



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2013





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2013

Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5	3.8	Inntektspolitikken	65
			3.9	Klimapolitikken	66
			3.10	Skatte- og avgiftspolitikken	68
			3.11	Oppbevaringstid for regnskapsdokumentasjon	71
2	De økonomiske utsiktene	11			
2.1	Internasjonal økonomi	11			
2.2	Norsk økonomi	18	4	Virksomheten til Det internasjonale valutafondet (IMF)	75
2.3	Petroleumssektoren	25		Innledning	75
2.4	Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet	28	4.1	IMFs utlånsvirksomhet	76
			4.2	Styresett og kvotereform	82
3	Den økonomiske politikken	33	4.3	IMFs overvåkningsvirksomhet	84
3.1	Budsjettpolitikken	33	4.4	IMF og lavinntektsland	85
3.2	Utviklingstrekk i offentlige finanser	43	4.5	IMF og Norge	88
3.3	Kommuneforvaltningens økonomi	48	4.6		
3.4	Pengepolitikk	53	Vedlegg		
3.5	Finansiell stabilitet og nye kapitalkrav	54	1	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	91
3.6	Sysselsettingspolitikken	59	2	Figuroversikt	112
3.7	Handlingsplan 3 for et anstendig og seriøst arbeidsliv og mot sosial dumping	62	3	Tabelloversikt	113
			4	Oversikt over bokser	114



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2013

*Tilråding fra Finansdepartementet 7. mai 2013,
godkjent i statsråd samme dag
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Målene for den økonomiske politikken er arbeid til alle, en bærekraftig utvikling, økt verdiskaping, en rettferdig fordeling og styrking av velferdsordningene. De ulike delene av politikken må virke sammen for å oppnå dette.

Under og like etter finanskrisen ble den økonomiske politikken rettet inn mot å holde sysselsettingen oppe og arbeidsledigheten lav. Siden sommeren 2009 har det igjen vært god vekst i norsk økonomi, til tross for svak vekst i eksportmarkedene. Det er nå sysselsatt om lag 75 000 flere personer enn ved konjunkturtoppen før finanskrisen. Ledigheten er betydelig lavere enn i de fleste andre land og klart under gjennomsnittet for de siste 25 årene. Utfordringen framover er å ta vare på disse gode resultatene i en situasjon der mange av våre handelspartnere sliter.

Mens den økonomiske aktiviteten avtar i euroområdet og usikkerheten er stor, anslås veksten i den norske fastlandsøkonomien i 2013 nå om lag på linje med gjennomsnittet for de siste førte årene. Veksten vil trolig tilta noe neste år. Arbeidsledigheten anslås å holde seg om lag på dagens nivå.

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 særlig høy aktivitet og press i økonomien. Denne handlefriheten ble benyttet i 2009 til å dempe virkningene av finanskrisen på sysselsetting og arbeidsledighet. Konjunktorene i Norge snudde tidlig, og i 2011, 2012 og 2013 er bruken av oljeinntekter igjen lavere enn forventet realavkastning av fondet. Det legger til rette for en fortsatt balansert utvikling i norsk økonomi i en periode der fondskapitalen vokser raskt.

Regjeringen legger vekt på at budsjettpolitikken ikke bidrar til å forsterke oppgangen i økonomien. I tråd med dette legger Regjeringen opp til at revisjonen av 2013-budsjettet gjennomføres med et litt lavere strukturelt, oljekorrigert underskudd enn lagt til grunn i fjor høst. For 2012 og

2013 sett under ett anslås budsjettimpulsen om lag som i fjor høst. Anslaget for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er imidlertid justert mer ned i 2012 enn i 2013, og budsjettet for 2013 framstår dermed isolert sett som mer ekspansivt nå enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013.

Regjeringen la søndag 5. mai fram forslag til skattetiltak for næringslivet i fastlandsøkonomien og forbedringer i petroleumsskattesystemet. Siktemålet er å dempe todelingen av norsk økonomi.

Mindre usikkerhet, men fortsatt skjør utvikling internasjonalt

Det siste halve året har myndighetene i de tradisjonelle industrilandene lyktes i å håndtere de mest alvorlige truslene mot finansiell stabilitet og økonomisk oppgang. Sannsynligheten for at euro-samarbeidet skal brytes opp er redusert, etter vellykkede tiltak både i enkeltland og på fellesskapsnivå. I slutten av mars ble eurolandene enige om en krisepakke for Kypros. I USA er det uenighet i Kongressen om hvordan utfordringene i budsjettpolitikken skal håndteres. Det er likevel blitt enighet om tiltak på helt kort sikt. Selv om disse innebærer en klar innstramming i budsjettet, har de sammen med tiltakene i Europa bidratt til en markert bedring i finansmarkedene. Kursene på viktige aksjebørser har steget, og rentene på statsgjeld i utsatte euroland har gått ned. Risikoen for at politiske myndigheter i Europa og i USA ikke vil greie å finne samlende løsninger framover, er imidlertid fortsatt stor.

Til tross for den positive utviklingen i finansmarkedene ser veksten i internasjonal økonomi ut til å bli noe lavere i inneværende år enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013. Det er særlig utviklingen i Europa som trekker ned. Men også i USA ventes veksten å bli noe lavere som følge av budsjettkuttene som trådte i kraft 1. mars. I Kina er veksten fortsatt langt høyere enn i de tradisjonelle industrilandene, selv om inneværende år startet litt svakere enn ventet. Samlet sett er anslaget for veksten i BNP hos handelspartnerne i 2013 justert ned til 1,2 pst., mens anslaget i Nasjonalbudsjettet var 1,8 pst. For neste år er det utsikter til at veksten hos handelspartnerne vil ta seg noe opp igjen, men usikkerheten er betydelig.

På kort sikt er usikkerheten særlig knyttet til at krisen i euroområdet på nytt kan blusse opp. På noe lengre sikt vil en eventuell avmatning av den sterke veksten i Kina være et vesentlig usikkerhetsmoment, særlig hvis det slår ut i en markert nedgang i oljeprisen. Oljeprisen er nå på rundt 585 kroner per fat, om lag 40 kroner under gjen-

nomsnittet for årets fire første måneder. I denne meldingen er det forutsatt en oljepris på 600 kroner per fat i 2013 og 575 kroner i 2014 (faste 2013-priser).

God utvikling i norsk økonomi

Veksten i norsk fastlandsøkonomi fortsetter til tross for svak utvikling i eksportmarkedene. Veksten dempet seg noe gjennom fjoråret, i hovedsak som følge av utviklingen i elektrisitetsproduksjonen. Aktiviteten vokser sterkt i næringer som leverer til oljevirkosomhet, mens det er svak utvikling og til dels nedgang i mer tradisjonelle eksportnæringer. Varekonsumet har tatt seg opp på nyåret, og igangsettingen av nye boliger viser fortsatt sterk vekst. Stigningen i boligprisene er blitt noe dempet i det siste.

Samlet sett anslås nå en vekst i BNP for Fastlands-Norge på 2,6 pst. i år og 3,0 pst. neste år. Holdes produksjon av elektrisk kraft utenom, anslås veksten i inneværende år til 2,9 pst., som er litt høyere enn den gjennomsnittlige veksten i fastlandsøkonomien de siste førti årene.

Ifølge tall fra det kvartalsvise nasjonalregnskapet (KNR) økte sysselsettingen gjennom hele fjoråret, men langsommere i annet halvår enn i første. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) indikerer at oppgangen har fortsatt i 1. kvartal 2013. Samtidig tyder spørreundersøkelser på at et flertall av bedriftene planlegger å øke sysselsettingen framover, men i et mer moderat tempo enn i fjor.

AKU-ledigheten utgjorde sesongjustert 3,5 pst. av arbeidsstyrken i 1. kvartal i år, uendret fra 4. kvartal i fjor. Den registrerte ledigheten har holdt seg forholdsvis stabil det siste året.

På bakgrunn av resultatene i lønnsoppgjørene anslås det i denne meldingen en gjennomsnittlig lønnsvekst for alle grupper på 3½ pst. fra 2012 til 2013. Dette er litt lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013, der lønnsveksten ble anslått til 4 pst.

Behov for å holde igjen på bruken av oljeinntekter
Gitt utsiktene for vekst, sysselsetting og ledighet er det etter Regjeringens vurdering behov for å holde igjen på bruken av oljepenger. Hensynet til kronkurs og konkurranseutsatt sektor trekker i samme retning. Selv om deler av norsk næringsliv opplever gode tider på grunn av høy aktivitet i oljevirkosomheten, rammes eksportbedriftene av lavere vekst ute, og lønnsomheten presses av en sterk krone og flere år med høy lønnsvekst.

Målt i felles valuta har lønnskostnadene det siste tiåret vokst vesentlig raskere i norsk industri enn hos våre handelspartnere, og det ligger an til at denne utviklingen vil fortsette i inneværende år. Så langt har lønnsomheten likevel holdt seg oppe som følge av utviklingen i viktige eksportpriser. Skulle eksportprisene falle slik vi har sett tendenser til de siste månedene, kan kostnadene bli tunge å bære for fastlandsnæringene, særlig dersom kronen samtidig holder seg sterk.

Da statsbudsjettet for 2013 ble lagt fram i fjor høst, ble bruken av oljeinntekter anslått til om lag 3,3 pst. av kapitalen av i Statens pensjonsfond utland. Ved fortsatt å holde igjen i budsjettpolitikken, lettes presset på kronkurs og konkurranseutsatt sektor. Samtidig reduseres risikoen for at bolig- og eiendomspriser skyter ytterligere fart.

Ved vurderingen av budsjettpolitikken bør en også ta hensyn til at den sterke veksten i fondskapitalen trolig vil avta noen år fram i tid, som følge av lavere petroleumsproduksjon og en antatt lavere oljepris. Det vil gi mindre rom for økt bruk av oljeinntekter fra det ene budsjettet til det neste. Samtidig vil aldringen av befolkningen gi sterkere vekst i utgiftene til pensjoner, helse og omsorg. Perspektivmeldingen 2013 viser at vi på lang sikt står overfor et betydelig inndekningsbehov i offentlige finanser. Disse utfordringene vil dempes dersom det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet nå holdes under forventet realavkastning av fondet.

Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2013

Målt i forhold til budsjettvedtaket i fjor høst, og medregnet bevilgningsforslag som allerede er fremmet for Stortinget hittil i år, innebærer Regjeringens forslag til revisjon av budsjettet for 2013 at den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen styrkes med 0,7 mrd. kroner. Samtidig innebærer statsregnskapet at anslaget for det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2012 er justert ned med 11 mrd. kroner siden i fjor høst, til 105 mrd. kroner. Nedjusteringen i 2012 skyldes lavere netto utgifter, dvs. utgifter medregnet inntekter utenom skatter og avgifter, og medfører at oppgangen i underskuddet fra 2012 til 2013 framstår som større nå enn i fjor høst.

Skatte- og avgiftsanslagene for 2013 er gjennomgått i lys av ny informasjon om skatteinngangen hittil i 2013. Utenom virkningen av lavere anslag for lønnsveksten er det kun foretatt små justeringer i forhold til anslagene i fjor høst. Lavere lønnsanslag i 2013 reduserer inntekter og utgifter i statsbudsjettet om lag like mye.

Anslaget for utgiftene i folketrygden, utenom dagpenger mv., er redusert med 4,5 mrd. kroner. I motsatt retning trekker utbytter fra selskaper under NHDs forvaltning som foreslås satt ned med 0,6 mrd. kroner, samt økte utgifter under Statsbygg på 0,4 mrd. kroner til bl.a. sikringstiltak i regjeringskvartalet og oppstart av ulike byggeprosjekter i høgskole- og universitetssektoren. Videre øker utgiftene til kontantstøtte og barne-trygd med til sammen 0,4 mrd. kroner. Regjeringen foreslår også å øke utgiftene under Jernbaneverket med til sammen 0,3 mrd. kroner til sluttvederlag for prosjektet Lysaker stasjon, brannsikringstiltak i Oslo-tunnelen og prosjekter på Ofotbanen. Videre foreslår Regjeringen bevilgninger på til sammen 250 mill. kroner til tiltak for skogsektoren. Disse og andre utgifts- og inntektsendringer er omtalt nærmere i Prop. 149 S (2012–2013) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2013.

Regjeringens forslag til budsjettrevisjon for 2013 har følgende hovedtrekk:

- Et strukturelt, oljekorrigeret budsjettunderskudd på 124,6 mrd. kroner, som er 0,7 mrd. kroner lavere enn budsjettet i fjor høst. Underskuddet er 28,3 mrd. kroner under forventet fondsavkastning. Målt som andel av anslått kapital i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til 2013 utgjør underskuddet 3,3 pst.
- Virkningen på etterspørselen etter varer og tjenester av budsjettpolitikken for 2012 og 2013 sett under ett er om lag som anslått i Nasjonalbudsjettet 2013, selv om budsjettimpulsen for 2013 nå anslås til 0,6 prosentenheter, mot 0,1 prosentenheter i det opprinnelige budsjettforslaget. Impulsen er målt som endringen i det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge.
- Om lag uendret skatte- og avgiftsnivå.
- Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter for 2012 og 2013 sett under ett er på 2,6 pst. per år, i underkant av anslaget fra i fjor høst. Nedjusteringene av utgiftene i 2012 gjør at utgiftsveksten fra 2012 til 2013 nå anslås til 3,4 pst. Den nominelle veksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 6,5 pst.
- Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien anslås de samlede offentlige utgiftene å holde seg om lag uendret fra 2012 til 2013.
- Et oljekorrigeret budsjettunderskudd i 2013 på 122,9 mrd. kroner.

Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet måler den underliggende bruken av olje-

inntekter i budsjettet etter at det bl.a. er korrigert for at skatteinntektene varierer som følge av konjunkturutviklingen. Det faktiske uttaket fra Statens pensjonsfond utland er lik det oljekorrigerede underskuddet. I perioder med høy aktivitet og lav arbeidsledighet er det oljekorrigerede underskuddet som regel lavere enn det strukturelle.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 348 mrd. kroner. Netto avsetning i Statens pensjonsfond utland, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til 225 mrd. kroner. I tillegg kommer renter og utbytte på fondskapitalen, slik at det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond kan anslås til 355 mrd. kroner. Det tilsvarer nær 12 pst. av BNP.

Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2013 anslås til om lag 4 666 mrd. kroner. Av dette er om lag 4 511 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland. Statens utgifter til alderspensjoner i folketrygden kommer først til syne på budsjettet etter hvert som pensjonene utbetales. Allerede opptjente rettigheter til alderspensjon i folketrygden er betydelige og raskt økende. Basert på gjeldende pensjonssystem kan disse rettighetene anslås til nærmere 5 800 mrd. kroner ved utgangen av 2013. De opparbeidede rettighetene til alderspensjoner er således vesentlig større enn kapitalen i Statens pensjonsfond.

Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i kapittel 3.

Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringen la søndag 5. mai fram en vekstpakke med skattetiltak for næringslivet for å dempe todelingen av norsk økonomi. Regjeringen vil gjennomføre tiltak fra 2014 som bedrer konkurransekraften, øker lønnsomheten og styrker investeringene i fastlandsbedriftene.

Skattesatsen for selskaper vil bli foreslått satt ned fra 28 til 27 pst. fra 2014. Personlig næringsdrivende skal få lettelse i næringsinntekten tilsvarende det selskapene får. Det vil videre bli foreslått innført 10 pst. startavskrivning for maskiner og andre driftsmidler i saldogruppe d. Samtidig styrkes Skattefunnordningen for å utløse mer innovasjon i foretakene.

Regjeringen foreslår videre å redusere skattefavourisering i formuesskatten av fast eiendom utenom egen bolig. Det kan bidra til å kanalisere mer kapital til næringsvirksomhet og dessuten dempe prisutviklingen i boligmarkedet noe. Endringen vil, sammen med den varslede innstramningen i rentefradraget i konsernforhold, finansi-

ere skattelettelsene for næringslivet, slik at skatteinivået holdes om lag uendret.

Skatteendringene for fastlandsøkonomien understøttes av endringer i petroleumsskattesystemet. Regjeringen foreslår å sette ned satsen i friinntekten fra 7,5 til 5,5 pst. med virkning fra 5. mai. Endringen i friinntekten fører til at oljeselskapene bærer en større del av kostnadene ved investeringene selv. Mer av risikoen for overskridelser legges på selskapene. Det vil bidra til økt kostnadsbevissthet. Det vil fortsatt være et investeringsvennlig skatteregime på sokkelen.

For øvrig foreslår Regjeringen kun et begrenset antall, mindre endringer i skatte- og avgiftsreglene, som samlet øker statens inntekter med om lag 100 mill. kroner påløpt i 2013.

Det vises til avsnitt 3.10 i denne meldingen, samt Prop. 150 LS (2012–2013) Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga.

Kommunenes inntekter

Kommunene og fylkeskommunene er ansvarlige for viktige velferdstjenester. Kommunesektoren skal levere tjenester av høy kvalitet, som er tilpasset lokale forutsetninger og innbyggernes behov. En god kommuneøkonomi er en forutsetning for et godt velferdstilbud i hele landet.

Den gjennomsnittlige årlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til om lag 2,5 pst. for de åtte årene fra 2005 til 2013 sett under ett. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige årlige veksten i realinntektene i perioden 1990–2005 2,2 pst. Over halvparten av inntektsveksten etter 2005 har kommet i form av økte frie inntekter.

Realveksten i kommunenes samlede inntekter fra 2012 til 2013 anslås nå til om lag 4,9 mrd. 2013-kroner, eller 1,3 pst., regnet i forhold til oppdatert anslag på regnskap for 2012. Både realveksten i kommunesektorens inntekter og inntektsnivået i 2013 anslås høyere nå enn i Nasjonalbudsjettet 2013. Veksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til 2,4 mrd. 2013-kroner, tilsvarende en realvekst på 0,8 pst.

Regjeringens satsing på kommunene videreføres i 2014. I Kommuneproposisjonen 2014 signaliserer Regjeringen en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2013 på mellom 6 og 6½ mrd. kroner. Det legges opp til at mellom 5 og 5½ mrd. kroner av veksten kommer i form av frie inntekter. Med Regjeringens varslede satsing legges det til rette for en videre utbygging av det kommunale tjenestetilbudet.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Pengepolitikken

Pengepolitikken langsiktige oppgave er å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Retningslinjene for pengepolitikken fra 2001 etablerte fleksibel inflasjonsstyring som rettesnor for Norges Banks rentesetting. Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Pengepolitikken skal bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting og til stabile forventninger om utviklingen i kronekursen. Budsjett- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til målet om en stabil utvikling i norsk økonomi.

Siden mars i fjor har Norges Bank holdt styringsrenten på 1,5 pst., etter at renten ble satt ned med til sammen 0,75 prosentenheter høsten 2011 og våren 2012. I den pengepolitiske rapporten som ble lagt fram 14. mars i år, nedjusterte Norges Bank rentebanen framover. Nedjusteringen må bl.a. ses i sammenheng med at styringsrentene ute forventes å holde seg svært lave i lang tid framover og at prisveksten i Norge er lav.

Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Finansiell stabilitet

Finansielle markeder spiller en viktig rolle i moderne økonomier. En velfungerende og solid finansnæring er avgjørende for stabiliteten og vekstevnen i økonomien. Betalingssystemene må fungere, sparepengene må være trygge, og lån må være tilgjengelig for de som trenger det og har økonomisk evne til å betjene sin gjeld.

Historien har vist at økonomiske tilbakeslag kan ha rot i problemer i finansielle markeder. Slike tilbakeslag gir ofte dype og langvarige utslag. Å forebygge og unngå finanskriser har derfor stor betydning for produksjon, sysselsetting og arbeidsledighet, og er viktig for å motvirke tap for bedrifter og kunder. Også vår egen bankkrise tidlig på 1990-tallet tydeliggjorde hvor viktig egenkapital og soliditet er. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved finanskriser er store og kan også være langvarige. Det er derfor samfunnsøkonomisk lønnsomt at banker og andre finansinstitusjoner er solide og har god egenkapital. Det er vik-

tig å bygge opp kapital i oppgangstider når finansinstitusjonene har gode overskudd.

På bakgrunn av Basel III anbefalingene om nye kapital- og likviditetsregler og EUs forslag til gjennomføring av disse reglene, la Regjeringen frem forslag om nye kapitalkrav 22. mars 2013. Forslagene legger til rette for mer robuste og solide banker og andre finansinstitusjoner.

Finansiell stabilitet og nye kapitalkrav er nærmere omtalt i avsnitt 3.5. Det vises også til Finansmarknadsmeldinga 2012 som ble lagt fram 26. april i år.

Syssesttings- og inntektspolitikken

Verdiskaping og velferd avhenger av hvor godt vi klarer å bruke arbeidskraften. Norge har klart å opprettholde et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesaktivitet og lav ledighet også etter det internasjonale økonomiske tilbakeslaget i 2008–2009. Arbeidsstyrken synes å tilpasse seg raskt når det skjer endringer i etterspørselen etter arbeidskraft. Samtidig ser det ut til at personer som har mistet arbeidet, ganske snart har funnet seg ny jobb.

Syssesttingspolitikken skal legge til rette for at befolkningens arbeidsevne benyttes best mulig. Utsiktene for arbeidsmarkedet er gode. Norge skiller seg fra sentrale deler av Europa med klart høyere etterspørsel etter arbeidskraft og betydelig lavere ledighet. Dette gjør også at Norge tiltrekker seg arbeidskraft fra andre land. Den høye arbeidsinnvandringen de siste årene har bidratt til å redusere flaskehalsen i norsk økonomi. Samtidig er det viktig å motarbeide sosial dumping og useiøse forhold i arbeidslivet. Dette er et viktig mål for Regjeringens tredje *handlingsplan mot sosial dumping*, jf. omtale i avsnitt 3.7.

Grupper som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet, eller som sliter med å få innpass, prioriteres i arbeidsmarkedspolitikken. Det gjelder i særlig grad ungdom, langtidsledige, innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne. Fra og med i år ble ungdomsgarantiene lagt om og styrket. Fra andre halvår vil Jobbsjansen bidra til at innvandrerkvinner uten jobberfaring lettere kan få innpass i arbeidslivet.

Arbeidsmarkedstiltak kan hindre passivitet og utstøting blant arbeidsledige personer. Arbeidsmarkedstiltakene retter seg både mot ordinære arbeidssøkere og mot personer med nedsatt arbeidsevne. Utsiktene for arbeidsmarkedet i 2013 er lite endret fra i fjor høst. Regjeringen foreslår derfor å holde fast på det vedtatte tiltaksnivået for ledige i 2013 på 16 000 personer. Samtidig fore-

slås det å øke antall tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne i andre halvår i år, slik at tiltaksnivået for denne gruppen kan komme opp i 55 000 plasser på årsbasis i 2013. Dette er 300 flere plasser enn i saldert budsjett.

Det *inntektspolitiske samarbeidet* er en sentral del av den økonomiske politikken i Norge. En koordinert lønnsdannelse, der tariffområdene i konkurranseutsatt sektor forhandler først, skal bidra til at lønnsutviklingen holdes innenfor rammer som er forenlige med en tilstrekkelig størrelse på konkurranseutsatt virksomhet over tid.

NHO kom 8. april til enighet med LO og YS i lønnsoppgjøret. Oppgjøret er anslått å gi en årslønnsvekst på 3,4 pst. Forhandlingene i Virkebedrifter i varehandelen førte fram til enighet om en ramme for årslønnsvekst i samme størrelsesorden, mens forhandlingsresultatet i finansnæringen av partene anslås ½ prosentenheter høyere. I staten og kommunene ble det enighet om tillegg innenfor en ramme for årslønnsvekst på om lag 3½ pst. På bakgrunn av de foreløpige resultatene fra årets lønnsoppgjør og utsiktene for den økonomiske utviklingen framover anslås den gjennomsnittlige årslønnsveksten i inneværende år til 3½ pst., ½ prosentenheter lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013.

Lønnskostnadene er samtidig klart høyere i norsk industri enn hos våre handelspartnere. Anslaget for årslønnsveksten i denne meldingen innebærer at lønningene trolig vil øke med drøyt 2 prosentenheter mer i Norge enn hos våre handelspartnere i 2013. Dette understreker at hensynet til en balansert utvikling i norsk økonomi må være retningsgivende for det inntektspolitiske samarbeidet også framover. Gjennomføringen av oppgjørene er imidlertid partenes ansvar.

Sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet er nærmere omtalt i avsnittene 3.6 og 3.8.

Regjeringens klimapolitikk

Regjeringen arbeider for en bred og ambisiøs klimaavtale i tråd med togradersmålet og med konkrete forpliktelser om utslippsreduksjoner for både industriland og utviklingsland. På klimakonferansen i Doha i desember 2012 ble det klart at EU, Sveits, Australia, Norge og enkelte andre land vil påta seg utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen for perioden 2013–2020. Norges forpliktelse innebærer at vi skal begrense de gjennomsnittlig årlige utslippene av klimagasser til 84 pst. av utslippene i 1990. Dette er i tråd med målet om

å redusere utslippene med 30 pst. i 2020. Den nye Kyotoavtalen dekker i overkant av 10 pst. av de globale utslippene. Regjeringen planlegger å legge fram en proposisjon i vårsesjonen om samtykke til godkjenning av endringene i Kyotoprotokollen.

Det vises til avsnitt 3.9 for en nærmere omtale av Regjeringens klimapolitikk. Som varslet i Nasjonalbudsjettet 2013, inneholder avsnittet også en omtale av hvordan kvotekjøpene skal organiseres i den nåværende Kyotoperioden og en strategi for disse kjøpene.

Virksomheten til Det internasjonale valutafondet (IMF)

Det internasjonale valutafondet (IMF) har et hovedansvar for å fremme stabilitet i det internasjonale monetære systemet. IMF har stått sentralt i arbeidet med å dempe de økonomiske skadevirkningene av den globale finanskrisen og den etterfølgende statsfinansielle krisen i Europa. I tillegg til lån, har IMF bidratt med analyser og råd basert på sin betydelige ekspertise på krisehåndtering. IMF har også generelt spilt en viktig rolle som rådgiver i forbindelse med drøftinger av tiltak mot den økonomiske krisen i Europa.

For å sikre IMF tilstrekkelig med lånemidler til å takle krisen i Europa ga en rekke medlemsland i fjor løfte om å stille nye bilaterale lån på til sammen 461 mrd. amerikanske dollar til disposisjon for organisasjonen. Hittil har 18 land inngått bindende avtaler om slike lån på til sammen 349 mrd. dollar. I tråd med Stortingets samtykke underskrev Norges Bank i oktober i fjor en avtale med IMF om nye lån på inntil 6 mrd. SDR, tilsvarende om lag 9 mrd. dollar eller 53 mrd. kroner.

Styret i IMF har vedtatt at deler av inntektene fra salg av IMF's gullbeholdning skal brukes til å finansiere rentesubsidiene i de spesielle låneordningene for lavinntektsland, jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2012 og Innst. 375 S (2011–2012). IMF's styre vedtok i september i fjor at også den resterende delen av merinntektene fra gullsalget skal komme lavinntektslandene til gode ved at de skytes inn i et fond der avkastningen skal finansiere rentesubsidiene i lavinntektsordningene på varig basis. For Norges del er dette 130 mill. kroner. Regjeringen foreslår å følge opp IMF-styrets vedtak i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett. De stortingsvedtak dette krever er fremmet i Prop. 149 S (2012–2013).

Det vises til kapittel 4 for en nærmere omtale av IMF's virksomhet.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Internasjonal økonomi

Veksten i internasjonal økonomi det siste halvåret har vært noe lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013. Samtidig har forskjellene mellom regioner og land økt. Mens veksten holder seg godt oppe i framvoksende økonomier og ser ut til å være på vei opp i USA, sliter mange land i Europa fortsatt med ettervirkningene av finanskrisen. Produksjon og sysselsetting dempes av stram finanspolitikk og bankenes tilbakeholdenhet med å gi lån.

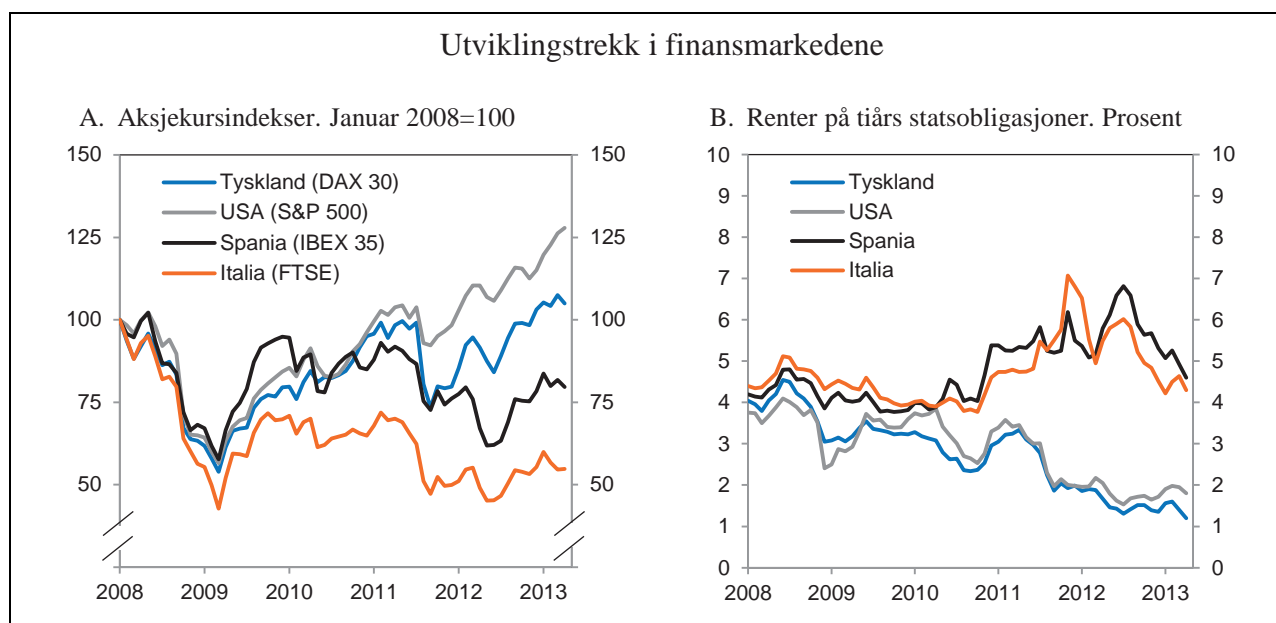
Sannsynligheten for at eurosamarbeidet skal brytes opp er likevel redusert, etter vellykkede tiltak både i enkeltland og på fellesskapsnivå. I USA er myndighetene blitt enige om hvordan de skal unngå en svært kraftig innstramming i budsjettpolitikken på kort sikt. Myndighetene i de tradisjonelle industrilandene har dermed lyktes i å håndtere de mest alvorlige truslene mot finansiell stabilitet og den økonomiske utviklingen.

Tiltakene har bidratt til en markert bedring i *finansmarkedene*. Risikopremiene i penge- og kredittmarkedene har gått ned. Kursene på viktige

aksjebørser har steget, og rentene på statsgjeld i utsatte euroland har falt, jf. figur 2.1. Renteoppgangen i kjølvannet av det uklare valgutfallet i Italia og krisen på Kypros illustrerer imidlertid situasjonen fortsatt er skjør. Oljeprisen økte gjennom andre halvår i fjor og inn i inneværende år og var i midten av februar oppe i 118 USD per fat. Siden da har oljeprisen falt noe tilbake.

Både i USA, Japan og Europa er *styringsrentene* svært lave. Sveriges Riksbank reduserte styringsrenten to ganger i fjor høst, til 1 pst. og anslår at renten vil bli holdt på dette nivået fram til høsten 2014. Den europeiske sentralbanken (ESB) reduserte tidlig i mai i år styringsrenten til 0,5 pst., etter å ha holdt renten uendret på 0,75 pst. siden i fjor sommer. Det ventes at styringsrentene vil bli holdt lave i lang tid framover.

Siden 2008 har ESB gjennomført auksjoner der banker og andre finansinstitusjoner får låne ubegrenset til styringsrenten. Varigheten på lånene har variert innenfor en løpetid på opp til tre år. Bedre tilgang på lån i de ordinære penge- og obligasjonsmarkedene har bidratt til at banker nå har begynt å betale ned på lånene i ESB. For å



Figur 2.1 Utviklingstrekk i finansmarkedene

Kilde: Macrobond.

lette tilgangen på finansiering for gjeldstyngede stater i euroområdet iverksatte ESB i fjor høst et program som åpner for ubegrensede kjøp av statsobligasjoner fra land som inngår en forpliktende avtale med EUs krisefond om tiltak. I USA har sentralbanken i flere omganger kjøpt statsobligasjoner og boliglånsobligasjoner direkte i markedet, bl.a. med sikte på å trekke lange renter ned. Også sentralbanken i Storbritannia har stimulert økonomien gjennom flere runder med kvantitative lettelser. I Japan er inflasjonsmålet i pengepolitikken blitt hevet fra 1 til 2 pst. i år, og sentralbanken har varslet at den vil øke sine kjøp av statsobligasjoner til 530 mrd. amerikanske dollar per år. Dette er mer enn den japanske stat årlig utsteder av nye lån. Tiltakene vil ifølge sentralbanken videreføres så lenge de anses som nødvendige.

Omfattende innstramminger i *finanspolitikken* er i ferd med å bringe budsjettunderskuddene i de tradisjonelle industrilandene betydelig ned. For USA anslår IMF en innstramming på 1¾ pst. av BNP i 2013 og for euroområdet og Storbritannia en innstramming på om lag 1 pst. av BNP. Det er store forskjeller mellom eurolandene. For Hellas anslås innstrammingen til 3¾ pst. av BNP, mens budsjettpolitikken i Tyskland ventes å være om lag nøytral. Innstrammingene demper den økonomiske veksten på kort sikt, men på lengre sikt er bærekraft i offentlige finanser en forutsetning for en god økonomisk utvikling og et godt offentlig tjenestetilbud. Stater som ikke får lån har ikke noe annet valg enn å balansere utgifter mot inntekter.

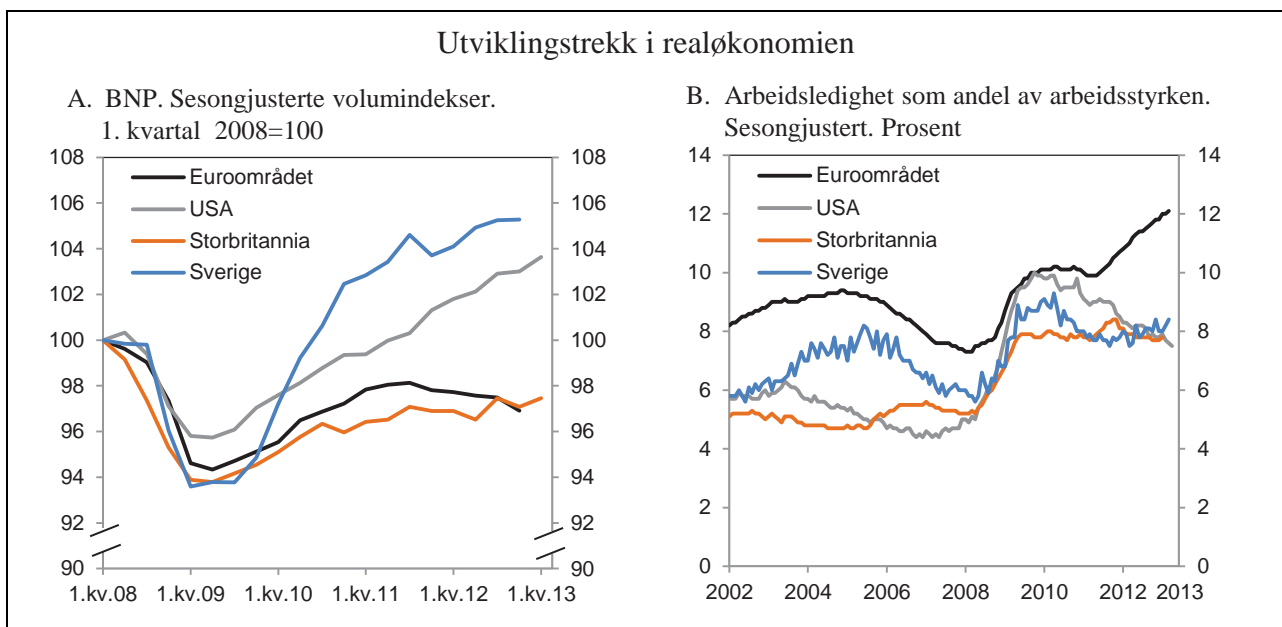
Det ligger an til en noe mindre innstramming i finanspolitikken i de fleste industriland neste år.

IMF anslår at offentlig sektors gjeld målt som andel av BNP nå har stabilisert seg på rundt 110 pst. i industrilandene. Dette er et høyt nivå, men med unntak for de mest utsatte eurolandene bidrar unormalt lave renter til å holde lånekostnadene nede.

Til tross for lave renter og bedring i finansmarkedene var utviklingen i realøkonomien i mange av de tradisjonelle industrilandene svak mot slutten av fjoråret. I euroområdet har den svake utviklingen fortsatt inn i inneværende år. I de mest utsatte eurolandene har den lave styringsrenten ikke slått ut i bedre tilgang på kredit til husholdninger og foretak. I tillegg bidrar en stram finanspolitikk, høy gjeld i privat sektor, stor arbeidsledighet og usikre framtidsutsikter til å holde veksten tilbake. Også i Storbritannia har utviklingen vært svakere enn ventet det siste halve året.

I USA ser imidlertid den økonomiske veksten ut til å holde seg relativt godt oppe, til tross for et strammere statsbudsjett. Boligmarkedet er i bedring, gjelden i husholdningene er redusert og arbeidsledigheten har gått noe ned. Også i de nordiske landene ser den økonomiske veksten ut til å ta seg opp selv om utviklingen mot slutten av fjoråret var svakere enn ventet. I Kina og andre framvoksende økonomier ligger det an til høye vekstrater også framover, men ikke fullt så høye som vi har sett de siste årene.

Samlet sett anslås veksten i *BNP hos handelspartnerne* til 1,2 pst. i 2013, litt lavere enn lagt til



Figur 2.2 Utviklingstrekk i realøkonomien

Kilde: Macrobond.

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

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

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

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevnevekter beregnet av OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

⁴ Vekter basert på kjøpekraftspariteter beregnet av IMF.

Kilde: OECD, IMF og Finansdepartementet.

grunn i Nasjonalbudsjettet 2013, jf. tabell 2.1. Nedjusteringen har særlig sammenheng med lavere anslag for euroområdet og Sverige. For neste år ventes veksten hos handelspartnerne å ta seg opp til 2,3 pst.

Ifølge FNs internasjonale arbeidsorganisasjon (ILO) var det på verdensbasis om lag 200 millioner *arbeidsledige* i fjor, 28 millioner flere enn i 2007. Som andel av arbeidsstyrken utgjorde ledigheten 6 pst. Det er store forskjeller mellom regioner og land. Mens ledigheten i USA har avtatt fra 10 pst. høsten 2009 til 7,5 pst. i april i år, har ledig-

heten i euroområdet fortsatt å stige, til over 12 pst. I mange land er arbeidsledigheten blant ungdom særlig høy. På verdensbasis var 74 millioner ungdom mellom 15 og 24 år arbeidssøkende uten arbeidsinntekt i fjor. Den økonomiske veksten i industrilandene er for svak til å øke sysselsettingen i vesentlig grad, og arbeidsledigheten anslås å holde seg høy framover. For Norges handelspartnere anslås ledigheten å øke fra 7¾ pst. i fjor til nesten 8 pst. i år.

Lav kapasitetsutnyttning bidrar til å holde *inflasjonen* i industrilandene nede. Til tross for sterk

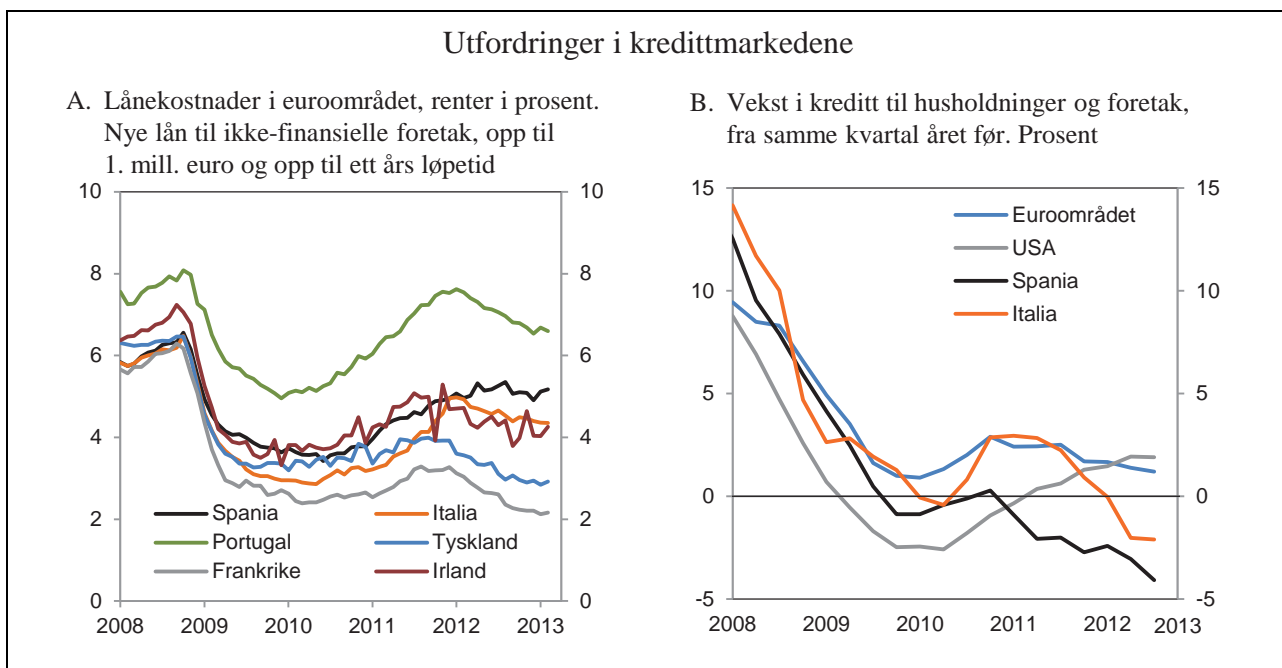
kredittvekst holdes også inflasjonen i framvoksende økonomier under kontroll. For Norges viktigste handelspartnere er årsveksten i konsumprisene anslått til 2,1 pst. både i år og neste år, ned fra 2,4 pst. i 2012.

Den akutte *risikoen* for en svakere utvikling er redusert både i Europa og USA. I euroområdet er usikkerheten nå særlig knyttet til mulig reformtrøtthet og til tilgangen på kreditt i de kriserammede landene. Fortsatt vanskelig tilgang til lån for husholdninger og foretak vil holde investeringene nede og dempe utsiktene til oppgang i produksjonen. Anslagene for den økonomiske utviklingen i USA bygger på at myndighetene kommer til enighet om et finanspolitisk opplegg for neste budsjettår som er mindre stramt enn det som følger av gjeldende lover. I USA og Japan er også mangelen på troverdige langsiktige planer for å få offentlige finanser inn på et bærekraftig spor et risikomoment. Begge landene har høy statlig gjeld og er sårbare om de lange rentene skulle øke vesentlig. I Kina er veksten i kreditt og investeringer urovekkende høy. Et eventuelt tilbakeslag i Kina kan trekke ned prisene på olje og gass og andre råvarer. Det kan få store negative følger for norsk økonomi, særlig dersom oljeprisen skulle bli liggende lavt over en lengre periode. På den annen side er det også forhold som kan bidra til at veksten i industrilandene tar seg raskere opp enn lagt til grunn i anslagene. Eksempler på dette er lave styringsrenter og utradisjo-

nelle tiltak i pengepolitikken i flere land, effekter av vellykkede reformer og muligheten for styrket framtidstro blant husholdninger og bedrifter.

I USA ser veksten ut til å være på vei opp selv om finanspolitikken er noe strammere enn ventet. BNP økte med 0,6 pst. i første kvartal i år, etter svak oppgang i 4. kvartal i fjor. Stemningsindikatorer for husholdninger og bedrifter har gjennomgående steget de siste månedene. Boligmarkedet er i bedring og husholdningenes gjeld er betydelig redusert de siste årene. Målt som andel av disponibel inntekt er gjelden i amerikanske husholdninger nå tilbake på nivåer fra tidlig på 2000-tallet. Bankene har lettet på sin kredittpraksis, og kredittveksten er igjen på vei opp, jf. figur. 2.3B. Samlet sett kan dette indikere videre oppgang i konsum og investeringer framover. Også en bedring i arbeidsmarkedet gir grunn til å vente økt innenlandsk etterspørsel. Sysselsettingen øker, og arbeidsledigheten har gått noe ned. Konsumprisene anslås å øke moderat både i år og neste år.

Ved årsskiftet vedtok Kongressen å redusere omfanget av innstramminger i finanspolitikken som utgjorde det såkalte budsjettstupet («fiscal cliff»). Det ble enighet om å begrense skatteøkningene og la være å innføre planlagte kutt i arbeidsledighetstrygden. Kongressen kom imidlertid ikke til enighet om å justere de automatiske utgiftskuttene som tidligere er vedtatt. Disse trådte derfor i kraft 1. mars i år. Rett før påske vedtok Kongressen budsjettet for resten av budsjett-



Figur 2.3 Utfordringer i kredittmarkedene

Kilde: Macrobond.

året uten å begrense eller endre innretningen på kuttene.

Debatten om budsjettpolitikken i USA er imidlertid ikke over. Gjeldende fullmakt til å ta opp ny føderal gjeld går ut 18. mai. I forbindelse med vedtak om å utvide denne fullmakten kan spørsmålet om innretningen av statsbudsjettet igjen komme opp. Budsjettet for neste budsjettår, som løper fra oktober i år, er heller ikke avklart.

I *euroområdet* har BNP falt siden utgangen av 2011, og ny vekst ventes ikke før i andre halvår i år. Det er fortsatt store forskjeller mellom land. Utviklingen er særlig svak i de kriserammede landene i sør, men også i landene i nord har veksten falt. I Frankrike og Nederland ligger det an til fall i BNP i inneværende år, mens det i Tyskland kun er ventet svak oppgang. I Italia og Spania anslås BNP å falle kraftig for andre året på rad i 2013. Fortsatt innstramming i offentlige budsjetter, nedbetaling av gjeld i privat sektor, svak tillit og høy og økende arbeidsledighet holder veksten tilbake. Samtidig er bankenes kredittgivning fremdeles stram i mange land, særlig i landene i sør. Rentene husholdninger og foretak står overfor i disse landene er vesentlig høyere enn i for eksempel Tyskland, jf. figur 2.3A. I *euroområdet* samlet er veksten i kreditt til husholdninger og foretak lav og avtagende, og i flere av kriselandene er den negativ, jf. figur 2.3B. Flere euroland har bedret sin kostnadsmessige konkurranseevne de siste årene, jf. boks 2.1, men det tar likevel noe tid før dette slår vesentlig ut i samlet produksjon.

Oppgangen i arbeidsledigheten har fortsatt. I *euroområdet* sett under ett er ledigheten nå vel 12 pst. Det er store forskjeller mellom land. I Spania og Hellas er ledigheten rundt 27 pst., det høyeste nivået som er registrert så langt tilbake som det finnes sammenliknbare tall. Høy arbeidsledighet og lav kapasitetsutnyttning trekker i retning av lav prisstigning. Inflasjonen anslås å ligge klart under inflasjonsmålet på 2 pst. de neste årene.

I tillegg til de pengepolitiske tiltakene fra ESB har myndighetene i EU fattet en rekke viktige beslutninger det siste halve året. I desember i fjor godkjente finansministrene i *euroområdet* en lenge utsatt utbetaling av kriselån til Hellas og nye tiltak for å lette landets gjeldsbyrde. I desember ble også rammene for et felles tilsyn for banker i *euroområdet* vedtatt, og i mars i år fikk de såkalte «two-pack-forslagene» for ytterligere budsjettkoordinering og overvåking i *euroområdet* tilslutning. Kypros trenger hjelp fra det internasjonale samfunnet for å håndtere krisen i landets store banksektor. Den 25. mars ble eurolandene enige om en krisepakke med lån på opp til 10 mrd. euro,

hvorav 1 mrd. euro ventes å bli dekket av IMF. Finansieringsbehov ut over dette må Kypros dekke gjennom bidrag fra private kreditorer i de kriserammede bankene samt innstramminger i statsbudsjettet. Det ventes at de første utbetalningene til Kypros kan skje i mai. Det er også politisk enighet om å forlenge løpetiden på kriselånene til Portugal og Irland.

Eurolandene har kommet godt i gang med å bringe finanspolitikken over i et bærekraftig spor. Ifølge Europakommisjonens siste prognoser vil 8 av 17 euroland i løpet av 2013 få budsjettunderskudd som er lavere enn EUs traktatfestede øvre grense på 3 pst. av BNP. De krevende innstrammingerne tærer på tilliten til politikerne og skaper sosiale og regionale spenninger. Det er en pågående diskusjon i EU om hvor raskt og på hvilken måte de nødvendige innstrammingerne skal skje. Noen land har allerede varslet at de ikke vil nå tidligere fastsatte delmål i 2013, og det er ventet at flere land kan få utsettelse når EU skal utarbeide nye, landspesifikke tilrådinger i løpet av første halvår 2013.

Europakommisjonen analyserer nå den økonomiske situasjonen i EU-landene årlig med sikte på å identifisere makroøkonomiske ubalanser. I en rapport fra april i år har Kommisjonen identifisert ubalanser i 13 land. Land som er underlagt hjelpeprogrammer, kommer i tillegg. Ifølge rapporten har Spania og Slovenia makroøkonomiske ubalanser av et slikt omfang at de i stor grad hemmer mulighetene for vekst, sysselsetting og finansiell stabilitet. For Frankrike pekes det på svekket konkurranseevne, treg gjennomføring av nødvendige strukturreformer og en vedvarende vanskelig budsjettsituasjon. For Sverige, Danmark og Nederland trekkes rapporten fram de høye gjeldsnivåene i privat sektor, hvorav mye er boliggjeld. I Finland er svekket konkurranseevne og en svak utvikling i eksporten bekymringsfull. Kommisjonen vil senere i år legge fram forslag for Rådet om eventuelle tiltak overfor landene.

Veksten i EUs største økonomi *Tyskland* dempes nå av den svake utviklingen i andre euroland, og de store overskuddene på den tyske driftsbalansen har avtatt. Det ligger an til en nokså beskjeden vekst i tysk økonomi i inneværende år, før sterkere innenlandsk etterspørsel antas å trekke veksten noe opp neste år. Arbeidsledigheten har avtatt gradvis siden høsten 2009. Finanspolitikken ble strammet inn i 2012, men antas å være om lag konjunkturnøytral framover.

Også i *Storbritannia* er utviklingen svak og vekstutsiktene svekket siden i fjor høst. I tillegg til lav etterspørsel i eksportmarkedene, trekkes den

innenlandske etterspørselen ned av en svak inntektsutvikling i husholdningene og av at både bedrifter og husholdninger fortsatt betaler ned gjeld. Det strammes fortsatt inn i finanspolitikken. Som følge av svakere økonomisk utvikling ventes offentlige finanser først å komme i balanse i 2018. For å stimulere til vekst har den britiske regjeringen lagt inn flere forslag i statsbudsjettet for 2013/14. Blant annet reduseres selskapsskatten og arbeidsgiveravgiften. Ekstraordinære likviditetstiltak fra sentralbanken og lav styringsrente ventes også å bidra positivt. Arbeidsledigheten er anslått å holde seg rundt 8 pst.

Gjenoppbygging etter naturkatastrofen i 2011 bidro til en viss økonomisk vekst i *Japan* i 2012. Landet har imidlertid vært preget av svak vekst og lav eller negativ prisstigning i to tiår. For å få den økonomiske veksten opp har myndighetene den siste tiden lansert nye tiltak. Inflasjonsmålet er justert opp til 2 pst., og sentralbanken har annonsert omfattende kjøp av statsobligasjoner for de neste to årene. Regjeringen vil gjennomføre strukturpolitiske tiltak og varsler ekspansiv finanspolitikk selv om både budsjettunderskuddet og statsgjelden er høy. Det anslås at veksten i Japans økonomi vil ta seg opp i år og neste år. Arbeidsledigheten er ventet å holde seg forholdsvis lav. Mangelen på en troverdig plan for bedre balanse i statsfinansene er et usikkerhetsmoment.

Selv om den økonomiske situasjonen er bedre *i de nordiske landene* enn i mange andre land i Europa, påvirkes også våre naboland negativt av problemene i euroområdet. Veksten i produksjon og sysselsetting har avtatt, og arbeidsledigheten gikk opp gjennom fjoråret.

I *Sverige* er vekstutsiktene noe bedret den siste tiden. Stemningsindikatorer for husholdninger og foretak har tatt seg opp, og det ventes forholdsvis god vekst i innenlandsk etterspørsel framover. For å dempe effektene på produksjon og sysselsetting av krisen i euroområdet har regjeringen foreslått nye finanspolitiske tiltak i sitt reviderte budsjettforslag for 2013. Det strukturelle budsjettoverskuddet anslås likevel å øke svakt fra 2012 til 2013, slik at budsjettet anslås å virke om lag nøytralt på økonomien. Som følge av svak utvikling i svensk økonomi mot slutten av fjoråret er farten inn i 2013 lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet i fjor høst. Vekstanslaget for inneværende år er derfor nedjustert. Arbeidsledigheten er ventet å holde seg høy.

Også for *Danmark* og *Finland* er anslagene for BNP-veksten i 2013 justert ned. Etter fall i BNP i fjor ligger det nå an til svak oppgang i begge land i år. I tillegg til lav etterspørsel i eksportmarkedene

har Danmark de siste årene slitt med svak innenlandsk etterspørsel som følge av tilbakeslag i boligmarkedet og høy gjeld i husholdningene. Lave renter ser nå ut til å ha stabilisert utviklingen i boligmarkedet. Sammen med utsikter til økte bedriftsinvesteringer og en gradvis bedring i eksporten, er dette ventet å trekke veksten opp framover. Moderat lønnsvekst og bedring i produktiviteten har styrket dansk konkurranseevne de siste årene. Målt ved endring i strukturell budsjettbalanse vil finanspolitikken i 2013 gi en kontraktiv impuls på rundt 1 pst. av BNP. Arbeidsledigheten, som økte kraftig under finanskrisen og har fortsatt oppover de siste årene, er ventet å avta litt neste år. I Finland preges den økonomiske utviklingen av lav eksportvekst og svak utvikling i elektronikkindustrien. I 2012 falt verdiskapingen i denne delen av industrien med over 10 pst.

