



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2015



Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5	5.2	Effektivitetsfremmende tiltak i produktmarkedene	109
			5.3	Næringsstøtte	118
			5.4	Effektiv bruk av arbeidskraften	132
			5.5	Markeder og reguleringer som støtte for forvaltning av naturressurser og miljø	138
2	De økonomiske utsiktene	14	6	Effektiv offentlig ressursbruk ..	142
2.1	Internasjonal økonomi	14	6.1	Innledning	142
2.2	Norsk økonomi	23	6.2	Offentlig sektor i Norge	143
2.3	Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet	32	6.3	Reformer i statlig sektor	153
2.4	Petroleumssektoren	36	6.4	Mer konkurranse, avregulering og avbyråkratisering	156
2.5	Usikkerheten i makroøkonomiske anslag	39	6.5	Økt vektlegging av resultater	157
2.6	Fordeling og livskvalitet	42	6.6	Tydelige budsjettprioriteringer	161
			6.7	Kommunereform og utviklingsarbeid i kommunene	161
3	Den økonomiske politikken	46	7	Forvaltningen av Statens pensjonsfond	165
3.1	Budsjettpolitikken	46	7.1	Innledning	165
3.2	Utviklingstrekk i offentlige finanser	58	7.2	Resultater i forvaltningen	165
3.3	Kommuneforvaltningens økonomi	65	7.3	Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond	168
3.4	Pengepolitikken	71			
3.5	Finansiell stabilitet	73			
3.6	Arbeidsmarkeds- og inntektspolitikken	81			
3.7	Klimapolitikken	85			
4	Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget 2015	93	Vedlegg		
4.1	Regjeringens skatte- og avgiftspolitikker	93	1	Beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse	170
4.2	Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget 2015	94	2	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	174
4.3	Dynamiske virkninger	96	3	Tabelloversikt	204
4.4	Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer	97	4	Figuroversikt	206
4.5	Profilen på skatteopplegget	99	5	Oversikt over bokser	208
5	Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi	103			
5.1	Sentrale utfordringer og hovedområder i Regjeringens arbeid	103			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2015

*Tilråding fra Finansdepartementet 26. september 2014,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

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

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

Regjeringen vil føre en politikk som gir næringslivet økt konkurransekraft og mulighet til å skape større verdier og trygge arbeidsplasser for fremtiden. Regjeringen vil arbeide for gode rammebetingelser for næringslivet med et forutsigbart skattesystem, bedre infrastruktur, en kompetent arbeidsstyrke og tilgang på kapital.

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

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

Regjeringen vil bygge sin politikk på forvalteransvaret og føre-var-prinsippet. Klimautfordringen er global og krever globalt samarbeid. Regjeringen arbeider for en bred og ambisiøs internasjonal klimaavtale i tråd med togradersmålet.

Regjeringen vil føre en offensiv klimapolitikk og forsterke klimaforliket.

Bedre utsikter for Norges handelspartnere

Utviklingen i verdensøkonomien de siste årene illustrerer at det kan ta lang tid å komme tilbake i normalt gjenge etter en finanskrisen. Arbeidskraft og produksjonsutstyr utnyttes dårligere nå enn før krisen. I euroområdet er verdiskapingen fortsatt under nivået fra 2008. Etterspørselen trekkes ned når husholdninger, bedrifter, banker og myndigheter ønsker å styrke sine finanser samtidig. Budsjettene er fortsatt stramme, men det meste av innstrammingene i offentlige finanser ligger nå bak oss. Selv om rentene er svært lave, har bankene liten kapasitet til å øke sine utlån, særlig i de sør-europeiske landene. De fleste steder er investeringene fortsatt lave.

Veksten i internasjonal økonomi var lavere enn lagt til grunn i første halvår i år, men ventes å ta seg noe opp framover. For Norges handelspartnere sett under ett anslås veksten til om lag 2 pst. i år og 2½ pst. neste år. Anslaget for neste år er på linje med gjennomsnittet for de siste tjue årene. Arbeidsledigheten ventes å gå noe ned, men nivået er fremdeles høyt.

Situasjonen er fortsatt usikker, selv med bedre utsikter til vekst. Det siste året har utviklingen i Midtøsten og Ukraina vært kilde til ny regional og geopolitisk uro. De restriktive økonomiske tiltakene mot Russland, og landets mottiltak, kan dempe veksten hos våre handelspartnere noe. Også i framvoksende økonomier har usikkerheten økt det siste året. Et markert tilbakeslag i disse økonomiene vil trekke den globale veksten ned og gi lavere priser på petroleum og andre råvarer.

Moderat vekst i norsk økonomi

De siste ti årene har flere forhold bidratt til å trekke veksten i fastlandsøkonomien opp, også mens andre industriland har vært tynget av ettervirkningene av den internasjonale finanskrisen. Prisene på olje og annen eksport har vært høye, mens importprisene har vært lave. Det har gitt et godt bytteforhold mot utlandet og høye realinntekter i Norge. Økt aktivitet på norsk sokkel har gitt sterke impulser inn i fastlandsøkonomien. Etterspørselen fra husholdningene er trukket opp av den høye veksten i inntektene og en lånebølge understøttet av lave renter. Boligprisene har steget raskt. Etterspørselen er også trukket opp av stigende bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet

og store gjeldsopptak i kommunene. Oppgangen i samlet etterspørsel har bidratt til høy lønnsvekst og sterkere krone. Det har dempet aktiviteten i konkurranseutsatt virksomhet og fristilt arbeidskraft og realkapital. Sammen med innvandring har disse ressursene gjort oss i stand til å møte høyere etterspørsel etter varer og tjenester fra det offentlige og andre skjermede sektorer.

Økt etterspørsel fra petroleumssektoren har de siste tiårene gitt vekstimpulser til norsk økonomi. Denne medvinden ser nå ut til å snu til motvind. Informasjon fra selskapene tyder på at petroleumsinvesteringene vil gå markert ned til neste år. Nivået anslås likevel høyere enn i 2012 og kan øke litt igjen de kommende årene. Framover må vi vente at etterspørselen fra petroleumsnæringen vil variere noe fra år til år, men langs en nedgående bane. Lavere priser på olje og gass kan forsterke nedgangen. Omslaget i etterspørselen fra oljenæringen vil stille vår evne til omstilling på prøve.

Veksten i produktiviteten falt tilbake fra midten av forrige tiår. Også i mange andre europeiske land ser vi den samme utviklingen. Noe av avdempingen må ses i sammenheng med konjunktorene, men forhold av mer varig karakter ser også ut til å ha bidratt. Investeringene i fastlandsbedriftene har vært lave gjennom flere år. Samtidig har aktiviteten i tjenesteytende næringer med lav produktivitet vokst med tilgangen på arbeidskraft fra nye EU-land.

Etter 2008 har nesten hele veksten i sysselsettingen kommet fra arbeidsinnvandring. Den høye innvandringen har løftet vår evne til å produsere, men innebærer også at vi er blitt flere. Det har økt presset på infrastruktur som boliger, samferdsel, kommunale tjenester og på justissektoren. Selv om tilstrømmingen kan avta ved et økonomisk tilbakeslag, er det usikkert om arbeidsinnvandrere med lang botid og rettigheter til velferdsgoder vil returnere til hjemlandet.

