndighet er etablert. Hensikten er å motvirke den negative spiralen som har oppstått mellom økende statsgjeld og svikt i banker.
- Lån fra EFSF og ESM skal ikke gis høyere prioritet enn andre lån. Det innebærer en endring fra den praksisen som ble fulgt under restruktureringen av den greske statens gjeld, der alle private kreditorer ble omfattet av gjeldsnedskrivningen, mens ESB og andre EU-institusjoner ble holdt utenfor.

ESBs rolle i den akutte krisehåndteringen er ytterligere styrket. I begynnelsen av august klargjorde ESB at det er innenfor bankens mandat å motvirke rentepåslag som skyldes tvil om euroens videre eksistens. Banken varslet samtidig nye tiltak. Dette bidro til en bedre markedsutvikling. Den 6. september presenterte ESB sitt nye program for kjøp av statsobligasjoner i

annenhåndsmarkedet kalt «Outright Monetary Transactions» (OMT). Sentrale elementer er:

- Kjøp forutsetter at de aktuelle landene går inn i et program med krisefondene EFSF og ESM, fortrinnsvis i samarbeid med IMF. Fondene vil stille krav til den økonomiske politikken i land som får støtte. Kjøp av obligasjoner vil være betinget av at landene følger programmene. Det er i tillegg et krav at landene har tilgang til markedsfinansiering.
- Kjøpene vil gjøres på løpetider fra ett til tre år.
- Det er ingen øvre grense for hvor mye som kan kjøpes.
- ESB skal likebehandles med andre private investorer.
- Likviditeten som tilføres gjennom OMT vil bli trukket inn igjen av sentralbanken gjennom andre markedsoperasjoner (sterilisering).

Samtidig annonserte ESB at banken slakker på kravene som stilles til sikkerhet ved bankers lån i sentralbanken. Dette gjør det enklere å få tilgang til sentralbankfinansiering for banker fra land som har kriseprogram.

Det synes å være politisk enighet blant lederne i euroområdet om å ta ytterligere skritt for å styrke den økonomiske unionen. Rådspresident Van Rompoy, Kommisjonspresident Barroso, ESB-sjef Draghi og lederen for Eurogruppen, Juncker, skal i midten av november legge fram et såkalt veikart med tidsfrister for hvordan EU skal videreutvikle ØMU til å bli en «genuin økonomisk og monetær union». Blant tiltak som drøftes, er et mer integrert rammeverk for finansiell stabilitet i euroområdet («bankunion»), der felles tilsyn med systemviktige banker, fellesordninger for rekapitalisering eller avvikling av kriserammede banker og felles innskuddsgarantiordning er blant mulige elementer. Dersom en slik utvikling finner sted, vil det innebære ytterligere overføring av kompetanse fra nasjonale myndigheter til EU-institusjoner.

vekst, kan svak utvikling ute trekke aktiviteten ned. Videre har flere viktige stemningsindikatorer falt den siste tiden. I takt med en forsiktig bedring i verdensøkonomien til neste år ventes eksporten

å øke igjen og investeringene å ta seg opp. Sterke offentlige finanser, en stabil svensk banksektor og en ekspansiv pengepolitikk kan også bidra til høyere aktivitet. Arbeidsledigheten har steget noe

den siste tiden, og det ventes en ytterligere oppgang mot slutten av året. Som årsgjennomsnitt ventes arbeidsledigheten å gå tilbake i 2013.

Nedgangen i bolig- og eiendomspriser har ført til svikt i enkelte banker i *Danmark* og behov for nedbygging av gjeld hos husholdningene. Dette har bidratt til høy sparing og svak utvikling i privat konsum. Relativt høy lønnsvekst og lav produktivtetsutvikling har svekket den kostnadmessige konkurranseevnen. Sammen med lav vekst internasjonalt har dette holdt den økonomiske aktiviteten nede de siste årene.

Historisk lave renter samt tiltak fra myndighetenes side ventes å bidra positivt til den økonomiske veksten i år og neste år. Samlet er vekstutsiktene likevel dempet. Det er fortsatt mye ledig kapasitet i økonomien, og trolig vil ikke sysselsettingen øke igjen før til neste år.

I *Japan* krympet BNP med $\frac{3}{4}$ pst. i 2011. Tilbakegangen skyldtes hovedsakelig naturkatastrofen som rammet landet i mars i fjor. Veksten ble også negativt påvirket av en sterk valuta og av at en flom i Thailand midlertidig satte deler av produksjonskjedene til japanske bedrifter ut av spill. Veksten i BNP i første kvartal i år var sterk på grunn av gjenoppbygging etter naturkatastrofen, økning i privat konsum og gjenoppbygging av lager.

Både finanskrisen og naturkatastrofen har bidratt til å svekke Japans offentlige finanser. Fra 2008 til 2011 økte budsjettunderskuddet målt som andel av BNP med over 5 prosentenheter til vel 10 pst. Kostnadene ved å bygge opp infrastruktur etter naturkatastrofen vil bidra til at underskuddet blir like høyt i inneværende år. Ved utgangen av 2011 var offentlig forvaltnings bruttogjeld om lag 230 pst. av BNP, den høyeste offentlige gjeldsbyrden i OECD-området. Offentlige fond og private investorer i Japan eier en stor del av denne gjelden. Dette er en del av grunnen til at landet, på tross av det høye gjeldsnivået, har blant de laveste statspapirrentene i verden. For å styrke statsfinansene har det japanske parlamentet vedtatt å støtte regjeringens forslag om å øke omsetningsavgiften. Dersom reformen gjennomføres som planlagt, ventes det strukturelle budsjettunderskuddet å falle med om lag 5 pst. av BNP i løpet av de neste ti årene. På lengre sikt må imidlertid myndighetene gjøre betydelig mer for å få statsgjelden ned på et bærekraftig nivå. BNP i Japan anslås å øke med $2\frac{1}{2}$ pst. i 2012 og $1\frac{1}{2}$ pst. neste år.

2.1.4 Nærmere om utviklingen i enkelte land utenfor OECD-området

Etter et kraftig fall i BNP i kjølvannet av den globale finanskrisen i 2008 og 2009 har økonomien i *Russland* tatt seg opp igjen i takt med økningen i internasjonale olje- og gasspriser. Den positive økonomiske utviklingen har fortsatt inn i 2012. Lønninger og privat forbruk har økt, mens arbeidsledigheten har falt tilbake til nivået fra før finanskrisen. Den offentlige gjeldsbyrden er lav, og takket være høye petroleumsinntekter hadde *Russland* et overskudd på statsbudsjettet i 2011. Korrigerert for petroleumsinntekter hadde derimot offentlig sektor et underskudd tilsvarende nærmere 10 pst. av BNP i fjor. *Russland* er dermed svært sårbar for nedgang i olje- og gassprisene. En annen usikkerhetsfaktor er en høy underliggende inflasjon og faren for overoppheting. Under forutsetning om at petroleumsprisene holder seg oppe anslås veksten i BNP til 4 pst. i år, om lag på nivå med fjoråret. Veksten forventes å gå litt ned neste år.

I *framvoksende økonomier i Asia* var veksten i BNP nærmere 8 pst. i fjor, noe svakere enn i 2010. Dette skyldes dels nedgang i eksporten til Europa og USA, og dels innstramminger i pengepolitikken. I første halvår i år har den økonomiske veksten avtatt ytterligere. Lavere investeringer fra utlandet har bidratt til dette. Til tross for avmatningen den siste tiden, er BNP-veksten i regionen fortsatt langt høyere enn i de tradisjonelle industrilandene. For framvoksende økonomier i Asia samlet sett anslås veksten i BNP til 7 pst. i 2012 og til $7\frac{1}{4}$ pst. i 2013.

I fjor var veksten i BNP i *Kina* 9,2 pst., litt lavere enn gjennomsnittet for de foregående ti årene. I mars i år annonserte kinesiske myndigheter at målet for veksten i BNP i 2012 var justert ned med $\frac{1}{2}$ prosentenheter til $7\frac{1}{2}$ pst. Samtidig legger myndighetene mer vekt på at veksten framover skal være balansert og bærekraftig. Fall i etterspørselen etter kinesiske eksportvarer i første halvår i år har blitt møtt med en økning i offentlige investeringer og lettelser i pengepolitikken. På sikt ventes det at den samlede etterspørselen vil bli vridd mer i retning av privat konsum. BNP-veksten har ligget over myndighetenes uttalte mål de siste årene. I 2012 anslås utviklingen i BNP å komme ned mot myndighetenes vekstmål, mens veksten neste år ventes å bli om lag 8 pst.

BNP i *India* økte med vel 7 pst. i 2011, betydelig mindre enn i 2010. Nedgangen skyldes hovedsakelig lav vekst i investeringene. Inflasjonen falt

også betydelig, men fra et høyt nivå. I april reduserte sentralbanken styringsrenten for første gang på over tre år. Selv om prisstigningen har falt ytterligere siden da, har sentralbanken ikke satt renten mer ned. Samtidig gir et stort budsjettunderskudd myndighetene lite finanspolitisk handlingsrom. Veksten i indisk økonomi i første kvartal i år var den svakeste på nærmere ti år. Utenlandske investeringer falt også betydelig. I tillegg har uvanlig lite nedbør i den årlige regntiden (juni – september) virket negativt inn på landbruket som er den viktigste inntektskilden for om lag halvparten av arbeidsstyrken. De dårlige avlingene vil føre til høyere matvarepriser og ny oppgang i inflasjonen. BNP-veksten i India ventes å avta til om lag 5½ pst. i år, for så å ta seg opp til om lag 6½ pst. neste år.

I *Latin-Amerika* sett under ett var veksten i BNP på 4½ pst. i 2011. Regionen har de siste årene nytt godt av høye råvarepriser og eksport til Kina og andre framvoksende økonomier i Asia. Høye råvarepriser har også gitt inntekter som har vært med på å øke innenlands etterspørsel i flere land. Veksten falt noe i første halvår i år, spesielt som følge av avtakende vekst i investeringer og privat konsum i Brasil. I land med sterk økonomisk tilknytning til USA gjenspeiler den økonomiske situasjonen utviklingen der. For 2012 ventes fortsatt høye råvarepriser å bidra til en vekst i regionen på noe i overkant av 3 pst.

I *Midtøsten og Nord-Afrika* bidro politiske omveltninger i 2011 til en sterk økning i verdensmarkedsprisen på olje. Dette gagnet regionens oljeeksportører, men økte utfordringene for oljeimporterende land. Politisk ustabilitet virket negativt inn på turismen og investeringene. Lav vekst i verdensøkonomien bidro til at veksten i regionen sett under ett falt til vel 3 pst. i 2011. Flere av de oljeimporterende landene i regionen har store underskudd på offentlig forvaltnings budsjetter og på driftsbalansen overfor utlandet. Den usikre politiske situasjonen i mange land ventes å dempe den økonomiske veksten. For regionens oljeimportører sett under ett ventes en vekst i BNP på om lag 1,3 pst. i 2012, mens det for oljeeksportørene forventes en vekst på 6½ pst. For Midtøsten og Nord-Afrika samlet ventes en vekst på vel 5 pst. i år.

Afrika sør for Sahara har i relativt liten grad blitt påvirket av finanskrisen. Høye råvarepriser bidro til en vekst på vel 5 pst. i 2011 for regionen sett under ett. På bakgrunn av at råvarepriser ventes å forbli høye framover, anslås den positive utviklingen å fortsette. Det er likevel store forskjeller mellom landene. I enkelte deler av Afrika

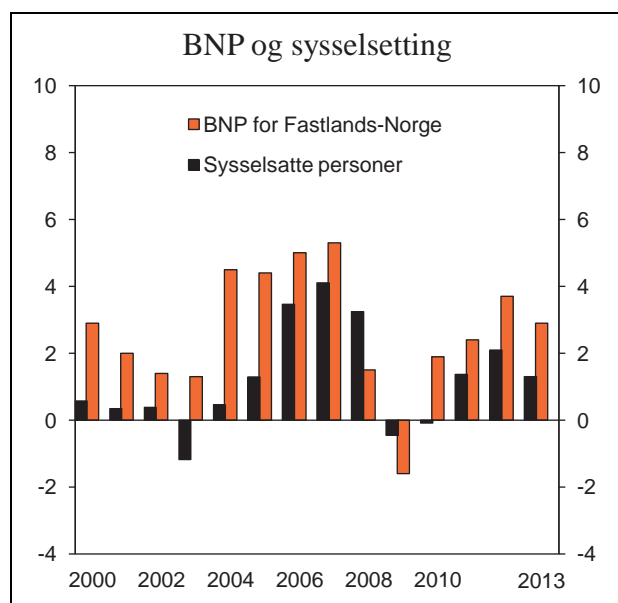
har tørke og sivile konflikter bidratt til å dempe den økonomiske aktiviteten. I mellominntektsland som i større grad avhenger av eksport til industri-land, har den økonomiske utviklingen gjenspeilet situasjonen i verdensøkonomien for øvrig. Råvareeksporterende lavinntektsland har generelt hatt sterkere vekst. For 2012 ventes veksten å holde seg om lag som i fjor.

2.2 Norsk økonomi

Gjennom det siste året har forskjellen mellom den økonomiske situasjonen i Norge og hos mange av våre europeiske handelspartnere økt. Mens mange europeiske land sliter med lav økonomisk vekst og høy arbeidsledighet, har veksten i norsk fastlandsøkonomi så langt i år ligget over sitt historiske gjennomsnitt, sysselsettingen steget og arbeidsledigheten falt. Lave renter og god inntektsvekst har bidratt til oppgang i husholdningenes etterspørsel. Samtidig stimuleres økonomien av høye oljepriser. Høy etterspørsel fra petroleumsvirksomheten trekker opp aktiviteten blant leverandører i fastlandsøkonomien.

Med sterk vekst i deler av norsk økonomi er kontrasten stor til de delene av økonomien som er avhengig av etterspørselen i europeiske eksportmarkeder. Kombinert med høye lønnskostnader og en sterk krone gjør den svake utviklingen i Europa situasjonen krevende for mange eksportbedrifter. Selv om den tradisjonelle vareeksporten har tatt seg noe opp i første halvår i år, er den fortsatt klart lavere enn før finanskrisen. Samtidig har prisene på flere viktige norske eksportprodukter falt de siste kvartalene.

Veksten i norsk økonomi er ventet å fortsette i tiden framover, men i et noe lavere tempo enn i første halvår. Utsikter til fortsatt lave renter og økte inntekter tilsier videre oppgang i husholdningenes forbruk. Også igangsettingen av boliger har tatt seg klart opp, etter svak utvikling i fjor. Rapporteringer fra oljeselskapene peker i retning av høy vekst i petroleumsinvesteringene i år og neste år. På den annen side trekker svak utvikling i andre land i retning av lav vekst i den tradisjonelle vareeksporten. Også oppgangen i fastlandsbedriftenes investeringer kan se ut til å bli moderat. Samlet sett anslås *veksten i BNP for Fastlands-Norge* til 3,7 pst. i år og 2,9 pst. neste år. For de to årene sett under ett er dette noe høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2012. Høy elektrisitetsproduksjon trekker opp anslagene for innværende år, jf. tabell 2.2.



Figur 2.4 BNP for Fastlands-Norge og sysselsatte personer. Prosentvis endring fra året før

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Med disse anslagene vil veksten i fastlands-økonomien i år og neste år ligge klart over den gjennomsnittlige veksten for de siste 40 årene. Vi kan ikke regne med at veksten vil bli like høy i årene framover. Siden tidlig på 1970-tallet er veksten blitt trukket opp av økt yrkesaktivitet blant kvinner, oppbyggingen av oljevirkosomheten og en svært gunstig utvikling i bytteforholdet. I de siste årene har også høy arbeidsinnvandring fra nye EU-land bidratt til verdiskapingen. Usikkerheten i anslagene for utviklingen framover er stor, jf. avsnitt 2.5.

Det er nå klare tegn til at *arbeidsmarkedet* strammer seg til. Veksten i sysselsettingen tiltok gjennom fjoråret og holdt seg høy i første halvår i år. I 2. kvartal var det sysselsatt 55 000 flere personer enn i gjennomsnitt i fjor. Oppgangen har vært sterkest i privat sektor. Arbeidsledigheten har avtatt noe gjennom de to siste årene og utgjør nå rundt 3 pst. av arbeidsstyrken. Det anslås en noe høyere vekst i sysselsettingen i år og neste år enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett, og anslaget for arbeidsledighet er justert ned, jf. tabell 2.2. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.3.

I likhet med amerikanske og europeiske børsindekser har *hovedindeksen på Oslo Børs* gjennomgående pekt oppover siden i sommer, etter kraftig fall på vårparten, og var i slutten av september rundt 17 pst. høyere enn ved årsskiftet. Også *oljeprisen* falt kraftig på vårparten, men har siden tatt seg opp. Oljeprisen har den siste måne-

den ligget på 110–115 USD per fat (rundt 650 kroner). Målt ved *konkurranseskursindeksen (KKI)* har kronen styrket seg med om lag 3 pst. siden nyttår og var i slutten av september rundt 2 pst. sterkere enn gjennomsnittet for fjoråret og 5 pst. sterkere enn gjennomsnittet for de siste fem årene. I framskrivningene i denne meldingen er kronen anslått å styrke seg med rundt 1¼ pst. i 2012, for deretter å svekke seg med vel ½ pst. i 2013.

Tremåneders pengemarkedsrente på lån i norske kroner (NIBOR) har falt med rundt 1¼ prosentenheter siden slutten av november i fjor og er nå noe under 2 pst. Nedgangen må særlig ses i sammenheng med at *styringsrenten* ble redusert med til sammen ¾ prosentenheter på rentemøtene i desember i fjor og mars i år. Styringsrenten er nå 1,5 pst. Bankenes utlånsrente på nye boliglån har gått ned med rundt 0,2 prosentenheter i samme periode, til i underkant av 4 pst. Den relativt sett beskjedne nedgangen må bl.a. ses i lys av at bankenes finansieringskostnader ikke bare avhenger av pengemarkedsrenten, men også av renten på andre innlån og innskudd som ikke har gått tilsvarende ned. Norges Banks renteprognose fra juni i år antyder at styringsrenten vil bli liggende på dagens nivå fram mot årsskiftet, for deretter å bli satt gradvis opp til rundt 3¼ pst. mot slutten av 2015. Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Etter en svak utvikling gjennom fjoråret tok veksten i *privat konsum* seg klart opp i første halvår i år og lå over sitt historiske gjennomsnitt på vel 3 pst. målt i årlig rate. Det var særlig varekonsumet som økte kraftig, bl.a. som følge av høyt forbruk av mat og drikkevarer, møbler, klær og skotøy. Veksten i tjenestekonsumet var på linje med sitt historiske gjennomsnitt. Inn i andre halvår ser forbruksveksten ut til å ha dempet seg noe.

Veksten i husholdningenes forbruk var lavere enn veksten i inntektene i første halvår, og *sparing* har gått ytterligere opp. Målt som andel av inntekten var sparingen i 2. kvartal mer enn dobbelt så høy som gjennomsnittet for de siste 30 årene. Mye av sparingen går med til å finansiere investeringer i bolig, men den siste tiden har også bankinnskuddene økt, jf. finansregnskapet. Oppbygging av finansielle buffere kan være et tegn på at usikkerheten internasjonalt også gjør norske husholdninger noe mer forsiktige. I tillegg kan høy sparing uttrykke et behov for å styrke egen finansiell stilling. Mange år med sterk kredittvekst har brakt husholdningenes gjeld opp på et svært høyt nivå målt som andel av deres inntekt, jf. boks 2.3.

Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før¹

	Mrd kroner ²			
	2011	2011	2012	2013
Privat konsum	1 128,6	2,4	3,7	4,0
Offentlig konsum	585,8	1,5	1,9	2,1
Bruttoinvesteringer i fast kapital	549,9	6,4	7,7	5,8
Herav: Oljeutvinning og rørtransport	144,6	13,4	15,0	7,0
Bedrifter i Fastlands-Norge	179,7	2,6	4,9	5,1
Boliger	124,2	22,0	9,0	8,0
Offentlig forvaltning	87,1	3,0	0,5	2,8
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³	2 105,4	3,2	3,5	3,8
Ekspor	1 145,2	-1,4	1,6	1,4
Herav: Råolje og naturgass	562,4	-6,2	1,0	-0,1
Tradisjonelle varer	316,4	-0,4	1,3	2,2
Tjenester utenom olje og utenriks sjøfart	140,2	1,8	3,6	4,4
Import	769,8	3,5	4,2	5,4
Herav: Tradisjonelle varer	470,1	5,3	4,4	5,6
Bruttonasjonalprodukt	2 720,5	1,4	3,1	2,5
Herav: Fastlands-Norge	2 085,0	2,4	3,7	2,9
Fastlands-Norge ekskl. el-forsyning	2 025,4	2,4	3,4	3,1
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting, personer		1,4	2,1	1,3
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		3,3	3,1	3,2
Årslønnsvekst		4,2	4,1	4
Konsumprisvekst (KPI)		1,2	0,8	1,9
Vekst i KPI-JAE		0,9	1,3	1,7
Råoljepris, kroner per fat ⁴		621	637	625
Driftsbalansen (pst. av BNP)		14,5	13,3	11,4
Bruttonasjonalinntekt, mrd. kroner ⁴		2768	2904	3036
Tremåneders pengemarkedsrente ⁵		2,9	2,2	2,0
Konkurranssekursindeksen		93,9	92,8	93,3
Husholdningenes sparing, pst. av disponibel inntekt		8,2	8,8	8,5

¹ Der ikke annet er angitt.² Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.³ Utenom lagerendring.⁴ Løpende priser.⁵ Beregningsmessig forutsetning basert på terminpriser fra midten av september.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Thomson Reuters, Norges Bank og Finansdepartementet.

Sammen med utsikter til god inntektsvekst og fortsatt lave renter gir høy sparing grunn til å vente videre oppgang i husholdningenes forbruk framover. Dette underbygges av TNS Gallups trendindikator. Etter en svak utvikling i fjor har indikatoren nå økt i tre kvartaler på rad. Det er

særlig troen på egen økonomi som har tatt seg opp. For innværende og neste år ventes konsummet å øke om lag i takt med inntekten. Spareraten anslås dermed å holde seg på et høyt nivå.

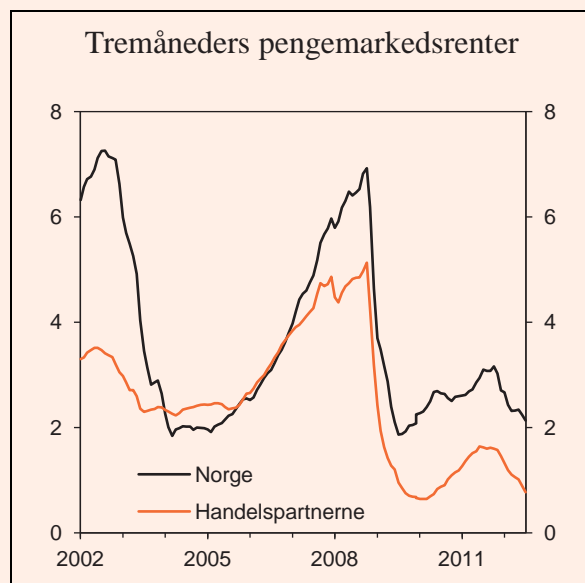
De samme forholdene som ligger bak oppgangen i forbruket, har også bidratt til høy boligetter-

Boks 2.2 Rente- og valutakursframskrivinger

I denne meldingen er det teknisk lagt til grunn at rentene utvikler seg i samsvar med de implisitte terminrentene, beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene i midten av september. Framskrivningene innebærer en tremåneders pengemarkedsrente på i gjennomsnitt $2\frac{1}{4}$ pst. i år og 2 pst. neste år. Anslagene er nedjustert siden Revidert nasjonalbudsjett 2012.

Tremåneders pengemarkedsrente i Norge er nå om lag 1,3 prosentenheter høyere enn gjennomsnittet av tilsvarende renter hos våre viktigste handelspartnere. Terminrentene tilsier at denne differansen vil holde seg om lag på dette nivået de nærmeste årene.

Videre er det teknisk lagt til grunn at utviklingen i kronekursen vil følge terminvalutakursene. I framskrivingene styrker kronen seg, målt ved konkurransekursindeksen (KKI), med om lag $1\frac{1}{4}$ pst. fra 2011 til 2012, før den svekker seg med vel $\frac{1}{2}$ pst. fra 2012 til 2013.



Figur 2.5 Tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent

Kilde: Thomson Reuters.

spørsel. Tilbudet av boliger har ikke holdt tritt med etterspørselen, og *boligprisene* har steget videre. Siden utgangen av 2008 har prisene økt med i gjennomsnitt $\frac{3}{4}$ pst. per måned, og de er nå nesten 40 pst. høyere (nominelt og sesongjustert) enn ved årsskiftet 2008/2009. Korrigert for den generelle prisstigningen har prisene økt med 35 pst. Høy befolkningsvekst og netto tilflytting til byene gir et særlig press i sentrale områder. Den sterke veksten i boligprisene har kommet sammen med høy vekst i husholdningenes gjeld. Siden utgangen av 2008 har gjeldsveksten i husholdningene ligget rundt 7 pst., målt i årlig rate. Gjelden har med dette økt noe mer enn inntektene.

Etter svak utvikling i fjor og på nyåret i år, har *boligbyggingen* tatt seg klart opp den siste tiden. Samtidig rehabiliteres mange eldre boliger. Sammen med høy aktivitet innen anlegg, har dette bidratt til sterk vekst i bygg- og anleggsnæringen i første halvår i år. I Norges Banks regionale nettverk er kontaktene i bygg og anlegg blant de som melder om den sterkeste veksten og om det største presset på kapasiteten. Også vekstutsiktene framover blir vurdert som gode. Dette understøttes av SSBs ordrestatistikk som viser klar vekst i både ordretilgang og reserver. Særlig tilgangen på anleggsprosjekter har økt kraftig det siste året.

For boligbygg og andre bygg har tilgangen på rehabiliteringsprosjekter økt mest, men også tilgangen på nye boligbygg har gått opp. Det legges i denne meldingen til grunn at igangsettingen tar seg opp fra om lag 27 500 nye boliger i 2011 til 30 000 i 2012 og 30 500 nye boliger i 2013. Igangsetting slår erfaringsmessig ut i boliginvesteringer med et visst tidsetterslep, og investeringene ventes å vokse videre framover. Samlet sett er anslagene for veksten i boliginvesteringene oppjustert siden Revidert nasjonalbudsjett 2012, jf. tabell 2.2.

I Norge bidro solide statsfinanser til at finanspolitikken kunne brukes aktivt for å stabilisere den økonomiske utviklingen under finanskrisen. Veksten var høy i både *offentlig konsum* og *investeringer* i 2008 og særlig i 2009. I takt med bedringen i økonomien har veksten i offentlig etterspørsel avtatt til mer normale nivåer de siste årene. Basert på det finanspolitiske opplegget i denne meldingen anslås veksten i både offentlig konsum og investeringer i år og neste år å ligge noe lavere enn den gjennomsnittlige veksten siden 2001.

Investeringene i fastlandsforetakene svinger erfaringsmessig kraftig med konjunktorene. Etter et fall på over 20 pst. i 2009 og nullvekst i 2010 økte investeringene med rundt $2\frac{1}{2}$ pst. i fjor. Den moderate oppgangen fortsatte i første halvår i år,

Boks 2.3 Utviklingen i boligpriser og husholdningenes finansielle stilling

Prisene på boliger i Norge har økt markert siden slutten av 1990-tallet, jf. figur 2.6A. Korrigert for veksten i konsumprisene er prisen per kvadratmeter mer enn doblet i perioden 1998 til 2011. Den sterke veksten reflekterer dels at husholdningenes disponible inntekter har økt mer enn konsumprisene. Etter et lite og kortvarig fall tidlig under finanskrisen, har boligprisene fortsatt å stige. Dette står i sterk kontrast til utviklingen i en rekke andre land.

Den kraftige oppgangen i boligprisene har gått sammen med sterk vekst i husholdningenes gjeld. Målt ved brutto gjeld som andel av disponibel inntekt, økte husholdningenes gjeldsbelastning kraftig fra årtusenskiftet og fram til konjunkturtoppen mot slutten av 2007. Da utgjorde gjelden i overkant av to ganger inntekten. I de påfølgende årene har gjeldsbelastningen holdt seg nokså stabil, jf. figur 2.6B. Nivået er høyt både historisk og sammenliknet med andre land.

Det er flere forhold som har bidratt til økningen i gjeld og boligpriser. Høy vekst i inntektene, lave renter, skattefordringer av bolig og sterk befolkningsvekst har gitt høy etterspørsel etter boliger. Trolig har tilbudet av nye boliger vært for lavt til å holde tritt med økningen i etterspørselen. Mangel på disponible tomtearealer og skjerpede byggetekniske krav øker kostnadene ved nybygg.

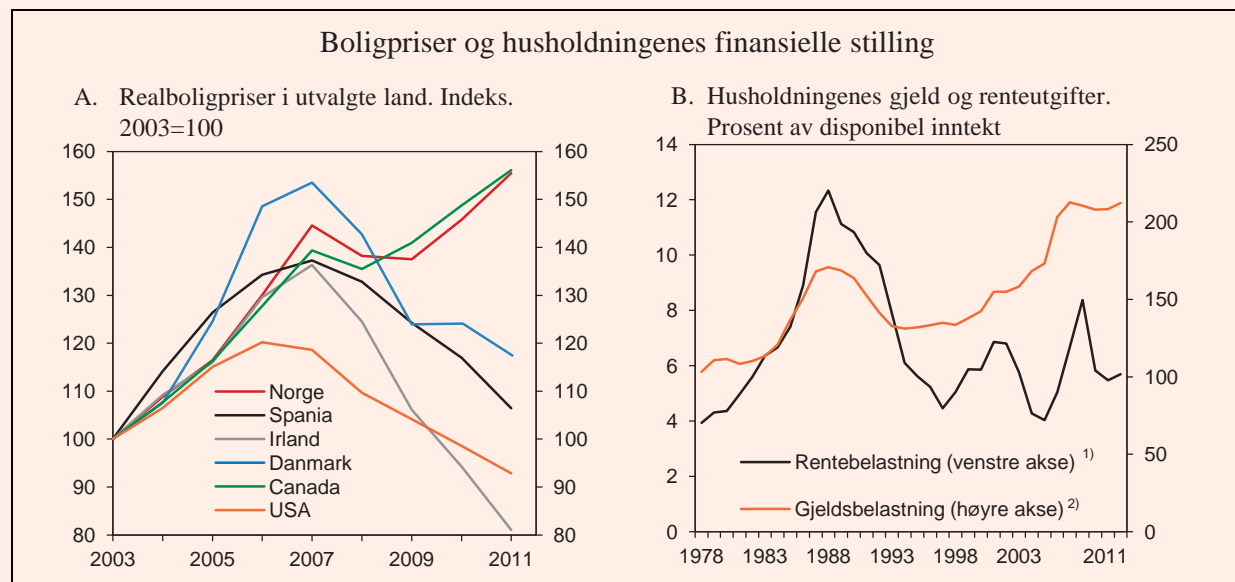
Gjelden fordeler seg svært ujevnt mellom ulike husholdninger. Gjeldsbelastningen er særlig høy blant unge husholdninger. I 2009 hadde husholdninger i aldersgruppen 26–35 år en gjeld tilsvarende nærmere 3,5 ganger disponibel inntekt.

Dagens lave rentenivå gjør at rentebelastningen er nokså moderat, jf. figur 2.6B. Ettersom største-

parten av lånene er tatt opp med flytende rente, gjør imidlertid nivået på gjelden at selv moderate renteøkninger raskt vil slå ut i redusert kjøpekraft. Over tid vil renten bli satt opp mot mer normale nivåer, og husholdningenes renteutgifter vil da øke. Det er viktig at husholdningene tar dette inn over seg ved beslutninger om kjøp av bolig. Husholdninger med høy gjeldsbelastning og uten finansiell formue vil være særlig sårbare for en høyere rente eller fall i inntektene.

Husholdningenes sparing har økt de siste årene og er i dag klart høyere i forhold til inntekten enn på midten av 1980-tallet. Høy sparing kan i utgangspunktet bidra til å bygge en buffer som styrker husholdningenes evne til å møte en økning i renten eller bortfall av inntekt. En del av sparingen har imidlertid en motpost i form av investeringer i bolig (nybygging og vedlikehold). Dette innebærer at nivået på sparingen overvurderer størrelsen på husholdningenes finansielle buffer og undervurderer sårbarheten ved fall i boligprisene. Husholdninger med høyest gjeldsbelastning ser også ut til å ha relativt små finansielle buffere.

Det er viktig for balansen i boligmarkedet at produksjonen av nye boliger er tilstrekkelig fleksibel og at saksgangen i tomtereguleringer og byggesaker ikke forsinkes unødige. Samtidig viser erfaringer fra bl.a. Spania og Irland at økt boligbygging ikke kan komme i stedet for en forsvarlig utlånspraksis. Finanstilsynet strammet i desember i fjor inn retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål. Finansiell stabilitet er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

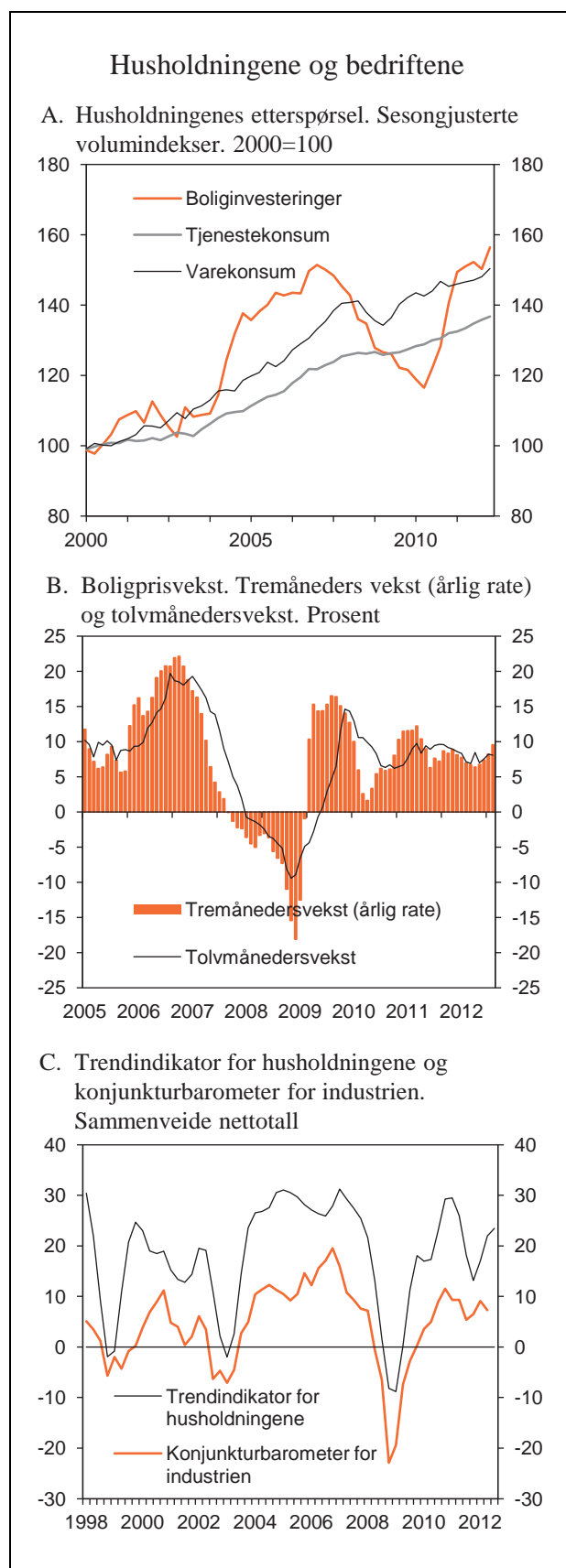


Figur 2.6 Boligpriser og husholdningenes finansielle stilling

¹ Renteutgifter etter skatt i prosent av disponibel inntekt pluss renteutgifter.

² Brutto gjeld i prosent av disponibel inntekt.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, OECD og Finansdepartementet.



Figur 2.7 Husholdningene og bedriftene

Kilder: Statistisk sentralbyrå, EFF, FINN, Pöyry og TNS-Gallup.

med en vekst på rundt 5 pst. fra samme periode i fjor. Investeringene innen forretningsmessig tjenesteyting, kraftforsyning og industri økte klart i første halvår, mens investeringene innen varehandel falt. Både Norges Banks regionale nettverk og Statistisk sentralbyrås siste investeringstillinger tyder på relativt moderat vekst i fastlandsbedriftenes investeringer framover, sammenliknet både med hva som har vært normalt etter konjunkturomslag og sett i lys av det kraftige fallet i investeringene i kjølvannet av finanskrisen. Sterk oppgang i investeringene i forkant av krisen kan begrense behovet for nyinvesteringer. I tillegg kan den høye usikkerheten om utviklingen i andre land ha lagt en demper på investeringslysten hos norske bedriftsledere. Videre melder bankene om at de siden 3. kvartal i fjor har strammet inn på sin kredittpraksis overfor foretak, og at de planlegger ytterligere noe innstramning framover. Foretakenes kredittvekst fra innenlandske kilder (K2), som også omfatter obligasjons- og sertifikatgjeld, har gjennomgående økt siden våren 2010. I august var tolv månedersveksten vel 5½ pst. Som følge av lavere kredittvekst fra utenlandske kilder, har den samlede kredittveksten i fastlandsforetakene (K3) likevel vært forholdsvis lav så langt i år. Dette understøtter bildet av at oppgangen i investeringene er moderat. Produksjonsoppgang og høy lønnsomhet i deler av norsk næringsliv skulle på den annen side trekke i retning av høyere investeringsvekst. Det er i denne meldingen lagt til grunn at veksten i investeringene tar seg noe opp fra i fjor til i år, og ytterligere noe opp neste år. Investeringsanslagene er beheftet med betydelig usikkerhet, jf. avsnitt 2.5.

Petroleumsinvesteringene økte med vel 13 pst. i fjor og var en viktig drivkraft bak oppgangen i fastlandsøkonomien. Sammen med sterk vekst i andre leveranser av varer og tjenester til næringsen har dette bidratt til høy aktivitet blant underleverandører i fastlandsøkonomien, som i verfts- og verkstednæringer i industrien og innen faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting. I Norges Banks regionale nettverk melder oljeleverandørnæringsen om sterk vekst i produksjonen og forventninger om videre vekst framover. SSBs investeringstilling for oljeutvinning og rørtransport tilsier betydelig oppgang i petroleumsinvesteringene i år og neste år. Petroleumsvirksomheten er nærmere omtalt i boks 2.4 og avsnitt 2.4.

Etter nedgang gjennom andre halvdel av fjoråret tok *eksportene av tradisjonelle varer* seg noe opp i første halvår i år, jf. figur 2.9. Nivået er imidlertid fortsatt klart lavere enn før finanskrisen.

Boks 2.4 Petroleumssektorens plass i norsk økonomi

Gjennom de siste knapt 40 årene har petroleumsnæringen bidratt med store, men svingende inntekter til Norge. Bare i de siste 10 årene har verdien av produksjonen i næringen variert mellom 25 og 40 pst. av verdiskapingen i Fastlands-Norge. I løpet av denne perioden har verdiskapingen vokst raskere i vår fastlandsøkonomi enn i eurolandene og USA. Også hvis vi ser på de siste 20 årene har veksten i norsk fastlandsøkonomi vært relativt høy. Dette kan tyde på at norsk økonomi har taklet oppbyggingen av petroleumsnæringen på en god måte.

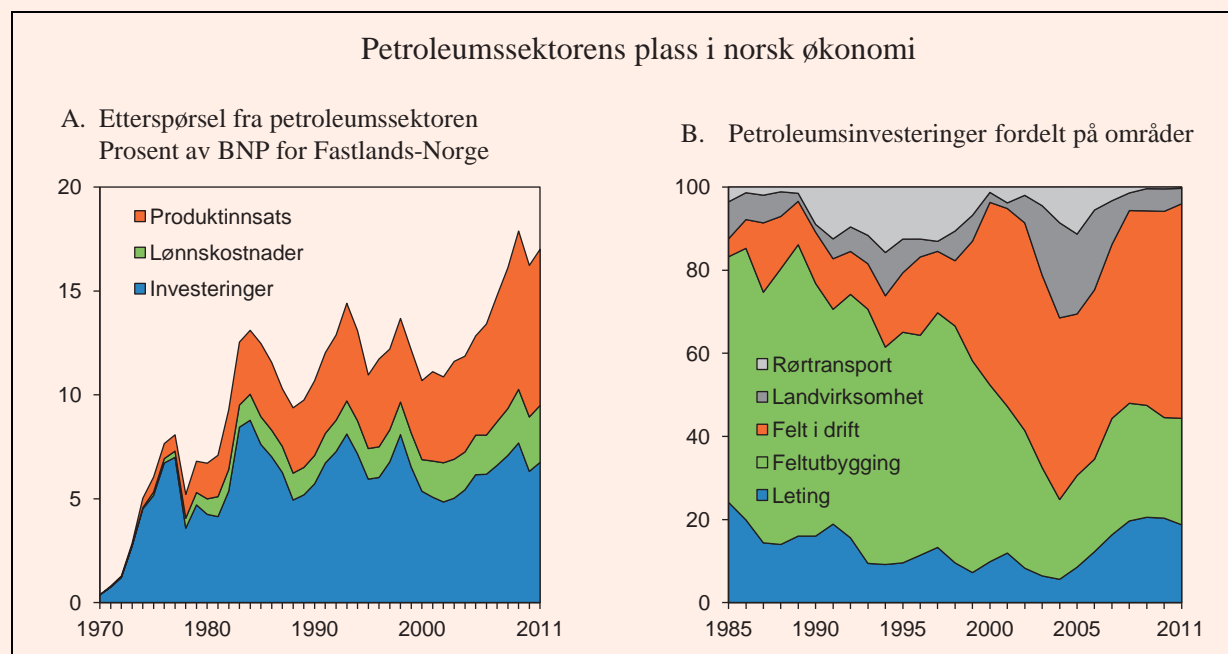
Størsteparten av inntektene fra utvinningen av olje og gass tilfaller staten. De løpende innbetalingene fra næringen til staten plasseres i Statens pensjonsfond utland. Ved at fondet investeres utenfor Norge, skjermes fastlandsøkonomien og kronekursen fra de store og varierende valutastrømmene fra sektoren. Handlingsregelen for finanspolitikken sikrer en gradvis og forutsigbar innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi i takt med forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, jf. nærmere omtale i kapittel 3. Dette bidrar til å skjerme de eksportrettede næringene i fastlandsøkonomien fra høye og varierende inntekter på statens hånd, og til at også framtidige generasjoner får sin andel av petroleumsformuen.

Den samlede etterspørselen fra petroleums-

sektoren økte særlig kraftig fra midt på 1970-tallet til midt på 1980-tallet, jf. figur 2.8. Deretter svingte etterspørselen fra sektoren rundt et nokså stabilt nivå som andel av BNP for Fastlands-Norge, før den igjen tok seg betydelig opp i årene 2005–2010. Det er særlig kjøp av varer og tjenester utenom investeringene (produktinnsatsen) som har økt kraftig i denne perioden. Høy oljepris har også dratt investeringene opp, og det ligger an til ytterligere oppgang i år og neste år. Investeringene som andel av fastlands-BNP anslås likevel å være lavere i 2013 enn i 1983–1984 og på linje med nivået i 1993 og 1998. Mens investeringene i starten i hovedsak gikk til utbygging av nye produksjonsfelt, har investeringer til felt som allerede er i drift blitt stadig mer dominerende.

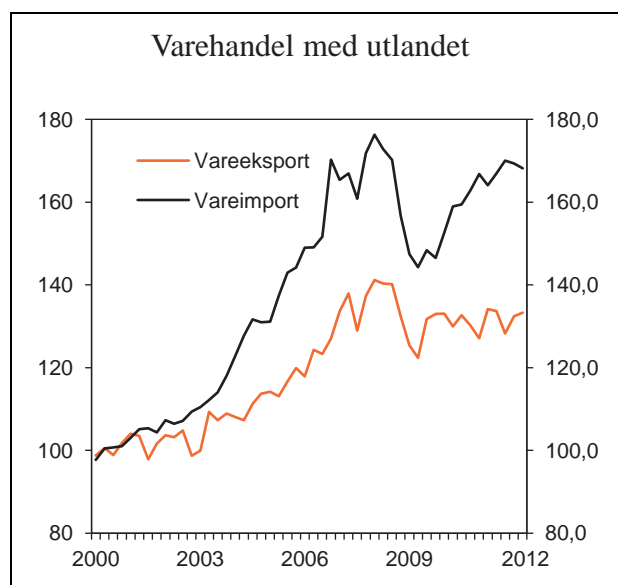
Produktinnsatsen har økt gradvis over tid. Dette gjenspeiler dels at produksjonen på sokkelen har økt relativt til produksjonen i fastlandsøkonomien og dels at det er vanskeligere å hente ut olje og gass fra feltene etter hvert som de modnes.

Den direkte sysselsettingen i petroleumsnæringen utgjør bare om lag 2 pst. av samlet sysselsetting. Beregninger utført av Statistisk sentralbyrå viser imidlertid at sektoren direkte og indirekte står for om lag 8 pst. av den samlede sysselsettingen i Norge. Den kunnskapen som er bygget opp hos norske leverandører er verdifull og etterspørres i økende grad internasjonalt.



Figur 2.8 Petroleumssektorens plass i norsk økonomi

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.9 Eksport og import av tradisjonelle varer. Sesongjusterte volumindekser. 2000 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det er særlig lavere eksport av raffinerte oljeprodukter, kjemiske produkter og kjemiske råvarer som har trukket ned det siste året. Høyere eksport av fisk og elektrisitet har trukket i motsatt retning. Det har også vært en klar oppgang i eksporten av maskiner og annet utstyr. Utviklingen gjenspeiles i til dels kraftige fall i produksjonen i eksportrettede næringer som papir- og papirvareindustri, kjemisk råvareindustri og i metallindustrien. Utviklingen i disse næringene står dermed i sterk kontrast til utviklingen i industrinæringer som leverer til petroleumsvirksomhet i Norge og utlandet. Utsikter til lav vekst hos mange viktige handelspartnere gir grunn til å vente svak utvikling i eksporten av tradisjonelle varer også framover. Oppgangen gjennom første halvår i år bidrar likevel til at vekstanslaget for inneværende år er noe høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett.

Mens eksporten av tradisjonelle varer har utviklet seg svakt de siste årene, har det vært sterk vekst i *tenesteeksporten utenom olje og utenriks sjøfart*. Siden 2008 har denne eksporten økt med over 10 pst. og utgjør nå om lag $\frac{1}{4}$ av all eksport fra Fastlands-Norge. Eksporten av tjenester utenom olje og utenriks sjøfart er ventet å øke ytterligere i år og neste år.

Importen av tradisjonelle varer tok seg markert opp i 2010 og 2011 etter svak utvikling gjennom 2008 og 2009. Så langt i inneværende år har importen igjen avtatt noe, men nivået i 2. kvartal i år var likevel høyere enn gjennomsnittet for fjor-

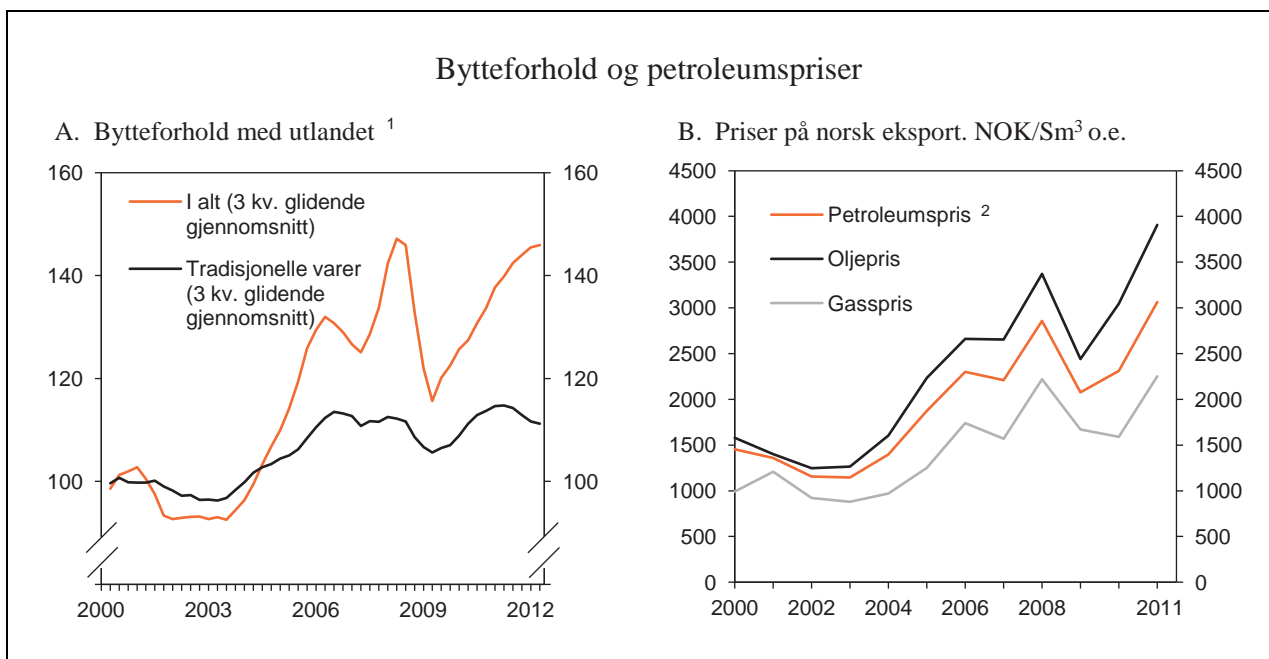
året. Framover ventes vekst i innenlandsk etterspørsel å bidra til at importveksten tar seg opp. På årsbasis anslås importen av tradisjonelle varer å øke om lag på linje med sitt historiske gjennomsnitt både i år og neste år, jf. tabell 2.2.

Økte priser på norske eksportprodukter har siden årtusenskiftet bidratt til en markert bedring i *Norges bytteforhold mot utlandet*, målt ved forholdet mellom eksport- og importpriser. Bedringen i bytteforholdet er blitt forsterket av fallende priser på importerte konsumvarer i perioden. Utviklingen har bidratt til at veksten i Norges disponible realinntekt har vært klart høyere enn veksten i verdiskapingen. Etter en nedgang i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen i 2008 og 2009 bedret bytteforholdet for tradisjonelle varer seg betydelig gjennom 2010 og inn i 2011, jf. figur 2.10. Siden sommeren i fjor har imidlertid fall i prisene på viktige eksportprodukter som fisk og metaller bidratt til at bytteforholdet for tradisjonelle varer igjen har svekket seg. Det er i denne meldingen lagt til grunn en viss svekkelse i bytteforholdet for tradisjonelle varer i år og neste år. Utviklingen i prisene på råolje og naturgass bidrar til at det samlede bytteforholdet likevel vil holde seg relativt stabilt fra i fjor til i år.

Presset i arbeidsmarkedet har trukket *lønnsveksten* opp. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) anslår veksten i gjennomsnittlig årslønn til 4,2 pst. i 2011. Basert på resultatene fra de gjennomførte lønnsoppgjørene og utsiktene for den økonomiske utviklingen framover, anslås den gjennomsnittlige årslønnsveksten i 2012 til 4,1 pst. For 2013 anslås den gjennomsnittlige årslønnsveksten til 4 pst. Anslagene innebærer fortsatt høyere lønnsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere. Sammen med utsikter til lav prisstigning innebærer anslagene en sterk reallønnsvekst både i år og til neste år. Inntektspolitikken omtales i kapittel 3.6.

Lønnsveksten i Norge har over flere år vært høy i internasjonal sammenheng. Ifølge TBU var *timelønnskostnadene i industrien* i fjor over 50 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere i EU, regnet i felles valuta. Lønnsomheten i mange norske eksportbedrifter har så langt blitt skjermet av den gunstige utviklingen i bytteforholdet. Over tid har også produktivitsveksten i norsk økonomi vært relativt høy, men veksttakten har avtatt de siste årene, jf. kapittel 6.2. Det høye kostnadsnivået gjør mange eksportbedrifter sårbare for lavere produktpriser og en sterkere krone.

De siste årene har utviklingen i utenrikshandelen og svingningene i de internasjonale aksje- og obligasjonsmarkedene og i oljeprisen gitt kraf-



Figur 2.10 Bytteforholdet med utlandet og priser på norsk eksport

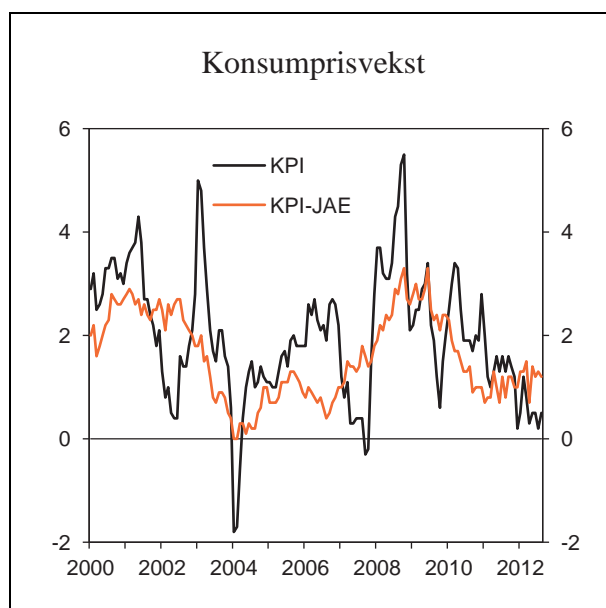
¹ Sesongjusterte prisindekser. 2000=100.

² Vektet med produksjonen av råolje og naturgass.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

tige utslag i *driftsregnskapet overfor utlandet*. Etter en nedgang fra 2008 til 2009 har overskuddet på driftsregnskapet steget igjen de siste to årene, men målt som andel av BNP lå nivået i fjor fortsatt lavere enn i 2008. For inneværende og neste år anslås ytterligere noe nedgang. Sammen med Sveits er Norge likevel i en særstilling i OECD-området.

Den underliggende konsumprisveksten, målt ved *konsumprisene justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE)*, har holdt seg lav og forholdsvis stabil så langt i år, jf. figur 2.11. En styrking av kronen har bidratt til nedgang i prisene på importerte konsumvarer de to siste årene. Samtidig har prisveksten på norskproduserte varer og tjenester vært moderat. Så langt i år har det negative bidraget fra importerte konsumvarer avtatt, og prisveksten på norskproduserte jordbruksvarer har tatt seg opp. Veksten i KPI-JAE anslås på denne bakgrunn å bli høyere i 2012 enn i 2011. Videre er det lagt til grunn en viss svekkelse av kronen framover, noe som etter hvert vil slå ut i høyere priser på importerte varer. Sammen med høyere kapasitetsutnyttelse i norsk økonomi vil dette bidra til å trekke veksten i KPI-JAE ytterligere opp neste år. Fall i elektrisitetsprisene har ført til at tolv månedersveksten i den samlede *konsumprisindeksen (KPI)* har vært svært lav,



Figur 2.11 Konsumprisindeksen (KPI) og konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og uten energivarer (KPI-JAE). Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

og lavere enn veksten i KPI-JAE så langt i år. For 2013 ventes elektrisitetsprisene å øke, noe som vil trekke veksten i KPI opp fra i år til neste år.

2.3 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet

Oppgangen i fastlandsøkonomien siden 2010 gjen-speiles i en klar bedring i arbeidsmarkedet. Antall *sysselsatte* økte med 36 000 personer, eller 1,4 pst., fra 2010 til 2011. Veksten har fortsatt i år, og i 2. kvartal var det sysselsatt 55 000 flere enn i gjennomsnitt i fjor. Oppgangen har vært klart sterkest i privat sektor, og særlig i bygge- og anleggsnæringen og i forretningsmessig tjenesteyting, jf. figur 2.12A. Den sterke veksten i sysselsettingen i forretningsmessig tjenesteyting må ses i sammenheng med at ansatte i bemanningsbyråer inngår her, uavhengig av i hvilken næring arbeidet reelt sett utføres. Etter nedgang fra 2008 til 2010 har sysselsettingen i industrien stabilisert seg det siste året.

En stor del av veksten i sysselsettingen siden 2004 har kommet i form av arbeidsinnvandring. Ifølge registerbaserte tall sto arbeidsinnvandring for hele 70 pst. av oppgangen i sysselsettingen det siste året. De fleste av disse arbeidsinnvandrerne kom fra nye EU-land i Sentral-Europa, jf. boks 2.5. Tall fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) viser at sysselsettingen særlig har økt for personer under 25 og over 55 år det siste året. For ungdom må oppgangen ses i sammenheng med en klar økning i deltidsansatte som oppgir at de er studenter.

Etter den kraftige veksten i sysselsettingen i første halvår tyder sesongjusterte AKU-tall på at etterspørselen etter arbeidskraft kan være i ferd med å dempe seg noe. Bedriftsundersøkelsen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og statistikk over ledige stillinger fra Statistisk sentralbyrå støtter opp under dette bildet. Fortsatt stor usikkerhet og lav vekst i mange europeiske land kan bidra til at bedrifter, særlig i konkurranseutsatt industri, vil være forsiktige med nyansettelser i tiden framover. På den annen side er det stor aktivitet i petroleumsrelatert virksomhet, noe som bidrar til økt etterspørsel etter arbeidskraft.

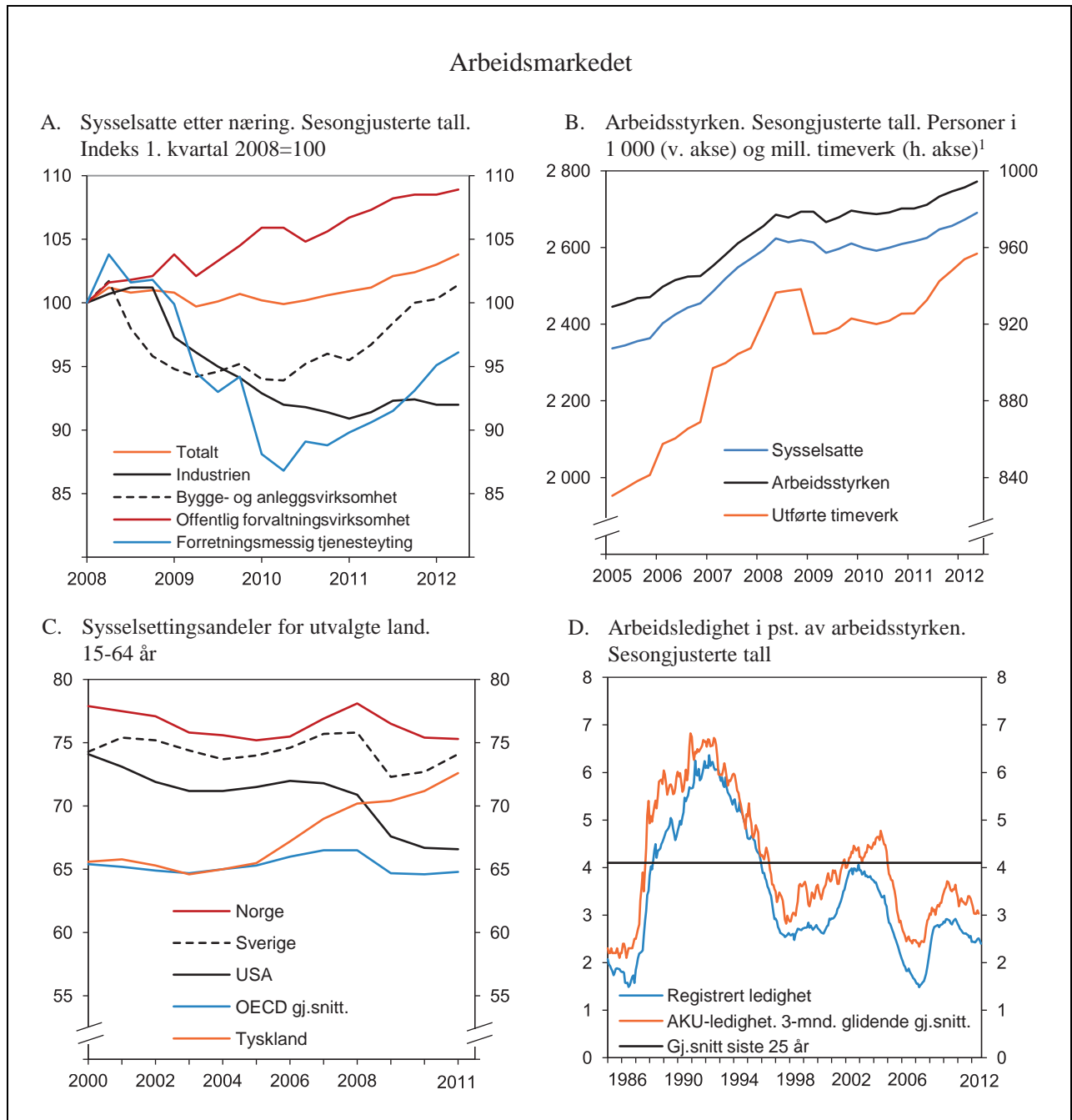
Det anslås en oppgang i sysselsettingen på 55 000 personer, eller 2,1 pst., fra 2011 til 2012 og 35 000 personer, eller 1,3 pst., fra 2012 til 2013.

Sysselsatte timeverk økte noe mer enn antall sysselsatte personer i fjor, slik at den gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt økte. Denne utviklingen må bl.a. ses i sammenheng med en moderat nedgang i sykefraværet og at antall permitteringer ble redusert i fjor. Både helt og delvis permitterte regnes som sysselsatte i nasjonalregnskapet. Veksten i timeverkene har fortsatt i inneværende år, selv om streiken i offentlig sektor trakk ned tallene

i 2. kvartal. Det legges til grunn at utførte timeverk vil øke om lag i takt med sysselsatte personer i inneværende og neste år når en justerer for at det er én virkedag mindre i 2012 enn i 2011 og ytterligere to virkedager mindre i 2013. Fortsatt høy sysselsetting fra arbeidsinnvandring i næringer der heltids- og overtidsandelen er høy vil trolig bidra til å trekke opp den gjennomsnittlige arbeidstiden. Ytterligere tilstrømming av ungdom som kombinerer utdanning med deltidsjobb vil trekke i motsatt retning. Aldringen av arbeidsstyrken trekker også gjennomsnittlig arbeidstid ned, fordi eldre arbeidstakere i gjennomsnitt jobber færre timer enn sysselsatte for øvrig. Innføring av fleksibel pensjoneering kan forsterke denne effekten ved at de eldste fortsetter lenger i arbeid, men med redusert stillingsbrøk. Effektene av pensjonsreformen er imidlertid fortsatt usikre, og så langt har vi ikke indikasjoner på at personer som kombinerer pensjon og arbeid samtidig har redusert sin arbeidstid.

I takt med økningen i etterspørselen etter arbeidskraft har også veksten i *arbeidsstyrken* tatt seg klart opp igjen. I fjor var økningen på 27 000 personer, eller 1,0 pst. Oppgangen har fortsatt i inneværende år, og det anslås at arbeidsstyrken øker med 53 000 personer, eller 2,0 pst., på årsbasis. Fra 2012 til 2013 anslås veksten til 38 000 personer, eller 1,4 pst. Anslagene innebærer at yrkesfrekvensen, dvs. summen av sysselsatte og arbeidsledige i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder, stabiliserer seg om lag på dagens nivå etter nedgang i årene etter 2008. Dette året markerte avslutningen på en meget sterk konjunkturoppgang i norsk økonomi, der sysselsettingsandelen nådde en topp og arbeidsledigheten var uvanlig lav.

Den videre utviklingen i arbeidstilbudet avhenger i stor grad av hva som skjer med arbeidsinnvandringen, som igjen vil påvirkes av den generelle økonomiske utviklingen både i Norge og i landene rundt oss. Tall fra befolkningsstatistikken til Statistisk sentralbyrå viser at nettoinnvandringen har tatt seg opp igjen etter nedgangen etter finanskrisen og passert toppnivået i 2008. Arbeidsinnvandringen har i hovedsak vært etterspørselsdrevet og svingt i takt med konjunktorene i økonomien. Fortsatt svake utsikter i Europa og stor etterspørsel innenlands vil trolig gjøre Norge attraktivt for arbeidsinnvandrere i flere år framover. Samtidig synes ungdom å vende tilbake til arbeidsstyrken etter at mange forlot arbeidsmarkedet til fordel for utdanning da etterspørselen etter arbeidskraft begynte å falle høsten 2008. For personer under 25 år har yrkesdeltakelsen økt med om lag 5 pst. fra første halvår i fjor til



Figur 2.12 Arbeidsmarkedet

¹ Sysselsatte og utførte timeverk ifølge nasjonalregnskapet. Arbeidsstyrken er her beregnet som summen av sysselsatte fra nasjonalregnskapet og arbeidsledige fra AKU.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og OECD (Employment outlook 2012).

samme periode i år, og oppgangen var særlig sterk for unge menn.

Aldersfordelingen i befolkningen vris gradvis i retning av en større andel eldre. Isolert sett bidrar dette til å redusere den underliggende veksten i arbeidsstyrken. På den annen side ventes pensjonsreformen å øke arbeidstilbudet blant eldre arbeidstakere. Det er ventet at insentivene til å stå lengre i arbeid vil forsterkes over tid. Tall fra

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at de langt fleste som har tatt ut fleksibel alderspensjon hittil, fortsetter i arbeid.

Målt ved AKU avtok *arbeidsledigheten* fra 3,6 pst. av arbeidsstyrken i 2010 til 3,3 pst. i 2011, jf. figur 2.12D. Arbeidsledigheten avtok ytterligere i første halvår i år. Justert for normale sesongvariasjoner var det 81 000 arbeidsledige personer i tre månedersperioden juni-august. Dette tilsvarer 3,0

Boks 2.5 Arbeidsinnvandring og sysselsettingsvekst i Norge etter EU-utvidelsen

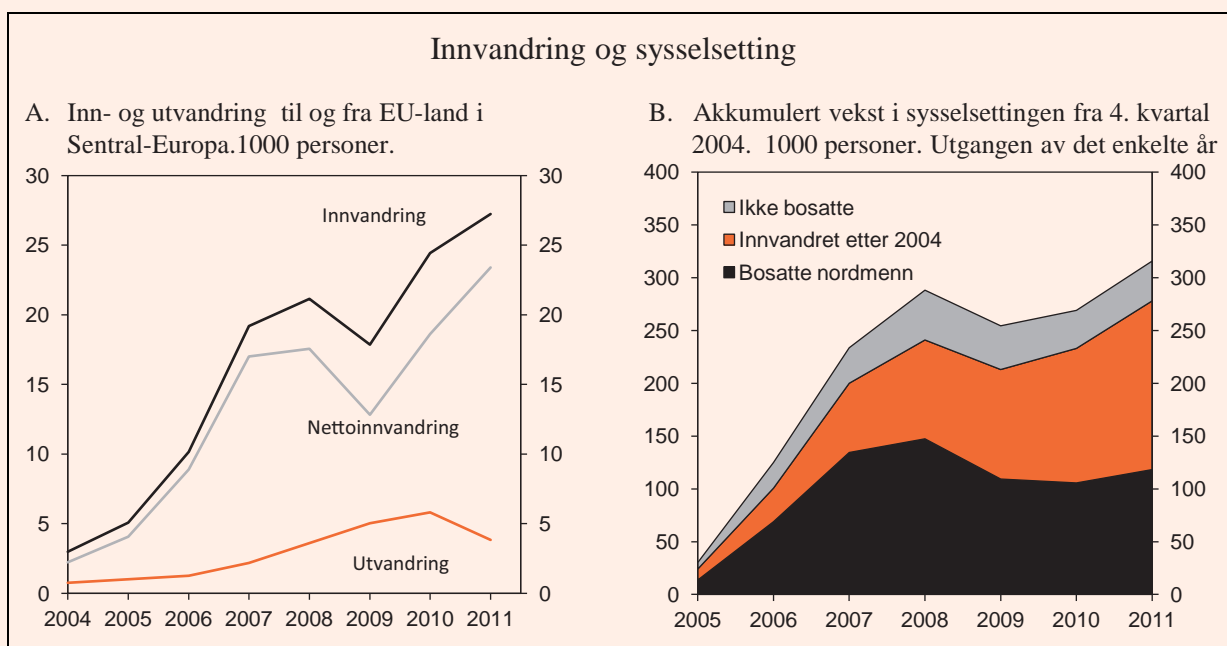
Utvidelsen av EU i mai 2004 falt sammen med en sterk konjunkturoppgang i norsk økonomi. I perioden 2004–2008 ble oppgangen i etterspørsel etter arbeidskraft møtt med sterk vekst i sysselsettingen, i stor grad fra arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene. Den økte tilgangen på arbeidskraft bidro til å redusere ubalanse i arbeidsmarkedet og forlenge oppgangen fram mot 2008.

Da finanskrisen ga redusert etterspørsel etter arbeidskraft, falt også nettoinnvandringen fra de nye EU-landene, jf. figur 2.13A. Etter hvert som situasjonen i norsk økonomi har bedret seg, har innvandringen tatt seg klart opp igjen. Den er nå på et høyere nivå enn før finanskrisen. I første halvår i år var nettoinnvandin-

gen til Norge i underkant av 23 000 personer, om lag uendret fra samme periode i fjor. Nettoinnvandringen fra nye EU-land utgjorde 48 pst., mot 45 pst. i samme periode i 2008.

En sammenstilling av registerbasert sysselsettingsstatistikk viser at om lag 60 pst. av oppgangen i antall sysselsatte har kommet i form av arbeidsinnvandring, jf. figur 2.13B. Bidragene til økt sysselsetting har kommet både fra bosatte og ikke-bosatte innvandrere. I tillegg kommer utenlandske selvstendig næringsdrivende. Det reelle bidraget er derfor trolig enda noe høyere.

Samlet sett har arbeidsinnvandrere stått for om lag 70 pst. av veksten i sysselsettingen det siste året.



Figur 2.13 Innvandring og sysselsetting

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

pst. av arbeidsstyrken. Utviklingen i den registrerte arbeidsledigheten har i hovedsak vært sammenfallende med utviklingen i AKU-ledigheten det siste året. Justert for normale sesongvariasjoner var det om lag 65 000 registrert helt ledige personer ved utgangen av september i år. Det tilsvarer 2,4 pst. av arbeidsstyrken. Antall ledige har avtatt i alle aldersgrupper det siste året og nedgangen er geografisk jevnt fordelt. Hele nedgan-

gen har kommet blant menn. Denne forskjellen må ses i sammenheng med at menn i større grad enn kvinner er sysselsatt i konjunkturfølsomme næringer i privat sektor, der svingningene i etterspørselen har vært størst de siste årene. Antall permitteringer har holdt seg på et lavt nivå. Permitteringer benyttes i hovedsak av bedrifter i bygg og anlegg og i industrien, og blant bygg- og anleggsarbeidere og industriarbeidere har

Tabell 2.3 Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

	Nivå 2011	Årlig gj.snitt 2003–						
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>								
Utførte timeverk. Mill.	3 761	1,8	3,5	-1,7	0,8	1,6	1,9	0,6
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer per år	1 427	0,2	0,2	-1,3	0,9	0,2	-0,2	-0,8
Sysselsetting, 1000 personer ¹ ...	2 636	1,6	3,2	-0,4	-0,1	1,4	2,1	1,3
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>								
Befolkning 15–74 år, 1000 personer ²	3 680	1,3	1,7	1,5	1,7	1,7	1,7	1,5
Arbeidsstyrken, 1000 personer ^{2, 3} .	2 629	1,1	3,4	0,0	0,5	1,0	2,0	1,4
<i>Nivå:</i>								
Yrkesfrekvens (15–74 år) ^{2, 4}		72,0	73,9	72,8	71,9	71,4	71,6	71,5
Yrkesfrekvens (15–64 år) ^{2, 4}		79,2	80,2	79,0	78,3	77,9
AKU-ledige ²		3,7	2,6	3,2	3,6	3,3	3,1	3,2
Registrerte arbeidsledige		3,1	1,7	2,7	2,9	2,7	2,5	2,5

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

² Alle AKU-tall er justert for brudd i 2006.

³ Arbeidsstyrken ifølge AKU. Tilsvarende summen av antall sysselsatte og arbeidsledige personer bosatt i Norge. Ikke-bosatte lønns-takere sysselsatt i innenlandsk produksjonsaktivitet inngår ikke i dette målet.

⁴ Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder.

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

arbeidsledigheten avtatt ytterligere i 2012 i forhold til 2011.

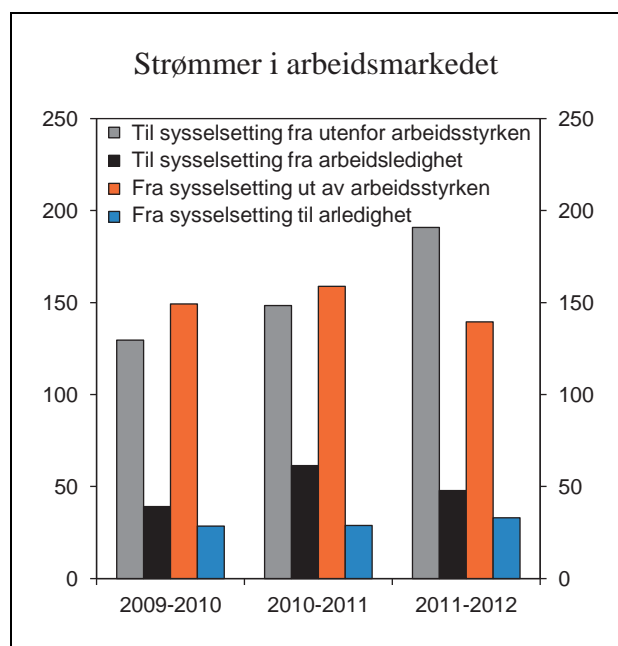
Fortsatt stor tilstrømming til arbeidsstyrken, bl.a. fra innvandrere, trekker i retning av at økt etterspørsel etter arbeidskraft ikke vil redusere arbeidsledigheten ytterligere. Det legges i denne meldingen til grunn at arbeidsledigheten holder seg stabil og lav framover, om lag på dagens nivå. AKU-ledigheten anslås til 3,1 pst. i 2012 og 3,2 pst. i 2013. Dette er om lag 1 prosentenhet lavere enn gjennomsnittsnivået for de siste 25 årene.

Bruttostrømmene i arbeidsmarkedet er mye større enn størrelsene som er gjengitt ovenfor for sysselsetting og arbeidsstyrke. Det gir et mer detaljert bilde av utviklingen i sysselsettingen og et bedre inntrykk av dynamikken i arbeidsmarkedet i ulike konjunktursituasjoner. Som det framgår av figur 2.14 er strømmen ut og inn av arbeidsstyrken betydelig større enn mellom sysselsetting og arbeidsledighet. Mønsteret endrer seg ikke mye i ulike konjunktursituasjoner. Dette bildet underbygger at flere kommer inn i arbeidsstyrken når etterspørselen etter arbeidskraft er høy.

2.4 Petroleumssektoren

Oljeprisen har økt markert de siste årene. I fjor var gjennomsnittlig oljepris 111 dollar per fat, opp fra 80 dollar per fat i 2010. Høy økonomisk vekst og økt etterspørsel etter olje fra Kina og andre framvoksende økonomier har over flere år bidratt til å trekke oljeprisen opp. De to siste årene har dessuten folkeopprør i flere oljeproduserende land i Midtøsten og Nord-Afrika og en tilspisset situasjon mellom Vesten og Iran gitt en økt risiko-premie i prisen på olje. Gjennomsnittlig oljepris hittil i år har vært om lag 112 dollar (knappt 660 kroner) per fat.