I flere *framvoksende økonomier* avtok veksten i fjor. Nedgangen skyldtes lavere etterspørsel fra industrilandene og innstramminger i den økonomiske politikken. Til tross for avdempingen er veksten fortsatt langt høyere enn i de tradisjonelle industrilandene, og har dermed bidratt til å holde veksten i verdensøkonomien oppe. Veksten i framvoksende økonomier antas å ta seg noe opp igjen framover, men ikke til like høye nivåer som vi så før finanskrisen. Sterkere innenlandsk etterspørsel, gradvis bedring i eksportmarkedene og noen lettelser i den økonomiske politikken ventes å bidra til dette. Samtidig har høy kapitalinngang fra utlandet gjort flere land mer sårbare for markedsur og internasjonale forhold.

I *Kina* var den økonomiske veksten litt lavere i fjor enn gjennomsnittet i de foregående ti årene. Veksten var likevel noe over myndighetenes annonserte mål på 7,5 pst. Kinesiske myndigheter legger vekt på at veksten framover skal være balansert og bærekraftig. På sikt ventes det derfor at den samlede etterspørselen vil bli vridd fra investeringer og eksport i retning av privat konsum. Selv etter flere år med solid vekst utgjør privat konsum fortsatt en mindre del av samlet BNP enn i andre land. På bakgrunn av sterk innenlandsk etterspørsel og bedring i landets eksportmarkeder ventes veksten i Kina å bli liggende over det annonserte målet i 2013, jf. tabell 2.1.

BNP-veksten i *India* falt betydelig i fjor, i hovedsak som følge av svakere utvikling i investeringene. Et offentlig budsjettunderskudd på om lag 8,3 pst. i 2012 og høy inflasjon gir indiske myndigheter lite handlingsrom i finans- og pengepolitikken. I inneværende budsjettår legger myndighetene opp til at en skatteøkning skal redusere budsjettunderskuddet. På lengre sikt vil en fort-

Boks 2.1 Konkurranssevne i euroland

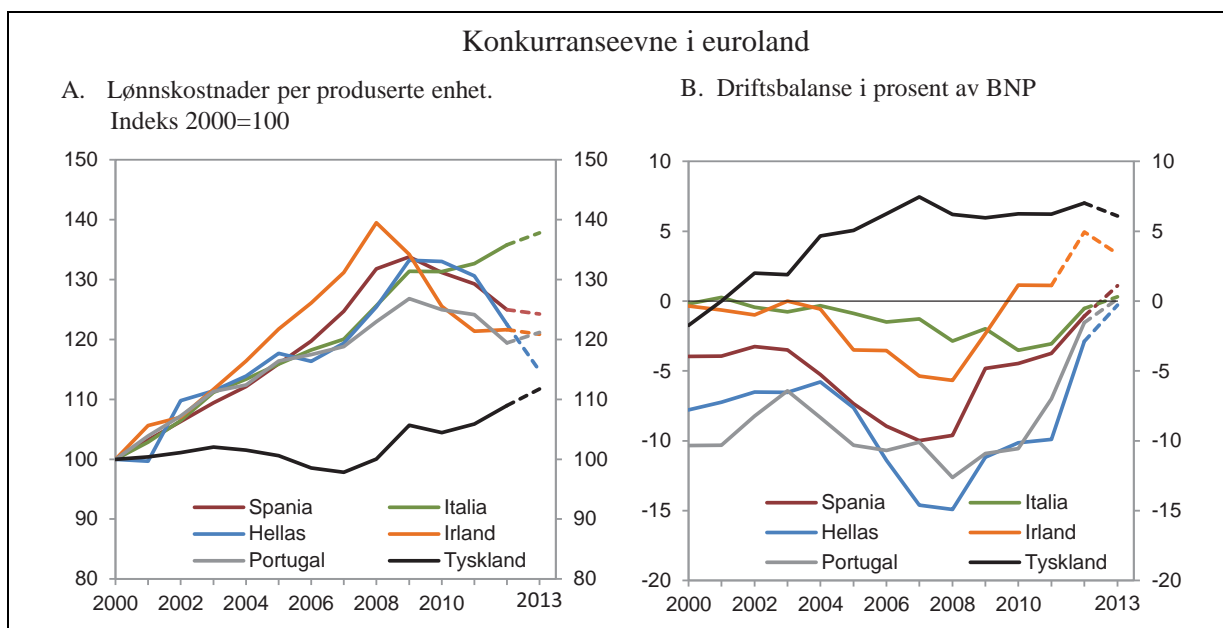
Et lands kostnadmessige konkurransevne kan uttrykkes ved realvalutakursen, dvs. den nominelle valutakursen korrigert for utviklingene i lønnskostnader (eller priser). I et land med egen valuta kan realvalutakursen være en kraftfull støttemper ved tilbakeslag i økonomien, ved at den nominelle valutakursen svekkes og konkurransevnen bedres. For land med felles valuta er denne mekanismen satt ut av spill overfor andre land i valutaunionen, og verdien av den felles valutaen avgjøres av situasjonen for valutaområdet sett under ett. Et land som deltar i et valutasamarbeid vil derfor i hovedsak bare kunne bedre sin egen konkurransevne ved å øke produktiviteten eller redusere de nominelle lønningene relativt til sine handelspartnere. Erfaringer viser at en slik lønnsutvikling sjelden lar seg gjennomføre uten oppgang i arbeidsledigheten. Mens fordelene med felles valuta er mange, som økt handel og integrasjon, er redusert fleksibilitet i realvalutakursen en ulempe, særlig i situasjoner der økonomien utsettes for store forstyrrelser.

Årene før finanskrisen var preget av høy etterspørsel og sterk vekst i mange land. I flere euroland steg lønnskostnadene per produserte enhet kraftig og bidro til svekket konkurransevne, særlig i landene i sør. Finansiert med billig kreditt opparbeidet mange land seg betydelige underskudd i utenriksøkonomien. I Tyskland var utviklingen den motsatte, med lav og tidvis negativ vekst i lønnskostnadene, gradvis bedring av kon-

kurranssevnen og store overskudd på driftsbalansen overfor utlandet. Disse makroøkonomiske ubalansene var medvirkende årsaker til eurokrisen.

I årene etter finanskrisen har lønnskostnadene per produserte enhet falt betydelig i flere land. Nedgangen har vært særlig kraftig i Hellas, men også i Irland, Spania og Portugal er lønnskostnadene på vei ned og konkurransevnen bedret. Unntaket er Italia, der lønnskostnadene har fortsatt å stige. Samtidig er underskuddene i driftsbalansene kraftig redusert. I Irland ble underskuddet snudd til overskudd allerede i 2010. Ifølge IMF ligger det an til overskudd også i Portugal, Spania og Italia i inneværende år og for Hellas til neste år.

Rebalanseringen må ses i sammenheng med både strukturelle og konjunkturelle forhold. Flere land kom i store gjeldsproblemer i kjølvannet av finanskrisen, og arbeidsledigheten økte kraftig. For mange land var det ingen vei utenom kutt i lønninger og pensjoner. Bedringen i driftsbalansene skyldes i noen grad styrking av konkurransevnen, men fall i innenlandsk etterspørsel har også spilt en betydelig rolle ved å redusere importen. Deler av forbedringen i utenriksøkonomien vil dermed trolig bli reversert når den økonomiske veksten i landene tar seg opp. Bedret konkurransevne knyttet til høyere produktivitet, større fleksibilitet i arbeidsmarkedet eller varig skift nedover i lønningene kan derimot ha langvarige virkninger på balansen i utenriksøkonomien.



Figur 2.4 Konkurranssevne i euroland

Kilde: Europakommisjonen og IMF.

satt sterk vekst i indisk økonomi trolig avhenge av betydelige strukturreformer og investeringer i infrastruktur. Sterkere utvikling i eksport og konsum samt en god regntid er anslått å bidra til at veksten tar seg noe opp fra i fjor til i år.

2.2 Norsk økonomi

Situasjonen i norsk økonomi skiller seg fra situasjonen hos mange av våre handelspartnere. BNP for Fastlands-Norge tok seg raskt opp igjen etter finanskrisen i 2008 og 2009, og i fjor var veksten i den økonomiske aktiviteten i fastlandsøkonomien klart høyere enn gjennomsnittet for de siste 40 årene. Sysselsettingen er høyere enn før finanskrisen, og arbeidsledigheten er lav. Lave renter og god inntektsvekst har bidratt til oppgang i husholdningenes etterspørsel. Videre trekker høy etterspørsel fra petroleumsvirksomheten opp aktiviteten i leverandørnæringene i fastlandsøkonomien.

Samtidig har etterspørselen fra eksportmarkedene vært svak siden finanskrisen, og siden sommeren 2011 har prisene på deler av den tradisjonelle vareeksporten gått ned. Sammen med et høyt kostnadsnivå og en sterk krone gjør det at mange bedrifter innenfor tradisjonelt konkurranseutsatte næringer sliter. Verdiskapingen i tradisjonelle eksportbedrifter i industrien har gått markert ned siden 2008, og tendensen til todeling mellom oljerelaterte og andre næringer har tiltatt. Dette bildet understøttes av opplysninger fra Norges Banks regionale nettverk og SSBs konjunkturbarometer. Regjeringen har lagt fram forslag om skattetiltak for å motvirke todelingen i norsk økonomi, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.10.

Veksten i norsk økonomi er forventet å holde seg rundt eller i overkant av sitt historiske gjennomsnitt i tiden framover. Fortsatt lave renter og økte inntekter tilsier fortsatt oppgang i husholdningenes forbruk fra 2012 til 2013, selv om utviklingen i lønnsoppgjørene så langt i år kan trekke i retning av litt lavere vekst enn tidligere lagt til grunn. Samtidig er igangsettingen av boliger hittil i år klart høyere enn på samme tid i fjor, og rapporteringer fra oljeselskapene peker i retning av høy vekst i petroleumsinvesteringene også i år. På den annen side tilsier den svake utviklingen hos viktige handelspartnere at veksten i den tradisjonelle vareeksporten vil bli lav i inneværende år. Oppgangen i fastlandsbedriftenes investeringer etter finanskrisen har vært svak. Det ventes lav vekst i disse investeringene også i 2013.

Samlet anslås veksten i BNP for Fastlands-Norge til 2,6 pst. i år, noe lavere enn lagt til grunn i fjor høst, jf. tabell 2.2. For neste år anslås veksten til 3 pst. Lavere elektrisitetsproduksjon er ventet å trekke veksten ned i år. Holder vi denne sektoren utenom, anslås veksten til 2,9 pst. i 2013. Til sammenlikning har BNP for Fastlands-Norge i gjennomsnitt vokst med 2,6 pst. per år over de siste 40 årene, både med og uten produksjon av elektrisitet.

Oppgangen i fastlandsøkonomien gjenspeiles i *arbeidsmarkedet*. Sysselsettingen ligger nå klart høyere enn før finanskrisen. Arbeidsledigheten er lav, både sammenliknet med gjennomsnittet for de siste 25 årene og sett i forhold til nivået i andre land. Veksten i sysselsettingen anslås å fortsette i 2013, men i et mer moderat tempo enn i fjor. Fortsatt høy arbeidsinnvandring ventes å gi om lag tilsvarende utvikling i arbeidsstyrken. Arbeidsledigheten anslås dermed å holde seg noenlunde stabil framover. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) har foreløpig anslått *årslønnsveksten* til 4 pst. i 2012, det samme ble lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013. I årets inntektsoppgjør er det så langt oppnådd enighet innenfor flere tariffområder både i privat og offentlig sektor. I lys av resultatene så langt anslås årslønnsveksten til 3½ pst. i 2013. Anslaget er justert ned siden Nasjonalbudsjettet 2013, der anslaget var 4 pst. Inntektspolitikken og lønnsoppgjørene er nærmere omtalt i avsnitt 3.8.

Den underliggende prisveksten, målt ved *konsumprisene* justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE), holdt seg lav og forholdsvis stabil gjennom fjoråret. En sterk krone bidro til nedgang i prisene på importerte konsumvarer, samtidig som prisene på norskproduserte primærnæringsvarer bare gikk moderat opp. Den lave underliggende prisveksten har fortsatt inn i 2013, og ventes å vare ved. Samlet sett anslås veksten i KPI-JAE å holde seg uendret fra 2012 til 2013, jf. tabell 2.2. Årsveksten i den samlede konsumprisindeksen (KPI) var lavere enn tilsvarende vekst i KPI-JAE i 2012. Dette skyldtes i hovedsak et markert fall i elektrisitetsprisene. I år ventes utviklingen i elektrisitetsprisene å trekke veksten i konsumprisindeksen opp, mens lavere priser på drivstoff og smøremidler trekker i motsatt retning. Samlet anslås veksten i KPI å ta seg opp med nesten 1 prosentenheter fra 2012 til 2013, jf. tabell 2.2.

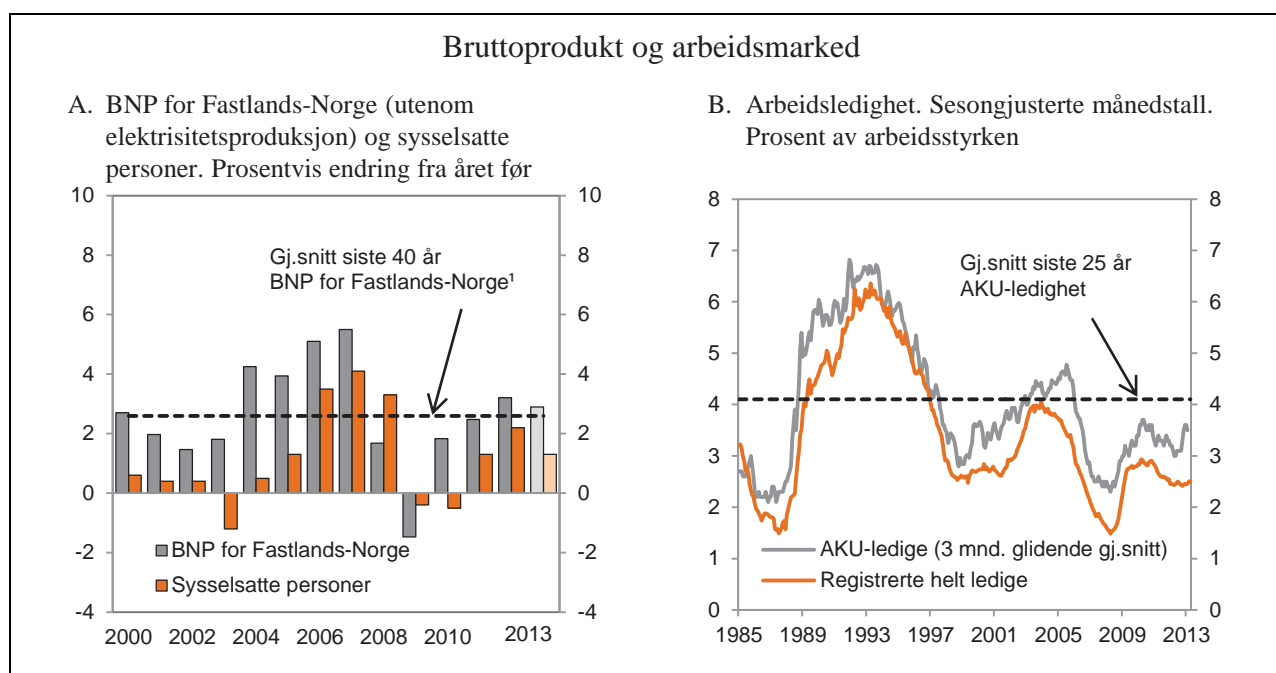
Tremåneders pengemarkedsrente på lån i norske kroner (NIBOR) falt klart gjennom andre halvår i fjor og har så langt i år ligget rundt 1,8 pst.

Norges Bank har holdt *styringsrenten* på 1,5 pst. siden mars i fjor, og nedgangen i NIBOR skyldes i hovedsak lavere risikopåslag i pengemarkedene. Dette har bidratt til lavere innlånskostnader for bankene. Bankenes utlånsrenter til husholdninger og foretak har likevel vært nokså stabile det siste halve året. Økte rentemarginer i bankene bidrar isolert sett til bedre inntjening og gir dermed grunnlag for å styrke kapitaldekningen. Virkningen på norsk økonomi av økte utlånsmarginer dempes ved at Norges Bank tar hensyn til dette i sin vurdering av styringsrenten. Økte utlånsmarginer inngikk som en del av forklaringen da Norges Bank i mars i år nedjusterte prognosen for styringsrenten framover. Norges Banks rentebane fra siste pengepolitiske rapport antyder at styringsrenten vil bli liggende på dagens nivå fram mot neste vår, for deretter å bli satt gradvis opp til vel 2½ pst. mot slutten av 2015. Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Lave renter og en fortsatt sterk vekst i inntektene har bidratt til å trekke opp etterspørselen fra husholdningene. Veksten i det *private konsumet* i fjor ble likevel lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013. Det var særlig utviklingen i varekonsumet som trakk ned. Veksten i tjenestekonsumet har tatt seg jevnt opp siden finanskrisen og var i fjor på sitt høyeste nivå på fem år. I innværende år har varekonsumet tatt seg klart opp igjen. Også detaljomsetningsindeksen, som ikke

inkluderer biler og elektrisitet, har økt. Ulike stemningsindikatorer peker nå i litt forskjellige retninger. Den positive utviklingen i TNS Gallups forventningsbarometer fortsatte i årets første kvartal, etter oppgang gjennom fjoråret. Indeksen til Opinion Perduco lå imidlertid klart lavere i april enn ved nyttår.

Selv om lønnsveksten anslås å bli litt lavere enn tidligere lagt til grunn, innebærer anslaget fortsatt en bedring i husholdningenes kjøpekraft. Samtidig sparer husholdningene en stor andel av sine inntekter. *Spareraten*, dvs. sparing målt som andel av disponibel inntekt, var i fjor nærmere 9 pst. Det er mer enn dobbelt så høyt som det historiske gjennomsnittet. Store deler av sparingen har sitt motstykke i investeringer i bolig. Dette innebærer at den høye spareraten undervurderer husholdningenes sårbarhet ved et eventuelt fall i inntektene. Samtidig har husholdningenes gjeld kommet opp på et historisk høyt nivå og er nå det dobbelte av de disponible inntektene. Ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse falt låneetterspørselen fra husholdningene klart i 1. kvartal. Samtidig strammet bankene svakt inn på sin kredittpraksis overfor husholdningene. På den annen side viser SSBs kredittstatistikk at veksten i husholdningenes gjeld har fortsatt inn i inneværende år. Bankene forventer om lag uendret kredittetterspørsel fra husholdningene og små endringer i kredittpraksisen i 2. kvartal. Det er i denne mel-



Figur 2.5 Bruttoprodukt og arbeidsmarked

¹ Fastlands-Norge med og uten elektrisitet gir samme gjennomsnittlig årlig vekst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV og Finansdepartementet.

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

	Mrd kroner ²			
	2012	2012	2013	2014
Privat konsum	1 174,9	2,9	3,4	
Offentlig konsum	625,9	2,1	2,5	
Bruttoinvesteringer i fast kapital	598,2	8,1	5,9	
Herav: Oljeutvinning og rørtransport	171,1	14,4	10,0	5,0
Bedrifter i Fastlands-Norge	180,0	2,7	1,9	
Boliger	139,8	7,4	6,8	
Offentlig forvaltning	91,0	1,4	6,0	
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³	2 211,6	2,9	3,3	
Eksport	1 189,1	2,2	-1,3	
Herav: Råolje og naturgass	604,4	0,9	-5,5	
Tradisjonelle varer	310,3	2,6	0,5	
Tjenester utenom olje og utenriks sjøfart	146,8	3,5	2,2	
Import	804,1	3,3	4,7	
Herav: Tradisjonelle varer	482,4	2,1	4,8	
Bruttonasjonalprodukt	2 915,4	3,2	1,4	3,0
Herav: Fastlands-Norge	2 206,3	3,5	2,6	3,0
Fastlands-Norge uten el.produksjon		3,2	2,9	3,0
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting, personer		2,2	1,3	
Yrkesandel (15–74)		71,5	71,5	
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		3,2	3,4	3,5
Registrert ledighet (nivå)		2,5	2,5	2,6
Konsumprisvekst (KPI)		0,8	1,7	
Vekst i KPI-JAE		1,2	1,2	
Råoljepris, kroner pr. fat ⁴		649	600	587
Årslønnsvekst		4,0	3½	
Driftsbalanse (pst. av BNP)		14,2	10,8	

¹ Der ikke annet er angitt.² Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.³ Utenom lagerendring.⁴ Løpende priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV og Finansdepartementet.

dingen lagt til grunn at husholdningenes spare-rate holder seg om lag uendret i inneværende år. Det private konsumet anslås dermed å øke i takt med husholdningenes inntekter.

Etter mange års vekst har *boligprisene* nå kommet opp på et høyt nivå, jf. boks 2.2. Veksten i boligprisene må ses i sammenheng med sterk vekst i husholdningenes inntekter, lave renter og høy befolkningsvekst. Stigningen i boligprisene har blitt noe dempet i det siste. Korrigert for inflasjon har boligprisene økt med om lag 35 pst. siden bunnivået i november 2008.

Boligbyggingen er fortsatt høy. I Norges Banks regionale nettverk er det kontaktbedriftene i bygg og anlegg som melder om størst knapphet på arbeidskraft. Det kan være noe av forklaringen på at ordreserver for boligbygg øker. Videre vurderer kontaktene i bransjen vekstutsiktene framover som gode, men noe svakere enn i tidligere intervjuer. Arbeidsinnvandringen er fortsatt høy og bidrar til å øke etterspørselen etter boliger. Det legges til grunn at igangsettingen vil ta seg forsiktig opp fra 30 000 nye boliger i fjor til 30 500 nye boliger i år. Igangsetting slår erfaringsmessig ut i boliginvesteringene med et visst tidsetterslep, og investeringene ventes å vokse videre framover. Samlet sett er anslagene for veksten i boliginvesteringene fra 2012 til 2013 justert ned siden Nasjonalbudsjettet 2013, jf. tabell 2.2. Det skyldes noe svakere utvikling i boliginvesteringene på slutten av fjoråret enn tidligere lagt til grunn.

Veksten i *offentlig etterspørsel* har ligget under sitt historiske gjennomsnitt de siste årene, etter at aktiv bruk av finanspolitikken for å stabilisere den økonomiske utviklingen ga betydelig oppgang i etterspørselen fra offentlig forvaltning i 2009. Det finanspolitiske opplegget i denne meldingen anslås å gi en noe sterkere vekst i offentlig konsum og investeringer i 2013 enn i 2012, jf. tabell 2.2.

Investeringene i fastlandsforetakene svinger erfaringsmessig kraftig med konjunktorene. Etter å ha falt med rundt 5 pst. i 2010, tok investeringene seg noe opp igjen i 2011 og 2012. Lav vekst i fastlandsforetakenes investeringer har trolig sammenheng med usikkerhet om utsiktene for viktige handelspartnere. I tillegg har uro i finansmarkedene bidratt til å trekke rentene på bedriftslån opp. Videre kan den sterke oppgangen vi hadde i investeringene i forkant av finanskrisen ha begrenset behovet for nyinvesteringer. Statistisk sentralbyrås investeringstelling for 1. kvartal tilsier markert fall i industriinvesteringene i inneværende år, mens spørreundersøkelser blant næringslivsledere peker i retning av en nokså moderat vekst i investeringene framover. Investe-

ringene innenfor kraftforsyning anslås på den annen side å øke markert. I Norges Banks utlansundersøkelse melder bankene om lettelser i sin kredittpraksis overfor foretak i 1. kvartal i år, etter at de har rapportert om innstramminger siden 3. kvartal 2011. I 2. kvartal forventes det imidlertid igjen litt strammere kredittpraksis. Samtidig har foretakenes kredittvekst fra innenlandske kilder (K2) falt siden i fjor sommer. Den samlede kredittveksten i fastlandsforetakene (K3) holdt seg relativt lav gjennom 2012 og inn i inneværende år. Samlet understøtter utviklingen bildet av relativt moderat oppgang i investeringene. Veksten i fastlandsbedriftenes investeringer anslås å avta noe fra 2012 til 2013. Anslaget er justert ned sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2013.

Petroleumsinvesteringene økte med vel 14 pst. i fjor og har vært en viktig drivkraft bak oppgangen i fastlandsøkonomien de siste årene. Både investeringene og andre leveranser til oljenæringen har bidratt til høy aktivitet i verft og verkstedsindustrien og andre norske leverandørbedrifter. SSBs investeringstelling for oljeutvinning og rørtransport tilsier at oppgangen i petroleumsinvesteringene fortsetter i år, og veksten anslås å bli noe sterkere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013. Også i Norges Banks regionale nettverk forventer oljeleverandørnæringen videre vekst i produksjon og sysselsetting framover. Petroleumsvirksomheten er nærmere omtalt i avsnitt 2.3.

Etter å ha tatt seg klart opp gjennom andre halvår 2009 har *eksporten av tradisjonelle varer* svingt de tre siste årene, og nivået er fremdeles lavere enn forut for finanskrisen. Med unntak av fisk og foredlede fiskeprodukter samt elektrisitet har eksporten av de fleste store varegruppene utviklet seg svakt. Dette bildet preger også produksjonen i flere eksportrettede næringer i perioden, herunder i papir- og papirvareindustrien, kjemisk råvareindustri og i metallindustrien. Også prisutviklingen har vært svak i disse næringene og verdien av bruttoproduktet har dermed gått markert ned siden 2008, jf. figur 2.8B. Kontrasten er stor til industrinæringer som leverer til petroleumsvirksomheten i Norge, som verfts- og verkstedsnæringen, og det siste året har også eksporten av verkstedprodukter økt, etter nedgang de tre foregående årene. Sammen med oppgang i eksporten av fisk og elektrisitet bidro dette til at den samlede eksporten av tradisjonelle varer økte med 2,6 pst. i 2012. I denne meldingen er det lagt til grunn en viss oppgang i eksporten framover, i takt med at veksten hos våre handelspartnere tar seg opp. Fall i eksporten mot slutten av fjoråret og nedjusterte vekstutsikter for våre handelspart-

Boks 2.2 Nærmere om utviklingen i boligprisene

Etter et kortvarig fall i 2007/2008 har boligprisene i Norge igjen økt kraftig. Dette står i sterk kontrast til utviklingen i en rekke andre land, jf. figur 2.6A. Stigningen i boligprisene har blitt noe dempet i det siste. Korrigert for inflasjon har boligprisene økt med om lag 35 pst. siden bunnivået i november 2008.

Veksten i boligprisene viser betydelige regionale forskjeller. Mens boligprisene har tredoblet seg i Rogaland og Hordaland siden årtusenskiftet, har de doblet seg i Hedmark og Oppland, der oppgangen har vært minst. I fjor økte prisene mest i Buskerud med over 10 pst., og minst i Agderfylkene med en vekst på knapt 3 pst.

Den kraftige veksten i de norske boligprisene skyldes flere forhold. En sterk vekst i reallønningene og stigende sysselsetting har gitt høy vekst i husholdningenes inntekter siden årtusenskiftet. Denne utviklingen kan i stor grad tilskrives en markert bedring i bytteforholdet. Høy aktivitet og tiltakende etterspørsel etter arbeidskraft i norsk økonomi har trukket til seg mange arbeidsinnvandrere fra EU i denne perioden. Dette har bidratt til å løfte etterspørselen etter boliger. Lave renter og lett tilgang til lån i bankene har trukket i samme retning. Regionale forskjeller i boligprisutviklingen må ses i lys av at tempoet i boligbyggingen har variert i forhold til veksten i befolkning og inntekter. Også forventninger til den videre økonomiske utviklingen kan variere mellom regioner.

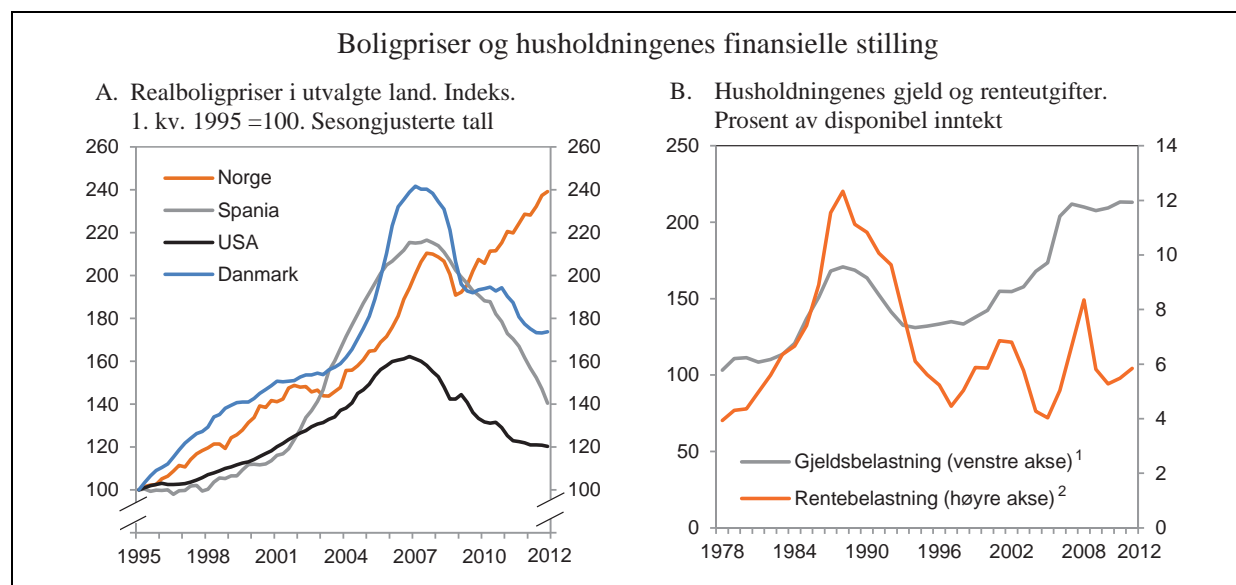
Siden 1993 har den prosentvise veksten i boligprisene gjennomgående vært høyere enn utlånsrenten etter skatt. Hvis det har festet seg en oppfatning blant husholdninger og utbyggere om at dette er en normal-situasjon, vil det framstå som svært gunstig å investere i bolig. Det kan føre til forventningsdrevet vekst i

prisene. På samme måte kan et skift i forventninger forsterke et fall i boligprisene når markedet snur.

Oppgangen i boligprisene har gått sammen med et markert høyere nivå på husholdningenes gjeld, jf. figur 2.6B. Gjelden er nå i gjennomsnitt mer enn to ganger disponibel inntekt. Nivået er høyt både historisk og sammenliknet med andre land. Gjelden er ujevnt fordelt mellom husholdningene. I 2010 hadde 11 pst. av husholdningene en gjeld på mer enn fem ganger disponibel inntekt. Denne gruppen er særlig sårbar for renteøkninger, inntektsbortfall og fall i boligprisene.

Selv om gjelden er høy gjør dagens lave rentenivå at en forholdsvis liten andel av husholdningenes inntekter går til å betale renter, jf. figur 2.6B. Ettersom de aller fleste lån har flytende rente, vil imidlertid selv en moderat renteøkning raskt slå ut i en betydelig reduksjon i kjøpekraften. Finanstilsynets retningslinjer med bl.a. krav til økt egenkapital ved kjøp av bolig bidrar til mer robuste husholdninger og banker.

Siden årtusenskiftet har norsk økonomi nytt godt av en markert bedring i bytteforholdet. Bytteforholdsgvinster kan raskt snu. Norsk økonomi er sårbar for fall i råvarepriser, særlig fall i oljeprisen. Et markert fall i oljeprisen vil kunne føre til redusert aktivitet i fastlandsøkonomien og økende arbeidsledighet. En slik utvikling vil også kunne føre til fall i boligprisene. Den økte mobiliteten av arbeidskraft mellom land kan i en slik situasjon forsterke nedgangen i boligmarkedet. Irland er blant de land som har erfart hvor sterkt økt mobilitet av arbeidskraft kan bidra til å påvirke balansen i boligmarkedet. Et omslag i boligmarkedet vil kunne føre til økte tap i bankene. Regjeringen la 22. mars i år fram en proposisjon med forslag om å styrke kravene til egenkapital i bankene, se omtale i avsnitt 3.5.



Figur 2.6 Boligpriser og husholdningenes finansielle stilling

¹ Brutto gjeld i prosent av disponibel inntekt.

² Renteutgifter i prosent av disponibel inntekt pluss renteutgifter.

Kilde: Federal Reserve Bank of Dallas, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

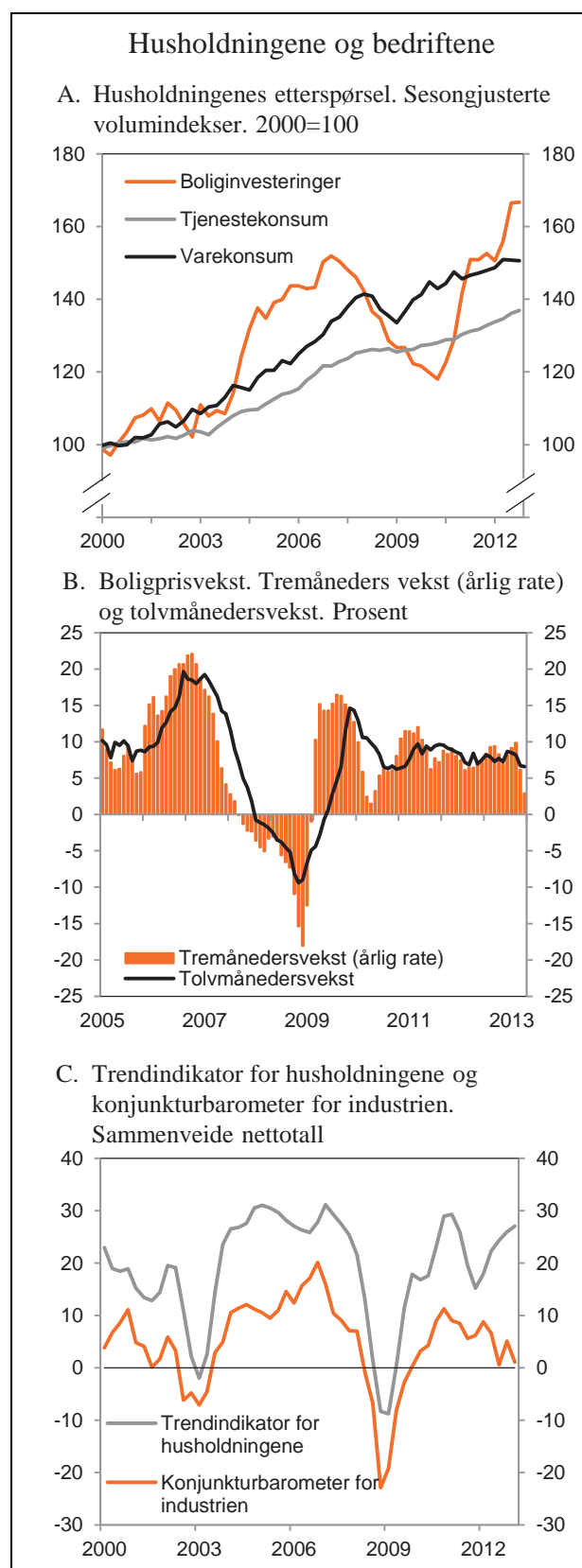
nerne bidrar til at anslaget for veksten i eksporten av tradisjonelle varer i år likevel er lavere nå enn i Nasjonalbudsjettet 2013.

Eksporten av *tenester utenom oljevirkosomhet og utenriks sjøfart* har vist sterk vekst de siste årene. Etter et kraftig fall i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen tok tjenesteeksporten seg raskt opp igjen. I 4. kvartal 2012 var den nesten 10 pst. høyere enn ved forrige toppunkt i 2. kvartal 2008. Tjenesteeksporten er ventet å øke ytterligere i år.

Etter kraftig oppgang gjennom 2010 har veksten i *importvolumet av tradisjonelle varer* vært mer moderat gjennom de siste årene. Framover ventes vekst i innenlandsk etterspørsel å bidra til at veksten i importen tar seg opp. Anslaget er likevel noe nedjustert sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2013.

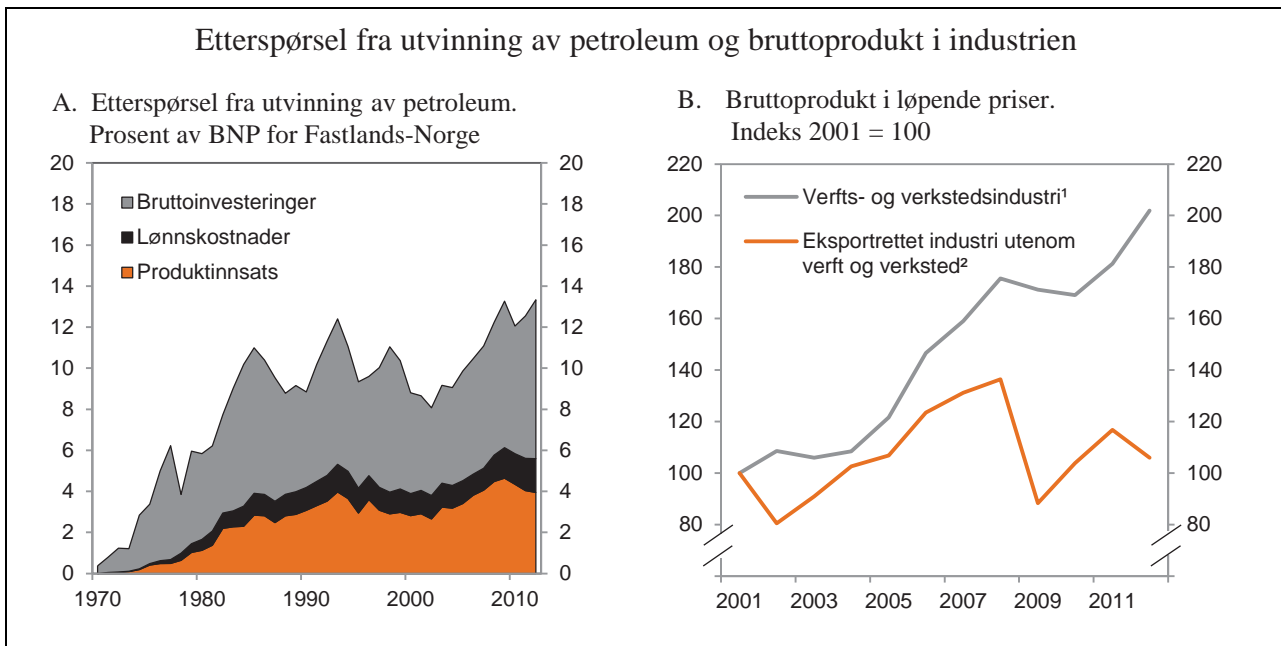
Økte priser på norske eksportprodukter har siden årtusenskiftet bidratt til en markert bedring i *Norges bytteforhold overfor utlandet*, jf. figur 2.10A. Bytteforholdet måles ved forholdet mellom eksport- og importpriser. Bedringen av bytteforholdet er blitt forsterket av lave priser på importerte konsumvarer i perioden. Sterk vekst i oljeprisen er den klart viktigste enkeltfaktoren bak utviklingen, men også utenom olje har prisutviklingen vært gunstig. Siden sommeren 2011 har imidlertid prisene på flere viktige eksportprodukter falt. Det skyldes dels en sterkere krone og dels lavere priser på bl.a. metaller og fisk. Mens prisene på eksport av fisk ser ut til å ha tatt seg opp i inneværende år, er utviklingen i metallprisene fortsatt svak. Siden midten av februar har også oljeprisen gått ned. Det anslås i denne meldingen at bytteforholdet for tradisjonelle varer vil holde seg om lag uendret fra 2012 til 2013, mens det samlede bytteforholdet når bl.a. også petroleum medregnes anslås å svekkes med rundt 2½ pst.

Bedringen i bytteforholdet og høy aktivitet i petroleumssektoren har bidratt til at lønnsveksten i Norge har vært høy i internasjonal sammenheng i flere år. Ifølge Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) var *timelønnskostnadene i industrien* i fjor nesten 70 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere i EU, regnet i felles valuta. Det høye kostnadsnivået gjør mange eksportbedrifter sårbare for fall i produktpriser, fortsatt høy lønnsvekst og en sterk krone. Målt ved konkurransekursindeksen var kronen i slutten av april i år vel 1 pst. svakere enn gjennomsnittet for i fjor, men 4½ pst. sterkere enn gjennomsnittet for de siste ti årene. I framskrivningene i denne meldingen er kronen anslått å holde seg nokså stabil fra 2012 til 2013.



Figur 2.7 Husholdningene og bedriftene

Kilde: Statistisk sentralbyrå, EFF, Finn, Pöyry og TNS Gallup.



Figur 2.8 Etterspørsel fra utvinning av petroleum og bruttoprodukt i industrien

¹ Produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, verftsindustri og annen transportmiddelindustri samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr.

² Produksjon av metaller, papir og papirvarer, oljeraffining, samt kjemisk og farmasøytisk industri.

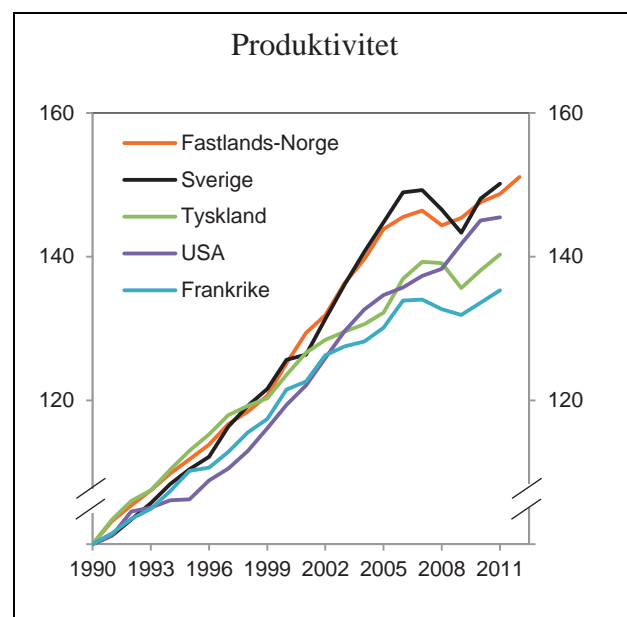
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Gjennom de siste 20 årene har veksten i produktiviteten vært høyere i vår fastlandsøkonomi enn for viktige handelspartnere som USA, Tyskland og Frankrike, jf. figur 2.9. Fra midten av forrige tiår gikk imidlertid veksten i produktiviteten ned, både i fastlandsøkonomien og blant de fleste av våre handelspartnere. Dette må bl.a. ses i sammenheng med konjunkturelle forhold. Etter hvert som aktiviteten i norsk økonomi har tatt seg opp etter finanskrisen, har også veksten i produktiviteten tatt seg noe opp igjen. Anslagene i denne meldingen innebærer at produktivitsveksten for fastlandsøkonomien holder seg om lag uendret fra 2012 til 2013.

De store olje- og gassinntektene gir Norge store overskudd i *driftsregnskapet overfor utlandet*. For inneværende år anslås overskuddet i driftsregnskapet til rundt 320 mrd. kroner, eller i underkant av 11 pst. av BNP. Anslagene innebærer en nedgang sammenliknet med 2012, noe som særlig skyldes lavere eksportverdi av petroleum, samt svakere vekst i eksporten enn i importen av tradisjonelle varer.

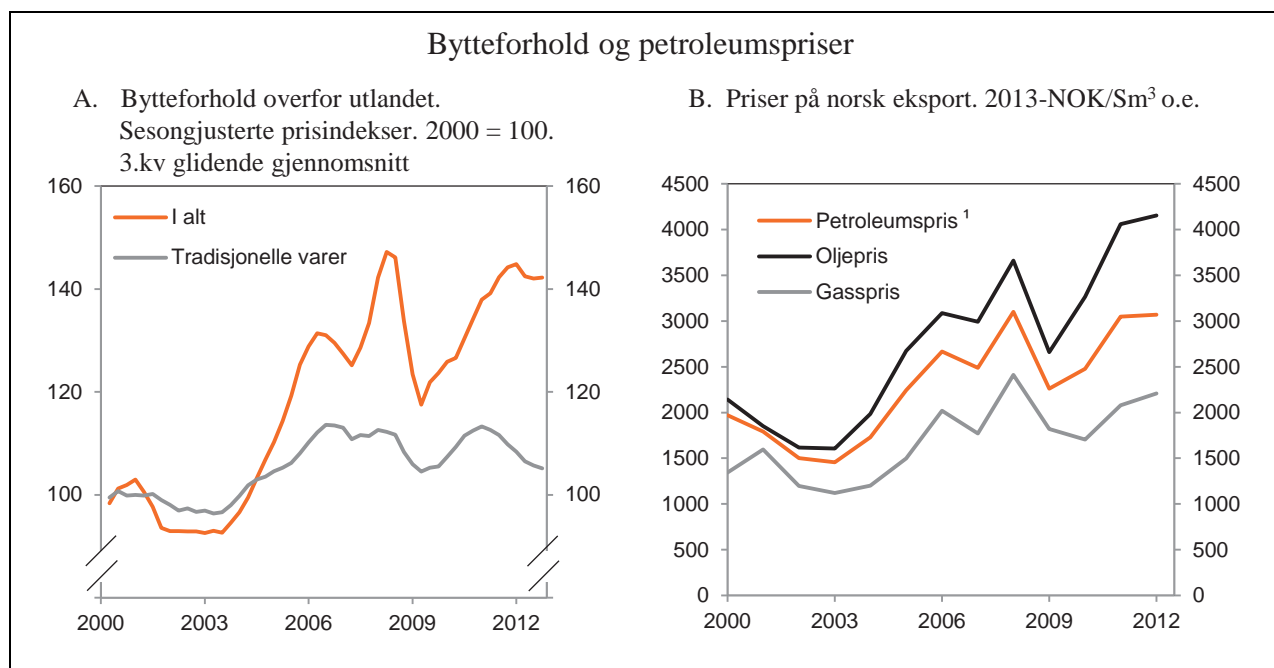
Det er betydelig *usikkerhet* om den økonomiske utviklingen framover. Norsk økonomi er særlig sårbar for et markert fall i prisen på olje, og spesielt om det skulle skje som følge av en klart svakere utvikling i internasjonal økonomi. Industriens kostnadsmessige konkurranseevne er blitt

svekket over mange år, og dette har gjort bedriftene mindre robuste overfor en slik utvikling. Kombinasjonen av høye boligpriser og et høyt nivå på husholdningenes gjeld øker risikoen for en korreksjon i boligmarkedet, som kan føre til et tilbakeslag i norsk økonomi. Dersom uroen i



Figur 2.9 Produktivitet. Bruttoprodukt per utførte timeverk. Indeks 1990 = 100

Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.10 Bytteforhold og petroleumspriser

¹ Vektet med produksjonen av råolje og naturgass.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Oljedirektoratet.

finansmarkedene skulle blusse opp igjen, kan det føre til at husholdninger og bedrifter utsetter forbruk og investeringer. Samtidig kan det ikke utelukkes at veksten internasjonalt tar seg raskere opp enn lagt til grunn eller at veksten i bedriftsinvesteringene, som nå ligger på et lavt nivå, blir sterkere enn forutsatt.

2.3 Petroleumssektoren

Høy økonomisk vekst har over flere år gitt stigende etterspørsel etter olje fra Kina og andre framvoksende økonomier. Dette har bidratt til å trekke oljeprisen opp. De siste årene har også prisene økt som følge av folkeopprør i flere oljeproduiserende land i Midtøsten og Nord-Afrika og en tilspisset situasjon mellom Vesten og Iran. I fjor var gjennomsnittlig oljepris 112 dollar per fat, om lag det samme som året før.

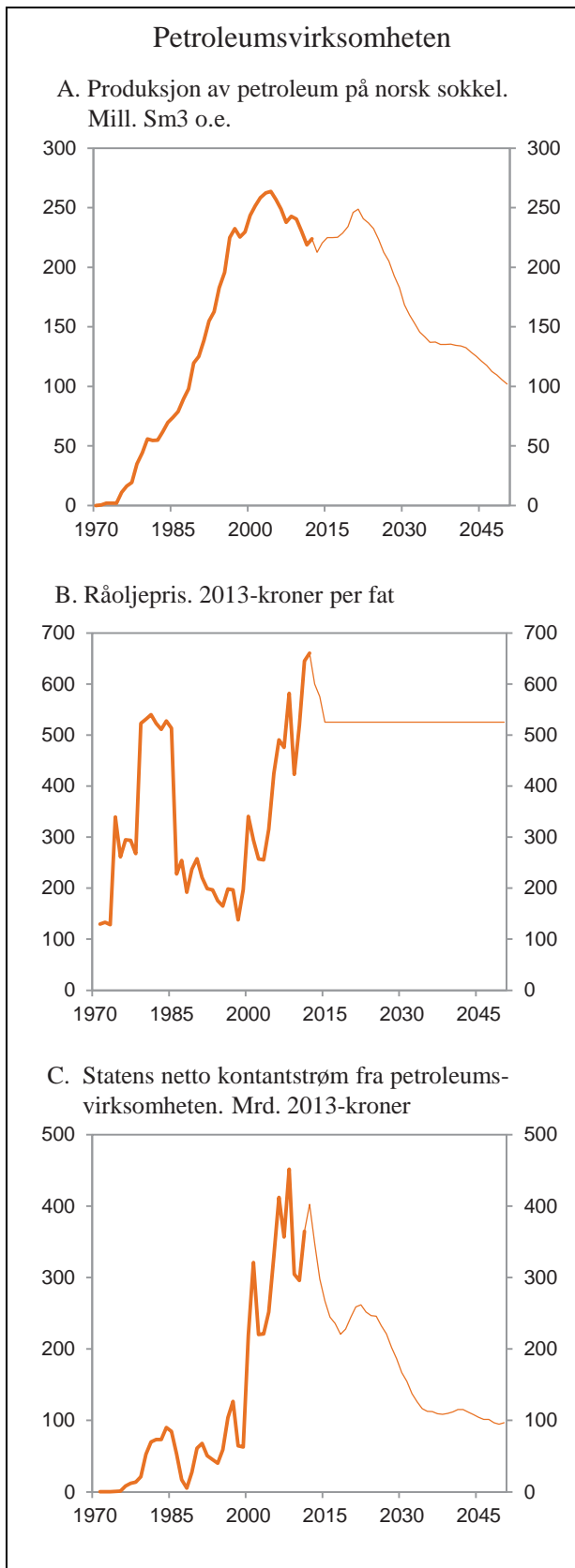
Hittil i år har prisen på olje svingt mye. I januar og februar bidro forstyrrelser på produksjonssiden i flere land i Midtøsten og Nord Afrika til en markert økning i oljeprisen. Prisen nådde et toppnivå på nær 120 dollar per fat i midten av februar, men falt deretter til under 100 dollar i midten av april. Nedgangen må trolig ses i sammenheng med økt usikkerhet om framtidig utvikling i internasjonal økonomi. Svakere tall for veksten i Kina i 1. kvartal i år enn forventet bidro trolig til å for-

sterke nedgangen i oljeprisen. De siste ukene har oljeprisen tatt seg noe opp igjen. Gjennomsnittlig oljepris hittil i år har vært 110 dollar per fat.

Det er stor usikkerhet om utviklingen i oljemarkedet framover, både på etterspørsels- og tilbudssiden. Den økonomiske veksten i Kina og andre framvoksende økonomier er fortsatt høy, men bekymringene om utsiktene har økt, særlig for den kinesiske økonomien. Et tilbakeslag vil kunne få alvorlige konsekvenser for oljeprisen. På tilbudssiden er det bl.a. betydelig oppmerksomhet om hva produksjon av ukonvensjonell olje kan bety for oljemarkedet over tid.

Prisingen i terminmarkedet kan tyde på forventninger om en viss nedgang i oljeprisen framover. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 600 kroner i år og 575 kroner til neste år (faste 2013-priser), jf. figur 2.11B. For årene fra og med 2015 forutsettes en oljepris på 525 2013-kroner per fat, jf. den nylig fremlagte Perspektivmeldingen.

Gassprisen i Europa holdt seg forholdsvis stabil gjennom 2012. Den lave økonomiske veksten i euroområdet har isolert sett bidratt til lav vekst i etterspørselen etter gass de siste årene. Knapphet på LNG i det globale gassmarkedet har imidlertid virket i motsatt retning og bidratt til å holde gassprisen oppe. Gassprisen har imidlertid ikke økt på tilsvarende måte som oljeprisen. Gjennomsnittlig spotpris i Europa (NBP) i 2012 var 2,09 kroner per



Figur 2.11 Petroleumsvirksomheten

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

Sm³. Som følge av at deler av norsk gasseksport selges på langsiktige kontrakter der prisen er knyttet opp mot prisen på olje, var gjennomsnittlig pris på norsk gasseksport vel 15 øre høyere enn dette. Andelen gass som selges på kontrakter der prisen er knyttet til oljeprisen, har imidlertid gått ned den senere tiden, og den forventes å falle videre framover. I denne meldingen anslås gjennomsnittlig pris på norsk gasseksport til 2,20 kroner per Sm³ i år, og 2,05 kroner per Sm³ til neste år (faste 2013-priser). For årene fra og med 2015 beholdes gassprisforutsetningen fra Perspektivmeldingen 2013, som tilsvarer 1,9 kroner per Sm³ (faste 2013-priser). Det er betydelig usikkerhet om utviklingen i gassmarkedet framover, jf. boks 2.3

Andelen av gass i den samlede produksjonen av petroleum på norsk sokkel har økt de siste årene. Mens olje og NGL utgjorde 80 pst. av den samlede produksjonen i 2000, var andelen falt til 50 pst. i 2012, målt i energiekvivalenter. Denne fordelingen antas å holde seg rimelig stabil framover. En vektet indikator for gjennomsnittlig pris på petroleum fra norsk sokkel har steget mer enn gassprisene de siste ti årene, men mindre enn oljeprisen, jf. figur 2.11B.