Norsk økonomi preges også av ubalansene som bygget seg opp i perioden med sterk inntektsvekst etter årtusenskiftet. Gjelden i husholdningene og kommunene er kommet opp på høye nivåer og vokser fortsatt raskere enn inntektene. Sammen med høye boligpriser utgjør det en fare for den finansielle stabiliteten. Samtidig har lønningene i en årrekke økt raskere i Norge enn i andre land. Svekkelsen av kronen gjennom 2013 har motvirket noe av tapet i kostnadmessig konkurranseevne, men det er fortsatt lang vei tilbake til situasjonen ved årtusenskiftet. Det høye kostnadsnivået er en utfordring for norsk næringsliv

og gjør det vanskeligere å høste fruktene av noe bedre tider ute.

Veksten i den norske fastlandsøkonomien anslås til rundt 2 pst. både i år og neste år. Det er om lag på linje med fjoråret, men litt lavere enn gjennomsnittet for de siste fire tiårene. Veksten i forbruk og investeringer trekkes ned av den svake utviklingen hos våre handelspartnere. Veksten i sysselsettingen er imidlertid god, og ledigheten er lav. Det er lite ledig kapasitet i deler av det norske arbeidsmarkedet.

Utsiktene til litt svakere vekst i norsk økonomi i årene framover ser i hovedsak ut til å være et resultat av strukturelle forhold. Aldring av befolkningen kan trekke veksten ned framover. Det samme kan en noe svakere utvikling i produktiviteten, dersom vi ikke greier å snu utviklingen fra de siste årene. Veksten i levestandard kan da bli litt lavere enn i de siste fire tiårene, selv om vi skulle ha konjunktorene med oss og ledigheten forblir lav.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

Hovedutfordringer i den økonomiske politikken

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

De siste årene har kapitalen i pensjonsfondet vokst svært raskt. I 2013 alene økte fondet med 1 200 mrd. kroner, og kapitalen utgjør nå mer enn to års verdiskaping i fastlandsøkonomien. Kursene på valuta, aksjer og obligasjoner kan endre seg på kort sikt, og uten at svingningene er i takt med norske konjunkturer. Svingninger i fondets verdi og i forventet fondsavkastning kan bli store sett i forhold til størrelsen på statens øvrige inntekter og størrelsen på norsk økonomi, og særlig sett i forhold til den underliggende veksten i fastlandsøkonomien fra ett år til det neste. Det gjør banen for forventet realavkastning på 4 pst. av fondet mindre egnet som operativt mål for finanspolitikken på kort sikt. Dette illustreres av dagens situasjon, der en rask tilbakevending til banen for forventet fondsavkastning ville gitt en svært sterk økning i bruken av oljeinntekter over en kort tids-

periode. Regjeringen vil sette ned et ekspertutvalg som skal se nærmere på praktiseringen av retningslinjene for bruken av oljeinntekter i lys av dette og utfordringene for norsk økonomi.

I innretningen av finanspolitikken må vi også se hen til banen for bruk av oljeinntekter framover. Som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien vil bruken av oljeinntekter etter hvert nå en topp, før bidraget fra finanspolitikken i flere tiår vil trekke ned etterspørselen i norsk økonomi. Ved å holde igjen i finanspolitikken nå blir banen for bruk av oljeinntekter framover jevnere. Da etterlater vi mer til kommende generasjoner og reduserer det framtidige behovet for omstillinger.

Vår økonomi og konkurransevne påvirkes av hvor mye oljepenger vi bruker, men også av *hvordan* vi bruker dem. Da Stortinget sluttet seg til handlingsregelen, ble det understreket at økningen i bruken av petroleumsinntekter bør rettes inn mot tiltak som kan øke produktiviteten, og dermed vekstevnen, i resten av økonomien. En enstemmig finanskomité pekte på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer velfungerende økonomi. Brede skattelettelser kan stimulere til sparing og høyere arbeidstilbud. Da påvirkes ikke bare samlet etterspørsel, men også produksjonskapasiteten i økonomien.

Med utsikter til svakere vekstevne i økonomien må vi øke oppmerksomheten mot produksjonssiden i norsk økonomi. Skal vi opprettholde om lag den samme veksten i levestandard som vi har vent oss til gjennom de siste 40 årene, må produktivitsveksten ta seg opp fra dagens nivå. For å finansiere velferdsordningene på lang sikt, må dessuten fellesskapets inntekter brukes fornuftig. Det krever målrettede reformer både i offentlig forvaltning og i resten av økonomien. Regjeringen startet dette arbeidet i budsjettet for inneværende år og viderefører det i budsjettet for 2015. Arbeidet må ha høy prioritet, men vurderes i et langsiktig perspektiv. Erfaringer tyder på at det kan ta tid før reformer slår ut i økt produktivitet.

Arbeidsinnsatsen er viktig for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. Vi har høy sysselsetting, men den gjennomsnittlige arbeidstiden er lav, slik at arbeidsinnsatsen per innbygger ikke er høyere enn gjennomsnittet for EU-landene. Samtidig har vi mange på trygd. Andelen som står utenfor arbeidslivet som følge av sykdom og nedsatt arbeidsevne, er høyere i Norge enn i mange andre land. Å redusere denne andelen er en krevende, men sentral utfordring.

Aldring av befolkningen vil framover gi markert høyere utgifter til pensjoner og helse- og

omsorgstjenester. Bare en mindre del av de økte utgiftene kan finansieres av inntektene fra pensjonsfondet. Pensjonsreformen er utformet for å gi betydelige langsiktige innsparinger og økt arbeidstilbud, men er ikke tilstrekkelig til å lukke gapet mellom statens utgifter og inntekter på lang sikt. Det vil derfor bli nødvendig med ytterligere tiltak for å finansiere de velferdsordningene som allerede er etablert.

Avveiningene i budsjettpolitikken

Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Renten er rettet inn mot lav og stabil inflasjon, men er også vår første forsvarslinje mot en svakere økonomisk utvikling. I juni satte Norges Bank ned sin bane for styringsrenten framover, med utgangspunkt i lavere rente ute og utsikter til litt lavere oljeinvesteringer. Et lavt rentenivå gir vekstimpulser til norsk økonomi.

Kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi ser ut til å være nær det normale, mens vekstutsiktene dras ned av strukturelle forhold. Det trekker i retning av tilbakeholdenhet i finanspolitikken, og økt vekt på strukturpolitikk. Bruken av oljeinntekter bør gradvis dreies i retning av tiltak som kan øke produktiviteten, og dermed vekstevnen, i resten av økonomien. Dette må suppleres med tiltak som virker på produksjonssiden i økonomien, herunder færre og mer målrettede reguleringer og flere markedsbaserte løsninger.

Det høye kostnadsnivået og høy gjeld i husholdninger og kommuner gjør økonomien sårbar og kan bidra til å bremse aktiviteten på kort og mellomlang sikt. Den økonomiske politikken må støtte opp under omstillinger i retning av en mindre oljeavhengig fastlandsøkonomi, der ressurser som nå er sysselsatt med å levere til norsk oljevirkosomhet gradvis flyttes over i eksportrettet virksomhet. Disse hensynene tilsier at oljeinntektene ikke fases inn for raskt. En for rask innfasing vil kunne forsterke kostnadsutfordringene og føre til en for stor avskalling av konkurranseutsatt sektor. Økt bruk av oljepenger hever etterspørselen i skjermet sektor. Motposten vil i hovedsak være økt arbeidsinnvandring, med tilhørende utfordringer for kommunene og økt press på veier og annen infrastruktur. Økt etterspørsel etter boliger kan bidra til å løfte boligprisene og øke risikoen for et kraftig tilbakeslag på et senere tidspunkt.