Det er stor usikkerhet om utviklingen i olje-markedet framover. I USA og Europa anslås veksten å holde seg lav en god stund framover. Den økonomiske veksten i Kina og andre framvoksende økonomier er fortsatt høy, men litt lavere enn i 2010 og 2011. Hvis oppgangen i USA og Europa lar vente på seg, vil det kunne slå negativt

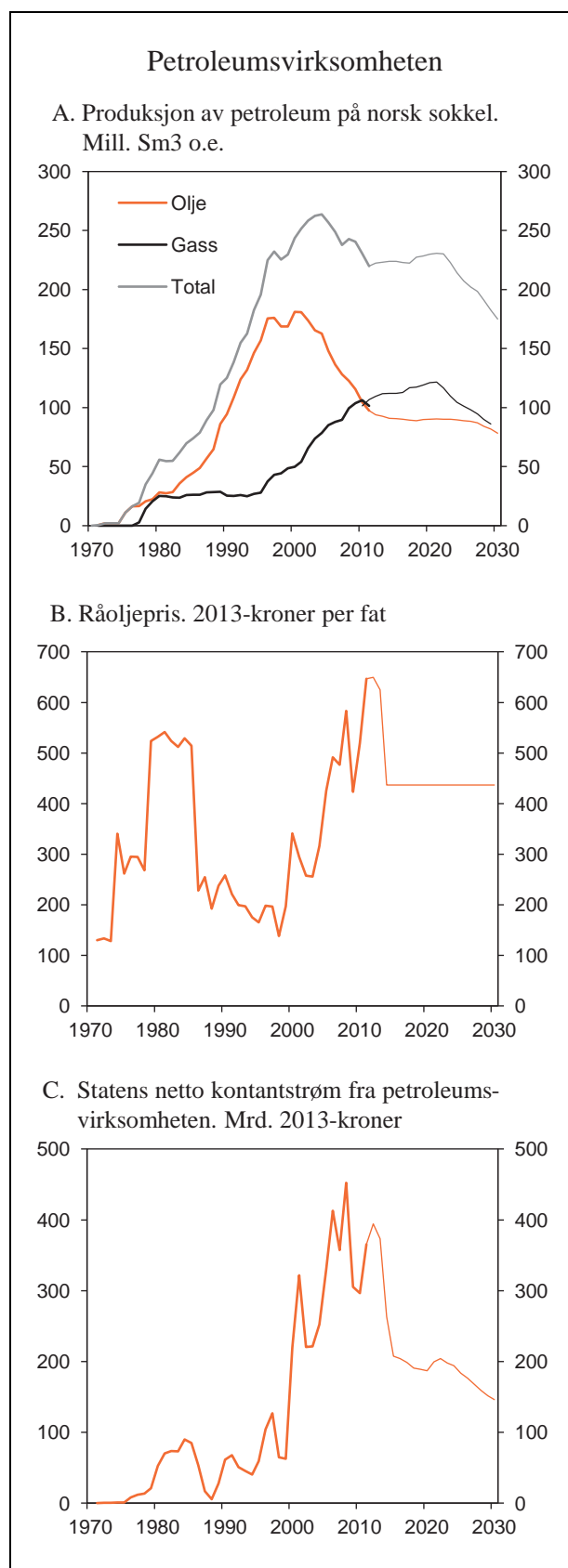


Figur 2.14 Strømmer i arbeidsmarkedet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ut også for Kina. Den senere tiden har også usikkerheten noe framover i tid om produksjonen økt, særlig om ukonvensjonelle ressurser som skiferolje. Prisingen i terminmarkedet tyder på forventninger om en viss nedgang i oljeprisen framover. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 650 kroner i år og 625 kroner neste år (faste 2013-priser). Oljeprisforutsetningen fra og med 2014 beholdes fra Perspektivmeldingen 2009. Den tilsvarer vel 435 2013-kroner per fat jf. figur 2.15B. Finansdepartementet vil vurdere prisutviklingen på lang sikt i Perspektivmeldingen 2013.

Svak økonomisk vekst og lave priser på kull har bidratt til at etterspørselen etter gass i Europa har gått ned så langt i år. Økt etterspørsel etter gass i Asia bl.a. som følge av kjernekraftulykken i Japan, har bidratt til at prisene på europeisk gass likevel har holdt seg oppe. Politisk usikkerhet i gassproduserende land i Midtøsten og Nord-Afrika har understøttet denne utviklingen. Hittil i år har spotprisen på gass i Europa i gjennomsnitt vært rundt 2 kroner per Sm³. Størstedelen av norsk gasseksport selges gjennom langsiktige kontrakter der prisen er knyttet opp mot prisen på olje. Høye oljepriser har bidratt til at prisene på norsk gasseksport ligger vesentlig høyere enn spotprisen på gass. Andelen gass som selges på kontrakter knyttet opp mot oljeprisen, har imidlertid gått ned den senere tiden, og det forventes at



Figur 2.15 Petroleumsvirksomheten

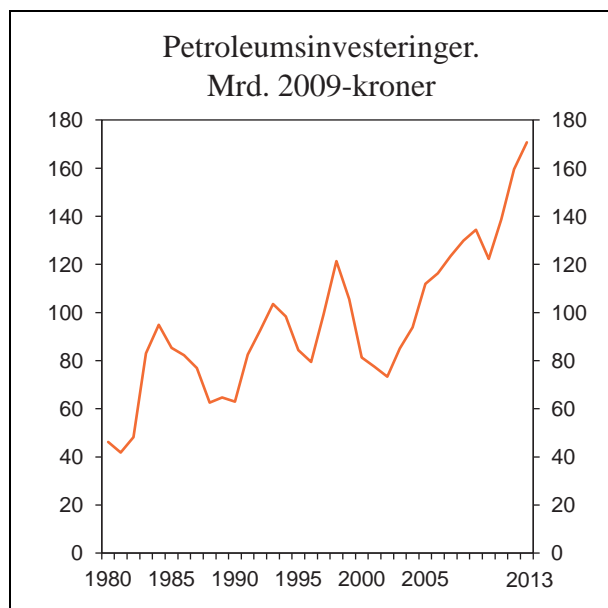
Kilder: Reuters EcoWin, Statistisk sentralbyrå, Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

den vil falle videre framover. I denne meldingen anslås gjennomsnittlig pris på norsk gass eksport til 2,35 kroner per Sm^3 i år, og om lag 10 øre lavere neste år (faste 2013-priser). For årene fra og med 2014 beholdes gassprisforutsetningen fra Perspektivmeldingen 2009, som tilsvarer 1,9 kroner per Sm^3 (faste 2013-priser).

Etter å ha passert toppen i 2000 har produksjonen av olje på norsk sokkel gått tilbake. Oljeproduksjonen er nå vel 45 pst. lavere enn ved årtusenskiftet. Produksjonen av gass har derimot steget, jf. figur 2.15A. I fjor var produksjonen av petroleum samlet i underkant av 220 mill. standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm^3 o.e.). Det er nesten 45 mill. mindre enn toppnivået i 2004. De nærmeste årene ventes det at petroleumproduksjonen vil holde seg forholdsvis stabil.

Gass utgjør en stadig økende andel av den samlede produksjonen av petroleum på norsk sokkel. Mens olje og NGL utgjorde 80 pst. av den samlede produksjonen i 2000, var andelen falt til 54 pst. i 2011, målt i energiekvivalenter. Denne fordelingen antas å holde seg rimelig stabil framover. En indikator for gjennomsnittlig pris på petroleum fra norsk sokkel har steget mer enn gassprisene de siste ti årene, men mindre enn oljeprisen, jf. figur 2.10B.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2012 anslås til 387 mrd. kroner, jf. figur 2.15C. Av dette utgjør betalte skatter og avgifter 229 mrd. kroner og netto inntekter fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) 144 mrd. kroner. Anslaget for statens netto kontantstrøm er noe oppjustert siden Revidert nasjonalbudsjett 2012. For 2013 anslås statens netto kontantstrøm til 373 mrd. kroner.



Figur 2.16 Petroleumsinvesteringer

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

nalbudsjett 2012. For 2013 anslås statens netto kontantstrøm til 373 mrd. kroner.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av framtidig årlig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2013, kan anslås til knapt 3 700 mrd. 2013-kroner. I tråd med tidligere praksis legges det til grunn en realrente på 4 pst. i beregningen av formuen. Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til knapt 3 270 mrd. 2013-kroner. Den anslåtte formuen gir grunnlag for en permanentinntekt på litt under 150 mrd. kroner, hvorav

Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2011	2012	2013	2014	Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2013 på kontantstrøm i 2013
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	621	637	625	446	
Råoljepris, 2013-kroner pr. fat	647	650	625	437	
Produksjon, mill. Sm^3 o.e					
– Råolje og NGL	118	116	114	112	
– Naturgass	100	107	110	112	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Betalte skatter og avgifter	210	229	230	166	2,6
Netto inntekt SDØE	128	144	129	90	1,9
Statens netto kontantstrøm	351	387	373	269	4,5

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

statens andel utgjør om lag 130 mrd. kroner. Beregningen er basert på de forutsetningene om petroleumspriser og produksjonsutvikling som er lagt til grunn i denne meldingen. Avkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland inngår ikke i disse beregningene. Anslått petroleumsformue er nedjustert med rundt 490 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2012. Det må bl.a. ses i sammenheng med at anslaget for driftskostnader er økt.

Etter å ha falt med 9 pst. i 2010 steg petroleumsinvesteringene med 13 pst. i fjor, jf. figur 2.16. Dersom man ser de ti siste årene under ett har det vært sterk vekst i petroleumsinvesteringene, noe som har bidratt til å gi betydelig økt etterspørsel etter varer og tjenester fra fastlandsbedriftene i denne perioden. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge er investeringene likevel ikke høyere enn i tidligere toppår. Rapporteringer fra selskapene viser at de venter ytterligere vekst i investeringene i år og neste år. I denne meldingen er det lagt til grunn en vekst i petroleumsinvesteringene på 15 pst. i 2012 og 7 pst. i 2013.

2.5 Usikkerheten i makroøkonomiske anslag

I denne meldingen anslås veksten i BNP for Fastlands-Norge til i underkant av 3 pst. for 2013. Anslaget er høyere enn gjennomsnittlig vekst for de siste 40 årene, men litt lavere enn lagt til grunn for inneværende år. Selv om anslagene fra ulike prognosegivere er forskjellige, ser det ut til å være

enighet om at det ligger an til litt lavere vekst i fastlandsøkonomien neste år enn i år, jf. tabell 2.5.

Makroøkonomiske prognoser er usikre. Når prognosene utarbeides, er informasjonen om den økonomiske situasjonen mangelfull. Økonomiens virkemåte er heller ikke fullt ut kjent, og det kan inntreffe hendelser som var vanskelige å forutse på prognosetidspunktet. Slike hendelser er en del av forklaringen på at den økonomiske aktiviteten svinger rundt en underliggende vekstbane. Til tider kan endringene være så kraftige at de mer framstår som trendbrudd enn svingninger. Det kan for eksempel skje dersom økonomien utsettes for flere forstyrrelser samtidig. Det kan også skje dersom det bygger seg opp betydelige ubalanser som utløser raske og kraftige tilpasninger. Både den internasjonale finanskrisen og tilbakeslaget i norsk økonomi i andre halvdel av 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet er eksempler på dette. Både våre egne og andre lands erfaringer tilsier at økonomiske tilbakeslag er særlig dype og langvarige når de har sitt opphav i finansielle ubalanser.

Historisk treffsikkerhet

I ettertid kan den normale usikkerheten i de økonomiske anslagene vurderes ved å sammenlikne dem med den faktiske utviklingen, slik denne registreres i nasjonalregnskapet og annen statistikk. I figur 2.18 er dette gjort for Finansdepartementets anslag for veksten i BNP for Fastlands-Norge. Det synes å være en klar tendens til at anslagene undervurderer konjunktursvingningene. I figuren sammenliknes anslagene med

Tabell 2.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2013. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fastlands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeidsledighet ¹
DNB	Aug 2012	2,5	1,1	4,0	3,3
Swedbank First Securities	Sep 2012	2,9	1,5	4,0	3,1
Handelsbanken	Apr 2012	2,9	1,8	4,0	3,4
LO	Sep 2012	3,0	1½	..	3¼
Nordea	Sep 2012	3,0	1,8	4,3	2,9
Norges Bank	Jun 2012	3¼	1¾	4¼	3
NHO	Sep 2012	2½	3
OECD	Mai 2012	3,6	2,1	..	3,2
SEB Enskilda Banken	Aug 2012	3,1	1,9	4,2	3,2
SSB	Sep 2012	3,1	1,6	3,7	3,3
Gjennomsnitt		3,0	1,7	4,1	3,2
Finansdepartementet	Sep 2012	2,9	1,9	4	3,2

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

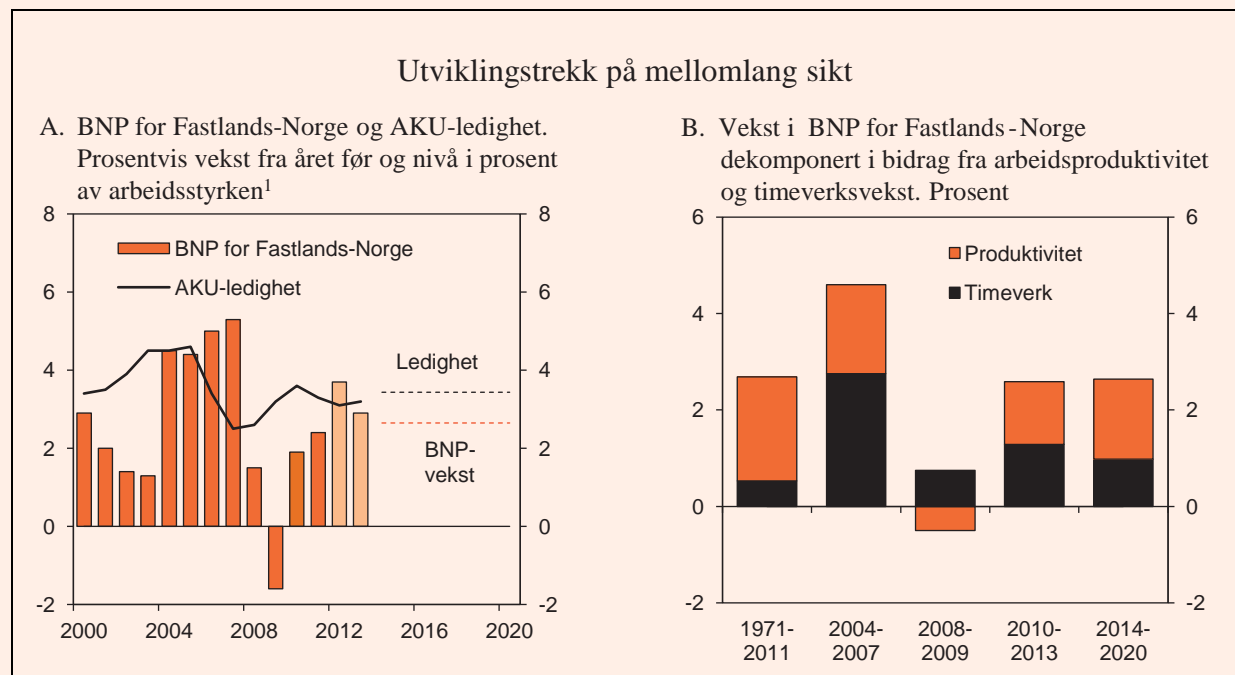
Boks 2.6 Utviklingen på mellomlang sikt

Anslagene i denne meldingen innebærer at veksten i fastlandsøkonomien i år og neste år blir høyere enn gjennomsnittet for de siste 40 årene. For årene 2014–2020 anslås den årlige veksten i BNP for Fastlands-Norge å ligge noe under dette historiske gjennomsnittet. I samme periode anslås veksten i antall timeverk til om lag 1 pst. per år. Det gir en årlig produktivitetsvekst på om lag 1¼ pst. Arbeidsledigheten anslås å stige noe fra dagens lave nivå og holde seg rundt 3,5 pst. i perioden 2014–2020, jf. figur 2.17A.

Anslått vekst i timeverkene i perioden 2014–2020 er høyere enn gjennomsnittet for de siste 40 årene, men betydelig lavere enn i den sterke vekstperioden fra 2004 til 2007. I tråd med Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskriving er det lagt til grunn en betydelig netto innvandring framover. Arbeidsinnvandrere fra EU utgjør den største andelen. Innvandringen bidro sterkt til

oppgangen i timeverkene i perioden 2004–2007 og ventes også å bidra framover. I motsatt retning trekker aldringen av befolkningen, som bidrar negativt til veksten i arbeidstilbudet framover. Pensjonsreformen ventes å motvirke noe av denne nedgangen, men det er foreløpig betydelig usikkerhet om virkningene av reformen.

I årene 2004–2007 var den årlige veksten i arbeidsproduktiviteten på 1,9 pst., om lag ¼ pst. lavere enn gjennomsnittet for de siste 40 årene. I årene som fulgte avtok veksten i produktiviteten markert, jf. figur 2.17B. Dette må sees i sammenheng med konjunkturtilbakeslaget. Bedriftene holdt på kompetanse og kapasitet i påvente av bedre markedsforhold, et trekk vi også har sett i mange andre europeiske land. Framover anslås veksten i produktiviteten å øke mot et historisk sett mer normalt nivå, jf. også omtale i kapittel 6.2.



Figur 2.17 Utviklingstrekk på mellomlang sikt

¹ Anslagene for 2014–2020 er oppgitt som gjennomsnitt for perioden.

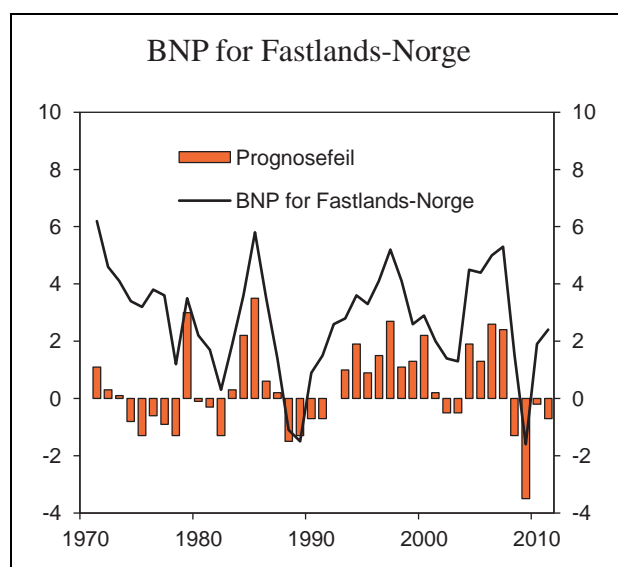
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

endelige nasjonalregnskapstall. Disse tallene publiseres vanligvis først to år etter årets utløp.

Tabell 2.6 viser gjennomsnittlig vekst i sentrale makroøkonomiske størrelser ifølge foreløpige og endelige nasjonalregnskapstall, samt anslag gitt i nasjonalbudsjettene. Det kan være

betydelige forskjeller mellom anslag og regnskapstall i de enkelte år. Avvikene mellom foreløpige og endelige nasjonalregnskapstall kan skyldes at det er innarbeidet ny informasjon, eller at beregningsmetoder eller definisjoner er endret. For perioden 1973–2009 har anslagene for vek-

sten i BNP for Fastlands-Norge gitt i nasjonalbudsjettene vært godt i tråd med de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Både anslagene og de foreløpige regnskapstallene undervurderte imidlertid veksten med 0,4 prosentenheter sammenliknet med endelige regnskapstall. Anslagene for sysselsettingsveksten har i gjennomsnitt vært 0,4 prosentenheter lavere enn foreløpige regnskapstall og 0,1 prosentenheter lavere enn endelige nasjonalregnskapstall. Anslagene for veksten i konsumprisene har i gjennomsnitt vært godt i tråd med de endelige tallene.



Figur 2.18 Faktisk utvikling og prognosefeil

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Målt i absoluttverdi har anslagene for BNP-vekst og sysselsetting i gjennomsnitt bommet med vel 1 prosentenheter både i forhold til foreløpige og endelige nasjonalregnskapstall. For konsumprisene er avviket mindre, på i underkant av $\frac{3}{4}$ prosentenheter. Når en beregner gjennomsnittet av absoluttverdien av prognosefeilene vil ikke positive og negative feil utlikne hverandre.

Konsekvenser av andre forløp for viktige etterspørselskomponenter

Anslag for BNP for Fastlands-Norge framkommer som summen av anslag for en rekke etterspørselsposter. Tabell 2.7 viser størrelsen på disse postene sett i forhold til fastlands-BNP, samt hvor mye de enkelte postene svinger over tid målt ved standardavvik. Desto større standardavvik, desto større svingninger. Privat konsum, som betyr mest for BNP samlet, varierer relativt lite fra år til år. Utviklingen i bruttoinvesteringene varierer derimot mye. Etterspørselskomponenter som varierer mye fra år til år er vanskeligere å anslå enn de som utvikler seg relativt stabilt.

De makroøkonomiske anslagene i denne meldingen er basert på forutsetninger om utviklingen på viktige områder, herunder den økonomiske utviklingen utenfor Norge. Betydningen av slike forutsetninger kan illustreres ved virkningsberegninger på den makroøkonomiske modellen MODAG. Beregningene viser hvordan endrede forutsetninger slår ut i BNP for Fastlands-Norge,

Tabell 2.6 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene.

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

¹ Beregnet for perioden 1973–2009.

² Beregnet for perioden 1989–2009.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

under den tekniske forutsetningen at den økonomiske politikken ikke svarer på endringene. Modellberegningene tar heller ikke hensyn til eventuelle endringer i rente- og valutamarkedene som følge av endringer i ulike makroøkonomiske størrelser. Beregningene gir dermed ikke alternative prognoser for den økonomiske utviklingen, men kan brukes til å sortere størrelsen på ulike forstyrrelser i forhold til hverandre.

Utviklingen i Norge vil avhenge av utviklingen blant våre handelspartnere. Situasjonen i internasjonal økonomi er skjør og usikkerheten om utviklingen framover er stor, ikke minst for euroområdet. Eksportrettede virksomheter er særlig utsatt for en svakere utvikling ute. Store deler av norsk eksport går til Europa. Lavere aktivitet i de eksportrettede næringene vil påvirke øvrige deler av økonomien gjennom redusert etterspørsel mot underleverandører. Det vil trekke investeringer og sysselsetting ned, og redusere veksten i husholdningenes inntekt og etterspørsel. Beregninger på MODAG indikerer at en reduksjon i etterspørselen fra eksportmarkedene på 5 pst. kan medføre et fall i aktiviteten i eksportrettede næringer som trekker BNP for Fastlands-Norge ned med vel ¼ pst. etter ett år. Virkningen kan bli større enn dette dersom prisene på norsk eksport skulle falle. Siden årtusenskiftet har sterk vekst i prisene på olje, gass og flere andre viktige eksportprodukter gitt rom for en markert oppgang i norske lønnskostnader, jf. omtale i avsnitt 2.2. Dette gjør mange bedrifter sårbare dersom prisene skulle falle tilbake eller krona styrke seg.

Etter markert oppgang i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen i 2008/2009 har hus-

holdningenes sparing holdt seg på et høyt nivå. I denne meldingen er spareraten anslått å holde seg på i overkant av 8 pst. både i år og neste år. Husholdningenes forbruk utgjør vel halvparten av BNP for Fastlands-Norge. Ifølge beregninger på MODAG vil en reduksjon i spareraten på 2 prosentenheter trekke BNP for Fastlands-Norge opp med om lag ¾ pst. etter ett år. Ettersom spareraten nå er historisk høy, kan det ikke utelukkes at forbruksveksten blir sterkere enn lagt til grunn. Samtidig kan usikkerhet om den økonomiske utviklingen og behov for finansiell konsolidering bidra til høyere sparing, særlig dersom renten skulle stige raskere enn ventet eller boligprisene falle.

Stigende oljepris over flere år har gitt høy aktivitet i petroleumsvirksomheten. Sektorens etterspørsel etter varer og tjenester har i økende grad bidratt til aktiviteten i fastlandsøkonomien, jf. boks 2.4. I denne meldingen er oljeinvesteringene anslått å øke med 7 pst. i 2013. Ifølge beregninger på MODAG bidrar dette til å trekke opp BNP for Fastlands-Norge med i underkant av ¼ pst. etter ett år. Oljeinvesteringene fluktuierer erfaringsmessig mye og er derfor en av de størrelsene det er vanskeligst å anslå utviklingen i. Det kan ikke utelukkes at oppgangen blir sterkere enn lagt til grunn. Samtidig kan en svakere utvikling i verdensøkonomien gi nedgang i oljeprisen og lavere investeringer.

Erfaringer fra 2008 og 2009 viser at fastlandsbedriftenes investeringer kan endres raskt dersom usikkerheten i økonomien øker og tilgangen på kreditt strammes til. Gjennom den siste oppgangskonjunkturen steg investeringene i fast-

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

	Prosentvis andel av BNP Fastlands-Norge ¹	Standardavvik, prosentenheter
Privat konsum	54,1	2,0
Offentlig konsum	28,1	1,5
Bruttoinvesteringer i Fastlands - Norge	18,8	8,5
Herav:		
Bedrifter	8,6	12,0
Eksport fra Fastlands-Norge ²	21,9	4,2
Import fra Fastlands-Norge ³	33,2	5,7

¹ I 2011.

² Inkluderer eksport av fly og helikoptre, tradisjonelle varer, reisetraffikk og andre tjenester.

³ Inkluderer import av råolje og naturgass, fly og helikoptre, tradisjonelle varer, reisetraffikk og andre tjenester.

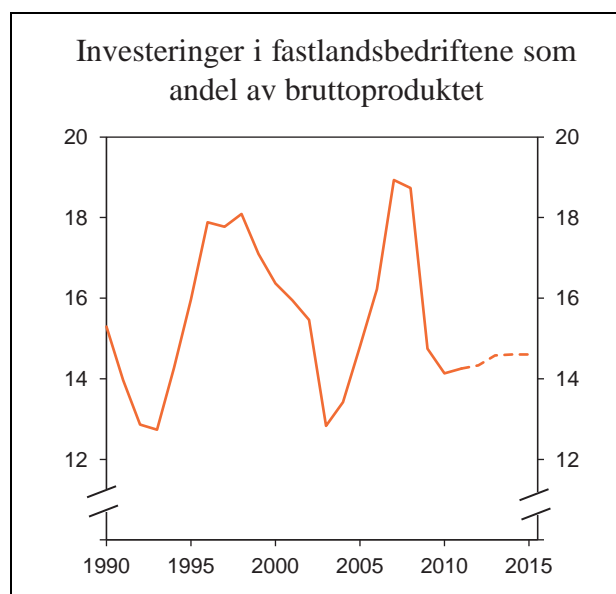
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

landsbedriftene med over 15 pst. som årlig gjennomsnitt, mens de falt med over 20 pst. i 2009. Etter en relativt svak utvikling også gjennom 2010 og 2011 anslås investeringene nå å øke med rundt 5 pst. både i 2012 og 2013. Dersom uroen internasjonalt igjen tiltar, kan utviklingen bli svakere enn dette. Samtidig er anslagene for veksten i investeringene nokså moderate sett i lys av det kraftige fallet i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen. Det kan derfor ikke utelukkes at oppgangen blir sterkere enn lagt til grunn.

Fare for tilbakeslag

Beregningene på MODAG som det er vist til over, illustrerer isolerte virkninger på BNP av å endre noen av de forutsetningene som ligger til grunn for anslagene i denne meldingen. Følgene kan bli langt mer alvorlige dersom økonomien utsettes for større forstyrrelser, eller for flere forstyrrelser som faller sammen i tid. Det kan være vanskelig å tallfeste sannsynligheten for at slike hendelser kan inntreffe og konsekvensene av dem.

Mange land har erfart at det ikke er lett å vurdere om den økonomiske veksten man observerer i nåtid lar seg opprettholde over tid, før en har fått begivenhetene på avstand. Det kan lede til at en feilaktig tolker en midlertidig høy vekst i aktivitet og sysselsetting til å være av mer varig karakter. I perioder med høy vekst kan det bygge seg opp alvorlige ubalanser i økonomien, som etterfølges av kraftige tilbakeslag. Lønnskostnadene kan



Figur 2.19 Investeringer i fastlandsbedriftene som andel av bruttoproduktet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

komme alvorlig ut av kurs, og husholdninger og bedrifter kan ta opp større lån enn det de greier å betjene over tid. Bærekraften i offentlige finanser kan overvurderes fordi en legger til grunn for optimistiske anslag på framtidige skatteinntekter, jf. boks 3.2 om usikkerhet i beregninger av strukturell budsjettbalanse.

Både på midten av 1980-tallet og i 2008/2009 ble norsk økonomi stilt overfor rystelser som førte til fall i aktiviteten i fastlandsøkonomien etter forutgående kraftig oppgang. Konjunktursvingningene på 1980-tallet sprang delvis ut av at de omfattende direkte reguleringene av finansmarkedene ble bygget ned. Etter at den direkte reguleringen av utlån ble opphevet i 1984, økte det lånefinansierte private forbruket og bedriftenes investeringer kraftig. Også boligpriser og husholdningenes gjeld økte markert. Fastlandsøkonomien gikk inn i en sterk høykonjunktur, samtidig som det bygget seg opp store økonomiske ubalanser. Dette ble særlig tydelig da oljeprisen ble halvert fra høsten 1985 til våren 1986.

Norsk økonomi ble også rammet da den internasjonale finanskrisen brøt ut høsten 2008/2009. Tilgangen til kreditt for banker, husholdninger og foretak ble vanskelig. BNP for Fastlands-Norge falt fra 2008 til 2009, det første året med nedgang siden 1989. Sammenliknet med utviklingen hos våre handelspartnere var imidlertid nedgangen kortvarig. Høy vekst i Kina og andre framvoksende økonomier bidro til å holde oljeprisen oppe. Det har gitt grunnlag for høy aktivitet i petroleumsnæringen og for oljeleverandører på fastlandet. I tillegg ga rammeverket for den økonomiske politikken bedre muligheter til å dempe virkningen av finanskrisen på norsk økonomi enn det som var tilfelle på 1980-tallet. Myndighetene satte i verk målrettede tiltak for å holde kredittgivning oppe. I tråd med retningslinjene for pengepolitikken ble Norges Banks styringsrente satt ned fra 5,75 pst. i september 2008 til 1,25 pst. i juni 2009. I finanspolitikken bidro både de automatiske stabilisatorene og aktive tiltak i budsjettet til å holde aktiviteten oppe. De reserver som er blitt bygget opp på statens hånd i Statens pensjonsfond utland, ga større handlefrihet i budsjettpolitikken enn på 1980-tallet. Reguleringene av finansmarkedene har bidratt til en mer robust banksektor.

I likhet med situasjonen i første halvdel av 1980-tallet understøttes veksten i økonomien også i dag av en høy oljepris. Andre likhetstrekk er lave lånekostnader, høye og stigende boligpriser og høy gjeld blant husholdningene. Verken boligpriser eller gjeld har tidligere vært så høye som nå. Husholdningene er derfor sårbare dersom inntek-

ter eller boligpriser skulle falle eller renten gå opp. Utviklingen i oljeprisen avhenger bl.a. av om veksten i Kina og andre framvoksende økonomier holder seg oppe.

Petroleumsnæringens betydning for norsk økonomi har økt over tid. Et markert fall i oljeprisen og aktiviteten i petroleumsnæringen vil dermed kunne få større virkning på fastlandsøkonomien nå enn på 1980-tallet. Dersom prisene skulle holde seg lave over en lengre periode, kan konsekvensene for resten av norsk økonomi bli betydelige. Erfaringer fra 2008/2009 tilsier at kronen kan

svekke seg i en slik situasjon. Det vil dempe utslagene i aktiviteten i fastlandsøkonomien, men kan gi høyere prisvekst som kan påvirke Norges Banks rentesetting. Økt arbeidsledighet vil være særlig vanskelig for husholdninger med høy gjeld.

Også vi må være forberedt på tilbakeslag utover det som følger av normale konjunktursvingninger. Rammeverket for den økonomiske politikken og reservene som er bygget opp i Statens pensjonsfond bidrar imidlertid til å gjøre økonomien mer robust til å møte forstyrrelser.

3 Den økonomiske politikken

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

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

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

Til tross for dagens overskudd i offentlige budsjetter innebærer en aldrende befolkning at finanspolitikken vil bli stilt overfor store utfordringer på litt lengre sikt. Bærekraften i velferdsordningene og langsiktige utviklingstrekk i offentlige finanser er nærmere drøftet i avsnitt 3.2.

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

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronas verdi, nasjonalt og i forhold til våre

handelspartnere. Den operative gjennomføringen av pengepolitikken skal rettes inn mot en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Pengepolitikken er omtalt i avsnitt 3.4.

Vi har *finansiell stabilitet* når det finansielle systemet er solid nok til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte, også i nedgangstider. Finansiell stabilitet er omtalt i avsnitt 3.5.

Sysselsettingspolitikken skal bidra til at flest mulig deltar i arbeidslivet og til at arbeidskraften finner anvendelse der det er størst behov for den. Høy sysselsetting vil også gjøre det lettere å møte de langsiktige budsjettutfordringene knyttet til en aldrende befolkning. Et velfungerende arbeidsmarked vil også bidra til at arbeidsledigheten holdes lav.

Det inntektspolitiske samarbeidet skal bidra til at lønnsdannelsen fungerer godt, slik at arbeidsledigheten blir lav og sysselsettingen høy. I denne sammenheng er det viktig at kostnadsveksten i Norge ikke kommer ut av kurs i forhold til utviklingen hos våre handelspartnere. Gjennomføringen av inntektsoppgjørene er partenes ansvar. Sysselsettings- og inntektspolitikken omtales i avsnitt 3.5.

Klimaendringene er den største miljøutfordringen verdenssamfunnet står overfor. Regjeringens *klimapolitikk* omtales i avsnitt 3.6.

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en plan for gradvis å øke det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet, om lag i takt med veksten i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Samtidig skal bruken av petroleumsinntekter det enkelte år tilpasses konjunktorene. Rammeverket legger således til rette for å bruke budsjettet til å stabilisere utviklingen i norsk økonomi, jf. boks 3.1.

Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken – handlingsregelen

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

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

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

- *Statsbudsjettet skjermes fra virkningene av svingninger i petroleumspriser.* Innbetalinger fra petroleumsvirksomheten til staten plasseres i Statens pensjonsfond utland, mens det over tid er den forventede realavkastningen som skal brukes. Dermed får kortsiktige endringer i olje- og gasspriser lite å si for budsjettpolitikken, samtidig som petroleumsformuen også kommer framtidige generasjoner til gode.
- *Handlingsregelen legger til rette for en gradvis innfasing av petroleumsinntekter, i takt med veksten i fondet.* Ved store endringer i fondskapitalen, eller i forhold som påvirker det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, skal konsekvensene for bruken av petroleumsinntekter jevnes ut over flere år. En jevn innfasing av petroleumsinntektene bidrar til å redusere faren for brå og store omstillinger mellom konkurranseutsatte og skjermede næringer.

- *De automatiske stabilisatorene i budsjettet får virke.* Den løpende bruken av petroleumsinntekter måles ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, og ikke det oljekorrigerede underskuddet. Dette innebærer at overføringene fra fondet til budsjettet tillates å øke når skatteinntektene faller i en lavkonjunktur, mens det er omvendt i en høykonjunktur. På den måten skjermes budsjettets utgiftsside fra konjunkturelle svingninger i skatteinntektene.
- *Handlingsregelen åpner for at budsjettpolitikken kan benyttes til å stabilisere produksjon og sysselsetting.* I perioder med høy ledighet kan en bruke mer enn forventet realavkastning av fondskapitalen for å stimulere produksjon og sysselsetting. Motsatt kan det være behov for å holde igjen i finanspolitikken i perioder med høy aktivitet i økonomien.
- *Handlingsregelen og fondskonstruksjonen bidrar til å stabilisere markedet for norske kroner.* Gjennom oljefondet blir en stor del av statens inntekter fra olje og gass investert i utlandet. Ved at valutainntektene plasseres i utlandet, legges det til rette for bedre balanse i markedet for norske kroner. Virkningen på kronkursen av svingninger i oljeprisen dempes.
- *Handlingsregelen bidrar til forutsigbarhet om bruken av petroleumsinntekter i norsk økonomi.* På den måten støtter rammeverket for finanspolitikken opp under pengepolitikken og legger et grunnlag for stabile forventninger, bl.a. i valutamarkedet.

Dagens høye inntekter fra petroleumsvirksomheten har et motstykke i en tilsvarende reduksjon av gjenværende petroleumsressurser. Skal vi ha glede av petroleumsinntektene på varig basis, må bruken av dem frikobles fra de årlige innbetalingene til staten. De budsjettpolitiske retningslinjene ivaretar dette hensynet. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten overføres i sin helhet til Statens pensjonsfond utland, mens det over tid er realavkastningen av fondet som skal brukes. På denne måten skjermes utviklingen i offentlige utgifter fra virkningene av svingende oljepriser, samtidig som staten akkumulerer en betydelig finansformue i fondet.

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

Hvis det finanspolitiske rammeverket skal kunne oppfylle sine formål, kan det ikke etableres ordninger der ordinære statlige utgifter finansieres på annen måte enn ved bevilgninger som inngår i det oljekorrigerede underskuddet. Et helhetlig budsjett gir dessuten det beste grunnlaget for å

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2012 gitt på ulike tidspunkter.¹ Mrd. kroner

	NB12	Endring	RNB12	Endring	NB13
Oljekorrigert underskudd.	120,2	-8,6	111,7	-0,3	111,3
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.	122,2	-6,0	116,2	0,0	116,2
Forventet realavkastning (4-prosentbanen)	124,6	7,7	132,3	0,0	132,3
Avstand til 4-prosentbanen	-2,4	-13,7	-16,1	0,0	-16,1
<i>Memo (prosentpoeng):</i>					
Budsjettimpuls ²	0,3	0,5	0,8	0,0	0,8
Reell, underliggende utgiftsvekst ³	2,1	1,0	3,1	-0,1	3,0

¹ Nasjonalbudsjettet 2012 (NB12), Revidert nasjonalbudsjett 2012 (RNB12), Nasjonalbudsjettet 2013 (NB13).

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

³ Realveksten anslås litt lavere enn i Revidert nasjonalbudsjett som følge av høyere anslått lønnsvekst i 2012.

Kilde: Finansdepartementet.

prioritere mellom ulike formål, innenfor rammer som ivaretar hensynet til en balansert utvikling i økonomien og bærekraften i offentlige finanser.

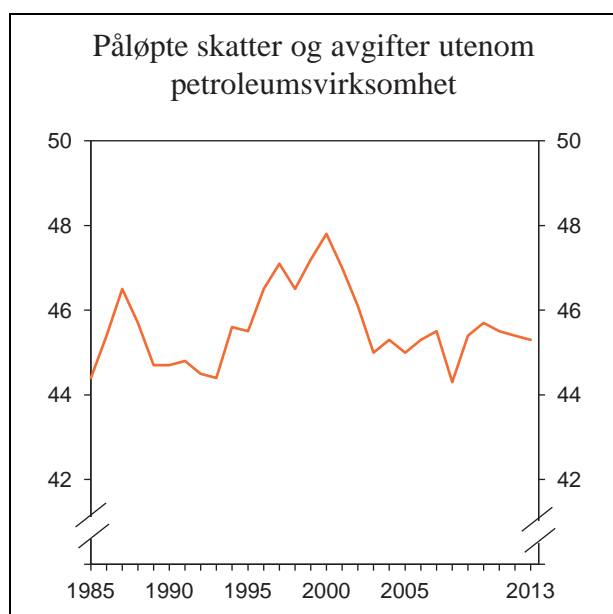
Regjeringen legger vekt på hensynet til en balansert økonomisk utvikling i den løpende utformingen av budsjettpolitikken. For å dempe virkningene på norsk økonomi av finanskrisen og det internasjonale økonomiske tilbakeslaget ble finanspolitikken lagt om i kraftig ekspansiv retning i 2009. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet ble brakt opp på et nivå over forventet realavkastning av fondet. I 2011 og 2012 er dette underskuddet igjen kommet klart under forventet fondsavkastning, samtidig som aktiviteten i norsk økonomi har tatt seg opp igjen. For 2013 legges det opp til en om lag nøytral budsjettpolitikk, dvs. at det strukturelle budsjettunderskuddet øker om lag i takt med veksten i verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Hensynet til kronkursen og konkurranseutsatte næringer taler for tilbakeholdenhet i bruken av petroleumsinntekter.

De siste tiårene har befolkningsutviklingen i Norge vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser, med en viss nedgang i andelen eldre. Denne utviklingen har nå snudd. Etter å ha falt jevnt siden tidlig på 1990-tallet begynte andelen i befolkningen som er eldre enn 67 år å vokse i 2010. Denne utviklingen vil fortsette i tiårene framover og gi økte utgifter til bl.a. pensjoner, helse og omsorg. Sparingene i Statens pensjonsfond vil bidra til å finansiere disse utgiftene. Langsiktige budsjettframskrivninger viser likevel at vi etter hvert vil stå overfor store utfordringer i finanspolitikken.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2012

I statsbudsjettet for 2012 ble det i fjor høst lagt opp til en svak ekspansiv budsjettimpuls på om lag ¼ prosentenheter, målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det ga et underskudd på statsbudsjettet på 122 mrd. kroner, korrigert for statens petroleumsinntekter og virkningen av konjunkturer.

Endringene i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2012 brakte det strukturelle, oljekorri-



Figur 3.1 Påløpte skatter og avgifter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

gerte underskuddet i 2012 ned til 116 mrd. kroner, jf. tabell 3.1. Anslaget for strukturelle skatter og avgifter ble satt opp med 5½ mrd. kroner, mens øvrige bevilgningsendringer bidro til å styrke budsjettet med ½ mrd. kroner.

Skatte- og avgiftsinngangen til staten har utviklet seg om lag som forutsatt i Revidert nasjonalbudsjett 2012. Veksten i skatt på lønnsinntekter har vært noe høyere enn antatt, men dette motsvares av lavere avgifter enn tidligere lagt til grunn. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge ventes nivået på påløpte skatter og avgifter utenom petroleumsvirksomhet å holde seg om lag uendret både i 2012 og i 2013, jf. figur 3.1.

Den nye informasjon som er kommet etter Revidert nasjonalbudsjett tilsier samlet sett ingen endring i anslaget for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2012, på 116 mrd. kroner. Anslaget ligger 16 mrd. kroner lavere enn forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Det oljekorrigerte underskuddet anslås å bli 0,3

mrd. kroner mindre enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2012.

Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge øker det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet med 0,8 prosentenheter fra 2011 til 2012. At denne budsjettimpulsen er større enn anslått i Nasjonalbudsjettet for 2012, skyldes at anslaget for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er justert mer ned for 2011 enn for 2012. For de to årene sett under ett anslås budsjettimpulsen om lag som i Nasjonalbudsjettet 2012.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond i 2012 er lite endret sammenliknet med anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2012, jf. tabell 3.2. Avkastningen i Statens pensjonsfond utland ligger an til å bli litt lavere enn tidligere antatt, mens noe høyere netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten trekker i motsatt retning.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2012 anslås nå til i over-

Tabell 3.2 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2012. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner

	1	2	3	4	5	6=5-1
	Saldert budsjett for 2012	Endring	Revidert nasjonalbudsjett 2012	Endring	Nasjonalbudsjettet 2013	Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	860 808	3 783	864 591	636	865 227	4 419
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	800 457	6 977	807 434	453	807 887	7 429
Renteinntekter	19 722	-2 807	16 915	183	17 098	-2 624
Andre inntekter	40 628	-386	40 242	0	40 242	-386
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	981 055	-4 791	976 264	308	976 572	-4 483
Renteutgifter	14 939	-2 879	12 061	512	12 572	-2 367
Dagpenger	11 584	-1 036	10 548	-204	10 344	-1 240
Andre utgifter	954 532	-876	953 656	0	953 656	-876
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-120 247	8 574	-111 674	328	-111 346	8 902
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	351 691	26 034	377 725	9 065	386 790	35 099
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)	231 443	34 608	266 051	9 393	275 444	44 001
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	114 300	900	115 200	-6 400	108 800	-5 500
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond (E+F)	345 743	35 508	381 251	2 993	384 244	38 501

Kilde: Finansdepartementet.

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

	Regnskap		Anslag	
	2010	2011	2012	2013
Totale inntekter	1 064,8	1 223,5	1 278,0	1 314,4
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	296,1	372,2	412,8	401,2
1.1 Skatter og avgifter	159,2	209,7	229,0	229,9
1.2 Andre petroleumsinntekter	136,9	162,6	183,8	171,3
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	768,7	851,3	865,2	913,2
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	713,5	777,5	807,9	855,9
2.2 Andre inntekter	55,1	73,7	57,3	57,3
Totale utgifter	892,9	952,1	1 002,6	1 064,9
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet	20,1	21,4	26,0	28,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	872,7	930,7	976,6	1 036,9
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	171,9	271,4	275,4	249,5
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	276,0	350,8	386,8	373,2
= Oljekorrigert overskudd	-104,1	-79,4	-111,3	-123,7
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	109,4	84,2	111,3	123,7
= Overskudd på statsbudsjettet	5,3	4,8	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland	166,6	266,6	275,4	249,5
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	90,5	103,0	108,8	130,6
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	262,4	374,4	384,2	380,1
Memo:				
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ¹	3 081	3 308	3 793	4 281
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ¹	3 216	3 437	3 931	4 426
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹	4 881	5 181	5 474	5 797

¹ Ved utgangen av året.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

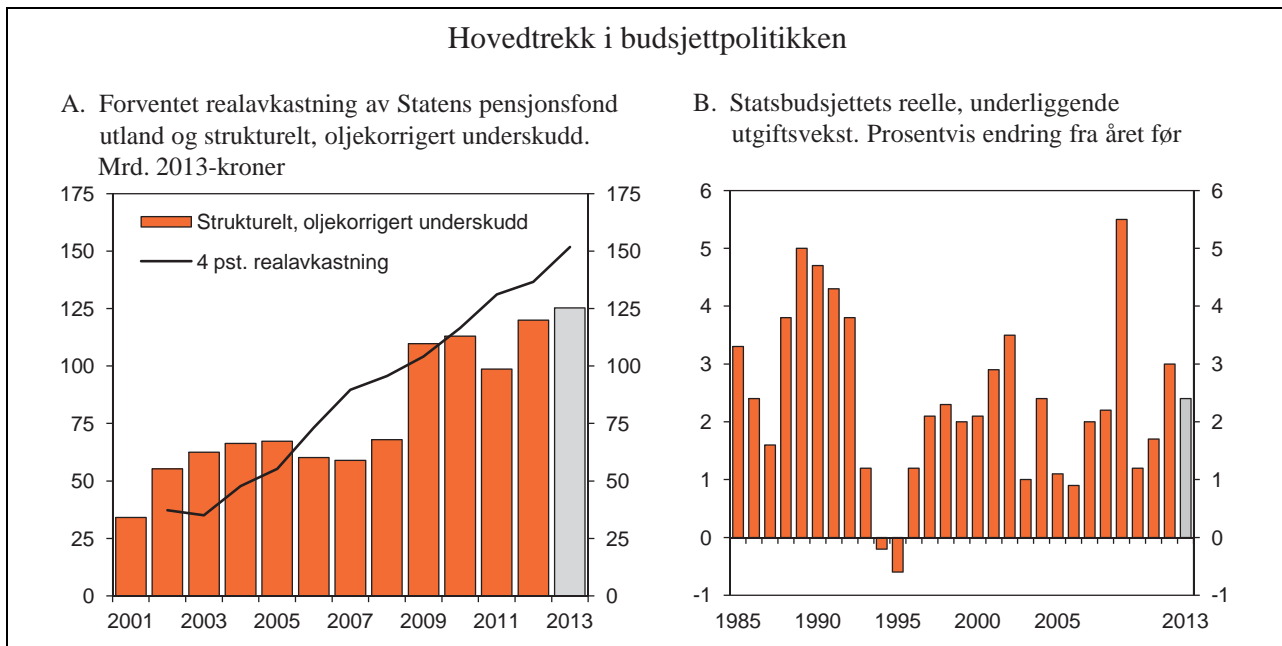
kant av 3 790 mrd. kroner, jf. tabell 3.3. Dette er 250 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i fjor høst. Oppjusteringen illustrerer usikkerheten ved fondsanslaget.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2013

Regjeringen foreslår et om lag nøytralt budsjett for 2013, dvs. at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet vokser om lag i takt med trend-BNP for Fastlands-Norge. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet anslås til 125 mrd. kroner. Dette er 26 mrd. kroner under forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland,

beregnet som 4 pst. av anslått kapital i fondet ved inngangen til året, jf. figur 3.2A.

Endringen i den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen brukes som en summarisk indikator for budsjettets virkning på økonomien. Denne budsjettindikatoren tar imidlertid ikke hensyn til at de enkelte inntekter og utgifter kan ha ulik virkning på norsk økonomi. For å belyse hvordan budsjettet for 2013 samlet sett påvirker økonomien, er det gjort beregninger med den makroøkonomiske modellen MODAG. Beregningene omfatter også det økonomiske opplegget for kommunene. Som sammenlikningsgrunnlag brukes et forløp der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning vokser i takt med trenden i



Figur 3.2 Hovedtrekk i budsjettpolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

nominelt BNP for Fastlands-Norge. Beregningene tyder på at det foreslåtte budsjettopplegget for 2013 virker om lag nøytralt på økonomien, også når det tas hensyn til sammensetningen av inntekter og utgifter, jf. tabell 3.4.

Regjeringens budsjettforslag er basert på et uendret skatte- og avgiftsnivå fra 2012 til 2013.

Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter fra 2012 til 2013 er anslått til om lag 23 mrd. 2013-kroner, eller 2,4 pst. Dette er litt i overkant av gjennomsnittet for den perioden som handlingsregelen har ligget til grunn for budsjettpolitikken, jf. figur 3.2B. I løpende kroner er veksten anslått til 5,7 pst., mens statsbudsjettets prisdeflator er anslått til 3,3 pst., jf. tabell 3.5. Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, renter og dagpenger til arbeidsledige utenfor. For å gjøre utgiftene sammenliknbare over tid er det på vanlig måte korrigert for

ekstraordinære endringer og enkelte regnskapsmessige forhold. For 2013 er det korrigert for økte offentlige utgifter som følge av fjerning av momsfratak på veg mv.

Den forholdsvis høye veksten i utgiftene er finansiert innenfor et om lag nøytralt budsjett. Dette må ses i sammenheng med den betydelige underliggende realveksten i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien. Denne veksten er anslått til 18 mrd. kroner i 2013, basert på en forutsetning om en økonomisk vekst i årene framover om lag på linje med det historiske gjennomsnittet. Erfaringene fra andre land illustrerer at slike forutsetninger er usikre, jf. boks 3.2.

Kommunenes samlede inntekter anslås å øke reelt med 1,8 pst. (6,8 mrd. 2013-kroner) fra 2012 til 2013, regnet i forhold til inntektsnivået i 2012 slik det ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2012.

Tabell 3.4 Virkninger av det finanspolitiske opplegget for 2013 på enkelte makroøkonomiske hovedstørrelser. Endring i prosent fra et konjunkturnøytralt forløp¹

	BNP		
	Fastlands-Norge	Privat konsum	Sysselsetting
Samlet virkning ²	0,1	0,2	0,1

¹ Det konjunkturnøytrale forløpet er definert som et budsjett der ulike utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning vokser i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge.

² Positivt tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.5 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2012 til 2013. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring

	2012	2013
Statsbudsjettets utgifter	1 002 574	1 064 870
– Statlig petroleumsvirksomhet	26 002	28 002
– Dagpenger til arbeidsledige	10 344	11 365
– Renteutgifter	12 572	12 883
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter	953 656	1 012 620
– Flyktninger i Norge finansiert over bistandsrammen	1 425	1 271
– Økte utgifter som følge av avvikling av momsfristak på veg mv.	-	4 723
= Underliggende utgifter	952 231	1 006 626
Verdiendring i pst.		5,7
Prisendring i pst.		3,3
Volumendring i pst.		2,4

Kilde: Finansdepartementet.

Netto avsetningen til Statens pensjonsfond utland økte betydelig fra 2010 til 2011 og 2012, jf. tabell 3.3. For 2013 år anslås en overføring litt i underkant av resultatet for de to foregående årene, men nivået er fortsatt høyt, om lag 250 mrd. kroner.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond, der også renter og utbytte på kapitalen i fondet er medregnet, anslås til 380 mrd. kroner i 2013.

På grunn av de høye petroleumsinntektene øker den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond raskt, og anslås til om lag 4 425 mrd. kroner ved utgangen av 2013, hvorav om lag 4 280 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland.

Verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden anslås til nær 5 800 mrd. kroner ved utgangen av 2013. Statens forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden kommer i tillegg og er beregnet å utgjøre 1 100 mrd. kroner ved utgangen av 2013. Videre har staten forpliktelser til opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse som ved utgangen av første halvår i år utgjorde 520 mrd. kroner. Sett under ett er disse pensjonsforpliktelsene nærmere 70 pst. større enn anslaget for den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2013.

Størrelsen på statens pensjonsforpliktelser avhenger av utviklingen i rentenivå og lønnsvekst i årene framover. Høyere lønnsvekst gir høyere framtidige pensjonsutbetalinger og dermed høy-

ere pensjonsforpliktelser. Tilsvarende vil også lavere rentesats øke den neddiskonterte verdien av framtidige pensjonsutbetalinger. Anslagene ovenfor er basert på en nettorente, som om lag tilsvarende forskjellen mellom rentesats og lønnsvekst, på 2 pst.

3.1.4 Budsjettpolitikken på mellomlang sikt

Over tid bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken av utviklingen i skattegrunnlagene i fastlandsøkonomien, utviklingen i forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland og bindinger på utgifts- og inntektssiden fra tidligere vedtak, herunder veksten i folketrygdens utgifter. I tillegg påvirkes handlingsrommet av om det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i utgangsåret avviker fra anslaget for forventet fondsavkastning.

For de nærmeste årene anslås den underliggende realveksten i skatte- og avgiftsinntektene til om lag 18 mrd. 2013-kroner per år. Samtidig anslås det at bindingene i folketrygden vil bidra til å øke utgiftene med om lag 11 mrd. 2013-kroner per år, regnet som gjennomsnitt for treårsperioden 2014–2016. Det er særlig utgiftene til alderspensjon som ventes å øke sterkt fordi andelen eldre i befolkningen nå øker raskt, jf. figur 3.4A. Denne veksten vil fortsette i mange år framover.

Samtidig vil veksten i forventet realavkastning av fondet gradvis avta i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien framover. Dersom uttaket fra

Boks 3.2 Om usikkerheten i anslag for strukturell budsjettbalanse

Indikatorer for strukturell budsjettbalanse står sentralt i finanspolitikken både i Norge og andre land. En felles erfaring er at slike anslag ofte blir betydelig endret, selv lenge etter årets utløp. Disse revisjonene må ses i sammenheng med at det i nåtid er vanskelig å skille virkningen av konjunkturer på skatteinntektene fra den underliggende trendutviklingen. Flere land har opplevd at det de trodde var stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter sviktet da konjunkturerne snudde.

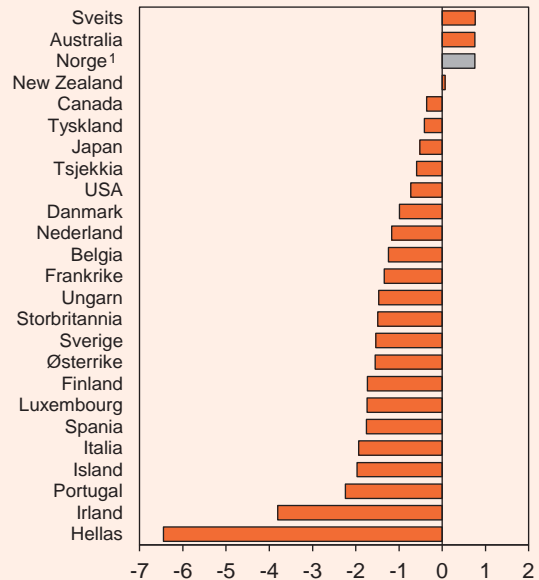
Figur 3.3 illustrerer denne usikkerheten på to ulike måter:

- Figur 3.3A viser revisjonene i anslagene for strukturell budsjettbalanse for året 2007 for et utvalg land. OECDs anslag som ble gitt i juni 2008 er sammenliknet med de siste anslagene gitt i juni 2012. Revisjonene er betydelige, og størst for de landene som har hatt de kraftigste økonomiske tilbakeslagene. Norge er et av tre land der underskuddet i 2007 anslås som mindre nå enn i 2008.
- Figur 3.3B viser trendutviklingen i skatt på arbeid for Norge under ulike forutsetninger om utviklingen i sysselsettingen framover. Avgifter og skatt på kapital, som står for om lag 43 pst. av de samlede skatteinntektene fra fastlandsøkonomien, er ikke regnet med i figuren. Utviklingen i sysselsettingen er avgjørende for realveksten i personskatter og arbeidsgiveravgift. I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst i sysselsettingen på 1¼ pst. fra 2012 til 2015 og 1 pst. fra 2015 til 2020, mot et gjennomsnitt på 1 pst. de siste 40 årene. I et lavalternativ er det rent teknisk lagt til grunn samme forløp som under nedgangskonjunkturen fra slutten av 1980-tallet, da det var nullvekst i antall normalårsverk fra 1987 til 1995. I et høyalternativ er det forutsatt en årlig vekst på 2 pst., som er på linje med den sterkeste veksten vi har observert i sysselsettingen i noen 8-årsperiode de siste 40 årene. For 2013 tilsvarer forskjellen mellom høy- og lavalternativet om lag 1 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

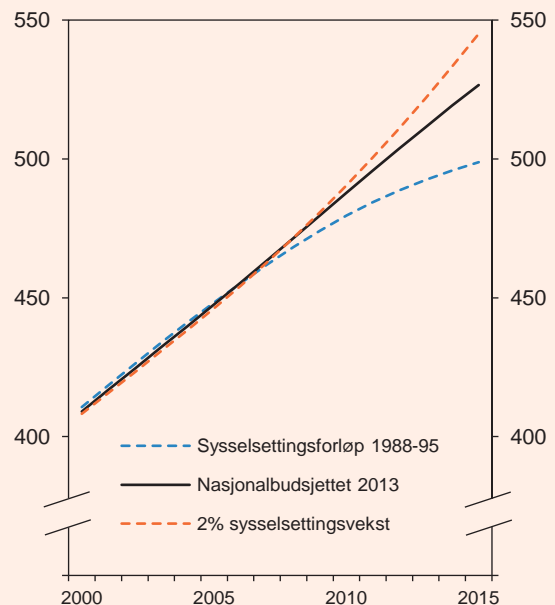
Figurene illustrerer at vi må være forberedt på revisjoner av tallene for strukturell budsjettbalanse. Erfaringer viser at revisjoner i størrelsesorden én prosent av BNP ikke er uvanlig, men også at utslagene i de faktiske underskuddene er mye større.

Usikkerheten i anslagene for strukturell budsjettbalanse

A. Endringer i anslag for strukturell budsjettbalanse for 2007 siden juni 2008. Prosent av potensielt BNP¹

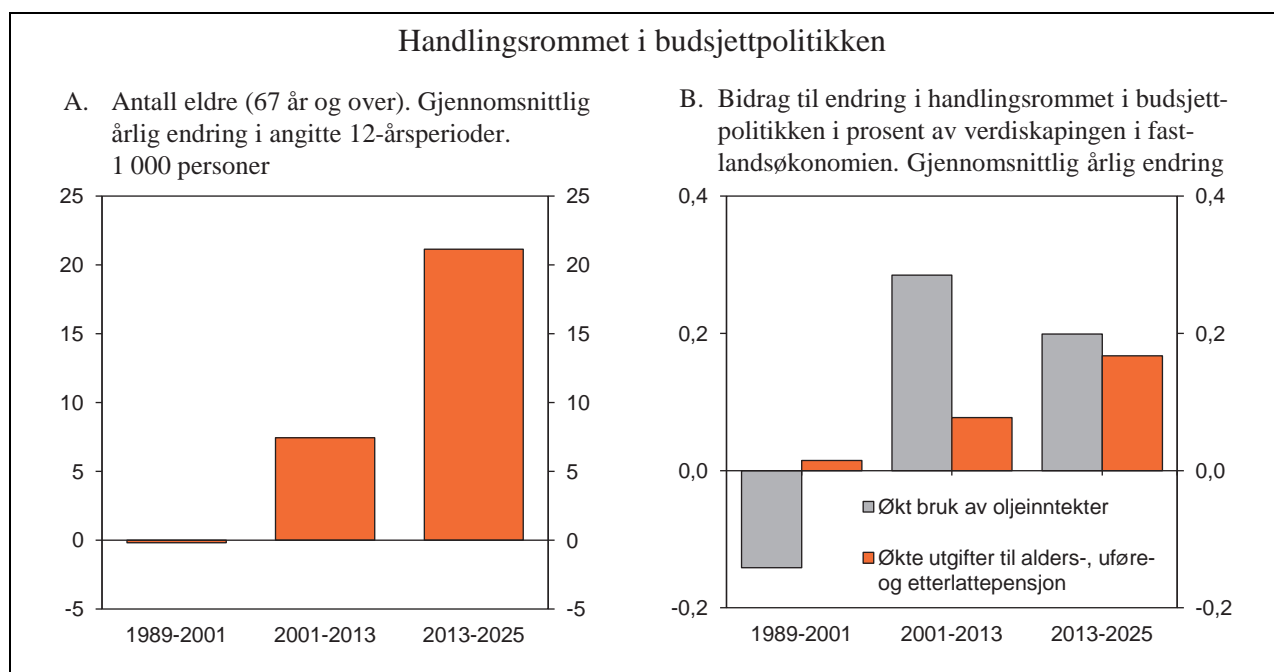


B. Skatt på arbeid under ulike forutsetninger om sysselsettingen i årene framover. Mrd. 2010-kroner



Figur 3.3 Usikkerheten i anslag for strukturell budsjettbalanse

¹ Finansdepartementets anslag for Norge.
Kilder: Finansdepartementet og OECD.



Figur 3.4 Handlingsrommet i budsjettpolitikken

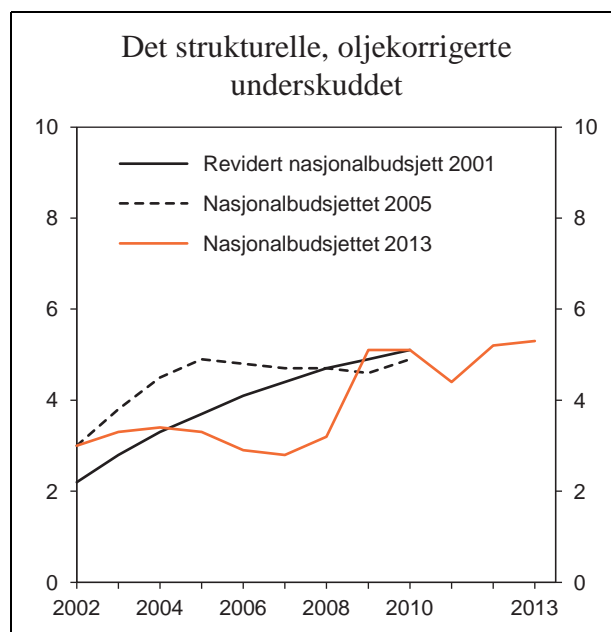
Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

fondet følger forventet realavkastning, vil fondets bidrag til finansiering av statsbudsjettet øke fra 5,3 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2013 til i underkant av 8 pst. i 2025. Dette er mindre enn økningen i finansieringsbidraget fra 2001 til 2013, jf. figur 3.4B.

Det er betydelig usikkerhet om utviklingen i det framtidige finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland i årene framover. Denne usikkerheten kan bl.a. illustreres ved å sammenlikne anslag gitt på ulike tidspunkt. I Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble det anslått at utviklingen i fondskapitalen ville gi grunnlag for en gradvis økning i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet fra $2\frac{1}{4}$ pst. av trend-BNP i 2002 til om lag 5 pst. i 2010, jf. figur 3.5. Også i Nasjonalbudsjettet 2005 ble finansieringsbidraget fra fondet i 2010 anslått å ligge nær 5 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Dette var om lag på linje med det anslaget en da hadde for det strukturelle underskuddet i 2005. For 2010 anslås det strukturelle underskuddet nå fortsatt til om lag 5 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Dette tilsvarer 4 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til 2010.

Selv om det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2010 ble om lag som forutsatt målt i pst. av verdiskapingen, har økningen målt i faste priser blitt noe større enn forutsatt. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten har blitt høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2001. Det har bidratt til at fondskapitalen har økt mer enn lagt til grunn, til tross for noe

lavere fondsavkastning gjennom perioden. Samtidig har også fastlands-BNP blitt høyere enn ventet i 2001. Den høyere verdiskapingen har gitt høyere skatter og avgifter til statsbudsjettet enn tidligere anslått.



Figur 3.5 Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2001, Nasjonalbudsjettet 2005 og Nasjonalbudsjettet 2013. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.6 Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2013-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 4 pst. banen	I pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	I pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	21,7	-	34,1	-	1,9	-
2002	619,3	24,8	36,7	37,3	55,3	17,9	3,0	5,9
2003	604,6	24,2	43,2	35,0	62,5	27,5	3,3	7,1
2004	847,1	33,9	47,1	47,7	66,3	18,7	3,4	5,6
2005	1 011,5	40,5	49,3	55,2	67,3	12,1	3,3	4,9
2006	1 390,1	55,6	45,7	73,2	60,2	-13,0	2,9	3,3
2007	1 782,8	71,3	46,9	89,6	59,0	-30,7	2,8	2,6
2008	2 018,5	80,7	57,3	95,7	67,9	-27,7	3,2	2,8
2009	2 279,6	91,2	96,1	104,1	109,7	5,6	5,1	4,2
2010	2 642,0	105,7	102,4	116,6	113,0	-3,6	5,1	3,9
2011	3 080,9	123,2	92,6	131,2	98,6	-32,6	4,4	3,0
2012	3 307,9	132,3	116,2	136,6	120,0	-16,6	5,2	3,5
2013	3 793,1	151,7	125,3	151,7	125,3	-26,4	5,3	3,3
2014	4 280,7	171,2	-	165,8	-	-	-	-
2015	4 641,4	185,7	-	174,1	-	-	-	-
2016	4 954,6	198,2	-	179,9	-	-	-	-
2017	5 275,2	211,0	-	185,4	-	-	-	-
2018	5 600,2	224,0	-	190,5	-	-	-	-
2019	5 926,9	237,1	-	195,2	-	-	-	-
2020	6 262,3	250,5	-	199,6	-	-	-	-

¹ I framskrivningen av fondskapitalen er det for årene fra og med 2014 beregningsteknisk forutsatt et årlig uttak fra fondet svarende til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året.

Kilde: Finansdepartementet.

3.1.5 Nærmere om strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

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

Fra og med Nasjonalbudsjettet 1987 har Finansdepartementet benyttet en indikator for endring i strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse for å vurdere innretningen av statsbudsjettet. Etter at handlingsregelen ble innført i 2001, har i tillegg *nivået* på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet blitt brukt som mål på den underliggende bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet. Ved å styre etter dette målet sikter en mot at den faktiske overføringen fra Statens pensjonsfond utland til budsjettet i gjennomsnitt over tid skal følge den forventede realavkastningen av fondet. Også i en rekke andre land, herunder landene i EU, står indikatorer for strukturell budsjettbalanse sentralt i de finanspolitiske rammeverkene.

Tabell 3.7 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	2010	2011	2012	2013
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-104 070	-79 399	-111 346	-123 663
– Netto renter og overføringer fra Norges Bank.				
Avvik fra trend	-402	3 544	2 283	1 220
– Særskilte regnskapsforhold	-1 364	3 480	0	-400
– Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend	70	6 202	2 597	813
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettoverskudd	-102 374	-92 625	-116 226	-125 297
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-5,1	-4,4	-5,2	-5,3
Endring fra året før i prosentpoeng ¹	0,0	0,7	-0,8	-0,1

¹ Endringen i det strukturelle, oljekorrigerede overskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator på budsjettets virkning på økonomien. Negative tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. I motsetning til de modellberegningene som presenteres i nasjonalbudsjettene, tar denne indikatoren ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Kilde: Finansdepartementet.

For å komme fra den *oljekorrigerede* til den *strukturelle, oljekorrigerede* budsjettbalansen gjøres følgende korreksjoner:

- For å justere den oljekorrigerede budsjettbalansen for virkninger av at konjunktorene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirkningene av at ulike skatte- og avgiftsinntekter avviker fra sine trendverdier. Videre tas det hensyn til at også utbetalingene av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen. De beregnede korreksjonene for 2012 og 2013 i tabell 3.7 reflekterer at skatteinntektene fra fastlandsøkonomien (fratrasket ledighetstrygd) anslås å ligge nær trenden. Den beregnede korreksjonen for 2011 må ses i sammenheng med et rekordhøyt nivå på innbetalte skatter fra fastlandsforetakene som ikke er videreført i framskrivingene.
- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene og de anslåtte normalnivåene på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank. For å bygge opp Norges Banks egenkapital blir det fra og med 2002 og i en periode framover ikke overført midler fra banken til statsbudsjettet. Dette trekker størrelsen på korreksjonen opp. En korreksjon for utviklingen av Folketrygdfondets beholdning av kontolån til staten fra og med 2007 trekker i motsatt retning.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. I 2013 er det en korreksjon knyttet til forslag om oppheving av fritak for merverdiavgift ved omsetning av tjenester for bygging og vedlike-

hold av offentlige veganlegg. Omleggingen medfører økte inntekter til staten fra merverdiavgiften. Samtidig fører omleggingen til økte merverdiavgiftkostnader for bygging og drift av veg, som foreslås kompensert ved økte bevilgninger til Statens vegvesen og gjennom bevilgningen for merverdiavgiftskompensasjon for kommuner og fylkeskommuner. På statens hånd vil økte bevilgninger motsvares av økte inntekter fra merverdiavgiften i 2013 og 2014, men på grunn av et visst tidsetterslep i innbetalingen av merverdiavgift oppstår det et periodiseringsavvik anslått til om lag 0,4 mrd. kroner i 2013. I den strukturelle budsjettbalansen er det korrigert for dette periodiseringsavviket.

Oppdelingen av offentlige inntekter og utgifter i en konjunktorell og en strukturell del kan ikke baseres på direkte observasjoner, men må anslås med utgangspunkt i analyser av regnskapstall, økonomisk statistikk og prognoser for årene framover. Vanligvis trekkes skillet mellom 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.

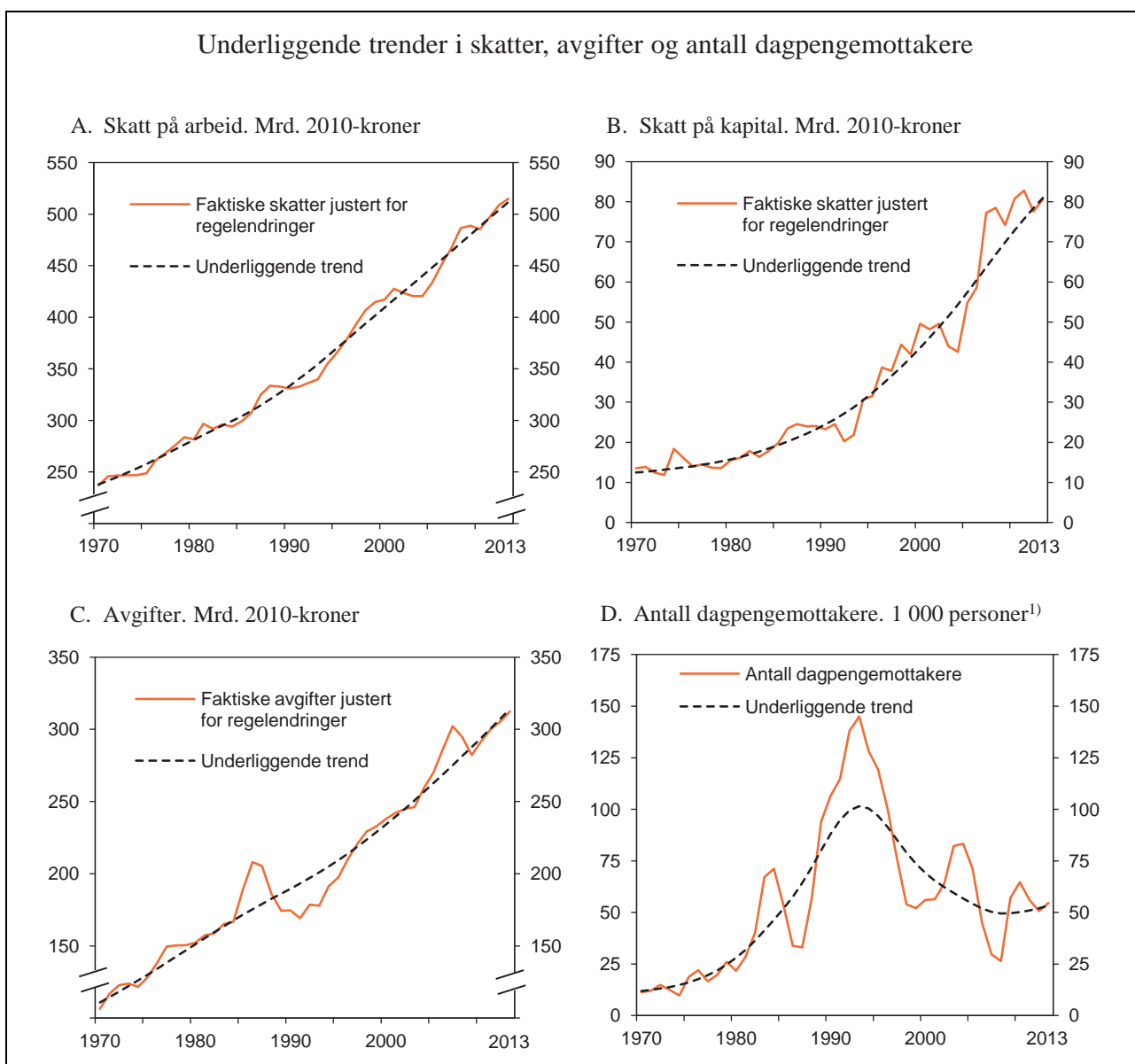
Beregningen av strukturelle skatter og avgifter tar utgangspunkt i data for faktiske, inntektsførte tall i statsregnskapet, samt anslag for prognoseperioden. Beregningene omfatter også skatt på inntekt og formue til kommuneforvaltningen og dekker perioden 1960–2020. For framskrivingsperioden er det tatt utgangspunkt i Finansdepartementets mellomlangsigte framskrivinger,

jf. boks 3.3. Usikkerheten i slike framskrivinger er omtalt i boks 3.2.

På budsjettets utgiftsside aktivitetsskorrigeres utgiftene til arbeidsledighetstrygd. Konjunkturkorreksjonen for denne budsjettposten tar utgangspunkt i beregnede trendavvik for antall dagpengemottakere. Utviklingen i de tre hovedgruppene av skatter og avgifter, samt i antall dagpengemottakere, er vist i figur 3.6A-3.6D.

Utviklingen i det oljekorrigerede og det strukturelle, oljekorrigerede overskuddet på statsbudsjettet er vist i figur 3.7A. Siden midten av 1970-tallet har statsbudsjettet stort sett vist et faktisk underskudd når inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirk-

somheten holdes utenfor, men med store svingninger gjennom perioden. Dette har sammenheng med at bruken av oljeinntekter ble trappet raskt opp på midten av av 1970-tallet. Deretter har både det oljekorrigerede og det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet svingt rundt et nivå tilsvarende om lag 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Svingningene i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet må ses i sammenheng med at budsjettet i perioder er blitt brukt aktivt til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Figuren viser at svingningene i det oljekorrigerede underskuddet er klart større enn svingningene i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Dette skyldes at en har søkt å unngå

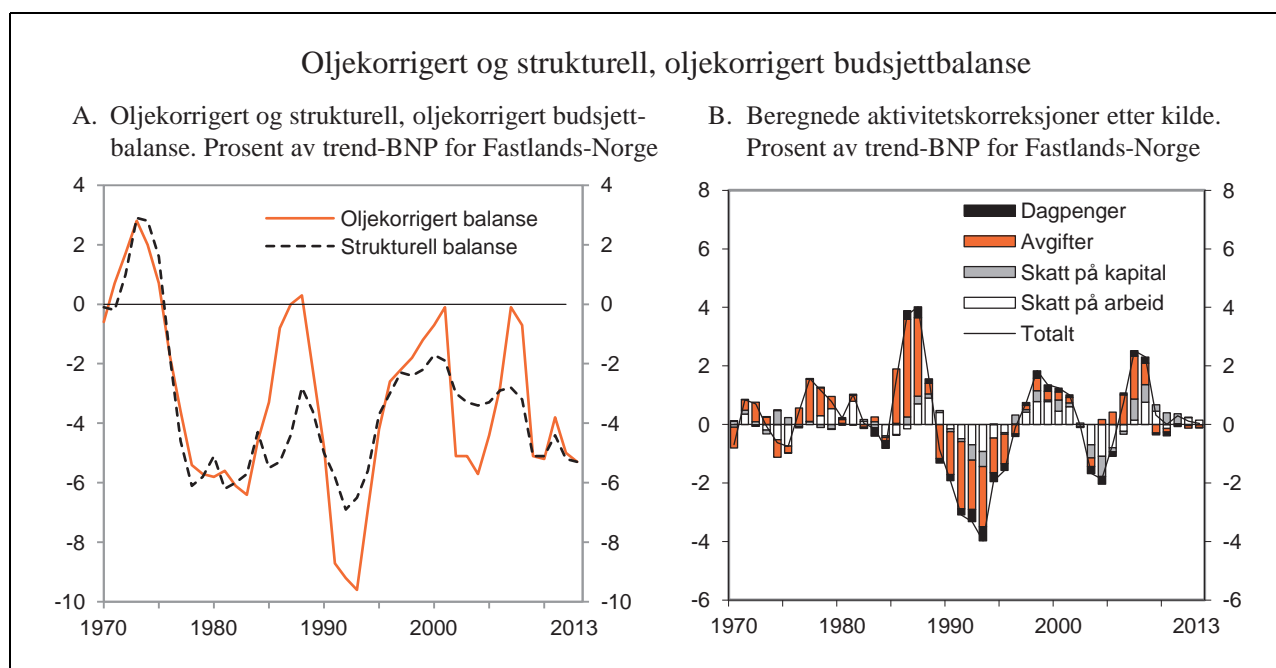


Figur 3.6 Underliggende trender i skatter, avgifter og antall dagpengemottakere

¹ For årene fram til og med 2011 vises faktiske skatter ifølge statsregnskapet justert for endringer i skattesatser og skattegrunnlag og omregnet til faste 2010-kroner.

² Det korrigeres for at dagpengemottakere kan være delvis ledige ved å regne om antall mottakere til heltidsekvivalenter.

Kilder: Finansdepartementet og NAV.



Figur 3.7 Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Kilde: Finansdepartementet.

at konjunkturelle svingninger i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien skal slå ut i svingninger på budsjettets utgiftsside. De beregnede aktivitetskorreksjonene er vist i figur 3.7B.