Etter å ha passert toppen i år 2000 har produksjonen av olje på norsk sokkel gått tilbake. Oljeproduksjonen er nå vel 50 pst. lavere enn ved årtusenskiftet. Produksjonen av gass har derimot steget. I fjor var produksjonen av petroleum samlet sett i underkant av 225 mill. standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm³ o.e.), jf. figur 2.11A. Det er 40 mill. mindre enn toppnivået i 2004. Det ventes at petroleumproduksjonen vil stige til et toppnivå på i underkant av 250 mill. Sm³ o.e. i 2021, før den gradvis vil gå nedover.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2013 anslås til 348 mrd. kroner, jf. figur 2.11C. Av dette utgjør betalte skatter og avgifter 213 mrd. kroner og netto inntekter fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) 121 mrd. kroner. Anslaget for statens netto kontantstrøm er noe nedjustert siden Nasjonalbudsjettet 2013. For 2014 anslås statens netto kontantstrøm til 304 mrd. kroner.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av framtidig årlig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2013, kan anslås til i underkant av 4 300 mrd. 2013-kroner. I tråd med tidligere praksis legges det til grunn en realrente på 4 pst. i beregningene av formuen. Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til drøyt 4000 mrd. 2013-kro-

Boks 2.3 Petroleumspriser

En kraftig oppgang i oljeprisene har bidratt til at både lønnsomheten i sektoren og petroleumsinntektene til staten har økt markert de siste 10 årene. I fjor utgjorde råolje og naturgass vel 50 pst. av verdien av vår totale eksport, og inntektene fra sektoren utgjorde rundt 30 pst. av statens samlede inntekter. Den høye aktiviteten på sokkelen har også gitt betydelig etterspørsel etter varer og tjenester fra bedrifter på fastlandet, jf. avsnitt 2.2.

Utvinningsen på norsk kontinentalsokkel, og sektorens bidrag til verdiskaping, arbeidsplasser og offentlige finanser, forventes å være betydelig i mange år framover. Nivået på aktiviteten og inntektene vil imidlertid avhenge av utviklingen i prisene på olje og gass. Det knytter seg betydelig usikkerhet til den langsiktige utviklingen i petroleumsprisene.

Historisk har det vært en nær sammenheng mellom veksten i energiforbruket og den økonomiske veksten. Siden 1990 har energiforbruket i verden gått opp med rundt 50 pst. og bidratt til den markerte veksten i petroleumsprisene etter årtusenskiftet. Nær hele veksten i etterspørselen har kommet fra Kina og andre framvoksende økonomier. Også framover vil veksten i verdensøkonomien ha stor betydning for utviklingen i petroleumsprisene.

Verdens energiforsyning domineres av fossilt brensel. Det er stor oppmerksomhet om menneskeskapt klimaendringer, og det forhandles om en internasjonal klimaavtale, jf. avsnitt 3.7. En effektiv klimapolitikk vil innebære høyere avgift eller kvotepris på CO₂. Deler av prisøkningen vil bli veltet over på sluttbrukerne, samtidig som produsenter av gass, olje og særlig kull vil bære kostnader i form av reduserte produsentpriser.

Marginalkostnadene ved produksjon av petroleum varierer betydelig mellom ulike områder. Slike kostnader avhenger bl.a. av hvor lett tilgjengelig nye ressurser er og av prisene på stål og andre innsatsvarer. De siste ti årene har den sterke veksten i Kina bidratt til å øke prisene på slike råvarer, og dette har trukket marginalkostnadene opp. Mer effektiv utvinnings-

teknologi kan trekke i motsatt retning. Generelt viser erfaring at vedvarende høye priser på et produkt gir insentiver til å finne billigere måter å framstille det på eller å utvikle mer rimelige løsninger som kan erstatte produktet.

Både kostnadsnivå og tekniske utfordringer er bestemmende for tilgangen til petroleumsressurser. Utviklingen i teknologi vil derfor ha betydning for hvilke forekomster som kan utvinnes på en lønnsom måte. De siste årene har utvikling av metoder for horisontal boring redusert kostnadene ved utvinning av ukonvensjonelle petroleumsressurser, herunder skiferogass og skiferolje. Dette har bidratt til en markert økning i produksjonen fra slike forekomster.

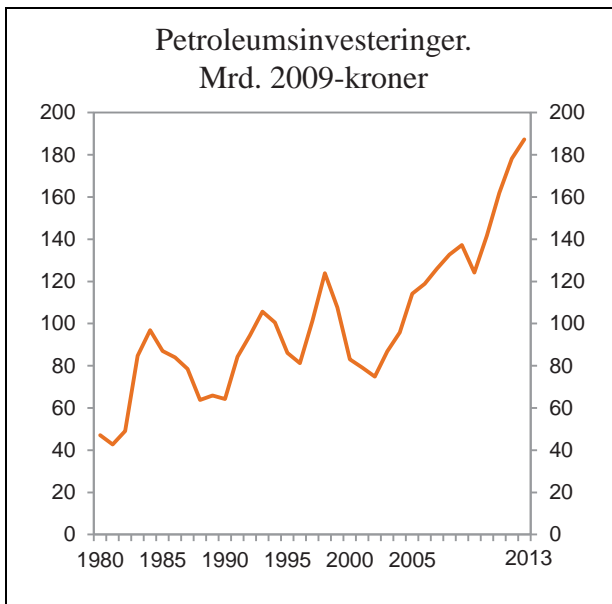
I USA har ukonvensjonell gass de siste årene utgjort rundt halvparten av den totale gassproduksjonen. Forekomstene av ukonvensjonell gass i USA er betydelige og vil trolig gjøre USA selvforsynt med gass i lang tid framover. Det er også store reserver av skiferogass i Kina, India, Russland, Australia og i land i Midtøsten og Sør-Amerika. Også i enkelte europeiske land er trolig forekomstene av skiferogass betydelige. Selv om de anslåtte globale ressursene er store, er det stor usikkerhet om hvor mye som kan hentes ut.

Den høye produksjonen av skiferogass har bidratt til at gassprisen har falt i USA. Sammen med en høy oljepris har dette gjort at produsenter i økende grad har vridd produksjonen over fra gass til skiferolje og olje fra tette bergarter. Også ressursene av ukonvensjonell olje i verden er betydelige.

Observatører peker på mange forhold som trekker i retning av at det vil ta tid før produksjon av skiferogass får så stort omfang at det får vesentlig betydning for det europeiske gassmarkedet. Europa er tett befolket. Bekymring knyttet til miljømessige konsekvenser vil kunne gjøre det vanskelig å få til ukonvensjonell gassutvinning i Europa. Utvikling av teknologi som bøter på dette, kan ta tid. Det kan også ta tid å få på plass en tilstrekkelig leverandørindustri som kan støtte en storskalaproduksjon av ukonvensjonell gass i Europa.

ner. Den anslåtte formuen gir grunnlag for en permanentinntekt på vel 170 mrd. kroner, hvorav statens andel utgjør om lag 160 mrd. kroner. Beregningen er basert på 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.



Figur 2.12 Petroleumsinvesteringer

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Etter nedgang på 9 pst. i 2010 steg petroleumsinvesteringene med drøyt 14 pst. både i 2011 og 2012, jf. figur 2.12. Dersom man ser de ti siste årene under ett, har det vært sterk vekst i petroleumsinvesteringene. Dette har bidratt betydelig til økt etterspørsel etter varer og tjenester fra fastlandsbedriftene i denne perioden. 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 10 pst. i 2013 og 5 pst. i 2014.

2.4 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet

Oppgangen i norsk økonomi de siste årene gjenpeiles i god vekst i sysselsettingen og lav og stabil arbeidsledighet. Antall *sysselsatte* økte med 58 000 personer fra 2011 til 2012, etter en oppgang på 35 000 personer året før. Veksten var klart høyere i fjor enn i de tre foregående årene, og også høyere enn den gjennomsnittlige veksten fra 2003 til 2008. Privat sektor sto for om lag tre firedeler av veksten i sysselsettingen i fjor. Oppgangen var særlig sterk i bygge- og anleggsnæringen, i oljereelatert virksomhet og i flere tjenesteytende næringer, jf. figur 2.13A.

Målt som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder (15–74 år) har sysselsettingen holdt seg relativt stabil de siste årene. Dette må ses i sammenheng med høy befolkningsvekst som følge av den rekordhøye arbeidsinnvandringen. Om lag 70

pst. av oppgangen i sysselsettingen i 2011 kom i form av arbeidsinnvandring og personer på kortidsopphold. Nettoinnvandringen, som omfatter alle former for innvandring, lå om lag på samme nivå i 2012 som i 2011. Samtidig endret sammenstillingen seg i retning av færre innvandrere fra østeuropeiske land, jf. figur 2.13B, og Sverige. Det er disse landene som i størst grad har stått for arbeidsinnvandringen til Norge de siste årene. Denne utviklingen kan dermed indikere en noe lavere arbeidsinnvandring i 2012 enn i 2011.

Ifølge tall fra det kvartalsvise nasjonalregnskapet (KNR) økte sysselsettingen gjennom hele fjoråret, men langsommere i andre halvår enn i første. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) tyder på at sysselsettingen har fortsatt å øke. Ifølge AKU var det sysselsatt 7 000 flere personer i 1. kvartal 2013 enn i 4. kvartal 2012. Annen løpende informasjon tyder også på at etterspørselen etter arbeidskraft holder seg godt oppe. Blant annet tyder bedriftsundersøkelser fra NAV og Norges Bank på at et flertall av bedriftene planlegger å øke sysselsettingen framover, men i et mer moderat tempo enn i fjor. Konjunkturbarometeret for industrien underbygger dette inntrykket.

Samlet sett legges det i denne meldingen til grunn at oppgangen i sysselsettingen vil fortsette de nærmeste par årene, om lag i samme tempo som anslått i Nasjonalbudsjettet 2013. Det innebærer en oppgang på knapt 35 000 personer, eller 1,3 pst., fra 2012 til 2013, jf. tabell 2.3. Fra 2013 til 2014 anslås sysselsettingen å øke med i underkant av 30 000 personer, eller 1 pst.

Utførte timeverk økte noe mer enn antall sysselsatte personer i fjor, når en tar hensyn til at det var en arbeidsdag mindre enn året før. Forskjellen må ses i sammenheng med at sykefraværet avtok med 3,7 pst. fra 2011 til 2012 og at nedgangen i antall permitteringer fortsatte i fjor. Både helt og delvis permitterte regnes som sysselsatte i nasjonalregnskapet. På den andre siden bidro streiken i offentlig sektor i 2. kvartal i fjor isolert sett til å trekke tallet på utførte timeverk ned. Nedgangen i sykefraværet stoppet for øvrig opp gjennom høsten i fjor, og i denne meldingen er det lagt til grunn at det trygdefinansierte sykefraværet øker med 2 pst. fra 2012 til 2013. Det vil isolert sett trekke ned den gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt. Samlet sett anslås veksten i utførte timeverk å øke om lag på linje med sysselsettingen i 2013, når det justeres for ulikt antall virkedager fra året før.

Arbeidsstyrken økte med 48 000 personer, eller 1,8 pst., fra 2011 til 2012. Det var oppgang for både menn og kvinner og i alle aldersgrupper. Målt

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

	Nivå 2012	Årlig gj.snitt 2003– 2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk, mill.	3 808	2,1	-2,0	0,1	1,8	2,1	0,8
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer per år	1 420	0,2	-1,6	0,6	0,4	-0,1	-0,5
Sysselsetting, 1000 personer ¹	2 683	1,9	-0,4	-0,5	1,3	2,2	1,3
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>							
Befolkning 15–74 år, 1000 personer ²	3 743	1,1	1,5	1,7	1,7	1,7	1,5
Arbeidsstyrken, 1000 personer ^{2,3}	2 677	1,4	0,0	0,5	1,0	1,8	1,5
<i>Nivå:</i>							
Yrkesandel (15–74 år) ^{2,4}		72,4	72,8	71,9	71,4	71,5	71,5
Yrkesandel (15–64 år) ^{2,4}		78,7	79,0	78,2	78,0	78,4	...
AKU-ledige ²		3,7	3,2	3,6	3,3	3,2	3,4
Registrerte arbeidsledige		2,9	2,7	2,9	2,7	2,5	2,5

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

² Årlig gjennomsnitt for 2003–2008 er justert for brudd i serien 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.

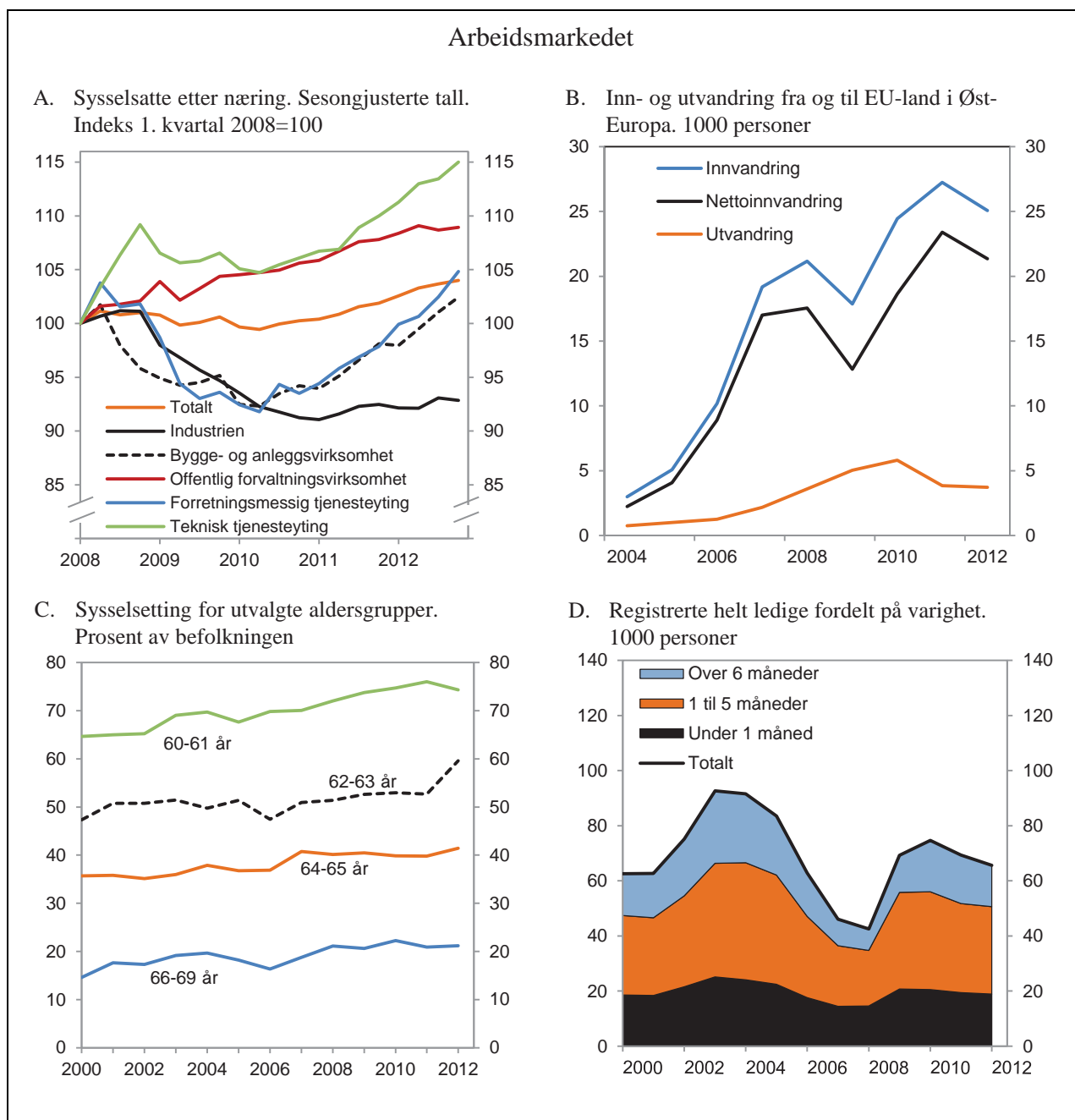
⁴ Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder.

Kilde: NAV, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder (15–74) var det bare mindre endringer i yrkesdeltakingen. Den samlede yrkesfrekvensen lå på 71,5 pst. i 2012, om lag som i 2011. Nedgangen fra konjunkturtoppen i 2008 synes dermed å ha stoppet opp. De siste årene har svingningene i yrkesdeltakingen vært størst i de yngste aldersgruppene. De yngste økte sin yrkesdeltaking i 2012 og ser dermed ut til å vende tilbake til arbeidsstyrken, etter at mange forlot arbeidsmarkedet til fordel for heltidsutdanning da etterspørselen etter arbeidskraft falt fra midten av 2008. Samtidig har den underliggende oppgangen i yrkesandelen for personer over 60 år fortsatt. Dette er en tendens vi har sett siden tusenårskiftet og som også gjør seg gjeldende i andre OECD-land. Økende utdanningsnivå, bedret helse og endringer i pensjonssystemene trekkes fram som viktige forklaringer på utviklingen. En økende andel eldre i arbeidsstyrken trekker likevel isolert sett i retning av at den samlede yrkesandelen i Norge vil avta med om lag ¼ prosentenhet per år de nærmeste årene.

Usikkerheten i arbeidstilbudet på kort sikt er først og fremst knyttet til omfanget av arbeidsinnvandringen, som i hovedsak har vært etterspørselsdrevet og svingt med konjunktorene i økonomien. En gunstig utvikling i norsk økonomi, kombinert med forventninger om fortsatt lav vekst og høy arbeidsledighet i store deler av Europa, vil trolig gjøre Norge attraktivt for arbeidsinnvandrere også de nærmeste årene. Statistisk sentralbyrå har anslått at nettoinnvandringen vil holde seg rundt 45 000 personer per år både i år og neste år, som er på linje med nivået for de to foregående årene. Det ventes at nettoinnvandringen deretter vil avta.

Veksten i arbeidsstyrken framover avhenger også av hvordan arbeidsstyrken tilpasser seg til det nye pensjonssystemet. Selv om det er ventet betydelige effekter på lang sikt, har reformen virket kun i kort tid. Løpende statistikk tyder på at reformen har gitt positive utslag på yrkesaktiviteten til eldre arbeidstakere, selv om styrken på effekten er usikker. Som det framgår av figur



Figur 2.13 Arbeidsmarkedet

Kilde: NAV, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2.13C har sysselsettingsandelen økt særlig sterkt for 62- og 63-åringene etter at fleksibel pensjonering ble innført for disse aldersgruppene. Samtidig har andelen 61-åringene som fortsatt står i arbeid ett år etter, økt mer fra 2011 til 2012 enn i de tre foregående årene. Ifølge en analyse fra NAV har innføringen av pensjonsreformen økt sannsynligheten for at personer i aldersgruppen 62–70 år fortsetter i jobb.

I denne meldingen legges det til grunn at arbeidsstyrken vil øke med om lag 40 000 perso-

ner, eller 1,5 pst., i 2013. Yrkesandelen anslås å holde seg på samme nivå som i fjor.

Arbeidsledigheten er fortsatt lav. Målt ved AKU avtok ledigheten fra 3,3 pst. i 2011 til 3,2 pst. i 2012. Mot slutten av 2012 økte imidlertid AKU-ledigheten noe, og i 1. kvartal utgjorde AKU-ledigheten 3,5 pst. av arbeidsstyrken. Tilsvarende økning observeres ikke i den registrerte ledigheten. Antall helt registrerte ledige har holdt seg forholdsvis stabil gjennom det siste året på om lag 2,5 pst. Ved utgangen av april var det registrert

Boks 2.4 Forholdet mellom AKU-ledigheten og registrert ledighet

Arbeidsledigheten i Norge måles ved to datakilder. Statistisk sentralbyrå publiserer tall for arbeidsledighet basert på intervjuer av et utvalg av befolkningen, mens NAV publiserer tall for registrerte arbeidsledige. Som figur 2.14A viser, økte AKU-ledigheten gjennom andre halvår i fjor, mens den registrerte ledigheten holdt seg stabil.

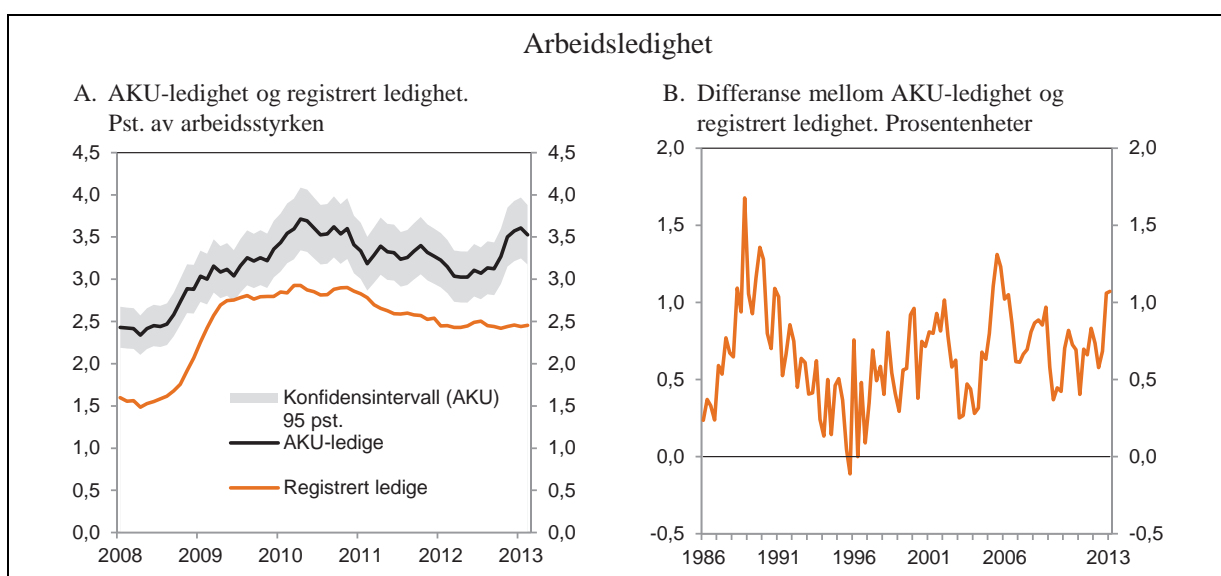
Nivået på AKU-ledigheten ligger vanligvis høyere enn den registrerte ledigheten. I gjennomsnitt har denne forskjellen vært 0,6–0,7 prosentenheter de siste 20–25 årene, jf. figur 2.14B. Det er flere mulige årsaker til avvik mellom de to ledighetsmålene. AKU kan fange opp arbeidssøkere som har latt være å registrere seg hos NAV. Dette kan bl.a. omfatte ungdom og andre arbeidssøkere som ikke har rett på dagpenger. Deltakere på tiltak og personer med nedsatt arbeidsevne kan svare at de er ledige i AKU, men blir ikke definert som helt ledige i NAV. Motsatt kan en del registrerte ledige bli regnet som enten utenfor arbeidsstyrken fordi de ikke selv anser seg som reelle arbeidssøkere, eller som sysselsatte fordi de jobbet mer enn 1 time i undersøkelsesuken, som er kravet for å bli regnet som sysselsatt i AKU. I AKU regnes i tillegg helt permitterte som sysselsatt de tre første månedene av permitteringen, mens de inngår i statistikken over helt ledige fra NAV.

De to tallseriene har fulgt hverandre i grove trekk gjennom de siste årenes konjunkturforløp. I kortere perioder har det imidlertid vært større avvik. På midten av 1990-tallet var det forholdsvis små forskjeller mellom de to ledighetsmålene. Samtidig har AKU-ledigheten vært mer enn 1 prosentenheter høyere enn den registrerte ledigheten i enkelte år. Også gjennom de siste månedene har AKU-ledigheten ligget særlig høyt sammenliknet med den registrerte ledigheten.

Det kan synes som AKU-ledigheten responderer raskere enn den registrerte ledigheten i begynnelsen av perioder med svekkelse i arbeidsmarkedet. Dette ser ut til å være tilfelle i 1988, begynnelsen av 2000-tallet og i 2008. En mulig forklaring til dette kan være at det er grupper som i liten grad har dagpengerettigheter som først påvirkes av at etterspørselen etter arbeidskraft reduseres. Forskjellen mellom de to ledighetsmålene ser imidlertid også ut til å variere uten at konjunktorene endres. Dette kan være et resultat av generell utvalgsusikkerhet. Med et nivå på rundt 90 000 arbeidsledige har Statistisk sentralbyrå beregnet at AKU-ledigheten må ha en endring på rundt +/- 10 000 før en kan si at endringen er signifikant forskjellig fra null. Som andel av arbeidsstyrken innebærer dette et intervall for AKU-ledigheten fra om lag 3¼ pst. til 4 pst., jf. figur 2.14A.

Statistisk sentralbyrå foretar regelmessige kvartalsvise koblinger mellom antall AKU-ledige og antall arbeidssøkere registrert ved NAV-kontorene. Resultatene fra denne koblingen kan tyde på at noe av økningen i AKU-ledigheten fra 4. kvartal 2011 til 4. kvartal 2012 kan forklares ved at det er flere personer registrert med nedsatt arbeidsevne som anser seg som arbeidssøkere i AKU. Videre anser flere som deltar på arbeidsmarkedstiltak seg som AKU-ledige. Om lag halvparten av økningen i AKU-ledigheten gjenfinnes imidlertid ikke blant personer registrert i registrene til NAV.

Alt i alt er det for tidlig å konkludere med at utviklingen i AKU-ledigheten de siste månedene er et tegn på en svakere utvikling i arbeidsmarkedet framover. Annen løpende informasjon tyder bl.a. på at etterspørselen etter arbeidskraft fortsatt holder seg på et høyt nivå. I lys av dette kan derfor den observerte økningen i AKU-ledigheten i fjor høst skyldes tilfeldigheter.



Figur 2.14 Arbeidsledighet

Kilde: NAV, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

om lag 69 000 helt ledige ved NAV-kontorene, om lag 2 000 flere personer enn i april i fjor. I boks 2.4 er den ulike utviklingen i AKU-ledigheten og den registrerte ledigheten drøftet nærmere.

Utviklingen i antall *permitteringer* bekrefter inntrykket av høy aktivitet i deler av næringslivet. Permitteringer benyttes i hovedsak i industrien og i bygg og anlegg, og antallet avtok klart fra 2011 til 2012. I april var det 5 200 helt og delvis permitterte, 1 600 færre enn på samme tid i fjor. Heller ikke utviklingen i varslede permitteringer peker i retning av svakere utvikling i arbeidsmarkedet.

Mens den høye *langtidsledigheten* gir grunn til bekymring i mange europeiske land, har ledighet som varer over 6 måneder fortsatt å avta i Norge i 2012, jf. figur 2.13D. Som det framgår av figuren,

har langtidsledigheten i Norge hatt en tendens til å øke i nedgangskonjunkturer. Det så vi både i 2002–2003 og i 2008–2009. *Ungdomsledigheten* (aldersgruppen 15–24 år) var 8,6 pst. i fjor, dvs. klart høyere enn den samlede AKU-ledigheten, men vesentlig lavere enn i våre naboland. En stor andel av ungdomsgruppen er dessuten ledig bare i kortere perioder.

I denne meldingen legges det til grunn at arbeidsledigheten holder seg noenlunde stabil framover. AKU-ledigheten anslås til 3,4 pst. i 2013 og 3,5 pst. i 2014. Dette er mer enn ½ prosenthet lavere enn gjennomsnittsnivået for de siste 25 årene. Den registrerte ledigheten anslås å holde seg stabil på om lag 2,5 pst. av arbeidsstyrken.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

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

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en plan for gradvis å øke bruken av petroleumsinntekter på statsbudsjettet, om lag i takt med veksten i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Samtidig skal bruken av petroleumsinntekter i 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.

Dagens store overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond gir ikke uttrykk for en tilsvarende handlefrihet i budsjettpolitikken over tid. De høye inntektene fra petroleumsvirksomheten har et motstykke i en tilsvarende reduksjon av gjenværende petroleumssressurser. 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 inntekter. For å bestemme dette nivået må også skattenivået fastlegges. Sammen med handlingsregelen setter der-

med skattenivået en ramme for budsjettets utgifter som Regjeringen prioriterer innenfor.

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. Bruken av oljepenger, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet, ble brakt opp på et nivå over forventet realavkastning av fondet. Konjunktorene i Norge snudde tidlig og fra og med 2011 er bruken av oljepenger igjen kommet under forventet fondsavkastning.

På lengre sikt står vi overfor store utfordringer i budsjettpolitikken som følge av en aldrende befolkning. De siste tiårene har befolkningsutviklingen i Norge vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser, med en viss nedgang i andelen eldre. Denne utviklingen snudde i 2010. Etter å ha falt jevnt siden tidlig på 1990-tallet begynte andelen i befolkningen som er eldre enn 67 år da å vokse. Denne utviklingen vil fortsette i tiårene framover og gi økte utgifter, først til pensjoner og etter hvert også til helse og omsorg. Sparing i Statens pensjonsfond gir et bidrag til å finansiere disse utgiftene, men vil langt fra være tilstrekkelig. Langsiktige budsjettframskrivninger viser at vi etter hvert vil stå overfor store utfordringer i finanspolitikken, jf. avsnitt 3.2 og drøftingen i Perspektivmeldingen 2013. Disse utfordringene vil dempes noe dersom det strukturelle oljekorrigerede underskuddet holdes under forventet realavkastning av fondet.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2012

Statsregnskapet for 2012 viser et oljekorrigert underskudd på 101 mrd. kroner, som er 19 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2012, jf. tabell 3.1. Anslaget for det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet er nedjustert med om lag 17 mrd. kroner i samme periode, til 105 mrd. kroner. Over halvparten av nedjusteringen skyldes lavere utgifter enn lagt til grunn høsten

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 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.
- *Statsbudsjettet skjermes fra svingninger i den faktiske avkastningen i fondet.* Bruken av oljeinntekter knyttes til den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til budsjettåret. Kortsiktige svingninger i den faktiske fondsavkastningen har dermed begrenset betydning for budsjettpolitikken.
- *Handlingsregelen legger til rette for en gradvis innfasing av petroleumsinntektene, 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 petrole-

umsinntekter 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, dvs. det oljekorrigerede underskuddet korrigerert for bl.a. konjunkturelle endringer i skatter, avgifter og ledighetstrygd, jf. avsnitt 3.1.5. De faktiske overføringene fra fondet til budsjettet tillates dermed å øke når skatteinntektene faller i en konjunkturedgang, mens det er omvendt i en konjunkturoppgang. 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 statens inntekter fra olje og gass investert i utlandet. Ved at valutainntektene plasseres i utlandet, legges det til rette for bedre balanse i markedet for norske kroner. Virkningen på kronekursen av svingninger i oljeprisen dempes.
- *Handlingsregelen bidrar til forutsigbarhet om bruken av petroleumsinntekter i norsk økonomi.* På den måten støtter rammeverket for finanspolitikken opp under pengepolitikken og legger et grunnlag for stabile forventninger bl.a. i valutamarkedet.

2011. Samtidig ble de innbetalte skatte- og avgiftsinntektene 7 mrd. kroner høyere enn opprinnelig lagt til grunn. Anslaget for skatter og avgifter ble justert opp i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2012, men har etter det vært om lag uendret.

Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2012 tilsvarer 3,2 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til fjoråret. Under-

skuddet er 27 mrd. kroner under forventet realavkastning av fondet, som beregnes til 4 pst. av kapitalen. For perioden 2002–2012 sett under ett har det faktiske uttaket fra fondet vært litt under 4 pst. av fondskapitalen, jf. boks. 3.2.

Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge anslås det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet å ha økt med 0,4 prosentenheter i fjor. Dette er om lag som lagt opp til i Nasjo-

Boks 3.2 Uttak fra Statens pensjonsfond utland siden 2002

Handlingsregelen sikter mot en gradvis innføring av petroleumsinntektene i norsk økonomi, om lag i takt med forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Samtidig legges det vekt på å jevne ut svingninger i økonomien, både ved å la de automatiske stabilisatorene få virke, og ved at regelen åpner for aktiv bruk av finanspolitikken. Den forventede realavkastningen av fondet er anslått til 4 pst. Dette er et anslag som skal dekke både opp- og nedganger over en lang periode.

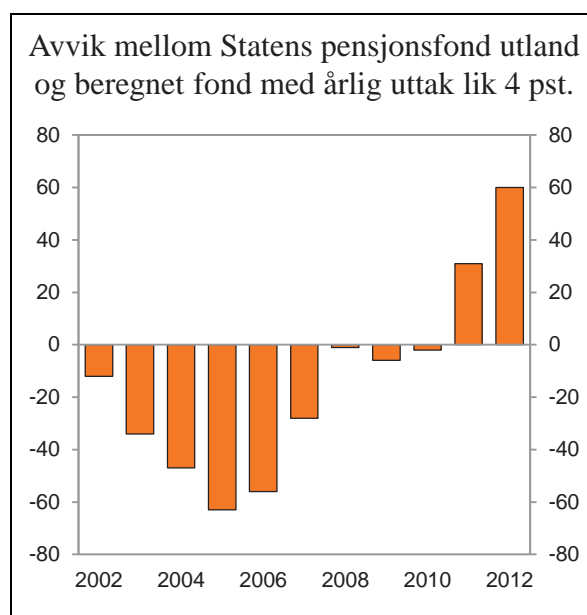
For at de automatiske stabilisatorene i budsjettet skal få virke, måles den løpende bruken av oljeinntekter med det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet, og ikke med den faktiske overføringen fra fondet til budsjettet. Den faktiske overføringen er gitt ved det oljekorrigerte underskuddet slik dette anslås ved nysalderingen av det enkelte budsjett. Over tid kan likevel praktiseringen av regelen belyses ved å sammenligne den faktiske utviklingen i Statens pensjonsfond utland med utviklingen i et beregnet fond der overføringen til statsbudsjettet det enkelte år eksakt følger 4 pst. av fondet ved årets inngang.

Figur 3.1 gjengir en slik sammenlikning for årene 2002–2012, der handlingsregelen har vært styrende for budsjettspolitikken. Denne perioden har vært preget av store konjunktursvingninger.

Avkastningen i det beregnede fondet framkommer ved å legge til grunn samme prosentvise avkastning som fondet faktisk har hatt. Dersom uttaket fra Statens pensjonsfond utland hadde vært eksakt lik 4 pst. hvert år, ville fondet ved utgangen av 2012 vært 60 mrd. kroner mindre enn det faktisk er, jf. figur 3.1. For perioden 2002–2012 sett under ett har således det sam-

lede uttaket fra fondet vært i underkant av 4 pst. av fondskapitalen. Dette må ses i sammenheng med at de siste årene har vært behov for å holde igjen i finanspolitikken, bl.a. av hensyn til kronkurs og konkurranseutsatt virksomhet, slik at bruken av oljeinntekter har ligget klart under forventet fondsavkastning.

Hvorvidt kjøpekraften av fondet målt i utenlandsk valuta vil opprettholdes med et uttak på 4 pst., avhenger av utviklingen i den faktiske realavkastningen. Siden 2001 har realavkastningen av fondet vært lavere enn 4 pst. Verdensøkonomien har i denne perioden vært gjennom en finanskriser og nedgangskonjunktur, noe som har trukket avkastningen i fondet ned.



Figur 3.1 Statens pensjonsfond utland og et beregnet fond med årlig uttak lik 4 pst. av fondskapitalen. Mrd. kroner

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

nal-budsjettet 2012, men 0,4 prosentenheter lavere enn anslaget i Nasjonalbudsjettet 2013. Nedjusteringen siden i fjor høst skyldes at utgiftene i statsregnskapet ble lavere enn lagt til grunn. Dette gjenspeiles også i et lavere anslag for den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter, særlig i forhold til Nasjonalbudsjettet 2013.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond ble klart større i fjor enn

lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2012. Oppjusteringen skyldes dels et lavere oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet og dels at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten ble høyere enn anslått. Sammen med verdistigningen i fondet bidro overskuddet til at kapitalen i Statens pensjonsfond utland kom opp i nærmere 3 825 mrd. kroner ved utgangen av fjoråret. Det er 282 mrd. kroner mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2012. Oppjusteringen skyldes en god utvikling i

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2012 gitt på ulike tidspunkt¹. Mrd. Kroner

	Endring i forbindelse med:					Statsregnskap
	NB12	RNB12	NB13	Nysaldert	Regnskap	
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	345,7	35,5	3,0	4,5	21,2	409,9
Oljekorrigert underskudd.....	120,2	-8,6	-0,3	-6,8	-3,7	100,9
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.....	122,2	-6,0	0,0	-7,0	-4,0	105,1
Forventet fondsavkastning (4 %-banen).....	124,6	7,7	0,0	0,0	0,0	132,3
Avstand til 4 %-banen.....	-2,4	-13,7	0,0	-7,0	-4,0	-27,2
<i>Memo (prosentpoeng):</i>						
Budsjettimpuls.....	0,3	0,5	0,0	-0,3	-0,1	0,4
Reell, underliggende utgiftsvekst.....	2,1	1,0	-0,1	-0,7	-0,5	1,8

¹ Nasjonalbudsjettet 2012 (NB12), Revidert nasjonalbudsjett 2012 (RNB12), Nasjonalbudsjettet 2013 (NB13), Ny saldering av statsbudsjettet 2012 (nysaldert) og Statsrekneskapen 2012 (regnskap).

Kilde: Finansdepartementet.

finansmarkedene i siste del av fjoråret. Markedsverdien av hele Statens pensjonsfond sett under ett var 3 970 mrd. kroner ved utgangen av 2012, jf. tabell 3.2.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2013

I Nasjonalbudsjettet 2013 ble det lagt opp til et om lag nøytralt budsjett for 2013, målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det ga et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 125,3 mrd. kroner i 2013, som var vel 26 mrd. kroner under forventet real-avkastning av Statens pensjonsfond utland.

Regjeringens forslag til bevilgningsendringer i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2013, samt forslag som allerede er fremmet for Stortinget, bidrar til å redusere det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2013 med 0,7 mrd. kroner til 124,6 mrd. kroner, jf. figur 3.2A. Endringen fra Nasjonalbudsjettet 2013 skyldes bl.a. lavere anslåtte utgifter i folketrygden. Anslaget for lønnsveksten i 2013 er satt ned fra 4 til 3½ pst., noe som reduserer inntektene og utgiftene i statsbudsjettet om lag like mye. Utenom dette er anslaget for skatter og avgifter i 2013 om lag som lagt til grunn i fjor høst.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2013 anslås om lag 28 mrd. kroner lavere enn forventet realavkastning av Statens pensjonsfond

utland. Avstanden må ses i sammenheng med at høye inntekter i petroleumsvirksomheten ikke bare har bidratt til økt aktivitet i norsk økonomi, men også til sterk vekst i fondskapitalen.

For 2012 og 2013 sett under anslås budsjettimpulsen om lag som i fjor høst. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er imidlertid mer nedjustert for 2012 enn for 2013. Budsjettet for 2012 framstår dermed som litt mindre ekspansivt nå enn lagt til grunn i fjor høst, mens budsjettet for 2013 framstår som litt mer ekspansivt.

Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter fra 2012 til 2013 anslås nå til knapt 33 mrd. 2013-kroner, eller 3,4 pst., jf. figur 3.2B. Lavere utgifter i 2012 enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013 bidrar isolert sett til å trekke tallet for utgiftsveksten opp i 2013 sammenliknet med anslaget fra i fjor høst. I løpende kroner er veksten anslått til 6,5 pst., mens statsbudsjettets prisdeflator er anslått til 3,0 pst. 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 at momsfratak på veg mv. er fjernet

Netto avsetning til Statens pensjonsfond utland har vært høy de siste par årene, jf. tabell 3.2. Også for 2013 anslås et høyt nivå, men litt lavere enn de to foregående årene.

Tabell 3.2 Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond. Mrd. Kroner

	Regnskap		Anslag
	2011	2012	2013
Totale inntekter	1 223,5	1 290,7	1 288,3
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	372,2	421,1	377,7
1.1 Skatter og avgifter	209,7	232,7	212,7
1.2 Andre petroleumsinntekter	162,6	188,4	165,0
2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	851,3	869,6	910,6
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	777,5	807,4	853,9
2.2 Andre inntekter	73,7	62,2	56,7
Totale utgifter	952,1	996,1	1 063,4
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet.....	21,4	25,6	30,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	930,7	970,5	1 033,4
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	271,4	294,6	224,8
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.....	350,8	395,5	347,7
= Oljekorrigert overskudd	-79,4	-100,9	-122,9
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	84,2	104,6	122,9
= Overskudd på statsbudsjettet	4,8	3,7	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland	266,6	290,9	224,8
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond...	103,0	115,3	130,3
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	374,4	409,9	355,1
Memo:			
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ¹	3 308	3 825	4 511
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ¹	3 437	3 970	4 666
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹	5 181	5 474	5 769

¹ Ved utgangen av året.

Kilde: Finansdepartementet.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond, der også renter og utbytte på kapitalen i fondet er medregnet, anslås til 355 mrd. kroner i 2013. Det tilsvarer 11,9 pst. av BNP.

På grunn av de høye petroleumsinntektene øker den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond raskt, og anslås til 4 666 mrd. kroner ved utgangen av 2013, hvorav 4 511 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland. Det tilsvarer om lag 150 pst. av BNP. Statsforvaltningens nettofordringer utenom Statens pensjonsfond utgjorde ved utgan-

gen av 2012 i overkant av 860 mrd. kroner eller knapt 30 pst. av BNP. Andelen er om lag den samme som på begynnelsen av 2000-tallet. Samlet sett har den norske stat en betydelig netto finansformue sammenliknet med nivået i de aller fleste andre OECD-land.

Staten har imidlertid også betydelige og økende forpliktelser til bl.a. pensjoner. Statens utgifter til alderspensjoner i folketrygden kommer først til syne på statsbudsjettet etter hvert som pensjonene utbetales. Basert på gjeldende pen-

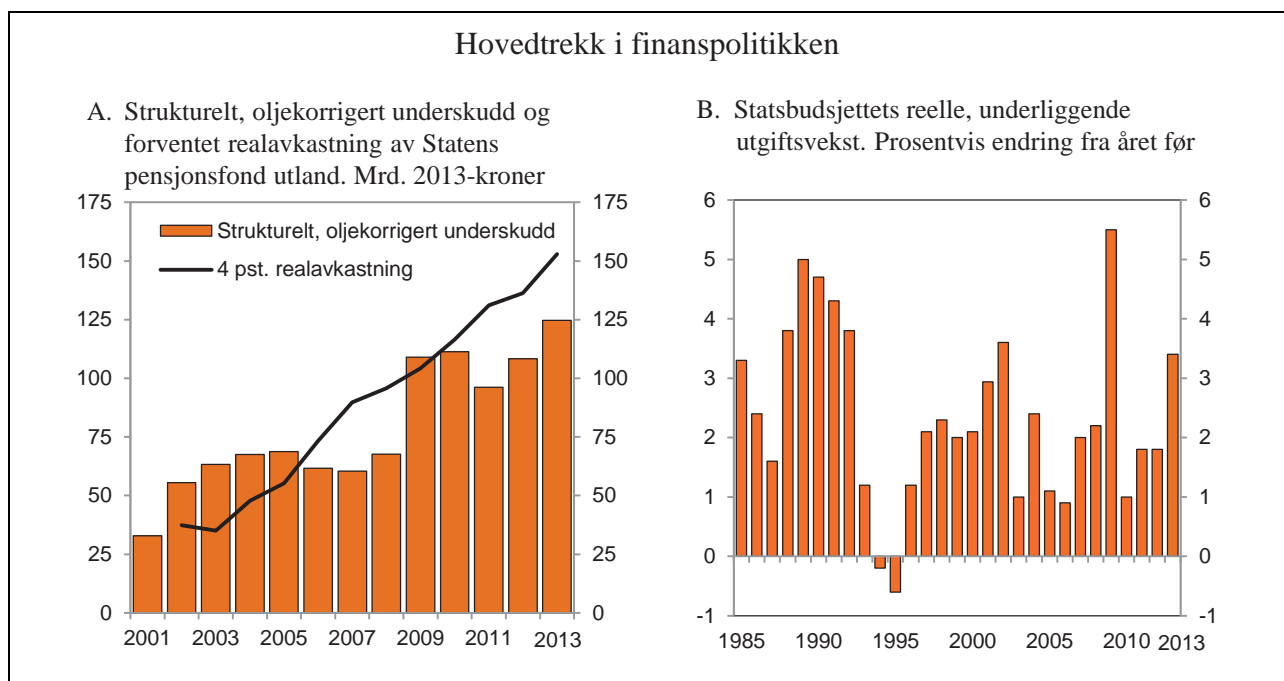
Tabell 3.3 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2013. Endringer fra saldert budsjett. Mill. kroner

	Saldert budsjett	Endring	Revidert nasjonalbudsjett
A Inntekter utenom petroleumsvirksomhet.....	913 654	-3 095	910 559
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	855 906	-2 053	853 853
Renteinntekter.....	16 171	-1 445	14 725
Andre inntekter	41 578	403	41 981
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 037 318	-3 883	1 033 434
Renteutgifter.....	12 883	-1 068	11 815
Dagpenger	11 365	-1 300	10 065
Andre utgifter	1 013 070	-1 515	1 011 554
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-123 663	788	-122 875
D Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.....	373 185	-25 466	347 719
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland	249 522	-24 678	224 844
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond....	130 600	-300	130 300
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	380 122	-24 978	355 144

Kilde: Finansdepartementet.

sjonssystem kan verdien av allerede opparbeidede rettigheter til framtidige utbetalinger av alderspensjoner fra folketrygden anslås til om lag 5 770 mrd. kroner ved utgangen av 2013. Statens for-

pliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden kommer i tillegg og er beregnet å utgjøre 1 175 mrd. kroner ved utgangen av 2013. Videre har staten forpliktelser til opptjente rettigheter i



Figur 3.2 Hovedtrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

Statens pensjonskasse som ved utgangen av 2012 utgjorde 536 mrd. kroner. Sett under ett er disse pensjonsforpliktelsene langt større enn anslaget for den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2013.

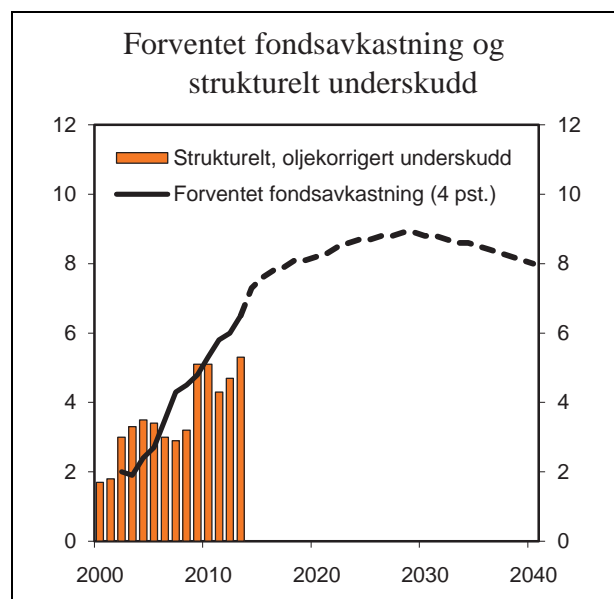
Størrelsen på statens pensjonsforpliktelser avhenger av utviklingen i rentenivå og lønnsvekst i årene framover. Høyere lønnsvekst gir høyere framtidige pensjonsutbetalinger og dermed høyere pensjonsforpliktelser. Tilsvarende vil også lavere rentesats øke den neddiskonterte verdien av framtidige pensjonsutbetalinger. Anslagene ovenfor er basert på en nettorente (som er lik forskjellen mellom rentesats og lønnsvekst) på om lag 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, oljekorrigerede 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 11 mrd. 2013-kroner per år, regnet som gjennomsnitt for treårsperioden 2014–2016. Det er særlig utgiftene til alderspensjon som ventes å øke sterkt. Denne veksten vil fortsette i mange år framover fordi andelen eldre i befolkningen nå øker raskt. Befolkningsutviklingen vil isolert sett også gi økte utgifter i kommunene og helseforetakene. For de nærmeste årene er denne utgiftsveksten anslått til i størrelsesordenen 4 til 5 mrd. 2013-kroner per år ved videreføring av dagens standard og dekningsgrad. I tillegg bidrar omfattende opptrappingsplaner innen samferdsel mv. til å øke bindingene i budsjettet utover de som følger av pensjoner og demografi.

Noen år fram i tid vil veksten i kapitalen i Statens pensjonsfond utland trolig avta som følge av lavere petroleumsproduksjon og en antatt lavere oljepris enn i dag. Det vil gi mindre rom for å øke det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet fra det ene budsjettet til det neste. Når uttaket fra 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 9 pst. i 2030. Regnet per år er dette mindre



Figur 3.3 Strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet fondsavkastning. Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

enn økningen i finansieringsbidraget i den perioden handlingsregelen så langt har vært styrende for budsjettpolitikken, jf. figur 3.3.

For de nærmeste årene framover er utviklingen i finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland, målt ved forventet avkastning av fondet, også vist i tabell 3.4. Det understrekes at anslaget for utviklingen i dette finansieringsbidraget er usikkert.

Slik det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet nå anslås, tilsvarer bruken av petroleumsinntekter i 2013 3,3 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Avstanden til 4-prosentbanen må ses i sammenheng med høye inntekter fra petroleumsvirksomheten. Disse har ikke bare bidratt til sterk vekst i fondskapitalen, men også vært en drivkraft bak utviklingen i fastlandsøkonomien. Skatte- og avgiftsinntektene er flere ganger blitt justert opp, mens utgiftene er blitt justert ned. Den anslåtte avstanden mellom det strukturelle underskuddet og forventet fondsavkastning tilsvarer i 2013 rundt 1¼ pst. av BNP for Fastlands-Norge. Denne avstanden gir oss en ekstra reserve til å møte dårligere tider. Erfaringer fra både Norge og andre land viser at budsjettet kan svekkes (strukturelt) med mer enn dette ved et økonomisk tilbakeslag. I et slikt perspektiv er ikke den avstanden vi nå har til 4-prosentbanen spesielt stor, særlig fordi høye oljepriser nå slår så sterkt inn i aktiviteten i norsk økonomi. Dersom budsjettpolitikken skal være et effektivt virkemiddel

Tabell 3.4 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	Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	20,9	-	32,8	-	1,8	-
2002	619,3	24,8	36,9	37,3	55,6	18,2	3,0	6,0
2003	604,6	24,2	43,7	35,0	63,3	28,3	3,3	7,2
2004	847,1	33,9	47,9	47,7	67,5	19,8	3,5	5,7
2005	1 011,5	40,5	50,3	55,2	68,7	13,5	3,4	5,0
2006	1 390,1	55,6	46,8	73,3	61,7	-11,6	3,0	3,4
2007	1 782,8	71,3	48,1	89,7	60,5	-29,3	2,9	2,7
2008	2 018,5	80,7	57,1	95,7	67,7	-28,1	3,2	2,8
2009	2 279,6	91,2	95,5	104,2	109,1	4,9	5,1	4,2
2010	2 642,0	105,7	101,1	116,5	111,4	-5,1	5,1	3,8
2011	3 080,9	123,2	90,5	131,0	96,2	-34,8	4,3	2,9
2012	3 307,9	132,3	105,1	136,3	108,3	-28,0	4,7	3,2
2013	3 824,5	153,0	124,6	153,0	124,6	-28,3	5,3	3,3
2014	4 511,4	180,5	-	175,2	-	-	-	-
2015	4 913,4	196,5	-	184,8	-	-	-	-
2016	5 295,7	211,8	-	192,8	-	-	-	-
2017	5 666,7	226,7	-	199,8	-	-	-	-
2018	6 040,5	241,6	-	206,1	-	-	-	-
2019	6 409,9	256,4	-	211,8	-	-	-	-
2020	6 799,9	272,0	-	217,5	-	-	-	-

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

Kilde: Finansdepartementet.

for å jevne ut svingningene i økonomien, kan avstanden til 4-prosentbanen i perioder bli betydelig målt i milliarder kroner.

Hensynet til en fortsatt balansert utvikling i norsk økonomi tilsier at bruken av oljeinntekter de nærmeste årene framover bør holdes klart under 4-prosentbanen, slik den nå anslås. På kort sikt vil en slik tilbakeholdenhet i finanspolitikken redusere risikoen for at krona styrker seg ytterli-

gere i en periode der det er utsikter til lave renter hos våre handelspartnere. Det er viktig for de delene av norsk økonomi som møter konkurranse fra utlandet. Tilbakeholdenhet i bruk av oljeinntekter i en periode med god vekst i fastlandsøkonomien vil også styrke bærekraften i statsfinansene på lengre sikt. Usikkerhet rundt størrelsen på fondsavkastningen peker også i retning av forsiktighet.

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. I tillegg er det hensiktsmessig å korrigere for bl.a. konjunkturelle svingninger i skatter og avgifter og i ledighetstrygden.

Finansdepartementet har siden Nasjonalbudsjettet 1987 benyttet en indikator for endring i strukturell, oljekorrigert underskudd for å vurdere innretningen av statsbudsjettet. Etter at handlingsregelen ble innført i 2001, har i tillegg *nivået* på dette underskuddet blitt brukt som mål på den underliggende bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet. Ved å styre etter dette målet legges det opp til at den faktiske overføringen fra Statens pensjonsfond utland, som skal dekke det oljekorrigerte underskuddet på budsjettet, over tid skal følge den forventede realavkastningen av fondet. Samtidig legges det til rette for at de såkalte automatiske stabilisatorene skal få virke, jf. omtalen i boks 3.1. Også i en rekke andre land, herunder landene i EU, står indikatorer for strukturell budsjettbalanse sentralt i de finanspolitiske rammeverkene.