Avstanden vi nå har opp til 4-prosentbanen, gir oss handlefrihet på kort sikt. Den er også en viktig buffer mot økonomiske tilbakeslag. Erfaringer fra andre land viser at det som framstår som sta-

bile strukturelle skatte- og avgiftsinntekter kan svikte betydelig i møte med økonomiske forstyrrelser. For Norge er det også usikkerhet om utviklingen i pensjonsfondet og dermed om rammene for bruk av oljeinntekter framover.

Budsjettet for 2015

Regjeringens forslag til budsjett for 2015 innebærer en bruk av oljepenger på 164 mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Det svarer til 3,0 pst. av Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året, opp fra 2,8 pst. i 2014. Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet anslås til 6,4 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2015. Det utgjør om lag 31 700 kroner per innbygger. Hver niende krone som brukes over offentlige budsjetter, hentes nå fra pensjonsfondet. Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 2,3 pst. Den nominelle veksten anslås til 5,3 pst., litt høyere enn den nominelle veksten i fastlandsøkonomien.

Endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet brukes ofte som et enkelt mål for hvordan budsjettet virker på samlet etterspørsel etter varer og tjenester. Fra 2014 til 2015 ligger bruken av oljepenger an til å øke med 17 mrd. kroner. Det gir en budsjettimpuls på ½ prosentenheter av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det er om lag samme impuls som Regjeringen la opp til for 2014 i tilleggspolisjonen i fjor høst.

De underliggende inntektene fra skatter og avgifter mv. anslås å vokse med om lag 18 mrd. kroner fra 2014 til 2015. Sammen med økt bruk av oljepenger gir dette et samlet handlingsrom til neste år på om lag 35 mrd. kroner. Bruken av handlingsrommet kan deles i fem om lag like store deler. Nye lettelsener i skatter og avgifter legger beslag på én del, mens to deler dekker økte utgifter til folketrygden, kommuner og helseforetak som følge av befolkningsutviklingen. De siste to delene, sammen med enkelte innsparinger, bruker Regjeringen til å styrke innsatsen på prioriterte områder i budsjettet.

Som private bedrifter kan også offentlig forvaltning bli mer effektiv over tid. Gevinstene ved økt produktivitet må hentes ut til prioriterte satsinger som gjør Norge bedre i stand til å møte framtidens utfordringer og til å bedre tjenestene til innbyggerne. Som fast praksis innfører Regjeringen derfor en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform med en årlig innsparing på 0,5 pst. av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet. I 2015 øker dette handlingsrommet for prioriterte satsinger med 1,4 mrd. kroner. Reformen

er i tråd med anbefalinger fra OECD og praksis i andre land, jf. nærmere omtale i Prop. 1 S (2014–2015) Gul bok.

Litt lavere vekst i fastlandsøkonomien reduserer også veksten i statens inntekter fra skatter og avgifter. Deler av dette antas å være forbigående. Samtidig må vi også ta høyde for de *varige* virkningene på statens inntekter av at den underliggende veksten i fastlandsøkonomien kan bli lavere enn det vi har sett de siste 40 årene.

Realveksten i kommunenes samlede inntekter i 2015 er 6,2 mrd. kroner, regnet fra anslått inntektsnivå i 2014 i Revidert nasjonalbudsjett 2014. Det er høyere enn det som ble varslet i Kommuneproposisjonen 2015. Av den samlede veksten i inntektene er 4,4 mrd. kroner frie inntekter. En mer effektiv ressursbruk i kommuner og fylkeskommuner vil kunne styrke tjenestetilbudet ut over det inntektsopplegget gir rom for.

Budsjettpolitikken og utviklingen i offentlige finanser er nærmere omtalt i kapittel 3.

Skatte- og avgiftsopplegget

Hovedmålet med skatter og avgifter er å finansiere fellesgoder mest mulig effektivt. Et bedre skatte- og avgiftssystem kan også gjøre økonomien mer produktiv. Regjeringen arbeider for et mer vekstfremmende og enklere skattesystem. Det skal lønne seg mer å jobbe, spare, investere og opptre miljøvennlig.

En slik skattepolitikk vil også ha gode dynamiske virkninger på økonomien. Økt deltakelse i arbeidslivet og høyere økonomisk vekst vil bidra til større skattegrunnlag, som over tid kan finansiere deler av skattelettelsen. I 2014 reduserte vi inntektsskatten for alle og skatten på formue. Det fremmer vekst og sysselsetting. Budsjettet for 2015 tar nye skritt i samme retning.

Forslaget til budsjett for 2015 innebærer nye lettelse i skatter og avgifter på knapt 8,3 mrd. kroner påløpt og 6,9 mrd. kroner bokført. Lettelser i formuesskatten står for om lag halvparten. Skattesatsen på formue reduseres til 0,75 pst., og bunnfradraget økes til 1,2 mill. kroner. Samtidig øker verdsettingen av sekundærboliger utover den først anskaffede og næringseiendom til 80 pst. av markedsverdien, slik at den skattemessige favoriseringen av slik eiendom reduseres. Endringene i formuesskatten vil øke avkastningen etter skatt og slik stimulere til økt sparing.

Det er også store lettelse i skatten på inntekt. Minstefradraget øker for lønn, trygd og pensjon. Trygdeavgiften på lønn og trygd går ned. Færre vil betale toppskatt siden innslagspunktet økes.

Det vil dermed lønne seg mer å arbeide. I tillegg vil Regjeringen fullføre utfasingen av skatteklasse 2 for ektepar i 2015. Det vil styrke insentivene til arbeid, integrering og likestilling, samtidig som gifte og samboende i større grad behandles likt.

Regjeringen foreslår omlegging og kutt i mange avgifter. I avgiftene på kjøretøy gis det betydelige lettelse. Avgiften for å omregistrere kjøretøy reduseres i gjennomsnitt med 35 pst. Vektårsavgiften for tyngre kjøretøy mer enn halveres. Det reduserer kostnadene og styrker lastebilnæringens internasjonale konkurransekraft. Drivstoffavgiftene går ned reelt, siden noen av satsene ikke justeres for inflasjon. Engangsavgiften for motorsykler og snøscootere går ned med 30 pst. For campingvogner foreslår Regjeringen å fjerne årsavgiften.

Merverdiavgiften forenkles og gjøres mer nøytral. Blant annet foreslås en ordning som nøytraliserer merverdiavgift for statsforvaltningen slik at private aktører skal kunne konkurrere på likere vilkår om å løse oppgaver for fellesskapet. Som en forenkling heves omsetningsgrensen for å betale merverdiavgift.

Regjeringen vil fortsette arbeidet for et bedre skattesystem bl.a. med utgangspunkt i utredninger fra flere offentlige utvalg. Scheel-utvalget, som vurderer selskapsskatten i lys av den internasjonale utviklingen, skal vektlegge forslag som bidrar til effektiv ressursbruk og gode investeringer i bedriftene. Grønn skattekommissjon skal fremme forslag om grønne skatteskipt som øker skatten på miljøskadelige aktiviteter. I tillegg vil Regjeringen gå helhetlig gjennom bilavgiftene i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2015. Landbruksbeskatningen skal også vurderes med sikte på enklere regler og mer effektiv ressursbruk.

En nærmere omtale av skatte- og avgiftsopplegget finnes i kapittel 4 i denne meldingen og i Prop. 1 LS (2014–2015) Skatter, avgifter og toll 2015.