I tråd med handlingsregelen har bruken av oljeinntekter økt siden 2001. Opptrappingen var særlig kraftig i 2009 på grunn av de særskilte tiltakene for å dempe virkningene av den internasjonale finanskrisen. Beregningene av det strukturelle, oljekorri-

Boks 3.3 Framskrivninger av skatter og avgifter

For årene framover tar framskrivningene av skatter og avgifter utgangspunkt i en videreføring av det foreslåtte skatte- og avgiftsopplegget for 2013. Med utgangspunkt i Finansdepartementets makroøkonomiske framskrivninger er det lagt til grunn følgende forutsetninger:

- *Skatt på arbeid.* Kategorien omfatter arbeidsgiveravgift til folketrygden og personskatter, inklusive formuesskatt på personer. Utviklingen i antall sysselsatte normalårsverk er en viktig indikator for utviklingen i arbeidsgiveravgift til folketrygden og samlede personskatter. I framskrivningene er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst i antall normalårsverk på 1¼ pst. fra 2012 til 2015 og 1 pst. fra 2015–2020. Anslagene bygger på befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå, der det blant annet legges til grunn høy innvandring fra EØS-området. For formuesskatt på personer er det lagt til grunn en gjennomsnittlig nominell vekst på om lag 5 pst. per år gjennom framskrivingsperioden.
- *Skatt på kapital.* Kategorien omfatter etter-skuddsskatter fra selskaper og andre ikke-personlige skattytere utenom petroleumsvirksomhet, kildeskatt og arveavgift. Det er lagt til grunn at skatter fra foretak utenom petroleumsvirksomheten vil holde seg om lag uendret som andel av BNP for Fastlands-Norge etter 2012. Det tilsvarer en gjennomsnittlig nominell vekst i underkant av 6 pst. per år. For arveavgiften er det lagt til grunn en gjennomsnittlig nominell vekst på om lag 8 pst. per år til 2020.
- *Avgifter.* Kategorien omfatter merverdiavgift, engangsavgift på motorkjøretøyer og øvrige særavgifter, herunder dokumentavgift og diverse sektoravgifter. I tillegg inngår investeringsavgiften fram til den ble fjernet i 2002. Utviklingen i privat konsum er viktig for utviklingen i avgiftene, og det er lagt til grunn en gjennomsnittlig konsumvekst på 3¾ pst. per år fra 2012 til 2015 og 3 pst. per år deretter.

gerte underskuddet viser en økning i den underliggende bruken av oljeinntekter med 91 mrd. 2013-kroner fra 2001 til 2013, til 125 mrd. kroner.

3.2 Utviklingstrekk i offentlige finanser

3.2.1 Innledning

Store underskudd i offentlige budsjetter etter konjunkturtilbakeslaget i 2009 har ført til at statsgjelden nå øker raskt i mange industriland. Flere land har imidlertid tatt viktige skritt for å redusere underskuddene i 2011 og 2012. Det er også gjennomført reformer som bidrar til å dempe den framtidige utgiftsveksten som følger av aldringen av befolkningen. De statsfinansielle utfordringene framstår likevel fortsatt som svært store. Beregninger fra IMF og OECD indikerer at industrilandene må stramme betydelig til i budsjettene for å stabilisere offentlig gjeld, jf. avsnitt 2.1.

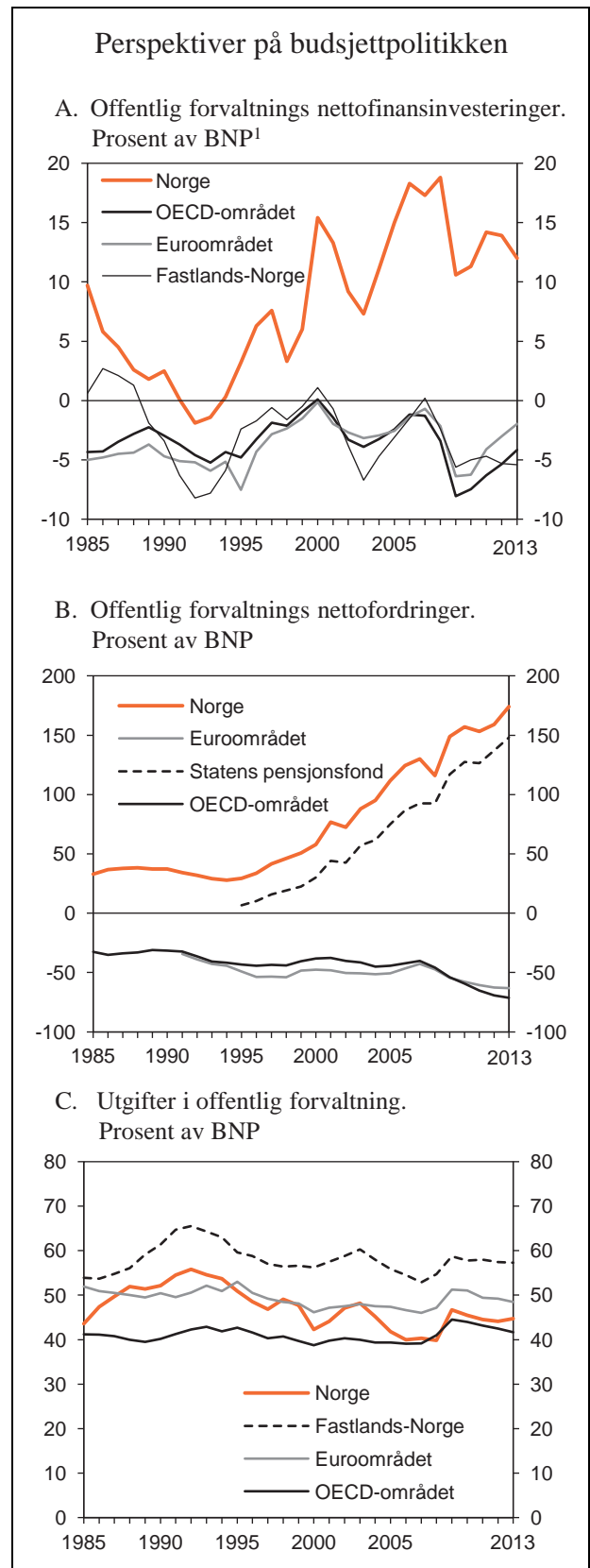
I Norge gir oljeinntektene et solid tilskudd til statens finanser, og Norge er ett av de få landene i Europa som har overskudd i offentlige budsjetter. Også hos oss vil imidlertid aldringen av befolkningen bidra til økt press på offentlige finanser framover. Utfordringene kommer bl.a. til syne i statens pensjonsforpliktelser. Nåverdien av allerede opptjente rettigheter bare til alderspensjoner i folketrygden kan anslås til 249 pst. av BNP Fastlands-Norge ved utgangen av 2012. Til sammenlikning tilsvarer anslaget for kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av året 174 pst. av BNP Fastlands-Norge.

Utviklingen i offentlige finanser de siste årene omtales nærmere i avsnitt 3.2.2, og de langsiktige utfordringer i avsnitt 3.2.3.

3.2.2 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

Nettofinansinvesteringer, som er nasjonalregnskapets overskuddsmål, gir et grunnlag for å sammenlikne overskuddet i offentlig forvaltning mellom land. Siden midten av 1990-tallet har høye petroleumsinntekter bidratt til store overskudd og voksende nettofordringer i offentlig forvaltning i Norge. I samme periode har OECD-landene gjennomgående hatt underskudd i offentlige budsjetter, jf. figur 3.8A. Underskuddene økte kraftig etter finanskrisen i 2008, men er deretter brakt noe ned igjen. For gjennomsnittet av OECD-landene og landene i euroområdet er nettogjelden for offentlig forvaltning betydelig, jf. figur 3.8B.

For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning til 358 mrd. kroner i 2013,



Figur 3.8 Perspektiver på budsjettpolitikken

¹ Fastlands-Norge: Offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer utenom statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen i Statens pensjonsfond utland i pst. av BNP Fastlands-Norge.

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.8 Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP

	2011	2012	2013
A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	408 830	423 363	381 172
Samlet overskudd i statsbudsjettets og statens pensjonsfond	374 408	384 244	380 122
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-79 399	-111 346	-123 663
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	350 804	386 790	373 185
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond	103 004	108 800	130 600
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	-866	-1 080	-29
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹⁾	35 287	40 199	1 079
B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi.	-22 196	-24 309	-23 522
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-18 193	-22 125	-21 678
Avvik mellom påløpte og bokførte skatter mv	-4 003	-2 184	-1 844
C. Offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer (A+B)	386 634	399 054	357 650
Målt som andel av BNP	14,2	13,9	12,0

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: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

som tilsvarer 12,0 pst. av BNP. Dette er noe lavere enn anslått for 2012. Overskuddene i offentlig forvaltning skyldes store overskudd i statsforvaltningen, jf. tabell 3.8. Reduksjonen i nettofinansinvesteringene fra 2012 til 2013 har sammenheng med lavere påløpte skatteinntekter fra petroleumsvirksomheten, jf. at det legges til grunn en lavere gjennomsnittlig oljepris for 2013 enn for 2012.

Høy sysselsettingsvekst i kommunal tjenesteyting og et høyt nivå på bruttorealinvesteringene har de siste årene bidratt til negative nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen. Målt i bokført verdi anslås nettofinansinvesteringene i kommuneforvaltningen til -22 mrd. kroner både i 2012 og 2013.

Som følge av høye inntekter fra petroleumsvirksomheten og store avsetninger i Statens pensjonsfond utland, har offentlig forvaltnings nettofordringer gjennomgående økt kraftig de siste årene. Utviklingen i nettofordringene påvirkes også av utviklingen i markedsverdien på fordringer og gjeld. I 2008 bidro det sterke fallet i finansmarkedene til at markedsverdien av fordringene gikk ned selv om avsetningene til pensjonsfondet var betydelige også dette året. Medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til 5 200 mrd. kroner ved utgangen av 2013. Dette tilsvarer 174 pst. av BNP. Blant OECD-landene er det foruten i Norge bare i

Estland, Finland, Luxemburg, Sverige og Sveits at offentlig forvaltning har positive nettofordringer.

Offentlige utgifter som andel av BNP benyttes som en indikator for størrelsen på offentlig forvaltning. Offentlige utgifter økte som andel av fastlands-BNP under tilbakeslaget i 2009, men har deretter ligget nokså stabilt nær gjennomsnittet for de siste 25 årene. Nivået er imidlertid lavere enn under nedgangskonjunktorene tidlig på 1990-tallet og i 2003, jf. figur 3.8C.

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

Forskjeller i offentlige utgiftsandeler mellom land gjenspeiler også ulik arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor. Blant annet har offentlig forvaltning ikke det samme ansvar for alderspensjoner i alle land. I tillegg beskatter ulike land pensjoner og andre overføringer ulikt. De enkelte land baserer seg også i ulik grad på bruk av skattefradrag (skatteutgifter) som et alternativ til offentlige overføringer. Slike forskjeller påvirker bruttotallene for både offentlige utgifter og inntekter. I tillegg til problemene med å sammenlikne utgiftsandeler mellom land, får en beskrivelse av dagens situasjon heller ikke fram at aldringen av befolkningen vil gi vekst i utgiftene i flere tiår framover.

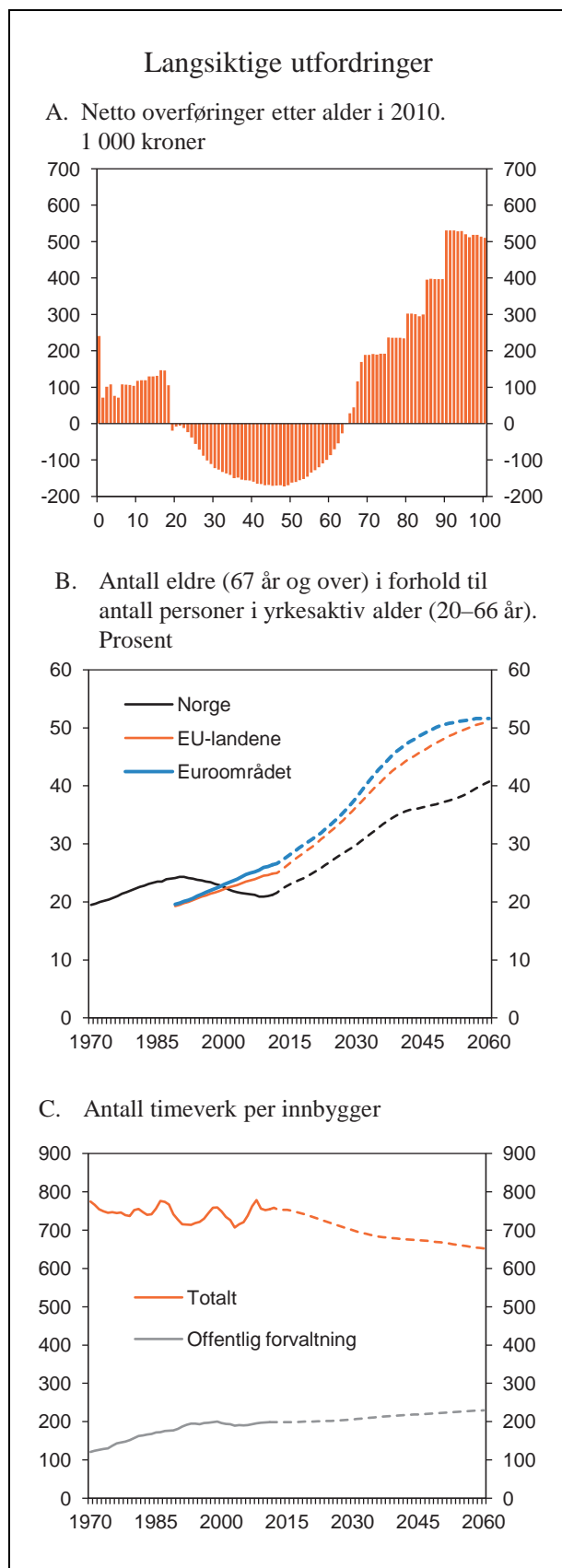
3.2.3 Langsiktige utfordringer for finanspolitikken

Lik tilgang til grunnleggende velferdsordninger står sentralt i den norske velferdsmodellen. Velferdsordningene omfatter finansiering og produksjon av tjenester innen bl.a. utdanning, helse og omsorg og et overføringssystem som sikrer den enkelte inntekt i alderdommen og ved sykdom, uførhet eller arbeidsledighet. Ordningene finansieres i hovedsak av skatter og avgifter fra befolkningen i yrkesaktiv alder, mens barn, ungdom og eldre er netto mottakere av offentlig finansierte ytelser, jf. figur 3.9A.

Det er først og fremst skatter og avgifter på aktiviteten i fastlandsøkonomien som finansierer velferdsordningene. Vår velferdsmodell er dermed avhengig av høy sysselsetting og verdiskaping. Gjennom flere tiår har stigende yrkesdeltaking blant kvinner og en fallende andel eldre i befolkningen bidratt til å gjøre det lettere å finansiere velferdsordningene. I tillegg har økningen i bruken av oljeinntekter gitt grunnlag for å finansiere utvidelser av velferdsordningene uten en tilsvarende oppgang i skattenivået.

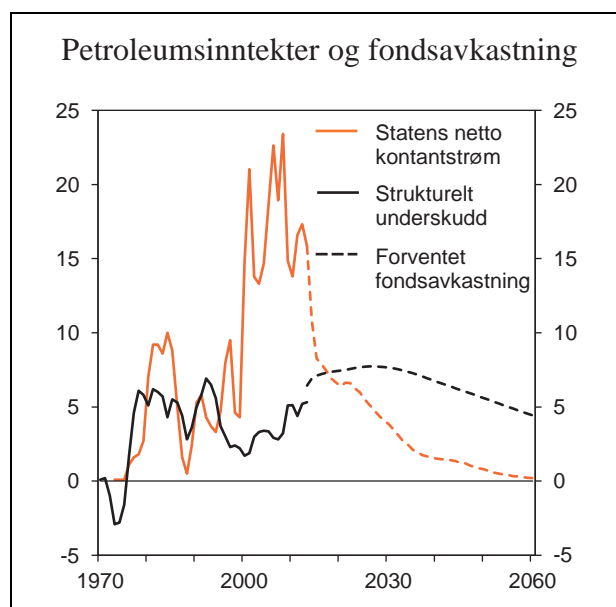
Ifølge middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå er nedgangen i andelen eldre gjennom de siste to tiårene i ferd med å bli avløst av en vedvarende oppgang. Andelen eldre (67 år og over) anslås å øke fra i overkant av 20 per 100 personer i yrkesaktiv alder i dag til i overkant av 25 i 2020 og videre til i overkant av 40 i 2060, jf. figur 3.9B.

Mens de store fødselskullene fra årene etter krigen vil bidra til en betydelig vekst i antall personer over 67 år de nærmeste årene, er det over tid økt forventet levealder som er den viktigste drivkraften bak oppgangen i eldreandelen. Siden Folketryktdloven ble vedtatt i 1967, har forventet leve-



Figur 3.9 Langsiktige utfordringer

Kilder: Eurostat, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.10 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

alder ved fødsel økt med mer enn 7 år i Norge. I samme periode er både den formelle og den reelle pensjonsalderen redusert. I middelalternativet er det lagt til grunn at forventet levealder for nyfødte vil øke med om lag $6\frac{1}{2}$ år fra i dag og fram til 2060.

Med samme gruppevis arbeidsmarkedstilknypning som i dag vil endringene i befolkningens sammensetning gi nedgang i samlet arbeidsinnsats per innbygger framover, jf. figur 3.9C. Nedgangen forsterkes dersom den observerte reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid de siste 40 årene ikke stopper opp. Samtidig må arbeidsinnsatsen i offentlig forvaltning øke betydelig framover for å dekke det økte behovet for helse- og omsorgstjenester som følger av aldringen.

I tiårene framover vil aldringen av befolkningen bidra til at veksten i offentlige utgifter blir høyere enn veksten skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien. Selv om avkastningen av Statens pensjonsfond vil gi et viktig bidrag til finansieringen av utgiftene i offentlig forvaltning framover, vil den ikke kunne dekke det økende gapet jf. figur 3.10. En fortsatt utbygging av offentlige velferdsordninger i takt med den generelle inntektsveksten vil ytterligere forsterke de statsfinansielle utfordringene.

I Nasjonalbudsjettet 2011 ble det lagt fram beregninger for det langsiktige inndeckningsbehovet i offentlige finanser. Beregningene anslø hvilke løpende justeringer av skatte- og avgiftsni-

Boks 3.4 Generasjonsregnskapet

Langsiktige utfordringer i finanspolitikken kan illustreres ved hjelp av beregninger på generasjonsregnskapet. Generasjonsregnskapet tar utgangspunkt i at dagens verdi av offentlige netto formue og framtidige inntekter må være like stor som dagens verdi av framtidige offentlige utgifter. Inndeckningsbehovet framkommer som et anslag på hvor mye budsjettpolitikken må strammes inn i dag, for at skattenivået deretter skal kunne holdes konstant i all framtid. Generasjonsregnskapet fanger opp virkningen av aldringen av befolkningen på utviklingen i offentlige inntekter og utgifter framover.

Beregningene på generasjonsregnskapet viser et større inndeckningsbehov enn de langsiktige budsjettframskrivingene. Dette må ses i sammenheng med at generasjonsregnskapet bygger på enklere beregningsmessige forutsetninger enn de langsiktige økonomiske framskrivingene. Blant annet overvurderer generasjonsregnskapet systematisk prisveksten på en del utgiftsposter på offentlige budsjetter. Beregninger på generasjonsregnskapet fanger heller ikke opp virkningene av pensjonsreformen eller modningen av pensjonssystemet. På den annen side er metoden bedre tilrettelagt for internasjonale sammenlikninger.

vået som kreves for å finansiere utgiftene knyttet til en videreføring av dagens velferdsordninger innenfor den grensen for overføringer fra Statens pensjonsfond til statsbudsjettet som handlingsregelen gir. For 2060 viste beregningene et inndeckningsbehov som tilsvarte $7\frac{1}{4}$ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. De direkte virkningene fra pensjonsreformen på budsjettets utgifter var da medregnet.

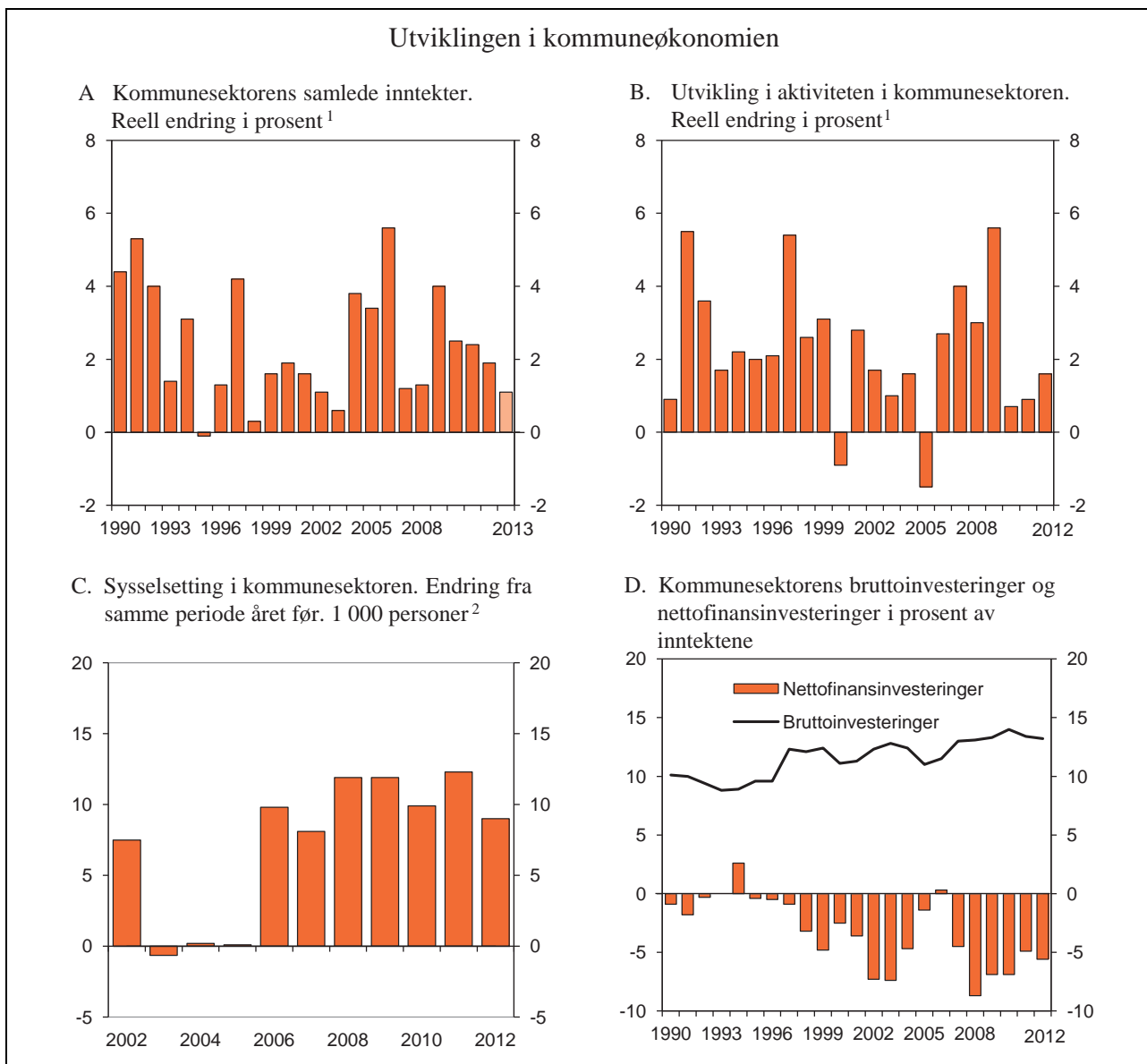
Beregninger av det langsiktige inndeckningsbehovet i offentlige finanser er usikre. Siden Nasjonalbudsjettet 2011 er anslaget for strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd nedjustert med 1 pst. av fastlands-BNP, mens utgangsnivået for Statens pensjonsfond utland er oppjustert. Begge endringene trekker isolert sett i retning av et lavere langsiktig inndeckningsbehov. Regjeringen vil legge fram nye langsiktige framskrivinger i Perspektivmeldingen 2013.

De langsiktige utfordringene i finanspolitikken kan også illustreres ved hjelp av beregninger på

generasjonsregnskapet, jf. boks 3.4. Oppdaterte beregninger med utgangspunkt i det foreslåtte budsjettoplegget for 2013 viser et inndeckningsbehov tilsvarende 8½ pst. av BNP for Fastlands-Norge, som er litt lavere enn resultatet av tilsvarende beregninger i Nasjonalbudsjettet 2011 og Nasjonalbudsjettet 2012. Nedjusteringen skyldes et litt gunstigere utgangsnivå for offentlige finanser enn lagt til grunn høsten 2010 og høsten 2011. Generasjonsregnskapet bygger på enklere beregningsmessige forutsetninger enn de langsiktige økonomiske framskrivingene i Nasjonalbudsjettet 2011. Dette bidrar til å trekke opp det

beregnete inndeckningsbehovet sammenliknet med mer fullstendige framskrivinger av offentlige finanser.

Høy arbeidsinnsats er helt avgjørende for å sikre bærekraften i de offentlige velferdsordningene. Dersom arbeidsinnsatsen per innbygger øker, vil skatteinntektene gå opp. I tillegg vil utgiftene til stønader reduseres dersom antall personer som står utenfor arbeidsstyrken samtidig går ned. Her er pensjonsreformen svært viktig, fordi den både bidrar til noe lavere utgifter til pensjon og fordi den gir insentiver til økt arbeidsinnsats.



Figur 3.11 Utviklingen i kommuneøkonomien

¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer. Tallene for veksten i aktiviteten i 2009 og 2010 er påvirket av den finanspolitiske tiltakspakken i 2009.

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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

3.3 Kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Sentrale utviklingstrekk

Kommuneforvaltningen yter viktige tjenester til den norske befolkningen og sysselsetter om lag en femdel av alle yrkesaktive. For sjuårsperioden fra 2005 til 2012 anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 61 mrd. kroner, som tilsvarer en gjennomsnittlige årlig vekst på 2,7 pst., jf. figur 3.11A. Det er 0,5 prosentenheter høyere enn den gjennomsnittlige årlige realveksten i inntektene fra 1990 til 2005. Om lag halvparten av veksten i inntektene etter 2005 har kommet i form av økte frie inntekter. Den forholdsvis sterke realveksten i inntektene de siste årene har gitt rom for å bedre tjenestetilbudet selv om veksten i befolkningen har vært klart høyere enn gjennom det foregående tiåret.

Høy inntektsvekt har bidratt til sterk vekst i aktiviteten i kommunesektoren. Fra 2005 til 2011 økte aktiviteten i sektoren med i gjennomsnitt 2,8 pst. per år, mot en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,2 pst. i perioden fra 1990 til 2005, jf. figur 3.11B. De to siste årene har imidlertid aktiviteten i kommunesektoren vokst noe langsommere enn i de foregående årene. Det er særlig veksten i investeringene som har utviklet seg svakt. Dette må ses i sammenheng med at nivået på investeringene i 2009 ble trukket opp av satsingen på kommunene i Regjeringens finanspolitiske tiltakspakke.

Sysselsettingen i kommuneforvaltningen har også økt betydelig de siste årene. I første halvår i år var det sysselsatt om lag 516 000 personer i kommuneforvaltningen. Det er om lag 9 000 flere

Boks 3.5 Aktiviteten i kommunesektoren

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

enn i samme periode i fjor. Veksten har vært nokså stabil de siste årene, jf. figur 3.11C.

Netto driftsresultatet i kommunesektoren utgjorde i fjor 2,5 pst. av inntektene, mot 3,2 pst. i 2010. Gjennomsnittet for perioden 2006–2011 var 2,9 pst., jf. figur 3.12A. Netto driftsresultat uttrykker hvor mye kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Størrelsen betraktes bl.a. av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren, jf. boks 3.6.

For kommunene var netto driftsresultatet på om lag samme nivå i 2011 som i 2010, til tross for en betydelig reduksjon i gevinster på finansielle plasseringer. Dette indikerer at den underliggende økonomiske balansen er noe styrket fra 2010 til 2011, ved at driftsinntektene har økt mer enn driftsutgiftene.

Netto driftsresultatet i fylkeskommunene utenom Oslo gikk ned fra 8,8 pst. i 2010 til 5,5 pst. i 2011. For fylkeskommunene må utviklingen i

Boks 3.6 Netto driftsresultat og nettofinansinvesteringer

Netto driftsresultat viser hva kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultatet hvor stor andel av de tilgjengelige inntektene kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer. Ifølge Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bør netto driftsresultatet for kommunesektoren som helhet tilsvare om lag 3 pst. av driftsinntektene som gjennomsnitt over tid, for at sektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer.

Nettofinansinvesteringer viser samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens avdrag og realiserte og urealiserte gevinster/tap på finansformuen er holdt utenom. Med tillegg for eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld bestemmer nettofinansinvesteringene utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Negative nettofinansinvesteringer betyr isolert sett at kommunenes nettofordringer går ned (eller at nettogjelden øker).

netto driftsresultatet ses i sammenheng med forvaltningsreformen. Fylkeskommunene overtok i 2010 ansvaret for 17 000 km veg og fikk samtidig kompensasjon for nye oppgaver i form av økt rammetilskudd. Kompensasjonen bidro til et løft i driftsresultatet. Det må ses i sammenheng med at kompensasjonene inntektsføres i driftsregnskapet. En betydelig del av utgiftene er imidlertid knyttet til veinvesteringer, som utgiftsføres i investeringsregnskapet, og disse utgiftene påvirker ikke netto driftsresultatet.

Ut fra foreløpige regnskapstall kan nettofinansinvesteringene i kommunesektoren anslås til -18 mrd. kroner i 2011. Underskuddet tilsvarer knapt 5 pst. av inntektene, men er mindre enn i 2010, jf. figur 3.12B. De store negative nettofinansinvesteringene må ses i sammenheng med høye bruttoinvesteringer i kommuneforvaltningen som i betydelig grad lånefinansieres.

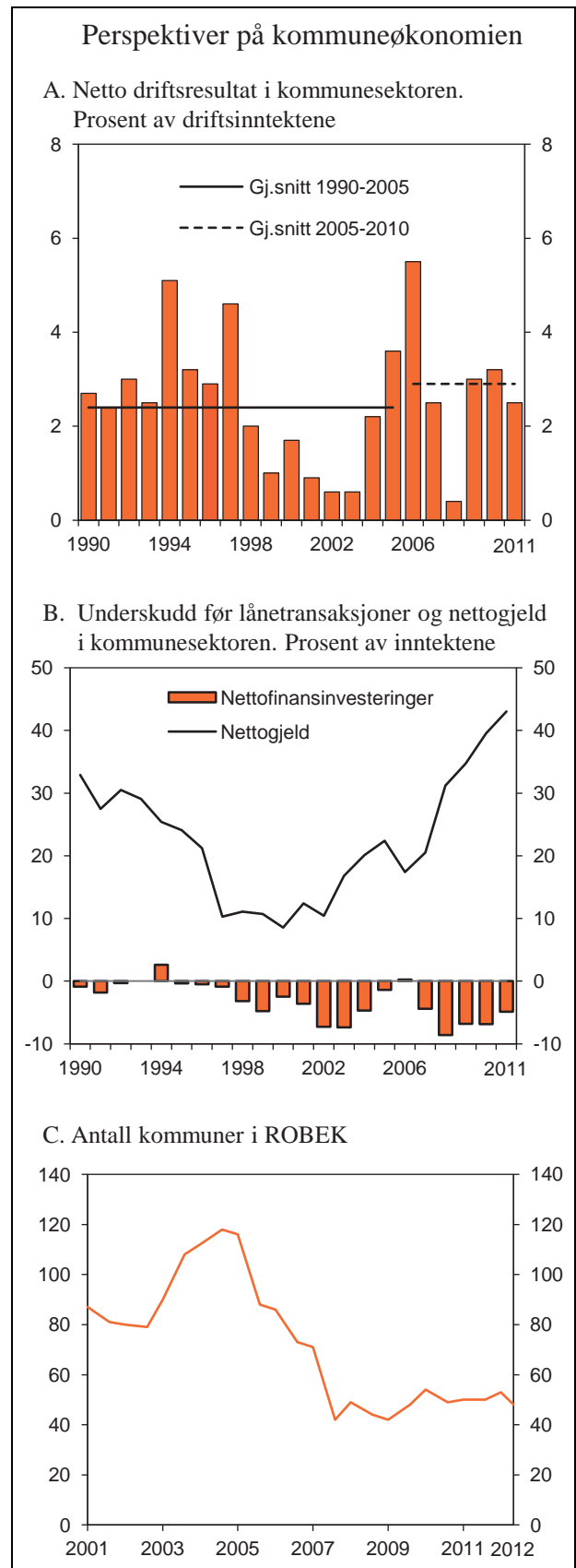
Et høyt investeringsnivå de siste årene har bidratt til at nettogjelden i kommunesektoren har økt til om lag 43 pst. av inntektene i sektoren. Som det framgår av figur 3.12B er dette historisk sett høyt. Imidlertid belaster ikke alle kommunenes lån kommuneøkonomien. En del lån er knyttet til gebyrbelagte investeringer, der økte renteutgifter kan finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på kommunale skole-, kirke- og sykehjemsinvesteringer og på transporttiltak i fylkene, jf. boks 3.7.

Antall kommuner som er registrert i ROBEK (Register for betinget godkjenning og kontroll) og som må ha godkjenning fra fylkesmannen for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler, har holdt seg relativt stabilt de siste fem årene. Per 6. august 2012 gjaldt det 48 kommuner, en nedgang fra 53 i mai i år. De siste endringene i ROBEK er gjort i etterkant av at kommunestyrene og fylkestingene har vedtatt årsregnskapet for 2011. Det er for tiden ikke registrert noen fylkeskommuner i ROBEK.

3.3.2 Nærmere om kommuneøkonomien i 2012

I Nasjonalbudsjettet 2012 ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslått til 4,0 mrd. kroner regnet fra daværende anslag på regnskap for 2011. Veksten i kommunesektorens frie inntekter i 2012 ble anslått til 2,7 mrd. kroner, jf. tabell 3.9.

I Revidert nasjonalbudsjett 2012 ble anslagene for realvekst i både frie og samlede inntekter i



Figur 3.12 Perspektiver på kommuneøkonomien

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

Boks 3.7 Kommunesektorens rentebærende gjeld

Ifølge KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), som publiseres av SSB, hadde kommunesektoren inklusive kommunale foretak og interkommunale foretak, en samlet langsiktig bruttogjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser på 349 mrd. kroner i 2011. Dette inkluderer også lån som er benyttet til utlån og ubrukte lånemidler. Dersom en korrigerer for dette kan gjelden anslås til 259 mrd. kroner.

En del av disse lånene er knyttet til tjenester der avdrag og rente finansieres gjennom kommunale gebyrer. Kommunesektorens anleggsmidler til vann, avløp og renovasjon (selvkostanlegg) kan anslås til 47 mrd. kroner. Det er denne størrelsen kommunene tar utgangspunkt i ved beregning av gebyrer til vann, avløp og renovasjon.

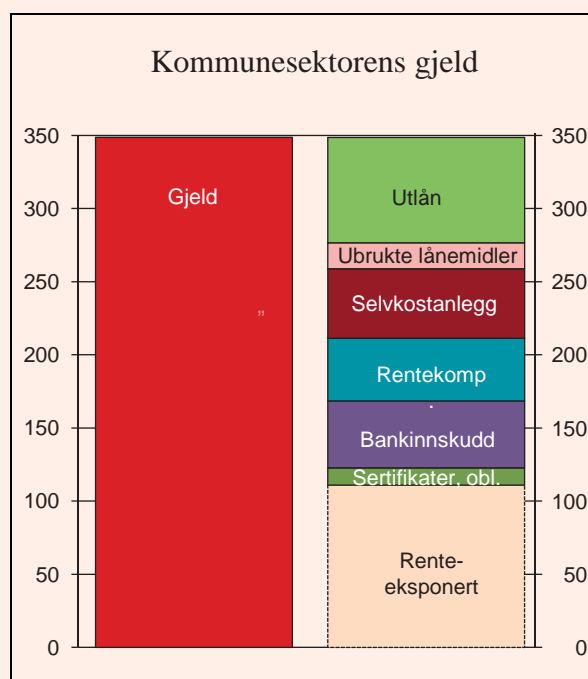
I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på kommunale skole-, kirke- og sykehjemsinvesteringer og på transporttiltak i fylkene. Gjeld knyttet til slike rentekompensasjoner kan anslås til om lag 43 mrd. kroner. Samlet sett kan dermed kommunesektorens rentebelastende gjeld anslås til 169 mrd. kroner.

Kommunesektoren har diverse bankinnskudd og plasseringer. Dersom en tar hensyn til dette, kan den samlede netto rentebelastende gjelden for kommunesektoren ved utgangen av 2011 anslås til om lag 111 mrd. kroner, som svarer til om lag 30 pst. av inntektene.

Basert på anslaget ovenfor vil en endring i det generelle rentenivået på 1 prosentenheter endre kommunesektorens årlige netto renteutgifter med vel 1 mrd. kroner. På kort sikt er imidlertid størrelsen på endringen usikker fordi deler av kommunesektorens gjeld har langsiktig rentebinding. I 2. kvartal 2012 hadde 23 pst. av sektorens gjeld rentebinding på mellom 1 og 5 år, mens knapt 35 pst. av gjelden var uten rentebinding.

Kommuner og fylkeskommuner har også garantert for lån til for eksempel private barnehager, kulturaktiviteter og bompengeselskaper. Slike garantier framkommer som noter i kommunenes regnskaper. Gjelden vil først belaste kommuneøkonomien dersom låntaker får betalingsproblemer.

Kommunesektoren har også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper) som motsvarer av tilsvarende pensjonsforpliktelser. I 2011 utgjorde pensjonsforpliktelsene 398 mrd. kroner. Høyere rente vil isolert sett redusere sektorens pensjonsforpliktelser og dermed også gi lavere pensjonspremier. Sektoren har i denne sammenheng fordeler av en høyere rente.



Figur 3.13 Rentebærende gjeld i kommunesektoren. Mrd. kroner

Kilder: Kommunal- og regionaldepartementet og Statistisk sentralbyrå.

2012 oppjustert. Oppjusteringene skyldes i hovedsak høyere anslått skatteinntang.

Etter Revidert nasjonalbudsjett har det kommet ny informasjon om skatteinntangen, som trekker i retning av at kommunesektorens skatteinntekter i 2012 vil bli om lag 2,6 mrd. kroner høyere enn tidligere lagt til grunn. Kostnadsveksten i kommunesektoren anslås til 3,2 pst. i 2012, som er 0,2 prosentenheter høyere enn lagt til grunn i

Revidert nasjonalbudsjett. Oppjusteringen for 2012 skyldes høyere anslag for lønnsveksten. De økte skatteinntektene mer enn oppveier at anslaget for veksten i kostnadene er satt opp. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2011 til 2012 anslås til 6,9 mrd. kroner (1,9 pst.), mens de frie inntektene anslås å øke reelt med 5,4 mrd. kroner (1,9 pst.). Sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett 2012 er ansla-

Tabell 3.9 Realvekst i kommunesektorens inntekter. Mrd. 2012-kroner og prosent

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kr	Pst.	Mrd. kr	Pst.
2006	16,6	5,6	13,0	6,2
2007	3,8	1,2	-1,6	-0,7
2008	4,0	1,3	0,0	0,0
2009 ¹	12,6	4,0	6,7	3,0
2010	8,3	2,5	5,5	2,3
2011	8,4	2,4	3,1	1,1
2012	6,9	1,9	5,4	1,9
Samlet vekst 2005–2011	60,6	20,5	32,1	14,4
Memo: Anslag for 2012 på ulike tidspunkt:				
Nasjonalbudsjettet 2012.	4,0	1,1	2,7	1,0
Revidert nasjonalbudsjett 2012.	5,1	1,4	3,5	1,2

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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

gene for veksten i samlede og frie inntekter oppjustert med henholdsvis 1,8 og 1,9 mrd. kroner.

3.3.3 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2013

I Kommuneproposisjonen 2013 ble det signalisert en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter fra 2012 til 2013 på mellom 5¼ og 6 mrd. kroner. Det ble lagt opp til at mellom 4¾ og 5 mrd. kroner av denne veksten skulle komme som frie inntekter. Det ble understreket at veksten i inntektene etter vanlig praksis skal regnes fra det nivået

på kommunesektorens inntekter i 2012 som ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2012.

Regjeringens budsjettforslag for 2013 innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 6,8 mrd. kroner eller 1,8 pst., regnet i forhold til anslaget for kommunesektorens inntekter i 2012 i Revidert nasjonalbudsjett 2012, jf. tabell 3.10.

Realveksten i kommunesektorens frie inntekter fra 2012 til 2013 anslås til 5 mrd. kroner, regnet i forhold til inntektsanslaget for 2012 i Revidert nasjonalbudsjett 2012.

I tillegg til den anslåtte veksten i frie inntekter får kommunesektoren økte midler knyttet til

Tabell 3.10 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2013 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2012 i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2012 og Nasjonalbudsjettet 2013. Mrd. kroner

	Målt ift. anslag for 2012 i	
	Revidert nasjonalbudsjett 2012	Nasjonalbudsjettet 2013
Samlede inntekter	6,8	4,1
Herav:		
– Frie midler	5,0	2,3
– Frie midler til nye oppgaver ¹	0,9	0,9
– Øremerkede tilskudd mv.	0,6	0,6
– Gebyrer mv.	0,3	0,3

¹ Omfatter bl.a. økte midler til barnehager, som ikke regnes med i veksten i frie inntekter siden bevilgningen er knyttet til nye eller utvidede oppgaver.

Kilde: Finansdepartementet.

nominell videreføring av maksimalprisen i barnehager, videre opptrapping av minimumstilskuddet til ikke-kommunale barnehager, valgfag på ungdomstrinnet, midler til kulturskoletilbud i skole- og fritidsordningen (SFO), samt til bedret sikkerhet i skoleskyss. Disse midlene bevilges som frie inntekter, men regnes ikke med i den oppgitte veksten i frie inntekter siden midlene er knyttet til nye eller utvidede oppgaver. Midlene regnes imidlertid med i veksten i de samlede inntektene.

Regjeringen foreslår også et øremerket tilskudd til en fireårig forsøksordning som skal brukes til å skaffe erfaring og kunnskap om effekten av økte lærerressurser. Videre foreslår Regjeringen å øke belønningsordningen for bedre kollektivtransport i byene. I tillegg foreslås det økte midler til barnevern og dagaktivitetsplasser for personer med demens, samt økt investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Kommunene tilføres også midler til å følge opp fastlegeforskriften. Regjeringen foreslår videre at det innenfor rentekompensasjonsordningene for skole- og svømmeanlegg og transporttiltak i fylkene kan gis tilsagn om kompensasjon for renteutgifter knyttet til investeringer på henholdsvis 1 og 2 mrd. kroner i 2013.

Regjeringens forslag til kommuneopplegg innebærer en realvekst i samlede inntekter som ligger over øvre grense i det inntektsintervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2013. Veksten i kommunesektorens frie inntekter tilsvarer øvre grense i det signaliserte intervallet. Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 3,3 pst. fra 2012 til 2013. Gebyrinntektene anslås reelt å øke med 0,3 mrd. kroner fra 2012 til 2013.

Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2012 innebærer Regjeringens budsjettforslag en reell økning i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 4,1 mrd. kroner, tilsvarende 1,1 pst. Det er da tatt hensyn til at skatteanslaget for 2012 er oppjustert med 2,6 mrd. kroner. Målt i løpende kroner kan veksten anslås til 4,4 pst. Realveksten i de frie inntektene anslås til 2,3 mrd. kroner, regnet i forhold til anslag på regnskap for 2012. Ved beregning av inntektsveksten holdes tilskudd fra momskompensasjonsordningen utenom.

Kommunesektorens samlede inntekter i 2013 anslås til om lag 401 mrd. kroner. Av dette utgjør de frie inntektene, som består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter, vel tre fjerdedeler. Kommunesektoren har i tillegg inntekter fra bl.a.

øremerkede tilskudd fra staten, avgifter, gebyrer og momskompensasjonsordningen.

Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

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

I Kommuneproposisjonen ble det signalisert at skattørene for 2013 skal fastsettes ut fra et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene. For å oppnå en skatteandel på 40 pst. foreslås det å videreføre de kommunale og fylkeskommunale skattørene for personlig skattytere på samme nivå i 2013 som i 2012. Det innebærer at de kommunale og fylkeskommunale skattørene foreslås holdt uendret på henholdsvis 11,60 og 2,65 pst.

3.4 Pengepolitikk

Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Retningslinjene for pengepolitikken er gjengitt i boks 3.8. Norges Banks uttøvelse av pengepolitikken blir omtalt i de årlige finansmarkedsmeldingene.

Norges Bank reduserte styringsrenten med 0,5 prosentenheter på rentemøtet i desember i fjor og med ytterligere 0,25 prosentenheter på rentemøtet i mars i år. Rentenedsettelsene ble begrunnet med utsikter til svakere vekst hos våre handelspartnere, lavere rente ute enn tidligere lagt til grunn, en sterk krone og lavere inflasjon i Norge. Styringsrenten er deretter blitt holdt uendret på 1,5 pst. I Pengepolitisk rapport 2/12, som Norges Bank la fram i juni, står det at «*Skulle usikkerheten avta og utsiktene for vekst og inflasjon i norsk økonomi ta seg opp, kan renten bli satt opp. Hvis uroen internasjonalt tiltar og utsiktene for vekst og inflasjon i norsk økonomi svekkes, kan styringsrenten bli satt ned*». Norges Banks prognose for renten fra juni er at styringsrenten vil holdes uendret på 1,5 pst. fram mot årsskiftet, for deretter å bli satt gradvis opp til 3¼ pst. mot slutten av 2015.

Forskjellen mellom tremåneders pengemarkedsrente og markedets forventninger til sty-

Boks 3.8 Retningslinjer for pengepolitikken

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

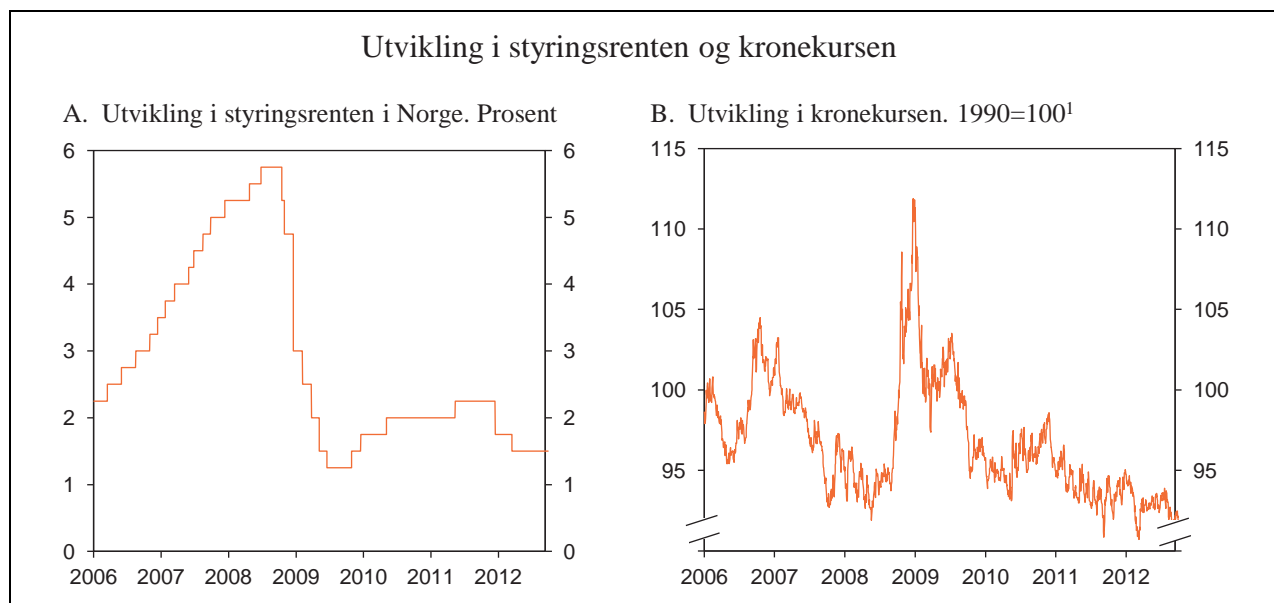
II

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

ringsrentene i samme periode gir et bilde av hvilke risikopåslag bankene ville kreve for å gi usikrede lån til hverandre. Økt uro i de internasjonale finansmarkedene som følge av usikkerhet rundt statsfinansene i flere europeiske land bidro til at risikopåslagene i pengemarkedene steg høsten 2011. I desember i fjor hadde påslaget i den norske tremåneders pengemarkedsrenten steget til 1¼ prosentenheter, opp fra rundt ½ prosent-

enhet i første halvår 2011. Påslaget har siden falt, til rundt 0,4 prosentenheter mot slutten av september.

Norges Banks reduksjon av styringsrenten og nedgang i risikopåslag har bidratt til nedgang i pengemarkedsrentene. Norsk tremåneders pengemarkedsrente har den siste tiden ligget på knapt 2 pst., ned fra over 3 pst. i desember i fjor. Prisingen i rentemarkedet tyder på forventninger



Figur 3.14 Utvikling i styringsrente og kronekurs

¹ Konkurranskursindeksen. Fallende kurve angir sterkere kronekurs.
Kilde: Norges Bank.

blant markedsaktørene om at renten vil holde seg lavere enn 2 pst. til våren 2014.

Styringsrentene hos mange av våre handelspartnere forventes å holde seg lave i lang tid framover. På sitt rentemøte i begynnelsen av september reduserte Sverige styringsrenten til 1,25 pst. Styringsrentene i USA, euroområdet og Storbritannia er nær null. Sentralbanken i USA har varslet at renten trolig vil bli holdt på et svært lavt nivå til midten av 2015. Det ventes heller ikke renteøkninger fra sentralbankene i euroområdet eller Storbritannia på en god stund framover. Renteutviklingen ute påvirker Norges Banks avveininger i rentesettingen, ettersom en høyere rente i Norge enn i andre land kan slå ut i sterkere krone. Kronen er nå om lag 2¼ pst. sterkere enn gjennomsnittlig nivå i fjor og 6½ pst. sterkere enn gjennomsnittet for de siste ti årene, jf. figur 3.14.

Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedsaktørenes forventninger, slik disse kom til uttrykk i terminrentene i midten av september. Dette innebærer en gjennomsnittlig tremåneders pengemarkedsrente på 2,2 pst. i år. Tilsvarende er det lagt til grunn at kronekursen vil utvikle seg i tråd med prisingen i terminvalutamarkedet i midten av september. Målt ved konkurransekursindeksen innebærer dette en styrking på 1,2 pst. i 2012. Kronekursen påvirkes av en rekke forhold, og det knytter seg erfaringsmessig betydelig usikkerhet til anslag for kursutviklingen framover i tid.

Renten på norske ti års statsobligasjoner var i slutten av september på 2,1 pst., noe som er svært lavt sett i et historisk perspektiv. Den lave renten må ses i sammenheng med at norske statsobligasjoner anses som en sikker investering, i en situasjon der det fortsatt er stor uro knyttet til statsgjeldsproblemer i enkelte land i Europa.

3.5 Finansiell stabilitet

3.5.1 Generelt

Finansinstitusjoner og finansielle markeder utfører viktige samfunnsfunksjoner. Banker yter kreditt, tar i mot innskudd og formidler betalinger. Forsikringsselskaper avdekker risiko og legger til rette for langsiktig sparing. Fremmed- og egenkapitalmarkedene legger til rette for lånetransaksjoner og innhenting av egenkapital samt verdsetting av finansielle instrumenter. Svikt i finanssektoren svekker produksjon og sysselsetting, og lavere aktivitet i realøkonomien har negative konsekvenser for finanssektoren.

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.

For å redusere risikoen for problemer i finanssektoren legges det stor vekt på å fremme soliditet, likviditet og god atferd gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn. Ansvaret for

finansiell stabilitet ligger primært på nasjonal myndighet, og kostnadene ved finansiell ustabilitet rammer i særlig grad eget lands økonomi. Det er derfor viktig at hvert enkelt land har de virkemidlene som trengs for å sikre stabilitet i sine finansielle markeder.

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

3.5.2 Utviklingen i finansinstitusjonene

Det har i de siste årene vært skiftende forhold og betydelig usikkerhet i de internasjonale penge- og kapitalmarkedene. Situasjonen i de internasjonale finansmarkedene har bedret seg noe etter årsskiftet. Langsiktige lån og andre tiltak fra den europeiske sentralbanken til europeiske banker, og tiltak fra myndighetene i flere EU-land, har bidratt til å øke likviditeten og redusere risikopremiene i det europeiske bankmarkedet og statsgjeldsmarkedet. EU-kommisjonen har i tillegg foreslått regelverksendringer som skal bidra til å sikre finansiell stabilitet i Europa, herunder blant annet forslag til et krisehåndteringsregelverk og forslag til ett av elementene til en fremtidig bankunion. Markedene internasjonalt preges imidlertid fortsatt av usikkerhet omkring den framtidige utviklingen i verdensøkonomien og den anstrengte situasjonen for statsfinansene i noen europeiske land. De økonomiske utfordringene og usikkerheten er fortsatt stor i mange europeiske land.

Norske banker er mindre påvirket av uroen i Europa enn andre europeiske banker, både som følge av at situasjonen i norsk økonomi generelt er god, og på grunn av helhetlig og konsistent

regulering av tilsyn med finansmarkedet. Norske banker har ikke lånt mye til foretak og stater i gjeldsutsatte euroland. Norske banker hadde gode resultater i første halvår 2012 og har fått litt bedre soliditet og noe mer robust finansiering de siste par årene. Resultatutviklingen og utsiktene fremover tyder på at bankene vil ha gode muligheter til å styrke soliditeten enda mer. Norske banker har imidlertid lånt mye i utlandet, og det gjør dem sårbare. Bankene skal være rustet for å møte uro. Førstelinjeforsvaret som skal sikre dette, er bankenes egen soliditet og likviditet.

Gode norske konjunkturer og lavt rentenivå etter skatt har bidratt til at boligprisene og husholdningenes gjeld har økt mye de senere årene. Vedvarende lave renter kan påvirke husholdningenes forventninger til den fremtidige utviklingen og bidra til videre økning i boligpriser og husholdningenes gjeld. Historisk sett høye boligpriser og høy gjeld er en utfordring for det finansielle systemet i Norge. Et tilbakeslag i boligmarkedet kan ramme bankene på ulike måter. Økt mislighold og reduserte panteverdier vil gi økte tap og forsterke nedgangen i økonomien. I tillegg kan et slikt tilbakeslag føre til en generell nedgang i husholdningenes etterspørsel. Bedriftenes produksjon, lønnsomhet og evne til å betjene sine lån i bankene vil i så fall bli svekket, og arbeidsledigheten kan øke. Bankenes evne til å finansiere nye prosjekter svekkes. Det er dette som nå skjer i mange andre land. Vi erfarte det samme under bankkrisen i Norge, i overgangen mellom 1980- og 1990-tallet.

Finansdepartementet vurderer utsiktene for finansiell stabilitet i de årlige finansmarkedsmeldingene. I Meld. St. 24 (2011 – 2012) Finansmarknadsmeldinga 2011, som ble lagt fram i mai 2012, viste Finansdepartementet bl.a. til at mange europeiske stater er i en uoversiktlig økonomisk situasjon, og at faren for at europeiske banker skal stramme kraftig inn på tilbudet av kreditt ikke er over. Om den innenlandske situasjonen skrev departementet bl.a.

«I Noreg har korkje bustadprisane eller gjelda i hushalda nokon gong vore så høge som no, og rentenivået er svært lågt. Vi har ikkje røymsler med denne stoda. Om bustadprisane fell, kan tapa i bankane auka monaleg, både på bustadlån og lån til foretak. Det kan tala for særleg varsemd, og for at bankane og kredittføretaka held meir kapital bak kvart lån i bae segment.»

Bankenes resultater var høyere i første halvår 2012 enn i samme periode i fjor. Samlet resultat før skatt var 17,8 mrd. kroner, en økning på 13 pst.,

eller i underkant av 2 mrd. kroner fra første halvår 2011. Bankenes samlede netto renteinntekter var om lag 9 pst. høyere i første halvår i år enn i samme periode i fjor målt i kroner. Som andel av gjennomsnittlig forvaltningskapital falt imidlertid netto renteinntekter, som følge av økning i andre balanseposter enn utlån til og innskudd fra kunder, bl.a. innskudd i den europeiske sentralbanken. Bankenes rentemargin, som er forskjellen mellom gjennomsnittlig utlåns- og innskuddsrente, var ved utgangen av første halvår 2012 på 2,05 prosentenheter mot 1,97 prosentenheter på samme tidspunkt i 2012. Bankenes utlånstap økte markert mot slutten av 2008. Fra slutten av 2009 har tapene gått ned over tid. I første halvår 2012 utgjorde tapene 0,19 pst. av utlånsmassen, om lag uendret fra samme tidsrom året før.

For alle bankene (morbank) sett under ett var den rene kjernekapitaldekningen 11 pst. ved utgangen av første halvår 2012. På konsernnivå var den rene kjernekapitaldekningen 9,9 pst. Det er de største bankene som har lavest ren kjernekapitaldekning. Som understreket i Finansmarknadsmeldinga 2011, er det viktig at bankene fortsetter å styrke soliditeten. Bankene har selv et ansvar for å ha tilstrekkelig kapital og likviditet til å møte ulike utfordringer. Bankenes resultater avhenger i stor grad av utviklingen i norsk realøkonomi, og vil derfor kunne bli preget av usikkerhet også de nærmeste årene.

Regelverket for obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) trådte i kraft 1. juni 2007 og har virket i noen år. Myndighetene etablerte høsten 2008 en midlertidig bytteordning der bankene fikk adgang til å bytte OMF mot statspapirer. Norske banker har i stor grad utnyttet adgangen til å overføre boliglån til kredittforetak. Ved utgangen av andre kvartal 2012 var totalt utestående OMF-volum 780 mrd. kroner (pålydende). Av dette er om lag 145 mrd. kroner fremdeles i bytteordningen, som i stor grad forfaller sent i 2013 og tidlig i 2014. Overføring av boliglån til kredittforetak legger til rette for at banken kan gi nye lån uten å øke sin ansvarlige kapital. Hvis de overførte lånene ikke erstattes med nye utlån, vil balansen i bankene kunne reduseres og innskuddsdekningen kunne øke. Samtidig kan den gjennomsnittlige kredittrisikoen ved bankenes gjenværende lån øke hvis det er lånene med best sikkerhet som overføres til kredittforetakene. Myndighetene legger vekt på at overføring av boliglån til kredittforetak ikke fører til en vesentlig svekkelse av låneporteføljen i den enkelte bank, eller at risikoen ved en mer utsatt portefølje motsvares av høyere egenkapital.

Et robust regelverk for OMF er viktig for finansiell stabilitet. Robustheten avhenger særlig av kvaliteten i sikkerhetsmassen og finansieringsstrukturen til kredittforetakene. Det er hensiktsmessig å evaluere det norske OMF-regelverket etter at vi nå har vunnet noe erfaring. Situasjonen i de internasjonale finansmarkedene og refinansieringsrisikoen til kredittforetakene kan tilsi at en særlig bør vurdere bedre samsvar mellom løpetiden på kredittforetakets finansiering og løpetiden på de underliggende sikkerhetene i sikkerhetsmassen. Det kan også være grunn til å se nærmere på om og i hvilken grad overføring av lån til boligkredittforetak har ført til en svekkelse av bankenes balanse. Finansdepartementet har i brev 29. juni 2012 bedt om at Finanstilsynet på generelt grunnlag vurderer om OMF regelverket virker etter hensikten, samt vurderer om det er behov for å styrke robustheten gjennom justeringer i regelverket. OMF utstedes av egne kredittforetak som eies enten av én bank eller av flere banker i fellesskap. Regelverket bygger på at kredittforetaket isolert sett er solid. Det kan være grunn til å se nærmere på utviklingen i de økonomiske forbindelsene mellom kredittforetak, som utsteder OMF, og eierbankene.

Livsforsikringsselskapene hadde samlet sett et resultat før skatt på 2,5 mrd. kroner i første halvår i år, mot 2,9 mrd. kroner i samme periode i fjor. Det verdijusterte resultatet før skatt og tildeling til kunder, som inkluderer endringer i selskapenes kursreguleringsfond, var 7,5 mrd. kroner i første halvår i år, mot minus 2 mrd. kroner i første halvår i fjor. Livsforsikringsselskapene er mer utsatt for markedsrisiko enn bankene, ettersom en stor andel av forvaltningskapitalen er plassert i aksjer og obligasjoner. Livsforsikringsselskapenes samlede forsikringsforpliktelser utgjorde om lag 907 mrd. kroner. Det er knyttet en avkastningsgaranti til om lag 89 pst. av aktiva som skal dekke de samlede forsikringsforpliktelsene. Livsforsikringsselskapene og pensjonskassene skal ta betalt for avkastningsgaranti i kollektive kontrakter. Livsselskapene og pensjonskassene må tilpasse risikoen i forvaltningen til sin risikobærende evne og den avkastning de har garantert.

Ved utgangen av første halvår 2012 er livsforsikringsselskapenes gjennomsnittlige årlige avkastningsgaranti om lag 3,25 pst. ifølge anslag fra Finanstilsynet. Livsforsikringsselskapene hadde en annualisert verdijustert avkastning på kollektivporteføljen i første halvår 2012 på 2,9 pst., mot 2,3 pst. første halvår 2011. Pensjonskassene, hadde en annualisert verdijustert avkastning på 3,9 pst., opp fra 0,9 pst. i første halvår i fjor. Forskjeller i verdi-

justert avkastning mellom livsforsikringsselskaper og pensjonskasser skyldes i hovedsak forskjellig sammensetning av aktiva. Pensjonskasser som gruppe har typisk en høyere aksjeandel enn livsforsikringsselskapene. Et lavt rentenivå gir utfordringer for livselskapenes og pensjonskassenes evne til å levere den avkastningen de har garantert i ytelsesbaserte produkter. Myndighetene setter et tak for hvor høy avkastning livselskapene og pensjonskassene kan garantere. Finanstilsynet forela 26. juni 2012 for Finansdepartementet en beslutning om reduksjon av grunnlagsrenten, også kalt beregningsrenten, fra 2,5 pst. til 2,0 pst. fra 1. januar 2013. Finansdepartementet sa seg i svarbrev 28. juni til Finanstilsynet enig i at det er viktig å styrke soliditeten i livsforsikringsselskapene, og at reduksjon av maksimal beregningsrente isolert sett vil bidra til økte premieinntekter og styrket soliditet. Departementet la imidlertid avgjørende vekt på overgangsfasen vi nå er i, med betydelige forestående endringer i regelverket, og stor usikkerhet om og i hvilken grad premieøkninger som følge av en reduksjon av den maksimale beregningsrenten ville forsterke overgangen fra foretakspensjonsordninger til innskuddspensjonsordninger. Finansdepartementet kom på dette grunnlag til at den maksimale beregningsrenten ikke skal endres med virkning fra 1. januar 2012.

Ved utgangen av 2. kvartal 2012 hadde livsforsikringsselskapene samlet en kapitaldekning etter det såkalte Basel I-regelverket på 15,7 pst., og samtlige selskaper oppfylte lovkravet om 8 pst. kapitaldekning. Livsforsikringsselskapenes bufferkapital er definert som kapital ut over lovpålagte soliditets- og sikkerhetskrav og består av summen av kjernekapital ut over den kjernekapital som medgår til å oppfylle det lovpålagte kravet til ansvarlig kapital, tilleggsavsetninger begrenset oppad til årets renteforpliktelse, delårsresultat, kursreguleringsfond og risikoutjevningfond. Bufferkapitalen økte med 9 mrd. kroner i første halvår 2012 til 53 mrd. kroner og utgjorde 5,6 pst. av forvaltningskapitalen ved utgangen av halvåret. Som understreket både i Finansmarknadsmeldinga 2011 og i tidligere meldinger, skal livsforsikringsselskapene og pensjonskassene selv sørge for at det er godt samsvar mellom risiko og soliditet for det enkelte selskap, og at de har tilstrekkelige sikkerhetsmarginer. Banklovkommisjonen har foreslått flere regelendringer som adresserer noen av problemstillingene som er nevnt over, herunder et nytt pensjonsprodukt. Banklovkommisjonen vil i sin neste utredning blant annet foreslå regler om overgang fra eksisterende til nye pensjonsprodukter.

3.5.3 Finansmarkedsregulering

Kapital- og likviditetskrav

Regelverket for kapitalkrav for banker er under endring. Baselkomiteen introduserte en harmonisert internasjonal standard for kapitalkravsregler for banker i 1988 (Basel I). Denne er revidert to ganger (Basel II i juni 2004 og Basel III i desember 2010). EØS-regler, som bygger på Basel II ble gjennomført i Norge med virkning fra 1. januar 2007. Vi er, som de andre nordiske landene, fortsatt i en overgangsfase fra Basel I- til Basel II-regler.

Baselkomiteen har anbefalt et nytt og strengere regelverk for kapital og likviditet for banker, de såkalte Basel III-standardene. Basel III-standardene innebærer blant annet strengere krav til omfang av og kvalitet på kjernekapital, hvor ren kjernekapital skal utgjøre 4,5 pst. (i dag 2 pst.), og kjernekapitalen skal utgjøre 6 pst. (i dag 4 pst.). Kravet til ansvarlig kapital holdes etter standardene uendret på 8 pst. av beregningsgrunnlaget som er en risikovektet balanse. Videre foreslår Baselkomiteen å innføre et nytt krav til uvektet egenkapitalandel (såkalt belåningsgrad), krav til bevaringsbuffer, krav til motsyklisk kapitalbuffer, og kvantitative likviditetskrav. Kravet til bevaringsbuffer innebærer at bankene skal holde ren kjernekapital på 2,5 pst. av beregningsgrunnlaget i tillegg til minstekravet. For å beskytte banksystemet mot følgene av sterk kredittvekst skal bankene holde en motsyklisk kapitalbuffer i samme størrelsesorden i perioder med sterk kredittvekst.

Europa-kommisjonen (EU-kommisjonen) la 20. juli 2011 fram sitt forslag til gjennomføring av Basel III-standardene for banker i EU-området, den tredje revisjonen av kapitalkravsdirektivene til EU, også kalt CRR/CRD IV-regelverket. Forslaget innebærer at EUs gjeldende kapitalkravsdirektiver erstattes av en forordning med krav til institusjonenes soliditet og likviditetsstyring mv., og et nytt direktiv som regulerer adgangen til å drive virksomhet som kredittinstitusjon og verdi-papirforetak.

I kommisjonens forslag til forordning gis det et visst nasjonalt handlingsrom til raskere innføring av EUs nye fellesregler, høyere risikovekter for lån med pant i bolig- og næringseiendom, og strengere krav til egenkapitalandel på slike lån.

EU-kommisjonen har i vedlegg til sin pressemelding om CRD IV-forslaget 20. juli 2011 lagt opp til at både eventuelle egne krav til systemviktige banker og ekstra krav ut fra tilsynsmyndighetenes pilar II-vurdering skal komme på toppen av de nye minstekravene og bufferkravene, jf. figur 3.15.

Pilar II omhandler tilsynets egen, supplerende vurdering av en enkeltinstitusjons samlede risiko.

Etter forslaget skal direktivet gjennomføres i nasjonal rett senest 31. desember 2012, og de nasjonale reglene skal tre i kraft 1. januar 2013. Forordningen er også foreslått anvendt fra 1. januar 2013. EUs Råd vedtok et forslag til det såkalte CRR/CRD IV 14. mai 2012, og Europaparlamentet vedtok sitt forslag 15. mai 2012. Det pågår nå forhandlinger mellom Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen med sikte på å komme fram til et regelverk som både Rådet og Parlamentet kan vedta. Den 21. november 2012 er satt opp som en tentativ møtedato i Europaparlamentet for å stemme over et mulig kompromissforslag om den nye kapital- og likviditetsregelverket CRR/CRD IV i EU. Departementet antar at gjennomføringsfristen for direktivet og forordningen vil kunne utsettes noe som følge av at arbeidet har tatt noe lengre tid enn opprinnelig planlagt.

CRR/CRD IV anses som EØS-relevant, og nye EØS-regler som svarer til CRR/CRD IV, må forventes å kreve at Norge innfører kapitalkrav for blant annet banker i tråd med de nye Basel-standardene og EUs nye CRD IV-regelverk. Handlingsrommet for norske myndigheter vil avhenge av hvordan EUs rettsakter blir endelig utformet og av beslutningen i EØS-komiteen. Det vises til Nasjonalbudsjettet 2012 og Finansmarknadsmeldinga 2011 for en nærmere omtale av EUs nye kapitaldekningsregelverk.

Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) anbefalte 8. desember 2011 midlertidig å kreve oppkapitalisering til ren kjernekapitaldekning på 9 pst. fra 1. juli 2012 for de 71 største bankene i EØS-området som var med i EBAs stresstest. En norsk bank, DNB, er med i denne gruppen. Finanstilsynet har lagt til grunn at alle norske banker bør ha minst 9 pst. ren kjernekapital fra og med 2. halvår 2012. Svenske myndigheter krever dette bare av de fire største svenske bankene, som alle er med i EBAs gruppe. Etter EBAs anbefaling har landene handlefrihet til å velge beregningsgrunnlaget for et slikt krav til kapitaldekning. Den nærmere beregningen av et felles krav om 9 pst. ren kjernekapital kan derfor bli forskjellig fra land til land avhengig av beregningsmetode. I en pressemelding 11. juli 2012 har EBA anbefalt at 9 pst.-kravet bør gjelde inntil videre og til det nye CRR/CRD IV-regelverket er på plass.

Det er ikke fullt ut avklart hvordan forholdet blir mellom EBAs anbefaling om et krav om minst 9 pst. ren kjernekapital for store banker og de nye kravene i forslaget til CRR/CRD IV-regelverk.

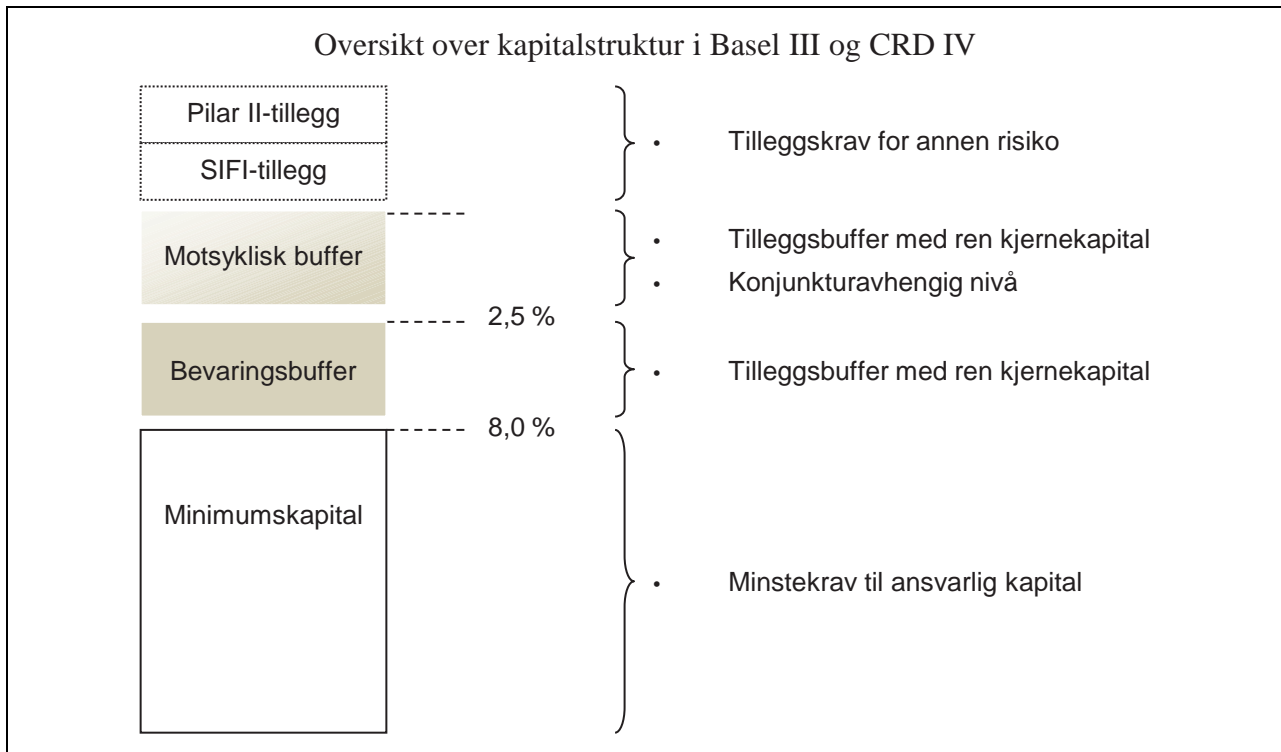
Norske myndigheter vil fortsatt legge vekt på å utnytte det nasjonale handlingsrommet for å ha et regelverk som bidrar til solide banker. Ut fra hensynet til finansiell stabilitet er det gode grunner til å styrke kapitalkrav for banker og innføre de nye kapital- og likviditetskravene fra EU og Baselkomiteen raskere enn tidplanen i Basel III og i EU-kommisjonens forslag til regler. Tidlig gjennomføring ble også varslet i Finansmarknadsmeldinga 2011. Også enkelte andre land, deriblant Sverige, har valgt tidligere innføring. Departementet tar sikte på å fremme forslag til lovregler som gjennomfører forventede EØS-regler som svarer til de nye EU-reglene, i det såkalte CRR/CRD IV-regelverket om kapital og likviditet for banker, andre kredittinstitusjoner og verdipapirforetak tidlig i 2013. Dersom Stortinget vedtar nye lovregler våren 2013, og CRR/CRD IV blir vedtatt i EU, er det aktuelt å sette i kraft nye regler om blant annet strengere krav til omfang av og kvalitet på kjernekapital, bufferkrav og krav til rapportering av uvektet egenkapitalandel i andre halvår 2013.

Kapitalkrav og risikovekter for boliglån

Kapitalkravet og kapitaldekningen er uttrykt som en brøk. Telleren består av egenkapital og tilleggskapital. Nevneren i brøken (beregningsgrunnlaget) utgjør eiendelene i balansen samt forpliktelser utenom balansen, justert ut fra en risikovekting som skal gjenspeile beregnet risiko knyttet til den enkelte type eiendel eller forpliktelse. Høyere risiko på utlån innebærer høyere risikovekt, og dermed høyere beregningsgrunnlag. Risikovektene har derfor betydning for hvor mye en bank kan låne ut per (ansvarlig) kapitalkrone. En finansinstitusjons ansvarlige kapital skal etter gjeldende rett til enhver tid være på minst 8 pst. av beregningsgrunnlaget. Finanstilsynet legger fra 1. juli 2012 til grunn minst 9 pst. ren kjernekapital.

Effekten av kapitalkrav vil avhenge av hvilken nevner som brukes ved beregningen av kapitaldekningen. Ved bruk av interne beregningsmodeller kan beregningsgrunnlaget, nevneren i kapitalbrøken, reduseres betraktelig. Lavere risikovekter vil gi lavere beregningsgrunnlag eller nevner. Jo mindre nevneren er, jo høyere blir kapitaldekningen. Slik regelverket er utformet i dag, kan bankene blant annet øke den beregnede kapitaldekningen ved å redusere risikovektet balanse.

Bankene kan etter Basel II enten benytte en standardmetode eller egne interne beregningsmodeller (IRB-metode) for å tallfeste et beregningsgrunnlag. Store banker benytter i stor grad



Figur 3.15 Oversikt over kapitalstruktur i Basel III og CRD IV¹

¹ Med «SIFI» menes systemviktige finansinstitusjoner («systemically important financial institutions»). «SIFI-tillegg» er et eventuelt ekstra kapitalkrav til slike institusjoner.

Kilde: EU-kommisjonen (CRD IV – Frequently Asked Questions, MEMO/11/527, 20. juli 2011).

interne metoder for å beregne kapitalkravet. Disse modellene bygger på historiske observasjoner. Risikoen framover vil imidlertid kunne være vesensforskjellig fra den historisk observerte risikoen, slik at relevansen av historiske observasjoner kan være begrenset. For banker som beregner kapitalkrav etter interne modeller (IRB-banker), er det som en overgangsordning et krav om at nevneren i beregningen av kapitaldekningen minst skal tilsvare 80 pst. av nevneren for beregning av minstekravet til kapital under de mer sjablongmessige Basel I-reglene. Denne overgangsregelen («Basel I-gulvet») gjaldt opprinnelig fram til 31. desember 2011, men ble i desember 2011 forlenget inntil videre. Overgangsregelen hindrer at beregninger basert på interne modeller reduserer nevneren for mye.

Mange undersøkelser har vist at risikovektene basert på IRB-metoder er veldig lave. Dette er blant annet omtalt i en rapport fra en nordisk arbeidsgruppe om Basel III/CRD IV, jf. kap. 4.3 om risikovekter i interne beregningsmodeller, hvor det er pekt på at dette særlig gjelder boliglån i Norden.