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

- For å justere den oljekorrigerte 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 3.5 reflekterer at skatteinntektene fra fastlandsøkonomien (fratrasket ledighetstrygd) anslås å ligge nær sin trendverdi. Den beregnede korreksjonen for 2011 må bl.a. ses i sammenheng med et unormalt høyt 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 avviklingen 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

Tabell 3.5 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet¹. Mill. kroner

	2010	2011	2012	2013
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-104 070	-79 399	-100 898	-122 875
- Netto renter og overføringer fra Norges Bank.				
Avvik fra trend ²	-338	3 492	1 634	381
- Særskilte regnskapsforhold.....	-1 364	3 480	0	-400
- Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend.....	-1 313	4 127	2 616	1 777
= Strukturell, oljekorrigert budsjettoverskudd	-101 056	-90 499	-105 148	-124 633
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	-5,1	-4,3	-4,7	-5,3
Endring fra året før i prosentenheter ³	0,0	0,8	-0,4	-0,6

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

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

³ Endringen i det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator for 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, jf. nærmere omtale i kap 3.1.3 i Nasjonalbudsjettet 2013.

den underliggende utviklingen i budsjettbalansen. Korreksjonen i 2013 er knyttet til oppheving av fritak for merverdiavgift ved omsetting av tjenester for bygging og vedlikehold av offentlig veganlegg og en tilsvarende bevilgningsøkning til merverdikompensasjon for kommuner og fylkeskommuner. Korreksjonen tilsvarer et anslått periodiseringsavvik på grunn av et visst tidsetterslep i innbetalingen av merverdiavgift.

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

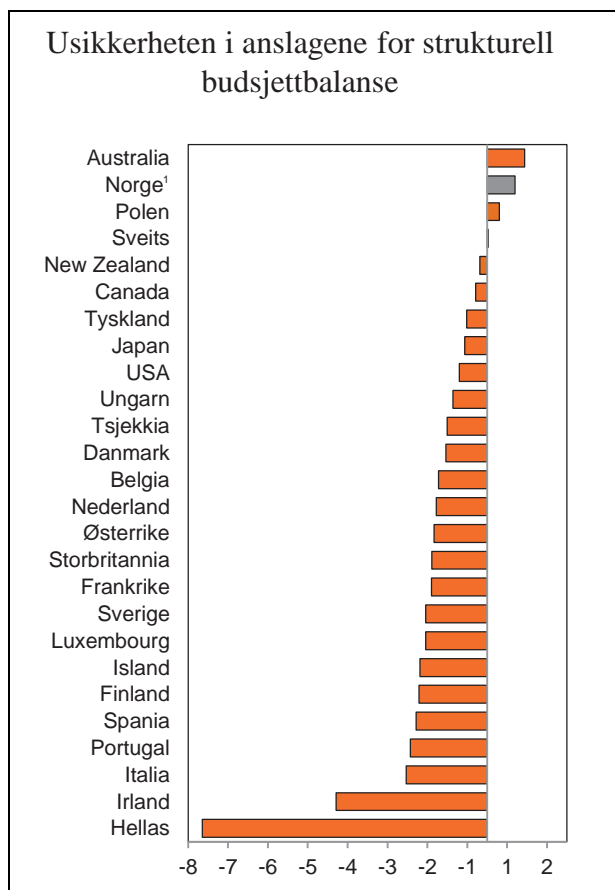
for den økonomiske utviklingen, også etter at statsregnskapet for det enkelte år foreligger.

Erfaringer fra både Norge og andre land de siste årene viser at det er betydelig usikkerhet om anslag for strukturelle budsjettbalanser. Revisjoner i anslagene på i størrelsesorden 1–2 pst. av BNP er ikke uvanlig. Revisjonene kan være betydelige selv etter at året er omme og regnskapstall er publisert. Det skyldes at den underliggende utviklingen i økonomien i ettertid kan bli vurdert annerledes enn man la til grunn da budsjettene ble lagt fram. Dette er illustrert i figur 3.4, som sammenlikner OECDs anslag for året 2007 gitt i juni 2008 med de siste anslagene gitt i november 2012. Revisjonene er betydelige, og størst for de landene som har hatt de kraftigste økonomiske tilbakeslagene.

For Norge har endringen i anslaget for 2007 vært mindre og gått i motsatt retning av resultatet for de fleste andre land. Det må ses i sammenheng med at tilbakeslaget i norsk økonomi var forholdsvis mildt. Sysselsettingen har økt mer enn ventet, understøttet av arbeidsinnvandring fra EØS-området. Skatteinntangen fra arbeid har derfor blitt høyere enn først anslått. Det samme gjelder skattene fra foretak i fastlandsøkonomien, mens foretaksskattene har vist en klar nedgang i flere andre land.

Den underliggende realveksten i skatte- og avgiftsinntektene anslås til om lag 18 mrd. 2013-kroner per år, eller i underkant av 2 pst., de nærmeste årene framover. Dette er klart høyere enn i Sverige og Danmark, der den underliggende realveksten i skatter og avgifter kan anslås til henholdsvis 1¼ og i overkant av ½ pst. per år. Årsaken er at den underliggende, økonomiske veksten har vært svakere i disse to landene enn i Norge. Sverige – og særlig Danmark – har blitt mer påvirket av den svake utviklingen i Europa, samtidig som disse landene ikke har et motstykke til den etterspørselen fra oljevirkomheten som har vært med på å løfte veksten i Norges fastlandsøkonomi.

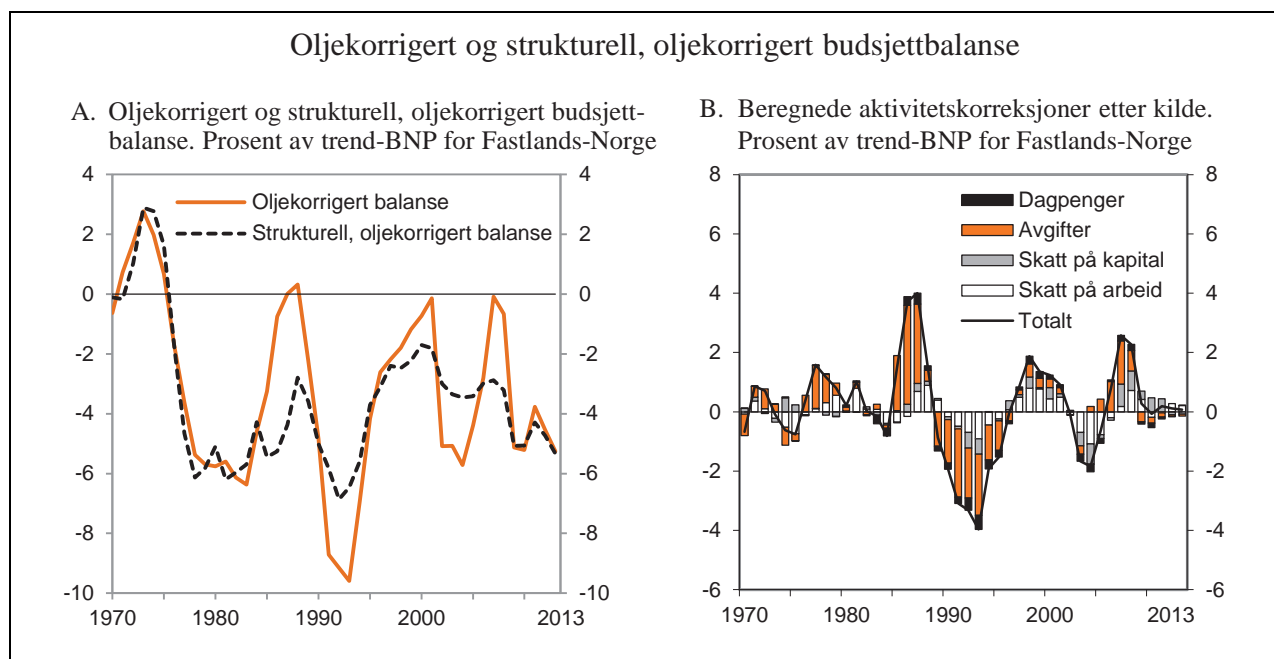
Utviklingen i de norske skattegrunnlagene må ses i sammenheng med mange år med vekstimpulser fra olje- og gassvirkomheten til fastlandsøkonomien. Et kraftig fall i oljeprisen vil kunne trekke aktiviteten ned både i oljevirkomheten og i fastlandsnæringene. Dersom et slikt fall skulle bli langvarig, vil også den underliggende veksten i skatter og avgifter gå ned. For å unngå en destabiliserende budsjettpolitikk må vi derfor holde igjen i bruken av oljeinntekter i perioder med høye oljepriser og stor aktivitet på norsk sokkel. Da vil vi stå bedre rustet til å møte virkningene av et markert fall i oljeprisen.



Figur 3.4 Usikkerheten i anslag for strukturell budsjettbalanse. Endringer i anslag for strukturell budsjettbalanse for 2007 siden juni 2008. Prosent av potensielt BNP¹

¹ Finansdepartementets anslag for Norge.

Kilder: Finansdepartementet og OECD.



Figur 3.5 Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Kilde: Finansdepartementet.

Utviklingen i det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet er vist i figur 3.5A. Med unntak av årene 1987–1988, 2001 og 2007, som alle var år på slutten av langvarige og kraftige oppgangskonjunkturer, har statsbudsjettet etter 1975 stort sett vist et betydelig faktisk underskudd når inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten holdes utenfor. Dette har sammenheng med at bruken av oljeinntekter ble trappet raskt opp gjennom første halvdel av 1970-tallet. Etter dette har både det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet svingt rundt et nivå tilsvarende om lag 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Svingningene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet må ses i sammenheng med at budsjettet i perioder er blitt brukt aktivt til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Figuren viser at svingningene i det oljekorrigerte underskuddet har vært klart større enn svingningene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Dette skyldes at en har søkt å unngå at konjunkturelle svingninger i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien skal slå ut i svingninger på budsjettets utgiftsside. De beregnede aktivitetskorreksjonene er vist i figur 3.5B.

I tråd med handlingsregelen har bruken av oljeinntekter økt siden 2001 (fallende linje i figur 3.5A). Opptrappingen var særlig kraftig i 2009 på grunn av de særskilte tiltakene for å dempe virkningene av den internasjonale finanskrisen.

Beregningene av det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet viser en økning i den underliggende bruken av oljeinntekter fra 33 mrd. 2013-kroner i 2001 til knapt 125 mrd. kroner i 2013. I 2013 finansieres om lag hver tiende krone som brukes over offentlige budsjetter (i stat og kommuner sett under ett) av overføringene fra Statens pensjonsfond utland.

3.2 Utviklingstrekk i offentlige finanser

3.2.1 Innledning

Kostnadene ved håndteringen av finanskrisen og det påfølgende konjunkturtilbakeslaget har ført til store underskudd i offentlige budsjetter og kraftig økning i statsgjelden i mange industriland. Etter hvert har flere land tatt viktige skritt for å redusere underskuddene. 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, OECD og EU-kommisjonen indikerer at industrilandene må styrke budsjettene betydelig, først for å stabilisere offentlig gjeld og deretter ytterligere for å møte aldringen av befolkningen. For de tradisjonelle industrilandene sett under ett beregner IMF det strukturelle budsjettunderskuddet til 3,6 pst. av potensielt BNP i 2013.

Underskuddet vil dermed være redusert med vel 1 prosentenheter fra 2012. IMF forventer at den stramme finanspolitikken vil fortsette også i 2014, og at det strukturelle budsjettunderskuddet da vil være mer enn halvert fra 2010, til et nivå under 3 pst. av potensielt BNP.

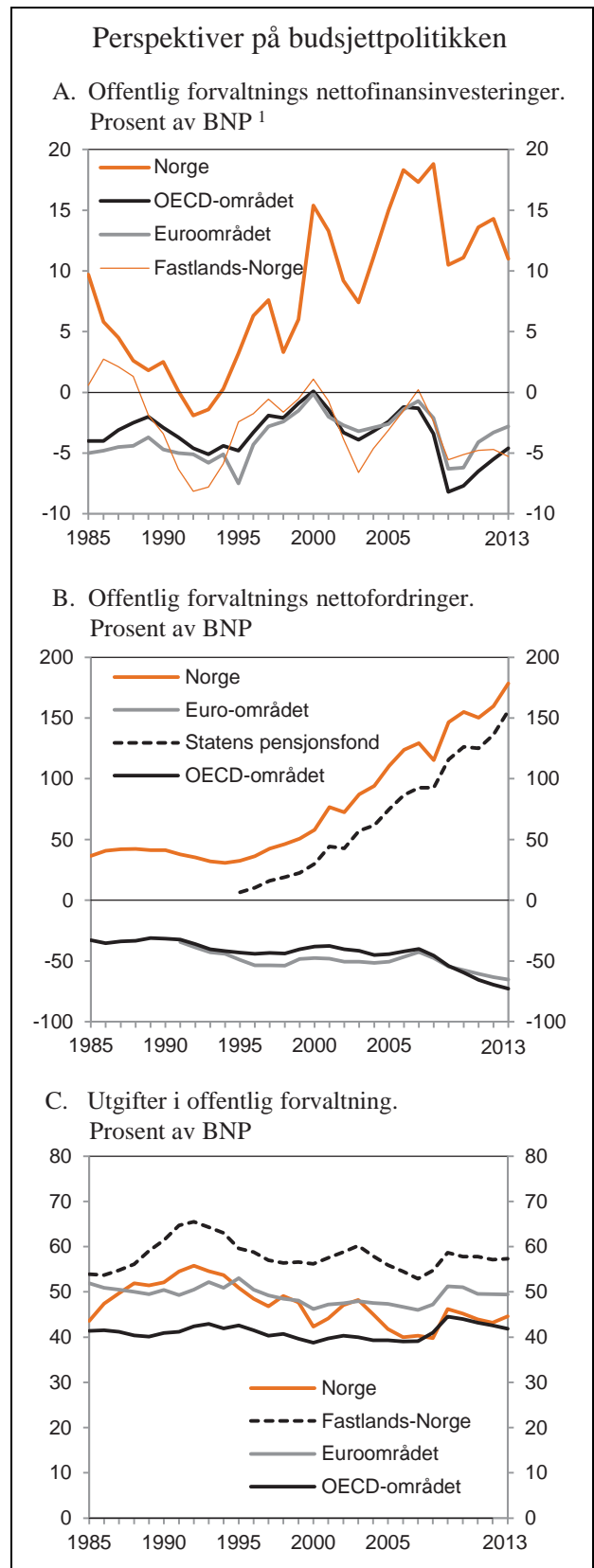
Velstandsnivået i Norge er høyt. Det gjenspeiles både i et høyt forbruksnivå per innbygger og i godt utbygde offentlige velferdsordninger. Samtidig gir oljeinntektene et solid tilskudd til statens finanser, og Norge er ett av de få landene i Europa som har overskudd i offentlige budsjetter. De langsiktige framskrivingene i Perspektivmeldingen 2013 indikerer likevel at aldringen av befolkningen etter hvert vil legge et betydelig press på offentlige finanser. Utfordringene kommer også til syne i statens pensjonsforpliktelser. Nåverdien av allerede opptjente rettigheter bare til alderspensjoner i folketrygden kan anslås til nærmere to og en halv ganger BNP Fastlands-Norge ved utgangen av 2013. Til sammenlikning tilsvare anslaget for kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av året om lag 2 ganger 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 3.6A. 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 3.6B.

For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning til 329 mrd. kroner i 2013, som tilsvare 11,0 pst. av BNP. Dette er lavere enn anslått for 2012. Overskuddene i offentlig forvaltning skyldes store overskudd i statsforvaltningen, jf. tabell 3.6. Nedgangen i nettofinansinvesteringene fra 2012 til 2013 skyldes bl.a lavere inntekter fra petroleumsvirksomheten, jf. at det legges til grunn lavere gjennomsnittlig oljepris for 2013 enn for 2012.



Figur 3.6 Perspektiver på budsjettpolitikken

¹ Serien «Fastlands-Norge» viser samlede offentlige netto finansinvesteringer utenom statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten og avkastningen i Statens pensjonsfond utland.

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

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

	2011	2012	2013
A. Netto finansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	397 541	438 704	348 645
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i statens pensjonsfond ...	374 408	409 892	355 144
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet.....	-79 399	-100 898	-122 875
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	350 804	395 483	347 719
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond	103 004	115 307	130 300
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	2 829	1 963	3 255
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	20 303	26 849	-9 754
B. Netto finansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi.	-23 910	-20 963	-19 936
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-18 895	-15 928	-16 461
Avvik mellom påløpte og bokførte skatter mv	-5 016	-5 035	-3 475
C. Offentlig forvaltnings netto finansinvesteringer (A+B)	373 631	417 741	328 709
Målt som andel av BNP	13,6	14,3	11,0

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: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Høy vekst i sysselsettingen 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 -16,5 mrd. kroner i 2013, mot -15,9 mrd. kroner i 2012.

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 endringer i markedsverdien på fordringer og gjeld. Medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til drøyt 5 300 mrd. kroner ved utgangen av 2013. Dette tilsvarer i overkant av 178 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 BNP Fastlands Norge under tilbakeslaget i 2009, men har deretter ligget nokså stabilt nær gjennomsnittet siden midten av 1980-tallet. Nivået er

imidlertid lavere enn under nedgangskonjunkturerne tidlig på 1990-tallet og i 2003, jf. figur 3.6C.

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 lavere utgiftsandel. Dagens høye petroleumsinntekter er basert på uttapping av en ikke-fornybar ressurs, med en pris som for tiden er høy sett 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 inntekt fra en 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 pen-

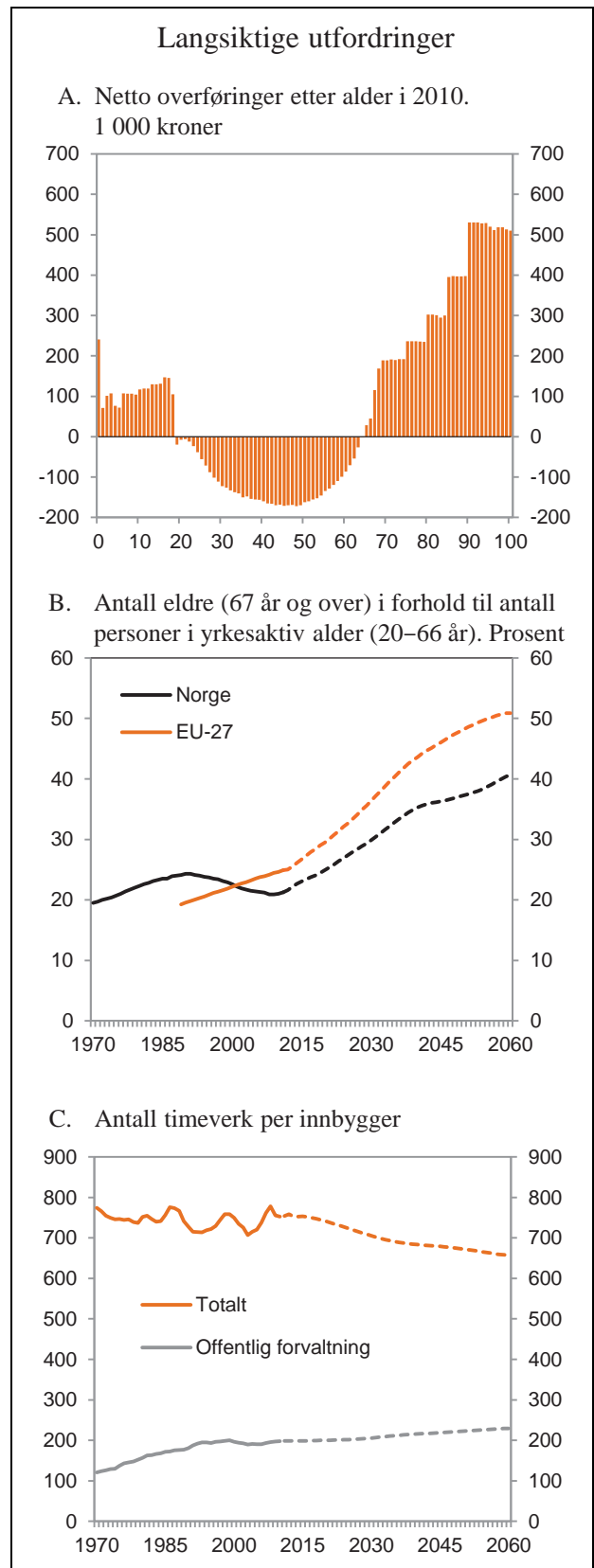
sjoner og andre overføringer ulikt. De enkelte land baserer seg også i ulik grad på bruk av skattefradrag (skatteutgifter) som et alternativ til offentlige overføringer. Slike forskjeller påvirker bruttotallene for både offentlige utgifter og inntekter. I tillegg til problemene med å sammenlikne utgiftsandeler mellom land, får heller ikke en beskrivelse av dagens situasjon fram at aldringen av befolkningen vil trekke opp utgiftene til bl.a. helse og omsorg i flere tiår framover. Her er det betydelige forskjeller mellom land. Dette gjelder også i hvilken grad man har gjort reformer for å gjøre pensjonssystemene mer robuste etter hvert som forventet levealder øker.

3.2.3 Langsiktige utfordringer for finanspolitikken

Lik tilgang til grunnleggende velferdsordninger står sentralt i den norske velferdsmodellen. Offentlig forvaltning både finansierer og produserer tjenester innen bl.a. utdanning, helse og omsorg. I tillegg finansierer folketrygden overføringer som sikrer den enkelte inntekt i alderdommen og ved sykdom, uførhet eller arbeidsledighet. Ordningene betales i all hovedsak ved skatter og avgifter på inntekter skapt av befolkningen i yrkesaktiv alder, mens barn, ungdom og eldre er netto mottakere av offentlig finansierte ytelser, jf. figur 3.7A.

De siste 20 årene har antall yrkesaktive avtatt i forhold til antall eldre over 67 år. Sammen med økt bruk av oljeinntekter har det bidratt til at det siden midten av 1970-tallet har vært mulig å videreutvikle velferdsordningene uten å øke skattenivået. I årene framover vil stigende levealder gi flere eldre per yrkesaktiv, dersom en legger til grunn dagens mønster for yrkesdeltaking over livsløpet. Det vil svekke grunnlaget for finansiering av velferdsordningene. Middelalternativet i siste befolkningsframskriving fra Statistisk sentralbyrå innebærer at andelen eldre (67 år og over) i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder vil dobles fram mot 2060, jf. figur 3.7B.

De store fødselstallene i tiden etter krigen vil bidra til en betydelig vekst i antall personer over 67 år de nærmeste årene. Over tid er det likevel økt forventet levealder som er den viktigste drivkraften bak oppgangen i eldreandelen. Siden Folketrygdloven ble vedtatt i 1967 har forventet levealder ved fødsel økt med mer enn 7 år i Norge. I samme periode er både den formelle og den reelle pensjonsalderen redusert. I middelalternativet i befolkningsframskrivingene er det lagt til grunn



Figur 3.7 Langsiktige utfordringer

Kilder: Eurostat, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

at forventet levealder for nyfødte vil øke med om lag 6½ år fra i dag og fram til 2060.

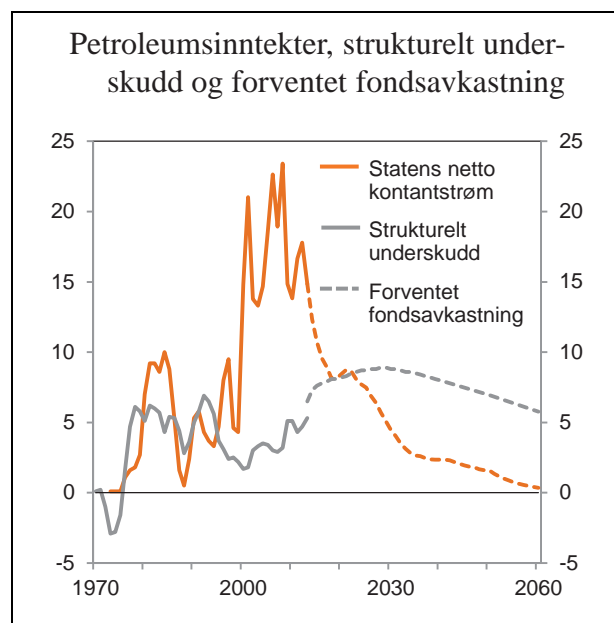
Med en videreføring at dagens tilknytning til arbeidsmarkedet for ulike befolkningsgrupper etter alder, kjønn og landbakgrunn vil endret sammensetning av befolkningen redusere samlet arbeidsinnsats per innbygger i årene framover, jf. figur 3.7C. Samtidig vil arbeidsinnsatsen i offentlig forvaltning trolig øke betydelig for å dekke det økte behovet for helse- og omsorgstjenester som følger av endringene i befolkningen.

Aldringen av befolkningen vil både trekke opp veksten i offentlige utgifter og dempe veksten skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien. Med en videreføring av dagens innretning av velferdsordningene indikerer referanseforløpet i Perspektivmeldingen 2013 at offentlige utgifter vil kunne øke med 7¼ prosentenheter fra 2011 til 2060, målt som andel av fastlands-BNP. Økte alders- og uførepensjoner vil imidlertid gi økte skatter og avgifter, slik at offentlige budsjetter samlet svekkes med om lag 6 prosentenheter fram til 2060. Alderspensjoner er den viktigste faktoren bak det økende behovet for inndekning, selv om levealdersjusteringen av de årlige pensjonsutbetalingene bidrar til å dempe veksten. I tillegg vil utgiftene til helse og omsorg tilta kraftig 10 – 20 år fram tid.

Selv om avkastningen av Statens pensjonsfond utland gir et viktig bidrag, er det skatteinntektene fra fastlandsøkonomien som er den viktigste kilden til finansieringen av velferdsordningene. Analysene i perspektivmeldingen tilsier at dette også vil være tilfelle framover. Med en budsjettpolitikk som følger handlingsregelen, innebærer tallene i perspektivmeldingen at finansieringsbidraget fra fondet vil være om lag på samme nivå i 2060 som i dag, målt som andel av BNP Fastlands-Norge, jf. figur 3.8.

Langsiktige budsjettframskrivninger bygger på forutsetninger og usikre anslag for utviklingen i en rekke størrelser. Betydningen av valg av forutsetninger illustreres i Perspektivmeldingen ved alternative forløp for bl.a. tilgangen på arbeidskraft, olje- og gasspriser, avkastningen på plasseringene i pensjonsfondet og produktivitet.

Referanseforløpet i Perspektivmeldingen er basert på en oljepris på 525 kroner per fat fra og med 2014, målt i faste 2013-priser. For gass er det lagt til grunn en langsiktig realpris på 1,93 kroner per Sm³. I alternativene med høy og lav oljepris er det lagt til grunn en langsiktig oljepris på henholdsvis 650 og 400 kroner per fat. Gassprisene er justert tilsvarende. Alternativene innebærer endringer i inndekningsbehovet i 2060 på rundt 2 pro-



Figur 3.8 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge

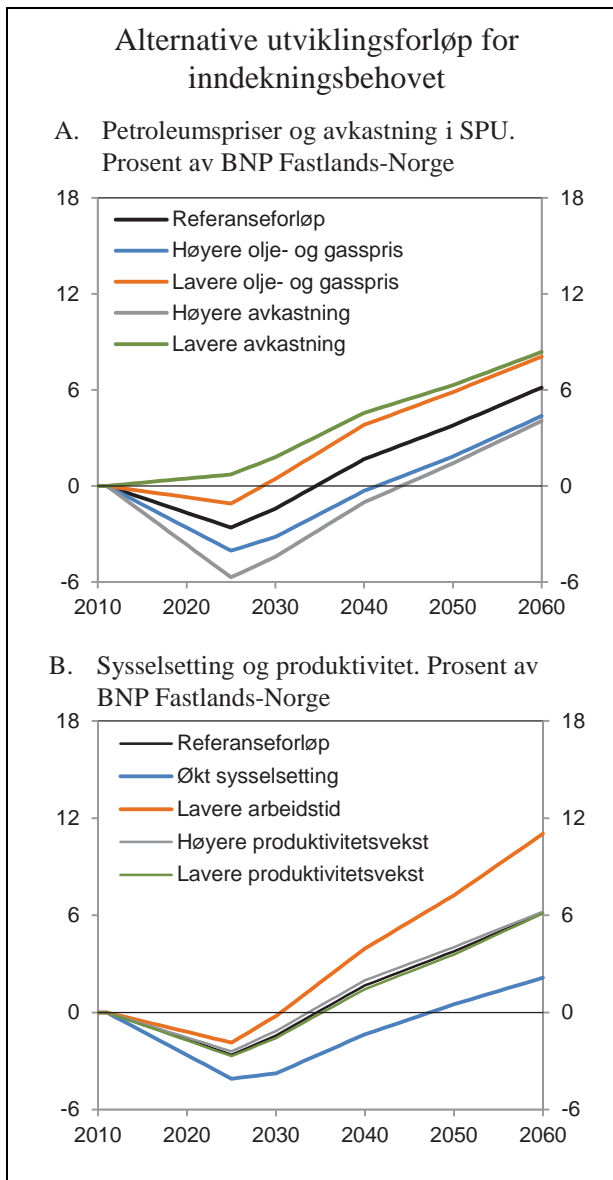
Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

sentenheter, målt som andel av BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 3.9A.

I alternativene med høy og lav realavkastning i internasjonale finansmarkeder er det lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig realavkastning på henholdsvis 5 og 3 pst. Dette endrer inndekningsbehovet i 2060 med om lag 2 prosentenheter, målt som andel av fastlands-BNP.

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

Dersom produktiviteten innenfor offentlig tjenesteproduksjon øker, vil derimot reduksjonen i utgiftsveksten kunne bli betydelig så fremt ikke hele gevinsten tas ut i tilsvarende bedring av tjenestetilbudet. Dersom effektiviteten i ressursbruken i offentlig forvaltning øker med ½ pst. hvert år, og halvparten av effektivitetsgevinsten tas ut i form av reduserte utgifter, vil bruken av arbeids-



Figur 3.9 Behov for inndekning i offentlige finanser. Endring sammenliknet med 2011

Kilde: Finansdepartementet.

kraft og andre innsatsfaktorer kunne reduseres med 13 pst. fram mot 2060. Behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 vil i så fall reduseres med om lag $3\frac{3}{4}$ prosentenheter, målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Dette understreker betydningen av at ressursene i offentlig forvaltning brukes effektivt. Samtidig er utdanning, helse og pleie- og omsorg arbeidsintensiv virksomhet, fordi direkte kontakt mellom tjenesteyter og mottaker er vesentlig. Det kan begrense muligheten for å redusere bruken av arbeidskraft i disse sektorene ved hjelp av ny teknologi uten at det går utover kvaliteten på tjenestene. En slik begrensning vil gjelde uavhengig av om tjenestene utføres i privat eller offentlig regi.

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

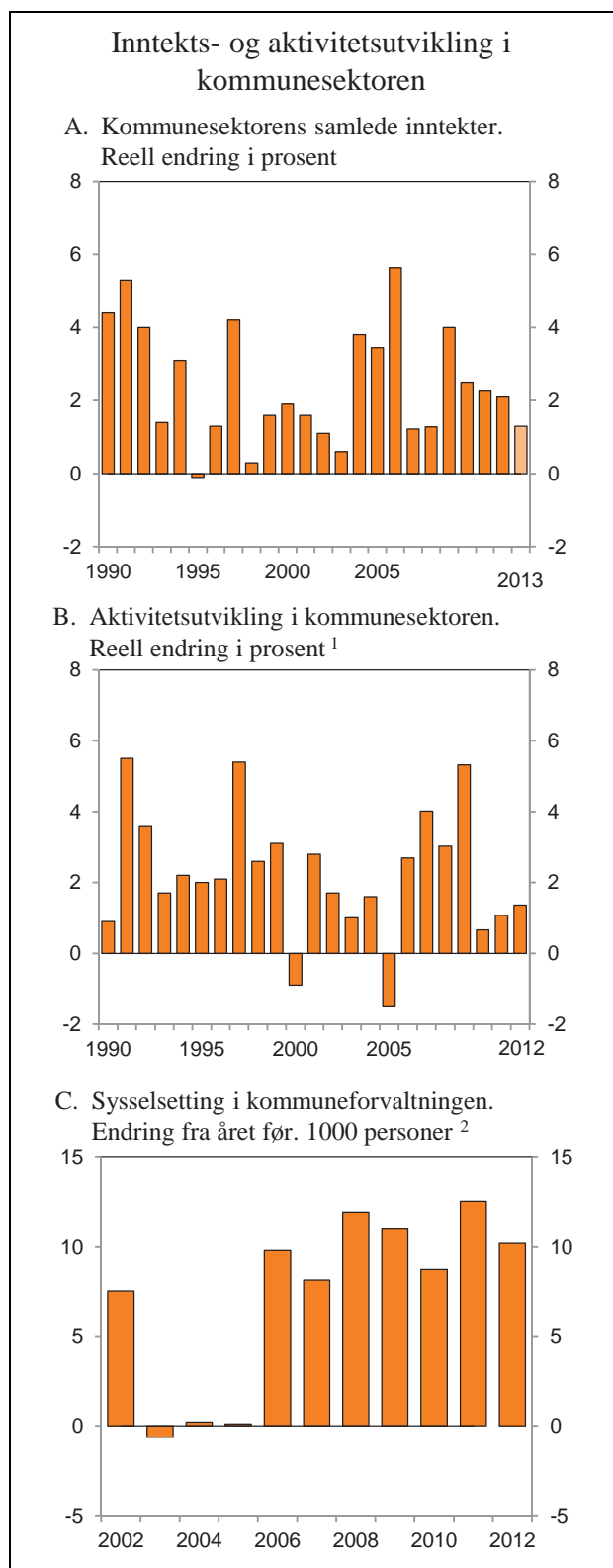
Figur 3.9B illustrerer med utgangspunkt i beregningene til Perspektivmeldingen 2013 betydningen av alternative forutsetninger om utviklingen i arbeidstilbudet. I alternativet med økt sysselsetting er det lagt til grunn økt arbeidsinnsats i tråd med Statistisk sentralbyrås anslag for hvordan reformen av alderspensjonen kan påvirke tilgangen på arbeidskraft. Utførte timeverk i 2060 er i dette alternativet 8 pst. høyere enn i referanseforløpet. I alternativet med lavere arbeidstid er det lagt til grunn at den nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid vi har observert siden 1990 fortsetter. Ved en slik utvikling kan utførte timeverk i 2060 bli $10\frac{1}{2}$ pst. lavere enn i referanseforløpet. I alternativet med økt arbeidstilbud reduseres behovet for inndekning fram mot 2060 til 2 pst. av fastlands-BNP. Motsatt vil en fortsatt reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid øke inndekningsbehovet med 5 prosentenheter til 11 pst. av fastlands-BNP. Dette illustrerer at bærekraften i velferdsordningene i vesentlig grad avhenger av hvor godt vi lykkes i å sikre høy yrkesdeltaking og arbeidsinnsats i årene framover.

3.3 Kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Sentrale utviklingstrekk

Kommunesektoren har hatt en god inntektsutvikling de siste årene. For de åtte årene fra 2005 til 2013 sett under ett anslås den gjennomsnittlige årlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til om lag 2,5 pst., jf. figur 3.10. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige årlige veksten i realinntektene i perioden 1990–2005 på 2,2 pst. Over halvparten av inntektsveksten etter 2005 har kommet i form av økte frie inntekter.

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Kommunesektorens inntekter tilsvarte i fjor 18 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, mot vel 16 pst. i 2005. Arbeidsinnsatsen i kommune-



Figur 3.10 Inntekts- og aktivitetsutvikling i kommunesektoren

¹ Det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet i 2009 er medregnet. Tallene er korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

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.

sektoren utgjorde i 2012 om lag 15 pst. av samlet antall utførte timeverk. Målt i antall sysselsatte personer er kommunesektorens andel noe høyere, drøyt 19 pst. Dette skyldes en forholdsvis stor andel deltidsansatte i sektoren.

Tjenesteproduksjonen i kommunesektoren har økt markert de siste årene. Sektorens oppgaver er utvidet, og tjenestetilbudet er forbedret. I tillegg har befolkningen vokst. I gjennomsnitt har aktiviteten i kommunesektoren økt med 2,6 pst. per år fra 2005 til 2012, mot en vekst på 2,2 pst. i perioden 1990–2005. Veksten har vært mer moderat de siste tre årene, bl.a. som følge av en viss nedgang i realinvesteringene. Det er da tatt hensyn til virkningen av overføringen av ansvaret for øvrige riksveger fra staten til fylkeskommunene i 2010. Basert på foreløpige regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå anslås realinvesteringene å ha avtatt med 1,5 pst. fra 2011 til 2012. De kommunale investeringene ligger imidlertid fortsatt på et forholdsvis høyt nivå målt som andel av inntektene.

Sysselsettingen i kommuneforvaltningen økte med vel 10 000 personer i 2012, tilsvarende 2,0 pst. Siden 2005 har sysselsettingen i kommunesektoren økt med knapt 72 000 personer.

Kommunesektorens nettofinansinvesteringer framkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til realinvesteringer medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Netto finansinvesteringer i kommunesektoren anslås ut fra foreløpige tall til om lag minus 16 mrd. kroner i 2012, tilsvarende minus 4 pst. av inntektene. I 2011 var netto finansinvesteringene om lag minus 19 mrd. kroner. De store negative netto finansinvesteringene må ses i sammenheng med det høye nivået på realinvesteringene i sektoren.

Store negative netto finansinvesteringer de siste årene har bidratt til at nettogjelden i kommunesektoren har økt til et høyt nivå. Ved utgangen av 2012 utgjorde denne gjelden om lag 44 pst. av sektorens inntekter. Imidlertid belaster ikke alle lån kommuneøkonomien. En del lån er knyttet til gebyrfinansierte investeringer, der renteutgiftene finansieres gjennom kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på deler av investeringene i skole, kirke, sykehjem og transporttiltak i fylkene. Den renteeksponerte gjelden, dvs. den delen der kommunene selv må dekke renteutgiftene, utgjorde ved utgangen av 2012 om lag 30 pst. av inntektene.

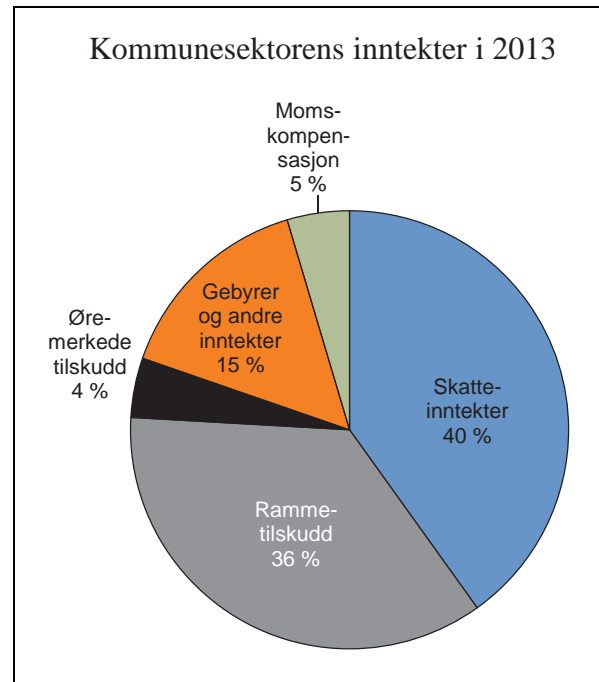
Basert på tall fra Statistisk sentralbyrås KOSTRA-database (Kommune-Stat rapportering) kan netto driftsresultatet for kommunesektoren som

Boks 3.3 Kommunesektorens inntekter i 2013

Virksomheten i kommunesektoren styres i hovedsak ved de inntektsrammene som Stortinget fastsetter i forbindelse med 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 foreta nødvendige prioriteringer mellom ulike oppgaver og utnytte ressursene effektivt. Samtidig har staten et overordnet ansvar for at det er samsvar mellom de oppgaver kommunesektoren pålegges og de ressurser som gjøres tilgjengelige.

Kommunesektorens samlede inntekter i 2013 anslås nå til vel 400 mrd. kroner. Statlige bevilgninger til arbeid i kommunene med flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og asylsøkere er da holdt utenom. Om lag tre fjerdedeler av inntektene er frie inntekter. De frie inntektene består dels av skatteinntekter og dels av rammetilskudd fra staten, jf. figur 3.11. I tillegg mottar kommunene øremerkede tilskudd fra staten. Regjeringen mener finansiering gjennom øremerkede tilskudd som hovedregel skal være forbeholdt viktige nasjonale satsingsområder i en oppstartsfase eller finansiering av oppgaver som et lite utvalg av kommunene har ansvar for. Andelen øremerkede tilskudd utgjør om lag 4 pst. av kommune-

sektorens inntekter. Kommunesektoren har også inntekter fra bl.a. avgifter, gebyrer og tilskudd fra staten gjennom momskompensasjonsordningen.



Figur 3.11 Sammensetningen av kommunesektorens inntekter i 2013. Prosent

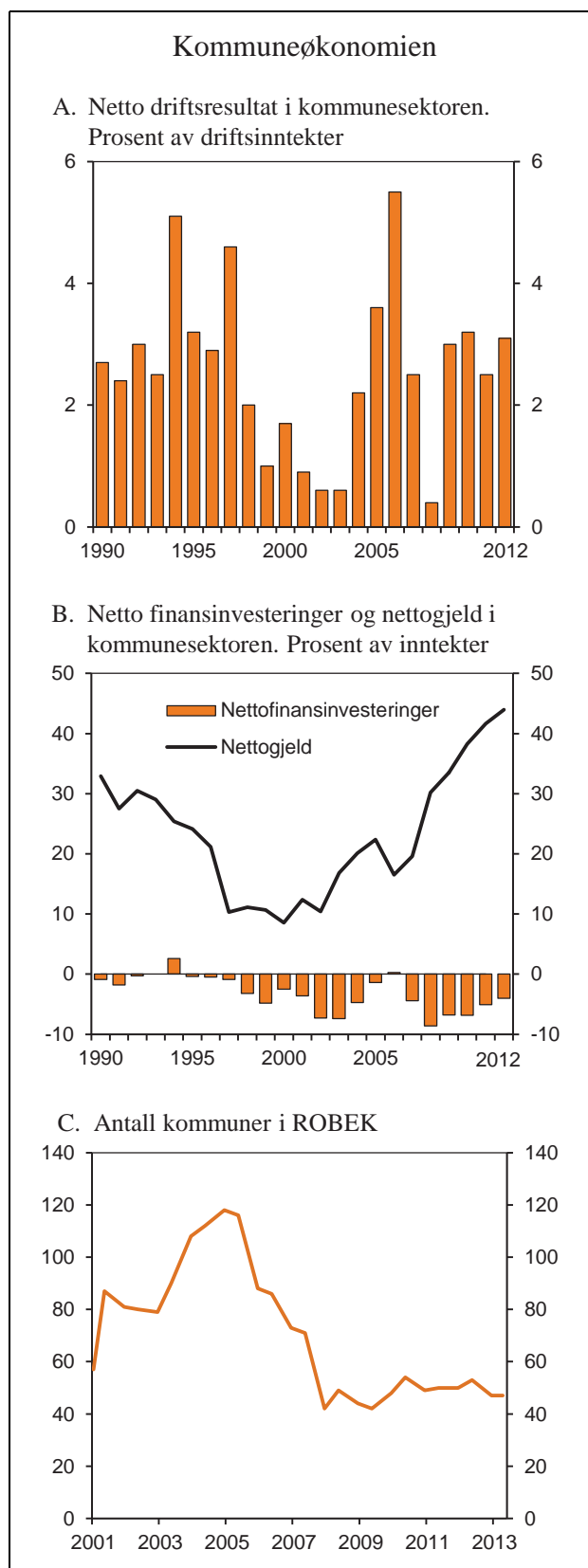
Kilde: Finansdepartementet.

helhet anslås til 3,1 pst. av inntektene i 2012. Dette er en økning fra 2,5 pst. i 2011. For kommunene utenom Oslo anslås netto driftsresultatet til 2,6 pst., en økning fra 1,8 pst. i 2011. Økningen skyldes både bedret brutto driftsresultat og lavere netto rente- og avdragsutgifter. Fra 2011 til 2012 er det en nedgang i antall kommuner med negativt netto driftsresultat. For fylkeskommunene anslås netto driftsresultatet til 5,2 pst. Det er om lag samme nivå som i 2011.

For perioden 2006–2012 sett under ett har netto driftsresultatet i kommunesektoren tilsvart 2,9 pst. av driftsinntektene. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) betrakter netto driftsresultat som hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat uttrykker hvor mye kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Ifølge TBU bør netto

driftsresultatet over tid være på om lag 3 pst. av kommunesektorens driftsinntekter for at sektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer.

Antall kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) har holdt seg på et nivå rundt 50 kommuner de siste fem årene, etter å ha falt fra i underkant av 120 registrerte kommuner i andre halvår 2004 til vel 40 i andre halvår 2007. Etter sommeren i fjor falt antall registrerte kommuner fra 52 til 47, og i slutten av april 2013 var det 47 kommuner i registeret. Det er for tiden ingen fylkeskommuner i registeret. Kommuner og fylkeskommuner som er registrert i ROBEK, må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler.



Figur 3.12 Perspektiver på kommuneøkonomien

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

3.3.2 Kommuneforvaltningens inntekter i 2013

I Nasjonalbudsjettet 2013 ble kommuneopplegget for 2013 anslått å innebære en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 6,8 mrd. kroner, regnet fra beregnet inntektsnivå for 2012 i Revidert nasjonalbudsjett 2012. De frie inntektene ble anslått å øke reelt med 5 mrd. kroner, jf. tabell 3.7. Anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2012 ble oppjustert med 2,6 mrd. kroner fra Revidert nasjonalbudsjett 2012 til Nasjonalbudsjettet 2013. Det innebar at veksten i samlede inntekter i 2013 ble anslått til 4,1 mrd. kroner målt ut fra oppdaterte anslag på regnskap for 2012 i Nasjonalbudsjettet 2013. Kommunesektorens frie inntekter ble anslått å øke med 2,3 mrd. kroner.

Etter at Nasjonalbudsjettet 2013 ble lagt fram har det kommet ny informasjon om kommunesektorens inntekter i 2012 og 2013. Regnskapstall i 2012 viser at kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue ble vel 0,7 mrd. kroner høyere i 2012 enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013. Inntektene fra eiendomsskatt mv. ble i fjor 0,6 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013. På den annen side ble øremerkede tilskudd 0,2 mrd. kroner lavere i 2012 enn lagt til grunn i fjor høst, først og fremst som følge av at utgiftene til investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser ble lavere enn anslått. Anslaget for prisstigningen på kommunale tjenester (deflatoren) i 2012 er oppjustert med 0,2 prosentenheter fra Nasjonalbudsjettet 2013. Dette skyldes i hovedsak økte pensjonskostnader. Oppjusteringen av deflatoren bidrar til å trekke den reelle inntektsveksten i 2012 ned med 0,7 mrd. kroner. Samlet sett anslås den reelle veksten i kommunesektorens inntekter 0,6 mrd. kroner eller 0,2 prosentenheter høyere enn i Nasjonalbudsjettet 2013.

Den økte skatteinngangen i 2012 trekker isolert sett i retning av økte skatter til kommunesektoren også i 2013. Bevilgningen til fylkeskommunene til fiskeriformål i 2013 ble i fjor høst økt med 0,2 mrd. kroner. Endringer i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2013 bidrar isolert sett til å øke kommunesektorens samlede inntekter i 2013 med 0,1 mrd. kroner.

For 2013 er anslaget for den kommunale deflatoren nedjustert med 0,3 prosentenheter fra Nasjonalbudsjettet 2013, til 3,0 pst. Nedjusteringen skyldes at anslaget for lønnsveksten er satt ned fra 4 til 3½ pst. Nedjusteringen av kostnadsveksten bidrar isolert sett til å øke den reelle inn-

Boks 3.4 Gjeldsutviklingen i kommunene

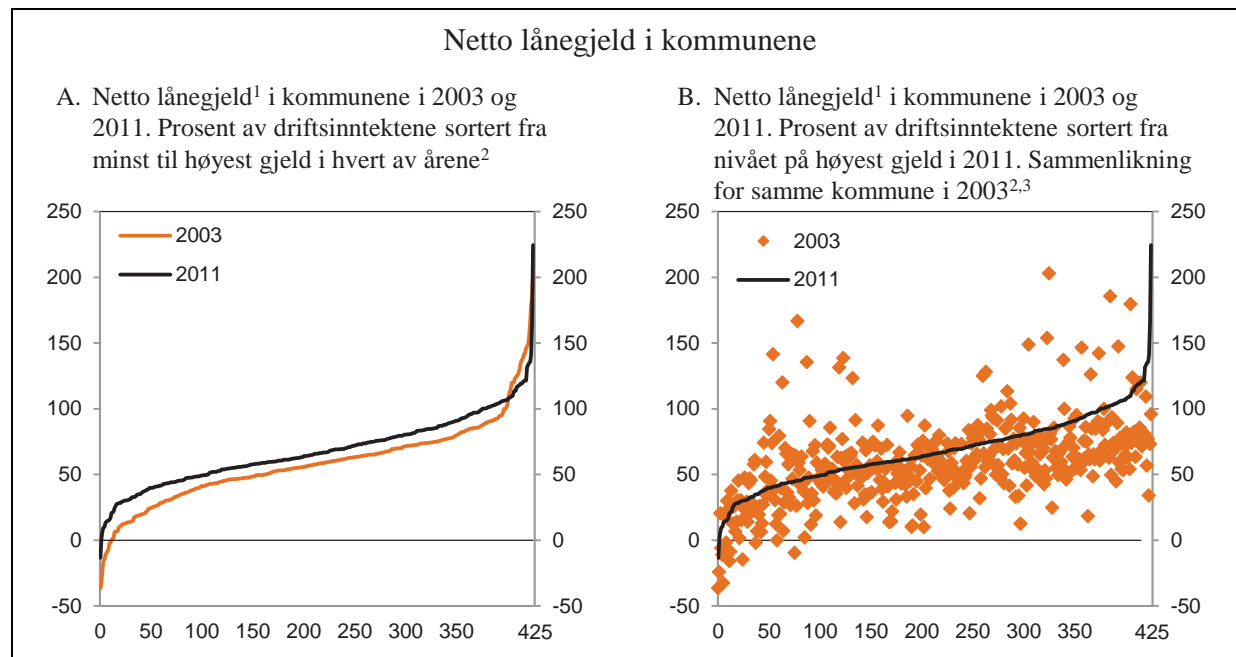
Gjeldsgraden i kommunesektoren har økt markert de siste 10 årene. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene. KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), som publiseres av Statistisk sentralbyrå, gir detaljerte tall for enkeltkommuner. Figurene nedenfor viser netto lånegjeld som andel av samlede driftsinntekter i enkeltkommuner. Det vises tall for 2003 og 2011, som er henholdsvis første og siste år med tilgjengelig statistikk for nesten alle kommuner.

Som det framgår av figur 3.13A, var gjeldsgraden i kommunene i 2011 gjennomgående høyere enn i 2003. Et vektet gjennomsnitt for kommunene samlet viser at netto lånegjeld har økt fra 51 pst. av driftsinntektene i 2003 til om lag 67 pst. i 2011. Dersom en sorterer kommunene fra minst gjeld til størst gjeld har lånegjelden for kommunen i midten av fordelingen, mediankommunen, økt fra 58 pst. av driftsinntektene i 2003 til 66 pst. i 2011. Det er klart færre kommuner enn tidligere som har lav eller negativ netto lånegjeld. På den annen side var det i 2011 noen færre kommuner med lånegjeld over 110 pst. av driftsinntektene enn i 2003.

I 2011 var det 51 kommuner med en netto lånegjeld over 100 pst. av driftsinntektene. Av disse var 7 kommuner registrert i ROBEK. Det er både små, mellomstore og forholdsvis store kommuner i gruppen med høy lånegjeld.

Selv om den gjennomsnittlige gjeldsgraden har økt fra 2003 til 2011, er det store forskjeller mellom enkeltkommuner. Av de 426 kommunene hvor det foreligger tall for både 2003 eller 2004 og i 2011, er gjeldsgraden redusert i 129 kommuner, mens den er økt i 297 kommuner.

I en vurdering av den samlede økonomiske situasjonen for en kommune må en også ta hensyn til øvrige formuesposter, samt nivået på løpende inntekter og utgifter. Flere av kommunene med høy nettogjeld har for eksempel forholdsvis høye inntekter per innbygger. En lav nettogjeld kan også reflektere at kommunen har solgt ut annen eiendom eller baserer seg på innleie fra private, noe som ikke nødvendigvis styrker kommuneøkonomien i et langsiktig perspektiv. Figur 3.13B illustrerer at det er store forskjeller mellom kommunene i hvordan netto lånegjeld har utviklet seg fra 2003 til 2011.



Figur 3.13 Netto lånegjeld i kommunene. Prosent av driftsinntektene

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

² Det er 426 av i alt 430 kommuner som er inkludert i figurene. For 10 kommuner er det brukt tall for 2004 siden det ikke var rapportert inn tall for 2003. Utelatte kommuner skyldes endringer i kommunestruktur eller manglende innrapportering.

³ Kommune er sortert etter gjeldsgraden i 2011. De røde punktene viser hvilken gjeldsgrad hver enkelt av disse kommunene hadde i 2003.

Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2013. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2013-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. anslag for 2012 i Revidert nasjonalbudsjett 2012:</i>				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2013	5¼-6	-	4¾-5	1,7
Nasjonalbudsjettet 2013	6,8	1,8	5,0	1,7
<i>Målt ift. oppdaterte anslag for 2012:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2013	4,1	1,1	2,3	0,8
Revidert nasjonalbudsjett 2013.....	4,9	1,3	2,4	0,8

Kilde: Finansdepartementet.

tektivveksten i kommunesektoren med vel 1 mrd. kroner i 2013.

Samlet sett anslås både realveksten i kommunesektorens inntekter og inntektsnivået i 2013 høyere nå enn i Nasjonalbudsjettet 2013. Kommunesektorens samlede inntekter anslås å øke med om lag 4,9 mrd. 2013-kroner fra 2012 til 2013, eller 1,3 pst. Dette er 0,2 prosentenheter eller 0,8 mrd. kroner mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2013. Veksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til 2,4 mrd. 2013-kroner, tilsvarende en realvekst på 0,8 pst.

I kommuneproposisjonen for 2014 varsler Regjeringen en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2013 på mellom 6 og 6½ mrd. kroner. Det legges opp til at mellom 5 og 5½ mrd. kroner av veksten kommer i form av frie inntekter. Med Regjeringens varslede satsing legges det til rette for en videre utbygging av det kommunale tjenestetilbudet.