Regjeringens satsinger

Regjeringen løser viktige oppgaver i dag og ruster Norge for fremtiden. I budsjettet satses det særlig innenfor de åtte områdene som er trukket fram i erklæringen fra Sundvolden, mens utgiftene reduseres på enkelte andre poster. Oppfølgingen av satsingsområdene er også omtalt på en egen temaside på regjeringen.no.

– *Regjeringen vil bygge landet.* Effektiv kommunikasjon reduserer kostnadene og reisetidene for næringslivet og innbyggerne. Regjeringens

budsjettforslag øker de samlede bevilgningene til veg og jernbane betydelig. Samferdselsdepartementets budsjett går opp med om lag 5 mrd. kroner fra Saldert budsjett 2014 til knapt 55 mrd. kroner i 2015. I tillegg foreslås et innskudd av kapital i infrastrukturfondet på 40 mrd. kroner. Nasjonal transportplan 2014–2023 har høye ambisjoner om å trappe opp investeringene i veg og kollektivtransport. Med forslaget til budsjett ligger bevilgningene til slike formål i 2015 over gjennomsnittet for planperioden. Regjeringen vil reformere transportsektoren med en mer effektiv bompengordning, tydeligere mål og anbud i jernbanen, bruk av offentlig-privat samarbeid, samt et eget utbyggingsselskap med vekt på helhetlig utbygging, økt effektivitet og større samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

- *Konkurranseskraft for norske arbeidsplasser.* Næringslivets kostnader er langt høyere enn hos våre handelspartnere. Samtidig har veksten i produktiviteten falt tilbake fra midten av forrige tiår. Dette utfordrer næringslivets evne til å konkurrere med utenlandske bedrifter. Omslaget i etterspørselen fra oljenæringen vil også sette vår evne til omstilling på prøve. Regjeringen tar disse utfordringene på alvor. Bruken av oljepenger må tilpasses situasjonen i norsk økonomi og rettes inn mot tiltak som bedrer vekstevnen. For å stimulere til arbeid, sparing og investeringer foreslår Regjeringen lavere skatter og avgifter og økt satsing på infrastruktur, innovasjon, forskning og kunnskap. I langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024 er en av hovedprioriteringene å utvikle verdensledende fagmiljøer.
- *Kunnskap gir muligheter til alle.* Regjeringen har høye ambisjoner for Norge som kunnskapsnasjon. Det krever kvalitet i alle ledd fra barnehage via skole til høyere utdanning og forskning. Bevilgningene til barnehagene øker for å bedre den faglige kvaliteten og for å legge til rette for et mer fleksibelt barnehageopptak. I skolen er lærerne nøkkelen til å løfte kunnskapsnivået hos elevene. Regjeringen satser derfor mer på videreutdanning av lærere. I universitets- og høgskolesektoren vil Regjeringen se på institusjonsstrukturen med sikte på å bedre kvaliteten og ressursbruken. Som en del av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning foreslås det i 2015 midler til nye rekrutteringsstillinger innenfor helse- og sosialfag, lærerutdanning og ingeniørutdanning og til oppgradering av bygg. Studiefinansieringen styrkes, og det legges til rette for bygging av om lag 1500 nye studentboliger i 2015.
- *En enklere hverdag for folk flest.* Regjeringen vil legge større vekt på frihet for den enkelte. Vi viser tillit til innbyggerne og vil skape større rom for private, frivillige og lokale initiativ. Lavere skatter vil gi den enkelte større frihet til å disponere egen inntekt. Mindre byråkrati vil forenkle hverdagen for innbyggerne. I budsjettet for 2015 forenkles systemet for skatter og avgifter og det legges bl.a. til rette for raskere og enklere flyt av plan- og byggesaker. Regjeringen etablerer også en digital postkasse mellom forvaltningen og innbyggerne for vedtak og andre viktige henvendelser.
- *Trygghet i hverdagen og styrket beredskap.* Straffesakene må håndteres godt og effektivt i hele saksjeden. Budsjettforslaget gir rom for flere påtalejurister, nye stillinger i domstolene og for at antall nye og ledige stillinger i politiet øker tilsvarende antall studenter som uteksamineres fra Politihøgskolen. Regjeringen vil utvide soningskapasiteten med nye lukkede fengselsplasser i Kongsvinger, Hustad, Bergen og Bodø, en ny ungdomsenhet på Østlandet og med midlertidig leie av fengselsplasser i Nederland. Nødnett foreslås utbygget i hele landet i 2015, og det foreslås om lag 500 mill. kroner til nye redningshelikoptre. Budsjettforslaget vil gi flere og raskere returer av personer uten lovlig opphold i Norge.
- *Et velferdsloft for syke og eldre.* Regjeringens mål er at alle skal ha tilgang til likeverdige helsetjenester av god kvalitet. Budsjettforslaget gir rom for en høy vekst i aktiviteten på sykehusene, sykehusutbygging i Tønsberg og videre utbygging av et nytt barne- og ungdoms-senter ved Haukeland universitetssjukehus. Regjeringen vil i 2015 starte reformen med fritt behandlingsvalg for å redusere ventetiden, øke valgfriheten for pasientene og stimulere de offentlige sykehusene til å bli mer effektive. Omsorgstjenesten skal bidra til at hver enkelt får mulighet til å leve et aktivt og godt liv og tilpasses slik at flere eldre kan bo lenger hjemme. Budsjettet legger til rette for at kommunene kan heve kvaliteten på omsorgstjenestene, bygge flere heldøgns omsorgsplasser og bedre kapasiteten i dagtilbudet for demente. Brukere med stort behov får en rettighet til brukerstyrt personlig assistanse.
- *Et sterkere sosialt sikkerhetsnett.* En av utfordringene for Norge som kunnskapsnasjon er å gi flere voksne mulighet til å skaffe seg grunnleggende ferdigheter og kompetanse som

arbeidslivet etterspør. Regjeringen foreslår derfor å øke bevilgningen til basiskompetanse i arbeidslivet og til et nytt program som åpner for at frivillige organisasjoner kan gi opplæring i grunnleggende ferdigheter til voksne. Budsjettet gir rom for å styrke Arbeids- og velferdsetatens tilbud til døvblinde og personer med nedsatt hørsel og for en bedre målretting av etatens stønader til bil. Det statlige barnevernet foreslås styrket med 150 mill. kroner i 2015. Budsjettet gir også grunnlag for at sykehusene og kommunene kan bedre tilbudet for personer med rusproblemer og psykiske lidelser.

- *Levende lokaldemokrati.* Regjeringen vil gi enkeltmennesker, lokalsamfunn og kommuner større frihet og mer innflytelse over egen hverdag. Statlig styring skal begrenses, makt og ansvar skal delegeres. Innbyggere over hele landet skal få et godt og likeverdig velferdstilbud. Rammene for kommunereformen ble lagt ved Stortingets behandling av Kommuneproposisjonen 2015. Regjeringens mål er bærekraftige og robuste kommuner som kan styrke lokaldemokratiet, bedre planleggingen i regionene og gi bedre og mer likeverdige tjenester.

Pengepolitikken

Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Pengepolitikken skal også bidra til stabile forventninger om utviklingen i kronekursen. Finans- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi.