I Norge har vi særlige utfordringer med høy gjeldsbelastning i husholdningene, høy kredittvekst og høy boligpriser. Ut fra systemrisikohen-

syn er det derfor gode grunner til å skjerpe kravene til de beregningsmodellene bankene bruker for å beregne kapitalkravet for boliglån, jf. også omtale av dette i Nasjonalbudsjettet 2012 og Finansmarknadsmeldinga 2011. Et systemrisikopåslag på risikovektene for boliglån kan gjennomføres på forskjellige måter, enten ved å innføre gulv på én eller flere av parametrene som benyttes for å beregne kapitalkrav etter IRB-metoden, ved å bruke multiplikator eller ved å innføre et risikovektgulv som i standardmetoden. Innføring av slike minstekrav vil kunne være et alternativ til å videreføre det såkalte Basel I-gulvet. Departementet tar sikte på å sende på høring forslag til skjerpede krav til de beregningsmodellene bankene bruker i løpet av våren 2013.

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

Likviditetsregler

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

De nye kravene skal i henhold til Basel III-standardene fases inn over en lang periode, og vil først få full virkning fra 1. januar 2019. Det er ikke fremmet konkrete forslag til slikt likviditetsregelverk i EU-kommisjonens forslag til strengere kapital- og likviditetskrav (CRR/CRD IV), men kommisjonen har varslet at de vil komme tilbake til dette. En nordisk arbeidsgruppe om Basel III/CRD IV har blant annet anbefalt å se på en felles forståelse av de kommende EU- og EØS-reglene om likviditetskrav.

Et godt likviditetsregelverk er svært viktig for finansiell stabilitet. Bankenes finansieringsstruktur kan også være en kilde til systemrisiko i bank-systemet. I oppgangstider vil bankene ofte benytte økende grad av kortsiktig markedsfinansiering for å ekspandere raskt. Dette så vi blant annet i forkant av den internasjonale finanskrisen. En slik utvikling fører til at det finansielle systemet blir stadig mer sårbart for forstyrrelser i finansieringsmarkedene utover i oppgangen. Det er mange tiltak som kan benyttes for å dempe oppbyggingen av slik risiko, blant annet kvantitative krav til likviditet. Finanskriseutvalget foreslo at norske finansinstitusjoner skulle ilegges en avgift på sin markedsfinansiering. En arbeidsgruppe som har utredet hvordan arbeidet med bufferkrav og makroovervåking bør innrettes i Norge, peker i sin rapport på at det kan være aktuelt med tidsvarierende makrotiltak i regelverket for finansinstitusjoners likviditet og likviditetsstyring.

Finanstilsynet har innført krav om rapportering av de kommende likviditetskravene i Basel III. Departementet vil se nærmere på utformingen av likviditetskravene som er foreslått i det såkalte CRR/CRD IV i løpet av våren 2013.

Nordisk arbeidsgruppe

Finansmarkedene i Norden er i betydelig grad integrerte. En arbeidsgruppe med representanter fra de nordiske finansdepartementene mener at det både er mulig og ønskelig at nordiske myndigheter samarbeider om nye kapital- og likviditetskrav, med særlig vekt på større grad av vertslandsregulering. På bakgrunn av arbeidsgruppens rapport 13. juni 2012 besluttet ministerne på nordisk finansministermøte i Oslo 2. juli 2012 å invitere de nordiske tilsynssjefene til å se på muligheten for:

- (1) en felles forståelse av de nye kommende EU- og EØS-reglene om likviditetskrav,
- (2) å etablere et system for gjensidig anerkjennelse av kapitalkrav i Norden, såkalt resiprositet og vertslandsregulering, og
- (3) et samarbeid om felles kriterier og lik praktisering når tilsynsmyndighetene godkjenner de modellene bankene bruker for å beregne kapitalkravet, både standard- og IRB-metode.

De nordiske finansministre har også i brev 11. september 2012 invitert de nordiske finanstillsynene til å vurdere muligheten for å gjennomføre gruppens anbefalinger på bakgrunn av et endelig kapital- og likviditetsregelverk fra EU.

Makroovervåking

Basel-anbefalingene og EU-kommisjonens forslag til såkalt CRR/CRD IV-regelverk vil kreve innføring av enkelte nye virkemidler basert på makroovervåking. I EU-kommisjonens forslag til CRR/CRD IV-regelverk foreslås det et krav til en såkalt motsyklisk kapitalbuffer. En motsyklisk kapitalbuffer innebærer etter forslaget at myndighetene kan sette et tilleggskrav på inntil 2,5 pst. ren kjernekapital i tillegg til minstekrav til bankenes kjernekapital, når kredittveksten er høy. Kravet skal fastsettes fire ganger i året. Økning av bufferkravet skal normalt fastsettes minst 12 måneder før økningen trer i kraft. En reduksjon av kravet skal imidlertid kunne tre i kraft umiddelbart. Ved en reduksjon av bufferkravet skal myndighetene også anslå en periode der kravet med stor sannsynlighet ikke vil økes. Det skal utpekes et myndighetsorgan som utarbeider beslutningsgrunnlag, og som tar beslutning. Nivået på bufferen skal som hovedregel være basert på avvik fra den langsiktige trenden i forholdet mellom kreditt og BNP. Målet med det nye bufferkravet er først og fremst å gjøre bankene mer solide i en kommende lavkonjunktur, men en motsyklisk kapitalbuffer vil i

tillegg i noen grad kunne dempe høy kredittvekst. Etter forslaget til CRD IV vil kravet også få virkning på utenlandske bankers utlån i Norge. Innføring av en motsyklisk kapitalbuffer vil innebære at det samlede kapitalkravet justeres opp i gode tider og kan være lavere i nedgangskonjunkturer. Finansdepartementet uttalte i Finansmarknadsmeldinga 2011 avsnitt 3.8 at

«Finansdepartementet meiner det trengst eit motsyklisk tilleggskrav til kapital, som kan verka i gode tider når kredittveksten er høg. Eit slikt krav vil gjera bankane meir motstandsføre i ein nedgangskonjunktur.

Departementet legg opp til å gje Noregs Bank hovudansvaret for å utarbeida grunnlaget for avgjerd om motsyklisk kapitalbuffer. Ved utarbeidinga av avgjerdsgrunnlaget er det viktig at Finanstilsynet og Noregs Bank samarbeider og utvekslar relevant informasjon.

(...) Finansdepartementet vil ha myndigheita til å fastsetja det motsykliske bufferkravet fram til ein har vunne noko røynsle med kravet.»

Bakgrunnen for departementets vurdering var tilrådingene fra en arbeidsgruppe med medlemmer fra Norges Bank, Finanstilsynet og Norges Bank som utredet hvordan arbeidet med bufferkrav og makroovervåking bør innrettes i Norge, herunder bl.a. spørsmål om utforming av en motsyklisk kapitalbuffer. Stortingets finanskomite sluttet seg i Innst. 360 S (2011–2012) til departementets vurderinger i Finansmarknadsmeldinga 2011. Når CRD IV-regelverket er endelig vedtatt i EU og gjennomført i norsk rett, legger departementet opp til å innføre et system for motsyklisk kapitalbuffer så snart som mulig i løpet av 2013.

EUs forslag til etablering av en bankunion

EU-kommisjonen la 12. september 2012 forslag til forordning om etablering av en enhetlig tilsynsmyndighet for banker i eurosonen («single supervisory mechanism»). Forordningen innebærer at Den europeiske sentralbanken (ESB) blir tilsynsmyndighet for alle banker («kredittinstitusjoner») i eurosonen. Dette innebærer at ESB blir den eneste myndigheten i disse landene som kan gi tillatelser til å drive bankvirksomhet, trekke tilbake slike tillatelser, føre tilsyn med bankene, sanksjonere banker for å bryte regelverket mv. Nasjonale tilsynsmyndigheter skal etter forslaget bistå ESB i den daglige utførelsen av tilsynsoppgavene. EU-

land utenfor eurosonen kan slutte seg til ordningen etter eget ønske.

Kommisjonen foreslår at forordningen skal tre i kraft 1. januar 2013. Det ventes at banker som har mottatt støtte, da vil komme under tilsyn av ESB. Forslaget innebærer videre at ESB overtar tilsynet over systemviktige banker fra 1. juli 2013 og for alle banker fra 1. januar 2014. European Banking Authority (EBA) vil som i dag fortsatt ha en viktig rolle med å sikre enhetlig tilsynspraksis og regelverk i hele EU. ESB vil – som tilsynsorgan for alle eurolandene – være underlagt EBAs beslutningskompetanse på samme måte som nasjonale tilsynsmyndigheter.

Forslaget fra kommisjonen er en del av det samlede arbeidet for etablering av en felles bankunion i EU. Kommisjonen har varslet at neste steg i arbeidet med en bankunion er etablering av en felles kriseløsningsmekanisme og et felles sikringsfond. Arbeidet med etablering av en felles tilsynsmyndighet og arbeidet med en bankunion er omfattende og reiser mange viktige spørsmål, blant annet om forholdet mellom nasjonal og overnasjonal myndighet. Finansdepartementet følger arbeidet nøye og vil vurdere betydningen for Norge.

Rammeverk for krisehåndtering

EU-kommisjonen la i juni 2012 fram et forslag til direktiv om rammeverk for krisehåndtering i kredittinstitusjoner og verdipapirforetak, jf. pressemelding 6. juni 2012 og kommunikasjon KOM(2012) 280/3. Forslaget inneholder overordnede prinsipper og en rekke forslag for bankkrisehåndtering.

Målet er å legge til rette for at alle typer av finansinstitusjoner, uavhengig av aktivitet og størrelse, kan avvikles uten at det skaper finansiell ustabilitet, og uten å belaste offentlige budsjetter.

Det norske rammeverket for håndtering av finansinstitusjoner i økonomiske vanskeligheter er nedfelt i banksikringsloven. I brev 26. juni 2009 ga departementet Banklovkommisjonen mandat til å utrede en revisjon av gjeldende banksikringslov med forskrifter. Arbeidet skal tilpasses eventuelle endringer i relevante EU-direktiver.

Som følge av at verdien på banksikringsfondet noen år har vært høyere enn banksikringslovens minstekrav (taket), har det for flere år ikke blitt innkrevd ordinær avgift fra medlemmene, senest i 2011 og 2012. Departementet har hatt på høring et forslag om å oppheve taket for sikringsfondets størrelse. Forslaget vil bl.a. bidra til at banksikringsfondet kan bygges opp til å være bedre i

stand til å håndtere problemer i større banker og problemer i flere banker samtidig. Departementet har omtalt dette arbeidet i Finansmarknadsmeldinga 2011. Departementet tar sikte på å legge fram et lovforslag for Stortinget basert på høringsen i løpet av høsten 2012.

Innskuddsgaranti

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

3.6 Sysselsettings- og inntektspolitikken

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Sysselsettingspolitikken skal bidra til høy yrkesdeltaking og god utnyttelse av arbeidskraften. Grunnlaget for velferden legges gjennom befolkningens arbeid. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet, motvirker fattigdom, utjevner sosiale forskjeller og bidrar til likestilling mellom kvinner og menn.

Sammenliknet med andre land har Norge høy yrkesaktivitet og lav ledighet. Sysselsettingen har økt markert det siste året, og AKU-ledigheten har

falt til et nivå rundt én prosentenheter under gjennomsnittet for de siste 25 årene. Når ledigheten er lav og det er stort behov for arbeidskraft, må arbeidsmarkedspolitikken legge særlig vekt på aktiv jobbsøking og formidling til arbeid for ledige. Samtidig er det en utfordring å begrense overgangen fra arbeidslivet til ulike trygdeordninger og å gi innpass i arbeidsmarkedet for utsatte grupper. Langvarig sykefravær kan gjøre det vanskelig å vende tilbake til jobb. Riktige insentiver til å opprettholde tilknytning til arbeidslivet, også i perioder som mottaker av trygd, kan få flere tilbake til arbeid. Bærekraften i de fellesfinansierte velferdsordningene avhenger av at vi lykkes med arbeidslinjen. Det vil bli enda viktigere etter hvert som befolkningen eldes.

I årene framover vil aldringen av befolkningen bidra til at det blir færre personer i yrkesaktiv alder i forhold til antallet eldre. I tillegg må en vente at økonomisk velstandsvekst i noen grad vil bli tatt ut i form av mer fritid, slik vi har sett de siste tiårene. I en slik situasjon blir det krevende, men samtidig viktig, å opprettholde høy arbeidsinnsats. Dette kan oppnås ved at flere står lenger i arbeid og ved at flere deltar i arbeidslivet, bl.a. gjennom god integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet.

For å støtte opp om arbeidslinjen har Regjeringen gjennomført flere reformer og tiltak de siste årene. Det nye alderspensjonssystemet i folketrygden er nylig iverksatt. Opprettelsen av NAV har lagt til rette for en styrket innsats for å få flere i arbeid. Etaten har bl.a. tatt i bruk nye metoder for arbeidsevnevurderinger. Inntektssikringssystemet er forenklet med innføringen av arbeidsavklaringspenger. Uførereformen, som Stortinget vedtok i fjor høst, gjør det enklere å kombinere uføretrygd og arbeid. Kvalifiseringsprogrammet og Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne skal bidra til lettere innpass i arbeidslivet. I 2013 settes det i gang et nytt forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd. Regjeringen foreslår også å styrke innsatsen knyttet til ungdom utenfor arbeid og utdanning og å etablere Jobbsjansen som er spesielt rettet mot hjemmeværende kvinner med minoritetsbakgrunn. Flere av reformene og tiltakene har bare virket i kort tid. Regjeringen følger nøye med på utviklingen for å bidra til at den samlede virkemiddelbruken gir resultater. Et godt samarbeid med partene i arbeidslivet er også viktig for å sikre arbeidslinjen. Avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er et av virkemidlene i denne sammenheng.

3.6.1 Potensialet for økt tilbud av arbeidskraft

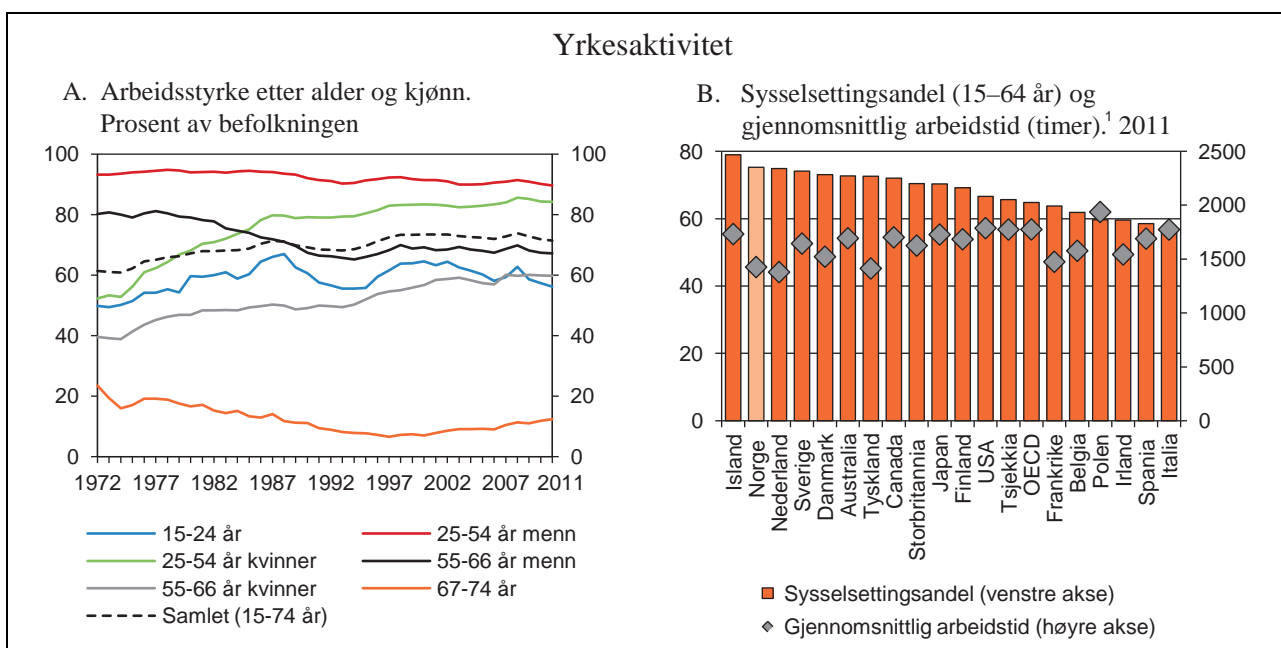
Samlet sett er yrkesaktiviteten høy i Norge. I OECD-området var det bare Island og Sveits som hadde en høyere andel av befolkningen sysselsatt enn Norge i 2011. Sammenliknet med andre OECD-land har Norge særlig høy yrkesdeltakelse blant kvinner og eldre. Yrkesdeltakelsen blant menn og kvinner i alderen 25–54 år har vært ganske stabil de siste ti årene, med en tendens til at deltakelsen blant kvinner fortsatt nærmer seg nivået for menn, jf. figur 3.16A. Blant eldre har yrkesdeltakelsen økt noe igjen etter at den avtok fram til midten av 1990-tallet. De yngste aldersgruppene har vist store endringer i sin yrkesdeltakelse de siste årene. Dette er et trekk vi også har sett i tidligere perioder med konjunktursvingninger. Ungdom kombinerer gjerne utdanning med deltidsjobb og tilpasser i stor grad sin arbeidsinnsats til etterspørselen. Da sysselsettingen falt fra høsten 2008, trakk mange unge seg ut av arbeidsstyrken til fordel for utdanning. Utviklingen det siste året viser at ungdom nå er i ferd med å vende tilbake til arbeidsstyrken.

Selv om yrkesdeltakelsen er høy, er den gjennomsnittlige arbeidstiden i Norge lav sett i forhold til mange andre land, jf. figur 3.16B. Godt utbygde permisjonsordninger trekker gjennomsnittlig arbeidstid ned. Et høyt sykefravær bidrar i samme retning. Lavere arbeidstid må også ses i sammen-

heng med den høye yrkesdeltakelsen blant kvinner.

Pensjonsreformen legger til rette for at vi kan møte lengre levealder med å stå lenger i arbeid. Incentivene til økt arbeidsinnsats er bl.a. styrket gjennom innføringen av fleksibel pensjon. Fra 1. januar 2011 kunne personer i aldersgruppen 62–66 år motta alderspensjon og samtidig fortsette å jobbe uten avkorting i pensjonen. Ved utgangen av første halvår 2012 var det om lag 50 000 personer under 67 år som hadde tatt ut alderspensjon ifølge registertall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette tilsvarte i underkant av 40 pst. av de som hadde muligheten til det. Både for 2011 og 2012 har flere enn opprinnelig lagt til grunn benyttet seg av muligheten til tidlig uttak av alderspensjon. Det har bidratt til å øke utgiftene i folketrygden disse årene. Utformingen av den fleksible alderspensjonen innebærer at den enkelte i hovedsak selv betaler for tidliguttak. Sett over noen år vil derfor ikke de samlede utgiftene til alderspensjon i særlig grad bli påvirket av tidspunktet for uttak.

Det avgjørende for statens inntekter er om flere enn tidligere forlater arbeidslivet når de begynner å ta ut pensjon. Så langt har vi ikke indikasjoner på det. Data fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at de fleste som har tatt ut fleksibel alderspensjon fortsetter i arbeid. Av de som tok ut alderspensjon før 67 år i 1. kvartal 2011, og som var i arbeid kvartalet før uttaket, var nesten



Figur 3.16 Yrkesaktivitet

¹ Gjennomsnittlig arbeidstid målt som utførte timeverk i forhold til antall sysselsatte.
Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.11 Personer i og utenfor arbeidsstyrken. Andel av befolkningen i alderen 15–74 år

	1990	1995	2000	2005	2011
Personer i alt	100	100	100	100	100
Sysselsatte i alt	65,6	66,2	70,9	69,1	69,1
<i>herav:</i>					
Sysselsatte på heltid	47,6	48,4	52,6	50,6	50,7
Sysselsatte på deltid	17,2	17,5	18,1	18,3	18,2
Arbeidsledige	3,6	3,4	2,5	3,4	2,3
Personer utenfor arbeidsstyrken	30,8	30,4	26,6	27,6	28,6
<i>herav:</i>					
Førtidspensjonister og uføre	7,1	7,5	8,5	9,2	10,2
Alderspensjonister	8,1	8,1	7,2	6,6	6,9
Personer under utdanning	7,9	8,5	6,5	7,3	8,2
Hjemmearbeidende mv.	7,6	6,3	4,3	4,4	3,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

90 pst. fortsatt i arbeid ett år senere. Stillingsandelen hadde heller ikke gått nevneverdig ned. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå indikerer at pensjonsreformen vil kunne gi betydelige, positive sysselsettingseffekter på lang sikt. Andre forhold, som bl.a. utformingen av tjenstepensjoner, andre trygdeordninger og arbeidet i IA-sammenheng vil imidlertid også kunne påvirke utviklingen i sysselsettingen blant eldre.

Tabell 3.11 viser andelen personer i yrkesaktiv alder fordelt på sysselsatte, arbeidsledige og personer utenfor arbeidsstyrken. Selv om yrkesaktiviteten i Norge er høy, er det også en betydelig andel som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet som følge av helseproblemer og sykdom.

I overkant av 600 000 personer var registrert som mottakere av uføretrygd, sykepenger eller arbeidsavklaringspenger ved utgangen av 2011. Noen av disse mottar flere ytelser samtidig. I 2011 mottok vel 18 pst. en helsereelatert trygdeytelse. Figur 3.17A viser at antallet mottakere av helsereelaterte trygder økte betydelig fra midten av 1990-tallet og fram til 2003. Målt som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder har imidlertid nivået ikke økt de siste årene. Korrigert for endringer i alderssammensettingen har det siden 2001 vært en svak nedgang i antall mottakere av helsereelaterte trygdeytelser.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har beregnet at tapte årsverk knyttet til mottak av helsereelaterte trygdeytelser utgjorde om lag 17 pst. av befolkningen i alderen 18–66 år i 2011. Tallene gir et mål på teoretisk arbeidskraftreserve og må

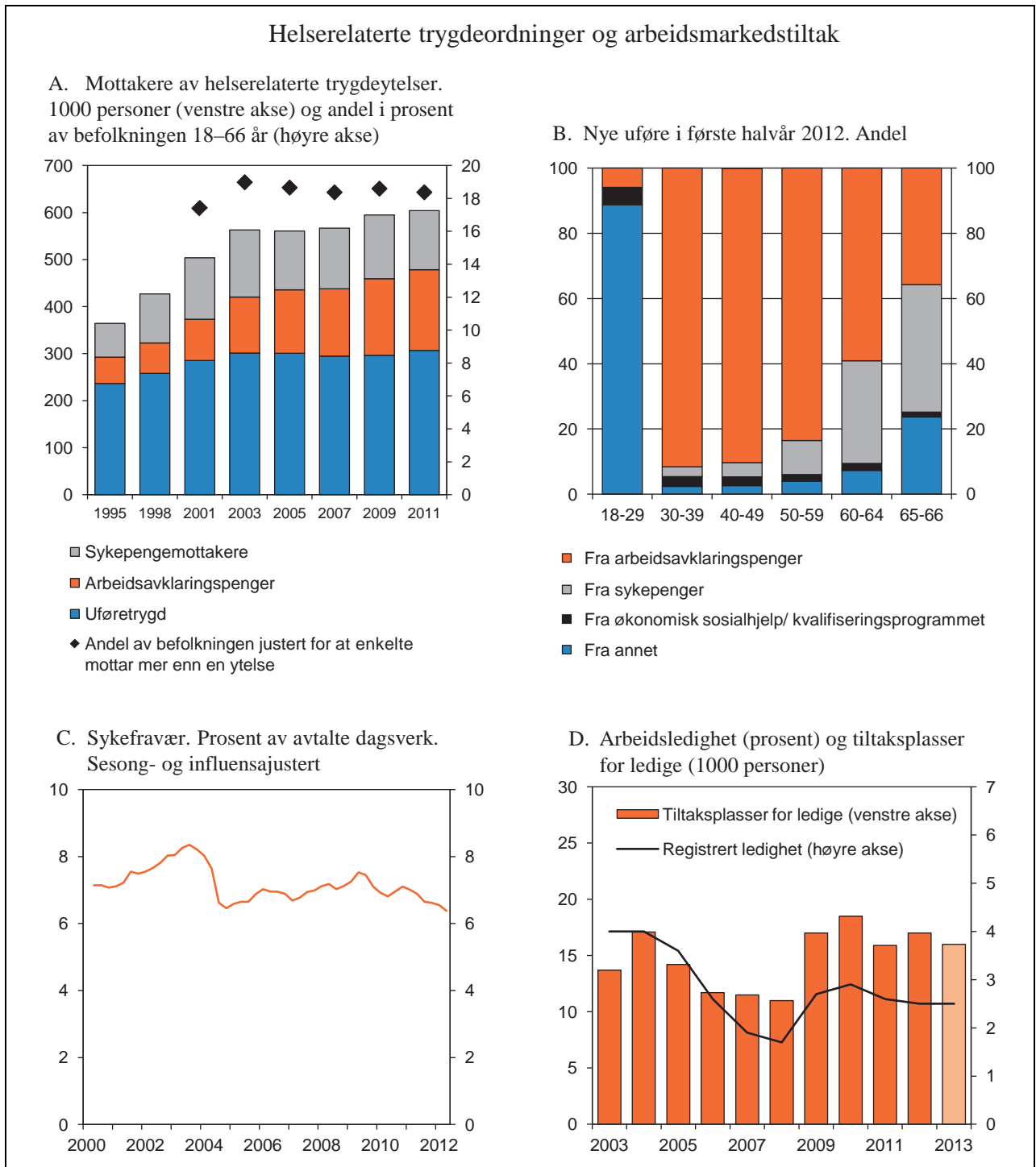
ikke tolkes som at det er realistisk at alle skal i arbeid eller arbeide mer enn det de gjør i dag. I tillegg til å redusere vår samlede arbeidsinnsats, begrenser den høye andelen av befolkningen på helsereelaterte trygdeordninger handlingsrommet i budsjettpolitikken. Tall fra OECD for 2009 viser at utgifter til sykefravær og uføretrygd som andel av BNP er høyere i Norge enn i noe annet land i OECD-området.

Ved utgangen av første halvår i år var det registrert 310 000 personer med uføretrygd og i overkant av 170 000 personer på arbeidsavklaringspenger. Samlet er antallet om lag som på samme tid i fjor. Arbeidsavklaringspenger er den viktigste inngangsporten til uføretrygd, særlig for personer i alderen 30–59 år. Figur 3.17B viser innstrømmingen i første halvår 2012. Av nye uføre over 60 år kom om lag en tredel direkte fra sykepenger, mens de fleste nye uføre under 30 år ikke kom fra andre trygde- eller stønadsordninger. Bildet påvirkes noe av at tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad i hovedsak får innvilget varig uføretrygd etter at perioden på arbeidsavklaringspenger fases ut i løpet av 2012. Det har også medvirket til at antallet uføre har økt det siste året, mens antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger har avtatt.

Tiltak som kan begrense langvarig sykefravær er avgjørende for å snu tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Et av hovedmålene i IA-avtalen er å redusere sykefraværet med 20 pst. sammenliknet med 2. kvartal 2001. Sykefraværet tilsvarte 6,0 pst. av alle avtalte dagsverk i

2. kvartal 2012. Dette er 14 pst. under nivået i tilsvarende kvartal i 2001. Kortsiktige svingninger i sykefraværet er vanskelig å tolke. Utviklingen de siste årene er delvis påvirket av svineinfluensaen i 2009. Sesong- og influensajusterte tall viser en nedgang i sykefraværet de siste seks kvartalene, jf. figur 3.17C. Fra 1. juli i fjor ble det innført enkelte endringer i sykepengeregulverket, bl.a.

knyttet til tettere oppfølging av sykmeldte. Den gjeldende IA-avtalen legger vekt på bruk av gradert sykmelding. Noe av nedgangen i det legeomeldte fraværet må ses i sammenheng med at andelen sykmeldte med gradert sykmelding fortsetter å øke. I denne meldingen er det lagt til grunn at fraværet som er finansiert av folketrygden vil holde seg relativt stabilt ut 2013.



Figur 3.17 Utvikling i trygdeordninger og arbeidsmarkedstiltak

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

3.6.2 Arbeidsmarkedstiltak

Regjeringen fører en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, med vekt på tett oppfølging, aktivisering og bruk av arbeidsmarkedstiltak for å lette overgangen til jobb. Arbeidsmarkedstiltak omfatter både tiltak rettet mot ledige med behov for arbeidsrettet bistand og tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Omfanget og innretningen av tiltakene må ses opp mot den aktuelle konjunktursituasjonen.

Da arbeidsledigheten begynte å stige i 2008, ble nivået på arbeidsmarkedstiltakene raskt trappet opp. I inneværende år gir den vedtatte rammen rom for 17 000 plasser for ledige. Det er 6 000 flere plasser enn i 2008, jf. figur 3.17D. Utviklingen i arbeidsmarkedet har vært mer positiv enn forventet så langt i år. Det legges til grunn at sysselsettingen kan øke med hele 90 000 personer i år og neste år sett under ett, mens ledigheten anslås å holde seg litt i overkant av 3 pst. av arbeidsstyrken, jf. omtalen i avsnitt 2.3.

Når etterspørselen etter arbeidskraft nå øker, er det særlig viktig å legge til rette for jobbsøking og formidling til jobb. Deltakelse på tiltak kan begrense jobbsøkingen blant arbeidsledige. Tiltakene må derfor innrettes slik at arbeidsledige raskt kan gå over i det ordinære arbeidsmarkedet. Da kan vi unngå at arbeidskraft unødig blir stående i lange tiltak. Regjeringen legger opp til 16 000 tiltaksplasser for ledige i 2013.

Grupper som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet, må gis ekstra bistand. Dette gjelder i særlig grad personer som har nedsatt arbeidsevne. Definisjonen av hvem som har nedsatt arbeidsevne, ble endret og betydelig utvidet i forbindelse med innføringen av arbeidsevnevurderinger i 2008 og arbeidsavklaringspenger i 2010. Gruppen omfatter nå også personer som for øyeblikket ikke har behov for arbeidsrettet bistand, men for eksempel er under medisinsk behandling og rehabilitering. Ved utgangen av august 2012 var det registrert vel 210 000 personer med nedsatt arbeidsevne. Dette er om lag 5 000 færre enn på samme tidspunkt i fjor. Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått at rundt 60 pst. av antall personer med nedsatt arbeidsevne kan ha behov for arbeidsrettet bistand i 2013. Regjeringen ønsker å styrke innsatsen overfor denne gruppen. Det legges opp til 54 700 plasser i 2013, dvs. 500 flere enn inneværende år.

Samlet sett gir Regjeringens forslag rom for 70 700 tiltaksplasser i 2013. Det settes i tillegg i gang et nytt forsøk med tilskudd til arbeidsgivere for å ansette personer som mottar arbeidsavkla-

ningspenger. Forsøket starter 1. januar 2013 og vil gå over fem år. Det er lagt opp til 150 plasser i gjennomsnitt i 2013. Forsøksordningen skal utformes slik at deler av arbeidsavklaringspengene skal brukes som tilskudd til arbeidsgivere for å dekke deler av lønnsutgiftene. Både arbeidsgivere og deltakere på forsøksordningen vil følges tett opp av Arbeids- og velferdsetaten. Deltakerne på ordningen kan bli ansatt midlertidig i inntil tre år, på heltid eller deltid. Ungdom skal prioriteres.

Regjeringen vil samtidig styrke innsatsen overfor unge som står utenfor arbeid og utdanning. Ungdomsgarantiene for ungdom i alderen 20–24 år skal forbedres og målrettes. Ved de største NAV-kontorene skal det i tillegg etableres egne kontaktpersoner for arbeidet med oppfølging av ungdom. Det er særlig alvorlig hvis unge ikke klarer å etablere seg i arbeidslivet. Selv om ledigheten blant ungdom er lav i Norge sammenliknet med i andre land, er den høyere enn for andre aldersgrupper også hos oss. Det er bekymringsfullt at ungdom faller ut av skole og utdanning og at flere står utenfor arbeidslivet og mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Ungdomsledigheten har nådd svært høye nivåer i flere OECD-land. I boks 3.9 beskrives arbeidsmarkedssituasjonen for ungdom nærmere. Regjeringens forsterkede innsats overfor ungdom omtales nærmere i Prop. 1 S (2012–2013) for Arbeidsdepartementet.

3.6.3 Inntektspolitikken

Det inntektspolitiske samarbeidet er en sentral del av den økonomiske politikken i Norge. Regjeringens kontaktutvalg bidrar til en samordnet innsats, sammen med drøftinger og analyser i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) legger dette til rette for en felles forståelse av situasjonen i norsk økonomi og hvilke utfordringer vi står overfor framover.

Den norske lønnsforhandlingsmodellen bygger på at lønnsveksten over tid skal holdes innenfor de rammer konkurranseutsatt sektor kan leve med. Det vil understøtte en utvikling med høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og balanse i utenriksøkonomien, også når oljevirkosheten etter hvert avtar i betydning. Koordinerte oppgjør kan også bidra til en jevnere inntektsfordeling. Det er lang tradisjon for at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først og at resultatene derfra er retningsgivende for lønnsutviklingen i øvrige sektorer. Over de siste 20 årene har lønnsveksten i ulike forhandlingsområder fulgt hverandre relativt tett, jf. figur 3.19. Gjennomføringen av lønnsoppgjørene er partenes eget ansvar.

Boks 3.9 Ungdoms tilknytning til arbeidsmarkedet

Ungdom har blitt hardt rammet av den økonomiske nedgangen de siste årene. Langtidsledigheten blant de yngste har økt i mange OECD-land. Denne utviklingen er særlig bekymringsfull fordi den øker sannsynligheten for at ungdom støtes permanent ut av arbeidsmarkedet. Situasjonen er aller mest alvorlig i Spania, Hellas, Irland og Italia, jf. figur 18A.

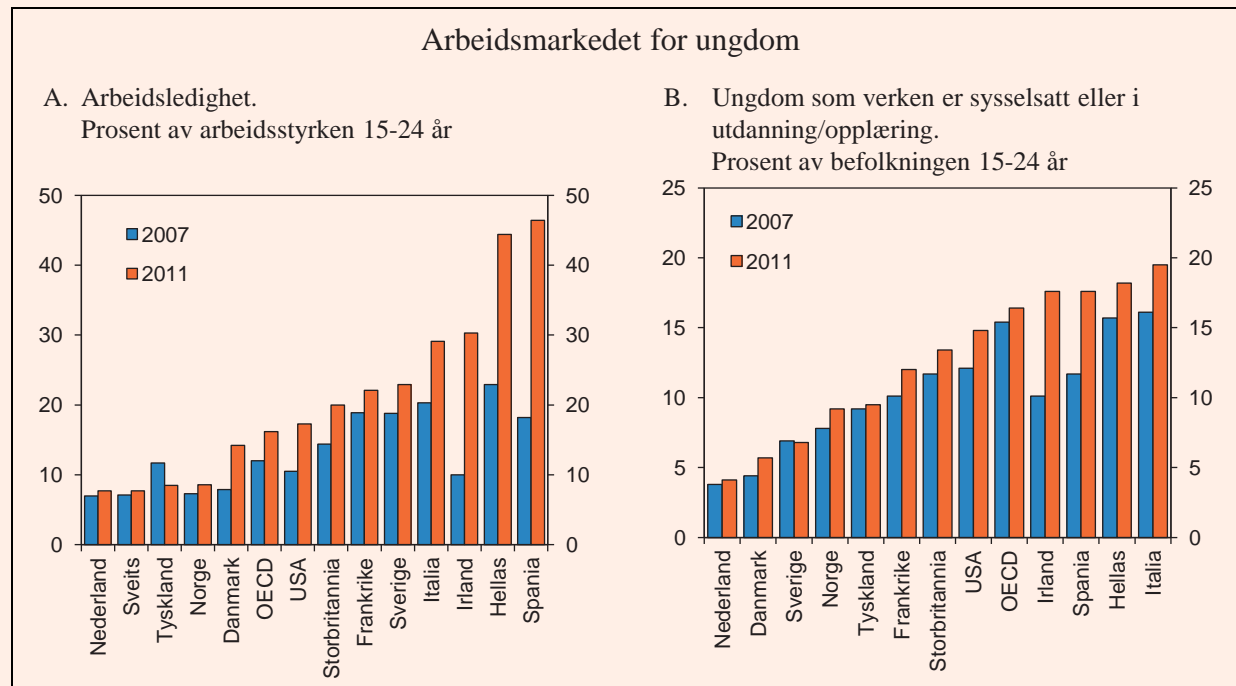
Mange unge er under utdanning. Arbeidsledighetsprosenten kan derfor overdrive problemene for aldersgruppen. En alternativ indikator for situasjonen i arbeidsmarkedet for ungdom er andelen som verken har jobb eller er i utdanning eller i opplæring. I overkant av 15 pst. av ungdomsgruppen var uten arbeid og utenfor utdanning/opplæring i OECD-området i 2011, jf. figur 3.18B.

Noen land er i en mer gunstig situasjon enn andre. Både i Tyskland, Nederland og de nordiske landene har andelen som er uten arbeid og heller ikke er i utdanning/opplæring, holdt seg lavere enn 10 pst. I Tyskland har ungdomsledigheten til og med avtatt fra 2007 til 2011. Den forholdsvis gunstige situasjonen i Tyskland må ses i sammenheng med omfattende satsing på lærlingordninger i utdanningssystemet.

OECD understreker at de enkelte landene må føre en politikk som opprettholder ungdoms tilknytning til arbeidsmarkedet. Da er tiltak og

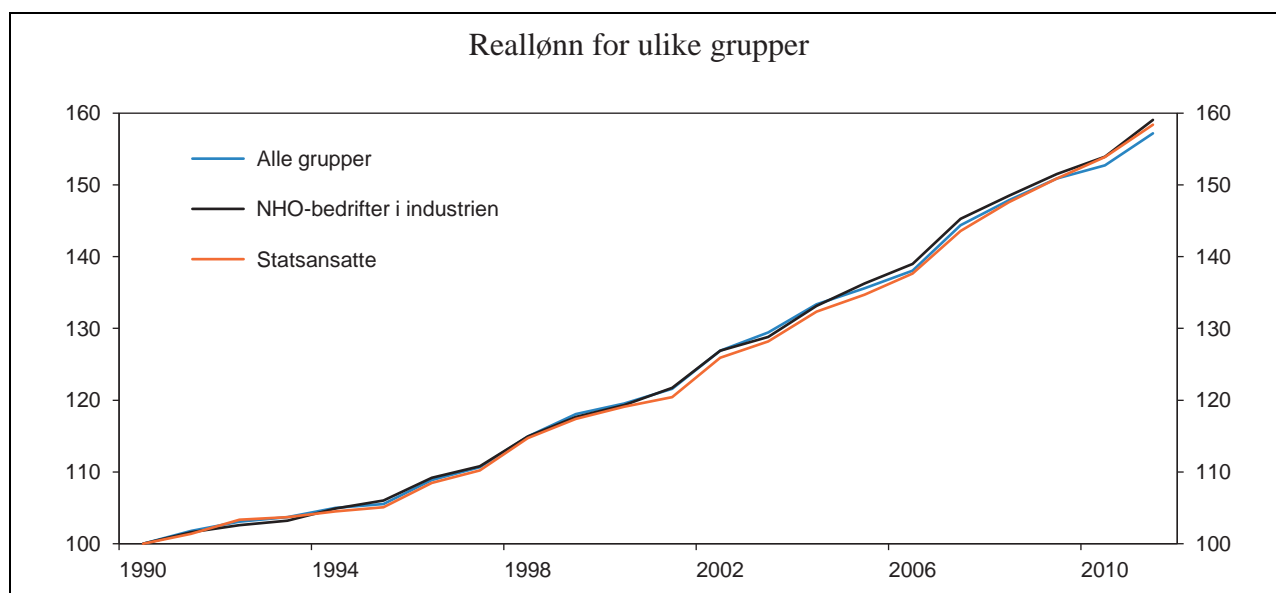
ordninger som kombinerer arbeid og utdanning viktige. Organisasjonen trekker særlig fram lærlingordninger som et sentralt virkemiddel. Videre viser undersøkelser fra OECD at personer som ikke har fullført videregående skole har vesentlig høyere sannsynlighet for å bli arbeidsledig enn ungdom som har fullført denne typen utdanning. Ifølge OECD bør derfor tiltak som bidrar til at ungdom fullfører sin utdanning tillegges stor vekt.

Regjeringen legger stor vekt på å redusere frafallet i videregående opplæring, bl.a. gjennom prosjektet Ny Giv som ble igangsatt i 2010. Arbeids- og velferdsetaten har et nært samarbeid med utdanningsmyndighetene for å sikre at ungdom i målgruppen tilbys hensiktsmessig oppfølging og bistand. Ungdomsgarantien for personer under 20 år sikrer at unge i denne aldersgruppen tilbys enten arbeidsmarkedstiltak, skoleplass eller jobb. For arbeidsledige personer mellom 20–24 år ble det for noen år siden innført en garanti om tettere oppfølging og en egen garanti for å sikre at de som hadde vært lenge ledige, skulle få tilbud om å delta på arbeidsmarkedstiltak. Regjeringen foreslår nå å justere garantiordningene for aldersgruppen 20–24 år slik at den blir mer målrettet, jf. nærmere omtale i Prop. 1 S (2012–2013) Arbeidsdepartementet.



Figur 3.18 Arbeidsmarkedet for ungdom

Kilde: OECD.



Figur 3.19 Utviklingen i reallønn¹ for økonomien samlet, statsansatte og industrien. Indeks, 1990=100

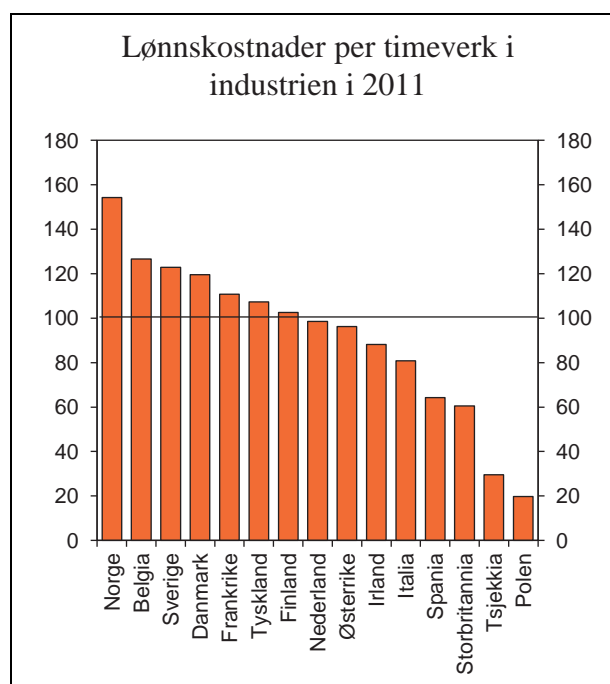
¹ Årslønn justert for vekst i KPI

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

Flere år med høyere lønnsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere har bidratt til et høyt kostnadsnivå. I tillegg har kronen gjennomgående styrket seg de siste årene. Målt som gjennomsnitt for alle ansatte i industrien var timelønnskostnadene i 2011 over 50 pst. høyere i Norge enn for et vektet gjennomsnitt av våre handelspartnere i EU, omregnet til felles valuta, jf. figur 3.20. En gunstig utvikling i prisene på viktige norske eksportprodukter de senere årene har dempet presset på lønnsomheten. Mange virksomheter har dessuten nytt godt av høy aktivitet i oljevirkomheten. Slik sett har det vært en økende todeling i industrien og flere andre konkurranseutsatte næringer. Det høye kostnadsnivået gjør eksportrettede bedrifter svært sårbare for fall i prisene og en sterk krone.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene anslår veksten i gjennomsnittlig årslønn til 4,2 pst. i 2011, opp fra 3,7 pst. i 2010. På bakgrunn av årets lønnsoppgjør og utsiktene for den økonomiske utviklingen framover, anslås det nå en gjennomsnittlig vekst i årslønnen på 4,1 pst. i 2012 og 4 pst. i 2013. Prisene anslås å stige med henholdsvis 0,8 og 1,9 pst. i disse årene. Anslagene for i år innebærer dermed en reallønnsvekst på over 3 pst., som er høyt i et historisk perspektiv. I 2013 anslås reallønnen å øke med over 2 pst. Anslagene gir en langt høyere lønnsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere.

Årets inntektsoppgjør var et hovedoppgjør der det ble forhandlet om både lønn og andre arbeids-



Figur 3.20 Lønnskostnader per timeverk i industrien i felles valuta i 2011. Norges handelspartnere i EU=100

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

vilkår. I staten og kommunene og enkelte forhandlingsområder i privat sektor ble det streik. Som en del av det inntektspolitiske samarbeidet ble det den 11. september avholdt møte mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet for å drøfte erfarin-

ger fra lønnsoppgjørene de senere årene. Etter møtet varslet statsministeren at Regjeringen vil sette ned et offentlig utvalg for å se nærmere på hvordan lønnsdannelsen i Norge fungerer. Utvalget skal vurdere erfaringene med lønnsdannelsen gjennom de 12 årene som er gått siden handlingsregelen for bruken av oljeinntekter og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført. Utvalget skal videre drøfte makroøkonomiske utviklingstrekk som kan skape utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelse framover. Professor Steinar Holden ved Universitetet i Oslo vil lede utvalget. Finansdepartementet vil komme tilbake med en beskrivelse av mandat og sammensetning av utvalget i nærmeste framtid.

Regulering av pensjon i folketrygden er hjemlet i folketrygdeloven. Pensjon under opptjening, uførepensjon, pensjon til gjenlevende ektefelle og grunnbeløpet skal reguleres med lønnsveksten, mens alderpensjon under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 pst. Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsvekst i reguleringsåret slik den anslås i revidert nasjonalbudsjett, justert for avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst foregående år.

I årets reguleringer ble det lagt til grunn en årslønnsvekst på 3¾ pst., som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2012. Videre ble det justert for at anslått lønnsvekst i 2011 var 0,3 prosentenheter lavere enn TBUs foreløpige anslag for faktisk lønnsvekst dette året. Grunnbeløpet i folketrygden ble på denne bakgrunn økt fra 79 216 kroner til 82 122 kroner fra 1. mai 2012. Endringer i folketrygdeloven og reguleringer av pensjoner i 2012 er nærmere omtalt i egne proposisjoner fra Arbeidsdepartementet.

3.7 Klimapolitikken

3.7.1 Innledning

Den globale gjennomsnittstemperaturen stiger. Konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren har økt sterkt gjennom flere tiår og ligger nå nærmere 60 pst. over førindustrielt nivå. Det er særlig industrilandene som har bidratt til denne oppgangen. Som følge av sterk økonomisk vekst står imidlertid utviklingsland og framvoksende økonomier i dag for over 60 pst. av de globale utslippene og mesteparten av utslippsveksten framover forventes å komme i disse landene.

Målet for den globale innsatsen gjennom FNs Klimakonvensjon er å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser på et nivå som er lavt nok til å hindre farlig, menneskeskapt påvirkning av jor-

dens klima. I tråd med dette er det enighet mellom partene i klimaforhandlingene om å begrense økningen i den globale middeltemperaturen til under 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå. Det vil ifølge FNs klimapanel kreve at verdens samlede utslipp av klimagasser reduseres med 50–85 pst. fram mot 2050 sammenliknet med nivået i 2000. En ambisiøs og bred internasjonal avtale vil være det beste midlet for å oppnå så store utslippsreduksjoner. For at kostnadene skal bli så lave som mulige, må en avtale omfatte de fleste land og sektorer.

3.7.2 Internasjonalt arbeid

Regjeringen arbeider for en bred og ambisiøs klimaavtale i tråd med togradersmålet med konkrete forpliktelser om utslippsreduksjoner for både industriland og utviklingsland.

Etter klimakonferansen i Durban, Sør-Afrika, i 2011 ligger det an til at det internasjonale avtaleverket vil ha to elementer fram til 2020. Det ene er en politisk avtale, Cancún-avtalen, om utslippsreduksjoner og klimatiltak for de landene som ikke vil påta seg forpliktelser i en ny avtaleperiode under Kyotoprotokollen. Avtalen bygger på innmeldte mål for utslippsreduksjoner fram til 2020 fra over 80 land. I tillegg inneholder Cancún-avtalen vedtak om bl.a. bedre rammeverk for måling, rapportering og verifisering av utslipp og utslippsreduksjoner, og om å sette Det grønne klimafondet i drift. Gjennomføring av disse vedtakene vil bidra til at det gradvis bygges et helhetlig internasjonalt rammeverk. Det andre elementet er en ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen. Denne skal formaliseres på klimatoppmøtet i Doha, Qatar, i 2012, og den vil fastsette bindende forpliktelser om utslippsreduksjoner for deltakerne. Foreløpig er det bare EU, Sveits, Norge og enkelte andre land som har signalisert at de vil påta seg utslippsforpliktelser i den neste perioden. En ny avtale vil dermed antakelig bare dekke 10–15 pst. av de globale utslippene. Til sammenlikning ble det under forhandlingene på midten av 1990-tallet om någjeldende forpliktelser anslått at avtalen ville omfatte om lag halvparten av de globale utslippene.

I Durban ble det også enighet om å framforhandle en ny bred klimaavtale som skal tre i kraft i 2020. Målet er å framforhandle en avtale av juridisk bindende karakter innen 2015 som skal omfatte alle land.

Skal verden lykkes med å redusere utslippene i tråd med togradersmålet, må det i årene framover etableres omfattende og effektive karbon-

markeder der en størst mulig del av de globale utslippene av klimagasser får en pris. Karbonprising vil være det viktigste virkemiddelet i arbeidet mot de globale klimaendringene. Slike priser stimulerer til reduserte utslipp og til utvikling og spredning av klimavennlig teknologi. Regjeringen vil derfor fortsette arbeidet med å videreutvikle internasjonale karbonmarkeder.

Avskoging og skogforringelse kan anslås å svare til rundt en tittel¹ av de årlige globale utslippene av klimagasser. Avskoging er permanent omdisponering av skogareal og skjer i all hovedsak i utviklingsland. Ifølge FNs klimapanel er reduksjon av utslipp fra avskoging og skogforringelse et viktig og hensiktsmessig klimatiltak. Norge arbeider internasjonalt for at et nytt helhetlig regelverk for skog skal inkludere alle utslipp fra og opptak i skog og andre landarealer. Dette innebærer at skogsatsing både ute og hjemme vil telle med og bidra til mer konsistens i klimapolitikken.

En internasjonal pris på utslipp av klimagasser kan utvikles ved at flernasjonale, nasjonale og regionale kvotesystemer gradvis kobles sammen. Flere land og regioner har eller er i ferd med å etablere karbonmarkeder. Det største eksisterende karbonmarkedet er EUs system for handel med utslippskvoter (EU-ETS) der også norske bedrifter deltar. Flere stater i USA og New Zealand har allerede kvotesystemer som omfatter store utslippskilder. Australia har etablert et system med karbonprising som fram til 2015 skal videreutvikles slik at kvoteprisen fastsettes i markedet. EU og Australia har nylig annonsert at de vil gjennomføre en stegvis kobling mellom det

europiske og det australske kvotesystemet, ved at kvotepliktige bedrifter i Australia kan kjøpe kvoter i EUs kvotehandelssystem fra 2015 og at det fra 2018 vil være en gjensidig tilkobling. Sør-Korea har vedtatt å innføre et kvotesystem fra 2015. I Kina arbeides det også med å etablere kvotemarkeder.

3.7.3 Mål og tiltak for å redusere utslippene av klimagasser

I tråd med klimaforliket er den norske klimapolitikken innrettet mot følgende overordnede mål:

- Innenfor Kyotoprotokollens første forpliktellesperiode vil Norge overoppfylle Kyotoforpliktelsen med 10 pst.
- Norge skal fram til 2020 påta seg en forpliktelse om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990.
- Norge skal være karbonnøytralt innen 2050.
- Som del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal Norge ha et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030. Det innebærer at Norge skal sørge for utslippsreduksjoner i andre land tilsvarende norske utslipp i 2030.

Norges utslipp av klimagasser i 2011 var 52,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter når opptak i skog holdes utenom, jf. tabell 3.12. Dette er 1,2 mill. tonn, eller 2 pst., lavere enn i 2010. Bortsett fra i 2009, da utslippene gikk ned som følge av lav økonomisk aktivitet, har ikke utslippene vært så lave siden 1995. Nedgangen i utslippene av klimagasser fra 2010 til 2011 skyldes bl.a. at 2011 var et av de varmeste årene som er målt i Norge. Sammen med stor produksjon av vannkraft og dermed lave elektrisitetspriser, førte den høye gjennomsnittstemperaturen til lavere utslipp fra bruk av fyringsolje. Lave elektrisitetspriser bidro også til lavere aktivi-

¹ FNs klimapanel anslo i 2007 at avskoging og skogforringelse, i all hovedsak i utviklingsland, årlige reduserer bindingen av karbon tilsvarende en sjettedel av de samlede, menneskeskapte klimagassutslippene. I Environmental Outlook to 2050, som OECD publiserte i mars 2012, ble andelen beregnet til 10 pst. i 2012.

Tabell 3.12 Utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	1990	2009	2010	2011	2020
Netto utslipp av klimagasser	41,1	24,5	21,0	..	36,6
Utslipp av klimagasser	49,8	51,5	53,9	52,7	56,9 ¹
Petroleum og el.produksjon	8,2	14,9	15,4	14,9 ²	16,4
Fastlandsnæringer utenom el.produksjon	41,6	36,6	38,5	37,8 ²	40,5
Opptak i skog	8,7	27,0	32,9	..	20,3

¹ Anslåtte klimagassutslipp i Nasjonalbudsjettet 2011 justert for oppdaterte utslippsanslag for petroleumssektoren og avfallssektoren.

² Foreløpige tall.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Klima- og forurensningsdirektoratet og Finansdepartementet.

tet ved gasskraftverket på Kårstø, og til at klimagassutslippene fra energiforsyning ble redusert med 9 pst. fra 2010 til 2011. Produksjonen av olje og gass gikk ned med 5 pst. fra 2010 til 2011. Det bidro til at utslippene fra olje- og gassutvinningen falt med 2,6 pst.

Klimagassregnskapet viser at skog og jord i Norge de siste årene har tatt opp mellom 27 og 33 mill. tonn CO₂ årlig. Det tilsvarer over halvparten av de totale norske utslippene av klimagasser. Stående kubikkmasse i norske skoger utgjør den største kilden til opptak av CO₂. Binding av karbon i skog er også inkludert i utslippsforpliktelsen under Kyotoprotokollen, men kun i begrenset grad.

I Nasjonalbudsjettet 2011 ble det lagt fram oppdaterte framskrivninger av utslipp til luft. I Klimameldingen (Meld. St. 21 (2011–2012)) ble disse justert med nye anslag for petroleumsvirksomhet og avfallsforbrenning. Utslippene av klimagasser ble da anslått å øke til 56,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020.

Hovedvirkemidlene i klimapolitikken er avgifter og deltakelse i det europeiske systemet for handel med utslippskvoter. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til å endre produksjons- og forbruksmønstre over tid. Avgifter og kvoter gir insentiver til at utslippsreduksjonene gjennomføres til lavest mulig kostnad for samfunnet. I tillegg til kvoter og avgifter brukes andre virkemidler som direkte reguleringer, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også et viktig klimatiltak.

I 2012 var i overkant av 70 pst. av Norges samlede utslipp av klimagasser ilagt kvoteplikt eller avgifter. Om lag 30 pst. av de samlede utslippene er kun ilagt CO₂-avgift. Avgiften omfatter i hovedsak drivstoff til transport og mineralolje til oppvarming. Om lag 13 pst. av de samlede utslippene er kun ilagt kvoteplikt. Petroleumssektoren, som står for om lag 1/4 av utslippene, har både kvoteplikt og betaler CO₂-avgift. Fra 2013 utvides EUs kvotesystem, og rundt 80 pst. av norske utslipp vil da være underlagt kvoteplikt eller CO₂-avgift.

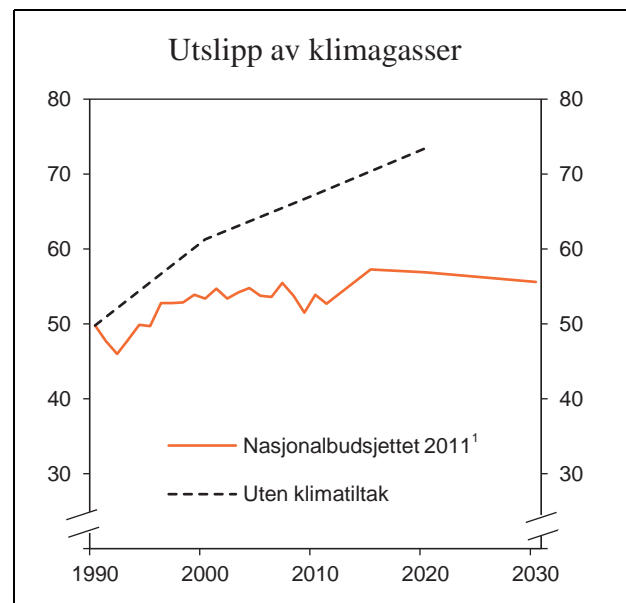
Det er gjennomført flere klimatiltak siden begynnelsen på 1990-tallet. I Norges siste rapportering under FNs Klimakonvensjon ble det på usikkert grunnlag anslått at disse tiltakene reduserer utslippene av klimagasser med i størrelsesorden 11–14 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 og 13–17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene, jf. figur 3.21. Klimatiltak som er gjennomførte siden 2007 ble i Klimameldingen anslått å bidra til å redusere

utslippene med opp mot 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020. En oversikt over de viktigste klimatiltakene som er blitt gjennomført siden 2007 ble gitt i Klimameldingen.

I Klimameldingen ble det varslet at Regjeringen vil forsterke den nasjonale virkemiddelbruken. En bred gjennomgang av prioriteringer på klimaområdet i budsjettet for 2013 finnes i Prop. 1 S (2012–2013). Nedenfor omtales et utvalg av tiltak.

Regjeringen foreslår å etablere et fond for klima, fornybar energi og energiomlegging med utgangspunkt i Grunnfondet for fornybar energi. Det foreslås å øke kapitalinnskuddet med 10 mrd. kroner i 2013 slik at fondskapitalen øker til 35 mrd. kroner. Avkastningen skal disponeres av Enova til en nasjonal satsing på klimateknologi. Målet med satsingen er å redusere klimagassutslipp og gi varige energibesparelser.

Det foreslås flere endringer i miljøavgiftene. CO₂-avgiften i petroleumsvirksomheten forelås økt med 200 kroner per tonn. Det foreslås også at fiske og fangst illegges en CO₂-avgift tilsvarende 50 kroner per tonn CO₂. Omlegging av bilavgiftene i mer miljøvennlig retning videreføres i 2013 ved at både CO₂- og NO_x-elementet i engangsavgiften styrkes. I tillegg blir det foreslått å øke vrakpanten.



Figur 3.21 Utslipp av klimagasser med og uten tiltak. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

¹ Anslåtte klimagassutslipp i Nasjonalbudsjettet 2011 justert for oppdaterte utslippsanslag for petroleumssektoren og avfallssektoren.

Kilder: Finansdepartementet, Klima- og forurensningsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

Regjeringen prioriterer å styrke kollektivtransport og andre miljøvennlige transportløsninger. Til investeringer, vedlikehold og drift av jernbanelinjen foreslås det bevilget om lag 11,4 mrd. kroner, en økning på om lag 1,4 mrd. kroner. Belønningsordningen for kollektivtrafikk foreslås også økt med rundt 250 mill. kroner, i tråd med Stortingets vedtak ved behandlingen av klimameldingen.

Effektive tiltak mot avskoging i utviklingsland er avgjørende for å oppnå raske og globalt kostnadseffektive utslippsreduksjoner av klimagasser. Regjeringen foreslår en betydelig økning i bevilgningen til klima- og skogsatsingen.

3.7.4 Norges Kyotoforpliktelse

Inneværende Kyoto-periode

Utslipp av klimagasser fra norsk territorium anslås til 53 mill. tonn CO₂-ekvivalenter som et årlig gjennomsnitt i Kyotoprotokollens første avtaleperiode (2008–2012). I denne avtaleperioden er Norge tildelt en årlig kvotemengde som er 1 pst. høyere enn utslippene i 1990, dvs. 50,1 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. I tillegg kommer 1,5 mill. tonn kvoter årlig knyttet til tilvekst av skog i Norge. Samlet gir dette en kvotemengde på 51,6 mill. tonn, jf. tabell 3.13 som gir en oversikt over Norges Kyotoregnskap.

I klimaforliket fra 2008 ble det enighet om at Kyotoforpliktelsen skal overoppfylles med 10 pst.

svarende til 5 mill. tonn. Utover dette har Regjeringen valgt å overoppfylle forpliktelsen med ytterligere 1,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter gjennom å avstå fra å bruke de kvotene som Norge i henhold til regelverket under Kyotoprotokollen tildeles for skogtilvekst. Det legges videre opp til kjøp av utslippskvoter for testanlegget på Mongstad og for utslipp knyttet til statsansattes internasjonale tjenestereiser med fly. Samlet utgjør overoppfyllelsen om lag 6,6 mill. tonn årlig, jf. tabell 3.13 rad D.

Kyotoprotokollen åpner for at partene, som et supplement til nasjonale utslippsreduksjoner, kan oppfylle utslippsforpliktelsen gjennom de såkalte Kyoto-mekanismene. Kyoto-mekanismene består dels av handel med kvoter mellom land med utslippsforpliktelser og dels av de to prosjektbaserte ordningene «Felles gjennomføring i land med forpliktelser» (JI) og «Den grønne utviklingsmekanismen» for prosjekter i land uten utslippsforpliktelser (CDM). I tillegg kan kvoter i EUs kvotesystem konverteres til Kyoto-kvoter i innværende Kyoto-periode.

Det europeiske systemet for handel med utslippskvoter (EU-ETS) omfatter utslipp fra energiforsyning, petroleumsvirksomhet, deler av industrien og fra 2012 også utslipp fra luftfart. Det utstedes egne luftfartskvoter, men luftfartsselskap kan også benytte ordinære EU-kvoter i sitt oppgjør. Basert på oppdaterte opplysninger for årene 2008–2011 og anslag for 2012 kan utslippene fra

Tabell 3.13 Norges Kyotoregnskap. Årlig gjennomsnitt i Kyoto-perioden 2008–2012. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Anslag

	Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter
A. Norges klimagassutslipp	53,0
B. Norges Kyotoforpliktelse (i+ii)	51,6
i. Utslipp 1 pst. over 1990-nivå	50,1
ii. Mulig godskrivning fra opptak i skog	1,5
C. Behov for import av kvoter for å oppfylle Kyotoforpliktelsen (A-B)	1,4
D. Mål om overoppfyllelse av Kyotoprotokollen ¹	6,6
E. Netto import av EU-kvoter (iii-iv-v) ²	4,3
iii. Utslipp fra kvotepliktige bedrifter	19,3
iv. Gratis tildelte kvoter til kvotepliktige bedrifter ³	8,1
v. Salg av EU-kvoter fra Norge	7,0
F. Behov for statlig kjøp av kvoter (C+D-E)	3,8

¹ Inkluderer overoppfyllelsen med 10 pst. (5,0 mill. tonn), kvoter tilsvarende skogforvaltning (1,5 mill. tonn), statsansattes internasjonale flyreiser i perioden (2008–2011) m.m (0,1 mill. tonn).

² Luftfart inngår ikke i den oppgitte nettoimporten av EU-kvoter.

³ Inkluderer tildelte kvoter fra kvoterreserven.

Kilde: Finansdepartementet.

kvotepliktige virksomheter (utenom luftfart) i Norge nå anslås til i overkant av 19 mill. tonn i gjennomsnitt per år i Kyoto-perioden fra 2008–2012. Dette er i underkant av 1 mill. tonn mindre per år enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2012.

Norge utsteder EU-kvoter tilsvarende drøyt 15 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i gjennomsnitt per år. Av dette tildeles drøyt 8 mill. tonn gratis til de norske kvotepliktige bedriftene, mens om lag 7 mill. tonn i gjennomsnitt per år selges til kvotepliktige bedrifter i det europeiske kvotemarkedet. Norske kvotepliktige virksomheter ventes å levere i overkant av 4 mill. tonn flere kvoter til norske myndigheter enn det Norge samlet sett utsteder til det europeiske kvotemarkedet, jf. rad E i tabell 3.13, dvs. at europeiske utslipp reduseres. Disse kvotene omgjøres til Kyoto-kvoter og benyttes til å oppfylle Norges Kyotoforpliktelse. Norge oppfyller dermed sin forpliktelse under Kyotoavtalen for perioden 2008–2012 uten behov for statlig kvotekjøp. Luftfartskvoter kan ikke omgjøres til Kyoto-kvoter.

Regnskapet viser at staten har et behov for å kjøpe i underkant av 4 mill. tonn kvoter per år for å nå målet om overoppfyllelse. For Kyoto-perioden 2008–2012 under ett gir dette et samlet anslått kjøpsbehov på om lag 19 mill. tonn. Statens kvotekjøp gjennomføres ved kjøp av kvoter fra de fleksible, prosjektbaserte mekanismene (JI og CDM). Finansdepartementet har så langt inngått kontrakter om levering av om lag 28 mill. kvoter for Kyoto-perioden. Basert på erfaringstall anslås levert volum fra disse kontraktene nå til om lag 19 mill. kvoter. Departementet er dermed godt i rute med de kjøp som er nødvendige for at Norge skal overoppfylle Kyotoforpliktelsen for inneværende periode. Ved kjøpene søker en å oppnå best mulig pris til en gitt risiko, slik at kvotene som kjøpes gir størst mulig forventet utslippsreduksjon for pengene.

Norge bidrar til å utvikle de prosjektbaserte, fleksible mekanismene gjennom samarbeid med bl.a. med Verdensbanken. Dette gjelder spesielt større prosjekter.

En oppdatert oversikt over inngåtte kontrakter ligger på Finansdepartementets hjemmeside.

Ny Kyoto-periode fra 2013

I Durban ble det vedtatt å etablere en ny periode under Kyotoprotokollen fra 2013. Forhandlingene om vilkårene for en ny forpliktelsesperiode pågår. Det er fortsatt flere uavklarte spørsmål, blant annet om nivået på landenes utslippsforpliktelser, om lengden på forpliktelsesperioden skal være 5

eller 8 år og om eventuelle begrensninger på bruk av overskuddskvoter fra første forpliktelsesperiode. Det er heller ikke avklart om kvoter i EUs kvotesystem kan konverteres til Kyoto-kvoter i neste forpliktelsesperiode. Størrelsen på det statlige kjøpsbehovet er derfor fortsatt usikkert.

Kyotoprotokollens såkalte fleksible mekanismer innebærer at en også kan få kreditert bidrag til utslippsreduksjoner i andre land. Slike mekanismer vil bli videreført også etter 2012. Det er gjennomført flere studier av den videre utviklingen i de fleksible mekanismene. Prosjekter som allerede er FN-godkjente, vil kunne generere et betydelig antall kvoter. Anslagene på samlet mengde kvoter fra prosjektbaserte mekanismer i perioden fram til 2020 ligger på mellom 4 og 6 mrd. kvoter, svarende til om lag 10 pst. av de årlig globale utslippene. Som i inneværende periode ventes majoriteten av kvotene, anslagsvis 80 pst., å stamme fra prosjekter i de store utslippslandene Kina, India og Brasil. Om lag 18 pst. av utslippene kommer fra land som Sør-Afrika, Indonesia, Mexico og Sør-Korea. Kvoter fra prosjekter i de minst utviklede landene, som i dag utgjør rundt 1–2 pst. av samlet kvotemengde, anslås å bli liggende på et lavt nivå også framover. De tallfestede anslagene er svært usikre.

Kostnadene ved statens kvotekjøp vil bl.a. avhenge av kvoteprisen og størrelsen på en ny Kyotoforpliktelse. Lave kvotepriser må ses i sammenheng med et stort antall godkjente kvoter og lav etterspørsel som følge av redusert økonomisk aktivitet i Europa. Siden EU har stått for størstedelen av etterspørselen etter kvoter fra CDM- og JI-prosjekter, vil utviklingen i disse markedene særlig være avhengig av utviklingen i EU. Fra 2013 innfører EU ytterligere begrensninger på hvor mange kvoter fra CDM- og JI-prosjekter bedriftssektoren kan levere som oppgjør for sine utslipp. I tillegg strammer EU inn reglene for hvilke kvoter som aksepteres. For prosjekter registrert etter 2013 aksepteres således bare CDM fra de minst utviklede landene eller tredjeland EU inngår avtale med. Dette vil redusere etterspørselen etter CDM-prosjekter generelt, men kunne øke etterspørselen etter prosjekter fra de minst utviklede landene.

Flere kommersielle aktører, herunder kraftselskaper, industriselskaper og investeringsbanker, samt institusjoner, som bl.a. Verdensbanken, jobber med å etablere nye prosjekter innenfor CDM-rammeverket. Fortsatt lave priser kan imidlertid gjøre det vanskelige å realisere nye prosjekter i dette markedet.

Regjeringen vil komme tilbake med en mer utførlig beskrivelse av sin kjøpsstrategi for årene framover i Revidert nasjonalbudsjett 2013, når forhandlingene om en ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen skal være ferdigstilt. Vi vil da ha

et klarere bilde både av det internasjonale rammeverket på dette området framover og av vårt eget kjøpsbehov. I denne sammenheng vil Regjeringen også vurdere hvordan arbeidet med statens kvotekjøp bør organiseres framover.

4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2013

4.1 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringens mål for skatte- og avgiftspolitikken er å sikre inntekter til fellesskapet, bidra til rettferdig fordeling og et bedre miljø, fremme sysselsettingen i hele landet og bedre økonomiens virke måte. Skattesystemet bringer inn mer enn 1 200 mrd. kroner, over 40 pst. av samlet BNP, og utgjør grunnlaget for å finansiere velferdsgodene.

Regjeringen legger vekt på å vedlikeholde skattesystemet og vurderer løpende behovet for justeringer og forbedringer. Særlig må skattegrunnlagene vedlikeholdes og beskyttes. Med brede skattegrunnlag som fanger opp faktiske inntekter, likebehandles ulike virksomheter og investeringer mv., og skattesatsene kan holdes lavere enn de ellers måtte ha vært. Det fremmer lønnsomme investeringer og vekstevnen i norsk økonomi. I tillegg er brede skattegrunnlag avgjørende for at skattesystemet skal ha de virkningene vi ønsker på inntektsfordelingen.

Regjeringen har gjennomført flere viktige skatte- og avgiftsendringer:

- Skattereformen 2006 forbedret skattesystemet på vesentlige punkter. Ved å innføre utbytteskatten, redusere de høyeste marginalsattene på arbeid og fjerne delingsmodellen fikk en bukt med omfattende skattetilpasninger. Reformen ga også stor grad av likebehandling mellom ulike virksomhetsformer. Prinsippene fra 1992-reformen om lave skattesatser, brede skattegrunnlag og skattemessig likebehandling ble befestet. Skattesystemet har også blitt mer omfordelende. Evaluering meldingen, jf. Meld. St. 11 (2010–2011), konkluderte med at reformen var vellykket.
- Regjeringen har endret skattleggingen av pensjonsinntekter slik at det er blitt mer lønnsomt å arbeide og å kombinere arbeid og pensjon. Samtidig bidro denne omleggingen til omfordeling fra dem med høye pensjoner til dem med lave og middels store pensjoner.
- Sammenlignet med Bondevik II-regjeringens budsjettforslag for 2006 har vi økt skattenivået med om lag 12 mrd. kroner (målt i løpende kro-

ner). Dette har gitt om lag 83 mrd. kroner i økte skatteinntekter akkumulert de siste sju årene.

- Regjeringen har også redusert gebyrer som overstiger statens kostnader ved å produsere de aktuelle tjenestene. I årene fra 2007 til 2012 er overprisede gebyrer redusert med vel 650 mill. kroner.
- Regjeringen har forbedret merverdiavgiftssystemet, blant annet ved å utvide avgiftsgrunnlaget på enkelte områder innen kultur, idrett og ved kjøp av elektroniske tjenester fra utlandet.
- Regjeringen har styrket avgiftene som virkemiddel for å bedre miljøet. Samlet har miljø- og energirelaterte avgifter økt med om lag 1,7 mrd. kroner fra 2005 til 2012. I tillegg er det gjennomført en omlegging av engangsavgiften fra 2007 som har bidratt til en kraftig nedgang i CO₂-utslippene fra førstegangsregistrerte biler.
- Kampen mot skatteunndragelser er trappet opp både nasjonalt og internasjonalt. Regjeringen har styrket budsjettene til Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten og vært aktiv i det internasjonale samarbeidet mot skatteparadiser. Denne innsatsen er også et viktig ledd i arbeidet for en mer rettferdig fordeling.
- Regjeringen har gjort formuesskatten mer målrettet. Den spiller nå en viktigere rolle i fordelingspolitikken. Samtidig er andelen av skattyterne som betaler formuesskatt, om lag halvert siden 2005.

Regjeringen viderefører skattene på 2004-nivå i tråd med skatteløftet i plattformen for regjeringssamarbeidet. I 2013 legges det ikke opp til større systemendringer, men endringer på enkelte skatte- og avgiftsområder, blant annet reduksjoner i overprisede gebyrer og i omregistreringsavgiften på kjøretøy, utvidet grunnlag og økt bunnfradrag i formuesskatten, tiltak for å tette skattehull i næringsbeskatningen, økt CO₂-avgift i petroleumsvirksomheten og styrking av miljøkomponentene i engangsavgiften for biler.

Inntekts- og formuesbeskatningen av personer

Regjeringen foreslår å øke ligningsverdiene av sekundærbolig og næringsseiendom i formues-

skatten fra 40 pst. til 50 pst. av anslått markedsverdi. Dette bidrar til en noe riktigere formuesverdsetting av fast eiendom som eies direkte eller gjennom ikke-børsnoterte selskaper, og til å redusere den skattemessige favoriseringen av investeringer i fast eiendom framfor finansiell formue. Det kan dessuten virke positivt på boligmarkedet at de skattemessige insentivene til å plassere penger i flere boliger dempes. Formuesbeskatningen av primærbolig endres ikke. Utvidelsen av skattegrunnlaget finansierer en økning av bunnfradraget i formuesskatten fra 750 000 kroner til 870 000 kroner. Ektepar får dermed et samlet bunnfradrag på 1 740 000 kroner. For ektepar som ikke har annen formue, gjør bunnfradraget det mulig å ha en gjeldfri bolig på inntil om lag 7 mill. kroner uten å måtte betale formuesskatt. Forslaget har gode fordelingsvirkninger.

Satsstrukturen i lønnsbeskatningen og skattesatsen på aksjeinntekter videreføres, i tråd med prinsippet om at det ikke skal være store forskjeller i høyeste marginalskatt på aksjeinntekt og arbeidsinntekt. Dermed unngås skattetilpasning i form av at arbeidsinntekt kamufleres som aksjeinntekt, slik tilfellet var før skattereformen 2006. Den reelle progresjonen i lønnsbeskatningen videreføres ved å øke innslagspunktene i toppskatten, personfradraget og maksimale minstefradrag i lønn og pensjon i takt med forventet lønnsvekst for 2013, det vil si med 4 pst. Samtidig prioriterer Regjeringen skattelettelse til dem med lave lønnsinntekter ved å øke satsen i minstefradraget fra 38 pst. til 40 pst.

Regjeringen foreslår å erstatte dagens klasse 2 for enslige forsørgere med et særfradrag i alminnelig inntekt som skal gi tilsvarende skattefordel. Dagens klasse 2 fungerer ikke tilfredsstillende blant annet fordi også samboere med særkullsbarn er omfattet. Det er etter Regjeringens syn først og fremst de høyere kostnadene ved å bo og leve alene med barn som kan begrunne en skattefordel for enslige forsørgere. Fordelen bør opphøre når man inngår varig samboerskap. Vilkårene for å få særfradraget bygger på reglene i barnetrygdloven. En forelder mister retten til utvidet barnetrygd dersom han eller hun har vært samboer i 12 av de siste 18 månedene. Særfradraget kan graderes etter antall måneder som reelt enslig forsørger og kan deles likt mellom foreldre med delt omsorg. Omleggingen bidrar til at samboere og ektepar blir behandlet mer likt, og det blir bedre samsvar mellom barnetrygdlovens og skattelovens definisjon av enslig forsørger. Dessuten blir regelverket bedre tilpasset tilfeller hvor

foreldrene har avtalt at barnet (barna) skal bo fast hos begge etter separasjon og skilsmisse.

Stortinget har vedtatt at uførepensjonen i folketrygden skal legges om til ny uføretrygd fra 2015. De nye reglene forutsetter at den nye uføretrygden skattlegges som lønn. Regjeringen foreslår nå nødvendige endringer i folketrygdloven og skatteloven for å sikre dette. Ved å fremme lovendringene nå vil skattereglene være på plass i god tid før de nye reglene iverksettes. Det vil også lette det pågående arbeidet med å tilpasse tjenestepensjonsordningene til ny uføretrygd i folketrygden. De fleste uføre vil komme bedre ut av omleggingen. Enkelte grupper, i hovedsak med relativt høy inntekt, kan få en skatteøkning. I tillegg vil en liten gruppe som kun mottar ytelser fra andre ordninger enn folketrygden, hovedsakelig personer med lav uføregrad, få økt skatt. Regjeringen foreslår at Finansdepartementet gis en hjemmel til å gi regler som letter overgangen for den sistnevnte gruppen.

Næringsbeskatningen

Som ledd i arbeidet med å tette hull og begrense uønskede muligheter for tilpasning i skattesystemet, foreslår Regjeringen enkelte endringer i næringsbeskatningen som samlet vil styrke statens inntekter med anslagsvis 800 mill. kroner på årsbasis.