3.4 Pengepolitikk

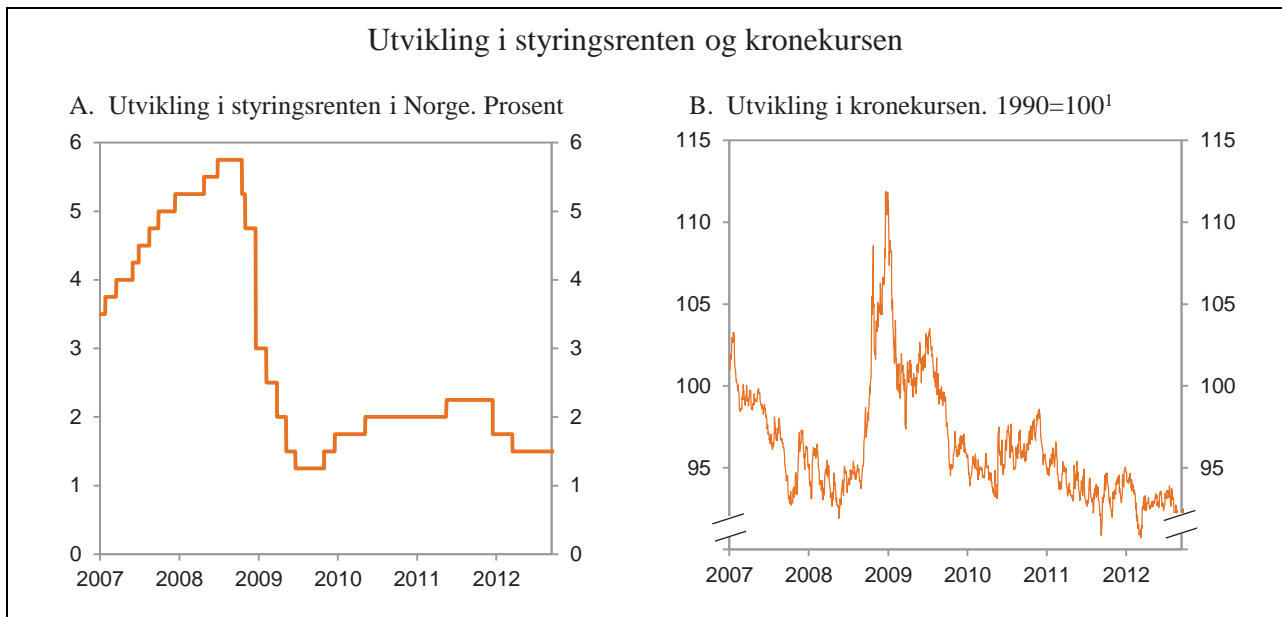
Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Retningslinjene for pengepolitikken er gjengitt i boks 3.5.

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

rentemøtet i mars i år skrev Norges Bank bl.a. at «Styringsrenten er lav fordi prisveksten er lav og fordi rentene ute er svært lave. Vekstutsiktene hos våre handelspartnere er svekket, men den globale veksten holder seg fortsatt godt oppe. Kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi er noe over et normalt nivå, og arbeidsledigheten er lav. Samtidig er det nå utsikter til at det tar lengre tid før inflasjonen tar seg opp mot inflasjonsmålet». Ifølge Norges Banks rentebane fra mars vil styringsrenten bli holdt uendret på 1,5 pst. fram til våren 2014, for deretter å bli satt gradvis opp til vel 2½ pst. mot slutten av 2015. Norges Bank anslår at inflasjonen vil ta seg opp til 2 pst. i 2016, dvs. litt under inflasjonsmålet.

Forskjellen mellom tremåneders pengemarkedsrente og markedets forventninger til styringsrentene i samme periode gir et bilde av hvilke risikopåslag bankene krever for å gi usikrede lån til hverandre. Risikopåslaget falt markert i fjor sommer og høst og er nå i underkant av ½ prosentenheter. Dette har bidratt til lavere innlånskostnader for bankene. Samtidig har bankenes utlånsrenter til husholdninger og foretak vært nokså stabile det siste halve året. Økte rentemarginer i bankene bidrar isolert sett til bedre inntjening og gir dermed grunnlag for å styrke kapitaldekningen.

Styringsrentene ute forventes å holde seg svært lave i lang tid framover. Den europeiske sentralbanken (ESB) reduserte sin styringsrente med 0,25 prosentenheter til 0,50 pst. i begynnelsen av mai, det laveste nivået noensinne. Sentralbanken i USA har varslet at renten ikke vil bli økt fra dagens nivå på 0 til ¼ pst. så lenge arbeidsledigheten i USA er høyere enn 6½ pst., inflasjonen på 1–2 års sikt ikke anslås å være høyere enn 2½



Figur 3.14 Utvikling i styringsrente og kronekurs

Kilde: Norges Bank.

pst. og langsiktige inflasjonsforventninger er stabile. Også sentralbanken i Storbritannia ventes å holde styringsrenten nær null i lang tid framover.

Pengepolitikken påvirker norsk økonomi både gjennom renten og gjennom kronekursen. Den lave renten ute spiller inn på Norges Banks avveininger i rentesettingen, ettersom en høyere rente i Norge enn i andre land kan slå ut i sterkere krone. Kronens verdi mot våre handelspartners valutaer er nå $1\frac{1}{4}$ pst. svakere enn gjennomsnittet for fjoråret, men $4\frac{1}{4}$ pst. sterkere enn gjennomsnittet for de siste ti årene. En sterk krone bidrar isolert sett til å dempe aktiviteten i norsk økonomi ved å svekke konkurransevnen. Ved å holde igjen i budsjettpolitikken lettes presset på kronekursen og konkurranseutsatt sektor. Finans- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi.

Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedsaktørenes forventninger, slik disse kom til uttrykk i terminrentene i begynnelsen av april. Dette innebærer en gjennomsnittlig tremåneders pengemarkedsrente på 1,7 pst. i år. Tilsvarende er det lagt til grunn at kronekursen vil utvikle seg i tråd med prisingen i terminvalutamarkedet i begynnelsen av april. Målt ved konkurransekursindeksen innebærer dette en svekkelse på 0,1 pst. i år. 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 begynnelsen av mai på rundt 2 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 og nye kapitalkrav

Finansielle markeder spiller en svært viktig rolle i moderne økonomier. En velfungerende og solid finansnæring er nødvendig for en vekstkraftig og stabil økonomi. Betalingssystemene må fungere, sparepengene må være trygge og lån må være tilgjengelig for de som trenger det og har økonomisk betjeningsevne.

Historien har vist at økonomiske tilbakeslag kan ha rot i problemer i finansielle markeder. Slike tilbakeslag kan bli dype og langvarige. Å forebygge og unngå finanskriser har derfor stor betydning for produksjon, sysselsetting og arbeidsledighet, samt for å motvirke tap for bedrifter og kunder. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved finanskriser er store og kan også være langvarige. Det er derfor samfunnsøkonomisk lønnsomt at banker og andre finansinstitusjoner er solide og har god egenkapital. Det er viktig å bygge opp kapital i gode tider når bankene har gode overskudd. Også vår egen bankkrise tidlig

Boks 3.5 Retningslinjer for pengepolitikken

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

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

Forskrift om pengepolitikken

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

I

§ 1.

Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale

verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutviklingen. Pengepolitikken skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting.

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

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

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

§ 2.

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

§ 3.

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

§ 4.

Norges Bank gir på statens vegne de meddelelser om kursordningen som følger av deltakelse 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.

på 1990-tallet tydeliggjorde hvor viktig egenkapital og soliditet er.

Norske myndigheter stiller i dag minstekrav til soliditet og likviditet i finansinstitusjonene. I lys av erfaringene med den internasjonale finanskrisen i 2008/2009 er det bred enighet internasjonalt om at kapitalkrav og regler for institusjonenes virksomhet må skjerpes for banker. Norske myndigheter har lenge støttet det internasjonale arbeidet for å stille strengere krav til bankenes kapital

generelt. Solide og gode banker vil være et konkurransefortrinn både for den enkelte banken og for samfunnsøkonomien generelt.

Nye kapitalkrav

Baselkomiteén for banktilsyn la i desember 2010 fram anbefalinger om et nytt og strengere regelverk for kapital og likviditet for banker (Basel III). EU-kommisjonen la 20. juli 2011 fram sitt forslag

til direktiv og forordning for gjennomføring av Basel III i EU-området (kalt CRD IV-regelverket). Den 27. februar 2013 ble det oppnådd politisk enighet i EU om innholdet i disse to nye rettsaktene. Parlamentet vedtok nytt CRD IV-regelverk 16. april 2013. Det er ventet at Rådet snart vil treffe tilsvarende vedtak. Rettsaktene er EØS-relevante.

På bakgrunn av dette, og for å legge til rette for robusthet og soliditet på finansmarkedsområdet, la Regjeringen 22. mars 2013 fram forslag om nye kapitalkrav. Systemet for nye kapitalkrav er gitt i det internasjonale regelverket. Lovforslaget innebærer både *nye minstekrav* til ren kjernekapital og *fire nye bufferkapitalkrav* for banker, kredittforetak og morselskap i bankkonsern. For verdipapirforetak foreslås bare nye minstekrav til ren kjernekapital, ikke bufferkrav. To av bufferkravene, bevaringsbuffer og systemrisikobuffer, er permanente. Det tredje bufferkravet er et særskilt krav til systemviktige institusjoner. Det fjerde bufferkravet, kravet til motsyklisk kapitalbuffer, skal variere over tid i takt med konjunkturutviklingen.

Finansdepartementet har foreslått å innføre nye kapitalkrav noe tidligere enn det som følger av gjennomføringsfristen i det internasjonale regelverket. Også enkelte andre land, deriblant Sverige, har valgt tidligere innføring. Etter det nye internasjonale regelverket er det strenge vilkår om tapsbærende evne for at kapitalinstrumenter skal kunne godkjennes som ren kjernekapital. Departementet legger til grunn at både aksjer og egenkapitalbevis vil kunne regnes som ren kjernekapital også etter det foreslåtte nye norske regelverket.

Etter forslaget i proposisjonen skal banker mv. ha minst 4,5 pst. ren kjernekapital. Kravet om minst 8 pst. ansvarlig kapitaldekning videreføres, slik at det i tillegg blir krav om minst 3,5 pst. annen ansvarlig kapital. I tillegg foreslås krav om en bevaringsbuffer på 2,5 pst. ren kjernekapital og en systemrisikobuffer som det første året skal være på 2 pst. ren kjernekapital. Systemrisikobufferen skal ivareta risiko knyttet til sammenhengen mellom finansinstitusjoner og markeder (tverrsnittsrisiko) eller makroøkonomisk risiko som blant annet ikke er dekket av andre kapital- eller bufferkrav.

Lovforslaget inneholder også krav til rapportering av uvektet kjernekapitalandel, samt utvidede lovhjemler for å kunne gjennomføre resten av forventede nye EØS-regler som svarer til EUs CRD IV-regelverk.

Reglene foreslås gjort gjeldende fra 1. juli 2013, med en gradvis innføring av de nye bufferkravene.

Etter lovforslaget skal systemrisikobufferen for alle banker øke fra 2 pst. til 3 pst. ren kjernekapital fra 1. juli 2014, slik at det samlet blir krav på til sammen 10 pst. ren kjernekapital fra 1. juli 2014. Videre foreslås det at en egen buffer for systemviktige institusjoner, dvs. finansinstitusjoner som er spesielt viktige for økonomien, skal utgjøre 1 pst. fra 1. juli 2015 og 2 pst. fra 1. juli 2016. Departementet vil utarbeide en forskrift med bl.a. kriterier for hvilke institusjoner som skal regnes som systemviktige.

I tillegg til de tre bufferkravene som foreslås lovfestet, foreslås det også hjemmel til å gi regler om en motsyklisk kapitalbuffer. Selv om finansinstitusjonene hver for seg kan framstå som solide, kan ubalanser bidra til økt systemrisiko i finansmarkedene, og øke faren for finansiell ustabilitet. Systemet med en motsyklisk kapitalbuffer innebærer at myndighetene skal sette et ekstra tilleggskrav på inntil 2,5 pst. ren kjernekapital avhengig av konjunktursituasjonen. Bufferen skal særlig adressere risiko knyttet til konjunkturelle svingninger i økonomien og kredittgivningen. Medsykikalitet refererer seg til at banker kan opptre slik at de forsterker en konjunkturoppgang gjennom lempeligere kredittpraksis og økt risikovillighet i oppgangstider. Dette kan igjen føre til økt etterspørsel og stigende aktivapriser, slik at oppgang forsterkes og aktivaene verdsettes for høyt (bobler). Motsatt vil bankene kunne forsterke en nedgangskonjunktur ved å stramme inn sin kredittpraksis. Målet med det motsykliske bufferkravet er først og fremst å gjøre bankene mer solide og robuste overfor utlånstap i en framtidig lavkonjunktur. Det kan dempe faren for at bankene skal bidra til å forsterke en eventuell nedgangskonjunktur ved å redusere sin kredittgiving. I tillegg vil en motsyklisk kapitalbuffer i noen grad kunne dempe høy kredittvekst.

Kravet om motsyklisk kapitalbuffer skal vurderes fire ganger i året. En 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 bli økt. Nivået på bufferen skal som hovedregel fastsettes med utgangspunkt i størrelsene på avvik fra den langsiktige trenden i forholdet mellom kreditt og BNP, slik at bufferkravet blir høyt når kredittvolumet er høyt. Etter EUs CRD IV-regelverk skal et krav om motsyklisk buf-

fer også gjelde for utlån i Norge fra banker med hovedkontor i andre EØS-stater. Innføring av en motsyklisk kapitalbuffer vil innebære at det samlede kapitalkravet justeres opp i gode tider og at det kan være lavere i nedgangskonjunkturer.

Departementet vil lage utkast til regler om motsyklisk kapitalbuffer som vil bli sendt på høring. Som opplyst i Nasjonalbudsjettet 2013, Finansmarknadsmeldinga 2011 og Finansmarknadsmeldinga 2012, legges det opp til et system der Norges Bank utarbeider et beslutningsgrunnlag og gir råd til Finansdepartementet om motsyklisk buffer, mens det er departementet som fastsetter bufferen. I Norges Banks arbeid med beslutningsgrunnlaget er det viktig at Finanstilsynet og Norges Bank utveksler relevant informasjon. Departementet legger opp til at forskrift om motsyklisk buffer trer i kraft høsten 2013.

Utvikling i kapitaldekningen

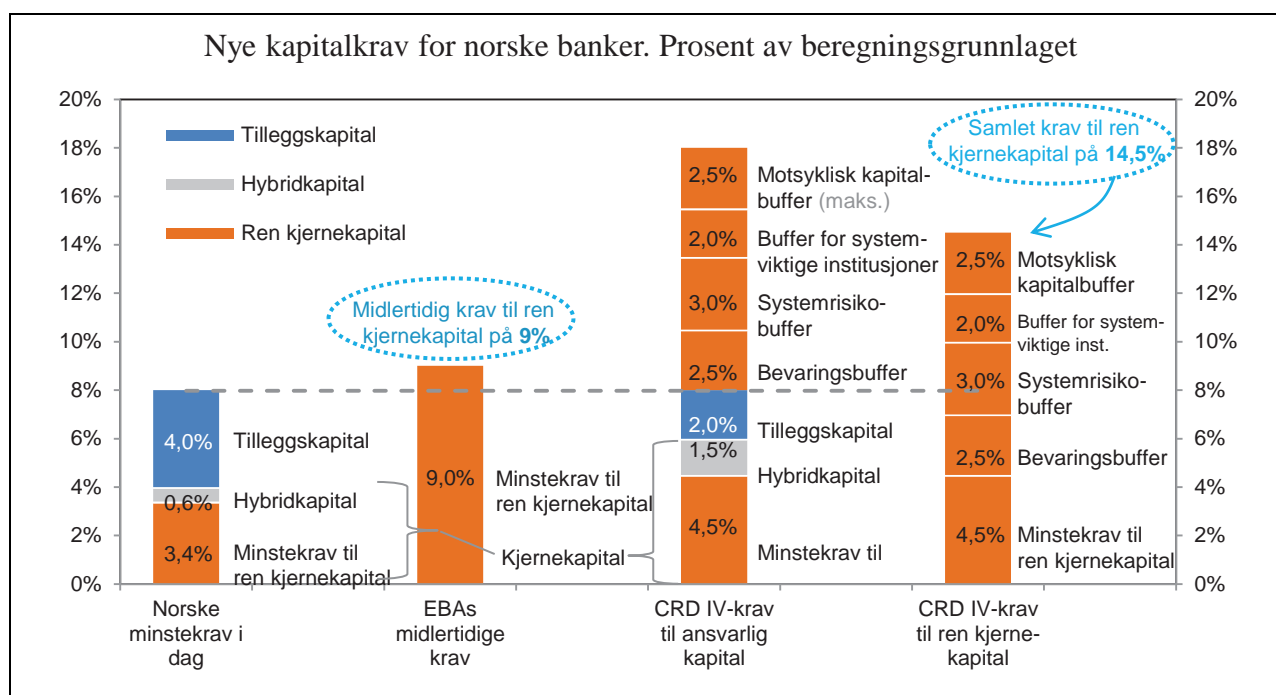
Etter en stresstest av store europeiske banker anbefalte Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA) 8. desember 2011 midlertidig å kreve oppkapitalisering av de 71 største bankene i EØS-området til en ren kjernekapitaldekning på 9 pst. fra 1. juli 2012. Summen av det foreslåtte nye minstekravet til ren kjernekapital og bufferkravene tilsvarer nivået på 9 pst. ren kjernekapital som Finanstilsynet har lagt til grunn at alle norske ban-

ker minst er på fra 1. juli 2012 (også kalt «EBA-kravet»), jf. figur 3.15.

Økningen i systemrisikobuffer og det særskilte bufferkravet for systemviktige institusjoner vil kunne kreve en gradvis økning av kjernekapitaldekningen utover det nivået de aktuelle bankene og holdingforetakene har i dag. Norske banker hadde per 31.12.2012 samlet sett litt over 11 pst ren kjernekapital etter en økning på over 1 prosent enhet i løpet av fjoråret. Med samme utvikling og nivå på inntjeningen videre vil bankene lett kunne oppfylle de høyere minstekravene i årene frem til 2016.

Beregningsgrunnlaget – nevneren i kapitalbrøken

Kapitalkravet er et krav til kapitaldekning og er uttrykt som en brøk. Telleren består av kjernekapital og tilleggskapital. Nevneren i brøken (beregningsgrunnlaget) består av eiendelene i balansen, samt forpliktelser utenom balansen, justert ut fra en risikovektning som skal gjenspeile beregnet risiko knyttet til den enkelte type eiendel eller forpliktelse. Effekten av kapitalkrav vil avhenge av hvilken nevner som brukes ved beregningen av kapitaldekningen. Lavere beregnet risiko på utlån innebærer lavere risikovekt, og dermed lavere beregningsgrunnlag (nevner). Jo mindre nevneren er, jo høyere blir kapitaldekningen i prosent med en gitt mengde kapital. Regelverket om kapitalkrav er nærmere omtalt i boks 3.6.



Figur 3.15 Nye kapitalkrav for norske banker. Prosent av beregningsgrunnlaget

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 3.6 De tre pilarene i kapitalkravsregelverket

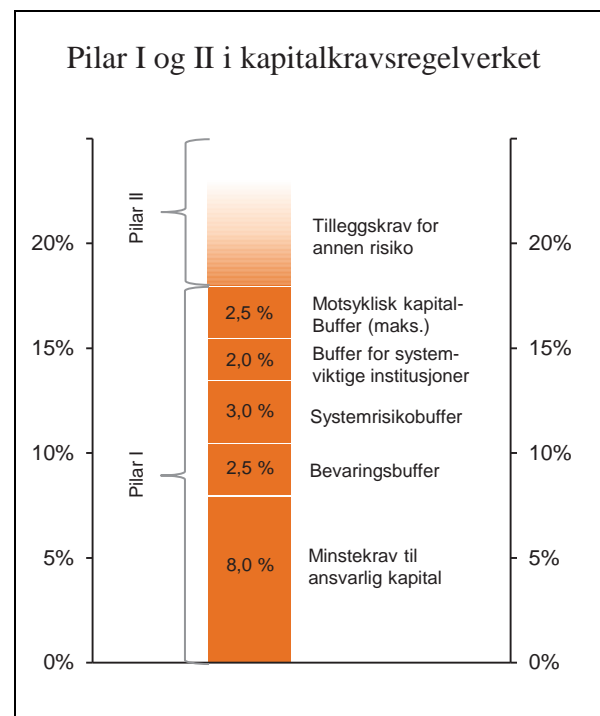
Kapitalkravene består av tre såkalte pilarer. Pilarene skal til sammen bidra til å fremme finansiell stabilitet. Kapitalkravene bidrar til å sikre soliditeten i institusjonene og dermed også soliditeten i det finansielle systemet samlet sett. Kapitalkravet skal gjenspeile risikoen banken tar.

Pilar I definerer de generelle minstekravene til ansvarlig kapital og kravene til bufferkapital (krav utover minstekravene). Minstekravene til ansvarlig kapitaldekning skal utgjøre en viss andel av samlet beregningsgrunnlag for kredittrisiko, operasjonell risiko, markedsrisiko, oppgjørskrisiko og motpartsrisiko for derivater. I tillegg til minstekravene til ansvarlig kapital skal institusjonene ha bufferkapital i form av ren kjernekapital, som kan bestå av bevaringsbuffer, systemrisikobuffer, buffer for systemviktige banker og en motsyklisk kapital buffer. Pilar I inneholder også krav til kvaliteten på og sammensetningen av bankenes kapital, telleren, og beregningsgrunnlaget, nevneren, i kapitalbrøken. Bankene kan beregne minstekrav for kredittrisiko etter to alternative metoder: standardmetoden eller internratingmetoden, den såkalte IRB-metoden. Nærmere regler om dette er gitt i lov og forskrift.

Pilar II omhandler tilsynsprosessen på enkeltinstitusjonsnivå, og er en sentral del av Finanstilsynets tilsyn med finansinstitusjonene. Formålet med pilar II er at institusjonene selv skal vurdere sitt kapitalbehov i forhold til samlet risikoeksponering, dvs. vurdere sin sårbarhet i forhold til enkeltrisikoen og systemrisiko. Bankenes vurderinger skal være fremtidsrettet og ta høyde for en betydelig nedgangskonjunktur med negative resultater og vanskelig tilgang til ny egenkapital. Tilsynsmyndighetene skal etterprøve bankenes egne vurderinger, og det er i pilar II åpnet for at tilsynsmyndighetene blant annet kan stille kapitalkrav på institusjonsnivå utover det som kreves etter pilar I. Tilsynsmyndighetene skal både vurdere institusjonsspesifikk risiko og systemrisiko, og den risikoen som institusjonene representerer for det finansielle systemet.

Pilar III inneholder regler om offentliggjøring av informasjon om blant annet kapital og likviditet mv. Dette skal bidra til å styrke markedsdisiplinen.

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



Figur 3.16 Pilar I og II i kapitalkravsregelverket

Kilde: Finansdepartementet.

Bankene kan beregne minstekrav for kredittrisiko etter to alternative metoder; en standardmetode eller ved hjelp av interne modellbaserte risikoberegninger (IRB-metoden). For å unngå at

bankene som bruker IRB-metoden skulle redusere beregningsgrunnlaget for mye og for raskt da Basel II ble innført i 2007, ble det i det internasjonale regelverket samtidig satt grenser for hvor

lavt kapitalkravet beregnet etter Basel II-regelverket kunne være (det såkalte «Basel I-gulvet»). Det er ikke tilsvarende grenser for banker som benytter standardmetoden. Den norske regelen om Basel I-gulvet ble i desember 2011 gjort permanent (gjelder til den blir endret).

I Nasjonalbudsjettet 2013 opplyste Finansdepartementet at det ville se nærmere på IRB-bankenes modeller for å beregne kapitalkrav etter pilar I.

Finansdepartementet ga 14. desember 2012 Finanstilsynet i oppdrag å se på mulige tiltak for å skjerpe risikovektene for boliglån i IRB-metoden. Departementet mottok 4. mars et notat fra Finanstilsynet med nærmere vurderinger av beregningsgrunnlaget for kapitalkrav. 22. mars 2013 sendte Finansdepartementet på høring fire ulike utkast til regelsett som hver for seg er mulige alternativer til dagens grense for hvor lavt beregningsgrunnlaget i kapitalbrøken kan være. Det er også et alternativ å videreføre dagens regelverk (Basel I-gulvet). Et viktig hensyn vil være at et eventuelt nytt system for å beregne kapitalkravet ikke svekker beregningsgrunnlaget for bankene sett under ett sammenlignet med det som følger av dagens regler med Basel I-gulvet. Høringsfristen er 30. mai 2013. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om beregning av risikovekter tidlig høsten 2013.

Kostnader ved egenkapital i banker

Under idealiserte forhold vil kapitalkostnaden for en bedrift være uavhengig av om den finansierer seg med gjeld eller egenkapital. Under slike forhold vil økte kapitalkrav til banker ikke gi økte utlånsrenter fordi mer solide banker får lavere innlånskostnader og lavere avkastningskrav på egenkapitalen. Mange empiriske studier viser at denne nøytraliteten ikke holder fullt ut for banknæringen. Viktige grunner til det kan være innskuddsgarantier, implisitte statsgarantier og regler om prioritet ved underskudd og avvikling. Siden bankene har høy løpende inntjening med dagens rentemarginer og allerede er godt på vei til å oppfylle kravene slik de foreslås for 2016, skal forslagene i Prop. 96 L (2012–2013) og utkastene til nye regler i departementets høringsnotat 22. mars 2013 ikke i seg selv gi grunnlag for renteøkninger. Mer solide banker gir en samfunnsmessig gevinst fordi risikoen for en krise, med de kostnadene dette medfører, reduseres.

Regjeringens vurderinger av utsiktene for den finansielle stabiliteten og regelverksutvikling på finansmarkedsområdet er nærmere omtalt i Finans-

marknadsmeldinga 2012 som ble lagt fram 26. april i år.

Institusjonelle rammer i arbeidet med kapitalkrav i Norge

Arbeidet med å sikre finansiell stabilitet er delt mellom Finansdepartementet, Norges Bank og Finanstilsynet. Finansdepartementet har et overordnet ansvar for å overvåke finansiell stabilitet og å sette rammevilkår for finansnæringen (generelle krav til alle finansinstitusjoner). Norges Bank og Finanstilsynet skal medvirke til at det finansielle systemet er robust og effektivt, og overvåker finansinstitusjonene, verdipapirmarkedene og betalingssystemene for å avdekke forhold som kan true den finansielle stabiliteten (makroovervåking). Finanstilsynet fører tilsyn med den enkelte institusjon og markedene, og har fullmakt til å gripe inn ved kriser, eller fare for kriser, gjennom krav og pålegg til den enkelte institusjon (soliditetstilsyn). Norges Bank har ansvar for å overvåke det finansielle systemet som helhet, og er långiver i siste instans. Det legges i tillegg opp til et system der Norges Bank skal utarbeide et beslutningsgrunnlag med analyser om mulige ubalanser og systemrisiko i Norge og gi råd til Finansdepartementet om motsyklisk kapitalbuffer. Ved utarbeidelse av beslutningsgrunnlaget er det viktig at Finanstilsynet og Norges Bank utveksler relevant informasjon. Det er Finansdepartementet som skal fastsette den motsykliske kapitalbufferen frem til det er vunnet noe erfaring med virkemiddelet.

3.6 Sysselsettingspolitikken

Sysselsettingspolitikken skal legge til rette for å få best mulig nytte av arbeidskraften i befolkningen. Politikken må være fleksibel og tilpasses situasjonen i arbeidsmarkedet. Satsing på arbeidslinja innebærer også at forholdene i arbeidslivet må legge til rette for å hindre utstøting og for at det skal lønne seg å arbeide. Som omtalt i avsnitt 2.4, er utsiktene for arbeidsmarkedet gode. Sysselsettingen har fortsatt å øke og ligger nå godt over nivået før finanskrisen høsten 2008. Det ligger an til at sysselsettingen vil øke ytterligere i inneværende år. Arbeidsledigheten er lav, og de fleste er ledige i kort tid. Det ventes at ledigheten holder seg lav også framover. Norge skiller seg fra store deler av Europa med klart høyere etterspørsel etter arbeidskraft og betydelig lavere ledighet. Dette gjør også at Norge tiltrekker seg arbeids-

kraft fra andre land. Den høye arbeidsinnvandringen de siste årene har bidratt til å redusere flaskehalsen i norsk økonomi. Samtidig er det viktig å motarbeide useriøsitet og sosial dumping i arbeidslivet. Dette er et viktig mål for Regjeringens tredje *handlingsplan mot sosial dumping* som omtales i avsnitt 3.7.

En fornuftig innretning av skatte- og trygdesystemet er viktig for å legge til rette for høy sysselsetting. I tillegg vektlegger Regjeringen en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Grupper som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet, eller som sliter med å få innpass, prioriteres. Det gjelder i særlig grad ungdom, langtidsledige, innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne. En viktig målsetting for Regjeringen er et arbeidsliv der alle kan delta. De siste årene er det satt i verk en rekke tiltak for å styrke arbeidslinja, jf. Nasjonalbudsjettet 2013. Fra og med i år er oppfølgingen av ungdom uten arbeid og som ikke er i utdanning styrket. Blant annet er ungdomsgarantiene gjort mer målrettede. Jobbsjansen, som erstatter ordningen Ny sjanse fra andre halvår i år, vil bidra til at innvandrerkvinner uten jobberfaring lettere kan få innpass i arbeidslivet.

Perspektivmeldingen 2013 understreker fordelene ved høyere arbeidsinnsats framover. Pensjonsreformen er et viktig skritt i denne retning. Sammen med innføringen av fleksibelt pensjonsuttak legger også NAV-reformen, ny uføretrygd fra 2015 og satsingen på et inkluderende arbeidsliv gjennom IA-avtalen til rette for å kombinere trygd eller pensjon med arbeid. OECD har pekt på at bruken av graderte uføreytelser ligger svært lavt i Norge og har gitt klare anbefalinger om å legge til rette for økt bruk av gradering. Samtidig som bare hver femte ufør har gradert uføreytelse, viser beregninger at en av fire som mottar full uførepensjon har arbeidsinntekt i tillegg. Dette tyder på at det er et potensial for at flere i større grad kan utnytte sin gjenværende arbeidsevne. Trygdeordningene må derfor innrettes slik at de gir økonomisk motivasjon til å arbeide, samtidig som de sikrer et rimelig utkomme dersom arbeidsinntekten faller bort. Økt vekt på gradering både i sykepengefasen og i det videre stønadsforløpet kan bidra til at kontakten med arbeidslivet opprettholdes. Ved endringene i sykepengeregelverket i 2004, 2007 og 2011 ble det lagt vekt på økt gradering. En rapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at endringer i regelverket har medvirket til at andelen som får graderte sykepenge har økt over tid. Undersøkelsen tyder på at økt gradering har redusert sykefraværet, både ved at det er færre personer som sykmeldes og

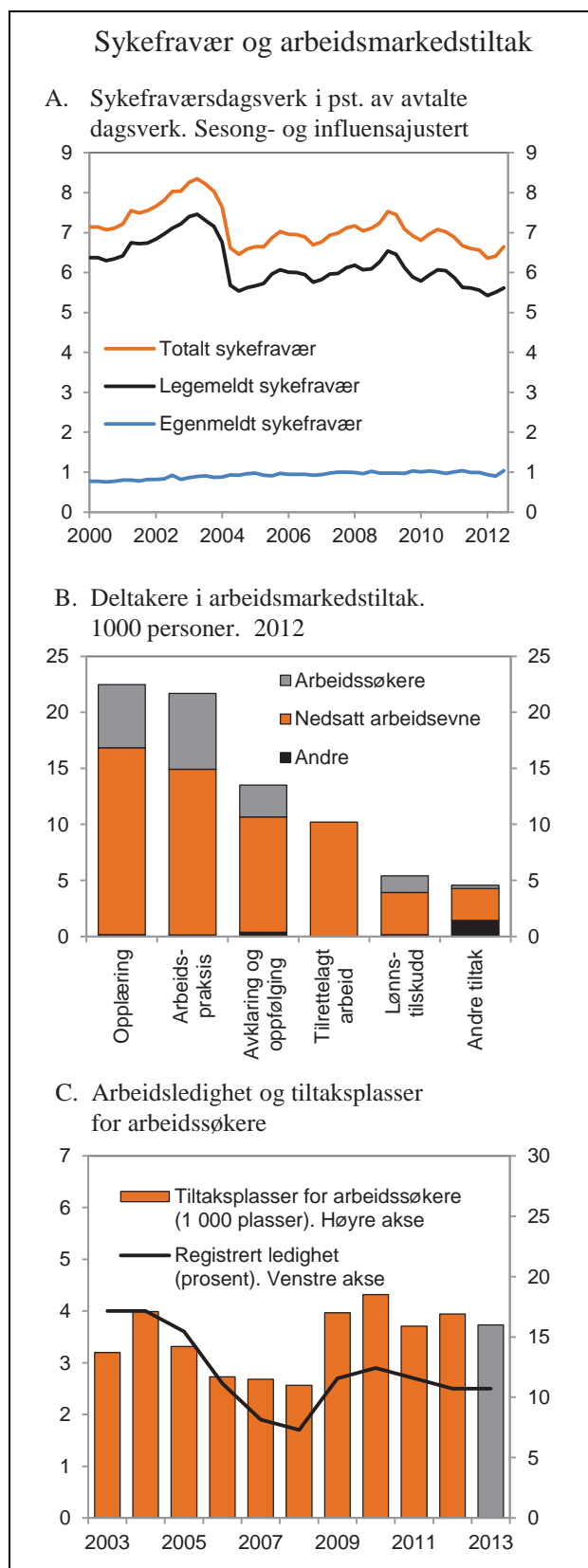
ved at varigheten blir noe kortere. I tillegg kommer den direkte effekten på arbeidsdeltakelse ved at man er mer på arbeid ved gradert sykmelding.

De siste par årene har *sykefraværet* gått ned. Målt som andel av avtalte dagsverk ble sykefraværet redusert med i underkant av 4 pst. fra 2011 til 2012, etter en nedgang på vel 1 pst. året før. Utviklingen gjennom 2012 kan imidlertid tyde på at nedgangen har stoppet opp. Sesongjustert økte sykefraværet med 4 pst. fra 3. til 4. kvartal i fjor, jf. figur 3.17A. I denne meldingen legges det til grunn at det trygdefinansierte sykefraværet vil øke med 2 pst. fra 2012 til 2013, se nærmere omtale i Prop. 149 S (2012–2013).

Samarbeidsavtalen om et inkluderende arbeidsliv ble opprinnelig inngått i 2001 og er nå inne i det siste året av den tredje fireårsperioden. IA-avtalen skal bidra til at tiltak for å hindre frafall og tidlig intervensjon forankres både i arbeidslivet generelt og på den enkelte arbeidsplass. Et av de sentrale målene i IA-avtalen er en reduksjon i sykefraværet på 20 pst. fra nivået i 2. kvartal 2001. I 4. kvartal 2012 var nivået om lag 8 pst. lavere enn dette utgangsnivået. IA-samarbeidet er ett av flere virkemidler for redusert sykefravær og økt inkludering i arbeidslivet. Knappt 30 pst. av alle norske virksomheter er IA-bedrifter, og disse virksomhetene sysselsetter om lag 58 pst. av arbeidstakerne. IA-samarbeidet har medført iverksetting av tiltak som også favner videre enn IA-virksomheter. Det er usikkert i hvilken grad tiltak i IA-avtalen har bidratt til å redusere sykefraværet eller oppfylle de øvrige delmålene knyttet til økt yrkesaktivitet for personer over 50 år og økt sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. Usikkerheten må bl.a. ses i lys av at det er krevende å vurdere hva situasjonen ville vært uten avtalen. Enkelte studier av elementer i avtalen vil foreligge i løpet av sommeren 2013.

Reduksjonen i sykefraværet bidro til nedgang i antall personer med *arbeidsavklaringspenger* i fjor, men også denne nedgangen ser nå ut til å ha flatet ut. Ved utgangen av 1. kvartal i år var det registrert i underkant av 168 000 personer med rett til arbeidsavklaringspenger, om lag like mange som ved utgangen av 2012. Antall *uføre* har holdt seg forholdsvis stabilt gjennom det siste året. 309 000 personer mottok uføretrygd ved utgangen av 1. kvartal.

Andelen *uføre* i befolkningen mellom 18 og 67 år har ligget på rundt 10 pst. siden slutten av 1990-tallet. Andelen *uføre* over 60 år har avtatt, noe som har sitt motstykke i den økende sysselsettingen i denne gruppen, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.4.



Figur 3.17 Sykefravær og arbeidsmarkedstiltak

Kilder: NAV, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Samtidig har uføreandelen økt for gruppen mellom 25 og 54 år. Personer med arbeidsavklaringspenger utgjør vel 5 pst. av befolkningen i alderen fra 18 til 67 år, mens i underkant av 4 pst. mottar sykepenger.

Regjeringen legger vekt på å føre en aktiv arbeidsmarkedspolitik. *Arbeidsmarkedstiltak* kan hindre passivitet og utstøting blant arbeidsledige personer. Arbeidsmarkedstiltakene omfatter tiltak rettet mot arbeidssøkere, men hoveddelen rettes inn mot personer registrert med nedsatt arbeidsevne. I gjennomsnitt deltok vel 75 000 personer på arbeidsmarkedstiltak i 2012. NAV forvalter et stort mangfold av tiltak. Figur 3.17B viser gjennomsnittlig antall personer i målgruppene fordelt på hovedtiltak i 2012. Varigheten på tiltakene varierer fra noen uker til flere år. Det er langt flere personer som deltar på tiltak i løpet av et år enn antall plasser skulle tilsi. Bare hver femte tiltaksdeltaker med nedsatt arbeidsevne deltar på varige tiltak.

Arbeidsmarkedstiltakene skal bidra til høyere sysselsetting ved å styrke den enkelte deltakers muligheter i arbeidsmarkedet. Situasjonen i arbeidsmarkedet må tillegges stor vekt når endringer i tiltaksnivået skal vurderes, jf. figur 3.17C. I dagens situasjon med god etterspørsel etter arbeidskraft må det legges til rette for jobbsøking og formidling til nytt arbeid.

I statsbudsjettet for inneværende år er det lagt opp til 70 700 tiltaksplasser i alt, hvorav 54 700 plasser rettes mot personer med nedsatt arbeidsevne og 16 000 plasser mot arbeidssøkere. Utsiktene for arbeidsmarkedet i 2013 er lite endret fra i fjor høst. Regjeringen foreslår derfor å holde fast på det vedtatte tiltaksnivået for arbeidssøkere i 2013 på 16 000 plasser.

Antall personer med nedsatt arbeidsevne er redusert de siste par årene. Det må bl.a. ses i sammenheng med nedgangen i antall personer med arbeidsavklaringspenger, jf. ovenfor. De utgjør om lag 80 pst. av denne gruppen. Ved utgangen av 1. kvartal var det registrert 211 500 personer med nedsatt arbeidsevne, 1 400 færre enn ett år tidligere. Personer med nedsatt arbeidsevne er en sammensatt gruppe. En stor andel har ikke behov for arbeidsmarkedstiltak, men for eksempel medisinsk behandling. Andre venter på å få behandlet sin søknad om uførepensjon. Nedgangen i målgruppen kan isolert sett tilsi at tiltaksnivået reduseres noe. Regjeringen er imidlertid opptatt av å styrke innsatsen for denne gruppen. Det foreslås derfor å øke antall tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne med 600 plasser i gjennomsnitt for andre halvår. Tiltaksplasser som fremmer

integrering i ordinært arbeidsliv skal prioriteres. Dette vil gi et tiltaksnivå på 55 000 plasser på årsbasis i 2013. Regjeringen vil fremme en melding om arbeidslinja for Stortinget hvor bl.a. spørsmål knyttet til arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne vil bli behandlet nærmere.

Samlet foreslår Regjeringen et tiltaksnivå på 71 000 plasser i 2013.

3.7 Handlingsplan 3 for et anstendig og seriøst arbeidsliv og mot sosial dumping

Regjeringens mål er et anstendig og seriøst arbeidsliv og gode lønns- og arbeidsforhold for alle arbeidstakere i Norge. Som et virkemiddel for å nå målet legger Regjeringen fram Handlingsplan 3 for et anstendig og seriøst arbeidsliv og mot sosial dumping. Planen bygger videre på de to tidligere handlingsplanene mot sosial dumping fra 2006 og 2008, og følger opp *Meld. St. 29 (2010–2011) Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*.

Arbeidslivet i Norge er blitt mer internasjonalt og åpent enn forventet før EU-/EØS-utvidelsen i 2004. Det gir mange positive effekter for Norge og norske virksomheter. Samtidig er det utfordrende med stor tilstrømming av arbeidskraft og betydelige, vedvarende forskjeller i lønns- og levekostnader mellom Norge og mange andre land innenfor et felles europeisk arbeidsmarked. Regjeringen ønsker å beholde høye standarder for helse, miljø og sikkerhet og vil ikke senke kravene om at boforhold og lønns- og arbeidsvilkår skal være anstendige og gode for alle som deltar i det norske arbeidslivet. Derfor trengs det aktiv politikk for å forhindre at useriøsitet og sosial dumping skal bre om seg i det norske arbeidslivet og svekke den norske arbeidslivsmodellen.

Erfaringene med arbeidet mot sosial dumping har vist at dårlige arbeidsforhold ikke bare gjelder arbeidsinnvandrere, men også at enkelte bransjer preges av mange useriøse virksomheter. Innsatsen for anstendige arbeidsforhold må derfor være bred. Det er et mål at det skal bli vanskeligere å opptre som useriøse aktører i det norske arbeidsmarkedet. Tiltakene i denne handlingsplanen rettes særlig inn mot områder i arbeidsmarkedet der organisasjonsgraden er lav.

Regjeringen ønsker å bygge på det gode partsamarbeidet i arbeidslivet. Ansvarlige virksomheter og aktive tillitsvalgte er de viktigste aktørene for å sikre et anstendig arbeidsliv. Derfor er det en sentral del av Regjeringens arbeidslivspolitik

legge til rette for et styrket organisert arbeidsliv, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

Både erfaring og forskning viser at tiltakene i de tidligere handlingsplanene har hatt god effekt. De har bidratt til at det har blitt mindre sosial dumping enn om tiltakene ikke hadde blitt iverksatt. Samtidig er utfordringene større enn tidligere lagt til grunn. Fortsatt blir arbeidstakere underbetalt og utnyttet. Utenlandske arbeidstakere er i større grad utsatt for arbeidsulykker enn norske arbeidstakere. Vi har også sett tegn på omgåelse av regelverket mot sosial dumping. Denne handlingsplanen bygger på de tidligere handlingsplanene, men inneholder også nye tiltak, særlig rettet mot å styrke kontrollen og sikre bedre etterlevelse av regelverket i hele arbeidslivet.

Regjeringens tredje handlingsplan for et anstendig og seriøst arbeidsliv og mot sosial dumping inneholder følgende tiltak:

Et styrket organisert arbeidsliv

Et seriøst arbeidsliv fritt for sosial dumping kan bare oppnås gjennom et godt organisert arbeidsliv med aktive og skolerte tillitsvalgte og bevisste bedriftsledere. Regjeringen vil legge til rette for økt organisasjonsgrad og mer medbestemmelse i arbeidslivet. I tråd med regjeringserklæringen vil Regjeringen også øke fagforeningsfradraget.

En mer velfungerende allmenngjøringsordning

Erfaring har vist at allmenngjøring av tariffavtaler er et effektivt verktøy mot sosial dumping der det blir benyttet. Ordningen har dermed bidratt til å gjøre konkurransen på det norske arbeidsmarkedet mer rettferdig. Allmenngjøringsordningen er styrket etter 2005 ved at det bl.a. er innført innsynsrett for tillitsvalgte i lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører, solidaransvar for oppdragsgivere for manglende lønnsutbetaling hos leverandører og at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at allmenngjorte vilkår blir overholdt. I og med at sosial dumping kan se ut til å ha blitt en mer permanent utfordring enn tidligere antatt, er det mer påkrevd at regelverket legger godt til rette for å ta i bruk allmenngjøring der det er behov for det. Regjeringen vil vurdere flere endringer for å gjøre allmenngjøringsordningen mer robust. Regjeringen vil se på mulige endringer knyttet til kravet om dokumentasjon med sikte på å gjøre det enklere å behandle et krav om allmenngjøring og for å effektivisere Tariffnemndas saksbehandling, herunder vurdere om dokumen-

tasjonsplikten skal legges til Tariffnemnda. Regjeringen vil også vurdere om det bør gjøres endringer i reglene om allmenngjøringsvedtakets innhold og gyldighetstid ved at det for eksempel tydeliggjøres sterkere i loven hva som kan allmenngjøres, samtidig som et allmenngjøringsvedtak kan gjelde for en lengre periode enn i dag. Dette arbeidet vil skje i samarbeid med partene.

Regjeringen vil se på om det i enkelte bransjer kan være aktuelt å forsterke oppdragsgiveransvaret ved å utvide solidaransvar for lønn og feriepenger til også å gjelde bestillere.

Regjeringen vil sette i gang et arbeid med sikte på å klargjøre enkelte andre forhold knyttet til allmenngjøringsordningen. Vi vil blant annet se på om adgangen til innsyn i Tariffnemndas dokumenter bør reguleres, og om forholdet mellom oppdragsgivers solidaransvar og lønnsgarantiordningen i tilfeller der arbeidsgiver går konkurs, bør tydeliggjøres.

Mulige tiltak mot sosial dumping i skipsfarten

Deler av norsk skipsfart er ikke omfattet av allmenngjøringsordningen. Bakgrunnen for dette er bl.a. at skipsfarten er sterkt regulert gjennom internasjonalt regelverk og avtaler som Norge er bundet av. Det er i denne forbindelse nødvendig å foreta en grundig gjennomgang av hvilket handlingsrom Norge har, og å se på ordninger i andre land. I en slik vurdering vil en også se på aktivitetsnivået langs kysten, konkurransesituasjonen med mulige endringer i seilingsmønster og hvor utsatt skipstrafikken er for sosial dumping. Regjeringen ønsker å få vurdert tiltak mot sosial dumping, herunder allmenngjøring, for den delen av norsk skipsfart som ikke er omfattet av allmenngjøringsloven.

Offentlig sektor skal gå foran

Regjeringen vil at offentlig sektor skal gå foran som et godt eksempel i kampen mot sosial dumping. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter pålegger offentlige organer å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandøren når de setter ut oppdrag på anbud. Fra 1. juli 2013 skal Arbeidstilsynet føre tilsyn med at offentlige organer etterlever dette regelverket.

Regjeringen vil iverksette informasjons- og veiledningstiltak for å styrke gjennomføringen av dette regelverket, herunder kartlegge «beste praksis» knyttet til kontroll med underleverandører i store prosjekter og etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Erfaring har vist at sosial dumping oftest forekommer der det er mange kontraktsledd, og da nederst i kjeden der kontrollen er mest krevende. Regjeringen vil se på erfaringene statlige etater har med å begrense antallet kontraktsledd under oppdragsgiver med sikte på at dette kan benyttes også innenfor andre offentlige etater.

Bransjeprogram i renholdsbransjen

Renholdsbransjen var første bransje som ble omfattet av bransjeprogram mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Blant annet på denne bakgrunn ble det innført allmenngjøring av tariffavtalen, regionale verneombud, godkjenningsordning for renholdsbedrifter og id-kort for ansatte. Etablering av bransjeprogrammer er en langsiktig og langvarig satsing. Regjeringen vil sammen med partene i arbeidslivet følge opp arbeidet for å fremme mer seriøsitet og bedre arbeidsforhold.

Nytt bransjeprogram for uteliv

Deler av utelivsbransjen er utsatt for useriøsitet og sosial dumping. Regjeringen vil sammen med partene i arbeidslivet kartlegge arbeidsforholdene innen uteliv og servering. Målet er å samarbeide om et nytt bransjeprogram for å bidra til mer seriøsitet i bransjen.

Nytt bransjeprogram for vegtransport

Det er påvist at det i deler av vegsektoren er et betydelig omfang av useriøsitet og ulovligheter, samtidig som innslaget av utenlandske aktører i deler av sektoren har økt. Regjeringen vil sammen med partene i arbeidslivet kartlegge arbeidsforholdene innen vegsektoren. Målet er å samarbeide om et bransjeprogram for de delene av vegsektoren/transportnæringen hvor det kan være behov for tiltak for å fremme seriøsitet og gode arbeidsforhold.

Skjerpet innsats for å trygge arbeidsvilkårene i luftfarten

Luftfarten er preget av sterk konkurranse. Dette fører til press på lønns- og arbeidsvilkår. Regjeringen er i gang med en omfattende utredning av utfordringene i luftfarten, herunder blant annet om det er mulig og nødvendig å stille krav til norske lønns- og arbeidsvilkår ved framtidige kjøp av flyruter. Regjeringen vil styrke HMS-kompetansen innenfor Luftfartstilsynet og bidra til at det

opprettet et trepartsutvalg for Luftfartstilsynets tilsyn med arbeidsmiljø etter modell fra Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet.

Etterlevelse av tiltak mot ulovlig innleie og utleie av arbeidskraft

Regelverket om innleie og utleie av arbeidskraft må etterleves. Regjeringen har derfor fremmet forslag om at fagforeninger som har medlemmer i en virksomhet som har leid inn arbeidstaker fra bemanningsforetak, kan reise søksmål i eget navn om lovligheten av slik innleie. Samtidig har Regjeringen fremmet forslag om at Arbeidstilsynet kan be om dokumentasjon på at avtale med tillitsvalgte er inngått der det er påkrevd. Regjeringen vil følge nøye med på om bemanningsforetaksregisteret fungerer etter hensikten.

Styrket håndheving av arbeidsmiljøregelverket

Tilsynsmyndighetene må ha gode og tilstrekkelige virkemidler slik at de på en effektiv måte kan føre tilsyn med at regelverket blir etterlevd. Gjennom erfaringer, bl.a. i bygge- og anleggsbransjen og gjennom arbeidet mot sosial dumping generelt, er det blitt tydelig at det er behov for virkemidler for tilsynene ut over det lovgivningen gir grunnlag for i dag. Regjeringen vil styrke etterlevelsen av arbeidsmiljøregelverket og har derfor fremmet forslag om å gi tilsynsmyndighetene hjemmel til å ilegge virksomheter overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket.

Økte strafferammer og presisering av straffeansvar

Regjeringen er opptatt av at straffebestemmelsene i arbeidsmiljøregelverket signaliserer straffverdigheten og alvorligheten av overtredelsene. Dette gjelder både med hensyn til strafferammer og straffeansvar. Regjeringen vil vurdere forslag om å heve strafferammene for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven.

Hindre omgåelser av likebehandlingsreglene mv.

Etter innføringen av likebehandling av innleide arbeidstakere med direkte ansatte i innleiebedrift er det blitt påpekt at omfanget av fiktive underentrepriser kan ha økt. Regjeringen vil derfor gjennom samarbeid med partene i arbeidslivet følge nøye med på om bestemmelsene om likebehandling av innleide arbeidstakere, og også allmenngjøringsreglene, etterleves. I den sammenheng skal forholdet mellom innleie og entrepriser,

omfanget av fiktive entrepriser og andre eventuelle omgåelser av regelverket vurderes.

Styrket samarbeid mellom offentlige etater

Samarbeidet mellom offentlige etater om innsatsen mot ulovligheter og sosial dumping i arbeidslivet har blitt styrket. Regjeringen ønsker å utvikle dette tverretatlige og tverrfaglige samarbeidet ytterligere, særlig det lokale samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og andre offentlige etater. Formålet er å samordne innsatsen, herunder tilsyn, og rette innsatsen mot der hvor det er størst behov. Samtidig vil vi se på hvordan offentlig regelverk kan påvirke omfanget av sosial dumping. Vi vil sikre at departementene samarbeider godt på dette området.

Styrke tilsynene

Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet er styrket, både ressursmessig og gjennom innføring av flere virkemidler. Tilsynsaktiviteten har blitt mer omfattende. Arbeidstilsynet skal bl.a. ha flere uanmeldte tilsyn. Kontrollen med innkvartering av arbeidstakere er et prioritert område. Regjeringen vil styrke Arbeidstilsynet med nye virkemidler, særlig adgang til å ilegge overtredelsesgebyr og tilsynsansvar for forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Regjeringen har også fremmet forslag om utvidet kompetanse for Arbeidstilsynet på innleieområdet. Virksomhetene skal på forespørsel fra Arbeidstilsynet fremlegge dokumentasjon på at de er bundet av tariffavtale, og at det er inngått avtale med tillitsvalgte.

Rett start i arbeidslivet

Regjeringen vil øke innsatsen for å bedre sikkerhets- og HMS-kompetansen blant alle som er nye i norsk arbeidsliv. Arbeidstilsynet skal derfor gjennomføre en særskilt tilsynssatsing overfor unge under opplæring, unge arbeidstakere og nye virksomheter, og ikke minst utenlandske arbeidstakere. Disse er mer utsatt for ulykker og skader, får dårligere arbeidsbetingelser, mangler opplæring og har lite kunnskap om HMS og om rettigheter og plikter i arbeidslivet. Arbeidstilsynet skal også kontrollere og håndheve krav om språkferdigheter/informasjon på fremmedspråk slik at sikkerheten ivaretas. Det gjennomføres også tiltak for å styrke informasjon og veiledning rettet mot utenlandske arbeidstakere i Norge, bl.a. gjennom en egen nettveiviser rettet mot arbeidsinnvandring og tjenesteimport. Regjeringen vil opp-

fordre arbeidsgivere til å legge til rette for norsk-opplæring på arbeidsplassen for dem som trenger det. Regjeringen vil vurdere om arbeidsmarkedsopplæring overfor arbeidsinnvandrere som sikter mot å etablere seg i det norske arbeidsmarkedet, i større grad kan omfatte opplæring i norsk knyttet til arbeidslivet.

Utvidet HMS-ansvar i konsern og franchisevirksomhet

Viktige endringer i eier-, organisasjons- og styringsstrukturer har ført til at andre enn arbeidsgiver kan ha påvirkning på virksomheten. Med det følger også et ansvar for å påse at virksomheten etterlever HMS-krav. Regjeringen vil vurdere forslag om et utvidet HMS-ansvar i konsern og franchisevirksomhet.