Styringsrenten er Norges Banks viktigste virkemiddel og renten kan endres raskt dersom de økonomiske utsiktene tilsier det. Etter at Norges Bank i mars 2012 satte styringsrenten ned med 0,25 prosentenheter til 1,5 pst. har renten blitt holdt uendret. Ifølge Norges Banks rentebane fra september i år vil styringsrenten holdes om lag på dagens nivå ut 2015, for deretter å bli satt gradvis opp til vel 2 pst. mot slutten av 2017. Norges Bank anslår at veksten i konsumprisene vil ligge noe lavere enn inflasjonsmålet de nærmeste årene.

Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Finansiell stabilitet

Finansiell stabilitet innebærer at det finansielle systemet er solid nok til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte, både i oppgangs- og nedgangstider. For å redusere risikoen for svikt i finanssektoren vil Regjeringen fremme soliditet, likviditet og god atferd gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn.

I lys av erfaringene fra finans- og gjeldskrisen har EU siden våren 2010 endret regelverket for banker og andre finansinstitusjoner. Flere av endringene i EUs regelverk er nå endelig vedtatt, herunder krisehåndteringsdirektivet og regler for en bankunion. Det vil kunne styrke den finansielle stabiliteten i Europa.

Finansdepartementet besluttet i desember i fjor at bl.a. banker skal ha en motsyklisk kapitalbuffer som består av ren kjernekapital. Denne bufferen øker kapitalkravet med én prosentenheter fra 30. juni 2015. Finansdepartementet har også varslet hvilke banker som skal anses som systemviktige i Norge. Disse bankene skal oppfylle et krav til ren kjernekapital på 11 pst. fra 1. juli 2015 og 12 pst. fra 1. juli 2016. Motsyklisk kapitalbuffer kommer i tillegg. Kapitalkravene bygger på EUs regelverk.

Utviklingen i norsk økonomi har bidratt til gode resultater i norske banker og finansinstitusjoner. Nye soliditetskrav for banker fases nå gradvis inn. Det er lettere å styrke soliditeten i gode økonomiske tider.

Finansdepartementet har lenge arbeidet for en enighet blant de nordiske landene om at bankene i større grad skal ta hensyn til den økonomiske utviklingen og risikoer i det landet hvor virksomheten drives, slik det kommer til uttrykk i vertslandets krav til soliditet. Finanstilsynet har mottatt brev fra danske og svenske myndigheter om at de er positive til vertslandsregulering av kapitalkrav for boliglån. Dette er et viktig skritt i arbeidet med nordisk harmonisering.

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

Tiltak for en mer produktiv og effektiv økonomi

Regjeringen arbeider for å heve produktiviteten i norsk økonomi. God ressursbruk i privat og offentlig sektor bidrar til høy verdiskaping og er viktig for vår levestandard og bærekraften i våre velferdsordninger. For å bruke ressursene godt må vi ha omstillingsevne. Regjeringens arbeid kan oppsummeres under fem hovedpunkter:

1. *Reformer i offentlig sektor* skal bidra til en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. En vellykket kommunereform kan gi færre og mer robuste kommuner som er bedre tilpasset naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det kan gi større fagmiljøer, mer effektiv ressursbruk og gjøre det enklere å redusere statlig detaljstyring og øremerking. Regjeringen satser på infrastruktur, men vil også legge mer vekt på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og gjennomføre prosjekter mer effektivt. Strukturreformene innen politiet og høyere utdanning skal bedre resultatene i politiet og kvaliteten i utdanningen. Det skal også brukes mer digitale tjenester.
2. Gjennom *mer konkurranse, avregulering og avbyråkratisering* vil Regjeringen bidra til økt vekst i norsk økonomi. Konkurransopolitikken styrkes ved et nytt uavhengig klageorgan for konkurransesaker. Regelverket for offentlige anskaffelser og ordninger som hindrer etablering og svekker konkurransen skal gjennomgås, herunder bestemmelser om åpningstider, konsesjoner, løyver og bevillinger. Plan- og bygningsloven skal forenkles. Stordriftsfordelene i landbruket må utnyttes bedre, og Regjeringen vil forenkle tilskuddene og redusere nivået på støtten. Arbeidstiden vurderes av et eget utvalg.
3. Et *bedre skatte- og avgiftssystem* som er enklere og mer vekstfremmende, jf. omtalen ovenfor. I tillegg til å endre nivået og innretningen på skatter og avgifter skal forvaltningen legges om for å forenkle, bedre ressursbruken, bekjempe svart økonomi og styrke skatteytters rettssikkerhet. Fagområdene skal rendyrkes og samles i sterke enheter. Regjeringen vil etablere en ny ordning for klagenemder og vil foreslå en ny og enhetlig lov som samler regelverket på området.
4. *Økt vektlegging av resultater* i offentlig sektor krever at ressursene styres dit de kaster mest av seg. Da trenger vi et godt og relevant grunnlag for beslutninger. Kvalitetssikringen av store statlige investeringer skal bli bedre. Statens utredningsinstruks for reformer og tiltak skal gjennomgås. Vi bør sammenligne vår ressursbruk i offentlig sektor og våre resultater mer med andre lands, og gjennomføre reformer på en slik måte at virkningene kan etterprøves. En effektiv ressursbruk i samfunnet må bygge på priser som tar hensyn til eksterne effekter som f.eks. utslipp av klimagasser.
5. *Tydelige budsjettprioriteringer* trengs for å nå målet om mest mulig velferd for hver krone

som brukes over statens og kommunenes budsjetter, samtidig som vi skal styrke næringslivets vekstevne. Da må vi også begrense pengebruken på mindre viktige områder. Et sentralt tiltak er en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform der deler av gevinstene fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av midler hentes ut til prioriterte satsinger som gjør Norge bedre i stand til å møte framtidens utfordringer og til å bedre tjenestene til innbyggerne.

Regjeringen har satt ned en produktivitetskomisjon. Kommisjonen skal fremme konkrete forslag som kan styrke produktiviteten i norsk økonomi, både i privat og offentlig sektor. Kommisjonen vil legge fram sin første rapport i begynnelsen av februar neste år. Rapporten vil bli sendt på høring. Regjeringen vil i tillegg sette ned et utvalg som skal vurdere behovet for flerårige budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investeringer og drift i budsjettet. Utvalgets tilrådinger skal gi et bedre beslutningsgrunnlag for statlige prioriteringer og fremme en effektiv bruk av offentlige midler.

Regjeringens arbeid med å øke produktiviteten i norsk økonomi er nærmere omtalt i kapittel 5 og 6.

Klima- og fattigdomsutfordringene

Klimautfordringen er global og løses best globalt. Regjeringens mål er at forhandlingene under FNs klimakonvensjon fører til en ambisiøs klimaavtale som legger til rette for å redusere utslippene på en samfunnsøkonomisk best mulig måte. Norge skal være en pådriver i arbeidet for å sette en internasjonal pris på CO₂ og etablere effektive, fungerende internasjonale karbonmarkeder. Siden kostnadene ved å redusere utslipp varierer mye mellom land, kan internasjonale karbonmarkeder bidra til å redusere utslippene der det koster minst. En slik kostnadseffektiv tilnærming er avgjørende for å få til tilstrekkelige reduksjoner i utslippene.

Regjeringen fører en offensiv klimapolitikk og forsterker klimaforliket. Hovedvirkemidlene i klimapolitikken er avgifter og deltakelse i det europeiske systemet for handel med utslippskvoter innenfor et fastlagt tak for utslipp. I budsjettet for 2015 foreslår Regjeringen bl.a. en ny støtteordning til effektiv energibruk i husholdningene, større satsing på kollektivtransport og økt innsats mot avskoging i utviklingsland. Klimapolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.7, som også inneholder nye framskrivinger av utslipp til luft.