Fritaksmetoden for aksjer mv. har vist seg å gi en utilsiktet skattefordel for livsforsikringsselskap og pensjonsforetak. Disse selskapene får skattemessig fradrag for avsetning av midler til forsikringsfond som skal dekke forpliktelser overfor kundene. Hensikten er blant annet å utligne beskatningen av kundemidlene. Avkastning på aksjer mv. som etter fritaksmetoden er fritatt for beskatning, inngår også i avsetningsfradraget. Da bidrar dagens regler til å utligne en skatt som ikke betales på kundemidlene. Regjeringen foreslår derfor at fritaksmetoden ikke lenger skal omfatte avkastning på kundemidler. Det innebærer at selskapene i større grad vil betale skatt på sine overskudd slik som andre aksjeselskap. Flertallet av de berørte selskapene har opparbeidet relativt store framførbare underskudd. Det vil derfor ta tid før forslaget vil slå ut i økt betalbar skatt for disse selskapene. Selskap uten skattemessig underskudd til framføring vil få økt skatt dersom de oppnår positiv avkastning på kundemidler plassert i aksjer i 2012.

Regjeringen foreslår også tiltak for å motvirke at norsk skattegrunnlag uthules gjennom investeringer i petroleumsvirksomhet i utlandet. Norske oljeselskap kan i dag få fradragsført kostnader ved

sin utenlandsaktivitet i grunnlaget for norsk landskatt. Samtidig vil Norge trolig ikke få skatteinntekter fra denne virksomheten fordi den er underlagt særlig beskatning i landet der aktiviteten foregår. Samlet innebærer dette at Norge subsidierer norske oljeselskaps aktivitet i utlandet gjennom skattesystemet. Regjeringen foreslår å fjerne denne skjevheten. Ved å unnta utenlandske petroleumsinntekter fra skatteplikt vil adgangen til å fradragføre utgifter som påløper i utenlandsvirksomhet, opphøre fra 2013. For å unngå skattemessige tilpasninger i 2012 foreslås i tillegg visse begrensninger på de berørte selskaperes adgang til å framføre underskudd og kapitaltap som oppstår i 2012.

Avgifter og gebyrer

Regjeringen tar et nytt steg i arbeidet med å redusere gebyrer ned mot kostnadsriktig nivå. Gebyrene for tinglysing i fast eiendom reduseres betydelig, og gebyret på tollkredittdeklarasjoner blir redusert til kostnadsriktig nivå. Sektoravgifter og overprisede gebyrer reduseres samlet sett med om lag 565 mill. kroner påløpt i 2013. Det innebærer at over perioden 2007 til 2013 vil overprisede gebyrer samlet sett være redusert med vel 1,2 mrd. kroner.

Omregistreringsavgiften har uheldige virkninger, særlig for omsetning av brukte kjøretøy til næringsvirksomhet. I 2013 foreslår Regjeringen at avgiften blir redusert med 40 pst. reelt for typiske næringskjøretøy og med 12 pst. for øvrige kjøretøy. Dette gir en lettelse på 400 mill. kroner. Til sammen blir omregistreringsavgiften redusert med nesten 600 mill. kroner fra 2011 til 2013.

I 2013 blir miljøprofilen i avgiftene styrket ytterligere. I tråd med Klimameldingen blir CO₂-avgiften for petroleumsvirksomheten økt med 200 kroner per tonn. Fiske og fangst får en effektiv CO₂-avgift på om lag 50 kroner per tonn. Samtidig blir kontrollavgiften for fiskeflåten fjernet.

Omleggingen av engangsavgiften på kjøretøy i miljøvennlig retning fortsetter ved at det legges større vekt på CO₂- og NO_x-utslipp og mindre vekt på motoreffekt. Vrakpanten økes fra 2 000 kroner til 2 500 kroner.

Regjeringen foreslår å avvikle gjeldende merverdiavgiftsfritak for omsetning av tjenester til offentlig vei og bane fra 1. januar 2013. Fritakene, som har eksistert siden 1970-årene, er utdaterte og medfører administrative byrder. Avviklingen er i hovedsak en teknisk forenkling og følges av økte bevilgninger som utligner avgiftsøkningen.

Andre endringer i skatter og avgifter

- Det maksimale fradraget for fagforeningskontingent økes fra 3 750 kroner til 3 850 kroner.
- De skattefrie kilometergodtgjørelsene ved yrkeskjøring med privatbil økes til samme nivå som kilometersatsene som er framforhandlet mellom staten og hovedsammenslutningene i staten. Det sikrer at anvendelse av disse kilometersatsene blir skattefrie.
- Det åpnes for at kommunene kan bruke formuesgrunnlagene ved taksering av bolig for eiendomsskatteformål fra eiendomsskatteåret 2014.
- Fra eiendomsskatteåret 2013 innføres det obligatorisk fritak for eiendomsskatt og taksering av lavproduktive utmarkseiendommer i direkte og indirekte statlig eie og nasjonalparker og naturreservat uansett eier.
- Særavgiften på alkoholfrie drikkevarer økes til samme nivå som særavgiften på lettøl.
- De høyeste tollsatsene for tekstiler blir redusert, og tollsatsene for enkelte typer klær blir jevnet ut.
- Ordningen med tollpreferanser for utviklingsland (GSP-ordningen) forbedres, blant annet ved at en del mellominntektsland får forbedrede preferanser på en del landbruksvarer og tollfrihet på klær og tekstiler.
- Det innføres prosenttoll på biffer og fileter av storfekjøtt, på lammekjøtt og på enkelte typer oster. Det innføres en egen kvote for import av storfekjøtt fra land med tollpreferanser gjennom GSP-ordningen. Disse landene beholder dagens GSP-tollsats.
- Enkelte beløpsgrenser mv. holdes nominelt uendret fra 2012 til 2013. Det gjelder blant annet det særskilte fradraget i arbeidsinntekt, foreldrefradraget for legitimerede utgifter til pass og stell av barn, nedre grense for betaling av trygdeavgift, særskilt fradrag i Nord-Troms og Finnmark, fradraget for skiferdrivere i Finnmark og Nord-Troms, jordbruksfradraget, fisker- og sjømannsfradraget, nedre grense og kilometersatsene i fradraget for reiser mellom hjem og arbeid, innslagspunktene i arveavgiften samt maksimal sparing i BSU.

4.2 Proveny- og fordelingsvirkninger

Provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget

Tabell 4.1 viser de beregnede provenyvirkningene av Regjeringens forslag til skatte- og avgiftsendringer for 2013. Provenyvirkningene er beregnet i forhold til et referansesystem for 2013. Referansesystemet for skatt er basert på 2012-regler. Fra

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2013. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til et referansesystem for 2013. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
Inntektsskattegrunnet for personer	230	150
Øke satsen i minstefradraget i lønnsinntekt til 40 pst.	-265	-210
Lønnsjustere øvre grense i minstefradraget i pensjonsinntekt	-55	-44
Lønnsjustere personfradraget	-51	-41
Erstatte skattekasse 2 for enslige forsørgere med nytt særfradrag	425	340
Øke maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv. til 3 850 kroner	-8	-6
Øke skattefri kilometergodtgjørelse ved yrkeskjøring med privatbil	-60	-48
Videreføre andre satser og beløpsgrenser nominelt mv.	244	159
Formuesskatten	-20	-16
Øke ligningsverdiene av sekundærbolig og næringseiendom til 50 pst. av anslått markedsverdi og øke bunnfradraget til 870 000 kroner	-20	-16
Næringsbeskatningen	0	800
Begrense fritaksmetoden for aksjer mv. i livsforsikringsselskap og pensjonsforetak	0	300
Motvirke uthuling av norsk skattegrunnlag ved investeringer i petroleumsvirksomhet i utlandet	0	500
Miljø-, energi- og bilavgifter	-370	-370
Justere engangsavgiften	0	0
Øke vrakpanten med 500 kroner og vrakpantavgiften med 300 kroner	0	0
Redusere omregistreringsavgiften	-400	-400
Redusere refusjonen av CO ₂ -avgift for fiske og fangst tilsvarende om lag 50 kroner per tonn CO ₂	30	30
Øke CO ₂ -avgiften i petroleumsvirksomheten ¹	-	-
Andre skatte- og avgiftsendringer	45	-354
Avvikle merverdiavgiftsfritakene for leveranser til offentlig vei og bane (netto) ²	0	-400
Øke avgiften for alkoholfrie drikkevarer med 16 øre per liter	90	85
Redusere tollsatsene for klær og tekstiler	-35	-30
Forbedre tollpreferanser for utviklingsland	-10	-9
Sektoravgifter og overprisede gebyrer	-566	-543
Redusere gebyret for tollkredittdokumenter	-155	-142
Redusere tinglysingsgebyrene	-400	-385
Fjerne kystavgiften	-33	-33
Fjerne kontrollavgiften for fiskeflåten	-33	-27
Øke kontroll- og tilsynsavgiften for havbruksnæringen	10	10
Øke sektoravgiften for delvis finansiering av Petroleumstilsynets aktivitet ³	45	34
Samlede nye skatte- og avgiftsendringer i 2013⁴	-681	-333

¹ Inntekter fra petroleumssektoren er ikke inkludert i tabellen fordi de inngår i Statens pensjonsfond utland. Økningen av CO₂-avgiften i petroleumsvirksomheten øker overføringen til fondet med 370 mill. kroner påløpt og 180 mill. kroner bokført i 2013.

² Endringen er provenynøytral ved at bevilgninger på utgiftssiden økes tilsvarende økningen i merverdiavgiftsinntektene som følge av avviklingen. Det bokførte provenytapet i 2013 skyldes ulik periodisering av inntekter og utgifter, men påvirker ikke det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet og dermed heller ikke handlingsrommet i budsjettet.

³ Nettovirkningen er vesentlig lavere når det tas hensyn til Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) og høy skattesats i petroleumsvirksomhet.

⁴ Skatte- og avgiftsendringer som inngår i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, utgjør 67 mill. kroner. Dette tilsvarer samlet bokført virkning av skatte- og avgiftsopplegget (-333 mill. kroner) fratrukket virkningen av å avvikle merverdiavgiftsfritakene for leveranser til offentlig vei og bane (-400 mill. kroner), jf. fotnote 2 i denne tabellen.

Tabell 4.2 Gjennomsnittlig endring i skatt¹ i ulike intervaller for bruttoinntekt. Skatteopplegget for 2013 sammenlignet med lønnsjusterte 2012-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Negative tall betyr lettelser. Kroner

Bruttoinntekt inkl. skattefrie ytelser. Tusen kroner	Antall	Gjennomsnittlig		Herav endring i formuesskatt
		skatt i referanse- systemet for 2013	Gjennomsnittlig endring i skatt med forslaget	
0 - 150	572 000	4 200	0	0
150 - 200	331 500	12 200	-300	-100
200 - 250	383 300	24 400	-200	-100
250 - 300	368 500	42 700	-100	-100
300 - 350	354 200	62 500	0	-100
350 - 400	362 200	81 300	100	-100
400 - 450	354 800	98 600	100	-100
450 - 500	309 200	115 600	100	0
500 - 600	433 500	142 200	200	0
600 - 750	303 300	193 200	200	0
750 - 1000	192 200	274 400	300	100
1000 - 2000	137 000	465 000	600	500
2000 - 3000	13 500	947 000	1 900	1 800
3000 og over	8 600	2 378 800	5 400	5 300
I alt	4 123 900	102 700	0	0

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer. Avrundet til nærmeste 100 kroner.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

drag og beløpsgrenser mv. i den generelle satsstrukturen i personbeskatningen er i hovedsak justert til 2013-nivå med anslått lønnsvekst fra 2012 til 2013 på 4 pst. En skattyter som kun har standardfradrag og en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt på 4 pst., får da om lag samme gjennomsnittlige inntektsskatt i referansesystemet for 2013 som i 2012. Tilsvarende justeres bunnfradraget i formuesskatten i referansesystemet slik at en person med en formuessammensetning lik gjennomsnittet får samme formuesskatt i referansesystemet for 2013 som i 2012, målt som andel av formuen. Særskilte fradrag og andre grenser i personbeskatningen er justert med anslått prisvekst fra 2012 til 2013 på 1,9 pst. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått prisvekst fra 2012 til 2013. Referansesystemet gir dermed reelt sett uendret skatte- og avgiftsnivå fra 2012 til 2013.

Fordelingsevirkninger av skatteopplegget for 2013

Forslaget til skatteopplegg for 2013 har en god fordelingsprofil. Grunnlagsutvidelsen i formuesskatten øker skatten i gjennomsnitt for de høyeste

inntektsgruppene, jf. tabell 4.2. Lettelsen til lønns-takerne på de laveste inntektsnivåene skyldes i all hovedsak at satsen i minstefradraget i lønnsinntekt økes, jf. tabell 4.3. Øvrige inntektsgrupper får små skjerpelser, blant annet fordi enkelte satser og beløpsgrenser videreføres nominelt.

Beregningene av fordelingsvirkninger fanger opp foreslåtte endringer i skatter på formue og inntekt for personlige skattytere. Det gjelder blant annet den økte satsen i minstefradraget i lønnsinntekt, omleggingen av skatteklasse 2 for enslige forsørgere til et særskilt inntektsfradrag, økningen i fradraget for fagforeningskontingent og endringene i formuesskatten. Lettelsene i omregistreringsavgift, toll, sektoravgifter og overprisede gebyrer fanges ikke opp i fordelingsstabellene.

Beregningene av fordelingsvirkninger er utført på Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE-Skatt. Se boks 2.7 i Prop. 1 LS (2012–2013) Skatter, avgifter og toll 2013 for en nærmere beskrivelse av LOTTE-Skatt og referansesystemet.

Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg er nærmere omtalt i Prop. 1 LS (2012–2013) Skatter, avgifter og toll 2013.

Tabell 4.3 Gjennomsnittlig endring i skatt¹ i ulike intervaller for bruttoinntekt. Skatteopplegget for 2013 sammenlignet med lønnsjusterte 2012-regler (referansesystemet) for lønnstakere. Negative tall betyr lettelser. Kroner

Bruttoinntekt inkl. skattefrie ytelser. Tusen kroner	Antall	Gjennom		Herav endring i formuesskatt
		snittlig skatt i referanse-syste- met for 2013	Gjennomsnittlig endring i skatt med forslaget	
0 - 150	300	37 500	-100	0
150 - 200	36 100	29 700	-1 000	0
200 - 250	97 900	37 500	-400	0
250 - 300	127 400	52 300	100	0
300 - 350	177 100	67 800	100	0
350 - 400	249 800	83 800	200	0
400 - 450	283 700	99 400	200	0
450 - 500	263 300	115 400	200	0
500 - 600	382 900	141 600	200	0
600 - 750	267 500	192 200	200	0
750 - 1000	169 000	273 200	300	100
1000 - 2000	116 200	460 000	600	500
2000 - 3000	10 300	948 500	2 000	1 900
3000 og over	6 200	2 246 800	5 600	5 400
I alt	2 187 800	151 700	200	0

¹ Omfatter ikke avgiftsendringer. Avrundet til nærmeste 100 kroner.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

5.1 Innledning

Formålet med Statens pensjonsfond er å understøtte statlig sparing for finansiering av folketrygdens pensjonsutgifter og å underbygge langsiktige hensyn ved anvendelsen av statens petroleumsinntekter. En langsiktig og god forvaltning av fondet bidrar til å sikre at petroleumsformuen kan komme både dagens og framtidige generasjoner til gode.

Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Den operative forvaltningen av de to delene av fondet ivaretas av henholdsvis Norges Bank og Folketrygdfondet. Forvaltningen skjer innenfor mandater fastsatt av Finansdepartementet.

Regjeringens mål er at Statens pensjonsfond skal være verdens best forvaltede fond. Dette innebærer at en skal søke å identifisere ledende praksis internasjonalt i alle deler av forvaltningen og strekke seg mot dette.

Åpenhet er en forutsetning for bred tillit til forvaltningen av fondet. Resultatene i den operative forvaltningen rapporteres jevnlig av Norges Bank og Folketrygdfondet. Departementet gjør rede for forvaltningen av fondet i en årlig melding til Stortinget i vårsesjonen, jf. Meld. St. 17 (2011–2012) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2011, samt i nasjonalbudsjettet.

Statens pensjonsfond forvaltes med sikte på å oppnå høyest mulig avkastning over tid, innenfor rammen av moderat risiko. Investeringene i fondet har en svært lang tidshorison. Investeringsstrategien bygger derfor på vurderinger av forventet avkastning og risiko på lang sikt. Videre bygger den på oppfatninger av hvordan markedene fondet investerer i fungerer og hvilke særtrekk fondet har som investor. I så måte er det klare forskjeller mellom de to delene av fondet. SPN er en relativt stor investor i et lite kapitalmarked, mens SPU relativt sett er en mindre investor i store, internasjonale markeder.

Investeringene er spredt på ulike aktivaklasser og et bredt utvalg av land, sektorer og selskaper.

Investeringsstrategien er blitt utviklet over tid basert på omfattende, faglige vurderinger.

Vi må være forberedt på at verdien av Statens pensjonsfond vil variere betydelig fra år til år. Fondet har høy evne til å tåle slike svingninger, bl.a. fordi det ikke er behov for å realisere en stor del av investeringene på kort varsel (begrenset behov for likviditet). Investeringsstrategien sikter derfor ikke mot at verdisvingningene blir minst mulige på kort sikt. En strategi som utelukkende hadde dette som formål, ville gitt vesentlig lavere forventet avkastning over tid. Det er viktig å holde fast ved en langsiktig investeringsstrategi også i perioder med uro i finansmarkedene. Bred enighet om hvordan Statens pensjonsfond forvaltes, støtter opp om en langsiktig forvaltning.

Erfaringene med investeringsstrategien er gode. I det videre arbeidet med å utvikle investeringsstrategien vil departementet legge særlig vekt på å utnytte fondets særtrekk som en stor, langsiktig investor med begrenset behov for likviditet. Siktemålet er å bedre forholdet mellom forventet avkastning og risiko ytterligere.

I kraft av våre langsiktige investeringer i et stort antall av verdens selskaper har vi både et ansvar for og en egeninteresse i å bidra til god selskapsstyring og til å ivareta miljø- og samfunnsmessige hensyn. Arbeidet med ansvarlig investeringspraksis, herunder fondets uttrekkssmekanisme og eierskapsutøvelsen i Norges Bank og Folketrygdfondet, er en integrert del av forvaltningen. Statens pensjonsfond er imidlertid ikke egnet til å ivareta alle typer forpliktelser, og fondet skal ikke være et instrument i utenrikspolitikken.

I avsnitt 5.2 er det gitt en omtale av utviklingen i finansmarkedene og resultatene i SPU og SPN i første halvår i år. I avsnitt 5.3 gjøres det rede for enkelte aktuelle saker i forvaltningen av SPU.

5.2 Resultater i forvaltningen

5.2.1 Finansmarkedene

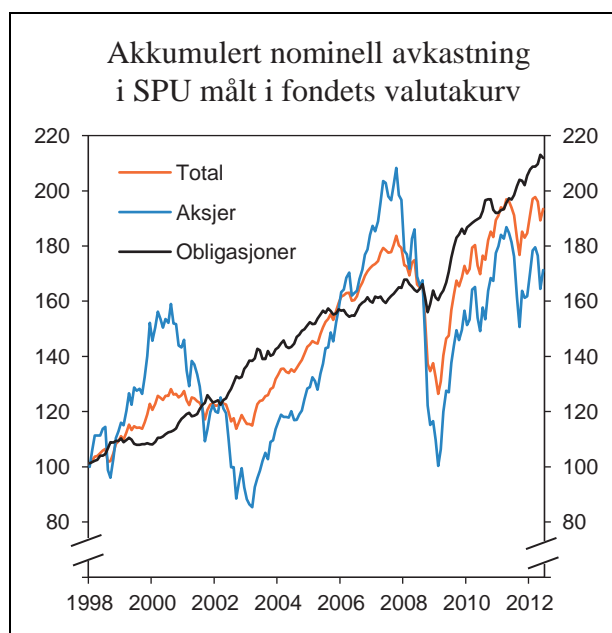
Usikkerhet om den økonomiske utviklingen og om statsfinansene i flere land har gitt betydelig uro i finansmarkedene de siste årene. Aksjemarket

kedet utviklet seg positivt i første kvartal i år, men kursene falt deretter noe gjennom andre kvartal. De siste månedene har verdens aksjebørser tatt seg markert opp igjen, bl.a. som følge av annonserte tiltak fra europeiske myndigheter og ESB. Ved utgangen av september var den globale aksjeindeksen FTSE All-World målt i lokal valuta opp om lag 13 pst. samlet for året. Hovedindeksen på Oslo Børs steg med om lag 16 pst. i samme periode.

Uroen i finansmarkedene har bidratt til at investorene har søkt sikre plasseringer. Dette har medført stor etterspørsel etter statspapirer fra land markedsaktørene anser som sikre. Rentene på statspapirer med lang løpetid fra disse landene har falt til historisk lave nivåer. De lave rentene er trolig også et uttrykk for at det ventes lav inflasjon og svak økonomisk vekst framover. For de gjeldsutsatte landene i Europa steg rentene markert i sommer, men etter at ESB annonserte nye tiltak har de falt til dels betydelig. Samlet sett har lavere renter medført kursstigning og høy avkastning på obligasjoner hittil i år.

5.2.2 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU)

Markedsverdien av SPU var 3 561 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2012. Det er en oppgang på 249 mrd. kroner siden inngangen til 2012. Ved halvårsskiftet var 59,6 pst. av fondet plassert i aksjer, 40,1 pst. i rentebærende papirer og 0,3 pst. i eiendom. Tilførselen av nye midler gjennom



Figur 5.1 Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond utlands delpor porteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 = 100

Kilder: Norges Bank og Finansdepartementet.

årets første seks måneder var totalt 134,6 mrd. kroner.

Avkastningen av SPU i første halvår i år var 4,8 pst. målt i fondets valutakurv. Avkastningen i aksjepor porteføljen var 5,9 pst., avkastningen i obligasjonspor porteføljen var 3,1 pst., mens avkastningen i eiendomspor porteføljen var 2,5 pst. Figur 5.1 viser verdiutviklingen siden 1998 for aksje- og rentepor porteføljen.

Tabell 5.1 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge per 30.6.2012. Årlige tall. Prosent

	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
<i>Statens pensjonsfond utland (målt i fondets valutakurv)</i>					
Nominell avkastning	-0,24	9,45	1,62	4,90	4,65
Prisvekst	2,00	2,33	2,17	2,16	1,94
Forvaltningskostnader	0,07	0,10	0,10	0,10	0,09
Netto realavkastning	-2,27	6,85	-0,63	2,58	2,57
<i>Statens pensjonsfond Norge (målt i norske kroner)</i>					
Nominell avkastning	1,43	11,12	2,94	7,33	6,39
Forvaltningskostnader	0,08	0,09	0,07	0,05	0,04

Kilder: Norges Bank og Folketrygdfondet.

Målt i norske kroner var avkastningen av SPU i første halvår 3,5 pst. Forskjellen mellom avkastningen i norske kroner og i fondets valutakurv skyldes at kronen i perioden styrket seg i verdi relativt til fondets valutakurv. Det er imidlertid avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft.

Gjennomsnittlig årlig netto avkastning (dvs. etter fradrag for forvaltningskostnader) siden 1998 er beregnet til 4,6 pst. målt i utenlandsk valuta, jf. tabell 5.1. Korrigert for prisstigning og forvaltningskostnader har den årlige avkastningen vært 2,6 pst. Målt siden 1997 er gjennomsnittlig årlig netto realavkastning 2,9 pst.

5.2.3 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge (SPN)

Markedsverdien av SPN var 135,5 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2012. Det innebærer en oppgang på 6,0 mrd. kroner siden inngangen til 2012. Totalt var 60,7 pst. av fondets markedsverdi investert i aksjer og 39,3 pst. investert i rentebærende papirer.

Avkastningen av SPN i første halvår 2012 var 4,7 pst. Avkastningen var 5,2 pst. i den norske aksjeporteføljen og 4,8 pst. i den nordiske aksjeporteføljen. Den norske obligasjonporteføljen hadde en avkastning på 4,5 pst., mens den nordiske obligasjonsporteføljen hadde en avkastning på 1,1 pst.

5.3 Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

5.3.1 Referanseindeksen for SPU's obligasjonsportefølje

I Meld. St. 17 (2011–2012) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2011 ble det gjort rede for en ny referanseindeks for SPU's obligasjonsportefølje. Departementet har lagt vekt på å tydeliggjøre formålet med de ulike delene av obligasjonsporteføljen. I lys av dette er referanseindeksen delt i en statsdel og en selskapsdel. Statsdelens rolle er særlig å dempe svingningene i fondets avkastning. Obligasjoner utstedt av selskaper bidrar i noe større grad til fondets forventede avkastning bl.a. som følge av kredittrisikoen ved slike investeringer. Selskapsdelen består av selskapsobligasjoner og obligasjoner med fortrinnsrett. Sammenliknet med tidligere referanseindeks er enkelte delmarkeder tatt ut av indeksen. Departementet la i meldingen opp til at statsdelen

Boks 5.1 Referanseindeksen for obligasjoner

SPU's referanseindeks for obligasjoner består av to deler: 70 pst. utstedt av stater og 30 pst. utstedt av selskaper. Det er faste vekter med full månedlig rebalansering mellom de to delene.

I statsdelen inngår nominelle og inflasjonssikrede statsobligasjoner utstedt i egen valuta, samt obligasjoner utstedt av internasjonale organisasjoner. Landsammensetningen bestemmes av størrelsen på landenes økonomi målt ved BNP (BNP-vekter). BNP-vektene beregnes som tre års vektet gjennomsnitt og oppdateres en gang i året. Det er månedlig, full rebalansering til vektene gjennom året. Obligasjoner utstedt av internasjonale organisasjoner tilordnes land i henhold til valutaene verdipapirene er utstedt i. Siden euro brukes som valuta av flere land, fastsettes det årlig en fast vekt for slike obligasjoner i euro. BNP-vektene til land innen eurosonen justeres ned tilsvarende. Statsdelen av indeksen er for tiden basert på 21 godkjente valutaer. Valutasammensetningen av statsdelen i SPU's referanseindeks vil endre seg over tid i tråd med endringer i indeksene fra indekssleverandøren Barclays.

I selskapsdelen inngår selskapsobligasjoner og obligasjoner med fortrinnsrett. Det benyttes globale markedsvekter i denne delen av referanseindeksen. Selskapsdelen av indeksen har syv godkjente valutaer.

av referanseindeksen utvides til å omfatte alle valutaer som er godkjent av indekssleverandøren Barclays. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. 361 S (2011–2012).

Departementet skrev i Meld. St. 17 (2011–2012) at referanseindeksen for obligasjoner var blitt endret slik at den hadde en statsdel på 70 pst. og en selskapsdel på 30 pst. Videre skrev departementet at en hadde startet endringen av valutasammensetningen av referanseindeksen. Etter stortingsbehandlingen av meldingen ble statsdelen av referanseindeksen utvidet med valutaer fra framvoksende økonomier.

Tilpasningen til ny valutafordeling i referanseindeksen for obligasjoner vil skje over tid. I første halvår 2012 ble Europa-andelen i referanseporteføljen for obligasjoner redusert fra 58 pst. til 47 pst.

Realrenteobligasjoner

Realrenteobligasjoner (inflasjonssikrede obligasjoner) gir investor en beskyttelse mot endringer i kjøpekraften til investert kapital. Investor får en realavkastning, i tillegg til en kompensasjon for utviklingen i en på forhånd avtalt prisindeks.

Realrenteobligasjoner inngår i dag i statsdelen av referanseindeksen for obligasjoner på lik linje med nominelle statsobligasjoner, jf. boks 5.1. Ved utgangen av juni 2012 utgjorde dette delmarkedet 2 pst. av fondets samlede referanseindeks. De største utstederne av realrenteobligasjoner i dagens indeks er USA, Storbritannia, Frankrike, Kanada og Italia.

Norges Bank har i brev til Finansdepartementet 9. august 2012 gitt råd om rollen realrenteobligasjoner bør ha i referanseindeksen for obligasjoner. Brevet er tilgjengelig på departementets nettsider (www.regjeringen.no/spf). Norges Bank skriver at realrenteobligasjoner bør tas ut av den strategiske referanseindeksen for obligasjoner. Banken begrunner dette med at realrenteobligasjoner og nominelle obligasjoner har ulike og i noen tilfeller motstridende egenskaper i perioder med variasjoner i realrenter og inflasjonsrisiko. Ifølge banken er ikke markedet for realrenteobligasjoner tilstrekkelig bredt, dypt og ensartet til å kunne diversifisere SPU's risiko ved en rask og uventet økning i inflasjonen. Det bør derfor heller ikke etableres en særskilt strategisk allokering til slike obligasjoner.

Departementet vil komme tilbake med en vurdering av Norges Banks råd om å ta ut realrenteobligasjoner fra SPU's referanseindeks for obligasjoner. Det er særlig aktuelt å vurdere om SPU's lange horisont og evne til å tåle variasjoner i avkastning over tid, gjør at fondet er bedre posisjonert enn mange andre investorer til å tåle inflasjonsrisiko. I tillegg vil departementet vurdere bankens argumenter for å forenkle referanseindeksen ytterligere opp mot hensynet til risikospredning.

5.3.2 Ny geografisk fordeling for aksjer i SPU

I Meld. St. 17 (2011–2012) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2011 ble det lagt fram planer om en ny geografisk fordeling av SPU's referanseindeks for aksjer. Stortinget sluttet seg til disse planene, jf. Innst. 361 S (2011–2012). Etter Stortingets behandling har departementet fastsatt en ny geografisk fordeling for referanseindeksen for aksjer. Tilpasningen til den nye fordelingen vil skje over tid.

Referanseindeksen for aksjer hadde tidligere en fast fordeling: 50 pst. Europa, 35 pst. Amerika og Afrika og 15 pst. Asia og Oseania. Innenfor hver region var fordelingen mellom selskaper basert på selskapenes markedsverdi.

Den nye geografiske fordelingen har ikke faste regionvekter. I stedet vil fordelingen endre seg i tråd med utviklingen i størrelsen på verdens aksjemarkeder (globale markedsvekter). I tråd med omtalen i Meld. St. 17 (2011–2012) er regelen for fordelingen på regioner utformet slik at referanseindeksens vekt på utviklede aksjemarkeder i Europa fortsatt vil være noe høyere enn det som følger av globale markedsvekter. Vekten på utviklede markeder i Nord-Amerika vil fortsatt være noe lavere. Framvoksende markeder i alle regioner og utviklede markeder i Asia og Oseania vil få vekter på linje med globale markedsvekter.

Den nye geografiske fordelingen av referanseindeksen for aksjer vil gi en bredere geografisk spredning av aksjeinvesteringene enn i dag. Antallet markeder og type selskaper som er med i referanseindeksen, ligger fast. Den konkrete regelen for beregning av referanseindeksens fordeling ut fra land- og regiontilhørighet, framgår av mandatet for forvaltningen av SPU, som er tilgjengelig på www.regjeringen.no/spf.

5.3.3 Rebalansering

Finansdepartementets langsiktige investeringsstrategi for SPU angir en fast fordeling mellom aksjer (60 pst.), obligasjoner (35 pst.) og eiendom (5 pst.). Denne fordelingen gjenspeiles i fondets strategiske referanseindeks. Fondets investeringer i eiendom er for tiden i en oppbyggingsfase og utgjorde ved utgangen av andre kvartal i år 0,3 pst. av kapitalen. Økningen i eiendomsinvesteringene vil føre til en tilsvarende reduksjon av andelen investert i obligasjoner.

Markedsbevegelser vil føre til at vektene i referanseindeksen beveger seg bort fra de strategiske vektene. Rebalansering bringer fordelingen tilbake til de strategiske vektene.

I Meld. St. 17 (2011–2012) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2011 ble det gjort nærmere rede for bakgrunnen for og erfaringene med rebalansering av SPU. Det ble også gjort rede for råd fra Norges Bank om endring av reglene for rebalansering. Departementet la vekt på at reglene om rebalansering har vært en viktig del av investeringsstrategien for fondet og at erfaringene med rebalansering av SPU har vært gode. Departementet la på denne bakgrunn opp til at systematisk tilbakeføring av aksjeandelen til den strate-

giske vekten på 60 pst. gjennom rebalansering bør videreføres, slik Norges Bank også har foreslått. Det ble videre framhevet at en offentlig tilgjengelig rebalanseringsregel vil bidra til økt åpenhet om forvaltningen av fondet. Stortinget sluttet seg til disse vurderingene, jf. Innst. 361 S (2011–2012).

Departementet sa samtidig at en ville arbeide videre med detaljene i hvordan rebalanseringsreglene skulle utformes, herunder spørsmålet om hvordan en kunne sikre økt åpenhet om reglene for rebalansering, bredden på båndet for tillatte avvik fra den strategiske aksjeandelen på 60 pst. og systemet med såkalt delvis rebalansering. Delvis rebalansering innebærer gradvis endring av referanseindeksen ved tilførsel av ny kapital til fondet. Det ble lagt opp til at departementet skulle orientere om de nye rebalanseringsreglene i Nasjonalbudsjettet 2013.

Norges Bank har i brev 26. januar 2012 foreslått at det fastsettes et bånd på tre prosentenheter rundt den strategiske vekten aksjer har i referanseindeksen. Det innebærer at rebalansering iverksettes dersom aksjeandelen faller under 57 pst. eller overstiger 63 pst. Banken har også foreslått at aksjeandelen rebalanseres til den faste vekten på 60 pst. ved første kvartalsslutt dersom andelen i løpet av kvartalet én dag er utenfor disse grensene. Det betyr at rebalansering iverksettes på bakgrunn av ett signal.

Forslaget innebærer en viss økning i antall forventede rebalanseringer sammenliknet med dagens regelverk. Samtidig vil størrelsen på hver rebalansering være mindre. Dette vil bidra til å redusere markedspåvirkningen og transaksjonskostnadene per rebalansering. Norges Bank har også foreslått at delvis rebalansering avvikles. Banken viser til at det er usikkert hvilken effekt delvis rebalansering har på fondets samlede avkastning over tid. Det pekes også på at en avvikling av delvis rebalansering vil gjøre beregningen av referanseindeksen mindre komplisert.

Departementet legger vekt på at formålet med rebalansering er å sikre at referanseindeksen over tid ikke avviker vesentlig fra den strategiske fordelingen på ulike aktivaklasser. Departementet legger også vekt på at rebalansering kan bidra til å øke fondets avkastning gjennom å utnytte eventuelle variasjoner i risikopremien i aksjemarkedet over tid ved å selge aksjer når markedet er høyt priset og kjøpe når det er lavt priset. Disse hensynene må imidlertid avveies mot hensynet til å spare transaksjonskostnader, ettersom rebalansering medfører kjøp og salg av verdipapirer. Generelt gjelder det at samlede transaksjonskostnader

over en periode vil øke med antall rebalanseringer. Samtidig vil store handler på kort tid kunne påvirke kostnadene ved rebalansering, ved at handlene påvirker markedsprisene. Departementet har med dette som utgangspunkt analysert virkningene av ulike rebalanseringsregler.

Norges Bank skriver at et riktig nivå for avvik fra faste vekter før rebalansering gjennomføres ikke kan fastlegges med sikkerhet ut fra historiske data. Ifølge departementets beregninger vil en økning av båndbredden til fire prosentenheter gi færre rebalanseringer og noe lavere forventede transaksjonskostnader enn en båndbredde på tre prosentenheter. Motstykket er noe større avvik fra den strategiske aksjeandelen og et større gjennomsnittlig handelsvolum enn det som følger av bankens forslag. Ulempen ved et noe større gjennomsnittlig avvik fra den strategiske aksjeandelen på 60 pst. er etter departementets syn liten for en langsiktig investor som SPU. Forventet avvik er dessuten ikke større enn det som fulgte av tidligere rebalanseringsregler. Fordelene ved sjeldnere rebalanseringer og sparte transaksjonskostnader bør derfor, etter departementets syn, tillegges noe større vekt.

Departementet mener en offentlig rebalanseringsregel vil bidra til økt åpenhet om forvaltningen av SPU, og har merket seg at Norges Bank anbefaler at regelen skal være offentlig kjent. Departementet er enig i det. Departementet har med virkning fra 8. oktober 2012 fastsatt nye rebalanseringsregler for SPU som innebærer følgende:

- Aksjeandelen skal rebalanseres tilbake til den strategiske vekten på 60 pst.
- Rebalansering utløses dersom aksjeandelen i referanseindeksen avviker med mer enn fire prosentenheter fra andelen i den strategiske referanseindeksen ved utgangen av måneden. Rebalansering av referanseindeksen gjennomføres ved utgangen av påfølgende måned.
- Systemet med delvis rebalansering avvikles.
- Det gjøres enkelte forenklinger i prosedyrene for gjennomføring av rebalansering.
- Norges Bank skal rapportere om gjennomføring av rebalanseringer.

Med de nye reglene for rebalansering forventes om lag samme antall rebalanseringer som med tidligere regler, dvs. i gjennomsnitt én rebalansering hvert annet år. Transaksjonskostnader og volumer (kjøp og salg) knyttet til rebalansering forventes å bli noe lavere. Det må ses i sammenheng med at det er aksjeandelen totalt sett som rebalanseres med de nye reglene. Tidligere regler

utløste rebalansering av aksje- og obligasjonsvekter innenfor tre geografiske regioner, hvilket ga større transaksjonsvolum og kostnader.

Departementet skrev i Meld. St. 10 (2009–2010) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009 at Finansdepartementet framover ville beregne referanseindeksen uavhengig av Norges Bank, og sammenstille resultatet med beregninger utført av Norges Bank. Finansdepartementet vil også under det nye rebalanseringsregimet foreta egne beregninger av referanseindeksens sammensetning.

5.3.4 Revidert forventningsdokument fra Norges Bank om klimarisiko

Departementet legger til grunn at god avkastning på lang sikt er avhengig av en bærekraftig utvikling i økonomisk, miljømessig og samfunnsmessig forstand, samt velfungerende, legitime og effektive markeder. Arbeidet med ansvarlige investeringer omfatter flere områder:

- Internasjonalt samarbeid og bidrag til utvikling av beste praksis
- Miljørelaterte investeringer
- Forskning og utredning
- Eierskapsutøvelse
- Observasjon og utelukkelse av selskaper

Det er Norges Bank som er ansvarlig for å utøve eierrettighetene som følger med fondets investeringer. Det følger av mandatet fra Finansdepartementet til Norges Bank at det overordnede målet for eierskapsutøvelsen er å sikre SPU's finansielle interesser. Banken skal videre integrere hensynet til god selskapsstyring, miljø og samfunnsmessige forhold i hele investeringsvirksomheten, i tråd med internasjonalt anerkjente prinsipper for ansvarlig investeringsvirksomhet.

Norges Bank har de siste årene videreutviklet og styrket eierskapsarbeidet. Arbeidet bygger på at den beste muligheten for gjennomslag oppnås ved å arbeide langsiktig og forutsigbart innenfor områder som er finansielt relevante for fondet og for andre investorer. Norges Bank har valgt ut følgende strategiske satsingsområder:

- Likebehandling av aksjonærer
- Aksjonærenes rett til innflytelse og styrets ansvar overfor aksjonærene
- Velfungerende, legitime og effektive markeder
- Klimaendringer
- Vannforvaltning
- Barns rettigheter

Banken har flere virkemidler til rådighet i eierskapsutøvelsen, bl.a. stemmegiving ved generalforsamlinger, aksjonærforslag, kontakt med selskaper og samarbeid med andre investorer.

For satsingsområdene barns rettigheter, klimaendringer og vannforvaltning, har Norges Bank formulert forventninger til selskapene i egne forventningsdokumenter. I disse dokumentene beskriver banken hvordan selskapene bør håndtere risiko innenfor hvert område. Dokumentene brukes både som utgangspunkt for kartlegging og risikoanalyse av ulike sektorer og selskaper, og som grunnlag for tilbakemelding og kontakt med enkeltelskaper.

Forventningsdokumentet om selskapers håndtering av risikofaktorer knyttet til klimaendringer ble publisert i 2009. Klimaendringer forventes å kunne få store økonomiske konsekvenser, både som følge av fysiske utslag av endringene og som følge av regulatoriske tiltak som kan føre til en annen prising av karbon enn det som er tilfellet i dag. Som en langsiktig investor med en bredt sammensatt portefølje, vil SPU være utsatt for risiko som følge av en slik utvikling.

Norges Bank la 5. oktober 2012 fram et revidert forventningsdokument om klima. Dokumentet inkluderer nå også forventninger til selskapers håndtering av avskoging i tropiske områder. Slik avskoging fører til at karbon lagret i tropisk skog slippes ut i atmosfæren og påvirker globale klimaendringer. Banken skriver at en hovedårsak til tropisk avskoging er veksten i global etterspørsel etter råvarer som er produsert ved flathogst av tropiske skoger. For å oppnå redusert tropisk avskoging eller ny tilvekst av tropisk skog, må en legge til rette for at produksjon og salg av slike råvarer blir bærekraftig.

Departementet merker seg at Norges Bank utvider forventningsdokumentet om klima til også å omfatte tropisk avskoging. Problematikk knyttet til tropisk avskoging kan utgjøre en forretningsmessig risiko for selskaper og en langsiktig risiko for SPU. Departementet anser Norges Banks forventningsdokumenter som en viktig del av eierskapsarbeidet. Gjennom klare forventninger til selskaper fondet er investert i, framstår en som en tydelig og forutsigbar eier. Det kan bidra til å sikre fondets finansielle avkastning på sikt.

6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser

6.1 Hovedlinjer i strukturpolitikken

Strukturpolitikk er en samlebetegnelse på offentlige tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser. Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at de tilgjengelige ressursene tas i bruk og anvendes best mulig. Strukturpolitikken skal bidra til at dette oppnås gjennom tiltak på en rekke områder. I dette kapitlet beskrives tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser i offentlig sektor og produktmarkedene, mens politikken for bedre ressursbruk i andre markeder presenteres andre steder i Nasjonalbudsjettet.

Norge har et godt organisert og velfungerende arbeidsmarked, som gir grunnlag for høy produktivitet. Sysselsettings- og inntektspolitikken er omtalt i avsnitt 3.6. Finansinstitusjonene og finansmarkedene må reguleres slik at de er robuste og kan oppfylle sin samfunnsmessige funksjon. Etter finanskrisen er det behov for å vurdere hvordan finansiell stabilitet kan styrkes, jf. avsnitt 3.5. En effektiv ressursutnyttelse kan også understøtte en bærekraftig utvikling ved at det bidrar til mindre forbruk av naturressurser og til lavere miljøbelastninger. Bærekraftig utvikling er omtalt i kapittel 7. Skatter og avgifter påvirker ressursbruken i samfunnet. Skattesystemet må sikre inntekter til fellesskapet, bidra til rettferdig fordeling og fremme effektiv ressursutnyttelse. Sammenliknet med andre land er det norske skattesystemet effektivt, med en prinsipiell forankring og brede skattegrunnlag som muliggjør moderate skattesatser. Hovedtrekkene i Regjeringens skatte- og avgiftsopplegg for 2013 er beskrevet i kapittel 4.

I produktmarkedene stimulerer konkurranse mellom tilbydere til kostnadsreduksjon og innovasjon. Innovasjon i form av nye eller forbedrede produkter og produksjonsmåter, opparbeiding av nye markeder og utvikling av bedre måter å organisere bedrifter på kommer forbrukerne til gode, blant annet gjennom lavere priser og et variert produktutvalg. Konkurranse bidrar dermed til god anvendelse av samfunnets ressurser. Et viktig virkemiddel i strukturpolitikken er derfor å legge til rette for virksom konkurranse. Gjennom kon-

kurranspolitikken reduseres private og offentlige reguleringer som hindrer konkurranse eller etablering av ny virksomhet.

Reguleringer kan imidlertid være nødvendig for å oppnå konkurranse i markeder med naturlige monopoler. Naturlige monopoler oppstår når hele etterspørselen kan dekkes til lavere kostnad fra én bedrift enn om produksjonen spres på flere bedrifter. Dette vil være tilfelle i markeder hvor en stor del av produksjonskostnaden er knyttet til investeringer i infrastrukturen. Virksomheter i nettverksnæringer som elektrisitetsforsyning, elektronisk kommunikasjon, post, vannforsyning og avløp, jernbane og flyplasser har i større eller mindre grad karakter av å være naturlige monopoler. I flere nettverksnæringer er det etablert særskilt regulering for å oppnå konkurranse på områder der det er mulig, og for å sikre effektivitet innenfor det resterende monopolområdet. Andre reguleringer tar sikte på å ivareta ulike samfunns hensyn, for eksempel gjennom pålegg om landsdekkende forsyning av en tjeneste eller krav om et visst kvalitetsnivå på tjenestene. Det er viktig at slike offentlig pålagte oppgaver gjennomføres til lavest mulige kostnader for samfunnet og ikke fører til konkurransevridning mellom leverandørene.

Også i andre tilfeller er det nødvendig med særskilt regulering. Dette gjelder for eksempel der det oppstår kostnader eller gevinster i produksjon eller forbruk som det ikke tas hensyn til i markedet, såkalte negative eller positive eksterne effekter. Et eksempel på negative eksterne effekter er miljøskadelige utslipp, som kan reguleres gjennom utslippskrav eller økonomiske virkemidler, for eksempel avgifter som reflekterer miljøskaden. Et annet eksempel er at innovasjon i en bedrift kan gi resultater som også er til fordel for andre bedrifter og samfunnet for øvrig. Innovasjonen har da positive eksterne effekter.

For næringer som er basert på utnyttelse av felles naturressurser, må det fastsettes reguleringsregimer som sikrer en forsvarlig forvaltning i et langsiktig og bærekraftig perspektiv. Uten regulering vil ressursene overutnyttes, og det må derfor ofte etableres eiendomsrettigheter eller

utvinningstillatelser for ressursen, som fiskekvo-ter og utvinningstillatelser for petroleum. Virksomhet basert på naturressurser kan gi opphav til en særlig avkastning som kalles grunnrente. Beskatning av naturressursnæringer kan derfor sikre vesentlige inntekter til fellesskapet. Effektiv beskatning tilsier at grunnrente beskattes, og en riktig utformet skatt på grunnrente vil ikke påvirke verdiskapingen negativt. Grunnrentebe- skatningen gir grunnlag for et lavere nivå på andre, vridende skatter.

Et enklere offentlig regelverk kan bidra til en bedre bruk av samfunnets ressurser. Forenklings- tiltak og elektroniske tjenester bidrar til lavere administrative kostnader, større forutsigbarhet for brukerne og mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak.

Næringsdrivende får offentlig støtte gjennom tilskudd, særskilte skattefradrag, skjerming fra utenlandsk konkurranse mv. All næringsstøtte vil påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. Det rettes derfor særlig oppmerksomhet mot nivået og innretningen på støtten. Den samlede næringsstøtten over statsbudsjettets utgifts- side var 21,7 mrd. kroner i 2011.

God kvalitet og et godt tilbud av offentlige tj- enester er viktig for å møte krav og forventninger i befolkningen og for å sikre oppslutningen om fel- lesskapsløsningene. Offentlig tjenesteproduksjon må effektiviseres dersom vi skal ha muligheter til å finansiere økte kostnader når befolkningen eldes. En effektiv offentlig sektor er viktig for næringslivet. Utvikling og forbedring av IKT- baserte tjenester utgjør et sentralt element i forny- ingen.

6.2 Produktmarkedene

6.2.1 Produktivitetsvekst

Vekstevnen i økonomien bestemmes over tid av tilgangen på arbeidskraft, kapital og naturressur- ser, og av hvordan disse innsatsfaktorene brukes. Produktivitetsvekst, dvs. å få mer igjen for innsats- faktorene, legger grunnlaget for økonomisk vekst og økt velferd. Det er mange forhold som kan bidra til økt produktivitet, blant annet utdanning, kompetanseutvikling, nye produksjonsprosesser, anvendelse av ny teknologi og introduksjon av for- bedrede produkter. Flytting av ressurser til sekto- rer med høy produktivitet vil bedre samlet pro- duktivitet i økonomien. Studier fra blant annet OECD viser at det er en positiv sammenheng mel-

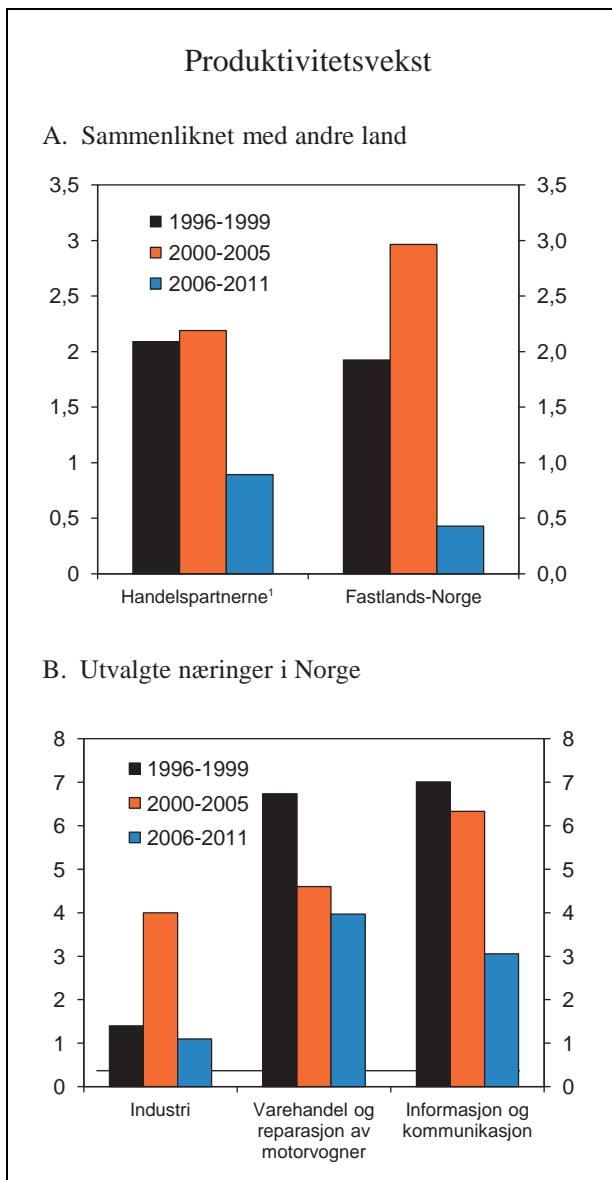
lom et godt stabiliseringspolitisk rammeverk og høy økonomisk vekst.

Høy produktivitetsvekst kan indikere at res- sursene i større grad brukes der de kaster mest av seg, men er ingen fullgod målestokk på en vel- lykkelig strukturpolitikk. Det er store forskjeller mellom næringer i hvor store produktivetsforbe- dringer som er mulig blant annet ut fra sammen- setning av innsatsfaktorer, teknologisk utvikling og hvor effektivt næringen er organisert i utgangspunktet. Generelt er det betydelig usik- kerhet ved beregning og tolkning av produktivi- tetstall, særlig for de siste årene som vil være basert på foreløpige grunnlagstall.

Figur 6.1 A viser årlig vekst i bruttoprodukt per timeverk målt i faste priser i Fastlands-Norge sammenliknet med et vektet gjennomsnitt av Nor- ges handelspartnere for periodene 1996–1999, 2000–2005 og 2006–2011. I figur 6.1 B vises pro- duktivitetsveksten for utvalgte næringer i Norge – industri, varehandel og reparasjon av motorvog- ner, samt informasjon og kommunikasjon.

Etter en periode med nokså lav vekst på 1980- tallet økte produktiviteten i fastlandsøkonomien betydelig på 1990-tallet, og produktivitetsveksten holdt seg relativt høy fram til 2005. En rekke strukturpolitiske reformer som ble gjennomført på 80- og 90-tallet bidro til dette. Bakgrunnen for reformene var å forbedre ressursbruken i samfun- net, gjennom reduserte kostnader, reduksjon av slakk i produksjonen samt insentiver til økt inno- vasjon og bedre organisering. Disse strukturend- ringene, sammen med teknologisk framgang i varehandel og tjenesteytende næringer, forklarer en stor del av den økte produktivitetsveksten i 1990-årene. Bruk av informasjons- og kommuni- kasjonsteknologi (IKT) og etablering av nye sel- skapsstrukturer med større konserner eller kje- der kom i gang i 1980-årene, og fikk et bredt gjen- nomslag i 1990-årene. Skattereformen i 1992 bidro til disse omstillingene sammen med fornying av reguleringene i blant annet finansmarkedene, markedene for elektronisk kommunikasjon og dagligvarehandelen. Økt konkurranse i tjenesteyt- ende næringer har vært en viktig drivkraft for anvendelse av ny teknologi, introduksjon av nye produkter og forbedring av kvalitet og service. Et eksempel er telekommunikasjon, der omstilling fra arbeidsintensiv til IKT-basert produksjon sammen med introduksjon av nye verdiøkende tjenester, har bidratt til en svært høy produktivi- tetsvekst.

Produktivitetsveksten i Fastlands-Norge mot slutten av 1990-årene er om lag på linje med



Figur 6.1 Bruttoprodukt (verdiskaping) per timeverk. Vekst per år i pst.

¹ Tallene for Norges handelspartnere er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt, jf. NOU 2012: 11, kapittel 3.

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) og Finansdepartementet.

veksten hos våre handelspartnere, men det er betydelige forskjeller når det gjelder hvilke næringer som trakk veksten opp. I Norge økte industriens bruttoprodukt per timeverk med 1,4 pst. årlig fra 1996 til 1999. Sammenliknet med andre land og næringer framsto produktivitetsveksten i industrien som lav i denne perioden. I samme periode hadde den norske informasjon og kommunikasjonsnæringen en vekst på 7 pst.

Fra 2000 til 2005 var produktivitetsveksten høy i hele næringslivet samtidig som sysselsettingen var om lag stabil. Bruttoprodukt per timeverk

økte med 3 pst. årlig i Fastlands-Norge. I industrien var produktivitetsveksten enda høyere. Et timeverk i 2005 ga en verdiskaping i industrien som var om lag en firedel høyere enn i 2000. Produktivitetsveksten var vesentlig høyere enn hos våre handelspartnere i denne perioden. En høy produktivitetsvekst på bred basis, uten redusert sysselsetting, indikerer at reformene gjennom 1990-årene la grunnlag for en vellykket omstilling og fornying av næringslivet.

I årene etter 2006 har produktivitetsveksten falt i de fleste fastlandsnæringene, og særlig innenfor tjenesteyting. Svak produktivitetsvekst gjennom de siste fem-seks årene må bl.a. ses i sammenheng med at veksten de foregående årene var unormalt høy og med det krafte tilbakelegget under finanskrisen. Det er typisk konjunkturelle mønstre i produktivitetsutviklingen. Det tar tid for bedriftene å tilpasse arbeidsstokken til endrede etterspørselsforhold. Mange bedrifter beholdt ansatte gjennom det internasjonale tilbakelegget etter finanskrisen i 2008, for å holde på kompetanse i påvente av bedre tider. Dette kan være en faktor bak den lave produktivitetsveksten i de påfølgende årene.

Økt kapitalbeholdning per timeverk har erfaringsmessig bidratt til økt produktivitet. Siden 2004 har veksten i dette forholdstallet vært lavere enn i tidligere år. Økt tilgang på arbeidskraft fra nye EU-land kan ha bidratt til denne utviklingen ved å dempe veksten i prisen på arbeidskraft relativt til veksten i prisen på kapital.

Avdempingen i produktivitetsveksten etter 2006 ser ut til å være et trekk som gjenfinnes hos flere av våre europeiske handelspartnere. Etter hvert som produksjonen i norsk økonomi igjen har økt, har også produktivitetsveksten tatt seg opp. I 2011 var produktivitetsveksten i fastlandsøkonomien på 0,8 pst. Samtidig har vi greid å holde sysselsettingen oppe på et langt høyere nivå enn i årene fram mot 2005.

Det er et viktig mål for Regjeringen å styrke produktiviteten framover. Satsing på utdanning, forskning og bruk av ny teknologi er viktige bidrag. En velfungerende finansnæring og stabile rammevilkår er også avgjørende. En forutsigbar og forsvarlig økonomisk politikk, i tråd med handlingsregelen, er derfor viktig.

6.2.2 Konkurranspolitikken

Konkurranspolitikken skal bidra til effektiv ressursutnyttelse ved å legge til rette for virksom konkurranse. Konkurranspolitikken favner bredt, og er rettet både mot konkurransebegren-

sende atferd hos aktører i næringslivet og mot konkurransebegrensende myndighetstiltak.

Virksom konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser, holder kostnadene nede og fremmer innovasjon. Dette kommer forbrukerne til gode gjennom lavere priser og et variert produktutvalg med god kvalitet. Selgere av varer og tjenester kan ha økonomiske motiver til å begrense konkurransen. I et marked med svak konkurranse vil det være lønnsomt å sette høyere priser og selge mindre enn i et marked med virksom konkurranse. Høyere priser på varer eller tjenester som følge av svak konkurranse innebærer et tap for samfunnet fordi varer og tjenester som forbrukerne ønsker og er villige til å betale for, ikke blir produsert. Høye priser innebærer også økt inntekt til de næringsdrivende på bekostning av forbrukerne. Konkurransebegrensende atferd i form av avtaler eller misbruk av dominerende stilling er derfor forbudt. Når enkelte aktører likevel opptrer i strid med konkurranselovgivningen, må Konkurransetilsynet gripe inn med sanksjoner for å gjenopprette konkurransen og avskrekke tilsvarende atferd i framtiden. Konkurransespolitikk innebærer dermed at myndighetene gjennom tilsyn og kontroll så langt som mulig sikrer at markedskreftene virker til det beste for samfunnet.

Konkurranseloven retter seg i første rekke mot konkurransebegrensende atferd hos private og offentlige selskaper som driver næringsvirksomhet. Loven gir Konkurransetilsynet virkemidler til å avdekke og sanksjonere konkurransebegrensende atferd. Overtredelse av lovens bestemmelser, eller av vedtak med hjemmel i loven, kan sanksjoneres med tvangsmulkt, overtredelsesgebyr eller med bøter og fengsel. I tillegg til at effektiv håndheving av konkurranseloven gir direkte virkninger i markedene, har det også en viktig avskrekkende effekt.

Avdekking og håndheving av konkurransekriminalitet

De næringsdrivende benytter ofte avanserte metoder for å holde konkurransebegrensende samarbeid hemmelig og å skjule sine spor. Dette innebærer en betydelig utfordring for Konkurransetilsynet i kampen mot konkurransekriminalitet.

Det er viktig at konkurransekriminalitet får konsekvenser for den som begår slik kriminalitet. Regelverket åpner for å ilegge gebyr for overtredelse av konkurranselovens forbudsbestemmelser på opptil 10 pst. av bedriftens årlige omsetning. Det kan gis lempning for foretak som bistår Konkurransetilsynet med oppklaring av egen eller andres overtredelse av forbudet mot konkurran-

sebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10. Formålet med lempningsadgangen er å gi deltakere i ulovlige samarbeid insentiver til å bryte ut av samarbeidet og bidra til Konkurransetilsynets arbeid med å avsløre alvorlige brudd på konkurranseloven. Konkurransetilsynet har i flere år satset på å formidle informasjon om lempningsordningen. Det ble søkt om lempning i seks saker i 2010 og tre saker i 2011.

Tilsynet har de senere årene prioritert arbeidet med å avdekke ulovlig kartellvirksomhet. Det har gitt resultater. Tilsynet gjennomførte i 2011 bevissikring på ni steder i fire ulike saker og gjennomførte i underkant av 50 forklaringsopptak.

I 2011 fattet Konkurransetilsynet to vedtak etter § 10. I tillegg ble det sendt et varsel om ileggelse av overtredelsesgebyr.

Fusjoner og oppkjøp

Konkurransen i de ulike markedene er i stor grad bestemt av graden av konsentrasjon og antall aktører. Muligheten til å forhindre markedsstrukturer som fører til redusert konkurranse, er derfor et vesentlig element i konkurransepolitikken.

Konkurransetilsynet skal gripe inn mot fusjoner og oppkjøp som vil føre til, eller forsterke, en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Tilsynet vurderer derfor ikke bare om en fusjon begrenser konkurransen i det relevante marked, men også om det leder til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. En fusjon som gir et selskap markedsrett, kan innebære høyere priser og lavere produksjon og dessuten redusere insentivene til effektivisering og produkt- og prosessutvikling. Tilsynet kan forby en foretakssammenslutning eller godkjenne den på vilkår.

Tilsynet fikk 460 meldinger om foretakssammenslutninger i 2011 (415 meldinger i 2010). Konkurransetilsynet ba om fullstendig melding i 11 saker og fattet vedtak om inngrep mot to foretakssammenslutninger. Begge foretakssammenslutningene ble tillatt på vilkår.

Gjennomslutning og konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak

Som ledd i å føre tilsyn med konkurranseforholdene i norsk økonomi kan Konkurransetilsynet også iverksette tiltak for å øke markedenes gjennomslutning og påpeke konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak.

Et tiltak er kraftprisoversikten på Konkurransetilsynets hjemmeside. Kraftprisoversikten ble

opprettet i 1998 og gjør det enklere for forbrukerne å sammenlikne kraftpriser slik at de kan vurdere om det lønner seg å bytte kraftleveringsavtale eller kraftleverandør. Kraftprisoversikten hadde 650 000 besøk i 2011. Slike tiltak er også iverksatt i andre sektorer, herunder telekomsektoren med tjenesten telepriser.no og bank- og finanssektoren med finansportalen.no, som driftes av hhv. Post- og teletilsynet og Forbrukerrådet.

Påpekning av konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak kan gjøres gjennom blant annet høringsuttalelser og formelle påpekninger etter konkurranselovens § 9e. I henhold til denne bestemmelsen kan Konkurransetilsynet påpeke konkurransebegrensende virkninger av offentlige tiltak og eventuelt foreslå tiltak som kan styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter. Høringer og påpekninger inngår ofte i et langsiktig arbeid med prioriterte problemstillinger. Det er ikke sendt noen påpekninger etter § 9e i 2011, men Konkurransetilsynet har hatt kontakt med flere ulike offentlige aktører for å få mer informasjon om tiltak som etter tilsynets vurdering kan ha konkurransebegrensende virkninger.

Særskilte markeder

Konkurransetilsynet har hatt flere markeder under særlig overvåking i 2011 med tanke på å avdekke brudd på forbudsreglene.

Dagligvaremarkedet har i flere år vært høyt prioritert av Konkurransetilsynet. Overvåkingen av dagligvaremarkedet skjer ved at Konkurransetilsynet hvert år innhenter avtaler mellom dagligvarekjedene og markedsledende leverandører. Avtalene gir tilsynet oversikt over ulike betingelser som benyttes i dagligvaresektoren, samt mulighet til å avdekke eventuelle ulovlige forhold. Regjeringen har varslet at det skal nedsettes et lovutvalg som skal utrede Matkjedeutvalgets forslag (jf. NOU 2011: 4) om lov om god handelskikk. Matkjedeutvalgets forslag til tiltak vil påvirke konkurransen i dagligvaremarkedet.

Overvåkingsordningen knyttet til Tines bruttomarginer i meierisektoren ble videreført i 2011. Det ble ikke avdekket konkrete forhold som ga tilsynet grunnlag for nærmere etterforskning av brudd på forbudet mot misbruk av dominerende stilling.

Tilsynet foretar videre en kontinuerlig markedsovervåking av engrosmarkedet for kraft i samarbeid med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Formålet er å avdekke eventuelle misbruk av markedsrett. Konkurransetilsynet

har videre i 2011 hatt oppmerksomhet rettet mot konkurranserelaterte problemstillinger i energi- og miljømarkedene.

For omsetning av bøker er det i egen midlertidig forskrift gjort et unntak fra konkurranselovens bestemmelse om konkurransebegrensende samarbeid. I medhold av forskriften er det inngått en avtale mellom Den norske Forleggerforening og Den norske Bokhandlerforening om omsetning av bøker, der et element er at forlagene kan fastsette bindende videresalgspriser på bøker. Forskriften gjelder ut 2012 for fag- og lærebøker til høyere utdanning, og ut 2014 for skjønnlitteratur og sakprosa. Det er gjennomført to utredninger om litteratur- og språkpolitiske virkemidler, henholdsvis i Norge og Europa, som ble ferdigstilt vinteren 2012. Blant annet på bakgrunn av disse utredningene vil Regjeringen ta stilling til bindende videresalgspriser som et litteraturpolitisk virkemiddel i framtiden.

Offentlige anskaffelser

Offentlig sektor disponerer en vesentlig del av ressursene i samfunnet. De samlede innkjøpene i offentlig sektor utgjorde om lag 316 mrd. kroner i 2010 (ekskl. petroleumssektoren). Dette tilsvarer om lag 16 pst. av bruttonasjonalproduktet. Reglene om offentlige anskaffelser har som hovedmål å føre til kostnadseffektive anskaffelser og samtidig gi allmennheten tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenelig måte. Det er viktig med en effektiv håndhevelse av anskaffelsesregelverket, og nye håndhevelsesregler trådte i kraft 1. juli 2012.

Effektiv håndhevelse er imidlertid ikke alene tilstrekkelig for å få til vellykkede og effektive anskaffelser. Det er også viktig med innkjøpsfaglig kompetanse, lederforankring og god organisering. Gjennom etableringen av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2008 fikk Norge et nasjonalt kompetansesenter for offentlig anskaffelser. Difi arbeider for at offentlige oppdragsgivere skal gjennomføre kostnadseffektive, miljøvennlige og kvalitetsrettede anskaffelser i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser.

Staten kjøpte varer, tjenester og bygg og anlegg for om lag 160 mrd. kroner i 2010. Hvordan innkjøpene foretas kan bety mye for statens kostnader og for markedene innkjøpene gjøres i. Det er i dag stor variasjon i hvordan de ulike enhetene i staten organiserer innkjøpene, og samordning skjer stort sett kun innenfor samme sektor. Større grad av samordning kan gi en rekke gevinster i form av kostnadsbesparelser, bedre anskaf-

felser og en mer effektiv organisering. Regjeringen har derfor satt i gang en utredning av ulike modeller for samordning av statlige innkjøp.

Det arbeides dessuten på flere fronter med å styrke innkjøpskompetansen i offentlig sektor og stimulere til en økning i antall tilbydere som deltar i konkurransen om oppdrag. Regjeringen vil også legge fram en strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser. I strategien for små og mellomstore bedrifter (SMB) framlagt i mars 2012 poengterte Regjeringen at det er et mål å få flere SMB til å delta i konkurransen om kontrakter i denne sektoren.

6.2.3 Nettverksnæringene

Næringer hvor en stor del av produksjonskostnadene er knyttet til fast infrastruktur for transport eller distribusjon, såkalte nettverksnæringer, er kjennetegnet ved at ett selskap kan produsere mer effektivt innenfor et geografisk avgrenset område enn flere selskaper (naturlig monopol). En samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging og bruk av infrastrukturen krever offentlig styring. Regulering av monopolvirksomheten er også en forutsetning for å oppnå konkurranse i de delene av markedet hvor det kan ligge til rette for flere tilbydere. Det er blant annet viktig at nye tilbydere kan få tilgang til infrastrukturen på samme vilkår som de etablerte selskapene. Reguleringen må også legge til rette for at nye, verdiøkende tjenester slipper til, og at selskaper kan utnytte stor-driftsfordeler gjennom integrering av tidligere separat infrastruktur. Kraft- og vannforsyning, jernbane, lufttransport, elektroniske kommunikasjonstjenester og post er eksempler på nettverksnæringer.

I Norge har nettverksnæringene i stor grad vært offentlig eid. Utviklingen av teknologi og nye tjenester, økt etterspørsel og sammensmelting mellom tidligere atskilte markeder (konvergens) påvirker omfanget av monopolområder. Det innebærer at mange av tjenestene som tidligere ble produsert av offentlige monopolbedrifter, etter hvert kan produseres mer effektivt i et marked med flere aktører. Muligheten for å innføre konkurranse og omfanget av det potensielle konkurranseområdet varierer.

Konkurrerende nettverk er mulig dersom kostnaden ved å etablere en parallell infrastruktur er om lag den samme som kostnaden ved å ekspandere det eksisterende nettet. Særlig er dette aktuelt ved introduksjon av ny teknologi. I den grad parallell infrastruktur fører til konkur-

ransen om levering av netttjenester, reduseres behovet for en særskilt regulering av næringen.

Konkurranse i produksjon som benytter samme infrastruktur, er mulig dersom produksjonen kan separeres teknologisk og markedsmessig fra utbygging og drift av selve nettet. Både elektroniske kommunikasjonstjenester og elektrisk kraft kan produseres og konsumeres på forskjellige geografiske plasseringer. Dette gjør det mulig å etablere konkurranse i kraftmarkedet både mellom produsenter, selgere og meklere, og i markedene for elektronisk kommunikasjon mellom tjenesteleverandører. Derimot må for eksempel vannforsyning og avløpsbehandling baseres på lokal produksjon, noe som langt på vei utelukker konkurranse om kundene mellom vannverk eller rensesanlegg.

Selv når det ikke er markedsgrunnlag for flere produsenter, er det iblant mulig med anbuds- eller tilbudskonkurranse om produksjonen. Et eksempel er anbudskonkurranse om å betjene ulønnsomme flyruter i kortbanenettet.

Avvikling av eneretter vil bidra til effektiv ressursbruk dersom det kan etableres virksom konkurranse i markedet. Selv om den teknologiske og markedsmessige utviklingen generelt trekker i retning av at nettverksnæringer i større grad disiplineres av potensiell konkurranse, vil det i de fleste nettverksnæringer gjenstå områder med karakter av naturlig monopol. Det er derfor viktig med regulering som hindrer at selskaper kan kryssubsidiere pris og kvalitet på netttjenester, samtidig som reguleringen må gi insentiver til effektiv ressursbruk innenfor de gjenværende monopolområdene. Reguleringen av monopolområdet må bl.a. balansere brukerhensyn som pris og kvalitet på tjenestene, mot en rimelig inntjening for nettselskapet. Offentlig styring er også nødvendig for å sikre et basistilbud i områder der det ikke er markedsgrunnlag for lønnsom drift. Tabell 6.1 gir en oversikt over struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver i nettverksnæringene.

Kraftnettet

Nettverket for overføring av elektrisitet er et naturlig monopol som reguleres gjennom energiloven med forskrifter. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er delegert omfattende myndighet til å fastsette forskrifter, fatte enkeltvedtak og ha løpende kontroll med nettvirksomheten. Utbyggingsprosjekter må ha konsesjon etter energiloven.

Tabell 6.1 Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver

Næring/tjeneste	Selskapsstruktur	Regulering	Offentlig pålagte oppgaver
Kraftnettet	Tre nettnivå: sentral-, regional- og distribusjonsnett. Sentralnettet drives av Statnett SF (som eier 87 pst.). For øvrig 149 selskaper med nettvirksomhet, hvorav de fleste også produserer/omsetter.	Områdekonsesjon for å bygge/drive kraftnett. Åpen tilgang og punkt-tariffer. Årlig fastsettelse av inntektsrammer for det enkelte nettselskap. Separat regnskap for nettvirksomhet.	Statnett SF har systemansvar. Nettselskapene får tilknytningsplikt for forbruk og produksjon på alle nettnivå. Nettselskapene har ansvaret for sikker strømforsyning til sine kunder. Rapporteringsplikt (økonomisk og teknisk) til NVE.
Vannforsyning og avløp	Kommunalt ansvar, delvis organisert i eget selskap (noen interkommunale). Flere private, mindre enheter.	Vann- og avløpsgebyrer skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren.	Forsynings- og behandlingsplikt.
Jernbane	NSB og Flytoget er største aktør i persontransport. CargoNet AS ¹ er dominerende aktør for gods-transport.	Krav om tillatelse for å drive jernbanevirksomhet. Åpnet for konkurranse om godstransport. Statlig kjøp av persontransport.	Jernbaneverket har ansvar for trafikkstyringen, fordeling av kapasiteten på sporet og innkreving av kjøreveisavgift.
Flyplasser	Avinor er dominerende aktør med 46 av 52 luft-havner. Rygge og Torp er de største private aktørene.	Konsesjon for den enkelte flyplass. Sikkerhets- og kontrollbestemmelser. Takstregulativ for Avinors flyplasser og Rygge.	Myndighetene fastlegger hvilke flyplasser Avinor skal drive.
Elektronisk kommunikasjon	Få, men økende antall tilbydere med landsdekkende nett. Telenor har sterk markedsstilling i enkelte delmarkeder. Andre tilbydere har sterk markedsstilling innenfor særlige områder. Det pågår en konsolidering i markedet, men fortsatt mange mindre tilbydere som videreselger tjenester.	Generelle bestemmelser for å sikre sluttbruker rettigheter og øvrige forhold i lov og forskrift. Mer spesifikke vilkår i frekvens-konsesjoner. I enkeltvedtak pålegger Post- og teletilsynet særlige forpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling i deler av ekomarkedet.	Telenor har leveringsplikt for fasttelefoni og digital elektronisk kommunikasjon på ethvert sted med fast, helårlig bosetting eller næringsvirksomhet. Det er dekningskrav i frekvens-konsesjoner for mobilkommunikasjon og kringkasting.
Post	Posten Norge er klart største aktør for uregistrerte sendinger.	Konsesjon for Posten Norge. Leveringspliktige tjenester, krav til fram-sendingstid mv. Enerett for brevpost inntil 50 gram og med pris inntil 2 ½ ganger grunntaksten. Produktregnskap og kostnadsbaserte priser.	Landsdekkende postnett.

¹ CargoNet AS er et heleid datterselskap av NSB AS.

Kilder: Kommunal- og regionaldepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

Fra 2010 er det tilknytningsplikt for produksjon for å sikre gjennomføring av samfunnsmessig rasjonelle prosjekter. I vurderingen av samfunnsmessig rasjonalitet skal produksjon og nett ses i sammenheng. Samtidig ble tilknytningsplikt av forbruk på alle nettnivåer lovfestet. Det er etablert en unntaksadgang for tilknytning av nytt eller økt forbruk i ekstraordinære tilfeller.

Det er 149 selskaper som driver nettvirksomhet i Norge i dag. Statnett SF eier om lag 90 pst. av sentralnettet og har ansvaret for å bygge og drive hele sentralnettet samt utenlandsforbindelsene. De øvrige selskapene driver regional- eller distribusjonsnett. Det er et stort innslag av offentlig eierskap i sektoren. Statnett SF er 100 pst. statlig eid, mens det er et betydelig innslag av kommunalt eierskap i de øvrige nettselskapene.

NVE fastsetter ved enkeltvedtak årlige inntektsrammer for hvert enkelt nettselskap slik at inntekten over tid skal dekke kostnadene ved drift og avskrivning av nettet, samt gi en rimelig avkastning på investert kapital, gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet. Inntektsrammen for det enkelte selskap er dels basert på nettselskapenes kostnader i tidligere år og dels hvordan nettselskapet presterer sammenliknet med andre nettselskaper (kostnadsnorm).

Nettselskapenes tillatte inntekter påvirkes av leveringspåliteligheten i nettet gjennom kvalitetsjusterte inntektsrammer for ikke-levert energi (KILE). Nettselskapene er også pålagt å gi direkte kompensasjon til kunder ved avbrudd over 12 timer.

Mesteparten av dagens overføringsnett ble bygget fra 1950-tallet og fram til 1980-tallet. Etter mange år med effektivisering og moderate investeringer i det sentrale overføringsnettet er det nå et stort behov for å øke kapasiteten og bygge om deler av nettet. Utbyggingsbehovet skyldes nødvendigheten av bedre forsyningssikkerhet i noen områder, mer fornybar kraftproduksjon, forbruksvekst blant annet i petroleumssektoren, industrien og områder med befolkningsøkning og ønsket om å utjevne regionale ubalanser og kraftpriser.

Regjeringen la i Meld. St. 14 (2011–2012) fram politikken for utbygging og reinvesteringer i strømmettet. Et godt utbygget nett er viktig for verdiskaping, for å sørge for sikker tilgang på strøm i alle deler av landet og for å ha tilstrekkelig overføringskapasitet mellom regioner, slik at det blant annet ikke blir langvarig store forskjeller i strømpris mellom områder.

I meldingen varslet Regjeringen også endringer i planlegging og konsesjonsbehandlingen av store kraftledninger. Endringene vil bidra til å øke

effektiviteten, styrke tidlig involvering av de berørte partene og tydeliggjøre de politiske valgene.

Kraftutveksling med andre land styrker forsyningssikkerheten. På de eksisterende utenlandsforbindelsene til Sverige, Danmark, Finland og Nederland foregår det kraftutveksling, det vil si både import og eksport. Forbindelsen til Russland har derimot liten kapasitet, og brukes bare til import. Utenlandsforbindelsene bidrar til å dempe prissvingningene over året, men også mellom år. Nettoinntekten fra utenlandsforbindelser brukes til å redusere sentralnettstariffen. En ny forbindelse til Danmark er under utbygging, og Statnett har konkrete planer om nye forbindelser til Sverige, Tyskland og Storbritannia. Det er et tett samarbeid med Sverige og øvrige nordiske land om nettplanlegging og også innenfor ENTSO-E, samarbeidsorganisasjonen for de europeiske systemoperatørene.