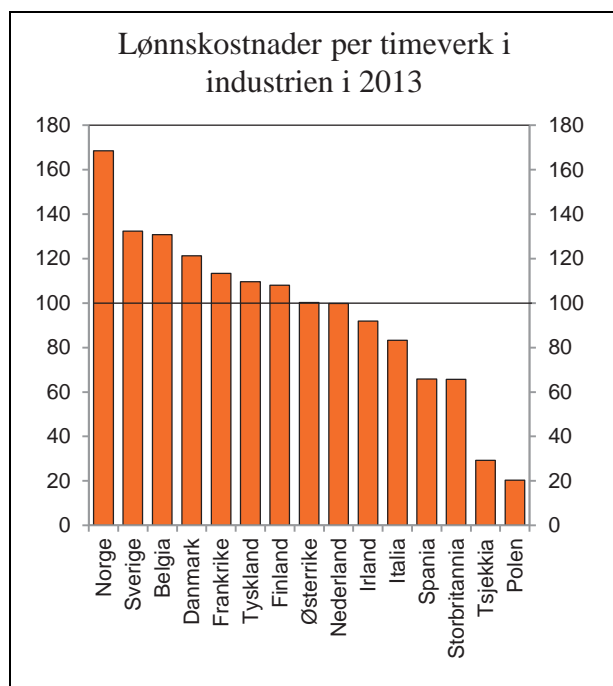
3.8 Inntektspolitikken

Det inntektspolitiske samarbeidet står sentralt i den økonomiske politikken i Norge. Høy organisasjonsgrad har lagt til rette for en koordinert lønnsdannelse som bidrar til at lønnsutviklingen over tid kan avstemmes mot hensynet til lav ledighet. Høy grad av koordinering kan også bidra til å opprettholde konkurranseevnen overfor utlandet, ved at forhandlingene i de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv legges til grunn i øvrige sektorer.

Det inntektspolitiske samarbeidet bygger på utstrakt dialog mellom partene i arbeidslivet og Regjeringen. Ansvaret for lønnsoppgjørene ligger imidlertid hos partene. Samarbeidet i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) og i Regjeringens kontaktutvalg legger et grunnlag for felles forståelse av tallgrunnlaget for oppgjørene og av utfordringene for norsk økonomi.

Kostnadsnivået i Norge er høyt sammenlignet med nivået hos våre handelspartnere. Ifølge TBU var lønnsnivået i industrien nesten 70 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere i EU i 2012, jf. figur 3.18. Dette må ses i sammenheng med at forholdet mellom eksportpriser og importpriser, har bedret seg betydelig de seneste 10–15 årene. Med svak vekst ute og lav etterspørsel fra våre handelspartnere er situasjonen likevel krevende for deler av den eksportrettede virksomheten i Norge.

Lønnsoverhenget for ansatte i offentlig forvaltning og medlemmer av arbeidsgiverorganisasjoner er av TBU anslått til 1,8 pst., 0,8 prosentenheter høyere enn året før. Årets lønnsoppgjør er et



Figur 3.18 Lønnskostnader per timeverk i industrien i Norge i fht. i EU i felles valuta. Indeks, handelspartnerne i figuren = 100

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

mellomoppgjør der det vanligvis forhandles kun om lønn. Etter mekling i de sentrale forhandlingene i årets mellomoppgjør kom LO 8. april til enighet med NHO om tillegg som antas å gi en årslønnsvekst på 3,4 pst. NHO og YS ble enige om det samme. Forhandlinger i Virke-bedrifter i varehandelen ga en ramme for årslønnsveksten i samme størrelsesorden mens forhandlingsresultatet i Finansnæringen av partene anslås til 3,93 pst., drøyt ½ prosentenheter over rammen i frontfaget. I staten og i kommunene har forhandlingene resultert i en ramme for årslønnsveksten på om lag 3½ pst. Resultatene fra de gjennomførte lønnsoppgjørene antyder at den svekkede kostnadsmessige konkurranseevnen bekymrer partene.

På bakgrunn av de foreløpige resultatene fra årets lønnsoppgjør og utsiktene for den økonomiske utviklingen framover anslås den gjennomsnittlige årslønnsveksten til 3½ pst. i 2013, ½ prosentenheter lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013. En prisstigning som anslått i denne meldingen vil likevel innebære en reallønnsvekst opp mot 2 pst. Dette er om lag ½ prosentenheter under gjennomsnittet for de siste 20 årene og om lag på nivå med gjennomsnittlig produktivitetsvekst i samme periode. Anslaget for årslønnsveksten innebærer likevel at lønningene trolig vil øke med drøyt 2 prosentenheter mer enn hos våre handelspartnere.

3.9 Klimapolitikken

3.9.1 Innledning

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 rundt to tredeler 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 jordens klima. I tråd med dette er det enighet mellom partene til klimakonvensjonen om å begrense økningen i den globale middeltemperaturen til under 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå. For å nå dette målet må verdens samlede utslipp av klimagasser ifølge FNs klimapanel reduseres med 50–85 pst. fram mot 2050 sammenliknet med nivået i 2000. Det vil bare være mulig hvis utslippene reduseres både i industrilandene, framvoksende økonomier og utviklingsland. Regjeringen arbeider for en bred og ambisiøs klimaavtale i tråd med togradersmålet med konkrete forpliktelser om utslippsreduksjoner for både industriland og utviklingsland.

Under klimatoppmøtet i Durban i desember 2011 ble det enighet om å starte arbeidet med en avtale av juridisk bindende karakter som omfatter alle land. Arbeidet skal avsluttes i 2015, og den nye avtalen skal gjelde fra 2020. Enigheten fra 2011 er også et skritt på veien mot å oppheve det rigide skillet mellom industriland og utviklingsland som lenge har preget klimaforhandlingene. Under Durban-plattformen forhandler partene til klimakonvensjonen også om å øke ambisjoner og innsats før 2020.

På klimakonferansen i Doha i desember 2012 ble det klart at EU, Sveits, Australia, Norge og enkelte andre land vil påta seg utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen for perioden 2013–2020. Den nye avtalen dekker i overkant av 10 pst. av de globale utslippene.

3.9.2 Norges Kyotoforpliktelse

Første Kyotoperiode (2008–2012)

Norge oppfyller sin Kyotoforpliktelse for perioden 2008–2012 uten behov for statlig kvotekjøp. På fri-

villig basis overoppfyller vi vår forpliktelse i den første Kyotoperioden med 10 pst.

I Nasjonalbudsjettet 2013 ble kjøpsbehovet for perioden 2008–2012 anslått til 19 mill. kvoter. Kjøpsbehovet kan nå anslås til 21½ mill. kvoter. Oppjusteringen av kjøpsbehovet på 2½ mill. kvoter skyldes i hovedsak endringer i beregningsmetoder som har ført til høyere beregnede utslipp av klimagassen HFK og til høyere beregnede fordøyesutslipp fra storfe.

For å overoppfylle målet for den første Kyotoperioden med 10 pst. kjøper staten FN-godkjente kvoter fra de fleksible mekanismene, det vil si fra Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og fra Felles gjennomføring (JI). Forventede leveranser av kvoter knyttet til første Kyotoperiode (2008–2012) anslås å være på linje med det justerte kjøpsbehovet.

Ny Kyotoperiode (2013–2020)

Partene til Kyotoprotokollen vedtok i desember 2012 utslippsforpliktelser under protokollen for perioden 2013–2020 for Norge, EU og noen få andre land. Norges forpliktelse innebærer at de gjennomsnittlige årlige utslippene av klimagasser skal begrenses til 84 pst. av utslippene i 1990. Dette er i tråd med målet om å redusere utslippene med 30 pst. i 2020. Vår Kyotoforpliktelse kan oppfylles ved tildelte kvoter (AAU) og FN-godkjente kvoter fra CDM-prosjekter og fra felles gjennomføring (JI). Regjeringen planlegger å legge fram en proposisjon i vårsesjonen om samtykke til godkjenning av endringene i Kyotoprotokollen.

Norske utslipp i 1990 ble nylig oppjustert med 0,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter til 50,4 mill. tonn, i hovedsak som følge av høyere beregnede utslipp av klimagassen HFK og høyere beregnede fordøyesutslipp fra storfe. I tillegg vil nye retningslinjer for rapportering og måling av utslipp vedtatt på partsmøtet til Kyotoprotokollen i 2011 trekke opp de beregnede utslippene i 1990 til 51,6 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Utslippsforpliktelsen på 84 pst. innebærer dermed at Norge får tildelt 43,3 millioner kvoter årlig, eller 346 mill. kvoter for perioden 2013–2020 sett under ett. Utslippene i samme periode kan med utgangspunkt i Perspektivmeldingen 2013 anslås til rundt 440–450 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Framskrivningene i perspektivmeldingen er basert på dagens politikk og fanger ikke opp endret bruk av virkemidler framover. I klimaforliket ble det varslet en rekke nye tiltak for å redusere de nasjonale utslippene av klimagasser. Effekten av disse tiltakene er ikke innarbeidet

i anslagene, men kommer i tillegg. Basert på de tekniske framskrivningene i Perspektivmeldingen 2013 innebærer forpliktelsen at Norge må ta ansvar for å redusere utslippene med rundt 100 mill. tonn CO₂-ekvivalenter for perioden sett under ett, tilsvarende 12–13 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i gjennomsnitt per år.

Kyotoprotokollen åpner for at partene innenfor noen nærmere bestemte rammer kan bokføre opptak i skog utover 1990-nivået, som følge av skogforvaltning mv. (artikkel 3.4). Norge vil i andre forpliktelsesperiode kunne godskrive årlige utslippsreduksjoner tilsvarende 3,5 pst. av de samlede utslippene av klimagasser i 1990. Den reelle økningen er forventet å være langt høyere. Utslipp og opptak av klimagasser som skyldes arealbruksendringer etter 1990 (artikkel 3.3) godskrives i sin helhet. Det er usikkert om dette bidraget vil være et netto opptak eller netto utslipp. Når kreditering av opptak i skog tas med anslås det at Norge må ta ansvar for å redusere utslippene med 10–11 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i gjennomsnitt per år. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

I første Kyotoperiode har det vært en kobling mellom EUs system for handel med utslippskvoter (EU-ETS) og Kyotoprotokollen. Om det blir en slik kobling i andre forpliktelsesperiode, og hvordan den i så fall utformes, er fremdeles uavklart. En kobling vil kunne ha betydning for hvordan Norge oppfyller sin utslippsforpliktelse, det vil si hvor mange Kyotokvoter som skaffes til veie gjennom EU-ETS og hvor mange staten må kjøpe.

En ny forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen innebærer i stor grad videreføring av et etablert system, som er godt integrert i norsk klimapolitikk. Det vil bli gjort nærmere rede for endringene i protokollen i proposisjonen om ratifikasjon.

3.9.3 Statens kjøp av klimakvoter

Kjøpsstrategi i første forpliktelsesperiode (2008–2012)

Retningslinjene for statens kvotekjøp er beskrevet i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Staten skal gjennom sitt kvotekjøp fremme strenge miljøkrav og har derfor bare kjøpt kvoter som er FN-godkjente. I tillegg blir det stilt krav til at kjøp av kvoter fra vannkraftverk større enn 20 MW skal tilfredsstillende internasjonale retningslinjer til forsvarlig utbygging av store vannkraftprosjekter. Det blir lagt vekt på at kvotene som kjøpes skal gi størst mulig utslippsreduksjon for pengene. For å diversifisere kvoteporteføljen og samtidig bidra til å støtte opp om utviklingen av kvotemarkedet, ble det i bud-

sjettet for 2010 pekt på flere forhold som skulle vektlegges ved framtidige kvotekjøp. Det ble påpekt at det kunne bli nødvendig å betale en noe høyere kvotepris for å ta slike hensyn.

Det vises til nærmere omtale i Finansdepartementets budsjettproposisjon for 2010 (Prop. 1 S (2009–2010), side 103). Som hovedregel har staten først betalt for kvoter når utslippsreduksjonene er dokumentert og FN har akseptert dokumentasjonen ved å utstede kvotene. Det er likevel åpnet for å bidra til å dekke enkelte begrensede kostnader knyttet til prosjektutvikling ved kontraktsinngåelsen. Det er også åpnet for å delta i Verdensbankens Carbon Partnership Facility hvor en forhåndsbetaler 9 pst. av forpliktelsesbeløpet, jfr. omtale i Prop. 1 S (2009–2010).

Stortinget har gitt en fullmakt på 1 mrd. kroner til å inngå avtaler om kjøp av kvoter som først blir generert og levert i perioden etter 2012. Ved utgangen av april 2013 er om lag 380 mill. kroner av fullmakten utnyttet. De fleste kvotene kommer gjennom fond i Verdensbanken. Prinsippet om FN-godkjenning skal også gjelde for slike kvoter, men det understrekes at staten kan bli forpliktet til å betale for enkelte kvoter som ikke oppnår FN-godkjenning, jf. omtale i Prop. 1 S (2009–2010), kap. 1638. Verdensbankens Carbon Partnership Facility skal gi kvoter etter 2013 og som brukes til å videreutvikle markedet. I denne sammenhengen er det nødvendig å påta seg en risiko for at ikke alle prosjektene fondet utvikler og forplikter seg til, blir gjennomført og oppnår FN-godkjenning.

Kjøpsstrategi i andre forpliktelsesperiode (2013–2020)

Regjeringen legger vekt på at statens kvotekjøp bygger opp under utviklingen og legitimiteten til det internasjonale markedet for klimakvoter. Regjeringen vil bygge på FN-systemet og ta utgangspunkt i den innkjøpspolitikken som er blitt ført i første Kyotoperiode. Regelverket for FN-godkjenning er skjerpet og praktiseringen styrket. Markedet for klimakvoter er imidlertid nå preget av overskuddstilbud og lave priser. Resultatet er at flere klimaprojekter som allerede er godkjente avviker driften, og det registreres få nye prosjekter. Det er fortsatt usikkert om partene til klimakonvensjonen vil bli enige om en mer omfattende avtale som kan sikre en større etterspørsel etter klimakvoter i framtiden. Hvilke tiltak som best bidrar til å bygge opp under og videreutvikle markedet, vil derfor kunne endre seg over tid.

Regjeringen vil i perioden 2013–2020 videreføre dagens retningslinjer for kjøp av klimakvoter. På grunn av den endrede situasjonen i markedet

innebærer dette at vi bare bør kjøpe kvoter fra prosjekter som står i fare for å avvikle driften, og fra nyutviklede prosjekter. En slik innretning av kvotekjøpene er en tilpasning til en endret, men usikker situasjon i kvotemarkedene, og i tråd med hensyn som ble trukket fram i Prop. 1 S (2009–2010). I samsvar med EUs begrensninger på sine kvotekjøp vil Norge ikke kjøpe kvoter fra såkalte HFK-prosjekter. Norge vil heller ikke kjøpe kvoter fra kullbasert energiproduksjon uten karbonfangst og -lagring. Norge vil fortsatt kunne kjøpe kvoter fra FNs tilpasningsfond som finansierer tiltak i utviklingsland til å forebygge skader som følge av klimaendringer.

Organisering av den operative forvaltningen

Regjeringen vil flytte den operative forvaltningen av statens kvotekjøp ut til en eller flere eksterne forvaltere. Finansdepartementet vil gi retningslinjer for kjøpene. En regner med at kostnadene ved en samlet utsetting av den operasjonelle virksomheten ikke vil avvike vesentlig fra de kostnadene en i dag har ved kvotekjøp. Utflytting av den operasjonelle virksomheten er tenkt gjennomført i løpet av inneværende år.

Regjeringen legger vekt på å ha god kontakt med organisasjonene på området. Det vil derfor bli arrangert årlige dialogmøter på politisk nivå med miljøorganisasjonene og de største aktørene i markedet.

3.10 Skatte- og avgiftspolitikken

3.10.1 Innledning

Regjeringen la søndag 5. mai fram forslag til en vekstpakke for næringslivet. Regjeringen vil gjennomføre tiltak fra 2014 som bedrer konkurransekraften, øker lønnsomheten og styrker investeringene i fastlandsbedriftene.

Fastlandsøkonomien trekkes opp av sterk vekst i etterspørselen fra oljevirksomheten. Høy lønnsvekst og en gradvis styrking av kronen har imidlertid løftet kostnadsnivået i Norge. Det gjør mange eksportbedrifter sårbare i en situasjon med svak etterspørsel ute. Denne utviklingen har bidratt til en todeling av norsk økonomi, der næringer som leverer til oljevirksomheten, har vokst sterkere enn tradisjonelle eksportrettede næringer, jf. omtale i avsnitt 2.2.

For å dempe denne todelingen foreslår Regjeringen skattetiltak for næringslivet i Fastlands-Norge og en forbedring av petroleumsskattereglene. Skattelettelsene for fastlandsbedriftene

foreslås iverksatt fra 2014. Endringene i petroleumsskatten foreslås iverksatt fra og med 5. mai 2013.

3.10.2 Skattelettelser for fastlandsbedrifter

Endringer i selskapsskattesatsen

Regjeringen vil foreslå å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for upersonlige skattytere (aksjeselskaper mv.) fra gjeldende sats på 28 til 27 pst. Regjeringen tar med dette et første skritt i en større omlegging av bedriftsbeskatningen, med reduserte satser og bredere grunnlag. Skatteutvalget (Scheel-utvalget) som ble oppnevnt i mars, vil vurdere selskapsskatten i lys av den internasjonale utviklingen og skattesystemet for øvrig.

Redusert skattesats vil føre til at flere investeringer blir lønnsomme og dermed stimulere til økte investeringer. Tiltaket vil også redusere gevinsten av skattemessige tilpasninger over landegrensene.

Regjeringen foreslår videre at lavere skattesats på alminnelig inntekt motvirkes av en økning på 1 prosentenheter i særskatten på petroleumsutvinning og i grunnrenteskatten for vannkraftanlegg. Disse skattesatsene økes dermed til henholdsvis 51 og 31 pst., og den samlede marginalskatten for grunnrente-næringene videreføres uendret i 2014.

Departementet anslår den isolerte skattelettelsen av redusert skattesats på alminnelig inntekt for upersonlige skattytere utenom petroleumssektoren og vannkraftanlegg til om lag 2,4 mrd. kroner påløpt i 2014.

Skattelettelsen for fastlandsbedrifter bør ikke avhenge av hvordan virksomheten organiseres. Det kunne medføre skattemotiverte tilpasninger og en organisering av virksomheter som avviker fra det forretningsmessig gunstige. Regjeringen vil derfor redusere skatten på næringsinntekt for personlig næringsdrivende (enkeltpersonforetak og deltakere i deltakerlignede selskaper) tilsvarende som for selskaper.

Departementet vil i budsjettet for 2014 presentere hvordan skattelettelsen for de personlig næringsdrivende skal gjennomføres. Personlig næringsdrivende og personlige deltakere kan ha inntekter som knytter seg til flere kilder, herunder arbeidsinntekter mv. Disse skal ikke omfattes av den foreslåtte skattesatsreduksjonen. Videre er skattereglene for enkeltpersonforetak og deltakerlignede selskaper forskjellige fra skattereglene for aksjeselskaper. Det har betydning for skattevirkningen av satsreduksjoner. En gene-

rell reduksjon av skattesatsen for alminnelig inntekt har en annen virkning for personlige næringsdrivende og personlige deltakere enn for aktive eiere i aksjeselskaper mv. Regjeringen tar sikte på å finne en praktisk gjennomføring av lettelsen som gir mest mulig likebehandling.

Foreløpig antar departementet at en om lag tilsvarende skattelette i næringsinntekt kan gi et provenyrtap på i størrelsesorden 0,5 mrd. kroner påløpt og bokført.

Startavskrivning for driftsmidler i saldogruppe d

For å stimulere til nyinvesteringer i fastlandsindustrien foreslår Regjeringen å innføre 10 pst. startavskrivning for maskiner og andre driftsmidler i saldogruppe d. Dette innebærer at den skattemessige avskrivningen blir 30 pst. av kostprisen i året driftsmidlet aktiveres. I de resterende årene benyttes den ordinære avskrivningssatsen på 20 pst.

Generelt bør en være varsom med å bruke avskrivningsregler som virkemiddel for å stimulere til visse typer investeringer. Det skyldes at det kan oppstå skjelheter i kapitaloppbyggingen over tid som reduserer den samlede kapitalavkastningen for samfunnet. Etter en samlet vurdering vil Regjeringen likevel foreslå å innføre startavskrivninger for å stimulere aktivitetsnivået i disse næringene. Samtidig vil departementet vise til Scheel-utvalget som skal utrede skattesystemet for selskaper mv. Gjennomgangen vil også omfatte en vurdering av avskrivningssystemet som en del av en helhetlig omlegging for å forbedre selskapsbeskatningen. Et premiss i mandatet er at skattesystemet skal bidra til mest mulig effektiv ressursbruk og best mulig investeringsvalg i bedriftene. Det er framholdt som et mål at skattegrunnlagene fanger opp faktiske inntekter.

Departementet anslår at 10 pst. startavskrivning i saldogruppe d gir en skattelettelse på om lag 1 mrd. kroner påløpt og 0,3 mrd. kroner bokført i 2014. Lettelsen skyldes økte fradrag for skattemessige avskrivninger i 2014. Startavskrivningene vil samtidig redusere framtidige avskrivninger. Den samlede fordelten av forsert avskrivning anslås til om lag 0,4 mrd. kroner per år.

Utvidelse av Skattefunn

For å stimulere til økt forskning og utvikling (FoU) i næringslivet foreslår Regjeringen å styrke Skattefunn med om lag 100 mill. kroner i 2014. Etter gjeldende regler kan alle foretak få fradrag for en prosentvis andel av godkjente FoU-kostna-

der gjennom Skattefunn, innenfor beløpsgrenser på 5,5 mill. kroner for egenutført FoU og 11 mill. kroner for summen av egenutført og innkjøpt FoU. Av hensyn til stabilitet og tillit til Skattefunn er det nødvendig at økonomistyringen er god, slik at misbruk unngås. I 2007 ble det derfor innført en grense for maksimale timelønnskostnader.

Riktig utformet offentlig stimulans til bedriftsrettet FoU kan bidra til at flere samfunnsøkonomisk lønnsomme FoU-prosjekter blir gjennomført. Utvidelser i foretakenes fradragsmuligheter gjennom Skattefunn må derfor ta sikte på å utløse mer innovasjon som foretakene drar nytte av. Regjeringen vil komme tilbake med konkrete forslag til utvidelser i Skattefunn-ordningen i budsjettet for 2014.

Inndekning

Finansdepartementet sendte 11. april på høring et forslag om å begrense fradrag for rentekostnader i konsernforhold. Forslaget vil motvirke at flernasjonale konsern flytter overskudd ut av landet og på den måten reduserer skatten som betales til Norge. Forslaget vil også styrke rammebetingelsene for bedrifter som konkurrerer med flernasjonale selskaper som driver utstrakt skattetilpasning. Departementet vil vurdere den endelige utformingen av regelverket i lys av innspill fra høringsinstansene. De økte skatteinntektene fra innstramningen i rentefradraget vil inngå i inndekningen av de foreslåtte skattelettelsene for fastlandsbedriftene. På usikkert grunnlag anslår departementet at høringsforslaget kan øke skatteinntektene med i størrelsesorden 3 mrd. kroner påløpt. Forslaget vil gjelde fra 2014.

Regjeringen foreslår også å øke verdsettelsen av sekundærboliger og næringseiendom i formuesskatten fra 50 til 60 pst. av beregnet markedsverdi fra 2014. Dette vil redusere skattefavorisering i formuesskatten av investeringer i fast eiendom utenom egen bolig. Det kan bidra til å dempe overinvestering i eiendom og dermed bidra til å kanalisere mer kapital til næringsvirksomhet. Forslaget kan dessuten bidra til å dempe prisutviklingen i boligmarkedet noe. Departementet anslår at forslaget vil øke skatteinntektene med om lag 0,4 mrd. kroner påløpt og 0,3 mrd. kroner bokført.

Skattepakken vil være fullt finansiert, slik at skattenivået holdes uendret.

På lang sikt antas det at tiltakene samlet vil styrke offentlige finanser. Det skyldes at tiltakene er fullt finansiert, og at redusert selskapskattesats vil stimulere til økte investeringer i Norge.

Det kan øke skattegrunnlaget og dermed bidra til økte skatteinntekter over tid.

3.10.3 Endringer i skattereglene for petroleums-selskaper

Petroleumssektoren utnytter en knapp ressurs. Det gir grunnlag for høyere avkastning i petroleumssektoren enn i andre sektorer. Petroleums-skattesystemet skal sikre at denne ekstraavkastningen, grunnrenten, tilfaller samfunnet som ressurseier. Statens petroleumsinntekter er en viktig kilde til finansiering av velferd for mange generasjoner framover. For samfunnet er det derfor viktig at petroleums-skatten er godt utformet.

Grunnrente er et godt skattegrunnlag. En riktig utformet petroleums-skatt kan bidra med høye inntekter samtidig som lønnsomme investeringer før skatt også er lønnsomme etter skatt. Petroleums-skatteutvalget (NOU 2000: 18) pekte imidlertid på at petroleums-skattesystemet behandler investeringer for sjenerøst. Utvalget viste til at de høye fradragene for avskrivning, friinntekt og rentekostnader kunne føre til at ulønnsomme investeringer i sokkelvirksomheten ble lønnsomme for selskapene etter skatt. Ifølge utvalget skyldes det for raske avskrivninger i ordinær skatt og at mer enn alternativavkastningen på investeringen skjermes fra særskatt gjennom for høy friinntekt og fradrag for gjeldsrenter. Sjenerøse fradrag for investeringer gjør skattegrunnlaget smalere enn den faktiske grunnrenten fra petroleumsvirksomheten. Departementet gjennomgikk også prinsippene for nøytral petroleums-skatt i Revidert nasjonalbudsjett 2004, og viste til at dagens investeringsfradrag er for høye.

I et helt nøytralt skattesystem behandles inntekter og kostnader likt. I petroleums-skatten føres inntekter og driftskostnader mot 78 pst. skattesats, mens staten dekker en større del av investeringskostnadene på sokkelen gjennom skattesystemet. Regjeringen foreslår at friinntektssatsen i petroleums-skatten settes ned fra 7,5 til 5,5 pst. Friinntekt er et ekstrafradrag i særskattegrunnlaget som med dagens regler beregnes som 7,5 pst. av investeringens kostpris i fire år fra og med det året investeringen er foretatt. Den samlede friinntekten reduseres dermed fra 30 pst. til 22 pst. regnet nominelt over friinntektsperioden.

Redusert friinntektssats til 5,5 pst. vil øke selskapenes finansieringsandel av investeringskostnadene. Når oljeselskapene må bære en større del av kostnadene selv og mer av risikoen for overskridelser overføres til selskapene, stimulerer det til større kostnadsbevissthet. Endringen er en

strukturell forbedring av petroleums-skattesystemet, og skattesystemet vil da gi selskapene riktige signaler. Det kan dempe presstendensene og kostnadsøkningen som et høyt aktivitetsnivå bidrar til. Samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter vil fortsatt være lønnsomme etter skatt med forslaget om redusert friinntekt. Skatteregimet på sokkelen vil fortsatt være investeringsvennlig.

Reduksjonen i friinntekt vil etter forslaget tre i kraft for investeringer pådratt fra og med 5. mai 2013. Departementet foreslår en overgangsordning, og investeringer i prosjekter omfattet av overgangsordningen vil fortsatt være omfattet av den høye friinntektssatsen på 7,5 pst. Overgangsordningen vil bare gjelde for kostnader pådratt senest i året for produksjonsstart eller driftsstart. Overgangsordningen er nærmere beskrevet i Prop. 150 LS (2012–13).

Regjeringen vil legge til rette for ilandføring av olje og gass i nord. Regjeringen vil derfor benytte statsstøtteregelverket, slik det ble gjort i Snøhvit-saken, til å etablere en ordning som kan utløse ilandføringsprosjekter av olje og gass i tiltakssoenen i Finnmark og Nord-Troms. Retningslinjene for regionalstøtte tillater investeringsstøtte under gitte betingelser. Retningslinjene er for tiden under revisjon, og nye retningslinjer skal etter planen få virkning fra 1. januar 2014. Det kan komme endringer som begrenser mulighetene for investeringsstøtte sett i forhold til dagens retningslinjer. Støttetiltak vil kreve notifikasjon til og godkjenning av ESA før de kan iverksettes.

Reduksjonen i friinntektssatsen vil øke skatteinntektene med om lag 70 mrd. kroner målt som nåverdi over perioden 2013–2050. På årlig basis tilsvarer det knapt 3 mrd. kroner per år, lite de første årene. Etter hvert som en større andel av investeringene kommer under ny friinntekt vil provenyet øke for deretter å reduseres med redusert omfang av investeringene utover i perioden. Skatteøkningen anslås i 2013 til om lag 120 mill. kroner påløpt og 60 mill. kroner bokført.

Det vises til nærmere omtale av forslaget i Prop. 150 LS (2012–2013) kapittel 5.

3.10.4 Andre endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivningen

Utenom endringene omtalt ovenfor foreslås kun et begrenset antall, mindre endringer i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2013. Følgende endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivningen har provenyvirkning for 2013:

- Fribeløpet i arbeidsgiveravgiften i sone Ia justeres ned til 450 000 kroner og til 225 000 kroner for veitransport fra 1. juli 2013. Forslaget gir et merproveny på om lag 110 mill. kroner påløpt og 90 mill. kroner bokført i 2013.
- Vrakpanten økes med 500 kroner til 3 000 kroner fra 1. juli 2013. Dette anslås å øke utbetalningene av vrakpant med 32,5 mill. kroner i 2013. Det finansieres ved å øke vrakpantavgiften med 400 kroner fra samme dato. Forslaget er dermed provenynøytralt.
- Vektfradraget i engangsavgiften for ladbare hybridbiler økes til 15 pst. fra 1. juli 2013. Forslaget gir et provenytap på om lag 10 mill. kroner påløpt og 8 mill. kroner bokført i 2013.
- Med hjemmel i artikkel 59 i EFTA-konvensjonen har Sveits/Liechtenstein, Island og Norge revidert EFTA-konvensjonen på landbruksområdet for bl.a. handel med råvarer og bearbejdede jordbruksprodukt, jf. rådsvedtak i EFTA av 21. juni 2012. Tollkonsesjonene som følger av den reviderte avtalen, anslås å medføre et provenytap på om lag 2 mill. kroner i 2013.

De foreslåtte endringene i skatte- og avgiftsopp-
legget innebærer en samlet provenyøkning på om
lag 100 mill. kroner påløpt og 80 mill. kroner bok-
ført i 2013 sammenliknet med saldert budsjett for
2013.

Regjeringen foreslår også enkelte andre end-
ringer på skatte- og avgiftsområdet:

- Det gjennomføres endringer i ligningsloven og merverdiavgiftsloven som gjør unntak fra advokaters taushetsplikt på skatte- og avgifts-
området.
- Ordlyden i folketrygdloven § 23-3 annet ledd nr. 2 presiseres slik at det framgår at det skal svares trygdeavgift med mellomomsats av arbeidsgodtgjørelse til deltaker i deltakerlignet selskap i fiskerinæringen.
- Produktavgiften i fiskerinæringen økes fra 2,6 til 3,0 pst. fra 1. juli 2013.
- Reglene om innrapportering av tredjepartsopp-
lysninger i ligningsloven § 5-5 nr. 3 endres slik at alle som utbetaler erstatning for person-
skade og tap av forsørger, omfattes av innrap-
porteringsplikten.
- Merverdiavgiftsrepresentantens ansvar for betaling av merverdiavgift oppheves.
- Tollovens § 9-5 endres slik at tollmyndighetene gis hjemmel til å sette ned toll på landbruksva-
rer i enkelttilfeller.
- Det innføres nye lovbestemmelser for tollkon-
troll.

- Skattekontoret gis hjemmel til å endre sitt ved-
tak til fordel for skattyteren under den forbere-
dende klagesaksbehandlingen dersom det fin-
ner klagen begrunnet.
- Finansdepartementets kompetanse til å treffe
vedtak etter skatteloven § 5-50 annet ledd bok-
stav e om skattefrie gevinster oppheves.

For nærmere omtale av skatte- og avgiftssaker
vises det til Prop. 150 LS (2012–2013) Endringer i
skatte-, avgifts- og tollavgivinga.

3.11 Oppbevaringstid for regnskapsdokumentasjon

3.11.1 Sakens bakgrunn

I Prop. 107 L (2011–2012) om forslag til endringer
i bl.a. bokføringsloven ga Finansdepartementet
følgende vurdering av kravet til 10 års oppbeva-
ringstid for primærdokumentasjon:

«Formålet med lovregler om bokføring er å
sikre en rekke interessentgrupper, herunder
ledere og ansatte hos den bokføringspliktige
selv samt kontrollmyndigheter og andre regn-
skapsbrukere, dokumentasjon for økonomiske
transaksjoner og de forpliktelser og tilgodeha-
vender som transaksjonene gir opphav til. Hvor
lenge de regnskapspliktige skal pålegges å
oppbevare regnskapsmateriale beror på en
avveining av forskjellige hensyn. Krav til opp-
bevaringstid skal sikre at dokumentasjonen er
tilgjengelig så lenge det vil kunne være saklig
behov for å kontrollere den. Samtidig innebæ-
rer krav til oppbevaring kostnader for de bokfø-
ringspliktige, og pliktig oppbevaringstid bør
derfor ikke være lenger enn nødvendig. Depar-
tementet foreslår i pkt. 2.9 å presisere at de
bokføringspliktige skal ha adgang til fritt å
velge oppbevaringsmedium, herunder elektro-
nisk lagring. Dette, kombinert med teknisk
utvikling, vil kunne bidra til lavere utgifter til
oppbevaring av regnskapsmateriale. Departe-
mentet har, på bakgrunn av det materialet som
nå foreligger, kommet til at det er behov for
ytterligere kartlegging av kostnadene knyttet
til kravene til oppbevaringstid, før det eventuelt
kan fremmes forslag til Stortinget om å redu-
sere pliktig oppbevaringstid for regnskapsma-
teriale. Departementet foreslår ikke nå endrin-
ger i gjeldende krav til oppbevaringstid. Etter
slik ytterligere kartlegging vil departementet
legge fram en vurdering og eventuelle forslag
for Stortinget.»

Ved behandlingen av Prop. 107 L (2011–2012) uttalte flertallet i Stortingets finanskomité i Innst. 378 L (2011–2012) bl.a. følgende:

«Spørsmålet om hvor lenge de regnskapspliktige skal pålegges å oppbevare regnskapsmateriale beror på en avveining av forskjellige hensyn. Flertallet viser til at krav om oppbevaring av regnskapsmateriale blant annet skal bidra til å sikre at dokumentasjon er tilgjengelig så lenge det kan være saklig behov for å kontrollere den. Flertallet er samtidig opptatt av regjeringens målsetting om forenklinger for næringslivet, og viser til at for eksempel kravene til pliktig revisjon av årsregnskapet for de minste selskapene allerede er opphevet. Flertallet mener at det sentrale spørsmålet vedrørende oppbevaringstid er om nytten av kravet om 10 års oppbevaringstid står i et rimelig forhold til kostnadene som kravet innebærer for de bokføringspliktige. [...].

Flertallet mener at de sterke innvendinger mot endringer i dagens regler, hensynet til at bokføringslovens krav til oppbevaringstid bør samsvare med de straffe- og skatterettslige foreldelsesfrister, samt at adgangen til elektronisk lagring og den teknologiske utviklingen mer generelt må kunne antas å lette byrdene for de bokføringspliktige knyttet til dagens oppbevaringskrav, samlet taler for å opprettholde dagens regler. Flertallet registrerer likevel den varslede kartleggingen av kostnadene knyttet til kravene om oppbevaringstid, som kan føre til at det fremmes forslag fra regjeringen om å redusere pliktig oppbevaringstid for regnskapsmateriale.»

Som ledd i den varslede kartleggingen, ga departementet 3. oktober 2012 oppdrag til Rambøll management om å foreta en ytterligere kartlegging av næringslivets administrative kostnader som følge av kravet om 10 års oppbevaringstid for primærdokumentasjon. Rambøll management overleverte sin endelige rapport til departementet 12. februar 2013. Videre ba departementet Skattedirektoratet om å utarbeide statistikk som viser etatens nytte av regnskapsdokumentasjon eldre enn 5 år, samt om mulig en vurdering av eventuelle provenymessige konsekvenser for staten dersom oppbevaringstiden reduseres til 5 år. Skattedirektoratet oversendte statistikk som forespurt til departementet 25. oktober 2012. I samråd med Justisdepartementet ba Finansdepartementet også Økokrim om å utarbeide en oversikt over et representativt utvalg av saker som viser politiets

nytte av regnskapsdokumentasjon eldre enn 5 år, samt en kvalitativ redegjørelse for hvorfor regnskapsmateriale eldre enn 5 år var av betydning i den konkrete sak. Økokrim oversendte sin redegjørelse til Finansdepartementet 30. januar 2013.

3.11.2 Næringslivets kostnader knyttet til kravet om 10 års oppbevaring av primærdokumentasjon

Som vist til i Prop. 107 L (2011–2012) beregnet Rambøll management i sin kartlegging av næringslivets administrative kostnader for NHD i 2006 – 2009 at årlige kostnader ved oppbevaring av regnskapsmateriale er på ca. 631 mill. kroner. Rambøll har i den siste kartleggingen beregnet at ca. 490 mill. kroner av dette relaterer seg til oppbevaring av primærdokumentasjon som vil bli berørt av en eventuell endring i den generelle oppbevaringstiden. I den siste kartleggingen fremgår det videre at en stor andel av oppbevaringskostnadene er knyttet til forberedelse og klargjøring for oppbevaring, mens det i liten grad er kostnader ved selve oppbevaringen etter at materialet er lagret der det skal, enten oppbevaringen skjer elektronisk eller på papir. Basert på konsultasjoner med regnskapseksperter i Skattedirektoratet og i regnskapsførerbransjen, har Rambøll funnet at de fleste mindre bedrifter oppbevarer regnskapspermer på kontorer i økonomiavdelingen, hos en leder eller i lignende typer lokaler, som ikke ville kunne frigjøres til bruk for andre formål dersom man ikke måtte oppbevare regnskapspermer der. Etter Rambølls vurdering har mindre bedrifter altså ikke kostnader til for eksempel leie av lokaler som kan frigjøres ved en eventuell nedkorting av oppbevaringstiden. Det er derfor bare større bedrifter som vil kunne få redusert sine rene oppbevaringskostnader dersom oppbevaringstiden reduseres. Videre fremkommer det av kartleggingen at det påløper noen kostnader i forbindelse med flytting av materiale fra nærarkiv til fjernarkiv, typisk rundt tredje oppbevaringsår, samt til fjerning og destruering av materialet etter oppbevaringstidens utløp. Ut fra dette har Rambøll beregnet at oppbevaringskostnadene fordeler seg med ca. 75 pst. i første oppbevaringsår, ca. 10 pst. i tredje oppbevaringsår, ca. 10 pst. i siste oppbevaringsår, og ca. 5 pst. for de øvrige 7 oppbevaringsårene samlet.

Etter at departementet 6. mars 2013 offentliggjorde Rambølls oppfølgingskartlegging, mottok finansministeren 13. mars 2013 brev fra NARE, NHO og Revisorforeningen, hvor det påpekes det de mener er svakheter ved Rambølls utredning.

Organisasjonene viser i den forbindelse til undersøkelsen som Perduco gjennomførte for NARF og NHO i 2008, og som NARF viste til i sin høringsuttalelse til departementet 26. mars 2009, jf. omtale i Prop. 107 L (2011–2012). Organisasjonene mener at det ikke er rimelig å anta at næringslivet ikke vil få besparelser ved frigjøring av areal som i dag brukes til å oppbevare regnskapsdokumentasjon. Organisasjonene mener videre at Rambøll har tatt utgangspunkt i et for lavt antall oppbevaringspliktige bedrifter. Organisasjonene hevder på denne bakgrunn at besparingspotensialet ved halvering av pliktig oppbevaringstid er ca. 260 mill. kroner.

3.11.3 Nytteverdien av primærdokumentasjon eldre enn 5 år

På oppdrag for departementet har Skattedirektoratet gått gjennom sin kontrollstatistikk for å beregne statens provenytap dersom oppbevaringstiden for primærdokumentasjon i perioden fra 2009 til 2011 hadde vært 5 år istedenfor 10 år. Skattedirektoratet viser til at det i statistikken for merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og formuesskatt ikke lagres opplysninger om hvilket ligningsår som er kontrollert, og at det derfor ikke er mulig å kontrollere maskinelt hvor mange saker på disse områdene som går mer enn 5 år bakover i tid. Dette gjør at det ikke er praktisk mulig å beregne hva staten vil tape i proveny på disse områdene dersom oppbevaringstiden for primærdokumentasjon halveres. Når det gjelder inntektsskatt, viser Skattedirektoratets statistikk at det i perioden 2009 til 2011 ble avsluttet 998 saker hvor det er benyttet regnskapsdokumentasjon eldre enn 5 år. Dette utgjør ca. 6,8 pst. av alle kontroller skatteetaten har gjort på skatteområdet i samme periode. Statistikken viser videre at skattyteres ligninger er økt med til sammen 7,38 mrd. kroner som følge av kontrollene, hvorav én stor enkeltsak utgjør om lag 2/3 av økningen. Ut fra dette beregner Skattedirektoratet at provenytapet for staten for 3-årsperioden ville vært ca. 2 mrd. kroner, eller knapt 700 mill. kroner per år, dersom det ikke var blitt foretatt endringer i saker som er eldre enn 5 år gamle. Statistikken omfatter ikke kontroll av MVA, arbeidsgiveravgift og formuesskatt. Tap innenfor områdene MVA, arbeidsgiveravgift og formuesskatt vil komme i tillegg.

I sin oversikt til departementet viser Økokrim til at det er mange eksempler på saker om grov økonomisk kriminalitet hvor regnskapsdokumentasjon eldre enn 5 år har vært avgjørende for å avdekke og bevise de straffbare forholdene. Økokrim viser bl.a. til den såkalte «Vannverksaken»,

hvor tiltalte ble dømt til fengsel i 7 år og 6 måneder, korrupsjonssaken i Statoil hvor innleide konsulenter ble dømt til fengselsstraffer på til sammen 11 år, «Nordic Intertrade-saken», hvor tiltalte ble dømt til fengsel i 6 år for å ha tappet selskapene for ca. 300 mill. kroner, sammen med krav om inndragning av vinning på ca. 73 mill. kroner, samt andre saker vedrørende skatteunndragelser, bedrageri mot statlige tilskuddsordninger og miljøkriminalitet. I samtlige av disse eksemplene har Økokrim gått gjennom hvilken konkret dokumentasjon eldre enn 5 år som har hatt avgjørende betydning for sakenes utfall.

3.11.4 Departementets vurdering

I Prop. 107 L (2011–2012) viste departementet til at det da ikke fantes grunnlag for å tallfeste en besparelse som en gitt nedkorting av oppbevaringstiden ville gi, men at en gitt nedkorting av oppbevaringstiden av flere grunner ikke ville medføre en forholdsmessig reduksjon i næringslivets oppbevaringskostnader. For det første viste departementet til at en ev. reduksjon av oppbevaringstiden for primærdokumentasjon ikke vil berøre kostnadene ved oppbevaring av sekundærdokumentasjon. For det andre viste departementet til at oppbevaringstiden for flere typer primærdokumentasjon er foreslått behandlet uavhengig av det generelle kravet til 10 års oppbevaringstid. For det tredje viste departementet til at det uansett vil påløpe faste kostnader til oppbevaring av dokumentasjon, uavhengig av oppbevaringstidens lengde.

I brevet fra NARF, NHO og Revisorforeningen er det vist til at det ikke er rimelig å anta at det ikke vil gi næringslivet besparelser dersom areal som i dag benyttes til oppbevaring av regnskapsdokumentasjon frigjøres. Det er videre vist til at antallet oppbevaringspliktige er satt for lavt.

I Prop. 107 L (2011–2012) viste departementet videre til at det er nær sammenheng mellom oppbevaringstidens lengde og skatte- og strafferettslige foreldelsesfrister. Skatte- og strafferettslige foreldelsesfrister vil miste mye av sin betydning dersom det før foreldelsesfristenes utløp ikke er mulig å dokumentere forhold som gjør at ligninger bør tas opp til endring eller straffbare forhold bør påtales.

Statistikken som Skattedirektoratet har oversendt til departementet, viser at staten har fått et betydelig proveny i perioden 2009 til 2011 fra etterligning i saker som går lengre enn 5 år tilbake i tid. Forekomsten av store enkeltsaker gjør det imidlertid vanskelig å tallfeste et anslag for

forventet fremtidig provenytnap ved en nedkorting av pliktig oppbevaringstid. Det er videre krevende å anslå hvordan skattytere og kontrollmyndigheter ville tilpasset seg en eventuell endring i oppbevaringstiden.

Økokrim har ved et utvalg saker belyst hvilke konsekvenser en halvering av oppbevaringstiden for regnskapsmateriale kan få for mulighetene til å straffeforfølge grov økonomisk kriminalitet. Sakene viser etter departementets vurdering at en redusert oppbevaringstid vil kunne være av avgjørende betydning for mulighetene til å straffeforfølge enkeltsaker, og at regnskapsdokumentasjon eldre enn 5 år har vist seg å ha stor bevismessig betydning i saker om alvorlige økonomisk kriminalitet.

På bakgrunn av opplysningene om undersøkelsen til Perduco, som ble omtalt i høringsuttalelsene til NARF 26. mars 2009, og som det er vist til i brevet fra NARF, NHO og Revisorforeningen 13. mars 2013, mener departementet at det er behov for å foreta en nærmere vurdering av forskjellene i beregningsmetode i undersøkelsene til Perduco og Rambøll, for å kunne ta endelig stilling til næringslivets kostnader knyttet til kravet om 10 års oppbevaring. Det kan også være relevant å se på eventuelle erfaringer som er gjort i Danmark og Sverige med henholdsvis 5 og 7 år pliktig oppbevaringstid. Departementet vil deretter legge frem en ny vurdering av kravet om 10 års oppbevaringstid for primærdokumentasjon for Stortinget.

4 Virksomheten til Det internasjonale valutafondet (IMF)

4.1 Innledning

Det internasjonale valutafondet (IMF) ble opprettet i 1945 og har i dag 188 medlemsland. IMF har som mål å fremme samarbeid om det internasjonale monetære systemet, bidra til finansiell stabilitet, understøtte internasjonal handel, samt bidra til høy sysselsetting, bærekraftig økonomisk vekst og redusert fattigdom verden rundt. IMF har tre hovedoppgaver:

- overvåke økonomien i medlemslandene for å forebygge økonomiske ubalanser og kriser,
- gi teknisk assistanse til medlemslandene,
- gi lån til medlemsland med betalingsbalanseproblemer.

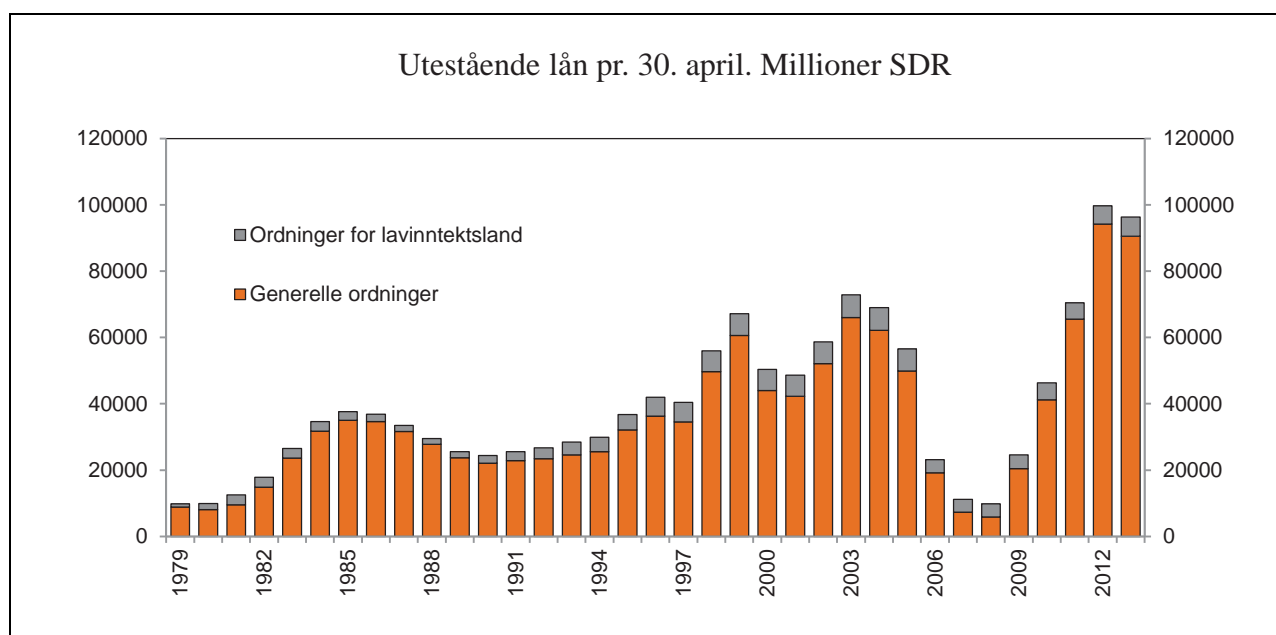
Erfaringer fra den globale finanskrisen gjør at IMF nå skal dekke et videre spekter av makroøkonomiske og finansielle spørsmål, herunder global og regional finansiell stabilitet.

IMF samarbeider med andre internasjonale organisasjoner som Verdensbanken, de regionale

utviklingsbankene og Verdens handelsorganisasjon (WTO). IMF bidrar også til G20s¹ arbeid med å stabilisere og styrke verdensøkonomien.

IMF har vært viktig i arbeidet med å dempe de økonomiske skadevirkningene av den globale finanskrisen og den etterfølgende statsfinansielle krisen i Europa. I tillegg til lån, har IMF bidratt med analyser og råd basert på sin betydelige ekspertise på krisehåndtering. IMF har også generelt spilt en viktig rolle som rådgiver i forbindelse med drøftinger av tiltak mot den økonomiske krisen i Europa. Vedvarende usikkerhet om utviklingen i verdensøkonomien, og særlig situasjonen i Europa, gjorde at en rekke medlemsland ønsket å styrke IMF's utlånskapasitet. De ble derfor enige på møtet i IMF's International Monetary

¹ G20 består av 19 av de største økonomiene i verden og EU på fellesskapsnivå. Gruppen er i utgangspunktet et uformelt forum for finansministre og sentralbanksjefer. Siden høsten 2008 har også stats- og regjeringssjefene møttes regelmessig. Russland har formannskapet i 2013.



Figur 4.1 Utestående lån per 30. april.¹ Generelle ordninger og låneordninger for lavinntektsland. Millioner SDR.

¹ Inkludert land der programfasen er over. Tall for 2013 er per 31. mars.

and Financial Committee (IMFC) i april i fjor om å stille nye bilaterale lån til disposisjon for IMF. Hitil har 38 land sagt at de vil inngå låneavtaler på til sammen 461 mrd. dollar. Norge ga allerede i desember 2011 tilbud om lån på inntil 6 mrd. SDR², tilsvarende om lag 9 mrd. dollar eller 53 mrd. kroner. Norge var med i den første gruppen av land som underskrev låneavtalene. Det skjedde under IMF's årsmøte i oktober i fjor.

Norge har sammen med de andre nordiske og de tre baltiske landene en felles plass i IMF's styre. Det er et tett samarbeid mellom de nordisk-baltiske landene om hvilke synspunkter valgkretsen skal fremme. Den nordisk-baltiske styreplassen går på omgang mellom landene i valgkretsen. Norge overtok styreplassen i januar 2013 for en treårsperiode. I første halvår i år representerer Sverige valgkretsen i IMF's rådgivende komité av finansministere og sentralbanksjefer, IMFC. Litauen overtar i andre halvår.

I dette kapittelet gis en omtale av IMF's virksomhet, med vekt på de siste 12–18 månedene.

4.2 IMF's utlånsvirksomhet

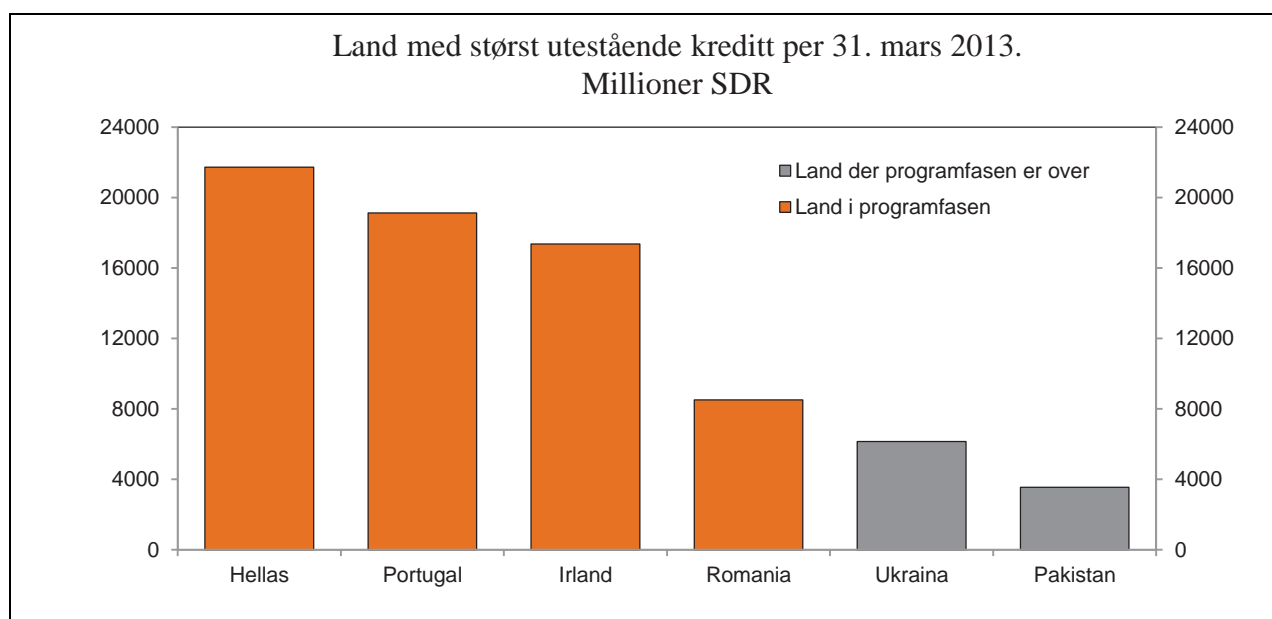
4.2.1 Status for utlån

I forkant av den internasjonale finanskrisen i 2008 var IMF's utlån kommet ned på et lavt nivå. Den globale finanskrisen og krisen i euroområdet førte til at utlånene ble om lag tidoblet fra våren 2008 til våren 2012, se figur 4.1. Utlån under de ordinære låneordningene, som er åpne for alle medlemsland, er blitt femtendoblet, mens utlån under de subsidierte ordningene forbeholdt lavinntektsland økte med knapt 50 pst. Samtidig økte antall land med gjeld til IMF med vel en tredel, til 88 land.