Innsatsen mot internasjonal fattigdom er også et felles globalt ansvar. Regjeringen foreslår å øke utviklingsbudsjettet med over 1 mrd. kroner fra 2014 til 2015. Prioriterte satsinger er utdanning, humanitær bistand, global helse og næringsutvikling. Innenfor satsingen på utdanning vil særlig jenter og marginaliserte grupper bli prioritert. Utviklingspolitikken legges om med bl.a. større vekt på resultater og konsentrasjon om færre land.

Statens pensjonsfond

Statens pensjonsfond skal understøtte statlig sparing og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelsen av statens petroleumsinntekter. Pensjonsfondet skal forvaltes for å oppnå høyest mulig avkastning over tid innenfor moderat risiko.

En langsiktig og god forvaltning av fondet bidrar til rettferdighet mellom generasjoner ved at også de som kommer etter oss kan bruke av petroleumsinntektene.

Statens pensjonsfond Norge investerer hovedsakelig i aksjer og obligasjoner i det norske markedet. Statens pensjonsfond utland investerer i aksjer, obligasjoner og eiendom og i et bredt utvalg av land, sektorer og selskaper. Det reduserer den samlede risikoen. Statens pensjonsfond skal forvaltes på en ansvarlig måte. God finansiell avkastning over tid antas å avhenge av en bærekraftig utvikling i økonomisk, miljømessig og samfunnsmessig forstand, samt av velfungerende, effektive og legitime markeder.

Forvaltningen av Statens pensjonsfond er nærmere omtalt i kapittel 7.

2 De økonomiske utsiktene

Veksten i internasjonal økonomi er i ferd med å ta seg opp igjen, selv om utviklingen fortsatt er preget av ettervirkningene av finanskrisen. I euroområdet ligger verdiskapingen langt under nivået i 2008, og arbeidsledigheten er høy i mange land. Utviklingen i internasjonal økonomi er nærmere omtalt i avsnitt 2.1.

Norsk økonomi er fremdeles preget av høy økonomisk aktivitet. Sysselsettingen stiger og arbeidsledigheten er på et lavt nivå både sett i et historisk perspektiv og sammenliknet med de fleste andre land. Det ligger an til vekst også i årene som kommer. Enkelte underliggende utviklingstrekk peker imidlertid i retning av at vi ikke kan forvente like høy vekst framover som det vi har sett de siste tiårene. Etterspørselen fra oljevirkningsomheten er trolig nær toppen og forventes å gå ned. Produktivitetsveksten har vært lav de siste åtte årene. Dersom den ikke tar seg opp kan også det bremse veksten i økonomien sammenliknet med hva vi har sett tidligere. Samtidig vil aldringen av befolkningen isolert sett trekke arbeidstilbudet ned. Utviklingen i norsk økonomi omtales i avsnitt 2.2 og utviklingen i arbeidsmarkedet og petroleumsnæringen er nærmere beskrevet i avsnitt 2.3 og 2.4.

Det er usikkerhet om det økonomiske forløpet. Norsk økonomi er følsom for utviklingen i oljeprisen. Vi vet av erfaring at denne kan svinge kraftig. En oljepris som stabiliserer seg på et klart lavere nivå, vil stille store krav til omstillingsevnen til norske bedrifter og arbeidstakere. Ringvirkninger av en lavere oljepris vil også kunne gi et fall i boligprisene. Høye boligpriser og høy gjeld i husholdningssektoren er en kilde til ustabilitet. Usikkerheten i makroøkonomiske prognoser og i utsiktene for norsk økonomi er omtalt i avsnitt 2.5.

Norge er blant landene som har klart å kombinere økonomisk vekst og et høyt inntektsnivå med en jevn fordeling av inntektene. Små økonomiske forskjeller må ses i sammenheng med høy sysselsetting, lav ledighet og en sammenpresset lønnsstruktur. Skatte- og avgiftssystemet har også betydning for fordeling, men offentlig finansiering av ulike velferdsgoder er langt viktigere. Fordeling og livskvalitet er nærmere omtalt i avsnitt 2.6.

2.1 Internasjonal økonomi

2.1.1 Hovedtrekk

Internasjonal økonomi er fortsatt preget av finanskrisen i 2008 og 2009. Særlig i euroområdet er det land som sliter med å rette opp ubalanser som bygget seg opp i forkant av og under krisen. I mange land er utnyttelsen av produksjonskapasiteten lavere enn før krisen, mens arbeidsledigheten er høyere. Investeringene er på et lavt nivå.

Verdensøkonomien har hentet seg noe inn igjen de siste årene, men utviklingen har vært nokså ustabil. Enkelte land og regioner har utviklet seg bedre enn andre, jf. figur 2.1A. Etter en svak utvikling i første halvår i år, ventes veksten i produksjonen i de tradisjonelle industrilandene å ta seg forsiktig opp framover. Lave renter, noe bedre tilgang på kreditt og mindre innstramning i offentlige budsjetter er forhold som kan bidra til dette. For *Norges handelspartnere* anslås veksten i BNP til 2 pst. i 2014 og 2½ pst. i 2015, jf. tabell 2.1. Dette er nær de anslagene som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2014. Geopolitiske spenninger i Ukraina og Midtøsten har økt usikkerheten internasjonalt siden i vår.

I mange land er situasjonen i arbeidsmarkedet fremdeles vanskelig. I de tradisjonelle industrilandene har veksten i sysselsettingen bare tatt seg forsiktig opp. Sett i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder er sysselsettingen fremdeles lav i mange land, jf. figur 2.1B. Høy ledighet har ført til at mange har mistet fotfestet i arbeidsmarkedet. Ledigheten er særlig høy i euroområdet, hvor sysselsettingen bare så vidt har begynt å stige. I USA har arbeidsledigheten falt mye det siste året, men dette skyldes delvis at arbeidsstyrken stiger saktere enn befolkningen i yrkesaktiv alder. I Storbritannia og Sverige har sysselsettingen økt mye den siste tiden. For Norges handelspartnere samlet anslås arbeidsledigheten å avta fra 7¾ pst. i fjor til 7 pst. neste år.

Lav kapasitetsutnyttelse og fallende priser på energi og mat har dempet prisveksten i OECD-landene det siste året. Mens inflasjonen i USA beveger seg mot inflasjonsmålet, er den svært lav i

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

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnerne ¹	2,6	0,8	1,4	2,1	2,4
Euroområdet.....	1,6	-0,6	-0,4	0,9	1,3
USA.....	1,6	2,3	2,2	2,0	3,0
Sverige.....	2,7	0,0	1,5	2,2	2,7
Japan.....	-0,4	1,5	1,5	0,9	1,0
Kina.....	9,3	7,7	7,7	7,4	7,1
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnerne ²	3,2	2,4	1,9	1,5	1,9
Euroområdet.....	2,7	2,5	1,3	0,5	1,1
USA.....	3,1	2,1	1,5	1,9	2,1
Sverige.....	1,4	1,0	0,9	0,5	1,6
Japan.....	-0,3	0,0	0,4	2,6	2,0
<i>Arbeidsledighet³:</i>					
Handelspartnerne ²	7,4	7,6	7,7	7,3	7,0
Euroområdet.....	10,0	11,2	11,9	11,6	11,3
USA.....	8,9	8,1	7,4	6,3	6,0
Sverige.....	7,8	8,0	8,0	8,0	7,5
Japan.....	4,6	4,3	4,0	3,6	3,6
<i>Memo:</i>					
BNP-vekst i verdensøkonomien ⁴	4,4	3,4	3,3	3,3	3,8
Herav:					
Framvoksende økonomier.....	6,3	5,1	4,7	4,4	4,8
OECD-området.....	2,0	1,3	1,4	1,9	2,4