Jernbane

For å oppnå et kollektivtilbud som er mer omfattende enn hva et rent kommersielt tilbud kan gi, kjøper staten persontransporttjenester med tog. Statens trafikkavtale med NSB AS omfatter mesteparten av persontogtilbudet på det norske jernbanenettet. Det er kun Flytoget, NSBs dagtogtilbud på Bergensbanen og Dovrebanen, sommertilbudet på Flåmsbanen, samt «reiselivstilbudet på Raumabanen» som drives på kommersielt grunnlag uten statlige driftstilskudd. Samferdselsdepartementet har en trafikkavtale med NSB Gjøvikbanen AS om drift av togtilbudet på strekningen Oslo – Gjøvik. Denne avtalen ble inngått etter konkurranse. Som del av Samferdselsdepartementets avtale med NSB om innsetting av 50 nye togsett tas det sikte på å innføre ny grunnrutemodell på Østlandet fra desember 2014. Det vil gi et vesentlig bedre togtilbud på Østlandet med høyere kapasitet, høyere frekvens og bedre overgang til andre kollektivtransportmidler.

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i et omfattende arbeid for å legge til rette for økt samtrafikkveie og bruk av utstyr og personell på tvers av landegrensene. På lang sikt kan dette utviklingsarbeidet føre til en betydelig effektivisering av jernbanesektoren i Europa, gjennom likere konkurransevilkår og økt effektivitet i leverandøriindustrien.

Jernbaneverket har ansvaret for infrastruktur, ruteplanlegging og trafikkstyring på jernbanenettet i Norge. Jernbaneverket forvalter hele jernbanenettet i Norge, med om lag 390 mil med jern-

bane i regulær trafikk. Med unntak av Gardermobanen, tunge godstog og enkelte tilleggstjenester, betaler ikke togselskapene for bruken av infrastrukturen. Samferdselsdepartementet har i Nasjonal transportplan 2010–2019 satt mål for kvaliteten i Jernbaneverkets tjenesteproduksjon – infrastrukturen og trafikkavviklingen, i tillegg til sikkerhet og kundetilfredshet. Jernbaneverket skal i 2013 rapportere om arbeidet med å utvikle bedre indikatorer for produktivitet og kostnadseffektiv ressursbruk i etaten.

Statens jernbanetilsyn har ansvaret for å føre tilsyn med sikkerheten for den skinnegående trafikken. I tillegg har tilsynet ansvar for å føre tilsyn med konkurransen i jernbanemarkedet. Fra 1. februar 2012 er det etablert et eget uavhengig organ, Transportklagenemnda, som har fått overført ansvaret med å behandle klagesaker for fly- og jernbanepassasjerer.

Lufthavner

Med lange avstander og spredt bosetting spiller flytransport en viktig rolle i det norske transportsystemet. Lufthavnene har karakter av å være naturlige monopoler. Det kreves konsesjon fra myndighetene for å etablere sivile lufthavner. Det gir den enkelte lufthavn en sterk markedsstilling i sitt geografiske område. I tilfeller der samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan staten kjøpe bedriftsøkonomisk ulønnsomme flyrutetjenester og gi tilskudd til regionale lufthavner.

I Norge er det 52 lufthavner med sivil rutetrafikk. Det statlige aksjeselskapet Avinor har ansvar for 46 lufthavner. Det meste av passasjertrafikken i Norge foregår fra disse lufthavnene. Av lufthavner utenfor Avinor, har Moss lufthavn Rygge og Sandefjord lufthavn Torp størst betydning. De to hadde i 2011 en markedsandel på til sammen 6,3 pst. En stor del av denne trafikken er utenlandstrafikk.

Avinor skal forvalte, bygge ut og drive et landsomfattende nett av sivile lufthavner og drive en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær luftfart. Avinors lufthavn- og flysikringsavgifter omfatter startavgift, passasjeravgift, sikkerhetsavgift, avisingsavgift, terminalavgift og underveisavgift. Avgiftene fastsettes i forskrift av Samferdselsdepartementet og benyttes til drift av og investeringer i infrastrukturen. Lufthavnavgiftene er i hovedsak like for alle lufthavnene, men det er rabatter på trafikksvake lufthavner. Det er gjort en rekke endringer over tid, og avgiftsstrukturen er kompleks. Bare et fåtall av lufthavnene i Avinor går med overskudd. Overskuddet fra disse luft-

havnene er med på å finansiere underskuddet ved de resterende lufthavnene. Avinor har betydelige kommersielle inntekter fra parkeringsvirksomhet, utleie av areal og salg av avgiftsfrie varer. På dette området har selskapet forretningsmessig frihet til selv å fastsette priser og vilkår. Inntekter fra disse virksomhetene bidrar til å finansiere Avinors øvrige virksomhet.

Kollektivtransport

Med virkning fra 1. januar 2011 ble EUs kollektivtransportforordning innlemmet i norsk rett gjennom endringer i yrkestransportloven og jernbaneloven, jf. Prop. 113 L (2009 – 2010). Dette innebærer en plikt til å konkurranseutsette kontrakter om offentlige kjøp av persontransport. Det er visse unntak fra hovedregelen om konkurranse. Det blir blant annet ikke stilt krav om konkurranse for drift av jernbane på det nasjonale jernbanenettet. Utvidet plikt til konkurranse kan gi mer effektiv ressursbruk. På den måten kan offentlige myndigheter oppnå lavere kostnader eller bedre kollektivtransporttjenester.

Elektronisk kommunikasjon

Det norske markedet for elektronisk kommunikasjon er gradvis blitt liberalisert. Alle eneretter er avvirket. Regulatorisk er det lagt til rette for konkurranse både på nett- og tjenestesiden. Det har kommet til en rekke nye aktører, nett og tjenester, men i flere delmarkeder har fortsatt enkelte tilbydere høye markedsandeler og en sterk markedsstilling.

Lov om elektronisk kommunikasjon av 2003 (ekomloven) innfører EUs direktiver for elektronisk kommunikasjon fra 2002 i norsk rett. Det følger av ekomloven at Post- og teletilsynet skal vurdere om tilbydere har såkalt «sterk markedsstilling» og vurdere forpliktelser for tilbydere med sterk markedsstilling. En slik tilbyder kan for eksempel pålegges å gi tilgang til eksterne tilbydere på vilkår som ikke diskriminerer, eller å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder og aktiviteter. Hensikten med slike tiltak er å legge til rette for konkurranse i overgangsperioden inntil markedene kan reguleres av konkurranseloven. Denne reguleringen videreføres i EUs nye direktiver for elektronisk kommunikasjon fra 2009.

Både for fastnettet og mobilnettet er det fortsatt få tilbydere med landsdekkende nett. Telenor er den klart største aktøren, og Post- og teletilsynet har utpekt selskapet som en tilbyder med

sterk markedsstilling i flere markeder. Andre tilbydere i fast- og mobilmarkedet er også vurdert til å ha sterk markedsstilling i grossistmarkedet for mottak av samtaler fra andre nett for levering til sluttbrukere i eget nett.

EU har vedtatt en forordning om maksimalpriser for internasjonal gjesting (roaming) i mobilnett. Internasjonal gjesting i mobilnett innebærer at abonnenter i et land kan ringe og motta mobil-samtaler, samt benytte andre mobiltjenester, i et annet land. Dette skjer ved at besøkslandets mobilleverandører tilbyr bruk av mobiltjenester til abonnentens mobilleverandør i hjemlandet. Forordningen fastsetter maksimalpriser som forventes å gi sluttbrukere lavere mobilkostnader i utlandet.

Post

Det landsdekkende systemet for innsamling, sortering, transport og distribusjon av brevpost og pakker kan karakteriseres som nettverksvirksomhet. Stordriftsfordelene gjelder først og fremst lokal utlevering av post i tynt befolkede områder.

I EUs postdirektiv fra februar 2008 blir det lagt til grunn fristilling av alle posttjenester fra 2011, mens 11 medlemsland kan utsette til 2013. Regjeringen har meddelt EU at Norge ikke vil innlemme direktivet i EØS-avtalen.

Posten Norge AS har leveringsplikt på landsdekkende posttjenester. Postens konsesjon, som er forlenget til 31. desember 2012, fastsetter krav til tilgjengelighet og kvalitet for de leveringspliktige tjenestene. I konsesjonen settes det krav om utlevering av prioritert post alle hverdager inkludert lørdag i hele ekspedisjonsnett. Dette motsvares av en enerett som er avgrenset til adressert brevpost med vekt inntil 50 gram og pris inntil to og en halv ganger grunntakst. Utenfor enerettsområdet møter Posten konkurranse fra blant annet aviser, transport- og budselskaper, samt fra alternativ teknologi som elektronisk kommunikasjon. Postens økonomiske tap på de leveringspliktige tjenestene dekkes av overskudd fra enerettsområdet og ved statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme post- og banktjenester.

6.2.4 Innovasjon og næringsrelevant forskning

Forskning er et sentralt virkemiddel for å møte samfunnsmessige og globale utfordringer. Forskning og utvikling (FoU) kan bidra til innovasjon og økonomisk vekst, gjennom nye og forbedrede produkter og prosesser, og kan gi konkurranse-

fortrinn for foretak. Det er imidlertid ingen enkel eller direkte sammenheng mellom FoU-utgifter og økonomisk vekst. For at den forskningsbaserte kunnskapen skal styrke vekstevnen i økonomien må resultatene gi grunnlag for innovasjon som er samfunnsøkonomisk lønnsom.

Stortinget behandlet i 2009 St.meld. nr. 7 (2008 – 2009) *Et nyskape og bærekraftig Norge* (Innovasjonsmeldingen). Meldingen følges opp blant annet ved å legge til rette for innovasjon i små og mellomstore bedrifter.

Offentlig finansiering av forskning og tiltak for å øke innovasjon skal kompensere for markeds-svikt, dvs. bidra til å utløse samfunnsøkonomisk lønnsom virksomhet som ikke kan finansieres på vanlige markedsvilkår eller i privat sektor. Utviklingsarbeidet skjer i hovedsak i næringslivet, mens grunnforskningen foregår ved universiteter og høyskoler. Næringslivet selv har et hovedansvar for å beslutte og å finansiere forskningsbasert utviklingsarbeid og annen innovasjon i bedriftene. Offentlig finansiert FoU sto i 2010 for om lag 45 pst. av totale FoU-utgifter.

Figur 6.2 viser statens samlede finansiering av FoU gjennom bevilgninger og skattesystemet. Finansieringen er fordelt etter hovedformål og viser den direkte satsingen på næringsrelevant forskning. Næringslivet vil imidlertid også dra nytte av annen offentlig finansiert forskning, inkludert allmennvitenskaplig forskning, særlig gjennom tilgang på nyutdannede kandidater og kvalifiserte forskere. Bevilgningene til FoU over statsbudsjettet økte med 10,2 mrd. kroner nominelt fra 2005 til 2012, og utgjorde totalt 24,4 mrd. kroner i 2012. I tillegg kommer støtte til bedriftenes FoU gjennom skattesystemet (Skattefunn) på anslagsvis 1,5 mrd. kroner i 2012. Totalt skattefradrag gikk tilbake i perioden 2005 til 2007, men har deretter økt noe fram mot 2010. Det forventes en ytterligere økning i 2011 og 2012. Den gjennomsnittlige årlige realveksten i statens samlede FoU-finansiering var 3,7 pst. i perioden 2005–2012.

Regjeringen foreslår en offentlig forskningsinnsats på om lag 27,4 mrd. kroner til FoU i 2013, inkludert Skattefunn. Dette innebærer en økning på om lag 1,4 mrd. kroner fra saldert budsjett 2012, en realvekst på 2,2 pst. Særlig prioritert er klimaforskning, europeisk forskningssamarbeid, forskning om samfunnssikkerhet og beredskap, nanoteknologi og et nytt isgående forskningsfartøy. De forskningspolitiske prioriteringene for 2013 er nærmere omtalt i Prop. 1 S (2012–2013) for Kunnskapsdepartementet.

Ulike indikatorer tyder på at norsk forskning i økende grad hevder seg internasjonalt. De siste

årene har det vært en betydelig vekst i antall publiseringer fra norske forskere i internasjonale fagtidsskrifter og antall ganger norske forskere blir sitert av andre forskere. Samarbeidet med utenlandske forskere har også økt i form av et økt antall artikler med norsk og utenlandsk samforfatterskap. I 2011 ble det avlagt 1 329 doktorgrader i Norge, noe som gjør 2011 til et foreløpig rekordår.

Kunnskapsdepartementet fastsatte i 2009 i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Nærings- og handelsdepartementet *Handlingsplan for entreprenørskap i utdanningen – fra grunnskole til høyere utdanning 2009–2014*. Entreprenørskap, innovasjon og nyskaping har de ti siste årene blitt viktigere i høyere utdanning. Det stilles nå krav til at alle studenter i løpet av studiene skal få kjennskap til innovasjon og nyskappingsprosesser.

Regjeringen har som mål å utløse regional verdiskaping blant annet gjennom *regional forskning og innovasjon*. De regionale forskningsfondene ble opprettet i 2009 og vil i 2013 ha en avkastning på om lag 219 mill. kroner som kan anvendes til forskning.

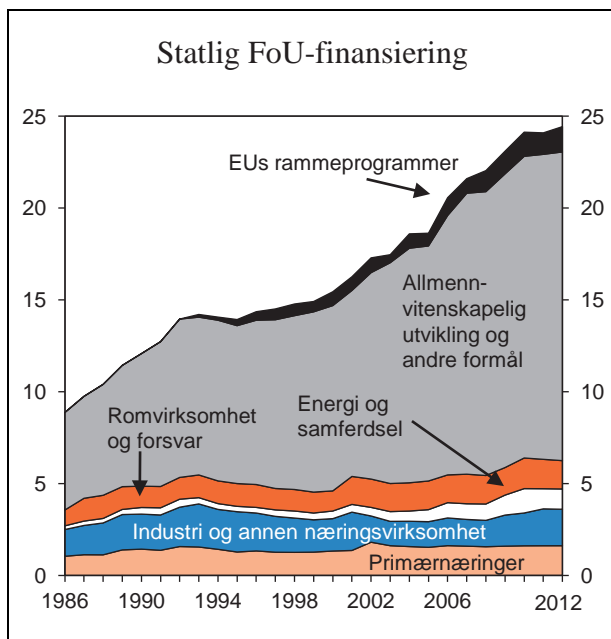
Norges forskningsråd er rådgiver i forskningspolitikken og bidrar til å gjennomføre forskning. Forskningsrådet har i 2012 et FoU-budsjett på 7,2 mrd. kroner, noe som tilsvarer om lag 30 pst. av de offentlige bevilgningene til forskning. Fors-

kningsrådet skal gi finansiering til forskning av høy kvalitet og relevans. I september 2012 ble en evaluering av Norges forskningsråd lagt fram. Technopolis Group har gjennomført evalueringen. Evalueringen viser at Forskningsrådet i hovedsak fungerer godt og bidrar til nyskaping, økt kvalitet og redusert fragmentering i det norske forskningssystemet. Arbeidet med evalueringen i Forskningsrådet bør systematiseres og legges større vekt på effektene av innsatsen. Regjeringen vil følge opp resultatene og rådene i evalueringen blant annet gjennom den kommende forskningsmeldingen.

Næringsrelevant FoU får støtte gjennom generelle virkemidler som brukerstyrt innovasjonsarena (BIA) og skattefradrag for bedrifter med FoU-prosjekter (Skattefunn), og gjennom tematiske satsinger under «Store programmer», basisbevilgninger til de næringsrettede forskningsinstituttene og forskningsbasert innovasjonssatsing. Møreforskning har gjennom flere år gjennomført studier av den samfunnsøkonomiske avkastningen av brukerstyrte innovasjonsprosjekter, i hovedsak innenfor BIA-programmet.¹ Arbeidet viser at mange prosjekter har positive eksterne effekter og god effekt på kunnskapsutviklingen i bedriften. Den samfunnsøkonomiske avkastningen av prosjektene synes samlet sett å være god.

Statistisk sentralbyrå (SSB) offentliggjorde endelige tall for *forskning og utviklingsarbeid i næringslivet* for 2010 i mars 2012. Tallene fra SSB viser at realverdien av næringslivets FoU-investeringer har flatet ut de siste årene. Antall årsverk i FoU gikk også svakt ned i 2010. SSB legger fram foreløpige tall for næringslivets forskning i 2011 i løpet av høsten 2012. En første indikator på næringslivets forskningsinnsats i 2011 er nye søknader til Skattefunn, som er den bredeste enkeltordningen Forskningsrådet forvalter. Antall godkjente nye søknader til Skattefunn ble redusert med om lag 9 pst. fra 2010 til 2011, til 1 454 søknader fra 1 260 enkeltforetak. Forskningsrådet lanserte et nytt elektronisk søknadsskjema for Skattefunn i juni 2012 som vil forenkle søknadsprosessen for foretakene.

Resultatene fra SSBs *Innovasjonsundersøkelse for næringslivet* ble presentert i 2012. Innovasjonsundersøkelsen gjennomføres annet hvert år og søker å kartlegge omfanget av innovasjoner i norsk næringsliv og faktorer av betydning for innovasjonsprosessen. Andelen av næringslivets



Figur 6.2 Statlig FoU-finansiering¹ fordelt etter hovedformål. Mrd. 2012-kroner

¹ Bevilgninger over statsbudsjettet og skattefradrag for FoU-kostnader.

Kilder: NIFU og Finansdepartementet

¹ Se Arild Hervik, Lasse Bræin og Bjørn G. Bergem (2012) Resultatmåling av brukerstyrt forskning 2010. Rapport nr. 1204, Møreforskning Molde AS.

omsetning som kom fra produktinnovasjoner, gikk noe opp fra 2008 til 2010. Undersøkelsen er en del av Eurostats Community Innovation Survey (CIS 2010) som inngår i grunnlagsmaterialet til EUs Innovation Union Scoreboard. Norge beskrives som en «moderat» innovatør, som samlet ligger noe under gjennomsnittet for EU-landene. De andre nordiske landene er rangert høyere enn Norge og scorer høyt i undersøkelsen.

De bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon er i hovedsak samlet i Innovasjon Norge. Tilbudet omfatter finansiering, kompetanse, rådgivning, nettverk og profilering. Regjeringen foreslår å bevilge om lag 1,5 mrd. kroner til Innovasjon Norge over Nærings- og handelsdepartementets budsjett (unntatt lånetransaksjoner). Utlånsrammene til Innovasjon Norges lavrisiko- og innovasjonslån foreslås videreført på samme nivå som i 2012, på henholdsvis 2,5 og 0,5 mrd. kroner.

I Innovasjonsmeldingen fra 2009 varslet Regjeringen at det skulle gjennomføres helhetlige evalueringer av Innovasjon Norge og SIVA. Begge evalueringene ble fullført i 2011 sammen med egne oppfølgingsutredninger om reiseliv, Innovasjon Norges utvirkingsomhet og om den økonomiske bærekraften i SIVAs innovasjonsselskaper. Som oppfølging ble Meld. St. 22 (2011–2012) *Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA* lagt fram våren 2012 som en statusrapport for selskapene, med redegjørelse om Regjeringens oppfølging av evalueringene og høringsinnspillene. I meldingen presenterte Regjeringen planer for utviklingen av Innovasjon Norge og SIVA, samt opprettelsen av inntil seks nye landsdekkende såkornfond. Blant tiltakene er også nye mål for Innovasjon Norge og SIVA, enklere virkemidler og styrket rådgivning og bistand til bedrifter som vil satse internasjonalt.

Medarbeiderdrevet innovasjon brukes som en fellesbetegnelse for de ansattes aktive deltagelse i utvikling av nye løsninger. I oppfølgingen av Innovasjonsmeldingen fra 2009 har Nærings- og handelsdepartementet nylig presentert en *Håndbok for medarbeiderdrevet innovasjon*.

Immaterielle rettigheter, inkludert patenter, varemerker mv., var blant temaene Regjeringen tok opp i Innovasjonsmeldingen. Det er varslet en stortingsmelding om immaterielle rettigheter i løpet av 2013. Meldingen vil bidra til økt forståelse for immaterielle rettigheters betydning for innovasjon og næringsutvikling, og beskrive utfordringer og utviklingstrekk, mulige konsekvenser for norsk næringsliv og hvordan disse best kan møtes. Målet er å få på plass en framtidsrettet politikk på immaterialrettsområdet.

Nærings- og handelsdepartementet fremmet våren 2012 et forslag til lov om Patentstyret og Klagemnda for industrielle rettigheter (Patentstyreloven). Bakgrunnen for forslaget var et generelt behov for revisjon og modernisering av gjeldende lov, og behov for endringer i organiseringen av Patentstyret. Den nye loven regulerer organisering av og saksbehandling i Patentstyret. Behovet for å revidere loven ble omtalt i Innovasjonsmeldingen fra 2009.

Stortinget vedtok en støtteordning for miljøteknologi på 140 mill. kroner ved behandlingen av statsbudsjettet for 2010. Støtteordningen er etablert av Innovasjon Norge, og midlene går til pilot- og demonstrasjonsprosjekter for miljøteknologi. Bevilgningen videreføres i 2013. Regjeringen la videre fram en strategi for miljøteknologi og grønn vekst i 2011, der det største tiltaket er et program for kommersialisering av miljøteknologi. Det foreslås å bevilge til sammen 167 mill. kroner under programmet i 2013, i hovedsak over Nærings- og handelsdepartementets budsjett.

Videre foreslås det en samlet bevilgning til Norges forskningsråd på Nærings- og handelsdepartementets budsjett for 2013 på 1,4 mrd. kroner. Norges Forskningsråd anslår at miljørelevant forskning i 2012 utgjør om lag 280 mill. kroner, fordelt på en rekke programmer og aktiviteter. Forskningsrådet opplyser at av midlene som går til Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA) i 2012, anvendes om lag 95 mill. kroner til støtte til prosjekter som faller innenfor kategorien miljø.

Nærings- og handelsdepartementet lanserte i 2012 den første nasjonale FoU-strategien for nanoteknologi. Strategien ble varslet i St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*, og gir overordnede prioriteringer for nasjonal forskningsinnsats i perioden fram til og med 2021. Ansvarlig nanoteknologi kan bidra til nyvinninger innenfor de fleste næringer og samfunnsområder.

Internasjonalt forskningssamarbeid er viktig for utvikling av norsk forskning og overføring av ny kunnskap til det norske næringslivet og samfunnet. Deltakelse i EUs 7. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter er det mest omfattende internasjonale samarbeidet norske forskere, forskningsmiljøer og næringsliv deltar i. Norges kontingent er på om lag 1,7 mrd. kroner i 2013. Dette er en økning på 318 mill. kroner sammenlignet med saldert budsjett for 2012. Norge deltar også aktivt i utviklingen av det felleseuropeiske forskningsområdet – European Research Area (ERA). Horisont 2020 er EUs neste rammeprogram for forskning og innovasjon og vil vare fra 2014 til 2020. Programmet

Tabell 6.2 Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2011.

	Bruttoprodukt (basisverdi) Mrd. kroner	Sysselsatte årsverk, heltidsekvivalenter	Bruttoinvestering Mrd. kroner
Skogbruk	6,4	6 200	0,6
Fiske, fangst og akvakultur	49,6	13 300	3,2
Bergverksdrift	14,1	4 900	1,3
Utvinning av råolje og naturgass	642,9	25 900	144,1
Kraftforsyning	78,8	12 600	16,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

skal legge vekt på store samfunnsutfordringer, globalt ledende næringsliv og fremragende forskning. Det er ennå ikke tatt stilling til om Norge skal gå inn i Horisont 2020.

Norge er også med i EUs rammeprogram for konkurranseevne og innovasjon – «Competitiveness and Innovation Framework Programme» (CIP). Rammeprogrammet omfatter innovasjon og entreprenørskap i små og mellomstore bedrifter, bruk av IKT og effektiv energibruk. Programmet løper over perioden 2007 – 2013, og Norges kontingent for hele perioden vil være 625 mill. kroner. For perioden fra 2014 til 2020 forbereder EU nå et nytt rammeprogram for konkurranseevne og SMB – «Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises (COSME)».

6.2.5 Næringer basert på naturressurser

Bruk av knappe felleseide naturressurser må reguleres for å unngå overforbruk. Forekomsten av naturressurser som gir grunnlag for store, løpende inntekter, reiser flere spørsmål om regulering av næringene. For det første er det nødvendig å regulere produksjonsrettighetene til ressursene. For det andre er det nødvendig med regulering som ivaretar andre samfunns- og brukerinteresser, samt miljøhensyn. For det tredje er det et viktig spørsmål for samfunnet hvordan inntektene fordeles. Næringer basert på utnyttelse av naturressurser kan dessuten gi grunnlag for høyere avkastning enn andre næringer, en såkalt grunnrente. For petroleumsvirksomhet og vannkraftproduksjon er det fastsatt særskilte skatteregler for å trekke inn deler av grunnrenten til fellesskapet. Det er også omfattende offentlig eierskap i disse næringene. Tiltak for å sikre en bærekraftig forvaltning er nærmere omtalt i kapittel 7.

Tabell 6.2 gir en oversikt over bruttoproduktet, sysselsatte årsverk og bruttoinvestering i næringer basert på naturressurser. Utvinning av råolje og naturgass er den klart største næringen med et bruttoprodukt på 642,9 mrd. kroner i 2011.

Utvinning av råolje og naturgass

De totale oppdagede og uoppdagede utvinnbare petroleumssressursene på norsk kontinentalsokkel antas å ligge mellom 10 og 16 milliarder Sm³, med en forventningsverdi på om lag 13 milliarder Sm³ oljeequivalenter. Av dette var det ved utgangen av 2011 produsert om lag 5,5 milliarder Sm³, tilsvarende om lag 44 pst. av de totale ressursene. For Norge er det av stor betydning at de gjenværende ressursene utnyttes mest mulig effektivt.

Staten har eiendomsrett til undersjøiske petroleumforekomster på norsk kontinentalsokkel. Undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumforekomster er derfor strengt regulert og krever konsesjon, det vil si utvinningstillatelse. Utvinningstillatelser blir tildelt i konsesjonsrunder der Olje- og energidepartementet definerer geografiske områder hvor oljeselskapene kan søke om utvinningstillatelser. Tildeling foretas basert på saklige, objektive og ikke-diskriminerende kriterier som er offentlig kjent. Utvinningstillatelsen regulerer rettigheter og forpliktelser som selskapene har overfor staten. Tillatelsen utfyller bestemmelser nedfelt i lov og forskrift, gir detaljerte vilkår, og den gir enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumforekomster på områder som omfattes av tillatelsen.

I forbindelse med TFO (tildeling i forhåndsdefinerte områder) 2011 ble det tildelt 60 utvinningstillatelser til i alt 42 selskaper i modne deler av sokkelen. Det ble forbeholdt SDØE-andeler i 14 utvinningstillatelser. TFO 2012 ble utlyst våren 2012, med planlagt tildeling i løpet av første kvar-

tal 2013. Den 21. konsesjonsrunde ble utlyst i juni 2010, og tildeling ble gjennomført i mai 2011. Det ble tildelt 24 utvinningstillatelser, hvorav SDØE-andeler ble forbeholdt i sju utvinningstillatelser. Den 22. konsesjonsrunde ble utlyst i juni 2012, med planlagt tildeling i løpet av første halvår 2013.

Etter avtalen med Russland om avgrensningen i Barentshavet og Polhavet har Regjeringen satt i gang en konsekvensutredning for Barentshavet sørøst, med sikte på å åpne området for petroleumsvirksomhet. En offentlig høring av konsekvensutredning planlegges kommende vinter og en eventuell anbefaling om åpning vil legges fram for Stortinget våren 2013. Prosessen med å utrede petroleumsvirksomhet i havområdene rundt Jan Mayen følger et tilsvarende tidsskjema.

I juni 2011 la Regjeringen fram stortingsmeldingen *En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten*, jf. Meld. St. 28 (2010–2011). Hovedmålet i petroleumspolitikken er å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv. For å oppnå dette legger petroleumsmeldingen opp til en parallell satsing på tre områder; øke utvinningen fra eksisterende felt og utbygging av drivverdige funn, fortsette en aktiv utforskning av åpnet areal i modne og umodne områder, og gjennomføre åpningsprosessene for Jan Mayen og den del av tidligere omstridt område som ligger vest for delelinjen i Barentshavet.

Olje- og energidepartementet oppnevnte i desember 2011 en ekspertgruppe som skulle belyse og identifisere hindre som gjør at riggekapa-siteten på norsk sokkel begrenses og foreslå tiltak som kunne bedre flyten av borefartøyer. Bore- og brønnekostnader utgjør en betydelig del av kostnadene ved utvinning av olje og gass. Reduserte kostnader vil bidra til at verdien av de norske petroleumssressursene øker. Ekspertgruppen leverte sin rapport i august 2012. Ekspertgruppen framholder at tekniske krav er til hinder for å få nok rigger inn på norsk sokkel, og at arbeidstidsordningene som er avtalt mellom selskaper og arbeidstakerorganisasjoner bidrar til høyere kostnader sammenliknet med britisk sokkel. Rapporten er sendt på offentlig høring.

Myndighetene behandler fortløpende planer for utbygging og drift av nye felt fra selskapene på norsk sokkel. I løpet av det siste året har flere utbygginger blitt godkjent, herunder Atla, Brynhild, Åsgard undervannskompresjon, Skuld, Jette, Martin Linge og Edvard Grieg.

Regjeringen legger vekt på fangst og lagring av CO₂ som et tiltak for å redusere CO₂-utslip-pene. Fullskalaprojektet og testsenteret på

Mongstad er viktige tiltak i miljø- og klimapolitikken. Testsenteret er et av verdens første og største testanlegg for CO₂-fangst og ble offisielt åpnet i mai i år. Det er satt i gang en nominasjonsprosess for å finne egnede steder for lagring av CO₂ på sokkelen, og det pågår kartlegging av muligheter for fullskala CO₂-rensing utover Mongstad. Olje- og energidepartementet arbeider også med å utforme en ny forskrift om transport og lagring av CO₂. Forskriften vil blant annet reflektere EUs direktiv om lagring av CO₂.

Vannkraft

Vannkraft står for så å si all elektrisitetsproduksjon i Norge. Den årlige produksjonen fra det norske vannkraftsystemet varierer betydelig. Det skyldes i stor grad årlige svingninger i nedbørmengden, men også andre sentrale forhold i det nordiske kraftmarkedet vil kunne ha betydning. Normalårstilsiget til norske vannkraftverk var ved inngangen til 2012 beregnet til å kunne gi en produksjon på om lag 130 TWh.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er underlagt Olje- og energidepartementet. NVE skal blant annet sikre en helhetlig og miljøvennlig forvaltning av vassdragene, effektiv produksjon, overføring, omsetning og bruk av energi.

EUs fornybardirektiv (2009/28/EC) ble innlemmet i EØS-avtalen 19. desember 2011 og trådte i kraft dagen etter. Norge har påtatt seg en forpliktelse om å øke vår andel fornybar energi til 67,5 pst. i 2020. Andelen fornybar energi i Norge i 2010 er av SSB anslått til om lag 61 pst. og beregnes som produksjon av fornybar energi delt på totalt energiforbruk. Det norske målet på 67,5 pst. er klart høyere enn i alle EU landene. Elsertifikatene er det viktigste enkelttiltaket for å nå målet. Norge får godskrevet halvparten av totalmålet for det felles sertifikatmarkedet mellom Norge og Sverige uavhengig av hvor produksjonen vil komme, det vil si 13,2 TWh (26,4 TWh totalt).

Fiske og havbruk

Det er store forskjeller i reguleringen av fiske og havbruk. Villfiskbestander er felles, fornybare ressurser der det er behov for regulering for å opprettholde bærekraftige bestander og sikre lønnsomhet i næringen. Havbruk er i dag industriell produksjon med klart definert eierskap til fisken. Både fiske og havbruk eksporterer det meste av produksjonen i sterk internasjonal konkurranse, og markedsadgang er derfor viktig for utvikling av næringene.

Viktige særreguleringer for fiskerinæringen er deltakerloven, konsesjonsordninger, kvoteregulering, leveringsbetingelser og regulering av førstehåndsomsetningen gjennom råfiskloven. De fleste norske fiskerier er i dag begrenset gjennom kvotereguleringer, i hovedsak som faste, garanterte fartøyskvoter. Siden 1994 har en i hovedsak fastholdt fordelingen av kvotegrunnlag mellom de ulike fartøygruppene. For å tilpasse fiskeflåten til ressursgrunnlaget og legge til rette for effektivitetsforbedringer er det innført frivillige strukturkvoteordninger for fartøy med hjemmelslengde ned til 11 meter.

Strukturkvoter gir adgang til å ta ett fartøy ut av fiske og overføre kvotene til et annet fartøy. Det er satt et tak på hvor stor del av kvoten for et fiske-slag som kan samles på ett fartøy, og de overførte strukturkvotene har fra og med 2007 en tidsbegrensning på 20 år. Det er imidlertid ikke mulig å overføre kvoter mellom fartøy i ulike grupper. Deler av trålerflåten er pålagt leveringsbetingelser til bestemte steder og regioner i Nord-Norge. Det er bearbeidingsplikt for 70 pst. av det mottatte torskeråstoffet.

Havbruksnæringen, hovedsakelig oppdrett av laks og ørret, har vokst kraftig over en lengre periode. De siste årene har eksportverdien av oppdrettsfisk vært større enn eksporten av villfisk. Etablering av oppdrettsanlegg er konsesjonsregulert. Antall tillatelser er imidlertid bare begrenset for kommersiell matfiskoppdrett av laks og ørret og for havbeite. Det betales et vederlag til staten ved tildeling av tillatelser for kommersiell matfiskoppdrett av laks og ørret.

Straffetollen på fersk hel laks fra Norge ble fjernet som følge av en såkalt Sunset Review (fem-årgjennomgang) i 2011. Dermed møter laksenæringen for første gang siden 1991 ingen handelspolitiske tiltak i USA. Norske myndigheter og den norske laksenæringen bidro aktivt til det positive utfallet i denne gjennomgangen.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men det gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, bl.a. laks, makrell, sild og reker. EØS-avtalen hindrer heller ikke at norsk fiskeeksport kan bli møtt med handelsmessige tiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. EUs antidumpingtiltak mot norsk laks og norsk regnbueørret ble fjernet i 2008.

EU har vedtatt et forbud mot omsetning av sel-produkter som trådte i kraft 20. august 2010. Norge mener at forbudet strider mot EUs forpliktelser etter WTOs regelverk. Et felles tvisteløs-

ningspanel for Norge og Canada ble opprettet i april 2011 og det forventes at en avgjørelse vil foreligge i 2013. Selfangstnæringen er ikke en stor næring, men det er et viktig prinsipp for Norge at produkter fra bærekraftig høstede marine ressurser skal kunne selges uten urimelige hindringer.

6.2.6 Næringslovgivning og forenkling

For å redusere ressursbruk som ikke skaper mer-verdi for samfunnet, kan det være hensiktsmessig å forenkle næringslovgivning mv. Forenklingstiltak må inngå i en samlet vurdering av nytte og kostnader ved det aktuelle regelverket. Et lett forståelig regelverk reduserer kostnadene ved å etterleve regelverket, bidrar til større forutsigbarhet for næringslivet og forbrukerne, samt til mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak.

Det er viktig at reguleringer er utformet slik at de ikke påfører bedrifter unødige kostnader og ulemper, og at offentlige tjenester fungerer på en måte som bygger opp under næringslivets verdiskaping. Verdiskapingen blir størst dersom offentlige reguleringer og krav om informasjon tar vare på samfunnets behov, men samtidig påfører bedriftene lavest mulig ressursbruk.

Regjeringen har satt et konkret forenkling-mål hvor bedriftenes kostnader med å følge opp myndighetspålagte rapporteringskrav og reguleringer skal reduseres med 10 mrd. kroner innen utgangen av 2015.

I norsk næringsliv har 99,5 pst. av bedriftene færre enn 100 ansatte. Kravene i regelverk er ofte de samme for små bedrifter som for store, selv om små bedrifter har færre ressurser til å utføre administrative oppgaver. Forenklingarbeidet kommer derfor spesielt de mindre bedriftene til gode.

Elektroniske tjenester kan ha stor og umiddelbar effekt for forenkling og effektivisering i næringslivets samhandling med offentlig sektor. Altinn (www.altinn.no) er en portal for bedriftenes dialog med det offentlige på Internett. Videre er Altinn utviklet til å bli en sentral felleskomponent for leveranse av internettbaserte tjenester fra offentlig sektor. Infrastrukturen kan benyttes til å utvikle og levere tjenester både til næringsliv og til innbyggere. Tjenester kan presenteres i Altinn-portalen (mot næringslivet) og i etatenes egne nettportaler.

Næringslivet bruker i økende grad Altinn for innrapportering til det offentlige, f.eks. merverdiavgift, statistikk, selvangivelse, årsregnskap mv. 95 pst. av selvangivelsene for næringsdrivende og selskap, og 98 pst. av aksjonærregisteroppgavene

ble levert via Altinn i 2011. Offentlige virksomheter kan også bruke Altinn til å sende korrespondanse og meldinger til brukerne.

Det tas sikte på en utvikling der elektroniske tjenester over tid fullt ut erstatter papir i kommunikasjonen mellom næringslivet og offentlig sektor. Ved i større grad å ta i bruk elektroniske tjenester i stedet for papirbaserte tjenester kan det offentlige spare ressurser. En utvikling der stadig flere etater benytter Altinn til et økende antall tjenester, forutsetter svært gode løsninger for sikkerhet og elektronisk identifikasjon. Altinn II-prosjektet har vært et omfattende arbeid med en fornyet og forbedret IKT-plattform og videreutvikling av Altinn-tjenestene, og er planlagt ferdigstilt i løpet av 2013.

Brønnøysundregistrene og Oppgaveregisteret jobber kontinuerlig med å identifisere og redusere antallet oppgaveplikter til offentlig myndigheter. Figur 6.3 viser belastningen av nye registrerte skjemaer som er innført fra 1998 til utgangen av 2011, og iverksatte samordnings- og forenklingstiltak. I 2005 var det en kraftig reduksjon i skjemabelastningen som i hovedsak skyldtes at Skatteetaten for alvor tok i bruk Altinn. I 2011 er det anslått at næringslivet brukte om lag 4 800 årsverk på lovpålagt innsending av informasjon til det offentlige. Siden 1998 har Oppgaveregisteret registrert en reduksjon på om lag 1 600 årsverk i næringslivets oppgaveplikter som følge av samordnings- og forenklingstiltak. Brønnøysundregistrene har i 2012 fremmet forslag til Nærings- og handelsdepartementet om forenklingsarbeid, blant annet gjennom mandatet gitt i Oppgaveregisterloven. Oppgaveregisteret jobber også aktivt med identifisering og utvikling av nye forenklingstiltak med utgangspunkt i denne loven.

Spørsmålet om forenkling av aksjeloven er utredet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, og rapporten ble lagt fram januar 2011. Et viktig siktemål med arbeidet er å sikre at aksjelovens regler er godt tilpasset behovene for små og mellomstore bedrifter. Som en del av oppfølgingen av uretningen er det med virkning fra 1. januar 2012 vedtatt en reduksjon av kravet til minste tillatte aksjekapital for aksjeselskaper fra 100 000 kroner til 30 000 kroner. Øvrige forslag i utredningen vil bli fulgt opp i en senere proposisjon. Det gjelder blant annet regler som vil gjøre det enklere å stifte aksjeselskap, mer fleksible regler til beskyttelse av selskapets kapital og mer fleksible regler for styrets og generalforsamlingens saksbehandling.

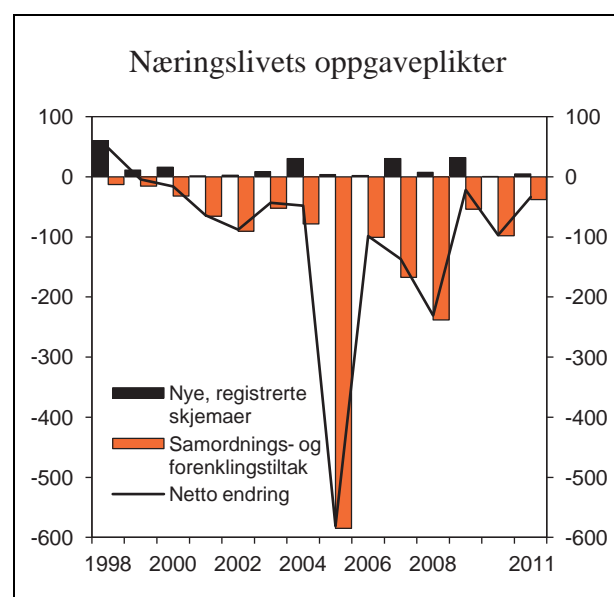
EFFEKT-programmet består av en rekke ulike IKT-løsninger for effektivisering og bruker-

retting i utlendingsforvaltningen med sikte på utvidet elektronisk kommunikasjon med brukerne. Programmet er noe forsinket, men ligger an til å fullføres i løpet av våren 2013. Andelen søknader om opphold, asyl mv. levert elektronisk på nett økte fra 36 pst. i 2010 til 59 pst. i 2011. EFFEKT-programmet har også gitt løsninger for elektronisk arkiv, dokumentproduksjon og støtte til effektiv saksbehandling, og har redusert saksbehandlingstiden.

6.3 Utvikling i næringsstøtten

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til skjerming fra utenlandsk konkurranse.

Ulike støtteordninger overfor næringslivet kan ha forskjellige mål. All næringsstøtte vil imidlertid påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer, og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. I tillegg er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten. Det er derfor viktig at målene for de enkelte tiltakene presiseres, og at tiltakene jevnlig evalueres for å sikre at målene oppnås på en kostnadseffektiv måte. For å bidra til økt verdiskaping og et næringsliv med evne til omstilling og innovasjon må næringsstøtten innrettes mot å utløse tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, f.eks. ved å mot-



Figur 6.3 Belastning for næringslivet av statlige oppgaveplikter. Endring i antall årsverk

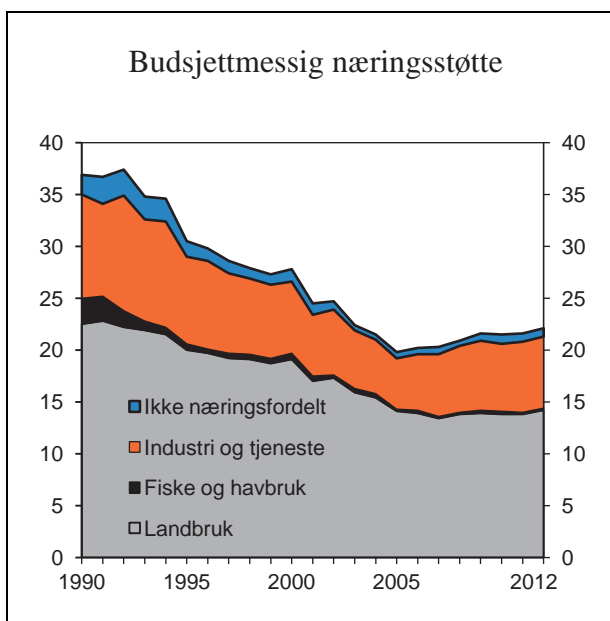
Kilde: Oppgaveregisteret

virke markedssvikt. EØS-avtalen og WTO-avtalen setter også rammer for næringsstøtten.

Budsjettmessig næringsstøtte

Finansdepartementet gjennomfører årlig beregninger av budsjettmessig næringsstøtte, jf. figur 6.4. Beregningene omfatter støtteordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, dvs. tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Med unntak for låne- og garantiordninger er rene administrasjonskostnader for å drive støtteordningene ikke medregnet. Overføringer til kringkasting, jernbane, flyrutene i kortbanenettet, post og buss er ikke tatt med. Nettokostnadene knyttet til fordelaktige skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) framkommer ikke som budsjettmessig næringsstøtte, men er beregnet og presentert særskilt i tabell 6.4. Se også Prop. 1 LS (2012–2013) Skatter, avgifter og toll 2013, vedlegg 1.

Den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside var 21,7 mrd. kroner i 2011. Regnet i faste priser økte støtten i 2011 med om lag 200 mill. kroner sammenlignet med 2010. Over de siste seks årene har det vært en viss vekst i realverdien av støtten etter at den budsjettmessige støtten hadde vist nedgang i flere år. Siden 2005 er den statlig budsjettmessige næringsstøtten økt med om lag 1,8 mrd. kroner i realverdi. I 2011 økte utbetalingene av støtte til miljø og energi,



Figur 6.4 Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2011-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

mens utbetalingene til forskning og utvikling har gått noe ned. Næringsstøtten målt som andel av BNP var 0,80 pst. i 2011, ned fra 0,83 pst. i 2010. Figur 6.3 illustrerer den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordelt etter mottakernæring. Også horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring.

Landbruksstøtten utgjorde i underkant av 64 pst. av næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2011. Det meste av den budsjettmessige støtten til landbruket gis gjennom jordbruksavtalen. En mindre del av landbruksstøtten går til den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, reiseliv og foredling av tre. Realverdien av budsjettstøtten til jordbruket, eksklusive skatteutgifter, har endret seg lite siden 2005. I samme periode er antall årsverk ifølge Budsjettnemnda for jordbruket redusert med om lag 24 pst.

I tabell 6.3 er den totale næringsstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil nødvendigvis inneholde elementer av skjønn. En del støtteordninger kan blant annet oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten søkt plassert etter det primære formålet for den aktuelle ordningen. Det framgår at støtte forbeholdt bestemte næringer (næringsspesifikk støtte) fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

Ved siden av landbruk mottar *skipsfart* betydelig driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. I 2002 ble det innført en ordning med nettolønn for ferger i utenriksfart. Ordningen kom i tillegg til eksisterende støtte til sysselsetting i næringen og innebærer at rederiene får refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til maritimt mannskap og passasjerbesetning. Nettolønnsordningen er gradvis utvidet til å omfatte alle konkurranseutsatte fartøy i Norsk ordinært skipsregister (NOR) og sikkerhetsbemanningen på Hurtigruten. Samtidig er nettolønnsordningen for utenriksfergene blitt avgrenset til bare å gjelde bemanningen i henhold til alarminstruksen. I 2008 ble det innført et maksimumsbeløp på 198 000 kroner per sjømann i nettolønnsordningen. Samlet sysselsettingsstøtte til skipsfart gikk ned i 2010 og 2011, men ligger fortsatt på om lag 1,5 mrd. kroner.

Den løpende støtten til *skipsbygging* er bygget ned. Ordningen med kontrakttilskudd til verft for bygging av skip ble avvirket for kontrakter inngått etter 2000. En ny, mer begrenset kontrakttilskuddsordning for deler av skipsbyggingsindustrien ble innført i 2003 og avvirket i mars 2005. De siste utbetalingene under denne ordningen fant sted i 2008. En garantiordning for byggelån for

Tabell 6.3 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mill. 2011-kroner¹

Formål	2001	2006	2010	2011	Anslag 2012
<i>Horisontal støtte</i> ²	4 509	3 588	4 491	4 824	4 835
Herav:					
FoU ³	1 043	882	1 257	1 104	1 119
Regional ⁴	2 198	1 930	1 596	1 554	1 474
SMB ⁵	488	389	502	452	539
Miljø og energi.....	208	210	768	1 539	1 556
<i>Næringsrettet støtte</i> ⁶	19 978	16 511	17 021	16 875	17 334
Herav:					
Landbruk.....	16 943	13 849	13 786	13 764	14 183
Fiske og havbruk.....	333	163	157	159	158
Skipsbygging ⁷	971	42	228	179	156
Sjøfart.....	419	1 439	1 561	1 500	1 572
Sum.....	24 487	20 098	21 513	21 699	22 170

¹ Deflatert med prisindeksen for BNP, Fastlands-Norge.

² Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikariater).

³ Omfatter bare støtte til prosjekter der næringsaktører er en direkte kontraktspartner, dvs. direkte bedriftsrettet forskningsstøtte. Statens investeringer i teknologisenteret på Mongstad eller planleggingsutgifter knyttet til et fullskalaanlegg er ikke medregnet i næringsstøtteberegningene.

⁴ Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling. Den direkte støtten utgjorde vel 800 mill. kroner i 2011. Deler av støtten er ført når den overføres til støtteforvalter iht statsregnskapet.

⁵ Omfatter bl.a. utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende utviklingstilskudd, veiledning, etablererstipend, SMB-program for eksport og såkornfondene.

⁶ Omfatter også bl.a. utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten og støtte til statsaksjeselskap.

⁷ Omfatter også andel av statens underskudd på avregningskonto knyttet til støtteordning for kapitalvare eksport (108-ordningen). Støtte gjennom Eksportkreditt Norge er ikke medregnet i anslaget for 2012.

Kilde: Finansdepartementet.

skip ble etablert i 2005. Ordningen ble utvidet til å omfatte bygging av mindre skip og offshore-installasjoner da en tiltakspakke for verft og utstyrsleverandører ble vedtatt i juni 2010. Samtidig ble utlånsrammen for Innovasjon Norges landsdekkende innovasjonslåneordning økt med 200 mill. kroner øremerket til maritime næringer.

Skipsbyggingssektoren har også fordel av at kjøpere av skip fra norske verft kan benytte en støtteordning for eksport av norske kapitalvarer. Den såkalte 108-ordningen ble opprettet i 1978 og tilbyr fastrentelån på gunstige vilkår i overensstemmelse med en avtale tilknyttet OECD. Fram til høsten 2011 ble denne ordningen administrert av Eksportfinans ASA. Av total utlånsaldo ved utgangen av 2011 utgjorde lån til finansiering av skipskontrakter 53 pst. og lån til olje- og gassektoren 41 pst. Det årlige underskuddet på statens avregningskonto knyttet til 108-ordningen har økt fra under 40 mill. kroner i 2006 til i overkant av

320 mill. kroner i 2011. Dette er imidlertid noe lavere enn 2010 da underskuddet var på om lag 400 mill. kroner. At nivået de to siste årene har ligget høyere, beror i hovedsak på økte utlån.

Etter finanskrisen ble regelverket for store engasjementer for kredittinstitusjoner skjerpet. Det lyktes ikke Eksportfinans ASA og de største eierne å komme fram til en plan for å tilfredsstille de nye kravene. Høsten 2011 ble det derfor annonsert at det skulle opprettes en egen statlig enhet for å forvalte ordningen med offentlig støttede eksportkreditter. Nærings- og handelsdepartementet inngikk en avtale med Eksportfinans ASA om en overgangsordning fram til en ny statlig enhet var opprettet. Avtalen innebar at Eksportfinans tilrettela og inngikk avtalene om eksportfinansiering på vegne av staten, med staten som långiver. Fra 1. juli 2012 forvalter Eksportkreditt Norge AS ordningen med offentlig støttede eksportkreditter. Oppfølgingsansvaret for lånene

fra overgangsperioden ble samtidig overført til selskapet. De hadde da en utestående verdi på om lag 21,5 mrd. kroner.

Hovedavtalen for *fiskeriene* ble avviklet fra 1. januar 2005. Enkelte støtteordninger for fiskeriene videreføres likevel innenfor egne bevilgninger.

Støtten til tapsbringende *statsselskap* er i stor grad opphørt. Etter 2001 er det heller ikke bevilget tilskudd til Store Norske Spitsbergen Kulkompani på Svalbard, som var det siste store statseide industriforetaket som mottok årlige tilskudd.

Regionalstøtten over budsjettets utgiftsside falt betydelig i 2008. Da den tidligere ordningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift i stor grad ble gjeninnført i 2007, ble bevilgningene til innførte kompensatoriske tiltak for den tidligere ordningen, redusert. Fallet i utbetalt støtte i 2008 skyldes denne omleggingen. Regionalstøtten har siden økt i 2009 og 2010, men har falt noe tilbake i 2011.

Utbetaling av budsjettmessig støtte til *forskning og utvikling* i regi av næringslivet falt noe i 2011, men er økt med om lag 85 pst. siden 2004. Støtten omfatter bl.a. Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til forsknings- og utviklingskontrakter. De samlede disponible budsjettmidler for disse ordningene var vesentlig høyere enn de faktiske støtteutbetalingene.

Det har vært en betydelig vekst i støtten til *miljø- og energitiltak etter 2006*. Hovedtyngden av støtten i 2011 var næringsstøtte fra Energifondet til fornybar energi og energisparingstiltak i næringslivet. Årsaken til økningen i utbetalinger fra 2010 til 2011 under Energifondet skyldes i all hovedsak at nivået på kontraktsfestet støtte ble betydelig økt fra og med 2009. Støtten utbetales etterskuddsvis i henhold til prosjektenes framdrift. Dette gjør at utbetalingene til prosjektene ofte kommer noen år etter at prosjektene har fått tildelt støtten. Veksten i 2011 skyldes i hovedsak økte støtteutbetalinger til vindkraft. Utbetalinger til vindkraft sto for over 80 pst. av den totale økningen i miljø- og energistøtte gjennom Enova og utgjorde over halvparten av Enovas samlede utbetalinger i 2011. I tillegg ble det utbetalt støtte til prosjekter innen fjernvarme, lokale energisentra-ler og energieffektiviseringsprosjekter i industri og bygg.

Fra 1. januar 2012 er det etablert et felles elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge. Et felles sertifikatmarked innebærer omfattende støtte til ny vann- og vindkraftproduksjon fra 2012. Støtten

finansieres ikke over statsbudsjettet, men overføres til produsentene fra forbrukere av elektrisitet. Støtten inngår derfor ikke i beregningene av statlig næringsstøtte. I 2012 kan samlet støtte gjennom elsertifikatordningen grovt anslås til mellom 330 og 560 mill. kroner, avhengig av prisen på elsertifikater.

Produsenter av fornybar energi kan selge sertifikatene til visse forbrukergrupper som har en lov-pålagt plikt til å kjøpe slike elsertifikater. Enkelte forbruksgrupper er ikke pålagt sertifikatplikt, blant annet kraftkrevende industri, som dermed slipper å betale for fornybarutbyggingen. Dette er en form for indirekte næringsstøtte som heller ikke framkommer av støtteberegningene. Fritaket for elsertifikatplikten utgjør en støtte på mellom 120 og 210 mill. kroner for disse gruppene.

Gjennom støtteordningen for miljøteknologi forvaltet av Innovasjon Norge, som ble opprettet i 2010, ble det utbetalt i overkant av 80 mill. kroner i 2011. For 2010 var det ubetydelige utbetalinger. I tillegg er det opprettet et nytt program for miljøteknologi med en ramme på 500 mill. kroner for årene 2011–2013 hvor det meste av bevilgningene i 2011 og 2012 ble fordelt til miljøteknologiordningen under Innovasjon Norge. Det er forventet at utbetalingene fra denne ordningen vil øke.

I næringsstøtteberegningene er flere av støtteordningene til innovasjon, kompetanse og nettverk kategorisert som støtte til *små og mellomstore bedrifter (SMB)*. Regjeringens tiltakspakke i 2009 for å dempe virkningene av finansuroen omfattet blant annet økt støtte til innovasjon og kompetansetiltak i næringslivet og medførte økte støtteutbetalinger til SMB i 2009 og 2010. Støtteutbetalingene har falt noe tilbake i 2011.

Skatteutgifter og -sanksjoner og annen statlig næringsstøtte

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er oppført i tabell 6.4. Tabellen viser beregnede skatteutgifter i 2011 og 2012 fordelt etter formål. I tabellen er det bare tatt med den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører. Som det framgår av tabellen, øker den næringsspesifikke og regionale støtten samt den bedriftsrettede forskningsstøtten vesentlig dersom en medregner støtte i form av skatte- og avgiftslempninger.

Tabell 6.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringsvirksomhet¹. Mill. kroner

Formål	2011	2012
<i>Horisontal (generell)</i>	-690	-1 060
- Dokumentavgift – innbetalinger fra næringsvirksomhet	-650	-750
- Høy avskrivningssats for maskiner mv.	900	860
- CO ₂ -avgift på mineralolje og gass og avgift på HFK/PFK høyere enn kvotepris ²	-940	-1 170
<i>Regional</i>	6 745	7 150
- Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ³	6 700	7 100
- Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for Nord-Troms og Finnmark.	45	50
<i>FoU</i>	1 350	1 530
- Skattefradrag for FoU-kostnader	1 350	1 530
<i>Skipsfart</i>	2 170	2 410
- Særskilte skatteregler for rederier ⁴	0	270
- Høy avskrivningssats for skip mv.	175	175
- Særfradrag for sjømenn	395	380
- Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	170	145
- Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ⁵	800	800
- Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	620	630
- Fritak for CO ₂ -avgift på naturgass og LPG ^{6,7}	10	10
<i>Fiske</i>	450	445
- Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv.	65	65
- Særfradrag for fiskere	225	230
- Fritak for CO ₂ -avgift for fiske i nære farvann ⁷	60	40
- Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	100	110
<i>Landbruk</i>	1 282	1 262
- Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk	845	1 030
- Lav trygdeavgift for jordbruk og skogbruk	205	-
- Skogfondsordningen	140	140
- Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer	15	15
- Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten.	25	25
- Særfradrag for reindrift.	7	7
- Avgift på elektrisk kraft - fritak for veksthus	30	35
- CO ₂ -avgift på naturgass – fritak for veksthus ⁶	15	10

Tabell 6.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringsvirksomhet¹. Mill. kroner

Formål	2011	2012
– <i>Industri</i>	5 465	5 590
– Avgift på elektrisk kraft - fritak for kraftkrevende industri	3 900	3 900
– Avgift på elektrisk kraft - redusert sats for bergverk og industri.	1 400	1 560
– Fritak for og redusert grunnavgift på mineralolje for fiskemel, sildemel og treforedlingsindustri	95	75
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	80	80
– CO ₂ -avgift fritak og redusert sats for gass i ikke-kvotepliktig industri ⁶	25	10
– CO ₂ -avgift på naturgass for kvotepliktig industri ⁶	-35	-35
<i>Petroleumssektoren og tilknyttede tjenester</i>	-1 490	-1 580
– CO ₂ -avgift ⁸	-2 200	-2 300
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale ⁹	650	660
– Gunstige investeringsbaserte fradrag	i.b.	i.b.
– Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleumsvirksomhet	60	60
<i>Luftfart</i>	-190	-210
– Høy CO ₂ -avgift for innenriks luftfart ⁷	-210	-230
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	20	20
<i>Transport vei</i>	2 060	2 270
– Lav veibruksavgift på autodiesel ¹⁰	2 630	2 770
– Årsavgift for lastebiler og trekkbiler.	-80	-80
– Omregistreringsavgift for typiske næringskjøretøy	-490	-420
– Engangsavgift på motorvogner - varebiler til næringsformål (sanksjon).	i.b.	i.b.

¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhetens skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. Prop. 1 LS (2011-2012), vedlegg 1. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

² Grunnlag for beregningen er forskjellen mellom kvotepris og de generelle avgiftssatsene for mineralolje, naturgass, LPG og HFK/PFK. Det er forutsatt en kvotepris på 101 kroner per tonn CO₂ for 2011 og 61 kroner per tonn for 2012 og at halvparten av avgiftsinntektene er knyttet til næringsvirksomhet.

³ Skatteutgiften inkluderer også satsreduksjonen innenfor fribeholdsordningen i avgiftssone Ia.

⁴ Anslaget for 2011 er basert på foreløpig regnskapstall for 2011, og reflekterer at det regnskapsmessige resultatet før skatt er negativt. Anslaget for 2012 legger til grunn at næringen vil generere overskudd i 2012.

⁵ Estimert skatteutgift knyttet til avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. Det foreligger ikke estimat for avgiftsfritt salg om bord i fly.

⁶ CO₂-avgift på gass ble innført 1. september 2010. Det gis fritak for veksthus og innenriks skipsfart (ink. offshorefartøy). Grunnlag for beregningen er forskjellen mellom kvotepris og avgiftsnivå.

⁷ Utenriks skipsfart og luftfart og fiske i fjerne farvann betaler ikke CO₂-avgift, men er ikke regnet med.

⁸ Nettovirkningen på sokkelen når en tar hensyn til at SDØE betaler deler av avgiften og at CO₂-avgiften kan trekkes fra mot særskatt, er om lag 820 mill. kroner i 2011 og 860 mill. kroner i 2012. Hele avgiften regnes som en sanksjon siden den kommer i tillegg til prisen på CO₂-kvotene.

⁹ Nettovirkning på sokkelen når en tar hensyn til at SDØE betaler deler av avgiften og at NO_x-avgiften kan trekkes fra mot særskatten, er om lag 240 mill. kroner i 2011 og om lag 250 mill. kroner i 2012.

¹⁰ Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom veibruksavgiftene på bensin- og autodiesel målt pr. MJ teoretisk energiinnhold. Det legges til grunn at næringsvirksomhet bruker 70 pst. av total mengde omsatt avgiftspliktig autodiesel.

Kilde: Finansdepartementet.

Skipsfart har gjennom mange år mottatt næringsspesifikk støtte i form av særskilte skatte-regler. Med virkning fra og med inntektsåret 2007 ble det innført en rederiskatteordning etter europeisk modell med endelig skattefritak for skipsfartsinntekter. Selskapene innenfor ordningen betaler kun tonnasjeavgift på skipsfartsvirksomheten, noe som utgjorde om lag 36 mill. kroner for næringen samlet i 2011. Konjunktursvingningene i skipsfartsnæringen gjør at størrelsen på de beregnede skatteutgiftene, dvs. størrelsen på differansen mellom det selskapene faktisk betaler i skatt og det de skulle ha betalt etter ordinær selskapsbeskatning, vil variere. Lave fraktrater og svak dollar har bidratt til negative resultater for skipsfarten samlet sett i 2011. Det er derfor lagt til grunn at rederiskatteordningen ikke medfører skatteutgifter for 2011. Til sammenligning ble skatteutgiften knyttet til rederiskatteordningen i 2007 og 2008 anslått til over 2 mrd. kroner. I 2012 er det på usikkert grunnlag anslått at skatteutgiften vil utgjøre om lag 270 mill. kroner.

Også skatteutgiften til *landbruket* er høy sammenliknet med de fleste andre sektorer. Den samlede kvantifiserte skatteutgiften knyttet til særskilte skatte- og avgiftsordninger for landbruket anslås til i underkant av 1,3 mrd. kroner i 2011. Jordbruksfradraget, det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk, som ble innført i 2000, utgjør den klart største andelen av skattesubsidieringen av landbruket. Jordbruksfradraget ble økt fra 142 000 kroner til 166 400 kroner i 2012.

Fiskerinæringen får også betydelig støtte i form av skatteutgifter, bl.a. gjennom særskilt fiskerfradrag. Det særskilte fiskerfradraget ble økt fra 115 000 kroner til 150 000 kroner med virkning fra 2009.

Skattefradrag for næringslivets kostnader til *forskning og utvikling*, *Skattefunn*, ble innført fra 2002 for små og mellomstore foretak, og utvidet fra 2003 til å omfatte alle foretak uansett størrelse. Det meste av støtten gjennom skattefradrag går til små og mellomstore foretak, mens store foretak får FoU-støtte i hovedsak gjennom tilskuddsordninger i Norges forskningsråd. Antallet foretak som bruker Skattefunn er redusert hvert år fra 2004 til 2009, men økte fra 2009 til 2010. I samme periode har det vært en jevn vekst i gjennomsnittlig støttebeløp per foretak. Skatteutgiften knyttet til Skattefunn gikk noe ned i perioden 2005 til 2007, men har økt i perioden 2008–2010. Det har vært en betydelig økning i skatteutgiftene etter at beløpsgrensene i ordningen ble hevet i 2009. Antall nye prosjekter som ble godkjent i 2009 og

2010 har vært omtrent uendret, mens godkjente søknader i 2011 var noe lavere enn året før. Dette indikerer en økt statlig finansiering uten at det nødvendigvis er utløst mer FoU de siste årene. I 2012 anslås det at ordningen vil utgjøre en skatteutgift på om lag 1 530 mill. kroner.

Bruk av miljøressurser, for eksempel ved å forurense, innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad. At utslipp får en pris, betyr at produsenten må betale for de faktiske produksjonskostnadene. Forurensende utslipp kan eksempelvis prises gjennom avgift eller etablering av kvotehandels-system.

Et revidert norsk kvotesystem for klimagasser trådte i kraft i 2008 og vil gjelde fram til utløpet av 2012. Kvoteene kan omsettes i det felles europeiske kvotemarkedet. Kvotesystemet innebærer at markedets kvotepris vil bestemme bedriftenes kostnad ved utslipp. Det norske systemet er koblet til EUs kvotesystem. I perioden 2008–2012 dekker kvotesystemet om lag 40 pst. av Norges totale klimagassutslipp. Fra og med 2013 vil kvotesystemet bli utvidet, slik at en større del av industrien blir omfattet. Etter utvidelsen vil om lag 50 pst. av de norske utslippene være dekket av kvotesystemet.

En rekke kilder med utslipp av klimagasser er ikke omfattet av kvoteplikt. Noen av disse utslippene er heller ikke avgiftsbelagt. Per 2012 gjelder dette for eksempel utslipp av CO₂ fra fiske og fangst, utslipp av PFK fra industriprosesser og landbrukets utslipp av metan. Fra 2013 legges det opp til at bruk av mineralolje i fiske og fangst i nære farvann skal stå overfor en karbonpris på om lag 50 kroner per tonn CO₂. I 2010 ble det innført CO₂-avgift på bruk av naturgass og LPG til oppvarming av bygg og landbasert transport på samme nivå som CO₂-avgiften for mineralolje. Naturgass som benyttes i industrien og av kvotepliktige bedrifter, får lav eller null sats. Bruk av gass i fiske og fangst, skipsfart og i veksthusnæringen innrømmes fritak fra avgiften. Om lag 80 pst. av klimagassutslippene i Norge vil enten betale CO₂-avgift eller inngå i kvotehandelssystemet fra 2013.

I prinsippet er alle utslipp som verken er priset gjennom et kvotesystem, avgift eller en tilsvarende ordning, subsidiert. I skatteutgiftstabellen er imidlertid bare fritak for eksisterende produktavgifter oppført. Fra september 2008 er alle kvotepliktige installasjoner fritatt for CO₂-avgift på mineralolje. Dette avgiftsfritaket er ikke ført i skatteutgiftstabellen siden kvoter og avgift regulerer samme utslipp. For næringer med unntak i CO₂-avgiften, men som ikke er omfattet av kvote-

plikten, er referansesatsen for beregning av skatteutgiften kvoteprisen.

Kvoter kan enten tildeles gratis eller de kan selges. Kvoter som tildeles gratis gir en økonomisk fordel sammenlignet med en situasjon der bedrifter må kjøpe alle kvotene. I inneværende kvoteperiode tildeler Norge færre kvoter gratis enn andre land i det europeiske kvotesystemet. Tildeling av gratiskvoter til disse virksomhetene kan defineres som indirekte subsidiering. Petroleumsvirksomheten tildeles ingen gratiskvoter, mens landbaserte virksomheter er tildelt om lag 8 mill. tonn gratiskvoter årlig fra 2008–2012. Med en kvotepris på om lag 60 kroner per tonn utgjør støtten i form av gratiskvoter om lag 480 mill. kroner i 2012. I tillegg har kraftvarmeverket på Mongstad søkt og blitt tildelt kvoter fra kvotereserven på i underkant av 1 mill. tonn kvoter for 2011 og 2012 samlet. Per år utgjør støtten i form av gratiskvoter til Mongstad anslagsvis mellom 30 og 50 mill. kroner.

I kvotehandelsperioden 2013–2020 er reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter harmonisert i hele EØS, samtidig som kvotesystemet er utvidet til å omfatte flere sektorer, blant annet aluminiums- og ferrolegeringsindustrien. Norske bedrifter vil over perioden 2013–2020 kunne motta om lag 150 millioner gratiskvoter. I denne perioden vil også petroleumsvirksomheten motta gratiskvoter. Det er stor usikkerhet knyttet til kvotepris på lang sikt. Med en kvotepris på mellom 50 og 100 kroner per tonn CO₂ tilsier forventet tildeling en verdi for norske bedrifter på mellom 7,5 og 15 mrd. kroner.

Annen næringsstøtte, toll og ikke-tariffære handelshindre

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som verken kommer fram på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som begrenser etableringer innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter.

Deregulering av *kraftmarkedet* i 1990-årene berørte ikke Statkrafts kraftkontrakter og leieavtaler på myndighetsbestemte vilkår med den kraftintensive industrien. De gjenstående kraftkontraktene løp i all hovedsak ut ved utgangen av 2010. Statkraft har leieavtaler på myndighetsbestemte vilkår for kraftintensiv industri knyttet til avtaler fra 1960-tallet om foregrepet hjemfall. For perioden 2011–2030 utgjør industriens leieavtaler

om lag 750 GWh per år. Til sammenlikning utgjorde kraftintensiv industris samlede forbruk av kraft 35 TWh i 2011.

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren er det få næringer som er støttet gjennom importvern. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og enkelte andre ferdigsyde tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens de er lave for jordbruksvarer som ikke produseres her i landet.

Norske virksomheter sikres markedstilgang til EUs indre marked gjennom EØS-avtalen. I EØS-området er nedbyggingen av *ikke-tariffære handelshindre* kommet relativt langt. For å gjøre det enklere å utveksle tjenester over landegrensene vedtok EU tjenstedirektivet i desember 2006. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett ved lov som trådte i kraft 28. desember 2009. For varer er de aller fleste ikke-tariffære handelshindre fjernet i EØS-området. For ytterligere å bygge ned handelshindre og sikre at varene som omsettes er trygge, har EU vedtatt et overordnet regelverk om produksjon, salg og markedsføring av varer (den såkalte «varepakken»). I EU gjaldt regelverket fullt ut fra januar 2010. Der det ikke finnes felles europeiske regler og standarder, angir varepakken prosedyrer som myndighetene må følge dersom de krever at en nasjonal teknisk regel skal følges for varer som allerede er lovlig på markedet i en annen EØS-stat. Regelverket ble tatt inn i EØS-avtalen 13. juli 2012.

En ny tiltaksplan for det indre marked kalt Single Market Act, ble vedtatt av Europakommisjonen april 2011. Formålet er å realisere fordelene med et felles marked fullt ut, gjennom forslag til lovendringer og administrative forenklinger. Kommisjonen jobber nå med en ny og oppfølgende handlingsplan (Single Market Act 2) der ytterligere tiltak skal styrke vekst og sysselsetting i det indre marked. Det er ventet at den nye handlingsplanen blir lagt fram i løpet av høsten 2012.

I NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor* framgår det at Norges deltakelse i det indre marked gjennom EØS-avtalen har hatt en positiv effekt både på grensekryssende økonomisk aktivitet og på nasjonal økonomisk regulering og næringspolitikk. Reglene om de fire friheter har ført til færre restriksjoner på handel, direkte investeringer og næringsetablering, og færre hindringer for effektiv næringsutøvelse på nasjonalt nivå. Generelt har innføring av EUs regelverk gjennom EØS-avtalen bidratt til å modernisere norsk økonomi,

og med det bidratt til å styrke konkurranseevnen og å øke verdiskapingen.

Videre viser utredningen at om lag tre fjerdedeler av den norske utenrikshandelen med varer og tjenester i 2010 gikk til og fra EØS-området. 81 pst. av norsk eksport gikk til EU og 64 pst. av importen kom derfra. Norge har dessuten et betydelig overskudd i handelsbalansen med EU. Norsk utenrikshandel i EØS-området har vokst kraftig i verdi etter EØS-avtalen ble inngått. Selv i en periode med sterk globalisering har EUs andel av vår utenrikshandel holdt seg relativt stabil (i pst. av total norsk utenrikshandel). Videre har investeringer over Norges landegrenser til og fra EU økt klart det siste tiåret. I 2010 gikk om lag to tredjedeler av norske direkte investeringer i utlandet til EØS-området, og investorer fra EU-land stod for to tredjedeler av utenlandske investeringer i Norge.

6.3.1 Internasjonale rammevilkår

I internasjonale avtaler legges det økende vekt på å regulere næringsstøtten. EØS-avtalen, WTO-avtalen om subsidier og utjevningsavgifter og avtalen om landbruk i WTO har hatt økende betydning for omfanget og utformingen av næringsstøtten.

EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte

Etter *EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte* er utgangspunktet at all offentlig støtte til næringsvirksomhet forbudt. Regelverket gir et felles rammeverk for hele EØS-området. Støtte til landbruk og fiske faller utenom EØS-regelverket.

Det er en rekke unntak fra forbudet om offentlig støtte. Regelverket åpner på nærmere vilkår for støtte til blant annet forskning, utvikling og innovasjon, miljøtiltak, kompetanseheving og regional utvikling. Vilkårene for støtte gjelder både hvilke kostnader som kan dekkes, og støttenivået i det enkelte prosjekt. For skipsfart er det et særskilt sektorregelverk som åpner for omfattende, løpende driftsstøtte. Den norske rederibeskatningen og sysselsettingsstøtten til skipsfart er godkjent etter dette regelverket. Som hovedregel skal all ny offentlig støtte til næringer som omfattes av EØS-avtalen, godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan, ESA, før den iverksettes. Dette gjelder ikke såkalt bagatelmessig støtte som per definisjon ikke anses å påvirke konkurransen, eller støtte som faller inn under gruppeunntakene for meldepplikten hvor etterrapportering er tilstrekkelig.

Sommeren 2012 hadde ESA 9 norske notifikasjoner og 22 norske klagesaker til behandling.

Kommisjonen vedtar og reviderer regelverk på støtteområdet fortløpende. ESA skal vedta tilsvarende retningslinjer som Kommisjonen, bare begrenset av EØS-avtalens dekningsområde.

Gjeldende EØS-regelverk for regional støtte utløper ved utgangen av 2013, og Kommisjonen gjennomgår nå dette regelverket. Regelverket gir blant annet grunnlaget for ordningene med differensiert arbeidsgiveravgift og distriktsutviklings-tilskudd. Europakommisjonen har også gjennomgått regelverket for finansiering av tjenester av allmenn økonomisk interesse.

I EUs reviderte kvotehandelsdirektiv ble Europakommisjonen pålagt å utarbeide retningslinjer for statsstøtte for kompensasjon av utvalgte sektors indirekte kvotekostnader. EU begrunner dette med at utslippskostnadene for fossil kraftproduksjon isolert sett fører til høyere elektrisitetspriser og kan medvirke til at kraftkrevende industri i høyere grad lokaliseres i land uten prising av klimagassutslipp. Europakommisjonen vedtok et slikt regelverk 22. mai 2012. Det reviderte kvotehandelsdirektivet er en del av EUs klima- og energipakke som også omfatter EUs fornybardirektiv. Fornybardirektivet vil utløse omfattende støtte til fornybar elektrisitetsproduksjon, noe gjeldende EØS-retningslinjer for miljøstøtte tillater.

Europakommisjonen har i 2012 tatt initiativ til en reform av statsstøtteregelverket. Hensikten er å benytte støtteregele som et verktøy for å skape vekst gjennom et dynamisk og konkurransedyktig indre marked. Videre ønsker Kommisjonen å rette oppmerksomheten mot de sakene som har størst påvirkning på samhandelen. Kommisjonen har i løpet av 2012 tatt initiativ til revisjon av regelverket for støtte til bredbåndsutbygging, miljøstøtte, risikokapital og det generelle gruppeunntaket.

WTO og EFTA-handelsavtaler

Landbruket er ikke omfattet av EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte. Utforming av en ny avtale for landbruket står imidlertid sentralt i den pågående forhandlingsrunden i WTO. Mandatet for forhandlingsrunden ble vedtatt på WTOs fjerde ministerkonferanse i Doha i 2001. Et hovedmål med denne forhandlingsrunden er at den spesielt skal komme utviklingsland til gode. Forhandlingene omfatter blant annet landbruksvarer og markedsadgang for industrivarer (herunder fisk),

tjenester, samt forbedring av regelverket for subsidier og utjevningstiltak og antidumpingtiltak.

Forhandlingssituasjonen er krevende. WTOs ministermøte i desember 2011 viste at det fortsatt ikke er grunnlag for å fullføre forhandlingene, og usikkerheten er stor med hensyn til videre forhandlinger. På landbruksområdet innebærer forhandlingsmandatet at en ny WTO-avtale skal føre til betydelig reduksjon i handelsvridende støtte, avvikling av eksportsubsidier og vesentlig forbedret markedsadgang. Selv om det er usikkert når en ny WTO-avtale kan komme på plass, forventes det at en framtidig avtale vil kreve aktive tilpasninger i norsk landbrukspolitik.

Landbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien vil over tid møte økt konkurranse, bl.a. som følge av internasjonale avtaler. Produktutvikling, god ressursutnyttelse og kostnadsreduksjoner er nødvendig for at det skal være mulig å opprettholde en jordbruksproduksjon på høyt nivå over hele landet. Ifølge Budsjettnemnda for jordbruket er antall jordbruksbedrifter redusert med over 37 pst. siden 1999, tilsvarende om lag 26 200 enheter. Antall årsverk er redusert fra 81 600 i 1999 til anslagsvis 47 400 i 2012. Jordbruksarealet har blitt svakt redusert i samme periode. Siden 1979 har jordbruksarealet per jordbruksbedrift blitt nær tredoblet. Norsk jordbruk er fortsatt dominert av forholdsvis små

enheter med et høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk.

Tall fra OECD viser at norsk landbruk er blant de mest beskyttede i OECD-området. Norge har den mest omfattende jordbruksstøtten blant OECD-landene. OECDs årlige beregning av jordbruksstøtten, Producer Support Estimate (PSE), omfatter både budsjettstøtte og virkning av importbeskyttelsen (skjermingsstøtte målt som forskjellen mellom verdensmarkedspris og norsk pris). PSE skal i prinsippet være et totalmål for støtte, og omfatter også enkelte næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelser. For Norges del er jordbruksfradraget og avgiftsfritak på diesel eksempler på skatte- og avgiftslettelser som er inkludert i beregningene. Samlet støtte til norsk jordbruk utgjorde etter OECDs beregninger om lag 21,7 mrd. kroner i 2011. Av dette utgjorde den beregnede skjermingsstøtten i underkant av 40 pst. Samlet støtte til norsk jordbruk i pst. av brutto næringsinntekt har falt noe siden 1980-årene ifølge OECDs beregninger, jf. tabell 6.5. Støtteprosenten i Norge målt med PSE har vært relativt stabil de siste 5 årene og utgjorde 61 pst. i 2010 og 58 pst. i 2011. Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 19 pst. i 2011.