Etter flere år med sterk vekst har nå både de samlede utlånene og antall land med lån fra IMF gått litt ned. Ved utgangen av mars i år var IMF's utlån 96,4 mrd. SDR, eller om lag 847 mrd. kroner. Dette fordelte seg med 90,5 mrd. SDR på ordinære ordninger og 5,8 mrd. SDR på de spesielle ordningene for lavinntektsland. En nærmere beskrivelse av IMF's ulike låneordninger er gitt i boks 4.1.

Lån fra IMF har som regel to hovedfaser; først en programfase der utbetalingene av lånene skjer i transjer betinget av IMF-styrets godkjenning av framdriften for de økonomisk-politiske tiltakene som landet har forpliktet seg til å gjennomføre, deretter en tilbakebetalingsfase etter at selve IMF-programmet er avsluttet. Siden utgangen av april i fjor har tretten land avsluttet programfasen (og ikke inngått nye låneavtaler med IMF), mens

² IMF's spesielle trekkrettigheter (Special Drawing Rights). Verdien beregnes som et veid gjennomsnitt av amerikanske dollar, euro, britiske pund og japanske yen. En SDR var 30. april 2013 lik 8,78194 norske kroner. Hvis ikke annet sies, er kursen 30. april brukt ved omregninger i dette kapittelet.



Figur 4.2 Land med størst utestående lån per 31. mars 2013. Millioner SDR

Kilde: IMF.

Boks 4.1 IMF's utlånsordninger ved utgangen av april 2013*Generelle utlånsordninger*

Låneordning	Formål	Lånegrense i prosent av landets kvote	Tilbakebetaling og rente
Stand-By Arrangement (SBA)	Kortsiktige problemer med betalingsbalansen. Programperiode 1–2 år, kan forlenges til 3 år.	200 pst. per år. Kumulativ grense på 600 pst.	3¼ – 5 år. Grunnrente ¹ + 2–3 prosentenheter. ²
Extended Fund Facility (EFF)	Mellomlangtsiktige problemer med betalingsbalansen grunnet strukturelle forhold. Programperiode 3–4 år.	Som for SBA.	4½ – 10 år. Rente som for SBA.
Flexible Credit Line (FCL)	Fleksibel trekkadgang innvilget for 1–2 år for land med sterk økonomisk stilling som ønsker å være føre var. Ikke programforpliktelser.	Ingen fast lånegrense.	Som for SBA.
Precautionary and Liquidity Line (PLL)	Fleksibel trekkadgang i ½-2 år for land med relativt sterk økonomisk stilling, men som ikke oppfyller kravene for FCL.	Vanligvis opp til 250 pst., opp til 500 pst. i spesielle tilfeller. Økes til 1000 pst. etter ett år.	Som for SBA.
Rapid Financing Instrument (RFI)	Akutte problemer med betalingsbalansen etter råvareprissjokk, naturkatastrofer mv. Ikke programforpliktelser.	50 pst. per år. Kumulativ grense på 100 pst.	Som for SBA.

Spesielle utlånsordninger for lavinntektsland med subsidiert utlånsrente (PGRT)

Låneordning	Formål	Lånegrense i prosent av landets kvote ^{3 4}	Tilbakebetaling og rente ⁵
Extended Credit Facility (ECF)	Mellomlangtsiktig til lang-siktig finansiering av lavinntektsland med problemer med betalingsbalansen av mer strukturell art. Programperiode 3–5 år.	100 pst. per år. Kumulativ grense på 300 pst.	5½ – 10 år. Null rente.
Standby Credit Facility (SCF)	Lavinntektsland med kortsiktige problemer med betalingsbalansen. Programperiode 1–2 år.	Som for ECF.	4 – 8 år. Null rente.
Rapid Credit Facility (RCF)	Lavinntektsland med akutte problemer med betalingsbalansen. Ikke programforpliktelser.	25 pst. per år. Kumulativ grense på 100 pst. Kan økes til 50 pst. av kvoten per år og kumulativ grense på 125 pst.	5½ – 10 år. Null rente.

¹ IMF's grunnrente er SDR-renten med et påslag på 1 prosentenheter. Påslaget skal bl.a. dekke IMF's administrative utgifter ved å gi lån og oppbygging av reserver. SDR-renten regnes ut som et gjennomsnitt av tremåneders statspapirrente for de valutaene som er med i SDR (amerikanske dollar, euro, britiske pund og japanske yen). SDR renten var den 30. april 2013 0,07 pst.

² Rentepåslaget er på 2 prosentenheter for den delen av lånet som er over 300 pst. av kvoten og ytterligere 1 prosentenheter for den delen av lånet som er over 300 pst. av kvoten i mer enn tre år.

³ Det er satt en samlet lånegrense for de tre ordningene under PGRT (ECF, SCF og RCF) på 100 pst. av kvoten per år og maksimalt 300 pst. Disse grensene kan fravikes i spesielle tilfeller.

⁴ Lånetilgangen under PRGT-ordningene vil bli halvert som andel av kvotene når den 14. kvoterevisjonen trer i kraft.

⁵ Renten på PRGT-lånene vurderes hvert annet år. I 2011 ble renten satt til null for SCF ut 2012 og for ECF og RCF ut 2013. I fjor ble det vedtatt å forlenge nullrenten for alle tre ordninger til utgangen av 2014.

Kilde: IMF.

seks nye har kommet til. To land, Bosnia og Hercegovina og Salomonøyene, inngikk nye låneavtaler kort tid etter at programfasen for de opprinnelige lånene var avsluttet. Mexico og Polen har fått forlenget sine føre-var-avtaler om lån ved behov.

Av de ordinære låneordningene er Stand-By Arrangement (SBA) hyppigst brukt. Ved utgangen av mars 2013 var syv land inne i programfasen for SBA-lån. De største beløpene knytter seg imidlertid til program med lengre løpetid under Extended Fund Facility (EFF). Seks land er i programfasen knyttet til slike lån. Blant disse er de tre eurolandene Hellas, Irland og Portugal. De seks landene med størst utestående lån fra IMF i absolutte termer er europeiske, med de tre nevnte eurolandene øverst, jf. figur 4.2.

Blant de subsidierte ordningene for lavinntektsland er Extended Credit Facility (ECF) mest brukt. Ved utgangen av mars 2013 hadde 25 land et slikt program, mens to land hadde lån under Standby Credit Facility (SCF) og 8 land under Rapid Credit Facility (RCF).

Det er for tiden tre land – Sudan, Somalia og Zimbabwe – som ikke har betalt tilbake forfalte lån. Restansene utgjør om lag 1,3 mrd. SDR, og fordeler seg med 1,1 mrd. SDR på ordinære lån og 0,2 mrd. SDR på låneordningene for lavinntektsland. Om lag tre firedeler av restansene skyldes manglende tilbakebetalinger fra Sudan.

4.2.2 IMF og krisen i Europa

Da den globale finanskrisen inntraff i 2008–2009, ble mange land hardt rammet. Sammen med den etterfølgende statsgjeldskrisen førte dette til at flere europeiske land måtte be om finansieringsbistand fra det internasjonale samfunnet. IMF har spilt en nøkkelrolle i arbeidet med å bistå disse landene. I tillegg til lån, har IMF bidratt med analyser og råd basert på sin betydelige ekspertise på krisehåndtering. IMF har generelt spilt en viktig rolle som rådgiver i forbindelse med drøftinger av tiltak mot den økonomiske krisen i Europa.

Tabell 4.1 Land i Europa med IMF-program eller føre-var-avtale med IMF per 31. mars 2013. Millioner SDR

	Programperiode	Låneramme	Gjenstående beløp	Total gjeld til IMF ¹
<i>Stand-By Arrangements (SBA)</i>				
Bosnia	sept. 12 – sept. 14	338	237	394
Kosovo	april 12 – des. 13	91	13	97
Romania	mars 11 – juni 13	3 091	3 091	8 501
<i>Extended Fund Facility (EFF)</i>				
Hellas	mars 12 – mars 16	23 785	19 588	21 739
Irland	des. 10 – des. 13	19 466	2 091	17 374
Portugal	mai 11 – des. 13	23 742	4 616	19 126
Moldova	jan. 10 – april 13	185	36	396
<i>Flexible Credit Line (FCL)</i>				
Polen	jan. 13 – jan. 15	22 000	22 000	0
<i>Memo:</i>				
EU-land ²		92 084	51 386	66 740
Euroland ³		66 993	26 295	58 239
Andre europeiske land ⁴		614	286	887
Totalt		92 698	51 672	67 627

¹ Inkluderer gjeld fra tidligere programmer.

² Romania, Hellas, Irland, Portugal og Polen.

³ Hellas, Irland og Portugal.

⁴ Bosnia, Kosovo og Moldova.

Kilde: IMF.

Bistand til EU-land har skjedd i samarbeid med EU-organer.

Hele fjorten europeiske land har inngått låneprogram eller føre-var-avtaler med IMF i kjølvannet av finanskrisen. Den tiltakende statsgjeldskrisen i euroområdet gjennom 2010 og 2011 og den økte usikkerheten om den økonomiske situasjonen i enkelte euroland bidro til betydelig uro i finansmarkedene. I første halvår 2010 ble Hellas utestengt fra de internasjonale kapitalmarkedene, og landets myndigheter måtte be om kriselån fra EU og IMF for å kunne klare sine forpliktelser. I løpet av det neste året fulgte Irland og Portugal etter. I arbeidet med de økonomisk tilpasnings- og stabiliseringsprogrammene for Hellas, Irland og Portugal har IMF, Europakommisjonen og Den europeiske sentralbanken (ESB) vært sentrale. De tre institusjonene er ofte omtalt som «Troikaen». IMF's lån til de tre eurolandene utgjør bare en mindre del av redningspakkene til disse landene.

Ved utgangen av mars i år hadde åtte europeiske land enten stabiliseringsprogram eller føre-var-avtaler om lån ved behov med IMF, se tabell 4.1. Den samlede lånerammen for disse landene var 93 mrd. SDR.

I mars ble eurolandene enige om et kriselån til Kypros på opp til 10 mrd. euro. Det er lagt opp til at IMF bidrar med 1 mrd. euro av dette gjennom et program under Extended Fund Facility (EFF). Svake statsfinanser, svak økonomisk utvikling over flere år og kollaps i landets to største banker er bakgrunnen for at Kypros ba om hjelp fra det internasjonale samfunnet. IMF's stab deltok sammen med Europakommisjonen og ESB i arbeidet med å utforme et stabiliseringsprogram for landet. I tillegg til å rydde opp i banksektoren og bygge denne ned til en mer normal størrelse i forhold til egen økonomi, skal Kypros redusere offentlige utgifter, øke skattene og iverksette strukturelle reformer for å styrke konkurranseevnen. Landets nest største bank, Laiki Bank, skal avvikles. De levedyktige delene av Laikis virksomhet flyttes over til landets største bank, Bank of Cyprus, som rekapitaliseres bl.a. gjennom omgjøring av innskudd til aksjekapital. De opprinnelige aksjonærene i de to insolvente bankene taper sin kapital. Obligasjonseierne og de av bankenes innskyttere som ikke er omfattet av innskuddsgarantiordningen, må også ta betydelig tap. For å stabilisere den finansielle situasjonen i Kypros er det innført midlertidige restriksjoner på kapitalbevegelser ut av landet, både elektronisk og i form av kontanter. Innenlands er det midlertidige restriksjoner på kontantuttak og på avvikling og oppret-

ting av ulike bankkonti og spareprodukter. Programmet for Kypros skal etter planen behandles i IMF sitt styre 15. mai.

Hellas

I mai 2010 ble Hellas det første eurolandet som inngikk avtale om et stabiliseringsprogram finansiert med lån fra IMF og EU. I løpet av 2011 ble det klart at målene for programmet ikke kunne nås innen de avtalte tidsrammene og at landet trengte ytterligere finansiering. I mars 2012 godkjente EU og IMF et nytt stabiliseringsprogram for Hellas. IMF's låneramme i det nye programmet er på 28 milliarder euro. I tillegg fikk Hellas lån på 130 milliarder euro fra de europeiske stabiliseringsordningene. Som en betingelse for låneprogrammet ble det gjennomført en nedskrivning av greske statsobligasjoner eid av private. Etter nedskrivningen fikk disse obligasjonene en verdi tilsvarende rundt 25 pst. av opprinnelig verdi. Utover høsten viste det seg at tiltakene som var avtalt i stabiliseringsprogrammet ikke var tilstrekkelige til å bringe Hellas' gjeld ned på et håndterbart nivå, og at landet ville trenge ytterligere gjeldslette. For å redusere gjeldsbyrden kjøpte greske myndigheter i desember 2012 tilbake statsobligasjoner verdt i overkant av 30 mrd. euro til om lag 1/3 av pålydende verdi. Videre gikk EU-landene med på å øke løpetiden og redusere renten på deler av lånet fra EUs kriseordninger, og tilbakeføre ESBs fortjeneste på kjøp av greske statsobligasjoner til den greske stat. Tiltakene som ble avtalt vurderes som tilstrekkelige til å bringe statsgjelden ned til 128 pst. av BNP i 2020. Eurolandene har videre tatt på seg en politisk forpliktelse til innen 2015 å bidra til gjennomføring av tiltak som vil bringe gjeldsraten ned til 124 pst. i 2020 og lavere enn 110 pst. av BNP i 2022.

Hellas har allerede strammet betydelig til i finanspolitikken, og IMF venter at primærbalansen på statsbudsjettet (balansen før rentebetalinger) kommer i pluss mot slutten av inneværende år. Det er vedtatt omfattende reformer i arbeidsmarkedet for å motvirke den sterke økningen i arbeidsledigheten, som nå er over 26 pst. Også på andre områder har Hellas store utfordringer i å få økonomien til å fungere bedre. Långiverne vil evaluere programmet på ny i løpet av andre halvår 2013.

Den første utbetalingen fra IMF under det nye programmet fant sted i januar i år. Den nordisk-baltiske valgkretsen støttet vedtaket. Utbetalingen på 3,3 mrd. euro var da blitt utsatt flere ganger fordi den politiske situasjonen i Hellas hadde ført

til betydelige forsinkelser i gjennomføringen av de avtalte økonomisk-politiske tiltakene. EU-institusjonene utbetalte 34,3 mrd. euro i midten av desember 2012, og har hatt to utbetalinger på i overkant av 8 mrd. euro hittil i inneværende år.

Portugal

I mai 2011 ble det enighet om en finansieringspakke for Portugal på 78 mrd. euro over tre år. IMF's bidrag er 26 mrd. euro, mens eurolandene bidrar med 52 mrd. euro. Målene for låneprogrammet er å legge grunnlaget for bærekraftige statsfinanser, styrke vekst- og konkurranseevnen til økonomien gjennom strukturreformer og sikre finansiell stabilitet.

Så langt har programmet i hovedsak fulgt planen. Statsfinansene er vesentlig bedret, og underskuddet på primærbalansen ventes å bli nær null i år. En rekke reformer er gjennomført, og konkurranseevnen er bedret. Underskuddet på driftsbalansen overfor utlandet er nesten eliminert. Større vridning mot eksport og høyere arbeidsledighet enn ventet har imidlertid bidratt til lavere skatteinngang enn anslått. Samtidig er vekstutsiktene blitt svekket som følge av den svake utviklingen hos handelspartnerne. Dette vil påvirke utviklingen i offentlig sektors budsjettunderskudd negativt, og målsetningene i programmet er justert. Underskuddet ventes å bli om lag 4½ pst. av BNP i år. Offentlig gjeld som andel av BNP ventes å nå toppen neste år.

Til tross for framgangen gjenstår mange utfordringer for Portugal. For inneværende år ventes ytterligere nedgang i BNP og oppgang i arbeidsledigheten. Arbeidsledigheten ligger nå på over 17 pst. Det er også nødvendig med nye tiltak for å nå budsjettmålet. Samtidig må reformarbeidet videreføres for å øke vekstevnen ytterligere. Tilliten til portugisisk økonomi er likevel bedret. I januar i år kunne Portugal for første gang siden IMF-programmet ble etablert ta opp statslån i markedet.

IMF har godkjent sju utbetalinger under programmet, senest en utbetaling på 839 millioner euro i januar i år.

Irland

Irland inngikk i desember 2010 avtale med IMF om et treårig stabiliseringsprogram. Lånet var del av en samlet finansieringspakke på 85 mrd. euro over tre år, der IMF's bidrag er 22,5 mrd. euro. De europeiske stabiliseringsordningene og enkelte EU-land bidro med til sammen 45 mrd. euro. I tillegg kom 17,5 mrd. euro fra Irlands eget reserve-

fond. Målene for programmet er å gjenskape et bærekraftig banksystem gjennom en omfattende nedbygging og restrukturering, få statsfinansene tilbake i et opprettholdbart spor og skape ny vekst i irsk økonomi.

Gjennomføringen av programmet har så langt gått etter planen. Offentlig forvaltnings underskudd har vært godt innenfor målsetningene både i 2011 og 2012. I 2012 forventer IMF at underskuddet kommer under 8 pst. av BNP. Målet er å bringe det ned til 3 pst. av BNP i 2015. Etter tre år med nedgang var det en viss vekst i BNP i både 2011 og 2012, understøttet av utviklingen i utenrikshandelen. Irland har nå overskudd på driftsbalansen overfor utlandet. Mye av den planlagte nedbyggingen og restruktureringen av banksektoren er gjennomført. Tilliten til irsk økonomi er styrket, og den irske staten har på nytt kunnet ta opp lån i markedet. Finansieringssituasjonen for staten er også bedret som følge av at noen relativt dyre og kortsiktige lån (såkalte promissory notes) som ble benyttet i forbindelse med restruktureringen av bankene, er erstattet av mer langsiktig finansiering til gunstigere vilkår. I tillegg er løpetiden på lånene fra EUs kriseordninger forlenget. Samtidig er det fortsatt stort behov for å rydde opp i svake lån i bankenes balanser og styrke bankenes evne til å yte lån. Arbeidsledigheten som nå er på i overkant av 14 pst., ventes å forbli høy de nærmeste årene.

4.2.3 Styrking av utlånskapasiteten

Våren 2009 ble det internasjonal enighet om å tre-doble IMF's utlånskapasitet slik at institusjonen skulle kunne møte det økte behovet for utlån som ville følge av finanskrisen. I første omgang ble det inngått en rekke bilaterale avtaler med medlemsland om lån til IMF, herunder med Norge. Så ble IMF's multilaterale innlånsordning, New Arrangement to Borrow (NAB), forbedret og utvidet. NAB er en frivillig ordning som gir IMF tilgang til ekstra lånemidler fra de best stilte medlemslandene, deriblant Norge. Den nye, utvidede NAB-ordningen trådte i kraft i mars i 2011.

Som et siste element vedtok det høyeste organet i IMF, Guvernørrådet, i desember 2010 en samlet pakke for reform av styresammensetning, kvoter og stemmerett, der IMF's finansielle ressurser styrkes gjennom en dobling av kvotene, jf. avsnitt 4.3.1. Den utvidede NAB-ordningen skal skaleres ned med om lag like mye som kvotene økes når styre- og kvotereformen trer i kraft. Dette er i tråd med det prinsipielle synet at IMF

skal være kvotebasert, og at kvotene skal være viktigste finansieringskilde.

Vedvarende usikkerhet om utviklingen i verdensøkonomien, og særlig situasjonen i Europa, gjorde at lederne i euroområdet i desember 2011 tok initiativ til å styrke IMF's utlånskapasitet ytterligere. På møtet i IMF's International Monetary and Financial Committee (IMFC) i april i fjor ble en rekke medlemsland enige om å stille nye bilaterale lån på mer enn 430 mrd. amerikanske dollar til disposisjon for IMF. Senere tilsagn har økt beløpet til 461 mrd. dollar, fordelt på 38 land. Norge ga allerede i desember 2011 tilbud om nye lån på inntil 6 mrd. SDR, tilsvarende om lag 9 mrd. dollar eller 53 mrd. kroner. Tilbudet ble gitt med forbehold om Stortingets samtykke. Slikt samtykke ble gitt i forbindelse med behandlingen av Prop. 114 S (2011–2012), jf. Innst 389 S (2011–2012). Norge var i den første gruppen av land som inngikk avtaler om disse bilaterale lånene. Det skjedde i forbindelse med IMF's årsmøte i oktober i fjor. Til nå er 25 nye bilaterale låneavtaler godkjent i IMF's styre, og per 15. april var alle formaliteter på plass for 18 av avtalene. Disse beløper seg til i alt 349 mrd. dollar. IMF skal bare trekke på disse lånene dersom andre tilgjengelige reserver faller under en kritisk grense. Det har til nå ikke skjedd. Tilgjengelige kvote- og NAB-midler er fortsatt betydelige.

4.2.4 Gjennomgang av lånevilkårene

Når et land kommer i en situasjon der det må be om finansiell hjelp fra det internasjonale samfunnet, er det viktig at de ubalansene som førte landet ut i uføret, rettes opp. Dette er nødvendig for å få landets økonomiske utvikling inn i et bedre spor, skape nytt politisk og økonomisk handlingsrom, samt sikre at landet igjen får tilgang til finansiering i de internasjonale kapitalmarkedene. Slik omstilling er også viktig for at landet skal kunne betale tilbake kriselånene. IMF baserer sin utlånsvirksomhet på at lånemidlene skal komme tilbake og bli disponible for nye utlån. Under de fleste av IMF's låneordninger må derfor IMF og låntakende lands myndigheter utarbeide et stabiliseringsprogram, der låntaker forplikter seg til å gjennomføre ulike økonomisk-politiske tiltak for å rette opp situasjonen. For at styret i IMF skal godkjenne utbetalingene, må kriselandet følge opp disse tiltakene. Programmet er således en vesentlig del av vilkårene, eller kondisjonaliteten, knyttet til lånet.

I 2009 forenklet IMF retningslinjene for hvilke vilkår som kan inngå i stabiliseringsprogram-

mene. Krav om strukturendringer skal begrenses til tiltak som er kritisk nødvendige for å gjennomføre programmet, og de skal i hovedsak kun omfatte IMF's kjerneområder, som makroøkonomi, finansmarkeder og statsfinanser. Landet skal også ha større frihet enn tidligere til å velge hvordan de vil oppnå målsetningene som er spesifisert i programmet. Det legges videre større vekt enn tidligere på at programlandene har sosiale sikkerhetsnett som kan dempe virkningen av den økonomiske krisen for svake grupper. Norge har støttet disse endringene. Etter Regjeringens syn er nasjonalt eierskap til reformprogrammet, avgrensning og målretting av reformene, samt skjerming av det sosiale sikkerhetsnettet viktige elementer for å lykkes med et IMF-program og for å skape ny, bærekraftig økonomisk vekst.

Etter endringene i låneordningene fra 2009 kan IMF også gi støtte til land der det ikke er nødvendig eller mulig med et fullstendig stabiliseringsprogram. Dette kan gjøres gjennom føre-var ordningene Flexible Credit Line (FCL) og Precautionary and Liquidity Line (PLL), eller gjennom ordningene som skal ivareta akutte betalingsbalanseproblemer, Rapid Financing Instrument (RFI) og Rapid Credit Facility (RCF), jf. boks 4.1. Under disse ordningene må landet enten oppfylle bestemte kriterier før de får lån fra IMF, eller de blir stilt overfor en blanding av kvalifiseringskriterier og krav til tiltak.

IMF vurderer regelmessig retningslinjene for lånevilkårene. Siste gjennomgang ble fullført i september 2012. Da vurderte man også hvordan lånevilkårene har påvirket utformingen av stabiliseringsprogrammene som ble inngått fra 2002 til september 2011. Hovedkonklusjonene er at lånevilkårene har blitt forenklet og bedre tilpasset behovene i det enkelte land. Samtidig er det større grad av samsvar i vilkårene mellom land, og de er mer konsentrert om IMF's kjerneområder.

IMF har også blitt flinkere til å justere programmene ved endringer i de økonomiske rammevilkårene. Dette har bidratt til bedre måloppnåelse og bedre skjerming av de sosiale sikkerhetsnettene. IMF's styre konkluderte under sin behandling i september i fjor med at retningslinjene for lånevilkårene er tilfredsstillende. Samtidig pekte styret på enkelte mulige forbedringer som også kan være relevante for programmene som er inngått etter utgangen av evalueringsperioden.

Norge og den nordisk-baltiske valgkretsen mener det er positivt at tiltakene som spesifiseres i programmene i større grad enn tidligere er

innenfor IMF's kjerneområder og bedre tilpasset hvert enkelt land. Det er likevel viktig å sikre at den positive utviklingen fortsetter, og det må arbeides videre med å forbedre utformingen av lånevilkårene.

Det er viktig fortsatt å vektlegge at reformforslagene som inngår i et stabiliseringsprogram, skal være nødvendige for å oppnå de makroøkonomiske målsetningene i programmet. Samtidig må programmene tilpasses forholdene i de enkelte landene og balanseres mot målsetningen om at alle land skal behandles på en likeverdig måte. Målsetningene i programmene må dessuten være realistiske. Særlig for lavinntektslandene er det viktig at IMF vurderer om landet har kapasitet til å sette tiltakene ut i livet.

4.3 Styresett og kvotereform

4.3.1 Status for 2010-reformen

Reformen av styresett, kvoter og stemmerett som ble vedtatt av IMF's styre i 2010, har ennå ikke trådt i kraft. Den delen av vedtaket som omhandler endringer i sammensetningen av IMF's styre, og som krever statuttendringer, er foreløpig ikke ratifisert av en tilstrekkelig stor andel av medlemslandene. Statuttendringer må ratifiseres av minst 3/5 av medlemslandene, som samlet har minst 85 pst. av stemmene. Norge har sluttet seg til endringene i statuttene og kvoteendringene på bakgrunn av Stortingets samtykke, jf. Prop. 142 S (2010–2011) og Innst. 40 S (2011–2012). Ved utgangen av april hadde 149 medlemsland med til sammen 77,4 pst. av stemmene ratifisert statuttendringene. USA, som med dagens regelverk har en stemmevekt på 16,75 pst. og dermed utgjør et blokkerende mindretall, var ikke blant disse. Det er uklart når den amerikanske kongressen vil behandle saken. Endringene i IMF's kvoteressurser og i kvote- og stemmeandelene har blitt ratifisert av tilstrekkelig mange medlemsland – det vil si med til sammen minst 70 pst. av stemmene – men vil ikke tre i kraft før statuttendringene om styresammensetning også er ratifisert.

Når reformen trer i kraft dobles IMF's kvoteressurser fra om lag 238 mrd. SDR til om lag 477 mrd. SDR. Samtidig blir kvote- og stemmeandelen for tradisjonelle industriland noe lavere og andelen for framvoksende økonomier og utviklingsland noe høyere. For Norge vil stemmevekten forbli på 0,78 pst. når reformen er iverksatt. Stemmevekten til den nordisk-baltiske valgkretsen vil gå ned fra 3,4 pst. til 3,3 pst.

Styrevedtaket fra 2010 innebærer også politisk enighet om at de tradisjonelle industrilandene i Europa skal ha to styremedlemmer færre enn i dag. Intensjonen er at representanter fra framvoksende økonomier og utviklingsland skal overta disse styreplassene. I denne brede gruppen av land inngår også land i Øst- og Sentral-Europa, som Polen, Tyrkia og de baltiske landene.

Fra og med styrevalget høsten 2012 gikk Nederland og Belgia, som tidligere hadde hver sin styreplass, sammen i en valgkrets der de deler på styreplassen. De landene i de tidligere nederlandsk- og belgiskledete valgkretsene som ikke ble med i den sammenslåtte valgkretsen, gikk sammen om å danne en ny sentral- og østeuropeisk valgkrets. Styreplassen i denne valgkretsen deles mellom Østerrike, Tyrkia, Ungarn og Tsjekkia på en slik måte at Østerrike har styremedlemmet i 2012–2014. Deretter går den på omgang mellom Tyrkia, Ungarn og Tsjekkia, som alle tilhører gruppen av framvoksende økonomier. Etter 2014 innebærer dermed disse endringene en reduksjon i antall styreplasser til vesteuropeiske land med én. Vår valgkrets bidrar til å redusere antall styreplasser til tradisjonelle industriland med 0,14 styreplasser, siden også de baltiske landene nå er med i valgkretsens rotasjonsskjema om styreplassen.

Sveits og Polen har inngått en intensjonsavtale om å dele på å representere sin valgkrets i styret når 2010-reformen av styresettet iverksettes. Denne endringen vil gi et bidrag på en halv styrerepresentant, siden Sveits hittil har hatt fast plass i styret. Til sammen innebærer disse endringene at antall styreplasser til vesteuropeiske land reduseres med 1,64 med virkning fra første styrevalg etter at 2010-reformen trer i kraft.

Det er fortsatt uavklart hvordan den øvrige reduksjonen på 0,36 styreplasser skal skje. Signaler fra land utenfor Europa, deriblant USA, tyder på at de ikke vil akseptere en løsning som innebærer mindre reduksjon enn de avtalte to styreplassene.

4.3.2 Reform av kvoteformelen og ny kvotetildeling

Som et ledd i 2010-reformen var det også enighet om at kvoteformelen – dvs. metoden for å beregne det enkelte lands teoretiske kvote – skulle vurderes på nytt innen januar 2013. De teoretiske kvotene er et viktig utgangspunkt for fordeling av nye kvoter.

Kvoter er et sentralt begrep i IMF. Kvotene er med å bestemme medlemslandenes stemmevekt og deres bidrag til finansieringen av institusjo-

nens utlån. Kvotene danner også basis for hvor mye det enkelte land kan låne av IMF. Målet er at kvoteformelen skal gjenspeile medlemslandenes posisjon i verdensøkonomien på en måte som er tilpasset IMF's mandat.

Gjeldende kvoteformel ble vedtatt i 2008. Hvert lands kvote beregnes som et veid gjennomsnitt av fire størrelser: landets produksjon (BNP), landets deltakelse i internasjonal handel (åpenhet), variasjonen i landets betalingsbalanse og landets valutareserver. Omregningen av BNP i de ulike medlemslandene til et felles mål gjøres med 60 pst. vekt på kursene i valutamarkedet og 40 pst. vekt på kjøpekraftspariteter (PPP). Måling ved hjelp av kjøpekraftspariteter øker vekten til land

som har et lavt innenlandsk prisnivå. I tillegg brukes en kompresjonsfaktor som reduserer forskjellene i beregnet kvote, men uten at rekkefølgen blir endret. Dette favoriserer små økonomier, dvs. små og/eller fattige land.

Datagrunnlaget for beregning av kvotene oppdateres regelmessig. Den siste oppdateringen ble foretatt sommeren 2012, med beregninger basert på 2010-tall. Neste revisjon kommer sommeren 2013, når data for 2011 blir tilgjengelige. Tabell 4.2 viser utviklingen i fordelingen av beregnede kvoter for ulike land og grupper av land ved bruk av dagens formel. Den siste datarevisjonen bekrefter utviklingen vi har sett gjennom de siste årene, der framvoksende økonomier og utviklingsland øker

Tabell 4.2 Kvoter. Fordeling på land og grupper av land.

	Faktisk kvoteandel	Beregnete, teoretiske kvoteandeler ved bruk av dagens kvoteformel			
		2010-data	2008-data	2005-data	Endring 2005–2010
Industriland	60,400	56,1	58,2	63,8	-7,7
Store industriland	45,300	40,6	42,9	47,6	-7,0
USA	17,700	15,8	17,0	19,0	-3,2
Andre G7-land	27,700	24,9	26,0	28,5	-3,6
Andre industriland	15,100	15,4	15,3	16,2	-0,8
Utviklingsland og framvoksende økonomier	39,600	43,9	41,8	36,2	7,7
Utviklingsland	32,500	36,2	34,1	30,0	6,2
Afrika	5,000	3,3	3,1	2,8	0,5
Asia ¹	12,600	19,6	17,7	15,8	3,8
Kina	4,000	9,4	7,9	6,4	3,0
Midtøsten, Malta og Tyrkia	7,200	6,2	6,2	4,8	1,4
Latin-Amerika og Karibien	7,700	7,1	7,0	6,6	0,5
Overgangsøkonomier ²	7,100	7,7	7,7	6,2	1,5
Totalt	100,000	100,0	100,0	100,0	0,0
<i>Memo</i>					
EU27	31,900	30,9	31,3	32,9	-2,0
Lavinntektsland (PRGT-kvalifiserte)	4,300	2,7	2,6	2,2	0,5
Norge	0,790	0,8	0,8	0,8	0,0
Nordisk-baltisk valgkrets	3,342	3,4	3,4	3,5	0,0

¹ Inkl. Sør-Korea og Singapore.

² Hovedsaklig tidligere østblokkland.

Kilde: IMF.

sine andeler, mens andelene for de tradisjonelle industrilandene går ned. Kina, India og Brasil er blant de landene som har hatt sterkest vekst, mens vi finner den største nedgangen blant de store industrilandene.

IMFs styre begynte arbeidet med å vurdere endringer i kvoteformelen i mars 2012. Styret var fra begynnelsen av enig om å holde på prinsippene som lå bak den forrige formelrevisjonen i 2008. Kvoteformelen skal ifølge 2008-prinsippene være enkel, den skal ivareta den flerdimensjonale rollen som kvotene har, den skal være akseptabel for medlemslandene, og den skal være basert på lett tilgjengelige data av god kvalitet. Det er videre enighet om at formelen skal lede til en fordeling av kvoter som reflekterer medlemslandenes relative posisjon i den globale økonomien.

Diskusjonene av eventuelle endringer i kvoteformelen ble ført i IMFs styre og i IMFC. Alle medlemslandene er representert i disse gruppene, enten individuelt eller gjennom sin valgkrets. Da den selvpålagte fristen for enighet gikk ut i januar i år, var man ikke i kommet mål. Styret konkluderte likevel den 30. januar med at man har lyktes med å identifisere nøkkelelementer som kan danne grunnlag for en ny formel. Konkrete endringer i formelen skal nå ses i sammenheng med den 15. kvoterevisjonen, som etter planen skal være fullført innen januar 2014.

Vår valgkrets er opptatt av at kvotefordelingen skal reflektere IMFs mandat og medlemslandenes posisjon i verdensøkonomien. Den bør ikke være motivert av et ønske om å favorisere enkelte land eller grupper av land. Derfor bør den faktiske kvotetildelingen i størst mulig grad basere seg på prinsippene man er blitt enig om gjennom kvoteformelen.

Norge og den nordisk-baltiske valgkretsen støtter en overføring av stemmevekt fra overrepresenterte til underrepresenterte land, basert på objektive økonomiske og finansielle kriterier slik de gjenspeiles i kvoteformelen. Det vil innebære en ytterligere overføring av stemmevekt til utviklingsland og framvoksende økonomier i takt med at deres posisjon i verdensøkonomien styrkes. Også bruk av gjeldende kvoteformel vil gi en slik overføring, jf. tabell 4.2.

Da IMF ble opprettet var tanken at institusjonen skal arbeide for å styrke det økonomiske og finansielle samarbeidet og åpenheten mellom land for derigjennom å bidra til økonomisk vekst og velstand. Rollen med å bistå med kriselån ved betalingsbalanseproblemer er også viktig i denne sammenhengen. Deltakelse i det internasjonale økonomiske samkvemmet, sårbarhet for økono-

miske sjokk utenfra og evne og vilje til å bidra finansielt til IMF er derfor relevant for kvotefordelingen. Følgelig bør økonomisk åpenhet etter valgkretsens vurdering fortsatt ha en betydelig vekt i kvoteformelen. Valgkretsen er også opptatt av å forsvare små lands innflytelse, noe som tilsier å beholde både kompresjonsfaktoren, som reduserer forskjellene i beregnet kvote mellom små og store land, og åpenhet i formelen.

En årsak til at medlemslandene ikke lyktes med å komme til enighet om ny kvoteformel innen fristen 30. januar er ulikt syn på hvor stor betydning BNP skal ha i formelen. Enkelte G20-land har gått i bresjen for å øke denne variabelens betydning. Stor vekt på BNP favoriserer store land på bekostning av både små industriland og mindre, framvoksende økonomier og utviklingsland. Den nordisk-baltiske valgkretsen er enig i at BNP fortsatt bør ha størst vekt, men mener at denne variabelens vekt ikke bør øke vesentlig i forhold til åpenhet. Videre mener valgkretsen at innslaget av kjøpekraftspariteter som omregningsmetode til felles valuta er uheldig. BNP til kjøpekraftspariteter gir en indikasjon på fordelingen av den økonomiske aktiviteten, men sier ikke noe om landenes evne til å bidra finansielt eller deres behov for bistand ved en krise. Betalingsbalanselån må gis i en konvertibel valuta til markeds-kurs.

Valgkretsen vil arbeide for at den videre prosessen med å utforme en ny formel og kvotefordeling er godt forankret i IMFs styre og i ministerkomiteen IMFC. Dette gir mindre medlemsland en bedre mulighet til å ivareta sine interesser enn om diskusjonene føres i fora der mange land ikke er representert, som for eksempel G20.

4.4 IMFs overvåkningsvirksomhet

IMF driver omfattende overvåking av den økonomiske utviklingen, både globalt og i de enkelte medlemsland. Overvåkningsvirksomheten er betydelig styrket etter finanskrisen, og mange av de svakhetene som ble påpekt i rapporten fra det uavhengige evalueringskontoret (Independent Evaluation Office, IEO) i februar 2011 om IMFs overvåking i årene 2004–2007, er rettet opp.

I 2012 ble overvåkningsvirksomheten ytterligere styrket ved at IMFs styre i juli besluttet en samordnet overvåking («Integrated Surveillance Decision») og i september vedtok en strategi for finansiell overvåking («Financial Surveillance Strategy»).

Beslutningen om *samordnet overvåking* klarer det juridiske grunnlaget for IMF's utvidede overvåking og fastlegger hvordan IMF kan gjennomføre overvåking og konsultasjoner med grupper av land (multilateral overvåking). Ifølge IMF's statutter skal overvåkingen særlig ta for seg hvert enkelt medlemslands valutakurspolitikk. Beslutningen innebærer en formalisering av at overvåkingen skal ha et videre perspektiv og inkludere økonomisk og finansiell stabilitet både i det enkelte medlemsland og på verdensbasis. I artikkel IV-rapportene, om utviklingen i de enkelte medlemslandene, skal IMF nå også vurdere mulige virkninger på andre land av det enkelte lands økonomiske politikk. Den nordisk-baltiske valgkretsen støttet beslutningen og legger vekt på at den må følges opp i praksis. Valgkretsen mener også at det juridiske grunnlaget for IMF's overvåking på lengre sikt bør styrkes gjennom en endring av IMF's statutter.

Som ledd i denne utvidede overvåkingen utarbeidet IMF i april i år en regional rapport om det økonomiske samspillet mellom de fire største nordiske landene, jf. avsnitt 4.6.3. Det er første gang IMF har laget en slik regional rapport.

Strategien for *finansiell overvåking* har som mål å styrke IMF's risikovurderinger og anbefalinger om den finansielle sektor i hvert enkelt medlemsland og vurderingene av ringvirkninger i de globale finansmarkedene. Medlemslandene har gitt IMF et bredt mandat for å fremme global finansiell stabilitet og utviklingen av en politikk for makrotilsyn. Nordisk-baltisk valgkrets støtter at IMF har en aktiv rolle på dette feltet.

IMF's analyser og anbefalinger i tilknytning til overvåkingsvirksomheten offentliggjøres i regelmessige publikasjoner. Fra 2012 publiseres hovedkonklusjonene og anbefalingene fra de øvrige publikasjonene i Managing Director's Global Policy Agenda. Denne publikasjonen er et viktig grunnlag for diskusjonene på IMF's ministermøter (IMFC), som holdes vår og høst. I 2012 publiserte IMF for første gang også External Stability Report, som inneholder en bred analyse av den utenriksøkonomiske balansen i de 28 største medlemslandene, samt euroområdet. IMF rapporterer også regelmessig om utviklingen i de enkelte medlemslandene (artikkel IV-rapporter). For de landene som tillater det, deriblant Norge, publiseres artikkel IV-rapporten og en oppsummering av konklusjonene fra styrebehandlingen.

IMF bidrar med teknisk arbeid, analyser og vurderinger i forbindelse med G20s arbeid for en stabil og velfungerende global økonomi, bl.a. gjennom utviklingen av en såkalt «Mutual Assessment

Process» (MAP), som ble startet høsten 2009. MAP skal utvikle felles mål for verdensøkonomien og gjennomgå og samordne G20-landenes økonomiske politikk. IMF bidrar med analyser og bakgrunnsmateriale. Materialet er tilgjengelig på IMF's hjemmeside. Bidrag til G20 er i utgangspunktet ikke en del av IMF's virksomhet, men kan likevel sies å være i tråd med IMF's mandat siden arbeidet bidrar til å styrke overvåkingen av systemviktige land. Norge og den nordisk-baltiske valgkretsen har derfor støttet at IMF bidrar i dette arbeidet.

4.5 IMF og lavinntektsland

I IMF's statutter deles ikke medlemslandene inn etter nivået på økonomisk utvikling. Lenge hadde organisasjonen heller ingen ordninger spesielt rettet inn mot enkelte grupper av land. Det ble argumentert med at langsiktig utviklingsbistand først og fremst var Verdensbankens mandat. Først fra 1975 begynte IMF å klassifisere land i den hensikt å gi de medlemslandene som var økonomisk dårligst stilt – lavinntektslandene – ekstra støtte. Klassifiseringen er basert på tre forhold: Brutto nasjonalinntekt (BNI) per capita, statens tilgang til finansiering i markedene og en subjektiv vurdering av kortsiktige sårbarheter i økonomien. BNI er også inntektskriteriet for bistand under IDA (International Development Association), som er den delen av Verdensbanken som gir subsidierte lån og tilskudd til de fattigste landene. 72 av IMF's 188 medlemmer regnes i dag som lavinntektsland.

4.5.1 Kort om den økonomiske utviklingen i lavinntektsland

De siste tiårene har den økonomiske veksten i utviklingslandene vært høyere enn i de tradisjonelle industrilandene. Målt som BNP per innbygger har dette vært tilfellet siden årtusenskiftet. I de fattigste utviklingslandene – lavinntektslandene – tok den gjennomsnittlige årlige veksten i BNP per innbygger seg opp fra under 1 pst. på 1980- og 1990-tallet til om lag 2½ pst. i perioden 2000–2007 og nær 3 pst. i perioden 2008–2011. Det sistnevnte er særlig bemerkelsesverdig. Årene 2008–2011 faller sammen med den globale finanskrisen og nær nullvekst i de tradisjonelle industrilandene i gjennomsnitt. At ringvirkningene av finanskrisen ble mindre og mer kortvarige i lavinntektslandene må blant annet ses i sammenheng med at de er mindre integrert i det globale finansielle systemet, og at de i stor grad hand-

ler med framvoksende økonomier som også har blitt mindre berørt av krisen.

Den økonomiske veksten i utviklingslandene var noe svakere i fjor, men ser nå ut til å ha tatt seg opp igjen. For 2013 anslår IMF for eksempel en vekst i BNP i landene i Afrika sør for Sahara på 5,6 pst. i gjennomsnitt. For de aller fattigste blant disse (Etiopia, Kenya, Tanzania, Uganda, Kongo og Mosambik) anslås veksten til 6,9 pst.

I World Economic Outlook som IMF la fram i april i år, gis en bred drøfting av hvorvidt den positive utviklingen i lavinntektsland vil vare ved. Tidligere har man sett at lavinntektsland har hatt en svært positiv økonomisk utvikling (såkalt «take-off») over en viss periode, for så å falle tilbake. Dette var særlig tydelig i perioden 1950 til 1970. IMF konkluderer med framtidsutsiktene denne gangen er bedre. Den oppløftende utviklingen i mange land har denne gangen ikke medført oppbygging av makroøkonomiske ubalanser. Landene har dessuten i større grad gjennomført produktivitetsfremmende reformer og styrket det institusjonelle rammeverket. Samtidig er den økonomiske veksten nå i mange land forbundet med en jevnere inntektsfordeling enn tidligere. Brede grupper får således ta del i den økonomiske veksten.

Likevel står mange land foran store utfordringer. Veksten er blitt trukket ned av den lave veksten i Europa, og sårbarheten for utviklingen i resten av verden vil øke etter hvert som de blir tettere integrert i det globale finansielle systemet. I enkelte land kan kredittvekst som følge av sterk kapitalinngang allerede ha lagt grunnlaget for ubalanser, og i mange av landene er budsjettunderskuddene og den offentlige gjelden nå på et høyere nivå enn før finanskrisen. I tillegg er mange lavinntektsland fremdeles svært avhengig av prisutviklingen på noen få råvarer som har hatt en tendens til å svinge mye. IMF har spesielt pekt på usikkerheten knyttet til den økonomiske utviklingen i Kina, som i den senere tid også er blitt en viktig investor i en del lavinntektsland. Det er likevel fortsatt et stort gap å lukke opp til de tradisjonelle industrilandenes velstandsnivå. I 2012 sto de tradisjonelle industrilandene for halvparten av verdiskapingen i verden, målt ved kjøpekraftsjustert BNP, hvorav syv land alene stod for 38 pst. Utviklingsland i Asia og Latin-Amerika samt Karibien sto for hhv. 26 pst. og 8½ pst., mens kun 2½ pst. gjaldt regionen Afrika sør for Sahara.

4.5.2 IMF's virksomhet i lavinntektsland

IMF er ingen bistandsorganisasjon. Men gjennom analyser og råd kan IMF bidra til å bedre den makroøkonomiske situasjonen også for de dårligst stilte landene i verden. Samtidig har lavinntektslandene tilgang til kriselån fra IMF ved betalingsbalanseproblemer. Arbeidet i IMF er således et viktig supplement til ordinær utviklingsbistand. Og mange internasjonale donorer legger vekt på IMF's makroøkonomiske analyser i sitt arbeid overfor mottakerland.

Fra norsk side er vi opptatt av at IMF skal være en god støttespiller for de enkelte landene i deres utvikling av en sunn makroøkonomisk politikk. Samtidig er det viktig at også de fattigste landene får handlingsrom til å utforme en egen økonomisk politikk som tar hensyn til landspesifikke forhold, og som landene har eierskap til. Derfor har Norge arbeidet for at vilkårene som settes ved utlån, skal begrenses til forhold som er avgjørende for at målene for låneprogrammet nås. Norske myndigheter har bidratt til utvikling av gode låneordninger for lavinntektslandene, både ved å engasjere seg i utformingen av ordningene og ved å bidra med finansiering. I tillegg har Norge jobbet aktivt for å styrke lavinntektslandenes representasjon i IMF's styrende organer.

Svake institusjoner og mangelfullt rammeverk for makroøkonomisk styring har vært en hemsko for den økonomiske utviklingen i mange lavinntektsland. Derfor er teknisk assistanse, den tredje «pilaren» i IMF's kjerneoppgaver, spesielt nyttig for denne gruppen av land. Hjelp til utforming av penge- og finanspolitikk, utvikling av gode institusjoner og utforming av finanslovgivning er eksempler på slik assistanse. IMF's økonomiske rådgivning og overvåking er også viktig. Som andre IMF-medlemmer får lavinntektsland råd om den økonomiske politikken i forbindelse med jevnlig gjennomgang av den økonomiske situasjonen (artikkel IV-konsultasjoner). Disse gjennomgangene trekker både på faglige studier og på erfaringer fra andre land. På grunn av sterke samspillseffekter vil IMF's overvåking av global finansiell stabilitet få økende betydning for lavinntektsland etter hvert som de blir mer integrert i verdensøkonomien. Tilsvarende blir det også viktigere for resten av verden at IMF følger med på utviklingen i lavinntektsland.

Lavinntektslandene kan få lån under IMF's generelle låneordninger, men det finnes i tillegg spesielle låneordninger for lavinntektslandene som er mer gunstig å bruke. IMF's spesielle låneordninger for lavinntektsland (Poverty Reduction

and Growth Trust (PRGT)) skiller seg fra de øvrige ved at de utelukkende finansieres av frivillige bidrag fra de best stilte medlemslandene og inneholder et gaveelement i form av lavere rente enn markedsrenten. Renten har normalt vært lavere enn 1 pst. Siden 2009 har renten på midlertidig basis vært satt til null. I fjor ble det vedtatt å forlenge dette rentenivået fram til utgangen av 2014. Gjennom valgkretsen stemte Norge for forlengelsen, men påpekte samtidig at det er viktig å holde på prinsippet om at nullrente bare skal være midlertidig. På lengre sikt er det fare for at vedvarende nullrente vil kunne undergrave bærekraften i låneordningene. I tillegg er det opprinnelige formålet med nullrenten, som var å minske effektene av den globale finansielle krisen, vesentlig mindre relevant nå enn for tre år siden. En må også ta hensyn til at kostnaden for bidragsyterne ved å subsidiere en nullrente avhenger av renten i de internasjonale lånemarkedene. Denne er for tiden lav. Subsidieelementet vil øke dersom nullrente videreføres også i en situasjon der markedsrentene kommer opp på mer normale nivåer.

Fra norsk side legger vi vekt på at IMF i arbeidet overfor lavinntektslandene ikke overskrider sitt generelle finansieringsmandat, som er å gi medlemsland kortsiktige lån for å korrigere midlertidige underskudd på betalingsbalansen. IMF er en sektorinstitusjon for makroøkonomiske spørsmål, ikke en utviklingsinstitusjon. Utviklingspolitiske oppgaver bør først og fremst ivaretas av organisasjoner som er bygd opp med dette formålet for øyet, som Verdensbanken og FN.

4.5.3 Nye styrevedtak som berører lavinntektsland

Justeringer i de spesielle låneordningene for lavinntektsland

Tilgangen til og utformingen av de spesielle låneordningene for lavinntektsland (PRGT-lån) ble gjennomgått i IMF's styre i vår. I lys av de relativt omfattende endringene som fant sted i 2009, se Finansmarknadsmeldinga 2009, var det få som så behov for store endringer. Norge stilte seg positiv til de justeringene IMF-staben foreslo, og som ble vedtatt. Endringene betyr at tilgang til subsidierte lån blir noe lettere for mikrostatene (stater med under 200 000 innbyggere) og at terskelen for å ta land ut av listen over lavinntektsland blir litt høyere. Hensikten med det siste er å gjøre det mer forutsigbart hvilke land som kan få subsidierte lån. Tuvalu, Marshall-øyene og Mikronesia er føyd til listen over land som kan få PRGT-lån,

mens Armenia og Georgia ikke lenger regnes som lavinntektsland av IMF.

Vedtaket innebærer også noen mindre justeringer i selve utformingen av låneordningene. Beløpsgrensen for lån fra Rapid Credit Facility (RCF), se boks 4.1, ble økt, og det skal bli enklere å bruke lån fra Standby Credit Facility (SCF) i et føre-var henseende. For ECF-ordningen ble programperioden forlenget fra tre til fire år. Den maksimale programperioden etter eventuelle forlengelser holdes imidlertid fast på fem år, noe som var en forutsetning for Norges støtte til endringene. Av de tre utlånsordningene for lavinntektsland støtter Norge RCF- og SCF-ordningene, som begge er rettet inn mot kortsiktige betalingsbalanseproblemer, med låne- og subsidiemidler. Den tredje ordningen, Extended Credit Facility (ECF) er rettet inn mot mer langvarige, strukturelle problemer.

De best stilte blant landene med tilgang til PRGT-lån forventes å kombinere subsidierte lån med lån gjennom IMF's generelle låneordninger. Vedtaket innebærer at disse landene heretter må trekke mer på sistnevnte, slik at ressursene i PRGT-ordningen i større grad kommer de dårligst stilte landene til gode.

Bruk av midler fra gullsalg

Styret i IMF har vedtatt at deler av inntektene fra salg av IMF's gullbeholdning skal brukes til å finansiere rentesubsidiene i låneordningene for lavinntektsland. Da IMF solgte deler av sin gullbeholdning i 2009–2010, ble prisen høyere enn lagt til grunn. Det er disse ekstraintektene som skal benyttes. I februar 2012 vedtok styret å sette av 700 mill. SDR av de totale merinntektene på 2,5 mrd. SDR til dette formålet. Norges andel er 5,54 mill. SDR. Den nordisk-baltiske valgkretsen støttet forslaget, og Regjeringen fulgte opp styrevedtaket i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2012 jf. omtale i Revidert nasjonalbudsjett 2012 og i Prop 111S. (2011–2012) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2012. Stortinget sluttet seg til å overføre et beløp tilsvarende den norske andelen til IMF's lavinntektsordninger gjennom en bevilgning på bistandsbudsjettet i takt med IMF's behov, jf. Innst. 375 S Instilling fra finanskomiteen om revidert nasjonalbudsjett for 2012, tilleggsbevilgninger og omprioriteringer for statsbudsjettet 2012 (2011–2012).

I september vedtok styret at også den resterende delen av merinntektene, 1,75 mrd. SDR, skal komme lavinntektslandene til gode. Norges andel av dette siste beløpet er med dagens kvote-

andeler beregnet til 13,84 mill. SDR. Samtidig vedtok styret en ny finansieringsordning der merinntektene fra gullsalget (både del 1 og 2) går inn i et fond. Målet er at avkastningen på dette fondet skal finansiere rentesubsidiene i lavinntektsordningene på varig basis.

Siden PRGT-lån er forbeholdt en begrenset del av IMF's medlemmer, krever IMF's regler at merinntektene av gullsalget må gis til de rette eierne før de føres tilbake til IMF for å finansiere subsidiene til PRGT-lån. Vedtakene blir ikke iverksatt før IMF får garantier for at minst 90 pst. av midlene vil bli tilbakeført. Fondsmekanismen blir operativ fra dette tidspunktet.