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

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevekter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

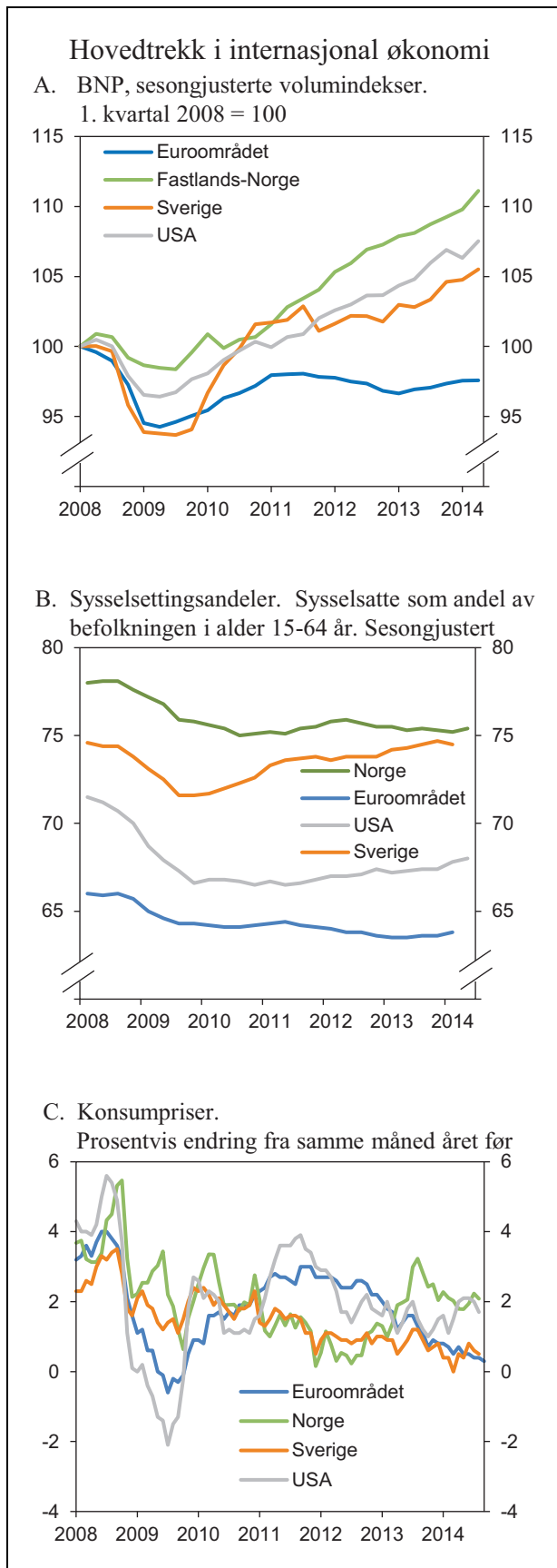
⁴ Sammenveid med kjøpekraftspariteter (PPP).

Kilder: OECD, IMF, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

euroområdet (jf. figur 2.1C). Dette gir isolert sett høyere realrente, noe som kan bidra til å forlenge perioden med svak økonomisk vekst. For Norges handelspartnere anslås veksten i konsumprisene å avta fra om lag 2 pst. i fjor til 1½ pst. i år. Neste år ventes den igjen å bli nær 2 pst. For nærmere omtale av den lave inflasjonen i OECD-landene, se boks 2.1 i Revidert nasjonalbudsjett 2014.

Finansmarkedene har vært i gradvis bedring de to siste årene. Kursene på viktige aksjebørser har passert tidligere toppnoteringer. Rentene på statslån har falt i eurolandene, særlig i de landene som hadde svært høye renter for 2–3 år siden. Rentene på spanske og italienske statspapirer med 10 års løpetid ligger nå under 2½ pst., som er

historisk lavt, jf. figur 2.2A. Det lave nivået på rentene i euroområdet tyder på at markedsaktørene venter ekspansiv pengepolitikk i lang tid framover. Mindre forskjell mellom statsrentene i de utsatte landene og i Tyskland tyder på at markedsaktørene i mindre grad enn tidligere frykter mislighold av statsgjeld. Også i pengemarkedene i USA og Europa har rentene falt de siste årene, bl.a. som følge av lavere risikopåslag. Foretak i de mest utsatte eurolandene står imidlertid fortsatt overfor høyere renter på lån enn for eksempel tyske og franske foretak, jf. figur 2.2B. Dette reflekterer trolig at bankene i disse landene har lavere egenkapital og betydelig innslag av dårlige lån på sine balanser. Bankenes kredittgivning er



Figur 2.1 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

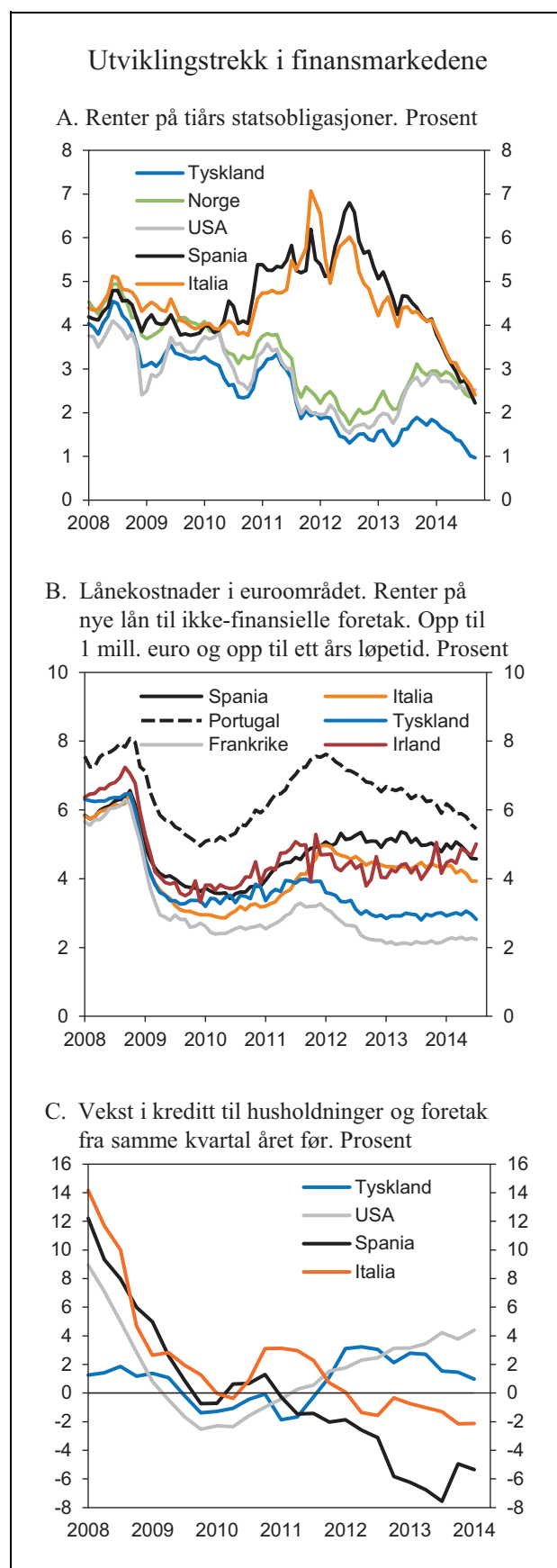
Kilder: Macrobond og OECD.

fortsatt stram i mange euroland, og bankenes utlån har fortsatt å falle, jf. figur 2.2C.