Norge har i OECD-sammenheng relativt lav andel støtte som er basert på produsert mengde. De siste femten årene har det skjedd en dreining i

Tabell 6.5 Samlet støtte, PSE¹, i prosent av brutto næringsinntekt² i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986-88	2009-2011	2009	2010	2011 ³
Australia	10	3	3	3	3
Canada	36	16	17	17	14
EU ⁴	39	20	23	20	18
Island	77	47	51	47	44
Japan	64	51	49	53	52
Korea	70	50	51	45	53
New Zealand	10	1	0	1	1
Norge	70	60	61	61	58
Sveits	76	56	60	54	54
USA	22	9	11	8	8
Gjennomsnitt OECD	37	20	23	20	19

¹ PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjermingsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

² Bruttonæringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³ Foreløpig anslag

⁴ EU-12 i 1986–94, EU-15 i 1995–2003, EU-25 i 2004–2006, EU-27 f.o.m. 2007.

Kilde: OECD.

virkemiddelbruken fra pristilskudd til mer produksjonsnøytrale virkemidler både i Norge og andre land. Dette har blant annet bidratt til å redusere jordbruksstøttens produksjonsdrivende effekt og å redusere intensiteten i produksjonen.

Consumer Support Estimate (CSE) er et uttrykk for den implisitte skatt som pålegges forbrukerne som følge av landbrukspolitikken. CSE oppgis gjerne som en andel av samlet verdi på konsumet av landbruksprodukter fratrukket ev. forbrukersubsidier. Norges prosentvise CSE var i 2011 på -37 pst. (negativ verdi fordi det er en overføring fra forbrukerne). Gjennomsnittlig CSE for OECD-landene var på -7 pst.

For norsk *fiskerinæring* er det viktig med forbedringer av WTO-avtalen som omfatter tollreduksjoner, innstramminger i muligheten til vilkårlig bruk av handelstiltak og reduksjon av subsidier som fører til overkapasitet og overfiske. Fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel, ofte med høye tollsatser som ligger over gjennomsnittlig industri-toll. Norsk eksport av sjømat møter også antidumpingtiltak og i økende grad ubegrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav. Bedret markedsadgang og beskyttelse mot vilkårlig anvendelse av handelstiltak har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen, som eksporterer om lag 95 pst. av produksjonen.

I perioden 1991 til 2011 anvendte USA antidumpingtiltak og utjevningsavgift på hel laks fra Norge. Straffetollen på fersk hel laks fra Norge ble imidlertid fjernet som følge av ny omfattende gjennomgang av tiltakene i 2011. Dermed møter laksenæringen for første gang siden 1991 ingen handelspolitiske tiltak i USA.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men det gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, bl.a. laks, makrell, sild og reker. EØS-avtalen hindrer heller ikke at norsk fiskeeksport kan bli møtt med handelsmessige tiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. EUs antidumpingtiltak mot norsk laks og norsk regnbueørret ble fjernet i 2008. EU har vedtatt et forbud mot omsetning av selprodukter som trådte i kraft 20. august 2010. Norge mener at forbudet strider mot EUs forpliktelser etter WTO-regelverket. Et felles tvisteløsningspanel for Norge og Canada ble opprettet i april 2011, og det forventes at en avgjørelse vil foreligge i 2013.

Vanskelighetene med å slutføre WTO-forhandlingene, og det faktum at *EFTA-handelsavtalene* gir markedsadgang og disiplin utover forplik-

telsene i WTO, betyr at handelsavtalene fortsatt vil være et viktig supplement til WTO. Frihandelsavtaler gir økt markedsadgang ved å fjerne eller redusere handelshindre. Frihandelsavtalenes overordnede mål er å øke verdiskaping og sysselsetting i Norge. I dag har EFTA-statene undertegnet 24 handelsavtaler med 33 ulike land. Avtalen med Montenegro var den siste som ble undertegnet. Forhandlinger pågår med Bosnia Hercegovina, India, Indonesia, Vietnam, de mellomamerikanske landene Costa Rica, Honduras og Panama og tollunionen Russland, Hviterussland og Kasakhstan. Et nytt prioritert forhandlingsområde er bærekraftig utvikling som inkluderer bestemmelser om miljø og arbeidstakerrettigheter. Avtalene med Hongkong SAR og Montenegro er de første EFTA-avtalene som inneholder slike bestemmelser.

6.4 Fornyning av offentlig sektor

6.4.1 Behovet for fornying i offentlig sektor

Offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon står for en stor del av ressursbruken i samfunnet. De skandinaviske landene har en relativt stor offentlig sektor. Offentlige utgifter utgjør en klart høyere andel av BNP i Norge enn i euroområdet, jf. figur 6.5. Dette må i første rekke ses i sammenheng med ulik oppgavefordeling mellom offentlig og privat sektor. I Norge er individrettede tjenester innenfor flere viktige områder, slik som helse, barnehage og utdanning, i hovedsak både skattefinansiert og offentlig drevet. Den norske velferdsstaten er basert på universelle inntektssikringsordninger og et omfattende offentlig tilbud av tjenester.

Endret alderssammensetting i befolkningen er en utfordring for Norge og de fleste andre OECD-land. Økt andel eldre vil føre til større etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester og økte utgifter til pensjoner. Samtidig gir aldringen reduserte skatteinntekter og færre hender til å utføre de ulike oppgavene i samfunnet. De fleste tjenester som hører inn under det offentliges ansvarsområde, som utdanning, helse og pleie- og omsorg, er arbeidsintensive. Teknologisk utvikling vil trolig bare i begrenset grad kunne redusere behovet for arbeidskraft innen disse sektorene. Det gjelder uavhengig av om tjenestene utføres i privat eller offentlig regi. Vi må også regne med at husholdninger og næringsliv i framtiden vil ha høyere forventninger til kvaliteten på offentlige tjenester. Samlet stiller dette økende krav til prioriteringer og omstillinger innenfor offentlig sektor og til pro-

duktiviteten innenfor de enkelte virksomhetene. God kvalitet på offentlige tjenester er viktig for oppslutningen om fellesskapsløsningene.

Regjeringen legger vekt på å videreføre og styrke den norske velferdsmodellen. Fordi inntektssikringsordningene er mer sjenerøse enn i mange andre land, spiller såkalte automatiske stabilisatorer en større rolle i å jevne ut konjunktursvingningene. Når privat sektors inntekter faller, stiger offentlige utgifter, mens offentlige skatteinntekter reduseres. I tillegg kommer den aktive finanspolitikken i form av motkonjunkturtiltak for å dempe økningen i ledigheten når veksten er svak og innstrammings tiltak når veksten er sterk.

I snart tre år har vedvarende krise i euroområdet forsterket de negative ettervirkningene av tilbakeslaget som ble utløst av finanskrisen i 2008. I flere OECD-land er den økonomiske aktiviteten fortsatt lavere enn for fire år siden. Veksten er ikke høy nok til å forhindre at ledigheten fortsatt stiger. Svikt i skatteinntekter og økte utgifter for å holde aktiviteten oppe har resultert i at den offentlige gjelden har økt kraftig i mange land. Tilliten til statsfinansene er svekket i flere land og behovet for å stramme inn i offentlige budsjetter er betydelig. Flere land i Europa har vedtatt omfattende kutt i viktige velferdstilbud, og har økt merverdiavgiften og andre skatter.

Selv om de negative konsekvensene av finanskrisen har vært beskjedne for norsk økonomi, kan heller ikke Norge skjerme seg mot tilbakeslag i internasjonal økonomi. Det viktigste forsvarsverket er god styring av egen økonomi. Handlingsregelen for bruken av oljeinntekter er sentral. Den bidrar til å sikre finansiell bærekraft på lang sikt. For å støtte opp under det offentlige tjenestetilbudet og bærekraften i statsfinansene, er det samtidig viktig kontinuerlig å forbedre og effektivisere offentlig sektor.

I Norge vil andelen offentlige utgifter holde seg på om lag samme nivå i 2012 som i 2011. Regjeringens budsjettforslag for 2013 innebærer at dette nivået videreføres også til neste år. Utviklingen i offentlige utgifter er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

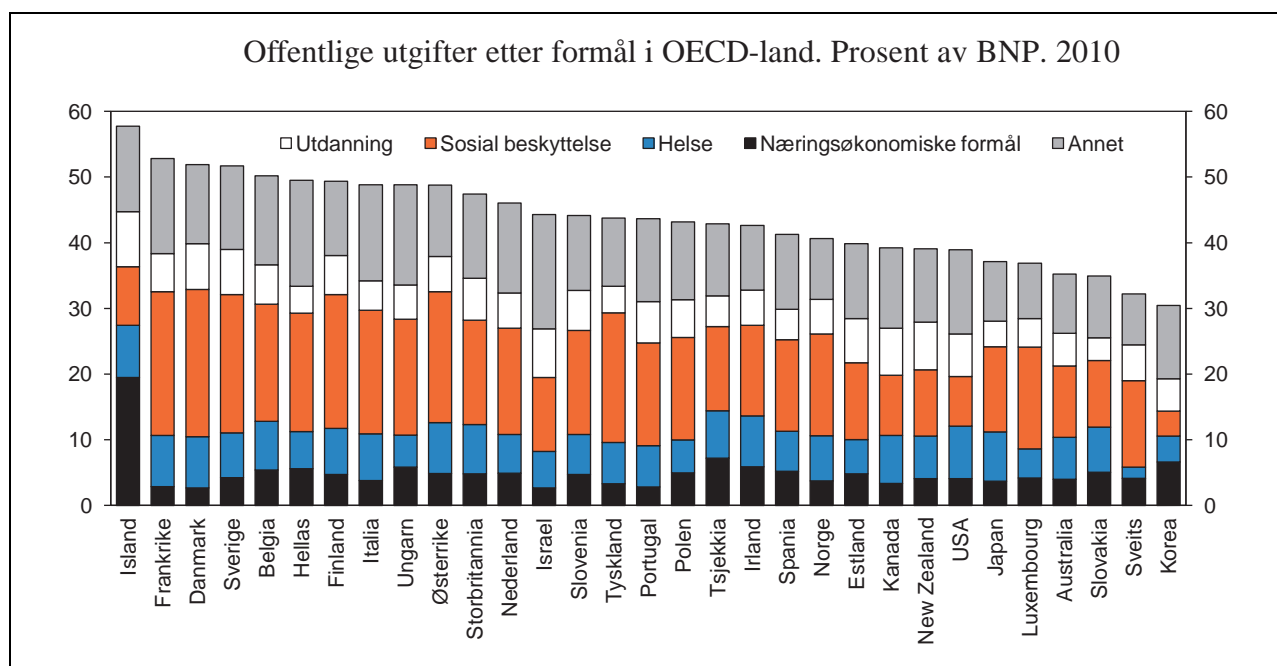
6.4.2 Ressursbruk i offentlig sektor

Sammensetningen av offentlige utgifter har endret seg over tid. Utgifter til helse- og omsorgstjenester og inntektssikring har økt, mens utgiftsandelen til næringsøkonomiske formål og kollektive tjenester avtatt. Aldringen av befolkningen vil trolig forsterke denne trenden framover.

Figur 6.5 viser fordelingen av offentlige utgifter i 2010, målt som andel av BNP, for ulike OECD-land. Utgiftsandelen varierer betydelig, fra 32 pst. for Sveits til 58 pst. for Island. I figuren er utgiftene for Norge regnet som andel av totalt BNP, og offentlige utgifter utgjør da over 40 pst., som er noe lavere enn gjennomsnittet for både EU- og OECD-landene. Målt som andel av Fastlands-Norge utgjorde de offentlige utgiftene 57 pst. Selv om samlet nivå varierer, er sammensetningen av formål relativt lik i ulike land. De offentlige utgiftene i OECD-landene går i hovedsak til sosial beskyttelse (inntektssikring), helse, utdanning og alminnelig offentlig tjenesteyting. De nordiske landene ligger over OECD-gjennomsnittet på flere av disse områdene. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge er Norge det OECD-landet som bruker mest på helse innenfor det offentlige. Vi bruker også relativt mye på sosial beskyttelse og utdanning.

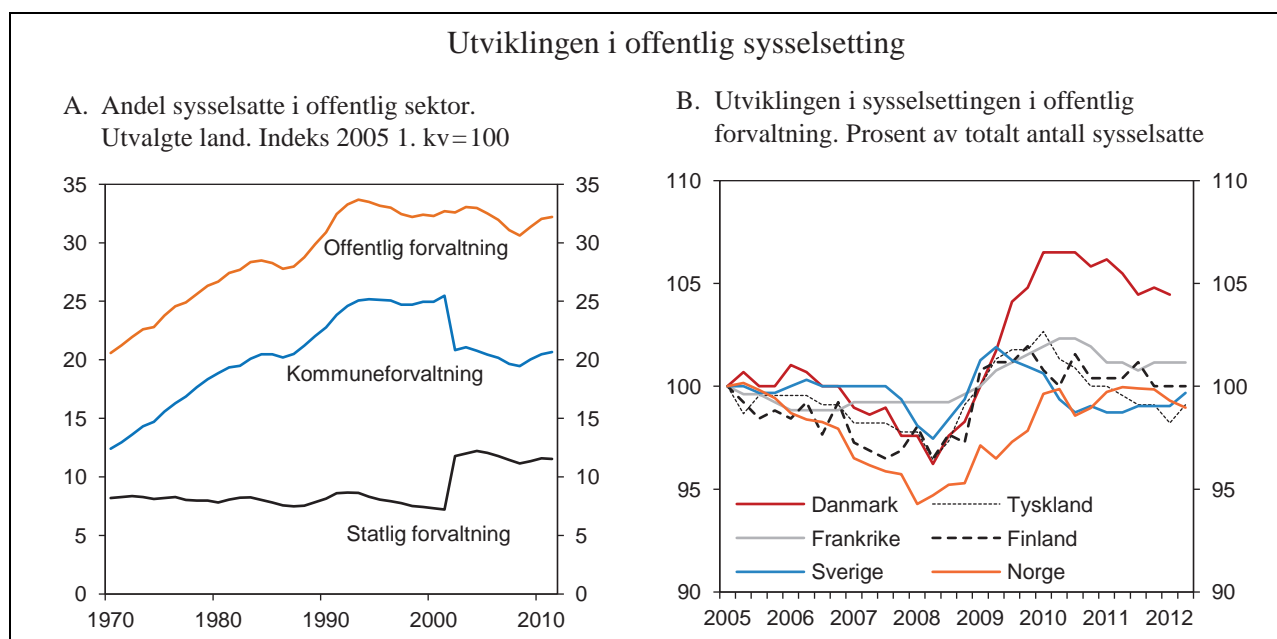
Figur 6.6A viser utviklingen i offentlig sysselsetting i Norge. Den sterke økningen i andelen offentlig sysselsatte fram til begynnelsen av 1990-tallet må ses i sammenheng med den store utbyggingen av tjenestetilbudet, hovedsaklig i kommunesektoren, i denne perioden. Siden midten av 1990-tallet har veksten i sysselsetting vært prosentvis om lag like sterk i offentlig og privat sektor, slik at andelen sysselsatte i sektorene har vært stabil. Konjunktursvingningene er imidlertid klart sterkere i den private sysselsettingen. Etter finanskrisen i 2008 falt sysselsettingen i privat sektor, mens fortsatt vekst i offentlig sektor bidro til å holde den samlede sysselsettingen oppe. Siden sommeren 2010 har igjen oppgangen i privat sektor vært sterkere enn i offentlig forvaltning, og om lag tre firedeler av sysselsettingsveksten har kommet i privat sektor. I 2011 jobbet om lag 30 pst. av de sysselsatte i offentlig forvaltning. Målt i utførte timeverk var andelen noe lavere pga. mer utstrakt bruk av deltid i offentlig sektor. To av tre offentlige sysselsatte var knyttet til kommunal sektor.

Figur 6.6B viser hvordan sysselsettingsandelen i offentlig forvaltning har utviklet seg siden 2005 for noen utvalgte land. For alle landene har andelen økt siden midten av 2008. Det må ses i sammenheng med fallet i sysselsettingen i privat sektor på dette tidspunktet. Danmark har hatt den største relative nedgangen i offentlig sysselsetting det siste året. Nivået i Danmark er imidlertid fortsatt høyt med vel 30 pst. av sysselsettingen i offentlig sektor. I Norge er andelen 35 pst. Også Frankrike og Finland har en offentlig sysselset-



Figur 6.5 Offentlige utgifter fordelt på formål i OECD-land. Prosent av BNP

Kilde: OECD.



Figur 6.6 Utviklingstrekk i offentlig sektor

Kilder: OECD, Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

ting på om lag 30 pst. av samlet sysselsettingen, mens andelen for Tyskland ligger rundt 20 pst.

Tallene i figur 6.6A inkluderer sysselsatte innen offentlig administrasjon, forsvar, utdanning, helse og sosiale tjenester. Den institusjonelle sektorfordelingen varierer imidlertid noe mellom landene. Tall fra ILO viser at det kun er små forskjeller i sysselsettingsandelene innen

statlig administrasjon og forsvar mellom de skandinaviske landene. Det samme gjelder sammenliknet med de fleste eurolandene.

I Sverige har andelen sysselsatte i offentlig forvaltning avtatt fra et høyt nivå på begynnelsen av 1990-tallet til noe under det norske nivået nå. Nedgangen de siste årene skyldes dels at produksjon av velferdstjenester er overført fra offentlig for-

valtning, særlig kommunene, til private tilbydere i form av «utkontraherte tjenester». I statistikken gir en slik endring seg utslag i at sysselsettingen faller i offentlig forvaltning og øker i privat sektor. Det svenske konjunkturinstituttet har anslått at sysselsettingen i produksjonen av slike «utkontraherte tjenester» utgjorde om lag 13 pst. av samlet sysselsetting i produksjonen av kommunefinansierte velferdstjenester i 2011, etter å ha ligget relativt stabilt på 8–9 pst. på 2000-tallet fram til 2008.

6.4.3 Regjeringens arbeid med fornying og forbedring av det offentlige tjenestetilbudet.

Nærmere om statlig sektor

Regjeringens arbeid med fornying og forbedring av det offentlige tjenestetilbudet retter seg i hovedsak mot statlig sektor, mens kommunene har det primære ansvaret for arbeidet med fornying av i kommunale tjenester. Omstillingstakten i statlig tjenesteproduksjon i Norge har vært høy på 1990- og 2000-tallet. Statlig tjenesteproduksjon er gradvis blitt omorganisert i retning av større uavhengighet for statlige tjenesteprodusenter, et skarpere skille mellom forvaltning og produksjon og større spesialisering og regionalisering av forvaltningen. Målene med reformene har vært både å bedre brukertilbudet og å redusere kostnadene ved bl.a. å utnytte stordriftsfordeler. Fornyingsarbeidet har også lagt vekt på å øke utnyttelsen av elektroniske tjenester.

Statsbudsjettet og budsjettprosessen legger til rette for en helhetlig vurdering av statens utgifter og inntekter, slik at både samlet ramme og fordelingen av midlene er i tråd med politiske prioriteringer. Samtidig gir rammeverket rom for fleksibilitet og effektiv drift i tråd med prinsippet om mål og resultatstyring. Regelverket fastsetter standarder og prinsipper for styring, regnskapsførsel og betalingsformidling i statsforvaltningen.

Økonomiregelverket i staten presiserer at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses de ulike virksomheters egenart. Statens oppgaver er mange og til dels svært forskjellige. Statlige virksomheter har derfor stor grad av frihet til selv å bestemme hvordan ressursene deres benyttes. Dette bør imidlertid betinges på tilfredsstillende resultatrapportering og insentiver til mer effektiv ressursbruk.

Det arbeides kontinuerlig med å øke produktivitet og bedre tjenestetilbudet både i stat og kommuner, selv om det i mange tilfeller er vanskelig å måle produktivitet i offentlig sektor. Dette

må først og fremst ses i sammenheng med at det ikke er noe normalt marked for en rekke av forvaltningstjenestene, og dermed ingen reelle markedspriser. Internasjonalt arbeides det med å utvikle metoder for å beregne produktiviteten i de offentlige tjenestene. I Norge er det i hovedsak Statistisk sentralbyrå som deltar i dette arbeidet. De siste årene er det blant annet blitt beregnet volumtall for enkelte individuelle tjenester slik at nasjonalregnskapet kan gi et bedre bilde av produktivetsveksten for disse tjenestene. Dette gjelder blant annet helsetjenester og utdanning. For offentlig forvaltning utenom de individuelle tjenestene er det søkt å utvikle fastprisserier og kvalitetsjusterte timeverk for å få et grovt anslag på produktiviteten også her. Ettersom tallene for produksjonen i offentlig sektor ikke justeres for kvaliteten på tjenestene vil de i noen grad undervurdere den reelle produktivetsveksten.

StatRes er et system for utvikling og formidling av statistikk om staten. Formålet med StatRes er å vise hvor mye ressurser staten bruker og hva denne ressursinnsatsen gir av aktiviteter og tjenester. Statistikk fra StatRes kan dermed brukes til å vurdere effektiviteten i offentlig forvaltning. I en analyse fra Frisch-senteret fra 2010 er det utført en slik effektivitetsstudie for de fire områdene universiteter og høyskoler, somatiske sykehus, statlig barnevern og politidistrikter, basert på tidsseriedata fra StatRes. Analysen viser en produktivetsframgang i alle de fire sektorene fra 2005 til 2008. Samtidig var det effektivitetsforskjeller mellom de enkelte enhetene som avdekket et ytterligere potensial for forbedringer.

Det er nylig gjennomført eller initiert flere store reformer som skal bidra til å effektivisere ressursbruken i statlig sektor. Kvalitetsreformen skal for eksempel gi raskere studiegjennomføring, mens pensjonsreformen skal gi et bærekraftig pensjonssystem for kommende generasjoner. NAV-reformen skal gi flere i arbeid og færre på stønad, men også bedre utnyttelse av ressursene som settes inn i velferdsforvaltningen. Produktivetsgevinster av slike store reformer vil først vise seg over tid.

Regjeringens digitaliseringsprogram ble lagt fram i april 2012. Forenkling og effektivisering er viktige mål for dette programmet som skal gjøre digital kommunikasjon til hovedregel i dialogen mellom staten og innbyggerne. Mange statlige virksomheter investerer nå i nye og/eller moderniserte IKT-løsninger, delvis for å effektivisere eksisterende tjenester og delvis for å løse dagens oppgaver på nye måter. Økt brukertilgjengelighet og gode digitale tjenester vil føre til at kvaliteten

på informasjonen som kommer inn, blir bedre. Samtidig vil digitalisering gjøre det mulig å automatisere prosesser som tidligere ble utført manuelt. Det sparer tid både for forvaltningen og for brukeren. På sikt skal innsending av søknader, fakturering, timebestillinger, utsending av vedtak og ulike former for rapporteringer som hovedregel skje digitalt. Det er videre et mål at næringslivet bare skal rapportere samme informasjon én gang til offentlige etater. Det vil bidra til å redusere oppgavebyrden for næringslivet. Eksempelvis vil det gjennom EDAG (Elektronisk Dialog med Arbeidsgiver) bli etablert en felles ordning for hvordan arbeidsgiverne skal rapportere om ansettelser, lønn og trekk. Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten og Statistisk sentralbyrå utvikler EDAG i samarbeid. Forenklingen er beregnet til å gi arbeidsgivere årlige besparelser på om lag 500 mill. kroner, fra tidspunktet ordningen trer i kraft.

God informasjon er en forutsetning for kostnadseffektivitet og brukerorientering. Ved visse mellomrom gjennomføres det brukerundersøkelser og evalueringer av virksomheter, bl.a. i form av den nasjonale innbyggerundersøkelsen. Undersøkelser på tvers av land kan være et viktig verktøy i styringen av statlige tjenester. OECDs jevnlig PISA-undersøkelse er et eksempel på det siste. Denne undersøkelsen sammenlikner resultater og ressursinnsats i skolesystemet mellom land.

Samfunnsøkonomiske analyser er et verktøy for å belyse konsekvensene av ressursbruk i offentlig sektor. Slike analyser utgjør en sentral del av beslutningsgrunnlaget når nye offentlige tiltak, prosjekter, regelverk og reformer skal settes i verk. Norge har lang tradisjon for å benytte denne typen analyser. En veileder i samfunnsøkonomiske analyser fra Finansdepartementet ble utgitt i 2000 og siden revidert i 2005. På bakgrunn av ny forskning og nye problemstillinger siden da, herunder hensynet til virkninger som oppstår langt fram i tid, satte Regjeringen i fjor ned et ekspertutvalg for å se på enkelte sider av rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser i staten på ny, herunder infrastrukturinvesteringer og klimatilstand. Utvalget fikk også i oppgave å vurdere hvordan gevinster ved transportinvesteringer bør tas med i analysene. Utvalget la fram sin rapport 3. oktober 2012.

Nærmere om kommunesektoren

Kommunene har hovedansvar for velferdstjenester som skole, pleie- og omsorgstjenester, barnehager og sosiale tjenester. Etter innlemmingen av

barnehagetilskuddene i inntektssystemet for kommunene i 2011, er kommunesektoren i all hovedsak rammefinansiert. Om lag tre firedeler av sektorens inntekter er frie inntekter, og øremerkede tilskudd utgjør i underkant av 5 pst. av sektorens inntekter. Rammefinansiering styrker det kommunale selvstyret fordi kommunene beholder hele gevinsten av effektiviseringstiltak. Det gir også insentiver til bedre kostnadskontroll og mer effektiv bruk av offentlige ressurser.

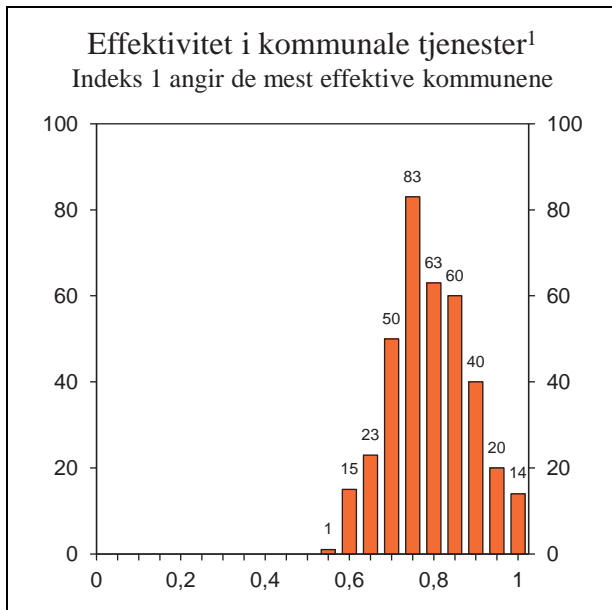
Endringer i befolkningssammensetning og vekst i innbyggertall stiller krav til omstilling og fornying også i kommunene. Behovet for arbeidskraft i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene er anslått å øke betydelig fram mot 2030. Innbyggerne forventer dessuten stadig bedre tjenester. En av fem arbeidstakere i Norge jobber i kommunal sektor. Arbeidskraften er, og vil være, en knapp ressurs. For å kunne tilby gode tjenester til innbyggerne, også i framtiden, må det utvikles måter å utføre tjenestene på hvor de ansattes tid benyttes på best mulig måte.

Databasen KOSTRA gir bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommunesektoren. KOSTRA gir også grunnlag for å vurdere om nasjonale mål nås. I tillegg kan enkeltpersoner, interessegrupper, media mv. finne informasjon om kommuners og fylkeskommuners tjenester og ressursbruk.

Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF) har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet oppdatert tidligere analyser av effektivitetsnivå og effektivitetsutvikling i kommunesektoren. Analysene tyder på stor variasjon i effektivitet mellom kommunene innen grunnskole-, barnehage- og pleie- og omsorgssektoren, jf. figur 6.7. I analysen sammenliknes små kommuner med andre små kommuner og store kommuner med andre store kommuner. Videreføring av analysen viser at spredt bosetning bidrar til lav effektivitet, mens økning i antall brukere fører til økt beregnet effektivitet. Et vektet gjennomsnitt basert på antall innbyggere i de kommunene som er omfattet, indikerer en samlet effektivitet på 0,85, der indeksverdi 1 angir den mest effektive kommunen. Det innebærer et effektiviseringspotensial for kommunene samlet sett på 15 pst. i grunnskoler, barnehager og pleie- og omsorgssektoren i 2010.

Blant større fornyingstiltak i kommunesektoren kan nevnes, jf. også Prop. 110 S (2012–2013) Kommuneproposisjonen 2013:

- Regjeringen tar sikte på å utarbeide en strategi for innovasjon i kommunesektoren våren 2013. Regjeringen vil samarbeide med kommunesek-



Figur 6.7 Effektivitet i kommunesektoren

¹ Spredning i effektivitetsnivå i 374 norske kommuner innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.

Kilde: Senter for økonomisk forskning.

toren, arbeidstakerorganisasjonene og næringslivet for å utvikle nye tjenestemodeller, prøve ut og ta i bruk IKT i tjenestene.

- Regjeringen samarbeider med KS og hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden om utviklingsprogrammet *Saman om ein betre kommune*. Hovedtemaene for samarbeidet er sykefravær, kompetanse og rekruttering, heltid/deltid og omdømme. Kommunene som tas opp i programmet, får bistand både gjennom arbeidet i nettverk med andre kommuner og gjennom kompetansetilførsel fra fagmiljøene på området.
- Gjennom samhandlingsreformen har kommunene fått et utvidet ansvar for og større innflytelse over det samlede helsetilbudet til innbyggerne. Fra 2012 ble det innført kommunal medfinansiering av utgifter til spesialisthelsetjenesten, og kommunene fikk finansieringsansvar for utskrivningsklare pasienter fra første dag. Målet med reformen er at alle innbyggere skal ha et helhetlig og sammenhengende helsetilbud av høy kvalitet som er tilpasset den enkeltes behov.

7 Bærekraftig utvikling

7.1 Utfordringene

Prinsippet om bærekraftig utvikling ble løftet fram av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen) i 1987. I kommisjonens rapport ble bærekraftig utvikling definert som følger: «En bærekraftig utvikling er en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstillt sine behov».

Økonomen Robert Solow reformulerte i 1992 definisjonen av bærekraft til et krav om at hver generasjon må etterlate seg tilstrekkelig samlet formue (inklusive miljø- og naturkapital) til at kommende generasjoner kan unngå nedgang i levestandarden. Et slikt formuesperspektiv på bærekraftvurderingene åpner for at en i noen tilfeller kan erstatte nedgang i en del av ressursgrunlaget (natur, miljø, realkapital, kunnskap eller finanskapital) med tilvekst på andre områder. Formuesperspektivet reiser vanskelige spørsmål om økonomisk verdsetting av formueskomponenter.

Gjennom FN har verdenssamfunnet samlet seg om at hovedutfordringene for en bærekraftig utvikling er internasjonal fattigdom, reduksjon i naturmangfoldet, menneskeskapte klimaendringer og spredning av miljøgifter.

Begrepet bærekraftig utvikling retter oppmerksomheten mot fordeling mellom generasjoner, store inntektsulikheter og store miljøutfordringer. Begrepet sier ikke noe om hvor effektiv ressursutnyttelsen er. En effektiv bruk av våre samlede ressurser kan bidra til en god velstandsutvikling både for nåværende og kommende generasjoner og dermed også gjøre det lettere å ivareta bærekraftshensynene.

Produksjon og forbruk legger beslag på naturressurser og energi. I tillegg belastes miljøet, og naturmangfoldet kan bli redusert. Utslipp av klimagasser bidrar til global oppvarming. Andre utslipp til luft, vann og jord kan gi store lokale eller regionale konsekvenser. Noen følger kan oppveies ved økte investeringer i produksjonskapital og kunnskap. I andre tilfeller er det nødvendig å begrense den skadelige aktiviteten. Dette

gjelder også for mange utviklingsland der naturmangfoldet reduseres som følge av avskoging, spredning av miljøgifter, økende utslipp av klimagasser og annen forurensning. I tillegg vil uttak av naturressurser uten tilsvarende investering i utdanning, helse eller oppbygging av realkapital, kunne svekke grunnlaget for framtidig økonomisk og sosial utvikling. Store inntektsforskjeller bidrar også til forskjeller i helsetilstand og utdanningsnivå.

Klimagassutslipp, langtransporterte luftforurensninger og reduksjon av naturmangfoldet er miljøutfordringer som ikke kan løses med nasjonale tiltak alene, men må møtes gjennom internasjonalt samarbeid.

7.2 Arbeidet med bærekraftig utvikling

Internasjonalt har en valgt ulike tilnærminger for å integrere bærekraftshensynet i det samlede politikkomplekset:

- Erklæringen fra FNs konferanse om bærekraftig utvikling i Rio i juni 2012 som Norge har sluttet seg til, inneholder flere nye initiativ. Blant annet framheves utvikling av globale bærekraftsmål. Forslag til mål skal utarbeides av en gruppe på 30 land og legges fram for FNs generalforsamling i 2013. Norge vil ta aktivt del i denne prosessen.
- I OECDs strategi for grønn vekst kombineres sentrale bærekraftshensyn og effektivitets- og velferdsaspekter i en felles ramme. Norge har bidratt til OECDs arbeid med grønn vekst og bærekraftig utvikling.
- Europa 2020 er EUs strategi for bærekraftig vekst og sysselsetting. Strategien etterfølger Lisboa-strategien (konkurranssevnestrategien) vedtatt i 2000 og inneholder mål for økonomisk utvikling, inntektsfordeling, forskning, utslipp av klimagasser og produksjon av fornybar energi.

I nasjonalbudsjettet rapporterer Regjeringen om utviklingen på viktige områder og om tiltak for å

understøtte en bærekraftig utvikling. Regjeringens politikk for bærekraftig utvikling bygger på fem hovedprinsipper: rettferdig fordeling, internasjonal solidaritet, føre-var-prinsippet, prinsippet om at forurenseren betaler og felles innsats.

Viktige bærekraftshensyn ivaretas i arbeidet med den økonomiske politikken:

- Handlingsregelen for finanspolitikken legger til rette for at petroleumsformuen også kommer framtidige generasjoner til gode.
- Struktur- og miljøpolitikken legger vekt på riktig prising av natur- og miljøressurser for å hindre overforbruk.
- Arbeidet med finansiell stabilitet reduserer risikoen for velferdstap som følge av store økonomiske tilbakeslag.

Fra og med 2010 er livskvalitet omtalt særskilt i nasjonalbudsjettene, og de to siste årene er dette gjort som en del av omtalen av bærekraftig utvikling. Arbeidet med måling av livskvalitet er viet mer oppmerksomhet både internasjonalt og i Norge, og analysene på dette feltet er under utvikling. Regjeringen vil komme tilbake med omtale i Perspektivmeldingen som legges fram tidlig i 2013.

7.3 Rapportering om bærekraftig utvikling

7.3.1 Utviklingen i indikatorene – en sammenfatning

Bærekraftindikatorene viser at på mange områder går utviklingen i Norge i riktig retning. jf. boks 7.1. Utslippene av langtransporterte luftforurensninger går ned, norske økosystemer er generelt sett i god tilstand, og de fleste av våre økonomisk mest betydningsfulle fiskebestander er på et bærekraftig nivå. Utslipp av klimagasser har holdt seg relativt stabilt siden slutten av 1990-tallet. Opptak av karbon i skog har økt. Norges befolkning har et høyt utdanningsnivå i internasjonal sammenheng. Bistandsnivået ligger klart høyere enn i de fleste andre land. Offentlige finanser er forbedret de siste årene, men på lang sikt må det gjennomføres tiltak for å sikre finansiering av velferdsordningene. Arbeidsledigheten er svært lav i internasjonal sammenheng og sysselsettingen er høy. Mange står imidlertid utenfor arbeidsmarkedet og mottar uføreytelser. Utviklingen i naturmangfoldet i åpent lavland har vist en negativ tendens i lang tid.

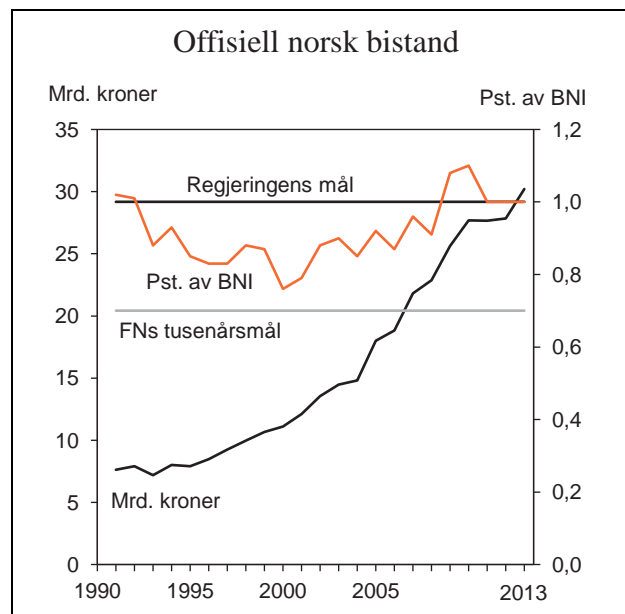
7.3.2 Internasjonalt samarbeid for bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom

Regjeringen er en pådriver for global fattigdomsbekjempelse og internasjonal miljøarbeid. Dette innebærer en utviklingspolitikk med vekt på fattigdomsbekjempelse i tråd med FNs tusenårsmål samtidig som det miljørettede utviklingssamarbeidet styrkes.

Bistand og gjeldslette

Offisiell norsk bistand som andel av bruttonasjonalinntekt (BNI) er bærekraftindikator 1. Indikatoren fanger opp hvordan bistand prioriteres av norske myndigheter. Regjeringen foreslår å øke offisiell norsk bistand til 30 208 mill. kroner i 2013. Dette tilsvarer 1 pst. av BNI, jf. figur 7.1.

FNs mål er at giverlandene skal yte minst 0,7 pst. av BNI i bistand. Kun fem land (Danmark, Nederland, Norge, Luxembourg og Sverige) hadde nådd dette målet i 2011. OECD-landenes offisielle bistand tilsvarte i gjennomsnitt 0,3 pst. av BNI i 2011. Norge er blant de land som gir mest bistand målt som andel av BNI. I tillegg rapporterer ikke Norge, i motsetning til en del andre land, gjeldsettergivelse som bistand.



Figur 7.1 Offisiell norsk bistand, mrd. kroner og pst. av BNI

Kilder: NORAD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 7.1 Samlet vurdering av bærekraftindikatorene

Tabell 7.1 belyser utviklingen i bærekraftindikatorene. I oversikten over utviklingstrender er følgende symboler benyttet:

- (+) En har oppfylt, eller er i ferd med å oppfylle de politiske målene, eventuelt at utviklingen er klart positiv ut fra velferds- og bærekraftensyn.
- (~ +) Moderat positive endringer i forhold til mål/velferds- og bærekraftensyn.

(~) Ingen vesentlig endring i oppfyllelsen av målene.

(÷) En er langt unna, eventuelt beveger seg bort fra målene/utviklingen er klart negativ ut fra hensynet til velferd og bærekraftig utvikling.

I siste kolonne er indikatornivåene sammenliknet med tilsvarende nivåer for EU.

Tabell 7.1 Samlet vurdering av bærekraftindikatorene

Indikator	Utvikling	Nivå/tilstand Norge i forhold til EU
1 Offisiell norsk bistand, pst. av bruttonasjonalinntekt	+	over
2 Handel med minst utviklede land og utviklingsland samlet		
Import fra utviklingsland samlet som andel av total import	+	under
Import fra minst utviklede land (MUL) som andel av total import . .	~	under
3 Norske utslipp av klimagasser	~ +	
4 Utslipp av langtransporterte luftforurensninger og utslippsforpliktelser under Gøteborgprotokollen	+ ¹	om lag samme
5 Naturindeks hav og kystvann	+	
6 Naturindeks landøkosystemer		
Ferskvann, myr og fjell.	+	over ²
Skog	~	over
Åpent lavland	÷	
7 Tilstandsgraden for fredete bygninger.	~	
8 Samlet energibruk per enhet BNP (energiintensitet)	+	lavere
9 Beregnet gytebestand for nordøstarktisk torsk, norsk vårgytende sild, nordsjøtorsk og nordøstarktisk sei	+ ³	
10 Irreversibel avgang av produktivt areal	+	
11 Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer	~	
12 Netto nasjonalinntekt per innbygger	~	over
13 Utvikling i inntektsfordeling	~	jevne ⁴
14 Generasjonsregnskapet	~ ⁵	
15 Befolkningens utdanningsnivå	+	over
16 Andel av befolkningen på uføretrygd og arbeidsavklaringspenger . .	~	
17 Forventet levealder ved fødsel	+	over

¹ Vi oppfyller Gøteborg-forpliktelsene for tre av fire gasser. Utslipet av NO_x ligger over målet, men nærmer seg målet.

² Ferskvannskvaliteten i Norge ligger godt an sammenliknet med kvaliteten i Europa.

³ Bærekraftig utvikling for de tre største bestandene, men ikke for nordsjøtorsk.

⁴ Innebarer at inntektsforskjellene i Norge er mindre enn i EU.

⁵ Inndekkingsbehovet økte i 2009 som følge av finanspolitiske tiltak under finanskrisen, men er siden redusert.

Kilde: Finansdepartementet.

Miljørettet utviklingssamarbeid

Den norske satsingen på miljørettet utviklingssamarbeid bygger på erkjennelsen av at det er en klar sammenheng mellom fattiges livsvilkår og lokale og globale miljøforhold. I tråd med handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid legges det opp til en videreføring av satsingen på biologisk mangfold og naturressurser, vannressurser og sanitære forhold, utslipp av klimagasser, klimaendringer og tilgang til ren energi og miljøgifter. Norge legger vekt på å stimulere bærekraftige investeringer i utviklingsland. Målet er å fremme både økonomisk vekst og tilgang til fornybar energi samtidig som naturgrunnlaget bevarer.

Tiltak mot avskoging og skogforringelse i utviklingsland

Avskoging og skogforringelse kan anslås å svare til om lag en tidel¹ av de årlige globale utslippene av klimagasser. Norge er en aktiv pådriver for å redusere klimagassutslipp i alle de tre viktige tropiske skogområdene i verden: Amazonas, Kongo-bassenget og Sørøst-Asia. Tiltak mot avskoging og skogforringelse kan bidra til betydelige, kostnadseffektive og målbare utslippsreduksjoner. Tiltakene kan også bidra til bærekraftig utvikling lokalt og bevaring av biologisk mangfold og vannressurser.

Arbeidet internasjonalt med å redusere avskoging og skogforringelse er basert på FNs klimakonvensjons prinsipper for REDD+ (Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation). De internasjonale klimaforhandlingene på dette området har gjort gode framskritt, og det er enighet om et rammeverk for REDD+.

Norge har intensjonsavtaler om REDD+ med Brasil, Indonesia og Guyana. Det samarbeides også med Etiopia, der utslipp fra avskoging, energiproduksjon og landbruket ses i sammenheng. Norge arbeider dessuten i Kongo-bassenget sammen med andre giverland og ønsker å utvide samarbeidet med Vietnam og med land i Amazonas. Sammen med andre givere støtter Norge opp

¹ FNs klimapanel anslo i 2007 at avskoging og skogforringelse, i all hovedsak i utviklingsland, årlig reduserer binding av karbon tilsvarende en sjettedel av de samlede, menneskeskapte klimagassutslippene. I Environmental Outlook to 2050 som OECD publiserte i mars 2012, ble andelen beregnet til 10 pst. i 2012.

om initiativ i regi av Verdensbanken, FN og Afrikabanken. Til sammen støttes mer enn 40 land gjennom disse initiativene.

For å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland er det i perioden 2008–2012 bevilget til sammen 8,6 mrd. kroner til klima- og skogsatsingen. For 2013 foreslås det en bevilgning på om lag 3 mrd. kroner, en økning på om lag 400 mill. kroner fra saldert budsjett 2012.

Energi

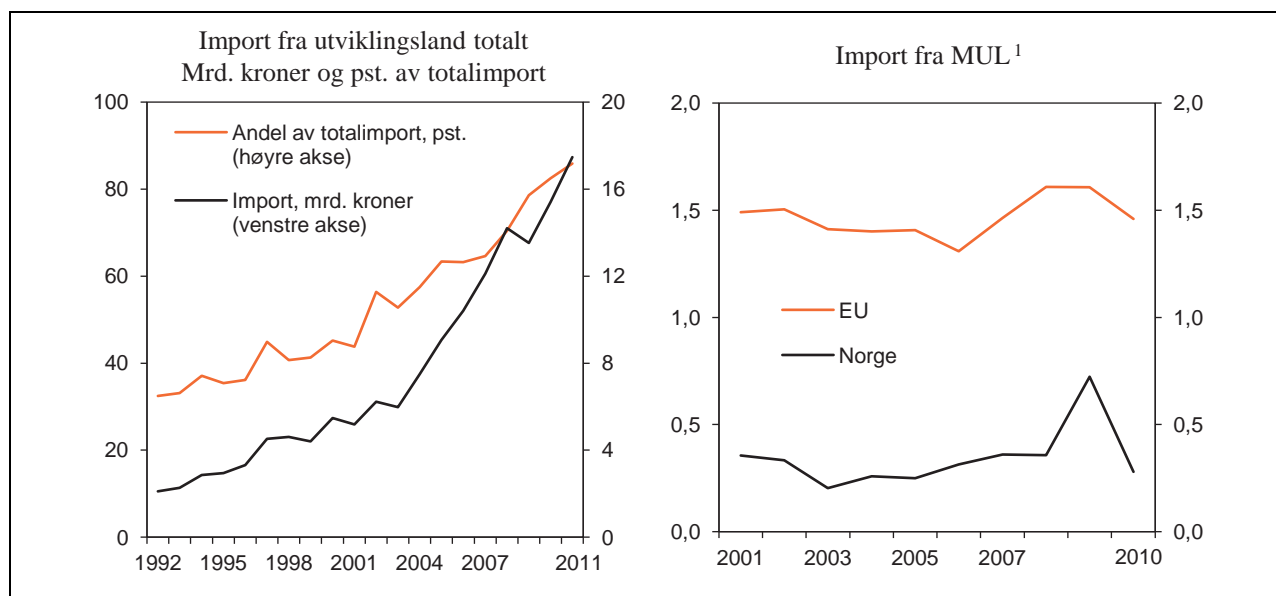
Tilgang på energi er en forutsetning for økonomisk vekst, redusert fattigdom og bedre helse- og livskvalitet. Samtidig har økt forbruk av energi bidratt sterkt til å øke klimagassutslippene. Norge vil hjelpe utviklingslandene i å utnytte fornybare energiresurser. Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til utvikling av produksjon av ren energi i utviklingsland til om lag 2 mrd. kroner i 2013.

Handel med utviklingsland

Handel er sentralt for utviklingslandenes økonomiske utvikling og dermed deres muligheter til å redusere inntektsgapet til de rike landene. Bærekraftindikator 2 viser hvor stor del av vår import som kommer fra utviklingsland totalt, og fra de minst utviklede landene (MUL), jf. figur 7.2. Regjeringen arbeider for et internasjonalt handelsregelverk hvor hensyn til utvikling i fattige land, miljø, faglige og sosiale rettigheter og matsikkerhet vektlegges sterkere. Importen fra utviklingslandene har økt fra 7 pst. til over 17 pst. av samlet import fra 1995 til 2011. Importandelene for Norge er i dag høyere enn for de andre nordiske landene, men lavere enn gjennomsnittet for EU. Import fra Kina utgjorde i 2011 over halvparten av samlet norsk import fra utviklingslandene.

Importandelen fra de fattigste landene varierer over tid. Gjennomsnittet for årene 2007–2011 var om lag 0,4 pst. for Norge, mens importandelen for EU var om lag 1,5 pst.

Den norske ordningen for generelle tollpreferanser for import av varer fra utviklingsland ble endret i 2008. Ordningen med tollfritak ble utvidet til å omfatte 14 lavinntektsland. Ordningen blir nå gjennomgått for å vurdere erfaringene med endringene i 2008.



Figur 7.2 Handel med utviklingsland totalt¹ og med de minst utviklede landene (MUL). Import som andel av total import. Prosent

¹ Land som OECD definerer som kvalifisert for å motta utviklingshjelp.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Olje for utvikling

Norge har gjennom mer enn 40 år høstet erfaringer med utvinning av petroleum og forvaltning av store petroleumsinntekter. Norge lanserte programmet Olje for utvikling i 2005 for å bidra til å overføre norsk kompetanse slik at utviklingsland settes bedre i stand til å forvalte petroleumressursene på en bærekraftig måte. Programmet omfatter ressursforvaltning, inntektsforvaltning, skattlegging, miljø- og kompetansebygging. Samarbeidet omfatter i dag mer enn 20 land.

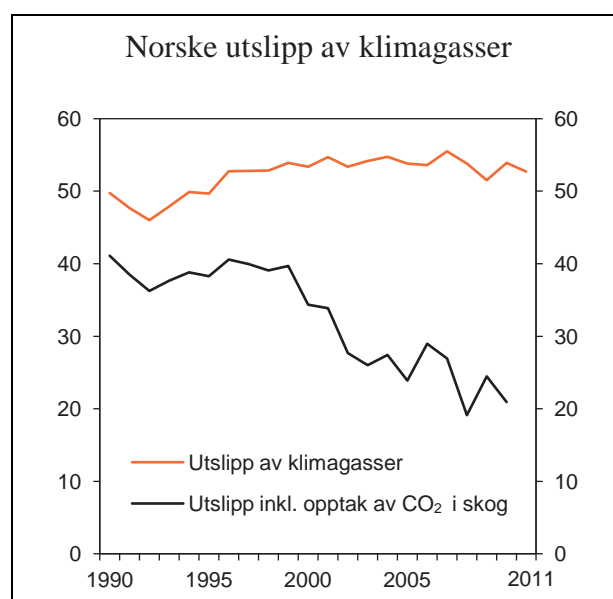
7.3.3 Klima og langtransporterte luftforurensninger

Målet for den globale innsatsen gjennom FNs Klimakonvensjon er å begrense global oppvarming til under to grader for derved å hindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimaet. Bærekraftindikator 3 viser utslipp av klimagasser fra norsk territorium. Indikatoren fanger ikke opp opptak av CO₂ i norske skoger. Indikatoren omfatter heller ikke norsk finansiering av utslippsreduksjoner i utlandet, og fanger dermed ikke opp samlet norsk innsats for å redusere utslipp av klimagasser.

Norske utslipp av klimagasser var i 2011 på 52,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, jf. figur 7.3. Dette er 2,3 pst. mindre enn året før. Bortsett fra i 2009, da utslippene gikk ned som følge av lav økonomisk aktivitet, har ikke utslippene vært så lave

siden 1995, til tross for sterk økonomisk vekst og høy innvandring gjennom flere år. Denne utviklingen ser en igjen i utslippsintensiteten som har falt med rundt 35 pst. de siste 20 årene. Dette viser at vår nasjonale klimapolitikk har effekt.

Norge oppfyller sin forpliktelse under Kyotoavtalen for perioden 2008–2012 uten behov for statlig kvotekjøp. Norge har i tillegg sagt at vi vil overoppfylle Kyoto-forpliktelsen med 10 pst. Det



Figur 7.3 Norske utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet.

tilsvarende om lag 5 mill. tonn per år. Utover dette har en valgt å avstå fra å benytte kvoter knyttet til tilvekst av skog. Behovet for kvotekjøp for å nå overoppfyllelsen anslås til i underkant av 4 mill. kvoter per år. Departementet er godt i rute med de nødvendige kvotekjøp for å nå målet.

Norge har et høyt CO₂-opptak i skog, anslått til 24–33 mill. tonn CO₂-ekvivalenter årlig de siste årene. Til sammenligning var opptaket knapt 9 mill. tonn i 1990. Opptaket tilsvarer nå omtrent halvparten av de samlede norske klimagassutslippene. Norske nettutslipp har dermed de siste årene vært om lag halvparten av nivået i 1990.

I Klimameldingen ble det varslet at Regjeringen vil forsterke den nasjonale virkemiddelbruken. Blant tiltakene som foreslås prioritert i 2013, er et nytt fond for klimateknologi, CO₂-håndtering, økt CO₂-avgift for petroleumsnæringen, fortsatt omlegging av bilavgifter, styrket kollektivtrafikk og jernbaneutbygging, tiltak mot avskoging i utviklingsland og kjøp av klimakvoter. En nærmere omtale av klimapolitikken er gitt i avsnitt 3.7.

Langtransporterte luftforurensinger

Bærekraftindikator 4 omfatter utslipp av de fire langtransporterte gassene: NO_x (nitrogenoksider), SO₂ (svoveldioksid), NH₃ (ammoniakk) og flyktige organiske forbindelser (NMVOC). De første tre gassene har forsurende virkninger. Gøteborg-protokollen regulerer partenes årlige utslipp

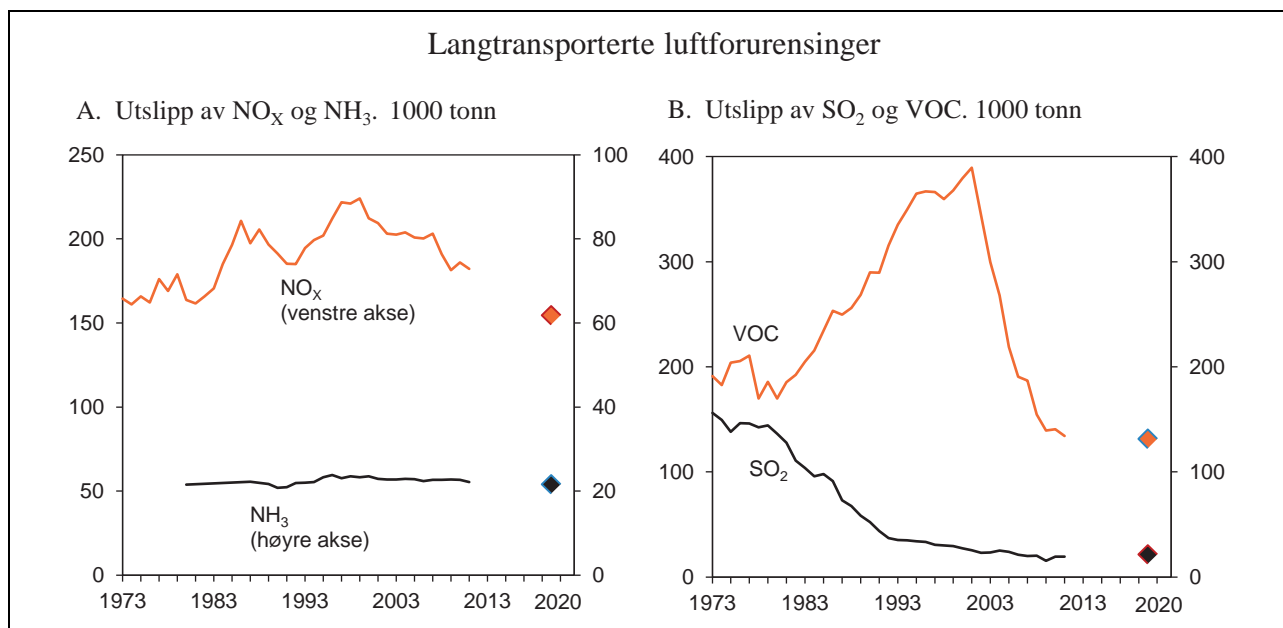
av disse gassene i 2010. Norges utslipp var i 2010 under taket for de tre gassene SO₂, NH₃ og NMVOC, mens utslippene av NO_x lå godt over forpliktelsen.

Landene som er parter i Gøteborg-protokollen ble 4. mai 2012 enige om nye forpliktelser fra 2020. For Norges del innebærer det at de årlige utslippene fra 2020 sammenlignet med 2005 reduseres som følger; SO₂ 10 pst., NO_x 23 pst., NMVOC 40 pst., ammoniakk 8 pst. og små helse-skadelige partikler (PM_{2,5}) 30 pst.

I 2007 ble det innført en NO_x-avgift som dekket om lag 55 pst. av de norske utslippene. Siden 2008 har det vært en avtale om frivillige begrensninger av NO_x-utslipp. Avtalen ble revidert i 2010 med forpliktelser om reduksjon av NO_x-utslipp for perioden 2011–2017. En betydelig andel av tiltakene som er finansiert av NO_x-fondet gjelder for skip. Nye krav fastsatt av FNs sjøfartsorganisasjon, IMO, innebærer at skip som bygges etter 2011 skal ha 15–20 pst. lavere NO_x-utslipp enn etter de tidligere kravene. Regjeringen vurderer, sammen med de andre Nordsjølandene, å søke IMO om å gi Nordsjøen status som spesielt område med strengere krav til utslipp av NO_x fra skip.

7.3.4 Naturmangfold

Bærekraftindikatorene 5 og 6 reflekterer utviklingen i naturmangfoldet og er basert på Naturindeksen for Norge 2011. Naturindeksen er et indika-



Figur 7.4 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Gøteborg-protokollen. 1000 tonn

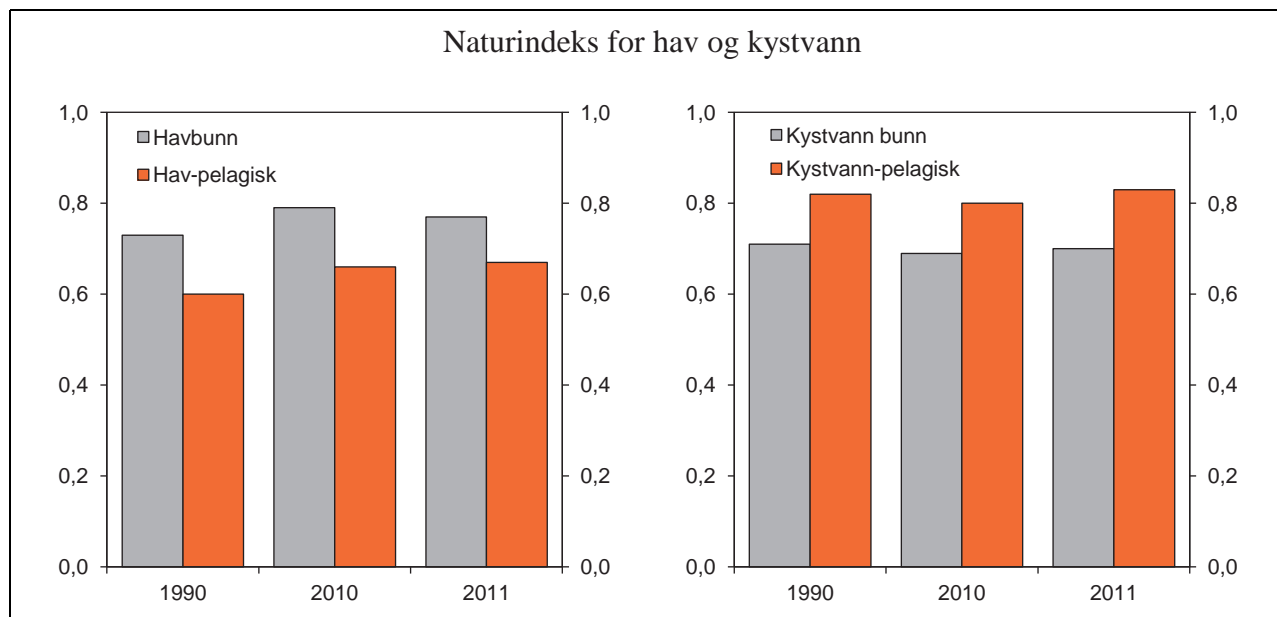
Firkantene viser utslippsforpliktelser for 2020.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet.

torsystem som skal fange opp tilstand og utvikling i naturmangfoldet. Den bygger på 309 enkeltindikatorer som dekker ni hovedøkosystemer. Naturindeksen er beregnet fra 1950 og fram til 2011. Verdien 1 betyr at forholdene i det studerte økosystemet er tilnærmet intakt eller lite påvirket av menneskelig aktivitet. Indikatoren for åpent lavland får imidlertid høyest verdi når kulturlandskapet er velstelt og ikke gror igjen.

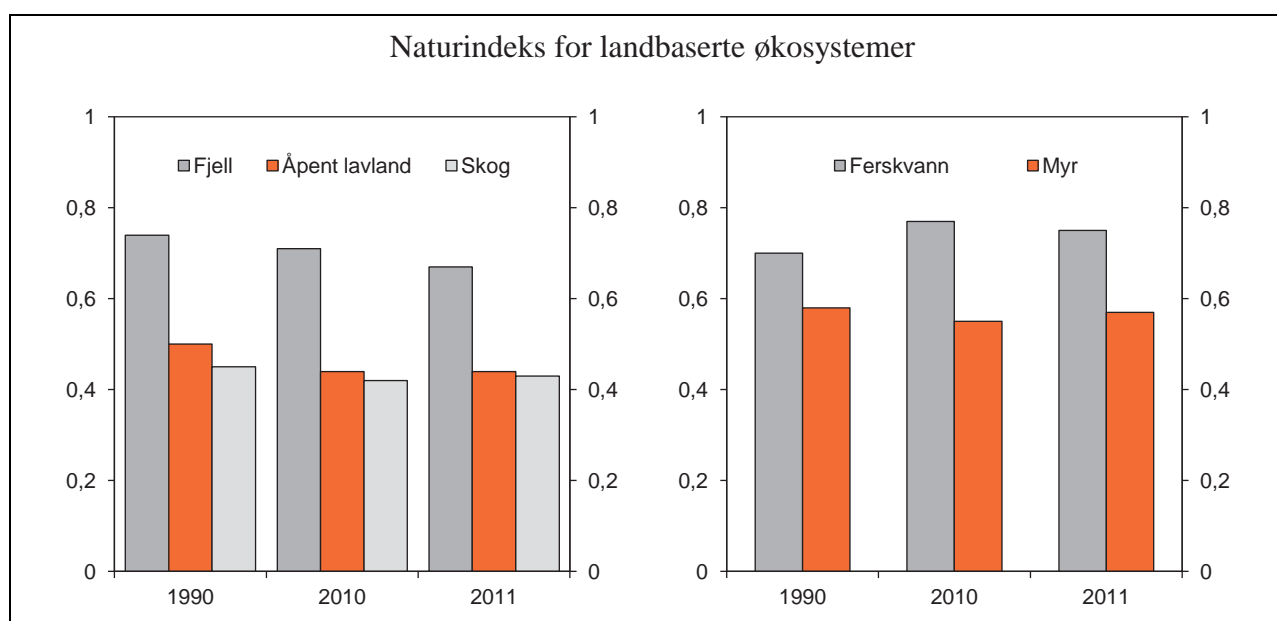
Generelt sett er tilstanden for norske økosystemer god. Tilstanden er i hovedsak god både i havet, i kystvann og i ferskvann, jf. figur 7.5. Skog og åpent lavland har lavest naturindeks av de store økosystemene, jf. figur 7.6. Det siste året har det vært en svakt positiv utvikling for skog.

Både i hav og i ferskvann er tilstanden samlet sett forbedret de siste 20 årene. Dette skyldes i stor grad bedre fiskeriforvaltning, kalking av vassdrag og tiltak for redusert forurensning. I havet



Figur 7.5 Naturindeks for økosystemer hav og kystvann

Kilder: Direktoratet for naturforvaltning og Statistisk sentralbyrå.



Figur 7.6 Naturindeks for landøkosystemer

Kilder: Direktoratet for naturforvaltning og Statistisk sentralbyrå.

kan forbedringen siden 1990 også knyttes til naturlige svingninger i fiskebestander. For våtmark og fjell har utviklingen vært svakt negativ de siste 20 årene, mens det har vært en forverring for åpent lavland. Gjengroing som følge av opphør av beite og slått i utmark er hovedgrunnen til den negative utviklingen. Mengden av død ved har økt. Dette er tilholdssted for mange skoglevende arter.

Arealendringer, forurensning, klimaendringer, fremmede arter og overbeskatning er hovedtruslene mot naturmangfoldet. Naturmangfoldloven fastsetter forvaltningsmål for naturtyper og arter, krav til kunnskapsgrunnlaget og miljørettslige prinsipper, herunder føre-var-prinsippet og krav til samlet belastning. I Norsk rødliste for arter 2010 er 2 398 arter klassifisert som truet og 1 284 som nær truet. I alt er om lag 21 000 arter vurdert. Norsk rødliste for naturtyper, som ble lansert i 2011, er den første rødlista for naturtyper i Norge og trolig også i verden. I alt inneholder rødlista 80 naturtyper, hvorav halvparten er å regne som truet. For 2013 foreslås det bevilget 1,8 mrd. kroner til vern av naturmangfold, som er en økning på 340 mill. kroner fra saldert budsjett 2012.

Flest truede naturtyper finner vi i våtmark og skog. For å bidra til å bevare naturmangfoldet i skog foreslår Regjeringen å øke bevilgningen til skogvern fra 120 mill. kroner i 2012 til 231 mill. kroner i 2013 slik at det kan fattes flere vernevedtak for områder der det er inngått avtaler om frivillig vern. I tillegg foreslås det å øke bevilgningen til gjennomføring av nasjonalparkplanen med 68 mill. kroner.

Globalt er spredning av fremmede organismer en av de største truslene mot naturmangfoldet. Også i Norge er dette en økende trussel. Ifølge ny norsk svarteliste er totalt 216 arter på Norges fastlandsareal og i norske havområder fremmede arter som har en svært høy eller høy økologisk risiko. I tillegg kommer arter som har et potensial for å bli spredd til Norge og føre til negative effekter på naturmangfoldet her. Forskrift om utsetting av utenlandske treslag til skogbruksformål trådte i kraft 1. juli 2012, og en ny forskrift om innførsel og utsetting av fremmede organismer er under utarbeidelse. Disse forskriftene vil gi bedre kontroll med fremmede arter i Norge.

Fremmede organismer som fraktes med skip, kan være en trussel mot naturmangfoldet i marine økosystemer. FNs skipsfartsorganisasjon (IMO) vedtok i 2004 en ny konvensjon om håndtering og rensing av ballastvann og sedimenter fra skip (ballastvannkonvensjonen). Norge gjennomførte konvensjonen i en forskrift fra 2009. De nasjonale rød-

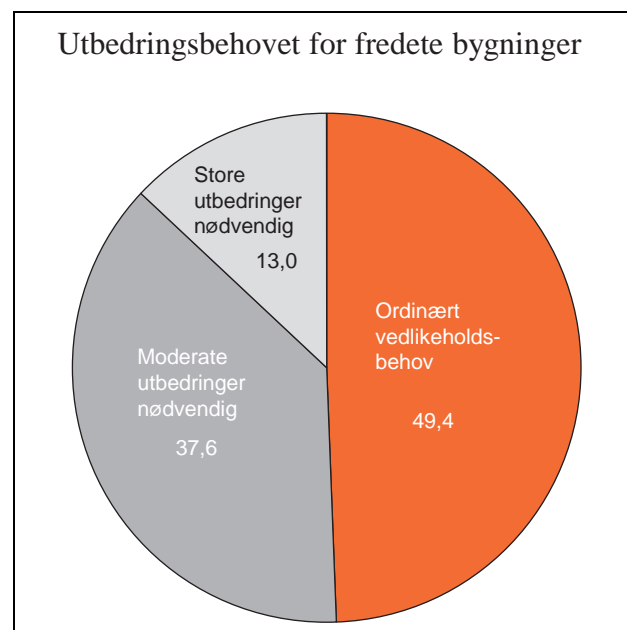
listene, svartelista og naturindeksen er viktige virkemidler for å kunne måle om vi er på rett vei i forhold til målet om å bevare naturmangfoldet i Norge.

I Norge har Regjeringen nedsatt et ekspertutvalg som skal foreslå metoder for å vurdere og verdsette hvordan endringer i naturmangfoldet og økosystemtjenester påvirker velferd og livskvalitet. Utvalget skal også foreslå hvordan denne kunnskapen best kan formidles til relevante beslutningstakere. Arbeidet skal avslutte innen 31. august 2013.

7.3.5 Kulturminner

Kulturminner som samlet dokumenterer landets over 10 000 årige historie, er ikke-fornybare ressurser. De må forvaltes i et langsiktig perspektiv. Norge har et nasjonalt mål om at fredete bygninger skal være brakt opp til normalt vedlikeholdsnivå innen 2020. Utviklingen i tilstandsgrad er positiv, men er langt fra tilstrekkelig. I 2011 var 13 pst. av de fredete bygningene i dårlig stand og hadde behov for store reparasjoner. Vedlikeholdstilstanden på fredete bygg dokumenteres gjennom bærekraftindikator 7, jf. figur 7.7.

For fredete bygninger i offentlig eie er ikke tilstandsregistreringen kommet like langt. Foreløpige tall indikerer likevel at tilstanden på disse gjennomgående er på linje med de privateide bygningene.



Figur 7.7 Tilstand for fredete bygg i privat eie i 2012. Prosent

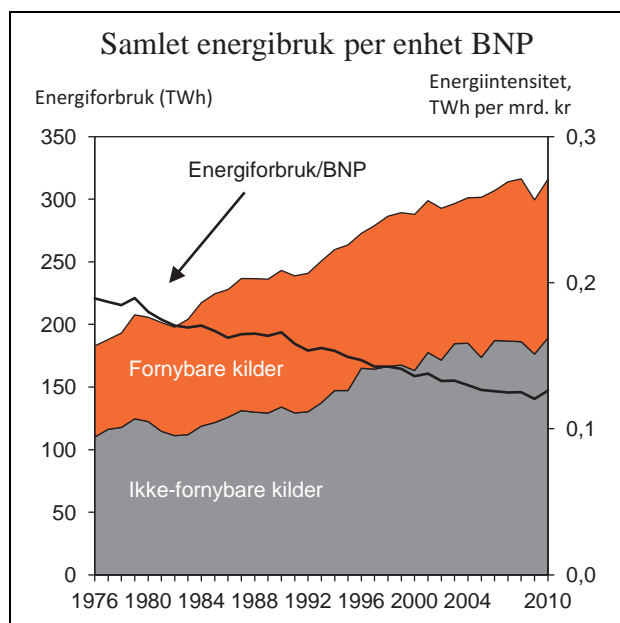
Kilde: Riksantikvaren.

7.3.6 Naturressurser

Produksjon og forbruk av energi

Norge er en energinasjon. Vi har stor vannkraftproduksjon og er en av verdens største eksportører av olje og gass. Regjeringens visjon er at Norge skal være en miljøvennlig energinasjon og ledende innenfor utviklingen av miljøvennlig energi. Hensynet til miljøet og bærekraftig utvikling er, og har alltid vært, en integrert del av norsk energipolitikk. Satsing på fangst og sikker lagring av CO₂, energieffektivisering og fornybar energi er sentrale elementer i denne politikken. Bærekraftindikator 8, samlet energibruk per enhet bruttonasjonalprodukt, er gjengitt i figur 7.8.

I de fleste år etter 1976 har verdiskapingen (målt ved bruttonasjonalproduktet i faste priser) økt raskere enn innenlands energiforbruk. Energiintensiteten er i perioden 1976–2011 redusert med 37 pst. Det svarer til en årlig reduksjon på 1,3 pst. Samlet energiforbruk har i denne perioden økt med 66 pst. Reduksjonen i energiintensiteten skyldes både energisparing og vridning i næringsstrukturen i retning av større andel tjenesteproduksjon og mindre andel energikrevende råvareproduksjon. Energiintensiteten i Norge er klart lavere enn for gjennomsnittet av EU-landene, men høyere enn Japan, Danmark og Storbritannia.



Figur 7.8 Samlet energibruk per enhet bruttonasjonalprodukt¹, og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder

¹ BNP i faste 2010-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Satsing på fornybar energi

Ifølge Fornybardirektivet skal Norge øke andelen fornybar energi til 67,5 pst. i 2020. Andelen fornybar energi i Norge er av Statistisk sentralbyrå anslått til 61 pst. i 2010. I Europa er det bare Island som har en høyere andel. Et felles norsk-svensk marked for elsertifikater ble startet 1. januar 2012. Ordningen vil sikre en samlet utbygging av 26,4 TWh ny fornybar elektrisitetsproduksjon i Norge og Sverige til sammen innen 2020. Det vil bidra til å nå målet i Fornybardirektivet.

Som oppfølging av Klimameldingen foreslår Regjeringen å bevilge 10 mrd. kroner i kapitaltilførsel til et nytt fond for klima, fornybar energi og energiomlegging. Kapitalen fra Grunnfond for fornybar energi og energieffektivisering skal også inngå i det nye fondet, slik at samlet fondskapital blir 35 mrd. kroner. Teknologisatsingen har som mål å redusere klimagassutslipp og gi varige energibesparelser i industrien gjennom å utvikle og ta i bruk nye teknologier. Regjeringen vil innen 2016 gradvis øke fondskapitalen opp til 50 mrd. kroner.

I Fastlands-Norge er nesten all elektrisitetsproduksjon basert på vannkraft. Det gir ikke utslipp av klimagasser, men utbygging av vassdrag kan redusere naturmangfoldet. For å bevare verdifull vassdragsnatur skal det legges til rette for bedre utnyttelse av eksisterende vannkraftanlegg og etablering av nye kraftverk som gir god ressursutnyttelse uten at naturmangfold, friluftsliv eller store landskapsverdier går tapt.

Petroleumsvirksomheten

Utslipp til luft fra norsk petroleumsvirksomhet er i stor grad eksos fra energiproduksjon som trengs for å drive plattformene. I tillegg kommer forbrenning av gass over fakkel av sikkerhetsmessige årsaker samt avdamping av oljekomponenter ved lagring og lasting av olje. Vurdering av miljøkonsekvenser skjer i alle stadier av virksomheten, fra vurdering om et felt skal bygges ut til driften av feltet.

Regjeringen har de siste årene lagt fram flere meldinger om Petroleumsvirksomheten. Meld. St. 28 (2010–2011), går gjennom status og viktige utviklingstrekk på miljøområdet for petroleumsvirksomheten.

I Meld. St. 10 (2010–2011) ga Regjeringen en oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet-Lofoten, og rammene for petroleumsvirksomhet i dette området ble revidert. En forvaltningsplan for Norskehavet ble lagt fram i 2009. Regje-

ringen tar sikte på å presentere en helhetlig forvaltningsplan for Nordsjøen – Skagerrak i 2013.

Norsk-russisk havmiljøsamarbeid – felles program for miljøovervåking

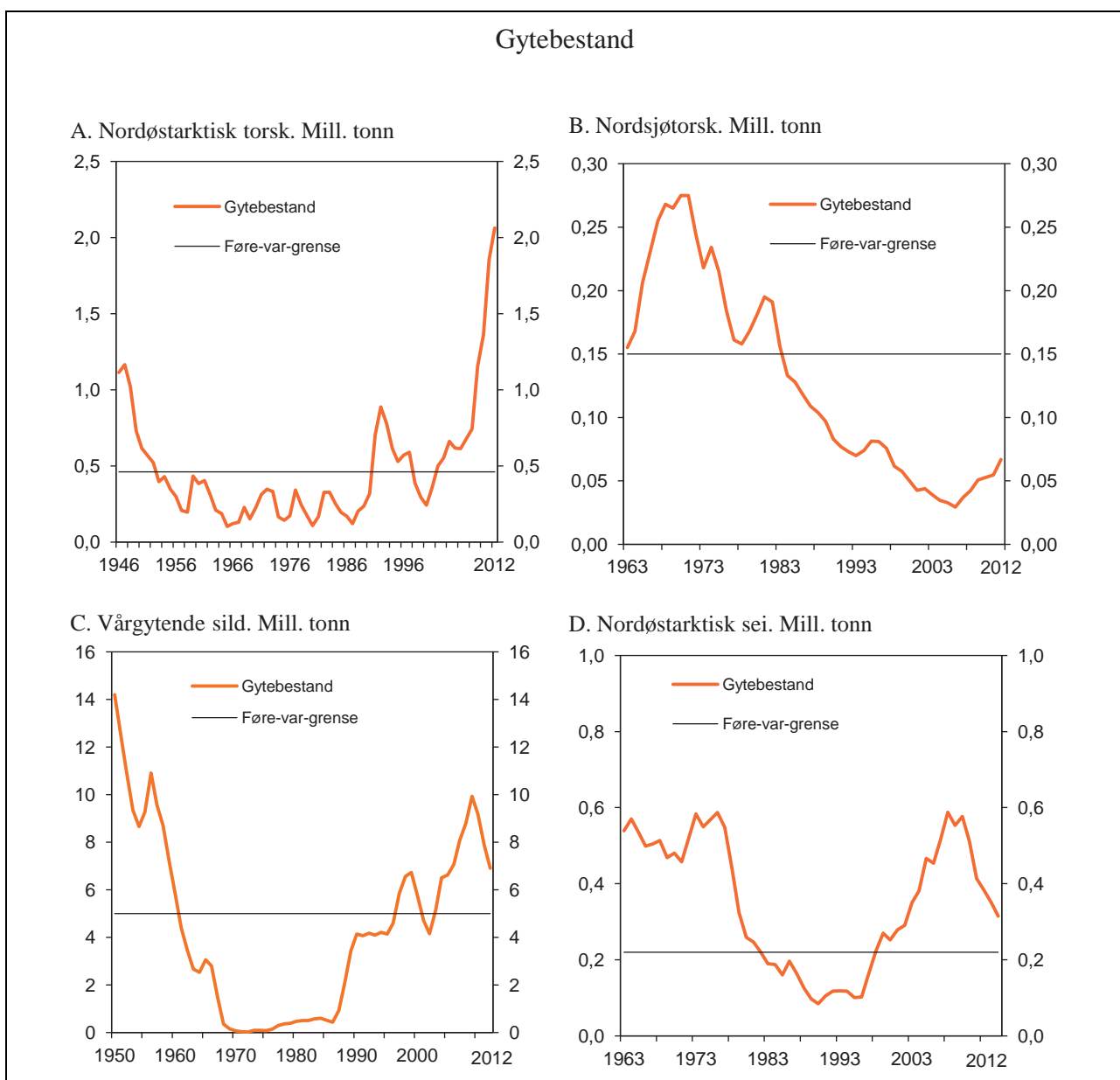
Som en del av det norsk-russiske havmiljøsamarbeidet har arbeidet med et felles program for miljøovervåking av Barentshavet startet opp. Et slikt program vil forbedre grunnlaget for en helhetlig økosystembasert forvaltning ut fra felles prinsipper og kriterier i hele havområdet. Prosjektet har tatt utgangspunkt i den norske forvaltningsplanen, og denne vil være en referanse i

arbeidet med forvaltningsplanen for russisk del av Barentshavet.