Regjeringen følger opp styrevedtaket fra september i Prop 149 S. (2012–2013) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2013. Her foreslår Regjeringen å gi nytt tilsagn om 13,84 mill. SDR til IMF's låneordninger for lavinntektsland. Forslaget innebærer videre at Norges andel av både del 1 og del 2 av merinntektene overføres til IMF så snart den vedtatte fondsmekanismen blir operativ. Samlet legger regjeringen således opp til å gi et tilskudd på 19,84 mill. SDR som anslås å tilsvare om lag 180 mill. kroner. Fordi beløpet skytes inn i et fond er det ønskelig å overføre beløpet i sin helhet fordi rask oppbygging av fondskapital vil gi høyere avkastning og dermed øke midlene som kommer lavinntektslandene til gode.

4.6 IMF og Norge

4.6.1 Innledning

Norge har vært medlem av IMF siden organisasjonen ble opprettet i 1945. Norge legger stor vekt på og støtter IMF som en sentral institusjon for å fremme global økonomisk vekst og stabilitet.

4.6.2 Den nordisk-baltiske valgkretsen

Sammen med de andre nordiske og de tre baltiske landene har Norge en felles plass i IMF's styre. Den nordisk-baltiske styreplassen går på omgang mellom landene i valgkretsen. Norge har plassen i perioden 2013–2015, og landene i kretsen har valgt Audun Grønn (Norges Bank) som sin styrerepresentant. Grønn tiltrådte stillingen 25. januar 2013. Sverige innehar stillingen som stedfortredende styremedlem i denne perioden.

Det er et tett samarbeid mellom de nordisk-baltiske landene om hvilke synspunkter valgkretsen skal fremme. Norge vil i perioden 2013–2015 lede valgkretsen i å komme fram til omforente

synspunkter på saker som behandles i IMF's styre. I første halvår i år representerer Sverige valgkretsen i IMF's ministerkomite IMFC. I andre halvår overtar Litauen.

4.6.3 IMF's vurderinger av Norge og nordisk regionalrapport

IMF legger årlig fram en vurdering av norsk økonomi og økonomisk politikk som ledd i en såkalt artikkel IV-konsultasjon. Konsultasjonene har for Norge en to-årig syklus, med en omfattende rapport annet hvert år som behandles av IMF's styre, og en mindre omfattende rapport det mellomliggende året som ikke styrebehandles. Norge har godkjent at rapportene offentliggjøres.

I november 2011 ble det gjennomført en full artikkel IV-konsultasjon med Norge. Denne er nærmere omtalt i Revidert nasjonalbudsjett 2012. Rapporten er tilgjengelig blant annet på hjemmesidene til IMF og Finansdepartementet.

Den gjennomgangen av norsk økonomi som skulle funnet sted høsten 2012, ble utsatt til midten av mai 2013, slik at den kan samordnes med den felles regionale gjennomgangen av de fire store nordiske landene. Den regionale gjennomgangen ble gjennomført i siste halvdel av april. Det ble under gjennomgangen lagt vekt på de tette økonomiske båndene mellom de fire store nordiske landene og på hvilke områder disse eventuelt kan innebære risiko for de enkelte landene.

Den nordiske regionale rapporten er et pilotprosjekt som blant annet skal gi IMF kunnskap og erfaring for å utvikle og styrke den regionale overvåkingen. Rapporten vil behandles i IMF's styre. Den kommer også til å gi viktig bakgrunn for den vanlige gjennomgangen av norsk økonomi i artikkel IV konsultasjonen som er planlagt til siste halvdel av mai i år. Artikkel IV konsultasjonen med Norge ventes å bli behandlet i IMF's styre i løpet av høsten 2013.

4.6.4 Norges bidrag til IMF

Utgangspunktet for Norges økonomiske forpliktelse overfor IMF er Norges kvote. Den er i dag på 1,88 mrd. SDR eller drøyt 16 mrd. kroner. I tillegg har Norge på frivillig basis inngått låneavtaler med IMF. I juni 2009 inngikk Norge ved Norges Bank en bilateral låneavtale med IMF på 3 mrd. SDR. Lånet var del av en bred internasjonal innsats for å styrke IMF's utlånskapasitet. Våren 2011 ble den multilaterale innlånsordningen New Arrangement to Borrow (NAB) tidoblet. Den har

nå en samlet ramme på 370 mrd. SDR. Norges bilaterale avtale fra 2009 ble da innarbeidet i NAB-ordningen, jf. Prop. 58 S (2010–2011). Norges beløpsramme under NAB er nå 3,87 mrd. SDR, eller knapt 34 mrd. kroner. IMF's styre vedtok i mars i år at IMF ikke skal trekke mer på de bilaterale låneavtalene fra 2009.

I desember 2011 ga Norge IMF et tilbud om et nytt bilateralt lån på inntil 6 mrd. SDR som ledd i en ytterligere styrking av utlånskapasiteten, jf. avsnitt 4.2.3 og Prop. 114 S (2011–12). Låneavtalen mellom Norges Bank og IMF ble undertegnet 12. oktober 2012. IMF skal bare benytte denne trekkrettigheten når institusjonens samlede gjenværende kvotemidler og trekkrettighet i NAB er kommet under et bestemt nivå.

Sammen med kvoteforpliktelsen betyr dette at Norge per i dag stiller 11,75 mrd. SDR, tilsvarende 103 mrd. kroner, i lånemidler til disposisjon for IMF's generelle ordninger. IMF's trekk på Norges kvotemidler og NAB utgjorde ved utgangen av mars i år 1,0 mrd. SDR. Det bilaterale lånet inngått i oktober 2012 er så langt ikke trukket på.

Vedtaket fra 2010 om økte kvoter forutsetter at forpliktelsene under NAB reduseres om lag tilsvarende når kvoteøkningen trer i kraft. Når kvoteøkningen og reduksjonen i NAB er gjennomført, vil Norges kvote være på om lag 3,75 mrd. SDR. Norges kvoteandel blir om lag uendret, på 0,78 pst. Norges NAB-forpliktelse reduseres til om lag 1,97 mrd. SDR. Summen av kvote- og NAB-forpliktelser blir da på om lag 5,72 mrd. SDR eller om lag 50,2 mrd. kroner. I tillegg kommer lånemuligheten på 6 mrd. SDR som Norge ga IMF oktober 2012.

Foruten IMF's generelle ordninger har Norge også stilt lånemidler på 300 mill. SDR (om lag 2,6 mrd. kroner) til disposisjon for IMF's spesielle låneordninger for lavinntektsland, jf. Prop. 83 S (2009–2010). Midlene er øremerket de to låneordningene for kortsiktig betalingsbalansestøtte; Rapid Credit Facility (RCF) og Standby Credit Facility (SCF). Ved utgangen av mars i år hadde IMF trukket knapt 234 mill. SDR, fordelt med 150 mill. SDR på RCF og 84 mill. SDR på SCF. Videre ga Norge i 2005 tilsagn om subsidiemidler til IMF på 24,7 mill. SDR, eller vel 216 mill. kroner. Hele beløpet var utbetalt per april 2013. Subsidiemidlene bevilges over bistandsbudsjettet.

Utenriksdepartementet og IMF inngikk i 2006 en avtale om at Norges Bank skulle gi teknisk assistanse til sentralbanken i Malawi. Arbeidet ble avsluttet sommeren 2012. IMF's vurdering er at den tekniske assistansen til sentralbanken i Malawi var vellykket. Det ble i juli 2011 enighet

om en liknende avtale om faglig assistanse til sentralbanken i Zambia. Også for sentralbanken på Øst-Timor har Norge stilt ressurser til rådighet gjennom IMF de siste årene. Videre har Norad en bilateral avtale med IMF om å yte teknisk assistanse til land innenfor programmet «Olje for utvikling» på inntektsforvaltningsområdet. Norge bidrar også til et fond som skal finansiere teknisk assistanse til utviklingsland i deres forvaltning av naturressurser. I tillegg støtter Utenriksdepartementet et anti-hvitvaskingsprogram og bidrar til fondet IMF har opprettet for bistand til utvikling av skattepolitikk og skatteadministrasjon.

4.6.5 De nordiske lånene til Island

Finanskrisen rammet Island hardt, og da de største islandske bankene kollapset i 2008, gikk landet inn en dyp økonomisk krise. Dette ledet til at Island samme år inngikk en avtale med IMF om et stabiliseringsprogram. Finansieringsbehovet ble anslått til 5 mrd. amerikanske dollar. Av dette dekket IMF 2,1 mrd. dollar. De fire øvrige nordiske landene, Færøyene og Polen bidro med bilaterale lån. De bilaterale lånene fra Norge, Danmark, Finland og Sverige var på til sammen 2,5 mrd. dollar, jf. St.prp. nr. 47 (2008–2009). Lånerammen ble senere omgjort til 1,775 mrd. euro, hvorav Norges del utgjorde 480 mill. euro. Det norske lånet ble organisert som et lån fra Norges Bank til Sedlabanki Islands, med garanti fra den islandske og norske stat. Den norske staten mottar en garanti-provisjon, jf. Prop. 1 S (2011–2012), kap. 5605, post 89.

Islands IMF-program ble avsluttet i august 2011 og vurderes som vellykket. Landet har nå god vekst i økonomien og den laveste arbeidsledigheten i Norden når vi ser bort fra Norge. Ledigheten er likevel fortsatt høy i forhold til hva islendingene har vært vant til. Men offentlige finanser er under kontroll, og den islandske regjeringen venter overskudd i statsbudsjettet i 2014. Statsgjelden passerte toppen som andel av BNP ved utgangen av 2011 med 90 pst. Den islandske staten kan igjen finansiere seg i de internasjonale markedene. Inflasjonen er kraftig redusert, fra rundt 18 pst. ved årsskiftet 2008/2009 til 3,3 pst. i april 2013. Den er imidlertid fortsatt noe over målet på 2,5 pst. Privat sektor sliter fortsatt med høy gjeld. De midlertidige restriksjoner som ble lagt på kapitalbevegelsene inn og ut av Island i forbindelse med stabiliseringsprogrammet, er fortsatt virksomme. Islandske myndigheter vurderer det slik at man fortsatt må vente noe med å avvikle disse av hensyn til stabilitet i valutakursen.

De nordiske lånene ble stilt til disposisjon for Island i fire transjer knyttet til IMF-styrets fire første godkjenninger av framdriften for stabiliseringsprogrammet. Den siste av disse ble fullført i januar 2011, men islandske myndigheter ba om og fikk anledning til å utsette sin beslutning om å trekke på tilgjengelige midler til utgangen av samme år. I tråd med dette trakk Island først i desember 2011 på den siste halvdel av de nordiske lånene. Island benyttet i første halvår 2012 retten til å nedbetale lånet til pari kurs og raskere enn det avdragsplanen krever. De betalte tilbake i underkant av 60 pst. av de nordiske lånene. For Norges del utgjorde dette 281 mill. euro. Utestående beløp under den norske avtalen er nå 199 mill. euro

I desember i fjor sendte Islands finansminister og statsminister brev til sine nordiske kollegaer med ønske om å endre rentevilkårene i de nordiske lånene. Det var enighet blant de nordiske långiverne om ikke å reforhandle lånevilkårene på kriselånet. Dette begrunnes blant annet med at Islands økonomiske situasjon er betydelig forbedret, og at landet igjen har tilgang til å hente finansiering i de internasjonale kapitalmarkedene. Det er også normal praksis at lånevilkårene fastsettes ut fra situasjonen på det tidspunktet avtalene inngås. Selv om de nordiske lånene var knyttet til stabiliseringsprogrammet med IMF, hadde de likevel bedre lånebetingelser enn de IMF kunne tilby.

I desember 2011 brakte EFTAs overvåkingsorgan ESA Island inn for EFTA-domstolen med påstand om brudd på statens forpliktelser etter innskuddsgarantidirektivet og EØS-avtalens generelle bestemmelse om ikke-diskriminering. Saken gjaldt hvorvidt Island pliktet å utbetale innskudds-

garantidirektivets minimumsbeløp til innskytere i Landsbankis internettbaserte filialer (Icesave) i Nederland og Storbritannia da banken kollapset i 2008, og å dekke kostnadene Nederland og Storbritannia pådro seg da de forskutterte innskyltergarantien overfor innskytere i bankens filialer i de to landene. Island tilbakeviste påstanden om at de skal være forpliktet til å refundere innskyterne direkte og mente at innskyterkravene skulle dekkes gjennom booppgjøret. Island fikk i en dom fra 28. januar i år medhold fra EFTA-domstolen på alle punkter. Den islandske staten har dermed fått avklart og begrenset sitt finansielle ansvar i oppryddingen etter bankkollapsen. Samtidig er det etter hvert blitt klart at det er tilstrekkelige midler i boet i Landsbanki til å kunne dekke alle krav mot Icesave. For Island er det å stå ved sine internasjonale forpliktelser dermed blitt betydelig mindre krevende enn det tidligere så ut til.

Nederland og Storbritannia har hittil fått tilbakebetalt beløp tilsvarende om lag 50 pst. av sine krav. Om lag 2/3 av de kravene som faller inn under innskuddsgarantiens minimumsbeløp på 20 000 euro er dekket. Booppgjøret er ennå ikke sluttført. Ifølge islandske myndigheter anslås verdiene i boet til om lag 1500 milliarder islandske kroner, og de ser det som sannsynlig at alle de prioriterte kravene vil bli dekket.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilrådning fra Finansdepartementet 7. mai 2013 om Revidert nasjonalbudsjett 2013 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 1.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser	92
Tabell 1.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner	93
Tabell 1.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser	94
Tabell 1.4	Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling	95
Tabell 1.5	Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før	96
Tabell 1.6	Driftsregnskapet overfor utlandet	96
Tabell 1.7	Sysselsatte personer etter næring	97
Tabell 1.8	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser	98
Tabell 1.9	Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før	98
Tabell 1.10	Enkelte arbeidsmarkedsvARIABLER i utvalgte OECD-land i 2011	99
Tabell 1.11	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2013. Prosentvis endring fra året før	100
Tabell 1.12	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før	100
Tabell 1.13	Framskriving av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent	101
Tabell 1.14	Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før	101
Tabell 1.15	Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før	101
Tabell 1.16	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før	102
Tabell 1.17	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før	103
Tabell 1.18	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før	104
Tabell 1.19	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner	105
Tabell 1.20	Finanspolitiske indikatorer	106
Tabell 1.21	Indikatorer for kommuneøkonomien	107
Tabell 1.22	Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner	108
Tabell 1.23	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner	109
Tabell 1.24	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner	110
Tabell 1.25	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2012. Endringer fra saldert budsjett til regnskap. Mill. kroner	111

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

	Mrd. 2010-kro- ner 2012	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj.snitt 2000– 2009	2010	2011	2012	2013
Privat konsum.....	1 149,8	3,5	3,8	2,5	2,9	3,4
Offentlig konsum	580,7	2,5	1,3	1,8	2,1	2,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	560,7	3,1	-8,0	7,6	8,1	5,9
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport ¹	162,0	2,5	-9,5	14,1	14,4	10,0
Fastlands-Norge	383,0	3,1	-4,5	8,5	3,9	4,4
Bedrifter	170,3	3,0	-5,1	3,5	2,7	1,9
Boliger.....	128,2	2,8	-1,6	21,9	7,4	6,8
Offentlig forvaltning	84,5	3,9	-6,8	2,2	1,4	6,0
Lagerinvesteringer ²	111,0	-0,1	2,6	0,1	-0,1	0,0
Innenlandsk sluttanvendelse	2 402,2	2,9	3,2	3,4	3,6	3,6
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge uten lager.....	2 113,6	3,1	1,5	3,3	2,9	3,3
Eksport.....	1 033,6	0,5	0,4	-1,8	2,2	-1,3
Herav: Råolje og naturgass	446,0	-0,7	-6,9	-6,2	0,9	-5,5
Tradisjonelle varer	307,1	2,8	3,4	0,0	2,6	0,5
Samlet anvendelse.....	3 435,8	2,1	2,3	1,8	3,2	2,1
Import.....	779,0	3,2	9,0	3,8	3,3	4,7
Herav: Tradisjonelle varer.....	460,5	4,2	9,1	3,6	2,1	4,8
Bruttonasjonalprodukt	2 656,8	1,8	0,5	1,2	3,2	1,4
BNP Fastlands-Norge ³	2 108,1	2,6	1,7	2,5	3,5	2,6
Herav: Utenom elektisitetforsyning	2 041,6	2,7	1,8	2,5	3,2	2,9

¹ Eksklusive tjenester tilknyttet utvinning.² Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.³ Bruttonasjonalprodukt utenom utenriks sjøfart og oljevirkosomhet.

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	1 090,0	1 131,7	1 174,9	1 235,5
Offentlig konsum	444,3	488,4	530,7	558,5	590,8	625,9	662,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	513,8	542,3	515,6	482,0	536,8	598,2	655,4
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport.....	108,3	122,2	134,4	124,2	145,5	171,1	194,2
Fastlands-Norge	382,8	396,1	349,2	339,7	382,7	410,8	444,2
Bedrifter	203,7	215,8	168,2	160,2	170,6	180,0	186,3
Boliger	107,4	101,3	95,3	98,0	125,3	139,8	156,1
Offentlig forvaltning	71,7	78,9	85,8	81,5	86,8	91,0	101,8
Lagerinvesteringer	81,1	84,8	14,9	110,2	125,9	131,3	135,9
Innenlandsk sluttanvendelse.....	1 991,2	2 118,2	2 088,9	2 240,6	2 385,1	2 530,3	2 689,2
Herav: Etterspørsel fra							
Fastlands-Norge uten lager	1 779,2	1 887,1	1 907,6	1 988,2	2 105,2	2 211,6	2 342,3
Eksport.....	1 017,6	1 197,1	953,9	1 030,0	1 140,9	1 189,1	1 150,0
Herav: Råolje og naturgass.....	480,2	622,2	440,8	471,2	562,4	604,4	548,3
Tradisjonelle varer	300,9	320,2	277,2	299,2	316,4	310,3	312,5
Samlet anvendelse.....	3 008,8	3 315,3	3 042,7	3 270,6	3 526,1	3 719,5	3 839,2
Import.....	702,4	755,3	660,4	726,3	776,1	804,1	846,8
Herav: Tradisjonelle varer.....	441,9	464,7	398,8	435,3	470,1	482,4	507,0
Bruttonasjonalprodukt.....	2 306,4	2 559,9	2 382,3	2 544,3	2 750,0	2 915,4	2 992,4
BNP Fastlands-Norge	1 757,2	1 862,9	1 875,9	1 987,4	2 089,7	2 206,3	2 328,6
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalinntekt	2 299,2	2 548,1	2 395,8	2 574,2	2 765,3	2 973,8	3 045,4
Disponibel inntekt for Norge	1 985,4	2 201,4	2 018,0	2 180,2	2 355,8	2 544,5	..
Sparing for Norge.....	589,1	710,3	459,6	531,8	633,3	743,6	..
Herav: Husholdninger	8,0	38,1	76,3	65,0	86,7	108,6	110,2

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2010-kro- ner 2012	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 2000– 2009	2010	2011	2012
Bruttonasjonalprodukt	2 656,8	1,8	0,5	1,2	3,2
Næringsvirksomhet	1 942,3	1,6	0,0	0,8	3,5
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	548,7	-1,0	-4,0	-3,3	1,9
Oljevirksomhet inkl. tjenester	515,8	-0,4	-4,7	-3,8	1,4
Utenriks sjøfart.....	32,9	-11,2	8,4	6,8	9,3
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge.....	1 393,6	2,9	1,6	2,6	4,2
Primærnæringene.....	41,1	2,2	7,8	-0,2	8,8
Industri og bergverk.....	191,9	1,1	2,4	2,1	2,5
Bygge- og anleggsvirksomhet	136,1	2,4	-2,8	3,1	7,4
Andre næringer	1 024,4	3,4	1,9	2,8	4,0
Offentlig forvaltning	417,5	1,4	1,0	2,4	1,8
Korreksjonsposter	297,0	3,1	3,0	2,0	2,7
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge	2 108,1	2,6	1,7	2,5	3,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt.....	2 180,8	2 306,4	2 559,9	2 382,3	2 544,3	2 750,0	2 915,4
Næringsvirksomhet	1 643,6	1 716,9	1 943,9	1 740,9	1 860,2	2 025,3	2 147,7
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart.....	578,0	549,2	697,0	506,5	556,9	660,2	709,0
Oljevirkosomhet inkl. tjenester.....	548,8	519,2	666,4	481,4	528,7	643,1	691,5
Utenriks sjøfart.....	29,2	30,0	30,7	25,1	28,2	17,1	17,5
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1 065,6	1 167,7	1 246,8	1 234,5	1 303,3	1 365,1	1 438,6
Primærnæringene	29,8	26,9	27,4	29,1	37,9	34,7	29,5
Industri og bergverk	181,8	191,9	200,0	175,1	183,5	195,2	205,6
Bygge- og anleggsvirksomhet	98,5	116,1	123,8	121,4	122,9	135,1	152,7
Andre næringer	755,5	832,8	895,7	908,9	959,0	1 000,0	1 050,8
Offentlig forvaltning	298,3	324,7	355,4	380,1	400,4	429,6	458,5
Korreksjonsposter.....	238,9	264,8	260,6	261,3	283,6	295,0	309,2
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	1 602,8	1 757,2	1 862,9	1 875,9	1 987,4	2 089,8	2 206,3
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	75,4	74,4	75,9	73,1	73,1	73,6	73,7
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart.....	26,5	23,8	27,2	21,3	21,9	24,0	24,3
Oljevirkosomhet inkl. tjenester.....	25,2	22,5	26,0	20,2	20,8	23,4	23,7
Utenriks sjøfart.....	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	0,6	0,6
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	48,9	50,6	48,7	51,8	51,2	49,6	49,3
Primærnæringene	1,4	1,2	1,1	1,2	1,5	1,3	1,0
Industri og bergverk	8,3	8,3	7,8	7,3	7,2	7,1	7,1
Bygge- og anleggsvirksomhet	4,5	5,0	4,8	5,1	4,8	4,9	5,2
Andre næringer	34,6	36,1	35,0	38,2	37,7	36,4	36,0
Offentlig forvaltning	13,7	14,1	13,9	16,0	15,7	15,6	15,7
Korreksjonsposter.....	11,0	11,5	10,2	11,0	11,1	10,7	10,6
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	73,5	76,2	72,8	78,7	78,1	76,0	75,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

	2006–2010	2011	2012	2013
Eksportpris	2,9	5,7	-4,4	0,3
Importpris	2,0	4,2	0,5	0,3
Bytteforhold ¹	0,8	1,5	-4,9	0,0
Eksportvolum	2,7	0,0	2,6	0,5
Import hos handelspartnerne.....	3,5	5,4	1,6	3,2
Eksportmarkedsandel	-0,8	-5,1	1,0	-2,7
Importvolum	2,8	3,6	2,1	4,8

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.....	1 140,9	1 189,1	1 149,9	2,0	-2,0	2,2	-1,3
Råolje og naturgass.....	562,4	604,4	548,3	6,5	-4,0	0,9	-5,5
Skip, plattformer, m.m.	13,6	8,9	9,0	3,2	1,0	-36,4	0,0
Tradisjonelle varer	316,4	310,3	312,5	-4,4	0,3	2,6	0,5
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m	101,2	108,4	117,3	-1,0	2,1	8,2	6,0
Rørtransport	9,9	10,4	10,0	-7,5	1,8	13,5	-5,7
Reisetrafikk.....	29,3	30,8	30,7	2,6	1,2	2,5	-1,4
Andre tjenester.....	108,1	115,9	122,1	3,3	2,2	3,8	3,1
Import.....	776,1	804,1	846,8	0,3	0,6	3,3	4,7
Råolje og naturgass.....	14,7	15,8	14,0	5,2	-8,3	1,6	-2,9
Skip, plattformer, m.m.	36,1	25,0	25,4	-1,7	1,2	-29,5	0,2
Tradisjonelle varer	470,1	482,4	507,2	0,5	0,3	2,1	4,8
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m	51,0	54,7	56,7	-4,3	1,2	12,1	2,4
Reisetrafikk.....	90,1	98,1	109,0	-0,7	1,6	9,7	9,3
Andre tjenester.....	114,1	128,1	134,5	2,3	1,5	9,8	3,4
Eksportoverskudd	364,8	385,0	303,2				
Rente- og stønadsbalansen.....	-13,4	29,0	19,9				
Overskudd på driftsregnskapet	351,4	414,0	323,0				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.7 Sysselsatte personer etter næring

	1 000 personer 2012	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 2003– 2009	2010	2011	2012
I alt	2 682,5	1,6	-0,5	1,3	2,2
Næringsvirksomhet	1 879,0	1,8	-1,3	1,1	2,4
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart.....	105,3	3,6	2,5	1,4	3,9
Oljevirkosomhet inkl. tjenester.....	59,1	6,6	4,3	5,8	5,2
Utenriks sjøfart.....	46,2	1,1	0,4	-3,6	2,4
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge.....	1 773,8	1,7	-1,5	1,1	2,3
Primærnæringene	66,1	-3,2	-0,7	-2,3	-2,4
Industri og bergverk	253,0	-0,1	-4,2	-0,2	0,8
Bygge- og anleggsvirkosomhet	201,2	4,4	-1,7	3,0	4,4
Andre næringer	1 253,5	2,1	-1,0	1,2	2,5
Offentlig forvaltning	803,5	1,1	1,5	1,9	1,7
Stat	285,2	1,2	0,9	0,8	1,2
Kommuner	518,3	1,1	1,8	2,5	2,0
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge	2 577,3	1,5	-0,6	1,3	2,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2010-kro- ner 2012	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt ² 2000– 2009	2010	2011	2012
Bruttoinvestering i fast realkapital.....	560,7	3,1	-8,0	7,6	8,1
Næringsvirksomhet.....	476,2	3,0	-8,3	8,6	9,4
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart.....	177,6	3,1	-15,3	5,3	18,6
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport.....	162,0	2,5	-9,5	14,1	14,4
Bedrifter, Fastlands-Norge.....	170,3	3,0	-5,1	3,5	2,7
Primærnæringene.....	10,3	-0,9	8,0	7,5	-8,1
Industri og bergverksdrift.....	21,0	1,2	-19,5	4,5	-0,9
Kraftforsyning.....	18,0	6,4	21,3	11,9	10,7
Bygge- og anleggsvirksomhet.....	13,5	4,8	-10,5	6,6	7,8
Samferdsel.....	16,4	4,6	-1,7	-4,9	4,6
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel.....	91,0	3,3	-5,8	2,6	2,3
Boligtjenester.....	128,2	2,8	-1,6	21,9	7,4
Offentlig forvaltningsvirksomhet.....	84,5	3,9	-6,8	2,2	1,4
Stat.....	36,2	4,1	-23,2	9,4	0,6
Kommuner.....	48,3	3,8	9,2	-2,7	2,0
Lagerinvesteringer ¹	111,0	-0,1	2,6	0,1	-0,1
Bruttoinvesteringer i alt.....	671,7	2,2	4,1	6,7	6,3
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital, Fastlands-Norge ...	383,1	3,1	-4,5	8,5	3,9

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 Produktivitetsutviklingen. 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	1,6	1,5
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,7	2,2	2,2	1,4	2,3
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge.....	2,1	0,8	1,7	1,6	1,4	1,1
Private fastlandsnæringer ²	2,1	1,0	1,8	1,7	1,6	2,2

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.		Langtids ledighet ¹ . Pst. av arbeidsledige
	Pst. av befolkningen		Pst. av befolkningen		Pst. av		Pst. av arbeidsstyrken		Pst. av		
	15–24 år	25–54 år	15–64 år	15–64 år	15–24 år	15–64 år	15–24 år	15–64 år	I alt	I alt	
	I alt	Menn	Kvinner	I alt	I alt	I alt	I alt	I alt	I alt	I alt	
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	84,7	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	42,1		
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 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2013. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fastlands- Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
DNB.....	Apr 2013	2,6	1,6	3,6	3,5
First Securities	Apr 2013	2,7	1,5	3¾	3,4
Handelsbanken.....	Apr 2013	2,7	1,3	3,7	3,4
LO	Apr 2013	2¾	1½	..	3½
Nordea.....	Mar 2013	2,6	1,6	4,1	3,3
Norges Bank.....	Mar 2013	2¾	1½	4	3¼
NHO	Mar 2013	2	3¼
OECD	Nov 2012	3,2	1,3	..	3,1
SEB Enskilda Banken.....	Feb 2013	2,9	1,7	4,0	3,3
SSB	Mar 2013	2,6	1,5	3,8	3,4
Gjennomsnitt		2,7	1,5	3,9	3,3
Finansdepartementet	Mai 2013	2,6	1,7	3½	3,4

¹ I prosent av arbeidsstyrken.
Kilder: Som angitt i tabellen.

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

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
USA.....	1,8	2,2	2,0	3,1	2,1	1,8	8,9	8,1	7,6
Japan	-0,6	2,0	1,6	-0,3	0,0	0,1	4,6	4,3	4,2
Euroområdet.....	1,5	-0,5	-0,4	2,7	2,5	1,6	10,0	11,2	12,2
Tyskland.....	3,1	0,9	0,6	2,5	2,1	1,7	5,7	5,3	5,4
Frankrike	1,7	0,0	-0,1	2,3	2,2	1,3	9,2	9,9	11,0
Italia	0,5	-2,4	-1,5	2,9	3,3	1,7	8,4	10,6	12,0
Spania	0,4	-1,4	-1,6	3,1	2,4	1,7	21,6	25,0	27,5
Nederland	1,1	-0,9	-0,6	2,5	2,8	2,8	4,3	5,2	6,3
Storbritannia	0,9	0,2	0,6	4,5	2,8	2,8	8,1	7,9	7,9
Sverige.....	3,8	0,9	1,2	3,0	0,9	0,5	7,8	8,0	8,3
Danmark	1,1	-0,5	0,7	2,8	2,4	1,3	7,3	7,3	7,4
Finland.....	2,8	-0,2	0,4	3,3	3,2	2,7	7,8	7,8	8,1
Russland.....	4,3	3,4	3,4	8,4	5,1	6,9	-	-	-
Kina.....	9,3	7,8	8,0	5,5	2,7	3,0	-	-	-
India.....	7,8	4,5	5,7	8,9	9,7	10,8	-	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.
Kilde: OECD, IMF, Eurostat, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

Tabell 1.13 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2013	2014
Norske renter		
Revidert nasjonalbudsjett 2013	1,7	1,7
Nasjonalbudsjettet 2013.....	2,0	-
Norges handelspartnere ²	0,5	0,6

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 1.14 Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vekst i lønnskostnader pr. time:							
Norge	6,2	3,8	5,1	4,1	2,2	3,9	4,3
Norges handelspartnere ¹	2,9	4,1	3,6	3,2	1,3	2,5	2,7
Relativ timelønnskostnadsvekst i nasjonal valuta ..	3,2	-0,3	1,4	0,9	0,9	1,4	1,6
Relativ timelønnskostnadsvekst i felles valuta	2,7	1,4	2,0	-2,0	5,3	3,4	3,2
<i>Memo:</i>							
Valutakurs ²	0,5	-1,7	-0,5	2,9	-4,2	-1,9	-1,6

¹ Tall for handelspartnerne er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt.

² Konkurranssekursindeksen. Et negativt endringstall innebærer en effektiv styrking av norske kroner.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 1.15 Hovedtall i offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner		
	2011	2012	2013
Offentlig konsum	590,8	2,1	2,5
Statlig.....	297,9	1,8	3,4
Kommunalt	292,9	2,4	1,5
Offentlige investeringer.....	86,8	1,4	6,0
Statlig.....	37,4	0,6	14,0
Kommunalt	49,4	2,0	0,0
Bruttoprodukt.....	429,6	1,8	1,5
Statlig.....	185,8	1,5	1,6
Kommunalt	243,8	2,1	1,4
Sysselsetting, mill. timeverk	987,5	1,6	1,1
Statlig.....	414,5	1,1	1,2
Kommunalt	573,1	2,1	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	1 431 692	1 581 398	1 676 530	1 663 347	5,9	10,5	6,0	-0,8
Formuesinntekter	278 781	269 134	324 733	349 742	341 114	-3,5	20,7	7,7	-2,5
Skatt- og pensjonspremier	1 000 694	1 085 240	1 174 625	1 241 957	1 234 969	8,4	8,2	5,7	-0,6
Oljeskatter	149 373	178 691	230 489	243 036	181 900	19,6	29,0	5,4	-25,2
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	279 634	300 970	312 595	328 150	348 888	7,6	3,9	5,0	6,3
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	571 687	605 579	631 541	670 771	704 182	5,9	4,3	6,2	5,0
Andre overføringer, bøter mv.	7 904	8 490	10 045	9 143	8 863	7,4	18,3	-9,0	-3,1
Gebyrinntekter	64 551	68 828	71 995	75 688	78 400	6,6	4,6	5,1	3,6
B. Totale utgifter	1 101 038	1 149 164	1 207 768	1 258 789	1 334 638	4,4	5,1	4,2	6,0
Renteutgifter og utbytte	33 926	32 300	30 286	24 789	23 534	-4,8	-6,2	-18,2	-5,1
Overføringer til utlandet	27 292	29 829	28 695	27 966	31 787	9,3	-3,8	-2,5	13,7
Subsidier mv.	48 714	51 807	53 056	56 427	60 052	6,3	2,4	6,4	6,4
Stønader til husholdninger	326 498	345 214	366 800	386 987	408 346	5,7	6,3	5,5	5,5
Overføringer til ideelle organisasjoner	31 638	32 509	34 205	35 908	37 341	2,8	5,2	5,0	4,0
Lønnskostnader	330 296	347 210	372 504	393 037	411 950	5,1	7,3	5,5	4,8
Produktinnsats	163 074	169 977	174 250	180 306	192 927	4,2	2,5	3,5	7,0
Produktkjøp til husholdninger	52 470	56 938	58 930	62 006	65 558	8,5	3,5	5,2	5,7
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	85 773	81 536	86 776	89 105	99 793	-4,9	6,4	2,7	12,0
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 293	-2 008	-2 302	-2 853	-1 427	-	-	-	-
Kapitaloverføringer	3 650	3 852	4 568	5 111	4 778	-	-	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B)	250 892	282 528	373 630	417 741	328 709	12,6	32,2	11,8	-21,3
<i>Memo:</i>									
Konsum i offentlig forvaltning	531 017	558 374	590 572	619 680	655 898	5,2	5,8	4,9	5,8

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
A. Totale inntekter	1 153 740	1 221 874	1 365 811	1 455 923	1 433 017	5,9	11,8	6,6	-1,6
Formuesinntekter.....	265 379	256 395	304 955	333 421	324 992	-3,4	18,9	9,3	-2,5
Skatt- og pensjonspremier.....	861 249	937 038	1 031 965	1 087 468	1 072 607	8,8	10,1	5,4	-1,4
Oljeskatter.....	149 373	178 691	230 489	243 036	181 900	19,6	29,0	5,4	-25,2
Produksjonsskatter Fastlands-Norge.....	272 625	293 320	304 518	319 393	340 021	7,6	3,8	4,9	6,5
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge.....	439 251	465 027	496 958	525 039	550 687	5,9	6,9	5,7	4,9
Overføringer innen offentlig forvaltning.....	2 270	1 474	1 262	6 700	6 979	-	-	-	-
Andre overføringer, bøter mv.....	3 678	3 934	4 035	3 749	3 128	7,0	2,6	-7,1	-16,6
Gebyrinntekter.....	21 164	23 033	23 594	24 585	25 310	8,8	2,4	4,2	2,9
B. Totale inntekter	877 088	912 084	968 271	1 017 219	1 084 372	4,0	6,2	5,1	6,6
Renteutgifter og utbytte.....	23 441	21 806	18 157	13 823	12 724	-7,0	-16,7	-23,9	-8,0
Overføringer til utlandet.....	27 292	29 829	28 695	27 966	31 787	9,3	-3,8	-2,5	13,7
Subsidier mv.....	37 752	38 946	39 576	42 255	45 382	3,2	1,6	6,8	7,4
Stønader til husholdninger.....	316 923	334 934	356 480	376 497	397 487	5,7	6,4	5,6	5,6
Overføringer til ideelle organisasjoner.....	20 398	20 634	21 788	22 683	23 651	1,2	5,6	4,1	4,3
Overføringer innen offentlig forvaltning.....	136 037	146 153	166 777	180 302	191 362	7,4	14,1	8,1	6,1
Lønnskostnader.....	144 389	151 857	161 880	171 096	179 720	5,2	6,6	5,7	5,0
Produktinnsats.....	92 898	95 970	97 526	101 551	110 486	3,3	1,6	4,1	8,8
Produktkjøp til husholdninger.....	34 815	37 694	38 132	39 835	42 379	8,3	1,2	4,5	6,4
Bruttoinvesteringer i fast realkapital.....	42 396	32 903	37 335	38 812	46 744	-22,4	13,5	4,0	20,4
Netto kjøp av tomter og grunn.....	-1 574	-1 104	-809	-531	-327	-	-	-	-
Kapitaloverføringer.....	2 321	2 462	2 734	2 930	2 978	-	-	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B)	276 652	309 790	397 540	438 704	348 645	12,0	28,3	10,4	-20,5
<i>Memo:</i>									
Konsum i statsforvaltningen.....	275 829	284 910	297 655	312 803	333 718	3,3	4,5	5,1	6,7

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	361 990	390 403	414 275	433 746	6,4	7,8	6,1	4,7
Formuesinntekter.....	13 402	12 739	19 778	16 321	16 122	-4,9	55,3	-17,5	-1,2
Skatteinntekter.....	136 570	145 872	143 580	153 822	160 937	6,8	-1,6	7,1	4,6
Skatt på inntekt og formue	129 561	138 222	135 503	145 065	152 070	6,7	-2,0	7,1	4,8
Produksjonsskatter.....	7 009	7 650	8 077	8 757	8 867	9,1	5,6	8,4	1,3
Overføringer fra statsforvaltningen.....	142 533	153 028	172 634	187 635	197 862	7,4	12,8	8,7	5,5
Gebyrinntekter.....	43 387	45 795	48 401	51 103	53 090	5,6	5,7	5,6	3,9
Andre overføringer.....	4 226	4 556	6 010	5 394	5 735	7,8	31,9	-10,2	6,3
B. Totale utgifter.....	362 335	385 854	409 298	430 203	450 207	6,5	6,1	5,1	4,6
Renteutgifter	10 485	10 494	12 129	10 966	10 810	0,1	15,6	-9,6	-1,4
Overføringer til private	31 777	35 016	36 217	37 887	39 219	10,2	3,4	4,6	3,5
Overføringer til statsforvaltningen	2 348	2 621	3 024	8 331	8 579	11,6	15,4	175,5	3,0
Lønnskostnader	185 907	195 353	210 624	221 941	232 230	5,1	7,8	5,4	4,6
Produktinnsats.....	70 176	74 007	76 724	78 755	82 441	5,5	3,7	2,6	4,7
Produktkjøp til husholdninger driftsresultat	17 655	19 244	20 798	22 171	23 179	9,0	8,1	6,6	4,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital.....	43 377	48 633	49 441	50 293	53 049	12,1	1,7	1,7	5,5
Netto kjøp av tomter og grunn	-719	-904	-1 493	-2 322	-1 100	-	-	-	-
Andre kapitaloverføringer	1 329	1 390	1 834	2 181	1 800	-	-	-	-
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-22 217	-23 864	-18 895	-15 928	-16 461	-	-	-	-
<i>Memo:</i>									
Konsum i kommuneforvaltningen.....	255 188	273 464	292 917	306 877	322 180	7,2	7,1	4,8	5,0

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	937 038	1 031 965	1 087 468	1 072 607
Skatt på inntekt, formue og kapital.....	350 028	395 829	462 353	485 531	433 245
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning).....	26 770	29 710	30 477	30 313	31 087
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum.	145 641	175 132	226 748	239 000	175 100
Fellesskatt.....	166 365	179 409	192 862	202 929	213 182
Annen skatt på inntekt, formue og kapital.....	11 252	11 578	12 266	13 289	13 876
Produksjonsskatter	276 357	296 879	308 259	323 429	346 821
Merverdiavgift.....	186 211	201 184	211 037	223 424	241 444
Avgifter på oljeutvinning.....	3 732	3 559	3 741	4 036	6 800
Andre produksjonsskatter.....	86 414	92 136	93 481	95 969	98 577
Trygde- og pensjonspremier.....	234 864	244 330	261 353	278 508	292 542
Fra arbeidstakere	91 538	95 238	103 410	110 188	115 655
Fra arbeidsgivere	143 326	149 092	157 943	168 320	176 887
<i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner..</i>	139 445	148 202	142 660	154 489	162 362
Skatt på inntekt og formue.....	132 436	140 552	134 583	145 732	153 495
Produksjonsskatter	7 009	7 650	8 077	8 757	8 867
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning.....</i>	1 000 694	1 085 240	1 174 625	1 241 957	1 234 969
Skatter som andel av BNP.....	42,0	42,7	42,7	42,6	41,3
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	45,4	45,6	45,2	45,3	45,2

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	409,9	355,1
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-44,0	-1,3	-11,8	-96,6	-104,1	-79,4	-100,9	-122,9
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-46,8	-48,1	-57,1	-95,5	-101,1	-90,5	-105,1	-124,6
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-3,0	-2,9	-3,2	-5,1	-5,1	-4,3	-4,7	-5,3
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før	0,9	2,0	2,2	5,5	1,0	1,8	1,8	3,4
Utgiftsdeflator statsbudsjettet	3,6	4,8	6,1	3,8	3,7	3,6	3,2	3,0
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	399,1	399,1	480,9	250,9	282,5	373,6	417,7	328,7
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP ...	18,3	17,3	18,8	10,5	11,1	13,6	14,3	11,0
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP Fastlands-Norge	-1,5	0,2	-2,4	-5,6	-5,1	-4,8	-4,7	-5,3
Påløpte skatter. Prosent av BNP	43,5	43,0	42,1	42,0	42,7	42,7	42,6	41,3
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	45,3	45,5	44,3	45,4	45,6	45,2	45,3	45,2
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	40,0	40,3	39,8	46,2	45,2	43,9	43,2	44,6
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	54,5	52,9	54,7	58,7	57,8	57,8	57,1	57,3
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ¹	123,7	129,2	115,3	146,4	154,9	150,2	159,8	178,4
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	86,7	92,6	92,5	115,8	126,4	125,0	136,2	155,9
Offentlig gjeld. Prosent av BNP	53,8	50,7	48,2	43,0	43,0	28,3	29,6	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	20,3	18,2	17,9	30,5	29,4	25,8	27,4	-

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	17,7	18,0	17,9
Utførte timeverk i kommunesektoren.								
Prosent av landet	14,6	14,4	14,4	15,0	15,1	15,4	15,4	15,4
Sysselsatte personer i kommunesektoren.								
Prosent av landet	18,7	18,3	18,2	18,7	19,1	19,4	19,3	19,4
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹	5,6	1,2	1,3	4,0	2,5	2,3	2,1	1,3
Kommunal deflator. Prosent endring	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,0
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	69,1	67,7	67,0	67,6	68,2	75,9	76,5	75,9
Frie inntekter, reell endring fra året før ¹ ...	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,2	0,8
Aktivitetsendring i kommunesektoren, reell endring i prosent ²	2,7	4,0	3,0	5,3	0,7	1,1	1,4	-
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter	11,5	13,0	13,1	13,3	13,9	13,3	12,6	12,7
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	-
Netto finansinvesteringer.								
Prosent av inntekter	0,3	-4,4	-8,6	-6,8	-6,8	-5,1	-4,0	-3,9
Netto gjeld. Prosent av inntekter ³	16,5	19,6	30,2	33,5	38,3	41,6	44,0	-

¹ Innenfor det økonomiske opplegget for kommuneøkonomien. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigeret 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	564	-13 552	-5,1	0,7		
1981	-16 559	-1 200	-67	3 031	-18 323	-6,2	-1,1		
1982	-20 139	-510	-129	102	-19 603	-6,0	0,2		
1983	-23 204	-1 127	-795	-541	-20 741	-5,7	0,3		
1984	-18 488	1 297	703	-3 277	-17 211	-4,3	1,4		
1985	-14 378	2 141	805	6 749	-24 073	-5,4	-1,2		
1986	-3 641	3 962	-208	18 015	-25 409	-5,3	0,2		
1987	44	1 876	128	21 026	-22 985	-4,4	0,9		
1988	1 840	8 569	335	8 782	-15 846	-2,8	1,6		
1989	-13 517	13 643	-151	-5 282	-21 727	-3,6	-0,8		
1990	-31 182	14 736	-1 162	-12 485	-32 271	-5,0	-1,4		
1991	-59 212	12 228	-10 778	-21 001	-39 661	-5,8	-0,8		
1992	-65 372	7 034	332	-23 699	-49 038	-6,9	-1,0		
1993	-71 896	4 227	2 053	-29 716	-48 459	-6,5	0,4		
1994	-54 499	3 037	1 470	-15 029	-43 976	-5,6	0,9		
1995	-34 436	1 270	7 581	-12 642	-30 644	-3,7	1,9		
1996	-22 730	-750	5 276	-244	-27 012	-3,1	0,6		
1997	-20 068	-6 914	1 181	7 663	-21 998	-2,4	0,7		
1998	-17 454	-9 681	-1 923	18 202	-24 052	-2,5	-0,1		
1999	-12 066	-4 908	1 770	13 942	-22 870	-2,2	0,3		
2000	-7 943	3 795	-6 712	13 539	-18 566	-1,7	0,5		
2001	-1 640	5 219	3 436	10 581	-20 876	-1,8	-0,1		
2002	-62 392	-5 397	-19 356	-780	-36 860	-3,0	-1,2		
2003	-66 150	-6 131	5 334	-21 666	-43 687	-3,3	-0,3		
2004	-79 246	-7 838	1 994	-25 462	-47 939	-3,5	-0,1		
2005	-64 763	-5 996	792	-9 235	-50 324	-3,4	0,0		
2006	-44 002	-11 351	1 645	12 514	-46 810	-3,0	0,4		
2007	-1 342	1 391	2 292	43 031	-48 056	-2,9	0,1		
2008	-11 797	3 921	858	40 481	-57 058	-3,2	-0,3		
2009	-96 561	-280	-6 058	5 257	-95 481	-5,1	-1,9		
2010	-104 070	-338	-1 364	-1 313	-101 056	-5,1	0,0		
2011	-79 399	3 492	3 480	4 127	-90 499	-4,3	0,8		
2012	-100 898	1 634	0	2 616	-105 148	-4,7	-0,4		
2013	-122 875	381	-400	1 777	-124 633	-5,3	-0,6		

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.23 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill kroner

	2011	2012	2013
Inntekter	447 841	505 135	471 919
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	350 804	395 483	347 719
– Renteinntekter og utbytte.....	97 037	109 652	124 200
Utgifter	84 158	104 550	122 875
– Overføring til statskassen	84 158	104 550	122 875
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	363 683	400 585	349 044
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi.....	3 307 915	3 824 516	4 511 403
Prosent av BNP	120,3	131,2	150,8

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	1 290 729	1 288 280
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	372 242	421 093	377 721
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	209 678	232 707	212 700
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet.....	162 565	188 386	165 021
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	125 820	148 446	124 900
– Renteinntekter	6 530	6 553	6 400
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd	16 862	19 501	19 300
– Andre petroleumsinntekter	13 352	13 887	14 421
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	851 283	869 636	910 559
Skatter fra Fastlands-Norge	777 549	807 415	853 853
– Skatt på inntekt, formue og kapital.....	470 382	487 048	513 520
– Produksjonsavgifter	307 167	320 367	340 333
Renteinntekter	19 127	16 782	14 725
Andre inntekter	54 607	45 439	41 981
B Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland.....	952 121	996 144	1 063 436
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	21 439	25 610	30 002
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	21 437	25 610	30 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet.....	2	2	2
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	930 682	970 534	1033 434
Kjøp av varer og tjenester.....	165 192	171 211	183 486
– Sivile formål	125 300	130 314	141 160
– Forsvarsformål.....	39 892	40 897	42 326
Overføringer	765 490	799 323	849 948
– Til kommuneforvaltningen	164 570	177 861	188 616
– Renteutgifter	17 220	12 848	11 815
– Til private og utlandet.....	583 701	608 615	649 517
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland	271 404	294 585	224 844
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	350 804	395 483	347 719
C.2 Oljekorrigert overskudd	-79 399	-100 898	-122 875
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	84 158	104 550	122 875
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	4 758	3 652	0
D Lånetransaksjoner, netto	68 382	-27 098	140 558
1 Utlån	22 232	-27 098	74 014
2 Gjeldsavdrag	46 150	0	66 544
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)	63 624	-30 750	140 558

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.25 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2012. Endringer fra saldert budsjett til regnskap. Mill. kroner

	1	2	3=1+2	4	5=3+4	6=5-1
	Saldert budsjett	Endring	Nysaldert budsjett	Endring	Regnskap	Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter ..	860 808	5 489	866 297	3 339	869 636	8 828
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	800 457	7 475	807 933	-518	807 415	6 958
Renteinntekter	19 722	-3 028	16 694	88	16 782	-2 940
Andre inntekter	40 628	1 042	41 670	3 769	45 439	4 811
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	981 055	-10 209	970 847	-313	970 534	-10 521
Renteutgifter	14 939	-2 132	12 807	41	12 848	-2 091
Dagpenger	11 584	-1 522	10 062	71	10 133	-1 450
Andre utgifter	954 532	-6 555	947 978	-425	947 553	-6 980
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-120 247	15 697	-104 550	3 652	-100 898	19 349
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	351 691	32 799	384 490	10 993	395 483	43 792
E Avsetning i Statens pensjonsfond utland	231 443	48 496	279 939	10 993	290 933	59 490
F Overskudd før lånetransaksjoner (C+D-E)	0	0	0	3 652	3 652	3 652
G Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	114 300	-5 500	108 800	6 507	115 307	1 007
H Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F+G)	345 743	42 996	388 739	21 152	409 892	64 149

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 2**Figuroversikt**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Figur 2.1	Utviklingstrekk i finansmarkedene	11
Figur 2.2	Utviklingstrekk i realøkonomien	12
Figur 2.3	Utfordringer i kredittmarkedene	14
Figur 2.4	Konkurransesevne i euroland	17
Figur 2.5	Bruttoprodukt og arbeidsmarked	19
Figur 2.6	Boligpriser og husholdningenes finansielle stilling	22
Figur 2.7	Husholdningene og bedriftene	23
Figur 2.8	Etterspørsel fra utvinning av petroleum og bruttoprodukt i industrien	24
Figur 2.9	Produktivitet. Bruttoprodukt per utførte timeverk	24
Figur 2.10	Bytteforhold og petroleumspriser	25
Figur 2.11	Petroleumsvirksomheten	26
Figur 2.12	Petroleumsinvesteringer	28
Figur 2.13	Arbeidsmarkedet	30
Figur 2.14	Arbeidsledighet	31
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Figur 3.1	Statens pensjonsfond utland og et beregnet fond med årlig uttak lik 4 pst. av fondskapitalen	35
Figur 3.2	Hovedtrekk i finanspolitikken	38
Figur 3.3	Strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet fondsavkastning	39
Figur 3.4	Usikkerheten i anslag for strukturell budsjettbalanse	42
Figur 3.5	Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse	43
Figur 3.6	Perspektiver på budsjettpolitikken	44
Figur 3.7	Langsiktige utfordringer	46
Figur 3.8	Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigert underskudd og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland	47
Figur 3.9	Behov for inndekning i offentlige finanser	48
Figur 3.10	Inntekts- og aktivitetsutvikling i kommunesektoren	49
Figur 3.11	Sammensetningen av kommunesektorens inntekter i 2013	50
Figur 3.12	Perspektiver på kommuneøkonomien	51
Figur 3.13	Netto lånegjeld i kommunene	52
Figur 3.14	Utvikling i styringsrente og kronekurs	54
Figur 3.15	Nye kapitalkrav for norske banker	57
Figur 3.16	Pilar I og II i kapitalkravsregelverket	58
Figur 3.17	Sykefravær og arbeidsmarkedstiltak	61
Figur 3.18	Lønnskostnader per timeverk i industrien i Norge i fht i EU i felles valuta	66
Kapittel 4	Virksomheten til Det internasjonale valutafondet (IMF)	
Figur 4.1	IMFs utlånsvirksomhet	75
Figur 4.2	Land med størst utestående lån per 31. mars 2013	76

Vedlegg 3**Tabelloversikt**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Tabell 2.1	Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før	13
Tabell 2.2	Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før	20
Tabell 2.3	Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før	29
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Tabell 3.1	Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2012 gitt på ulike tidspunkt	36
Tabell 3.2	Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	37
Tabell 3.3	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2013.....	38
Tabell 3.4	Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	40
Tabell 3.5	Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet	41
Tabell 3.6	Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning	45
Tabell 3.7	Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2013.....	53
Kapittel 4	Virksomheten til Det internasjonale valutafondet (IMF)	
Tabell 4.1	Land i Europa med IMF-program eller føre-var-avtale med IMF per 31. mars 2013. Mill. SDR.....	78
Tabell 4.2	Kvoter. Fordeling på land og grupper av land	83

Vedlegg 4**Oversikt over bokser**

Kapittel 2	De økonomiske utsiktene	
Boks 2.1	Konkurransesevne i euroland	17
Boks 2.2	Nærmere om utviklingen i boligprisene	22
Boks 2.3	Petroleumspriser	27
Boks 2.4	Forholdet mellom AKU-ledigheten og registrert ledighet.....	31
Kapittel 3	Den økonomiske politikken	
Boks 3.1	Retningslinjer for budsjettpolitikken – handlingsregelen	34
Boks 3.2	Uttak fra Statens pensjonsfond utland siden 2002.....	35
Boks 3.3	Kommunesektorens inntekter i 2013.....	50
Boks 3.4	Gjeldsutviklingen i kommunene	52
Boks 3.5	Retningslinjer for pengepolitikken.....	55
Boks 3.6	De tre pilarene i kapitalkravsregelverket.....	58
Kapittel 4	Virksomheten til Det internasjonale valutafondet (IMF)	
Boks 4.1	IMFs utlånsordninger ved utgangen av april 2013.....	77

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

Forsideillustrasjon: Gjerholm Design

Trykk: 07 Aurskog AS 05/2013