Marine ressurser

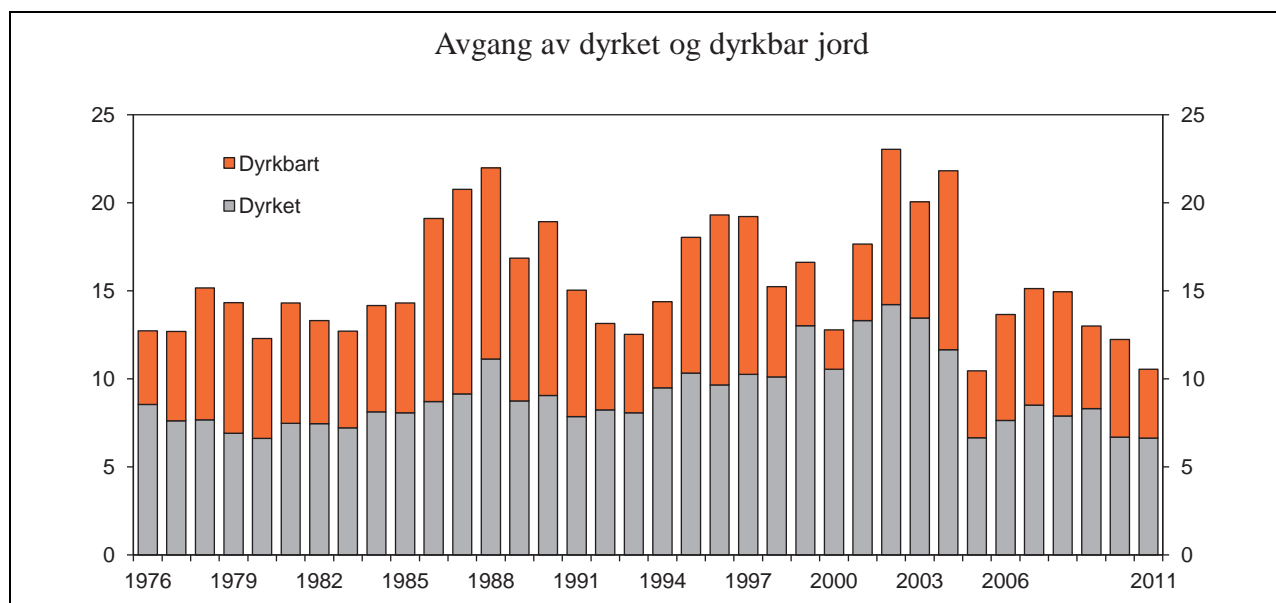
Bærekraftindikator 9 er gytebestand for nordøstarktisk torsk, norsk vårgytende sild, nordsjøtorsk og nordøstarktisk sei, sammenliknet med føre-var-verdier, jf. figur 7.9.

Gytebestanden av nordøstarktisk torsk er anslått til noe over 2 mill. tonn i 2012. Dette er det høyeste nivået siden målingene startet i 1946. Bestanden ligger langt over føre-var-nivået på 460 000 tonn. Bestanden har full reproduksjons-evne og beskattes bærekraftig.



Figur 7.9 Beregnet gytebestand og føre var-grenseverdi for utvalgte fiskebestander

Kilde: Det internasjonale havforskningsrådet (ICES).



Figur 7.10 Irreversibel avgang av produktivt areal. Km²

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Bestanden av norsk vårgytende sild ligger høyt over nivået tidlig på 2000-tallet og ligger over føre-var-verdien. Det har imidlertid vært en nedgang i bestanden siden 2010.

Nordøstarktisk sei var under føre-var-grensen fra midten av 1980-tallet til midten av 1990-tallet. Siden da har bestanden økt og vært på et bærekraftig nivå til tross for de siste års nedgang.

Bestanden av torsk i Nordsjøen har ligget på et lavt nivå i lang tid. Torsken har vært hardt beskattet, og det er problemer med utkast av fisk og ulovlig fiske. Bestanden er på bare om lag en tredel av føre-var-grensen og så lav at det er stor fare for dårlig reproduksjon. Norge har en forholdsvis lav kvoteandel av nordsjøtorsk, og utviklingen i bestanden vil i første rekke avhenge av forvaltningsregimet i EU. I fiskerisamarbeidet med EU om forvaltningen av bestandene i Nordsjøen har Norge de siste årene lagt vekt på tiltak for å redusere uttaket av fisk.

Kystvakten har de siste årene gjort en stor innsats for å bekjempe ulovlig, uregistrert og urapportert fiske. Et resultat av denne innsatsen er at det ulovlige overfisket av torsk og hyse i Barentshavet gradvis har blitt redusert, og etter 2008 er det ikke registrert slikt fiske.

Jordbruk og kulturlandskap

Bærekraftindikator 10 er irreversibel avgang av produktivt jordbruksareal. I 2011 var det en avgang på 6,6 km². Dette er den laveste registrerte omdisponeringen av dyrket mark de siste

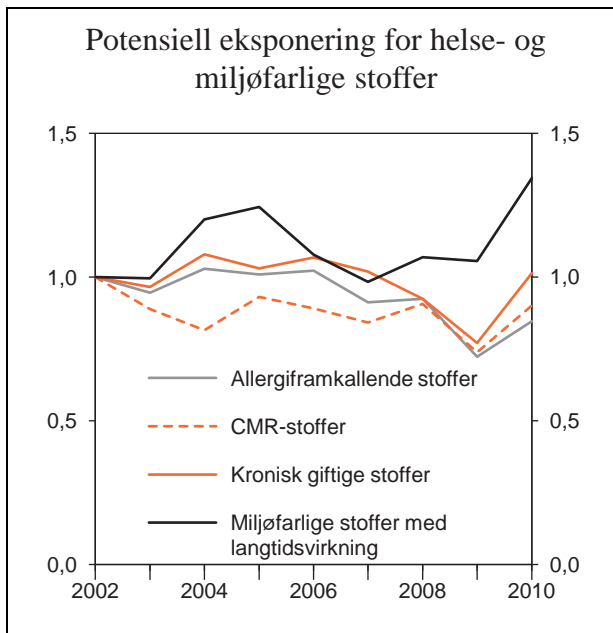
30 år. Målet er at årlig omdisponering av dyrket mark skal holdes under 6 km². Fra 1976 til 2011 var samlet irreversibel omdisponering av dyrket jord etter plan- og bygningsloven og jordloven på 325 km². Omdisponeringen av dyrkbar mark har vært noe lavere, 237 km². I alt er det dermed omdisponert 562 km² dyrket og dyrkbar jord fra 1976 til 2011. Nydyrking har imidlertid bidratt til å oppveie avgangen av jordbruksareal. Samlet dyrket areal var litt høyere i 2011 enn i 1976.

Norge har omtrent like mye dyrkbar som dyrket mark. Mesteparten av det gjenværende dyrkbare arealet har imidlertid et dårligere dyrkingspotensial enn det som er dyrket, bl.a. fordi det ligger i dårligere klimasoner. Dessuten er om lag 30 pst. myr eller torvmark som det vil være uheldig å dyrke opp av klimahensyn. En del av det dyrkbare arealet ligger i verneområder eller i andre områder som gjør det lite aktuelt å dyrke opp.

7.3.7 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Bærekraftindikator 11, utslipp av farlige stoffer, viser utslipp av kjemiske stoffer som er kreftframkallende, arvestoff- og reproduksjonsskadelige (CMR), kronisk giftige, allergiframkallende og miljøfarlige, jf. figur 7.11.

Mange helse- og miljøfarlige kjemikalier brytes svært langsomt ned i miljøet og hopper seg derfor opp i næringskjedene. Dette representerer en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet, matforsyning og helse for kommende generasjoner. Regjeringens mål er at utslipp og bruk av



Figur 7.11 Utslipp av farlige stoffer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

helse- og miljøfarlige stoffer ikke skal føre til helseskader, skader på økosystemer eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

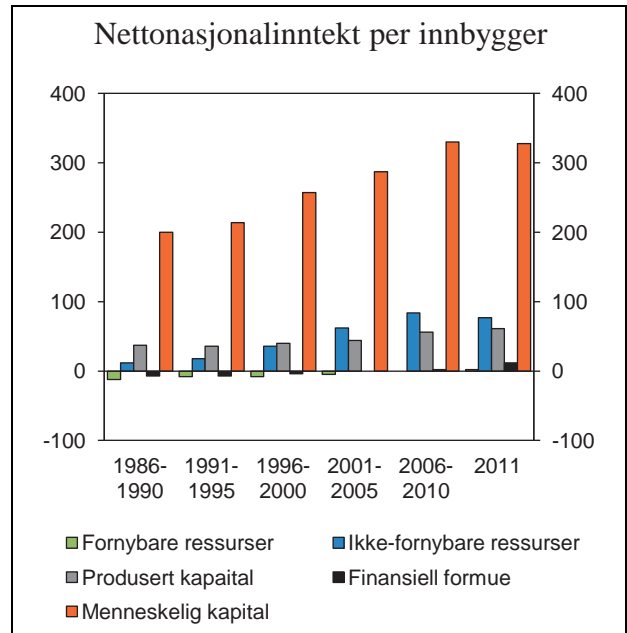
Indikatorverdiene illustrerer nivået i forhold til situasjonen i 2002, og sier ikke noe om utslippene i forhold til et bærekraftig nivå eller Regjeringens langtidsmål. Utslippene av de farlige stoffene økte betydelig fra 2009 til 2010. Dette skjedde etter en lengre periode med nedgang. Hovedårsaken til økningen i beregnede utslipp av miljøfarlige stoffer er økt bruk av kobberoksid for impregnering av oppdrettsnøter. I tillegg kan bedre innrapportering til produktregisteret som utgjør grunnlaget for beregningene og økt økonomisk aktivitet i etterkant av finanskrisen ha bidratt til oppgangen.

Miljøverndepartementet vurderer tiltak og virkemidler for å nå målene for utslipp av miljøgifter og har i den forbindelse hatt på høring en rapport fra et regjeringsoppnevnt utvalg som har utredet tiltak for å nå målene om utslipp av miljøskadelige stoffer.

7.3.8 Bærekraftig økonomisk og sosial utvikling

Bevaring av nasjonalformuen for kommende generasjoner

Nasjonalformuen er et uttrykk for den samlede nasjonale ressursbasen og består av menneskelig kapital, natur- og miljøkapital, realkapital og netto fordringer på utlandet. Det er først og fremst men-



Figur 7.12 Netto nasjonalinntekt per innbygger fordelt på kilder. 1 000 kroner. Faste 2011-priser

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

neskelige ressurser som gjør Norge til et rikt land. Beregningene viser at nasjonalformuen per innbygger ble fordoblet fra 1985 til 2008. Dette reflekterer i første rekke økning i den menneskelige kapitalen, men også i realkapitalen. Den anslåtte verdien av de gjenværende oljereservene er også blitt oppjustert.

Nasjonalinntekten kan betraktes som den markedsmessige avkastningen av nasjonalformuen. Bærekraftindikator 12 viser utviklingen i nettonasjonalinntekt per innbygger totalt og fordelt på kilder, jf. figur 7.12. Nettonasjonalinntekten per innbygger har økt markert siden 1985. Klart viktigste kilde er bidraget fra den menneskelige kapitalen. De ikke-fornybare naturressursene, i all hovedsak olje og gass, er også en meget viktig inntektskilde for Norge. De fornybare naturressursene bidrar derimot lite til nettonasjonalinntekten. Dette skyldes langt på vei at en stor inntekt fra vannkraft motsvares av en stor negativ inntekt i jordbruket som følge av store subsidier til næringen. Bidragene fra fiskeoppdrett, skogbruk samt fiske og fangst er relativt små. Samlede bidrag fra fornybare naturressurser har vært om lag null de siste årene.

I internasjonal sammenheng har Norge et høyt inntektsnivå, og lå i 2011 66 pst. over gjennomsnittet for OECD-landene medregnet inntektene fra petroleumsnæringen. Ifølge beregninger fra OECD lå inntektene fra fastlandsvirksomhetene om lag 27 pst. over gjennomsnittet for

OECD-området. Finanskrisen bidro til en merkbar reduksjon i inntektsnivået i OECD-landene, inklusive Norge. I Norge tok sysselsettingen seg raskt opp etter finanskrisen. Veksten i inntekt per innbygger har imidlertid blitt dempet av relativt svak produktivitetsutvikling de siste årene.

Inntektsfordeling

Regjeringen arbeider for å redusere de økonomiske forskjellene i samfunnet. Bærekraftindikator 13, utvikling i inntektsfordeling, jf. figur 7.13, inneholder to ulike mål på inntektsforskjeller mellom husholdningene; Gini-koeffisienten og forholdstallet mellom de ti pst. med høyest inntekt og de ti pst. med lavest inntekt (P90/P10). De store variasjonene i Gini-koeffisienten de senere årene reflekterer at innføringen av skatt på aksjeutbytte fra 2006 bidro til at mange tok ut større utbytte enn normalt i 2004 og 2005. Samlet viser indikatorene at inntektsfordelingen ble noe skjevere fram til 2005, men at denne utviklingen deretter har stoppet opp. I internasjonal sammenheng er inntektsfordelingen i Norge blant de aller jevneste.

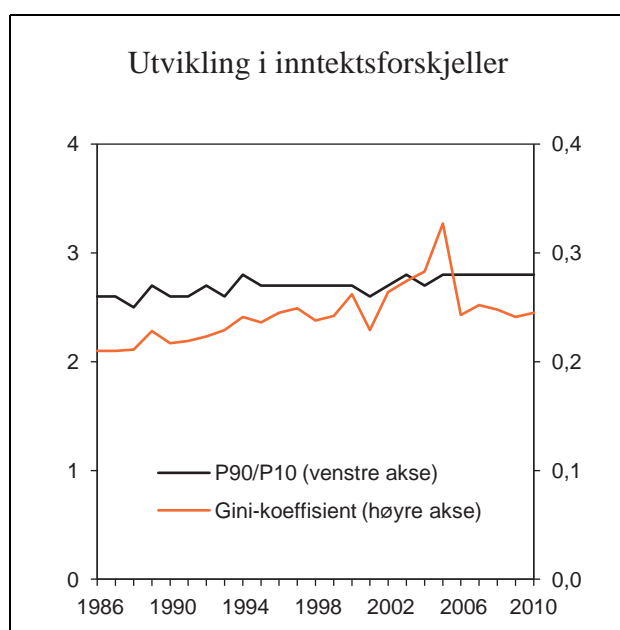
Kvinnens skattbare inntekt utgjør i gjennomsnitt om lag to tredeler av menns inntekt. Forskjellen skyldes hovedsakelig at flere kvinner arbeider deltid og i gjennomsnitt har lavere timelønn enn menn. Endringer i formuesskatten og innføring av utbytteskatt har bidratt til å jevne ut økonomiske

forskjeller mellom kvinner og menn. Redusert marginalsatt på lønn de siste årene kan i tillegg ha virket positivt på kvinners arbeidstilbud og dermed bidratt til utjevning av inntekter.

Bærekraftige offentlige finanser

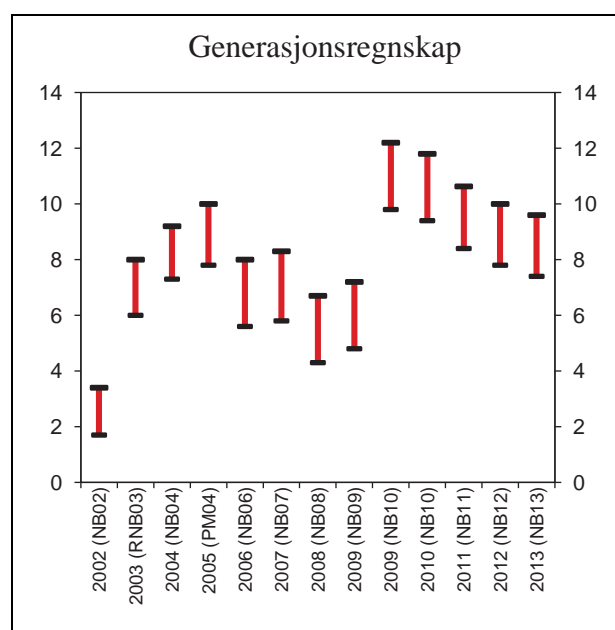
Bærekraftindikator 14, generasjonsregnskap, belyser de generasjonsmessige fordelingsvirkningene av å videreføre dagens budsjettpolitikk. Indikatoren tar hensyn til demografiske utviklingstrekk på et forholdsvis detaljert nivå. I tillegg tas det hensyn til offentlig finansformue, inkludert gjenværende petroleumsformue på norsk sokkel. Generasjonsregnskapet tar som utgangspunkt at det er rimelig å se petroleumsformuen som en gave fra naturen som tilhører alle generasjoner.

Som følge av aldringen av befolkningen vil utgiftene til pensjoner, helse og omsorg øke i tiårene framover. Beregningene av generasjonsregnskapet viser at med en videreføring av dagens velferdsordninger må offentlige budsjetter styrkes for at framtidige generasjoner ikke skal stå overfor en økt skattebyrde. Det anslåtte inndeckningsbehovet økte markert som følge av de finanspolitiske tiltakene under finanskrisen, jf. figur 7.14, men har senere avtatt noe. Det er gjort nærmere rede for utviklingen i offentlige finanser og bærekraften i velferdsordningene i avsnitt 3.2. Det vises til Perspektivmeldingen for en mer omfattende drøfting.



Figur 7.13 Fordelingen av husholdningenes inntekter etter skatt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 7.14 Generasjonsregnskapet. Beregnet innstrammingsbehov i offentlige finanser. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

Forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Siktemålet med investeringene i Statens pensjonsfond utland (SPU) er å oppnå høyest mulig avkastning over tid gitt moderat risiko. SPU var tidlig ute blant statlig eide fond når det gjelder å ta hensyn til etikk, miljø- og samfunnsmessige forhold i forvaltningen. Fondets investeringer er spredt på mange forskjellige aktiva, land og sektorer. Finansdepartementet har i mandatet for forvaltningen av SPU fastsatt at fondets eierrettigheter skal utøves basert på internasjonalt anerkjente prinsipper og at hensynet til god selskapsstyring, miljø- og samfunnsmessige forhold skal være en integrert del av fondsforvaltningen. Dette er et ambisiøst mål som er i tråd med FNs prinsipper for ansvarlig investeringspraksis. Som en del av eierskapsarbeidet analyserer Norges Bank de miljø- og samfunnsmessige risiki som finnes i selskapene og markedene de investerer i.

SPU har et program for miljørelaterte investeringsmuligheter, som omfatter investeringer innen vannforvaltning, miljøteknologi og ren energi. Ved utgangen av 2011 utgjorde dette 21,1 milliarder kroner. Forvaltningen av Statens pensjonsfond utland omtales i kapittel 5.

Høyere utdanning

Et høyt utdanningsnivå i befolkningen er en forutsetning for en bærekraftig økonomisk utvikling i et moderne kunnskapssamfunn. Utdanning gir grunnlag for arbeidsmarkedstilknytning og inntekt, som igjen er viktig for en god helse. Forskning og høyere utdanning øker verdien av den menneskelige kapitalen, som er den viktigste målbar enkeltkomponent i nasjonalformuen.

Bærekraftindikator 15, befolkningen fordelt etter utdanning, viser at utdanningsnivået har steget markant siden 1970 og at det fortsatt stiger, jf. figur 7.15. Denne utviklingen skyldes særlig veksten i høyere utdanning blant kvinner.

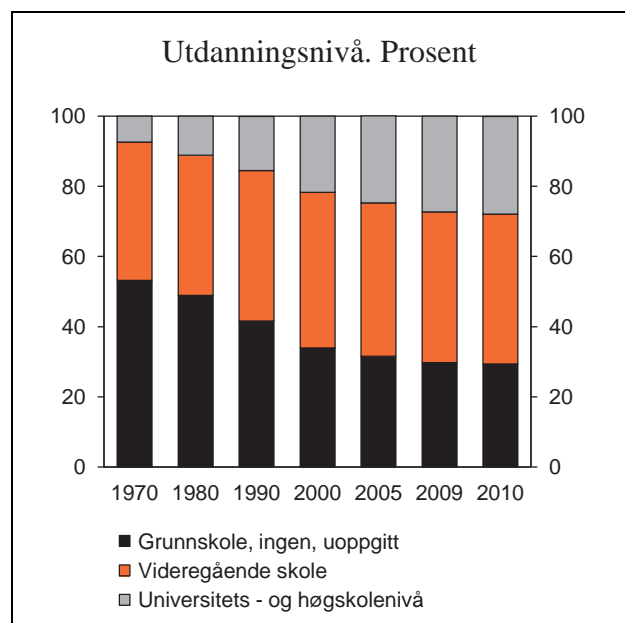
Andelen av befolkningen i aldersgruppen fra 20 til 66 år med universitets- eller høyskoleutdanning utgjorde 28 pst. i 2010 mot 7 pst. i 1970. Utdanningsnivået i Norge forventes å stige framover, bl.a. som følge av at stadig flere unge kvinner fullfører høyere utdanning. Halvparten av kvinnene i alderen 25–29 år hadde høyere utdanning i 2010, og denne andelen har økt med 10 prosentenheter de siste 10 år. Samtidig som en økende andel fullfører høyere utdanning, er frafallet i videregående utdanning, særlig yrkesfagene, høyt. Det representerer en betydelig utfordring.

Utstøting fra arbeidslivet

Regjeringen fører en politikk som legger til rette for at flest mulige kan delta i arbeidslivet, jf. avsnitt 3.6 om sysselsettingspolitikken. Sysselsettingen i Norge er høy i internasjonal sammenheng. Samtidig viser bærekraftindikator 16 at summen av uføretrygdede og personer på arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen økte betydelig fra midten av 1990-tallet til 2003, jf. figur 7.16. Deretter har andelen ligget i underkant av 15 pst. Inkludert mottakere av sykepenger var andelen 18 pst. ved utgangen av 2011. Da har en også korrigert for at noen kan motta flere ytelser samtidig.

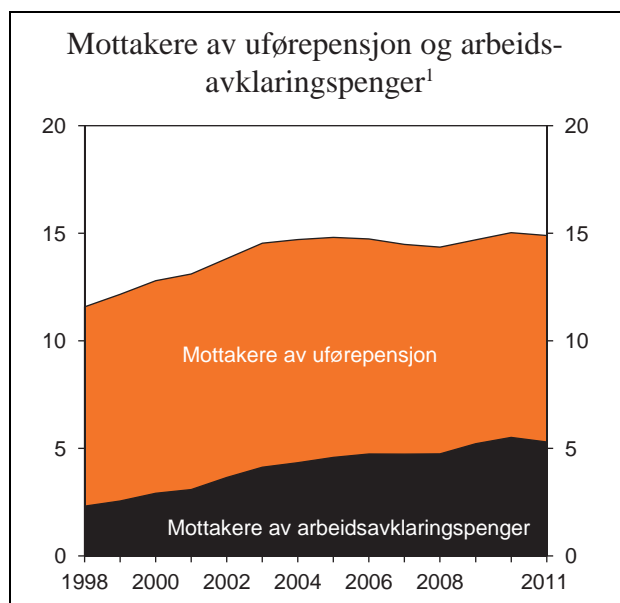
Det er få uføretrygdede som vender tilbake til arbeidslivet. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at nærmere halvparten av mottakerne av arbeidsavklaringspenger blir uføretrygdet. At en stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder er arbeidsufør, svekker verdiskapingen og evnen til å videreføre gode velferdsordninger. Det er særlig alvorlig hvis ungdom ikke får innpass på arbeidsmarkedet eller faller ut av utdanning. Regjeringen foreslår målrettede tiltak for å hindre dette.

Om lag 12 pst. av Norges befolkning har innvandrerbakgrunn. Sysselsettingsandelen er relativt lav i flere store innvandrergrupper. Den registrerte ledigheten blant innvandrere er om lag tre



Figur 7.15 Antall personer 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 7.16 Mottakere av uførepensjon og personer på arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen i alderen 16–66 år.

¹ Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010 og erstattet medisinsk rehabilitering, attføring og tidsbegrenset uførestønad.

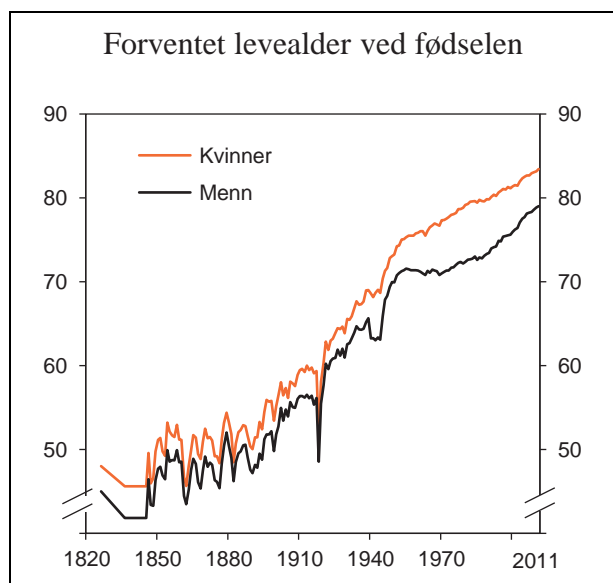
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

ganger så høy som for befolkningen for øvrig. Det er imidlertid store variasjoner mellom ulike grupper. Regjeringen vil arbeide for at innvandrere i størst mulig grad kan bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.

Arbeid mot sosialt betingede helseforskjeller

Bærekraftindikator 17 er forventet levealder ved fødsel. Samlet har levealderen økt med 6 år for menn og vel 3 år for kvinner i løpet av de siste 25 årene. Forventet levealder for kvinner født i 2011 er 83,5 år og for menn 79,0 år, jf. figur 7.17. Norge er blant de landene i verden med høyest forventet levealder. Japanske, franske og italienske kvinner lever lenger enn norske. Det samme gjør kvinner fra de andre nordiske landene, med unntak av Danmark. Det er noe mindre forskjeller i forventet levealder mellom menn i Norge og de øvrige landene med lengst levealder.

Økningen i forventet levealder er et resultat av en samfunnsutvikling med forbedrede levekår og gode velferdsordninger og helsetjenester. Gjennomsnittstallene skjuler store sosiale helseforskjeller i befolkningen. Slike forskjeller reflekteres bl.a. i indikatorer for dødelighet, sykkelighet, psykisk helse og selvpålevd helse. Framover vil det bli flere friske eldre, men det vil også bli flere



Figur 7.17 Forventet levealder ved fødselen

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

som har aldersrelaterte helseutfordringer med bl.a. sammensatte og kroniske sykdommer.

Utfordringene knyttet til livsstilssykdommer øker. I 2008 var nesten hver tredje norske mann og hver femte norske kvinne over 16 år overvektig. Hver tiende nordmann over 16 år har helsefarlig overvekt. Overvekt og fedme fører til type 2-diabetes og økt forekomst av hjerte-karsykdommer.

Selv om andelen av befolkningen med helsefarlig overvekt har økt i Norge, er vi bedre stilt enn flere andre land.

Ny lov om folkehelsearbeid ble iverksatt 1. januar 2012. Loven gir ramme for det langsiktige folkehelsearbeidet. Regjeringen vil i 2013 legge fram en nasjonal strategi for folkehelse.

7.3.9 Samiske perspektiver i miljø- og ressursforvaltningen

Primærnæringer som reindrift, jordbruk og fiske er sentrale elementer i samisk kultur og samfunnsnivå. Ifølge Lov om forvaltning av naturens mangfold (Naturmangfoldloven) skal det legges tilbørlig vekt på det samiske naturgrunnlaget ved vedtak. Det er videre tatt inn en bestemmelse i loven om å ivareta urfolks og lokalsamfunns interesser når fordelene fra utnytting av genetiske ressurser fra naturen skal fordeles.

Det er etablert institusjonelle mekanismer som skal bidra til at samiske perspektiver ivaretas iht. lovverket. I henhold til den nye forvaltningsmodellen for nasjonalparker og andre store verneområder oppnevner Sametinget representanter til de interkommunale verneområdestyrene der

samiske interesser blir berørt. Den nye plandelen av plan- og bygningsloven gir Sametinget innsigelsesmyndighet dersom en plan får «vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse».

Konsultasjonsavtalen mellom Sametinget og statlige myndigheter har bidratt til bedre kommunikasjon og styrket kunnskapsgrunnlag. Det ble oppnådd enighet i et klart flertall av konsultasjonene som ble avsluttet i 2011 og de første fem månedene av 2012. Regjeringen arbeider med oppfølgingen av forslagene fra Samerettsutvalget II, som har utredet spørsmål om retten til, og disponeringen og bruken av land og vann i tradisjonelle samiske områder fra Troms i nord til Hedmark i sør. Enkelte av utvalgets forslag berører også Finnmark.

I en felleserklæring om det grensenære samarbeidet mellom Norge og Russland er styrking av urfolkskontakter, revitalisering og bevaring av urfolkenes tradisjonelle kultur og næringsveier samt trygging av urfolks livskvalitet prioritert. Erklæringen følges opp av en gjensidig arbeidsplan som løper ut 2013.

Forhandlingene mellom Finland, Norge og Sverige om nordisk samekonvensjon startet i 2011 og planlegges å være slutført innen 5 år.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 28. september 2012 om Nasjonalbudsjettet 2013 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 2011
Tabell 1.11	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.12	Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent
Tabell 1.13	Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.14	Finansdepartementets anslag for 2012 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.15	Hovedtall for offentlig konsum mv. 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	Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner
Tabell 1.23	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner
Tabell 1.24	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

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

	Mrd. 2009- kroner 2011	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj. snitt 2000–2009	2010	2011	2012	2013
Privat konsum	1091,4	3,5	3,7	2,4	3,7	4,0
Offentlig konsum	548,2	2,5	1,7	1,5	1,9	2,1
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	520,0	3,1	-5,2	6,4	7,7	5,8
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport ¹	138,7	2,5	-9,0	13,4	15,0	7,0
Fastlands-Norge	367,7	3,1	-2,5	8,0	5,2	5,5
Bedrifter	172,3	3,0	-0,2	2,6	4,9	5,1
Boliger	113,8	2,8	-2,2	22,0	9,0	8,0
Offentlig forvaltning	81,7	3,9	-7,5	3,0	0,5	2,8
Lagerinvesteringer ²	66,7	-0,1	1,9	0,3	0,0	0,0
Innenlandsk sluttanvendelse	2 226,2	2,9	3,1	3,4	4,1	3,9
Herav: Etterspørsel fra						
Fastlands-Norge uten lager	2007,3	3,1	2,0	3,2	3,5	3,8
Eksport	932,0	0,5	1,8	-1,4	1,6	1,4
Herav: Råolje og naturgass	371,6	-0,7	-4,8	-6,2	1,0	-0,1
Tradisjonelle varer	283,0	2,8	2,5	-0,4	1,3	2,2
Samlet anvendelse	3 158,2	2,1	2,7	1,9	3,3	3,1
Import	751,3	3,2	9,9	3,5	4,2	5,4
Herav: Tradisjonelle varer	454,1	4,2	8,1	5,3	4,4	5,6
Bruttonasjonalprodukt	2 406,9	1,8	0,7	1,4	3,1	2,5
BNP Fastlands-Norge ³	1 956,9	2,7	1,9	2,4	3,7	2,9
Herav: Utenom elektisitetsforsyning . .	1 908,0	2,7	2,0	2,4	3,4	3,1

¹ Eksklusive tjenester tilknyttet utvinning.² Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.³ Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkksomhet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Privat konsum	952,1	1 002,6	1 027,7	1 088,1	1 128,6	1 181,4	1 252,8
Offentlig konsum	444,3	488,4	530,7	556,3	585,8	616,1	652,2
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	513,8	542,3	515,6	499,1	550,0	607,8	664,9
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport	108,3	122,2	134,4	124,2	144,6	174,6	192,2
Fastlands-Norge	382,8	396,1	349,2	348,8	391,1	418,5	457,8
Bedrifter	203,7	215,8	168,2	170,1	179,7	191,3	205,1
Boliger	107,4	101,3	95,3	97,0	124,2	137,8	155,4
Offentlig forvaltning	71,7	78,9	85,8	81,7	87,1	89,4	97,3
Lagerinvesteringer	81,1	84,8	13,9	67,2	80,7	87,7	92,9
Innenlandsk sluttanvendelse	1 991,2	2 118,2	2 087,9	2 210,6	2 345,1	2 492,9	2 662,8
Herav: Etterspørsel fra							
Fastlands-Norge uten lager	1 779,2	1 887,1	1 907,6	1 993,2	2 105,4	2 216,0	2 362,7
Eksport	1 017,6	1 197,1	929,1	1 038,2	1 145,2	1 184,0	1 192,7
Herav: Råolje og naturgass	480,2	622,2	416,1	471,2	562,4	581,3	567,1
Tradisjonelle varer	300,9	320,2	277,2	299,2	316,4	317,5	326,5
Samlet anvendelse	3 008,8	3 315,3	3 017,0	3 248,8	3 490,2	3 676,9	3 855,4
Import	702,4	755,3	660,4	725,6	769,8	809,0	864,6
Herav: Tradisjonelle varer	441,9	464,7	398,8	428,8	470,1	492,9	526,5
Bruttonasjonalprodukt	2 306,4	2 559,9	2 356,6	2 523,2	2 720,5	2 867,9	2 990,9
BNP Fastlands-Norge	1 757,2	1 862,9	1 875,9	1 985,0	2 085,0	2 202,6	2 334,7
<i>Memo:</i> Bruttonasjonalinntekt	2 299,2	2 548,1	2 370,3	2 553,4	2 768,2	2 903,5	3 036,0
Disponibel inntekt for Norge	1 985,4	2 201,4	1 992,5	2 159,4	2 356,1
Sparing for Norge	589,1	710,3	434,1	515,0	641,7
Herav: Husholdninger	8,0	35,3	72,4	70,5	97,7	109,9	112,5

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2009 kroner 2011	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1999–2008	2009	2010	2011
Bruttonasjonalprodukt	2 406,9	2,1	-1,7	0,7	1,4
Næringsvirksomhet	1 733,7	2,1	-2,2	0,0	1,1
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	450,0	-1,0	-1,8	-3,9	-2,6
Oljevirkosomhet inkl. tjenester	420,9	-0,4	-1,5	-4,6	-3,2
Utenriks sjøfart	29,1	-10,9	-6,7	7,9	7,4
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1 283,7	3,5	-2,5	1,5	2,4
Primærnæringene	31,6	2,4	-1,5	9,6	-0,9
Industri og bergverk	182,9	2,0	-7,4	2,4	2,0
Bygge- og anleggsvirkosomhet	125,6	1,1	-7,0	-0,4	3,9
Andre næringer	943,6	4,1	-0,8	1,4	2,4
Offentlig forvaltning	394,9	1,5	1,4	1,5	2,3
Korreksjonsposter	278,2	3,5	-1,7	3,9	2,5
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge	1 956,9	3,1	-1,6	1,9	2,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	1 958,9	2 180,8	2 306,4	2 559,9	2 356,6	2 523,2	2 720,5
Næringsvirksomhet	1 464,3	1 643,6	1 716,9	1 943,9	1 715,2	1 841,1	2 000,1
Oljevirkosmhet og utenriks sjøfart . .	493,9	578,0	549,2	697,0	480,7	538,2	635,5
Oljevirkosmhet inkl. tjenester	465,3	548,8	519,2	666,4	455,6	517,0	628,8
Utenriks sjøfart.	28,6	29,2	30,0	30,7	25,1	21,2	6,6
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	970,4	1 065,6	1 167,7	1 246,8	1 234,5	1 302,9	1 364,6
Primærnæringene	27,3	29,8	26,9	27,4	29,1	38,8	35,3
Industri og bergverk	160,4	181,8	191,9	200,0	175,1	179,2	192,7
Bygge- og anleggsvirkosmhet	84,1	98,5	116,1	123,8	121,4	129,1	142,9
Andre næringer	698,6	755,5	832,8	895,7	908,9	955,8	993,7
Offentlig forvaltning	280,1	298,3	324,7	355,4	380,1	399,8	426,4
Korreksjonsposter	214,5	238,9	264,8	260,6	261,3	282,4	294,0
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	1 465,0	1 602,8	1 757,2	1 862,9	1 875,9	1 985,0	2 085,0
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	74,8	75,4	74,4	75,9	72,8	73,0	73,5
Oljevirkosmhet og utenriks sjøfart .	25,2	26,5	23,8	27,2	20,4	21,3	23,4
Oljevirkosmhet inkl. tjenester	23,8	25,2	22,5	26,0	19,3	20,5	23,1
Utenriks sjøfart	1,5	1,3	1,3	1,2	1,1	0,8	0,2
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	49,5	48,9	50,6	48,7	52,4	51,6	50,2
Primærnæringene	1,4	1,4	1,2	1,1	1,2	1,5	1,3
Industri og bergverk	8,2	8,3	8,3	7,8	7,4	7,1	7,1
Bygge- og anleggsvirkosmhet	4,3	4,5	5,0	4,8	5,2	5,1	5,3
Andre næringer	35,7	34,6	36,1	35,0	38,6	37,9	36,5
Offentlig forvaltning	14,3	13,7	14,1	13,9	16,1	15,8	15,7
Korreksjonsposter	11,0	11,0	11,5	10,2	11,1	11,2	10,8
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	74,8	73,5	76,2	72,8	79,6	78,7	76,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

	2006–2010	2011	2012	2013
Eksportpris	3,0	6,2	-0,9	0,6
Importpris	1,9	4,1	0,4	1,2
Bytteforhold ¹	1,1	2,0	-1,3	-0,5
Eksportvolum	2,5	-0,4	1,3	2,2
Import hos handelspartnerne	3,4	5,4	2,3	4,2
Eksportmarkedsandel	-0,5	-5,6	-1,0	-1,9
Importvolum	2,7	5,3	4,4	5,6

¹ Eksportpris i forhold til importpris.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.6 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				Pris		Volum	
	2011	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Eksport	1 145,2	1 184,0	1 192,7	1,7	-0,6	1,6	1,4
Råolje og naturgass.	562,4	581,3	567,1	2,3	-2,4	1,0	-0,1
Skip, plattformer, m.m.	13,7	13,9	14,1	2,7	1,2	-0,7	0,0
Tradisjonelle varer	316,4	317,5	326,5	-0,9	0,6	1,3	2,2
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m.	102,6	111,1	113,8	6,5	1,9	1,7	0,4
Rørtransport	9,9	10,9	11,4	1,8	1,8	8,1	2,7
Reisetrafikk	29,7	31,4	33,7	2,2	2,0	3,5	5,0
Andre tjenester	110,5	117,9	126,2	2,9	2,6	3,7	4,2
Import	769,8	809,0	864,6	0,9	1,4	4,2	5,4
Råolje og naturgass.	14,7	15,0	14,7	3,3	-2,6	-1,4	0,7
Skip, plattformer, m.m.	36,1	33,2	33,8	1,3	1,4	-9,2	0,3
Tradisjonelle varer	470,1	492,9	526,5	0,4	1,2	4,4	5,6
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m.	49,0	57,1	61,9	5,2	2,2	10,8	6,1
Reisetrafikk	91,2	99,1	109,6	0,0	2,1	8,7	8,3
Andre tjenester	108,5	111,6	118,1	1,9	1,9	1,0	3,8
Eksportoverskudd	375,4	375,0	328,1				
Rente- og stønadsbalansen.	18,5	6,2	12,7				
Overskudd på driftsregnskapet	393,9	381,3	340,8				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.7 Sysselsatte personer etter næring

	1 000 personer 2011	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 1999–2008 ¹	2009	2010	2011
I alt	2 636,0	1,4	-0,4	-0,1	1,4
Næringsvirksomhet	1 841,0	1,5	-1,4	-1,0	1,1
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	98,4	2,7	5,4	1,6	1,2
Oljevirkosomhet inkl. tjenester	54,0	5,4	5,6	5,1	5,5
Utenriks sjøfart	44,0	0,6	5,0	-2,1	-3,5
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1 742,7	1,5	-1,8	-1,1	1,1
Primærnæringene	69,8	-3,3	-3,6	1,6	-1,6
Industri og bergverk	250,6	-0,8	-5,1	-3,6	-0,2
Bygge- og anleggsvirkosomhet	196,1	4,3	-4,2	0,1	3,0
Andre næringer	1 296,0	2,0	-0,7	-0,8	1,1
Offentlig forvaltning	795,0	1,8	2,0	2,0	2,0
Stat	285,0	0,6	1,1	2,1	1,2
Kommuner	510,0	1,2	2,5	2,0	2,5
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge	2 537,7	1,3	-0,7	-0,1	1,4

¹ 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 1.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2009-kroner 2011	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt ² 1999–2008	2009	2010	2011
Bruttoinvestering i fast realkapital	520,0	3,3	-7,5	-5,2	6,4
Næringsvirksomhet	438,3	3,4	-10,1	-4,7	7,0
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	152,3	0,5	7,8	-10,8	2,6
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport	138,7	0,7	3,4	-9,0	13,4
Bedrifter, Fastlands-Norge	172,3	5,6	-23,1	-0,2	2,6
Primærnæringene	11,0	0,3	-17,2	6,9	8,5
Industri og bergverksdrift	20,5	4,5	-35,4	-21,6	2,1
Kraftforsyning	15,9	8,5	-16,4	16,3	12,8
Bygge- og anleggsvirksomhet	13,4	7,1	-9,6	-1,1	6,6
Samferdsel	17,5	-1,4	34,6	6,2	-3,8
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel	94,0	7,6	-27,8	1,8	1,3
Boligtjenester	113,8	4,0	-8,2	-2,2	22,0
Offentlig forvaltningsvirksomhet	81,7	3,2	7,4	-7,5	3,0
Stat	35,4	2,6	4,8	-24,2	10,2
Kommuner	46,3	3,5	10,0	8,8	-2,0
Lagerinvesteringer ¹	66,7	0,1	-2,6	1,9	0,3
Bruttoinvesteringer i alt	586,6	3,3	-17,1	3,4	7,2
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital , Fastlands-Norge	367,7	4,6	-13,2	-2,5	8,0

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 gjennomsnittelig vekst for stat og kommune.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.9 Produktivetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt					
	1971-1980	1981-1990	1991-2011	1971-2011	2012	2013
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	3,2	1,6	2,0	2,2	1,5	2,1
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,7	2,2	2,2	1,5	3,0
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	2,1	0,8	1,7	1,6	1,4	1,6
Private fastlandsnæringer ²	2,1	1,0	1,8	1,7	1,5	2,5

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.

Tabell 1.10 Enkelte arbeidsmarkedsvariabler i utvalgte OECD-land i 2011

	Yrkesfrekvenser				Sysselsetting		Deltids- sysselsetting		Arbeidsledighet		Langtidsledighet ¹
	Pst. av befolkningen		Pst. av befolkningen		Pst. av befolkningen		Pst. av sysselsatte		Pst. av arbeidsstyrken		
	15–24 år I alt	25–54 år Menn	25–54 år Kvinner	15–64 år I alt	15–64 år I alt	15–64 år I alt	Pst. av sysselsatte	15–24 år I alt	15–64 år I alt	Pst. av arbeidsledige	
Norge	56,2	89,7	84,3	78,0	75,3	20,0	8,6	3,3	32,5		
USA	55,0	88,7	74,7	73,3	66,6	12,6	17,3	9,1	43,7		
Japan	42,5	95,9	71,6	73,8	70,3	20,6	8,0	4,8	55,5		
Belgia	32,0	90,7	78,7	66,7	61,9	18,8	18,7	7,2	64,1		
Danmark	67,1	91,5	84,7	79,3	73,1	19,2	14,2	7,7	42,1		
Finland	52,2	90,8	84,4	75,1	69,2	12,7	18,9	7,9	35,8		
Frankrike	38,4	93,8	83,4	70,4	63,8	13,6	22,1	9,3	60,1		
Hellas	29,2	93,5	72,7	67,7	55,6	9,0	44,4	17,9	67,2		
Irland	40,4	89,5	72,1	69,8	59,6	25,7	30,3	14,6	75,3		
Island	74,4	92,7	85,2	85,2	79,0	17,0	14,6	7,7	41,2		
Italia	27,4	89,2	64,6	62,3	56,9	16,7	29,1	8,5	66,9		
Nederland	68,9	93,0	81,9	78,4	74,9	37,2	7,7	4,4	50,3		
Polen	33,6	89,3	78,7	66,1	59,7	8,3	25,8	9,8	52,1		
Portugal	38,8	92,3	84,5	74,1	64,2	11,5	30,1	13,4	64,6		
Spania	45,0	92,6	79,3	74,7	58,5	12,9	46,4	21,8	60,2		
Sveits	68,1	95,9	83,4	82,8	79,3	25,9	7,7	4,2	56,7		
Sverige	52,4	93,8	88,1	86,3	74,1	13,8	22,9	7,6	32,6		
Storbritannia	62,7	91,7	79,0	76,5	70,4	24,6	20,0	8,0	51,8		
Tyskland	52,7	93,1	82,1	77,2	72,6	22,1	8,5	6,0	62,7		
Østerrike	59,9	90,6	83,4	75,3	72,1	18,9	8,3	4,2	42,8		
OECD	47,2	91,4	71,2	70,6	64,8	16,5	16,2	8,2	48,4		

¹ Arbeidsledig i 6 måneder eller mer.
Kilde: OECD Employment Outlook 2012.

Tabell 1.11 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
USA	1,8	2,2	2,1	3,1	2,1	1,9	8,9	8,1	7,8
Japan	-0,8	2,5	1,3	-0,3	0,0	0,0	4,6	4,4	4,4
Euroområdet	1,4	-0,5	0,2	2,7	2,4	1,5	10,0	11,2	11,0
Tyskland	3,1	1,0	1,0	2,5	2,1	1,6	5,7	5,5	5,5
Frankrike	1,7	0,2	0,6	2,3	2,3	1,4	9,3	10,0	9,8
Italia	0,5	-2,2	-0,5	2,9	3,4	1,6	8,4	10,5	8,6
Spania	0,7	-1,7	-1,2	3,1	2,0	1,2	21,6	24,9	26,0
Nederland	1,1	-0,5	0,4	2,5	2,7	1,8	4,4	5,3	5,7
Storbritannia	0,7	-0,8	1,1	4,5	2,8	1,8	8,1	8,1	8,0
Sverige	4,0	1,5	2,0	3,0	1,0	1,5	7,5	7,7	7,6
Danmark	1,0	0,2	1,2	2,8	2,3	2,0	7,4	7,9	7,6
Finland	2,9	0,8	1,3	3,3	2,8	1,9	7,8	7,7	7,6
Russland	4,3	3,9	3,7	8,4	4,4	5,0	-	-	-
Kina	9,2	7,8	8,0	5,5	2,5	3,0	-	-	-
India	7,3	6,0	6,5	8,9	8,5	6,5	-	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 1.12 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2012	2013
Norske renter		
Nasjonalbudsjettet 2013	2,2	2,0
Revidert nasjonalbudsjett 2012	2,4	2,5
Norges handelspartnere ²⁾	0,9	0,7

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.² Handelsveiet gjennomsnitt av EUR, SEK, GBP, DKK, USD og JPY.

Kilder: Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 1.13 Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vekst i lønnskostnader pr. time:							
Norge	4,1	6,2	3,8	5,1	4,5	2,5	4,3
Norges handelspartnere ¹	2,8	2,6	4,1	3,1	3,8	1,3	2,5
Relativ timelønnskostnadsvekst i nasjonal valuta	1,3	3,5	-0,3	1,9	0,7	1,2	1,8
Relativ timelønnskostnadsvekst i felles valuta . . .	5,9	3,0	1,4	2,5	-2,2	5,6	3,7
<i>Memo:</i>							
Valutakurs ²	4,4	-0,5	1,7	0,5	-2,9	4,2	1,9

¹ Tall for handelspartnere er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt.² Konkurranssekursindeksen. Et positivt endringstall innebærer en effektiv styrking av norske kroner.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 1.14 Finansdepartementets anslag for 2012 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før

	NB12 ¹	RNB12 ¹	NB13 ¹
<i>Handelspartnerne:</i>			
BNP	2,2	1,3	1,2
<i>Norge:</i>			
BNP Fastlands-Norge	3,1	2,7	3,7
Sysselsatte personer	1,5	1,6	2,1
Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå	3,3	3,3	3,1
Årslønn	4	3¾	4,1
Konsumprisindeksen (KPI)	1,6	0,9	0,8
KPI-JAE ²	1,8	1,4	1,3
Oljepris (kroner), nivå	575	650	637
<i>Statsbudsjettet:</i>			
Overskudd (mrd. kroner) ³ , nivå	345,7	381,3	384,2
Underliggende, reell utgiftsvekst	2,1	3,1	3,0
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, nivå ⁴	5,6	5,2	5,2

¹ Nasjonalbudsjettet 2012 (NB12), Revidert nasjonalbudsjett 2012 (RNB12) og Nasjonalbudsjettet 2013 (NB13).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet

Tabell 1.15 Hovedtall for offentlig konsum mv. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner		
	2011	2012	2013
Offentlig konsum	585,8	1,9	2,1
Statlig	294,8	2,1	2,7
Kommunalt	291,0	1,7	1,5
Offentlige investeringer	87,1	0,5	2,8
Statlig	37,3	-2,7	6,7
Kommunalt	49,8	3,0	0,0
Bruttoprodukt	426,4	1,9	1,3
Statlig	184,7	1,7	1,0
Kommunalt	241,7	2,0	1,4
Sysselsetting, mill. timeverk	991,2	1,3	1,0
Statlig	416,1	1,1	1,1
Kommunalt	575,1	1,5	1,0

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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			
	2009	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
A. Totale inntekter	1 351 930	1 432 682	1 596 258	1 662 997	1 693 862	6,0	11,4	4,2	1,9
Formuesinntekter	278 781	270 348	324 562	331 041	337 985	-3,0	20,1	2,0	2,1
Skatt- og pensjonspremier	1 000 694	1 085 029	1 189 159	1 247 329	1 269 371	8,4	9,6	4,9	1,8
Oljeskatter	149 373	178 691	241 441	247 800	211 700	19,6	35,1	2,6	-14,6
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	279 634	300 800	314 085	324 793	346 475	7,6	4,4	3,4	6,7
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	571 687	605 538	633 633	674 736	711 196	5,9	4,6	6,5	5,4
Andre overføringer, bøter mv.	7 904	8 490	9 912	8 615	8 997	7,4	16,7	-13,1	4,4
Gebyrinntekter	64 551	68 815	72 625	76 012	77 509	6,6	5,5	4,7	2,0
B. Totale utgifter	1 101 038	1 148 190	1 209 625	1 263 943	1 336 212	4,3	5,4	4,5	5,7
Renteutgifter og utbytte	33 926	32 300	30 372	24 990	24 268	-4,8	-6,0	-17,7	-2,9
Overføringer til utlandet	27 292	29 807	29 015	29 310	31 707	9,2	-2,7	1,0	8,2
Subsidier mv.	48 714	51 581	53 559	55 910	56 738	5,9	3,8	4,4	1,5
Stønader til husholdninger	326 498	345 207	366 866	389 422	414 259	5,7	6,3	6,1	6,4
Overføringer til ideelle organisasjoner	31 638	33 137	37 892	38 985	40 667	4,7	14,3	2,9	4,3
Lønnskostnader	330 296	347 226	370 416	392 731	412 765	5,1	6,7	6,0	5,1
Produktinnsats	163 074	169 047	173 371	180 117	191 387	3,7	2,6	3,9	6,3
Produktkjøp til husholdninger	52 470	56 334	58 625	61 091	64 436	7,4	4,1	4,2	5,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	85 773	81 706	87 105	89 351	97 258	-4,7	6,6	2,6	8,8
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 293	-2 007	-2 635	-2 760	-2 160	-	-	-	-
Kapitaloverføringer	3 650	3 852	5 039	4 795	4 887	-	-	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B)	250 892	284 492	386 634	399 054	357 650	13,4	35,9	3,2	-10,4
<i>Memo:</i>									
Konsum i offentlig forvaltning	531 017	556 237	585 674	616 140	652 199	4,7	5,3	5,2	5,9

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2009	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2013
A Totale inntekter.....	1 153 740	1 222 198	1 378 796	1 444 109	1 465 219	5,9	12,8	4,7	1,5	1,5
Formuesinntekter.....	265 379	257 100	304 238	317 298	324 640	-3,1	18,3	4,3	2,3	2,3
Skatt- og pensjonspremier.....	861 249	936 657	1 045 882	1 092 373	1 106 215	8,8	11,7	4,4	1,3	1,3
Oljeskatter	149 373	178 691	241 441	247 800	211 700	19,6	35,1	2,6	-14,6	-14,6
Produksjonsskatter Fastlands-Norge.....	272 625	293 187	305 978	316 573	338 145	7,5	4,4	3,5	6,8	6,8
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge.....	439 251	464 779	498 463	528 000	556 370	5,8	7,2	5,9	5,4	5,4
Overføringer innen offentlig forvaltning.....	2 270	1 474	1 153	6 677	6 883	-	-	-	-	-
Andre overføringer, bøter mv.....	3 678	3 934	3 941	2 666	2 869	7,0	0,2	-32,3	7,6	7,6
Gebyrinntekter.....	21 164	23 033	23 582	25 095	24 612	8,8	2,4	6,4	-1,9	-1,9
B. Totale inntekter.....	877 088	910 602	969 967	1 020 746	1 084 047	3,8	6,5	5,2	6,2	6,2
Renteutgifter og utbytte.....	23 441	21 806	18 116	13 419	13 699	-7,0	-16,9	-25,9	2,1	2,1
Overføringer til utlandet.....	27 292	29 807	29 015	29 310	31 707	9,2	-2,7	1,0	8,2	8,2
Subsidier mv.....	37 752	38 960	39 826	41 667	41 951	3,2	2,2	4,6	0,7	0,7
Stønader til husholdninger.....	316 923	334 934	356 574	378 748	403 177	5,7	6,5	6,2	6,5	6,5
Overføringer til ideelle organisasjoner.....	20 398	21 258	25 505	26 138	27 342	4,2	20,0	2,5	4,6	4,6
Overføringer innen offentlig forvaltning.....	136 037	146 153	166 793	181 027	191 290	7,4	14,1	8,5	5,7	5,7
Lønnskostnader.....	144 389	151 859	161 746	172 247	181 169	5,2	6,5	6,5	5,2	5,2
Produktinnsats.....	92 898	94 378	95 916	100 557	108 036	1,6	1,6	4,8	7,4	7,4
Produktkjøp til husholdninger.....	34 815	37 092	37 764	39 455	41 751	6,5	1,8	4,5	5,8	5,8
Bruttoinvesteringer i fast realkapital.....	42 396	32 997	37 315	37 042	42 098	-22,2	13,1	-0,7	13,6	13,6
Netto kjøp av tomter og grunn.....	-1 574	-1 104	-1 337	-1 660	-1 060	-	-	-	-	-
Kapitaloverføringer.....	2 321	2 462	2 734	2 795	2 887	-	-	-	-	-
C Nettofinansinvestering (A-B).....	276 652	311 596	408 830	423 363	381 172	12,6	31,2	3,6	-10,0	-10,0
<i>Memo:</i>										
Konsum i statsforvaltningen.....	275 829	281 994	294 747	310 991	330 879	2,2	4,5	5,5	6,4	6,4

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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			
	2009	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013		
A. Inntekter i alt.	340 118	362 362	391 268	410 176	430 060	6,5	8,0	4,8	4,8		
Formuesinntekter	13 402	13 248	20 324	13 743	13 345	-1,1	53,4	-32,4	-2,9		
Skatteinntekter	136 570	145 835	143 610	152 540	160 400	6,8	-1,5	6,2	5,2		
Skatt på inntekt og formue.....	129 561	138 222	135 503	144 320	152 070	6,7	-2,0	6,5	5,4		
Produksjonsskatter.....	7 009	7 613	8 107	8 220	8 330	8,6	6,5	1,4	1,3		
Overføringer fra statsforvaltningen	142 533	152 941	172 320	187 027	197 290	7,3	12,7	8,5	5,5		
Gebyrinntekter	43 387	45 782	49 043	50 917	52 897	5,5	7,1	3,8	3,9		
Andre overføringer.....	4 226	4 556	5 971	5 949	6 128	7,8	31,1	-0,4	3,0		
B. Totale utgifter	362 335	386 361	409 461	432 301	451 738	6,6	6,0	5,6	4,5		
Renteutgifter.....	10 485	10 494	12 256	11 571	10 569	0,1	16,8	-5,6	-8,7		
Overføringer til private	31 777	34 773	36 412	37 764	39 194	9,4	4,7	3,7	3,8		
Overføringer til statsforvaltningen	2 348	2 620	3 010	8 077	8 283	11,6	14,9	168,3	2,6		
Lønnskostnader	185 907	195 367	208 670	220 484	231 596	5,1	6,8	5,7	5,0		
Produktinnsats	70 176	74 669	77 455	79 560	83 351	6,4	3,7	2,7	4,8		
Produktkjøp til husholdninger	17 655	19 242	20 861	21 636	22 685	9,0	8,4	3,7	4,8		
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	43 377	48 709	49 790	52 309	55 160	12,3	2,2	5,1	5,5		
Netto kjøp av tomter og grunn	-719	-903	-1 298	-1 100	-1 100	-	-	-	-		
Andre kapitaloverføringer.....	1 329	1 390	2 305	2 000	2 000	-	-	-	-		
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-22 217	-23 999	-18 193	-22 125	-21 678	-	-	-	-		
Memo:											
Konsum i kommuneforvaltningen	255 188	274 243	290 927	305 149	321 320	7,5	6,1	4,9	5,3		

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	861 249	936 657	1 045 882	1 092 373	1 106 215
Skatt på inntekt, formue og kapital	350 028	395 583	475 214	494 842	469 651
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	26 770	29 691	29 845	30 149	31 512
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum	145 641	175 132	237 700	243 800	205 200
Felleskatt	166 365	179 181	196 021	208 475	219 937
Annen skatt på inntekt, formue og kapital . .	11 252	11 579	11 648	12 418	13 002
Produksjonsskatter	276 357	296 746	309 719	320 573	344 645
Merverdiavgift	186 211	201 184	211 037	221 242	239 268
Avgifter på oljeutvinning	3 732	3 559	3 741	4 000	6 500
Andre produksjonsskatter	86 414	92 003	94 941	95 331	98 876
Trygde- og pensjonspremier	234 864	244 328	260 949	276 957	291 919
Fra arbeidstakere	91 538	95 258	102 990	109 423	115 349
Fra arbeidsgivere	143 326	149 070	157 959	167 535	176 570
 <i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner</i> .	 139 445	 148 372	 143 277	 154 956	 163 156
Skatt på inntekt og formue	132 436	140 759	135 170	146 736	154 826
Produksjonsskatter	7 009	7 613	8 107	8 220	8 330
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i>	1 000 694	1 085 029	1 189 159	1 247 329	1 269 371
Skatter som andel av BNP	42,5	43,0	43,7	43,5	42,4
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	45,4	45,7	45,5	45,4	45,3

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.20 Finanspolitiske indikatorer

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	375,5	393,5	507,2	274,5	262,4	374,4	384,2	380,1
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-44,0	-1,3	-11,8	-96,6	-104,1	-79,4	-111,3	-123,7
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-45,7	-46,9	-57,3	-96,1	-102,4	-92,6	-116,2	-125,3
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-2,9	-2,8	-3,2	-5,1	-5,1	-4,4	-5,2	-5,3
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før	0,9	2,0	2,2	5,5	1,2	1,7	3,0	2,4
Utgiftsdeflator statsbudsjettet	3,6	4,8	6,1	3,8	3,4	3,7	3,1	3,3
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	399,1	399,1	480,9	250,9	284,5	386,6	399,1	357,7
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	18,3	17,3	18,8	10,6	11,3	14,2	13,9	12,0
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP Fastlands- Norge	-1,5	0,2	-2,4	-5,6	-5,0	-4,7	-5,3	-5,4
Påløpte skatter. Prosent av BNP	43,5	43,0	42,1	42,5	43,0	43,7	43,5	42,4
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	45,3	45,5	44,3	45,4	45,7	45,5	45,4	45,3
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	40,0	40,3	39,8	46,7	45,5	44,5	44,1	44,7
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	54,5	52,9	54,7	58,7	57,8	58,0	57,4	57,3
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ¹	124,5	130,0	116,1	149,0	157,0	153,1	159,0	174,2
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	86,7	92,6	92,5	117,1	127,4	126,4	137,1	148,0
Offentlig gjeld. Prosent av BNP	53,8	50,7	48,2	43,5	43,4	28,7	31,4	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	20,3	18,3	18,0	30,9	29,7	26,2	29,0	-

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.21 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	12,3	12,0	12,6	13,6	13,8	14,0	13,9	13,8
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge . . .	16,2	15,7	15,9	17,4	17,6	17,8	18,0	17,9
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet	14,6	14,4	14,4	15,0	15,2	15,3	15,2	15,3
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet.	18,7	18,3	18,2	18,7	19,1	19,3	19,3	19,3
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹	5,6	1,2	1,3	4,0	2,5	2,4	1,9	1,1
Kommunal deflator. Prosent endring	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,2	3,3
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	69,1	67,7	67,0	67,6	68,2	75,8	76,3	75,8
Frie inntekter, reell endring fra året før ¹	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	1,9	0,8
Aktivitetsendring i kommunesektoren, reell endring i prosent ²	2,7	4,0	3,0	5,6	0,7	0,9	1,6	-
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter	11,5	13,0	13,1	13,3	14,0	13,4	13,2	13,2
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	-	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter.	0,3	-4,4	-8,6	-6,8	-6,9	-4,9	-5,6	-5,2
Netto gjeld. Prosent av inntekter ³ . .	17,4	20,5	31,2	34,7	39,6	43,0	-	-

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.

Tabell 1.22 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	Oljekorrigert overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå (B)			Særskilte regnskapsforhold (C)	Aktivitetskorreksjoner (D)	Strukturelt budsjettoverskudd	
		Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	Endring fra året før, prosentpoeng				
1980	-15 305	-2 304	-14	583	-13 571	-5,1	0,7	
1981	-16 559	-1 200	-67	3 020	-18 311	-6,2	-1,1	
1982	-20 139	-510	-129	121	-19 622	-6,0	0,2	
1983	-23 204	-1 127	-795	-513	-20 769	-5,7	0,3	
1984	-18 488	1 297	703	-3 263	-17 224	-4,3	1,4	
1985	-14 378	2 141	805	6 778	-24 102	-5,5	-1,2	
1986	-3 641	3 962	-208	18 091	-25 486	-5,3	0,2	
1987	44	1 876	128	21 111	-23 071	-4,4	0,9	
1988	1 840	8 577	335	8 830	-15 902	-2,8	1,6	
1989	-13 517	13 657	-151	-5 150	-21 873	-3,6	-0,8	
1990	-31 182	14 754	-1 162	-12 377	-32 397	-5,0	-1,4	
1991	-59 212	12 243	-10 778	-21 027	-39 649	-5,8	-0,8	
1992	-65 372	7 035	332	-23 721	-49 017	-6,9	-1,0	
1993	-71 896	4 205	2 053	-29 776	-48 377	-6,5	0,4	
1994	-54 499	2 985	1 470	-15 209	-43 745	-5,6	0,9	
1995	-34 436	1 187	7 581	-12 975	-30 229	-3,7	1,9	
1996	-22 730	-871	5 276	-801	-26 333	-3,0	0,6	
1997	-20 068	-7 074	1 181	6 891	-21 066	-2,3	0,7	
1998	-17 454	-9 881	-1 923	17 820	-23 469	-2,4	-0,1	
1999	-12 066	-5 148	1 770	13 922	-22 610	-2,2	0,2	
2000	-7 943	3 518	-6 712	13 579	-18 328	-1,7	0,5	
2001	-1 640	4 911	3 436	11 702	-21 689	-1,9	-0,2	
2002	-62 392	-5 731	-19 356	-620	-36 686	-3,0	-1,1	
2003	-66 150	-6 481	5 334	-21 848	-43 155	-3,3	-0,3	
2004	-79 246	-8 196	1 994	-25 898	-47 146	-3,4	-0,1	
2005	-64 763	-6 346	792	-9 908	-49 301	-3,3	0,1	
2006	-44 002	-11 682	1 645	11 740	-45 705	-2,9	0,4	
2007	-1 342	1 097	2 292	42 180	-46 912	-2,8	0,1	
2008	-11 797	3 683	858	40 986	-57 325	-3,2	-0,4	
2009	-96 561	-441	-6 058	6 010	-96 072	-5,1	-1,9	
2010	-104 070	-402	-1 364	70	-102 374	-5,1	0,0	
2011	-79 399	3 544	3 480	6 202	-92 625	-4,4	0,7	
2012	-111 346	2 283	0	2 597	-116 226	-5,2	-0,8	
2013	-123 663	1 220	-400	813	-125 297	-5,3	-0,1	

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.23 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill kroner

	2011	2012	2013
Inntekter	447 841	488 890	496 885
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	350 804	386 790	373 185
- Renteinntekter og utbytte	97 037	102 100	123 700
Utgifter	84 158	111 346	123 663
- Overføring til statskassen	84 158	111 346	123 663
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	363 683	377 544	373 222
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	3 307 915	3 793 060	4 280 705
Prosent av BNP	121,6	132,3	143,1

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.24 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2011	2012	2013
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland	1 223 525	1 278 019	1 314 391
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	372 242	412 792	401 187
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	209 678	229 005	229 900
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	162 565	183 787	171 287
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	125 820	144 700	129 000
– Renteinntekter	6 530	6 600	6 400
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd	16 862	18 600	22 000
– Andre petroleumsinntekter	13 352	13 887	13 887
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	851 283	865 227	913 204
Skatter fra Fastlands-Norge	777 549	807 887	855 906
– Skatt på inntekt, formue og kapital	470 382	490 035	517 685
– Produksjonsavgifter	307 167	317 852	338 221
Renteinntekter	19 127	17 098	16 171
Andre inntekter	54 607	40 242	41 128
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland	952 121	1 002 574	1 064 870
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	21 439	26 002	28 002
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	21 437	26 000	28 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	2	2	2
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	930 682	976 572	1 036 868
Kjøp av varer og tjenester	165 192	170 294	181 705
– Sivile formål	125 300	128 513	139 743
– Forsvarsformål	39 892	41 781	41 961
Overføringer	765 490	806 278	855 163
– Til kommuneforvaltningen	164 570	178 022	188 139
– Renteutgifter	17 220	12 572	12 883
– Til private og utlandet	583 701	615 684	654 141
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland	271 404	275 444	249 522
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	350 804	386 790	373 185
C.2 Oljekorrigert overskudd	-79 399	-111 346	-123 663
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	84 158	111 346	123 663
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	4 758	0	0
D Lånetransaksjoner, netto	68 382	-47 146	124 721
1 Utlån	22 232	-47 146	58 177
2 Gjeldsavdrag	46 150	0	66 544
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)	63 624	-47 146	124 721

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 2**Tabelloversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Tabell 2.1 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før	16	Tabell 3.6 Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent	54
Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før	26	Tabell 3.7 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet. Mill. kroner	55
Tabell 2.3 Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før	36	Tabell 3.8 Netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP	59
Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten	38	Tabell 3.9 Realvekst i kommunesektorens inntekter. Mrd. 2012-kroner og prosent	66
Tabell 2.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2013. Prosentvis endring fra året før	39	Tabell 3.10 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2013 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2012 i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2012 og Nasjonalbudsjettet 2013. Mrd. kroner	66
Tabell 2.6 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene.	41	Tabell 3.11 Personer i og utenfor arbeidsstyrken. Andel av befolkningen i alderen 15–74 år	79
Tabell 2.7 Etterspørselskomponenter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge og standardavvik i volumvekstraten for siste 25 år	42	Tabell 3.12 Utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	85
Kapittel 3 Den økonomiske politikken		Tabell 3.13 Norges Kyotoregnskap. Årlig gjennomsnitt i Kyoto-perioden 2008–2012. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter. Anslag	87
Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2012 gitt på ulike tidspunkter. Mrd. kroner	47	Kapittel 4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2013	
Tabell 3.2 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2012. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner	48	Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2013. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til et referansesystem for 2013. Mill. kroner	93
Tabell 3.3 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	49	Tabell 4.2 Gjennomsnittlig endring i skatt i ulike intervaller for bruttoinntekt. Skatteopplegget for 2013 sammenlignet med lønnsjusterte 2012-regler (referansesystemet). Alle personer 17 år og eldre. Negative tall betyr lettelser. Kroner	94
Tabell 3.4 Virkninger av det finanspolitiske opplegget for 2013 på enkelte makroøkonomiske hovedstørrelser. Endring i prosent fra et konjunkturnøytralt forløp	50		
Tabell 3.5 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2012 til 2013. Anslag på regnskap. Mill. kroner og prosentvis endring	51		

Tabell 4.3	Gjennomsnittlig endring i skatt i ulike intervaller for bruttoinntekt. Skatteopplegget for 2013 sammenlignet med lønnsjusterte 2012-regler (referansesystemet) for lønnstakere. Negative tall betyr lettelser. Kroner	95	Tabell 6.2	Hovedtall for næringer basert på naturressurser. 2011.	114
			Tabell 6.3	Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Netto-kostnader. Mill. 2011-kroner ...	119
			Tabell 6.4	Skatteutgifter og -sanksjoner for næringsvirksomhet. Mill. kroner	121
			Tabell 6.5	Samlet støtte, PSE, i prosent av brutto næringsinntekt i jordbruket for noen OECD-land	126
Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond			Kapittel 7 Bærekraftig utvikling		
Tabell 5.1	Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge per 30.6.2012. Årlige tall. Prosent	97	Tabell 7.1	Samlet vurdering av bærekraftindikatorene	135
Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser					
Tabell 6.1	Nettverksnæringer: Struktur, regulering og offentlig pålagte oppgaver	108			

Vedlegg 3**Figuroversikt**

Kapitel 2 De økonomiske utsiktene			
Figur 2.1 Hovedtrekk i internasjonal økonomi	17	Figur 3.2 Hovedtrekk i budsjett-politikken	50
Figur 2.2 Internasjonale ubalanser	18	Figur 3.3 Usikkerheten i anslag for strukturell budsjettbalanse	52
Figur 2.3 Viktige utviklingstrekk i finansmarkedene	19	Figur 3.4 Handlingsrommet i budsjett-politikken	53
Figur 2.4 BNP for Fastlands-Norge og sysselsatte personer. Prosentvis endring fra året før	25	Figur 3.5 Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2001, Nasjonalbudsjettet 2005 og Nasjonalbudsjettet 2013. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge .	53
Figur 2.5 Tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent	27	Figur 3.6 Underliggende trender i skatter, avgifter og antall dagpenge-mottakere	56
Figur 2.6 Boligpriser og husholdningenes finansielle stilling	28	Figur 3.7 Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse	57
Figur 2.7 Husholdningene og bedriftene .	29	Figur 3.8 Perspektiver på budsjett-politikken	58
Figur 2.8 Petroleumssektorens plass i norsk økonomi	30	Figur 3.9 Langsiktige utfordringer	60
Figur 2.9 Eksport og import av tradisjonelle varer. Sesongjusterte volumindekser. 2000 = 100	31	Figur 3.10 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland	61
Figur 2.10 Bytteforholdet med utlandet og priser på norsk eksport	32	Figur 3.11 Utviklingen i kommune-økonomien	62
Figur 2.11 Konsumprisindeksen (KPI) og konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og uten energivarer (KPI-JAE). Prosentvis endring fra samme måned året før	32	Figur 3.12 Perspektiver på kommune-økonomien	64
Figur 2.12 Arbeidsmarkedet	34	Figur 3.13 Rentebærende gjeld i kommune-sektoren. Mrd. kroner	65
Figur 2.13 Innvandring og sysselsetting	35	Figur 3.14 Utvikling i styringsrente og kronekurs	69
Figur 2.14 Strømmer i arbeidsmarkedet	37	Figur 3.15 Oversikt over kapitalstruktur i Basel III og CRD IV	74
Figur 2.15 Petroleumsvirksomheten	37	Figur 3.16 Yrkesaktivitet	78
Figur 2.16 Petroleumsinvesteringer	38	Figur 3.17 Utvikling i trygdeordninger og arbeidsmarkedstiltak	80
Figur 2.17 Utviklingstrekk på mellomlang sikt	40	Figur 3.18 Arbeidsmarkedet for ungdom ...	82
Figur 2.18 Faktisk utvikling og prognosefeil	41	Figur 3.19 Utviklingen i reallønn for økonomien samlet, statsansatte og industrien. Indeks, 1990=100	83
Figur 2.19 Investeringer i fastlands-bedriftene som andel av bruttoproduktet	43		
Kapittel 3 Den økonomiske politikken			
Figur 3.1 Påløpte skatter og avgifter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	47		

Figur 3.20	Lønnskostnader per timeverk i industrien i felles valuta i 2011. Norges handelspartnere i EU=100	83	Figur 7.2	Handel med utviklingsland totalt og med de minst utviklede landene (MUL). Import som andel av total import. Prosent	137
Figur 3.21	Utslipp av klimagasser med og uten tiltak. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	86	Figur 7.3	Norske utslipp av klimagasser. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	137
Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond			Figur 7.4	Utslipp av langtransportere luftforurensinger omfattet av Gøteborg-protokollen. 1000 tonn	138
Figur 5.1	Nominell verdiutvikling i Statens pensjonsfond utlands delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 = 100	97	Figur 7.5	Naturindeks for økosystemer hav og kystvann	139
Kapittel 6 Tiltak for å bedre bruken av samfunnets ressurser			Figur 7.6	Naturindeks for landøkosystemer	139
Figur 6.1	Bruttoprodukt (verdiskaping) per timeverk. Vekst per år i pst.	104	Figur 7.7	Tilstand for fredete bygg i privat eie i 2012. Prosent	140
Figur 6.2	Statlig FoU-finansiering fordelt etter hovedformål. Mrd. 2012-kroner	112	Figur 7.8	Samlet energibruk per enhet bruttonasjonalprodukt, og energibruk fordelt på fornybare og ikke-fornybare kilder	141
Figur 6.3	Belastning for næringslivet av statlige oppgaveplikter. Endring i antall årsverk	117	Figur 7.9	Beregnet gytebestand og føre var-grenseverdi for utvalgte fiskebestander	142
Figur 6.4	Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2011-kroner	118	Figur 7.10	Irreversibel avgang av produktivt areal. Km ²	143
Figur 6.5	Offentlige utgifter fordelt på formål i OECD-land. Prosent av BNP	129	Figur 7.11	Utslipp av farlige stoffer	144
Figur 6.6	Utviklingstrekk i offentlig sektor	129	Figur 7.12	Netto nasjonalinntekt per innbygger fordelt på kilder. 1 000 kroner. Faste 2011-priser	144
Figur 6.7	Effektivitet i kommunesektoren	132	Figur 7.13	Fordelingen av husholdningenes inntekter etter skatt.	145
Kapittel 7 Bærekraftig utvikling			Figur 7.14	Generasjonsregnskapet. Beregnet innstrammingsbehov i offentlige finanser. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	145
Figur 7.1	Offisiell norsk bistand, mrd. kroner og pst. av BNI	134	Figur 7.15	Antall personer 16 år og over, fordelt etter høyeste utdanning .	146
			Figur 7.16	Mottakere av uførepensjon og personer på arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen i alderen 16–66 år.	147
			Figur 7.17	Forventet levealder ved fødsel ..	147

Vedlegg 4**Oversikt over bokser**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene		Boks 3.3	Framskrivninger av skatter og avgifter	57
Boks 2.1 Tiltak mot krisen i euro-området	22	Boks 3.4	Generasjonsregnskapet	61
Boks 2.2 Rente- og valutakursframskrivninger	27	Boks 3.5	Aktiviteten i kommunesektoren	63
Boks 2.3 Utviklingen i boligpriser og husholdningenes finansielle stilling	28	Boks 3.6	Netto driftsresultat og nettofinansinvesteringer	63
Boks 2.4 Petroleumssektorens plass i norsk økonomi	30	Boks 3.7	Kommunesektorens rentebærende gjeld	65
Boks 2.5 Arbeidsinnvandring og sysselsettingsvekst i Norge etter EU-utvidelsen	35	Boks 3.8	Retningslinjer for pengepolitikken	68
Boks 2.6 Utviklingen på mellomlang sikt	40	Boks 3.9	Ungdoms tilknytning til arbeidsmarkedet	82
Kapittel 3 Den økonomiske politikken		Kapittel 5 Forvaltningen av Statens pensjonsfond		
Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken – handlingsregelen ...	46	Boks 5.1	Referanseindeksen for obligasjoner	98
Boks 3.2 Om usikkerheten i anslag for strukturell budsjettbalanse	52	Kapittel 7 Bærekraftig utvikling		
		Boks 7.1	Samlet vurdering av bærekraftindikatorne	135

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Departementenes servicesenter

Trykk: 07 Aurskog AS 10/2012