Bedre utsikter til avkastning på plasseringer i tradisjonelle industriland har tidvis bidratt til finansmarkedsuro og kapitalutgang fra framvoksende økonomier det siste året. Økt usikkerhet om den økonomiske utviklingen i flere av de berørte landene har også bidratt til uroen. Dette har ført til svekkede valutakurser i flere framvoksende økonomier.

Pengepolitikken i OECD-området er ekspansiv. I mange land ligger *styringsrentene* nær null. I tillegg har både sentralbanken i USA (Federal Reserve) og den britiske sentralbanken (Bank of England) gjennomført omfattende kjøp av obligasjoner i annenhåndsmarkedet for å bringe de lange rentene ned. Siden januar i år har Federal Reserve gradvis redusert sine månedlige kjøp av obligasjoner, og det ventes at banken vil avslutte kjøpene før årsskiftet. Første renteøkning ventes å komme i 2. kvartal 2015. I Storbritannia ventes første renteøkning å komme i 1. kvartal 2015. Inflasjonen i euroområdet ligger for tiden langt under inflasjonsmålet til Den europeiske sentralbanken (ESB). På denne bakgrunn har ESB redusert styringsrenten to ganger i år, til 0,05 pst. Banken har også innført et program for målrettede utlån til ikke-finansielle foretak (TLTRO), samt programmer for kjøp av boliglånsobligasjoner og verdipapirer utstedt av banker med sikkerhet i deres utlån til privat sektor. ESB har siden 2008 latt banker og andre finansinstitusjoner låne ubegrenset til en rente lik styringsrenten og med løpetid på opptil tre år. Også Sveriges Riksbank satte ned styringsrenten i sommer, til 0,25 pst. Banken har justert banen for framtidig styringsrente ned.

De siste årene har stram *finanspolitikk* i de tradisjonelle industrilandene brakt underskuddene på offentlige budsjetter betydelig ned. Gjelden i offentlig forvaltning er stabilisert, men på et historisk høyt nivå. Med unntak av Japan vil de fleste av de tradisjonelle industrilandene stramme mindre inn i offentlige budsjetter i 2014 enn i de foregående årene. For USA anslår OECD en reduksjon i offentlig forvaltnings strukturelle budsjettunderskudd på om lag $\frac{1}{4}$ pst. av BNP i år, etter en innstramming på $2\frac{1}{2}$ pst. i fjor. I euroområdet sett under ett ventes underskuddet i år å avta med $\frac{1}{2}$ pst. av BNP, mot en nedgang på $\frac{3}{4}$ pst. i fjor. De fleste eurolandene har nå lagt det meste av de varslede finanspolitiske innstrammingene bak seg. Landene ligger imidlertid langt unna kravet i EUs Stabilitets- og vekstpakt om at offentlig for-



Figur 2.2 Utviklingstrekk i finansmarkedene

Kilder: Macrobond, ESB og BIS.

valtnings bruttogjeld ikke skal være høyere enn 60 pst. av BNP.

Flere forhold bidrar til betydelig *usikkerhet* rundt anslagene for internasjonal økonomi:

- Politisk ustabilitet og sivile konflikter i flere land i Midtøsten og Ukraina har store økonomiske konsekvenser regionalt. Hvis uroen vedvarer og eskalerer, kan konsekvensene favne bredere, bl.a. gjennom energimarkedene. Det er også uklart i hvilken grad de restriktive økonomiske tiltakene mot Russland og mottiltakene som Russland har innført, vil redusere veksten hos våre handelspartnere eller påvirke verdensmarkedsprisene på bl.a. energi og matvarer.
- Vekstutsiktene for Kina har avtatt noe den senere tiden og bidratt til å rette oppmerksomheten mot behovene for strukturreformer og lavere gjeldsoptak i landet. Et eventuelt markert fall i veksten i Kina og andre framvoksende økonomier vil kunne trekke prisene på olje, gass og andre råvarer ned.
- I euroområdet er det fare for at prisveksten forblir lav lenge og at den kan bli negativ (deflasjon). Lavere inflasjon enn ventet vil gi høyere realrenter og høyere reell gjeldsbyrde. Ytterligere fall i inflasjonen i de tradisjonelle industrilandene kan svekke innenlandsk etterspørsel etter varer og tjenester og føre til svakere vekst i BNP og sysselsetting.

Usikkerheten i anslagene er nærmere omtalt i avsnitt 2.5.

2.1.2 Nærmere om utviklingen i de tradisjonelle industrilandene

Den økonomiske veksten i USA har de siste årene bidratt til å trekke gjennomsnittlig vekst i OECD-området opp. Veksten er blitt understøttet av en gradvis bedring i finansmarkedene og ekspansiv pengepolitikk. Bankene har lettet på sin kredittpraksis overfor husholdninger og bedrifter, og kredittveksten øker, jf. figur 2.2C. Husholdningene har redusert sin gjeld. Situasjonen i boligmarkedet er fremdeles skjør, men også der er det tegn til bedring. Finanspolitikken har vært stram og til tider svært uforutsigbar de siste årene, noe som isolert sett har dempet veksten. Det ventes at innstrammningene blir mindre framover.

En uvanlig kald vinter og svak utvikling hos USAs handelspartnere bidro til at veksten i første halvår i år ble lav. Det ser nå ut til at veksten øker, og den anslås å holde seg høy inn i 2015. Oppgangen ventes å bli drevet av stigende vekst i privat

forbruk og høyere bolig- og bedriftsinvesteringer. Veksten i BNP anslås til 2 pst. i år og 3 pst. neste år.

Situasjonen i arbeidsmarkedet er blandet. Sysselsettingen stiger, og antall sysselsatte er nå nær nivået fra før finanskrisen. Arbeidsledigheten har falt fire prosentenheter siden toppen i 2009, til om lag 6 pst. av arbeidsstyrken. Andelen langtidsledige er imidlertid fremdeles relativt høy, og det er mange som jobber ufrivillig i deltidstillinger. Befolkningen i arbeidsdyktig alder vokser raskere enn arbeidsstyrken, og yrkesdeltakelsen avtar. Nedgangen i yrkesdeltakelse startet ved årtusenskiftet og har tiltatt under og etter finanskrisen. Dersom veksten i arbeidsstyrken hadde fulgt veksten i befolkningen, hadde ledigheten vært betydelig høyere.

Til tross for at offentlig sektors underskudd er kraftig redusert de siste årene, er statsfinansene fortsatt svake. Den føderale gjelden er større enn ett års BNP. Internasjonale organisasjoner som OECD og IMF peker på at USA mangler planer for å gjøre offentlige finanser bærekraftige på mellomlang sikt.

Prisveksten i USA har i lengre tid ligget under sentralbankens inflasjonsmål. De siste månedene har inflasjonen økt, særlig som følge av økte priser på energi og mat. Det anslås at prisveksten blir om lag 2 pst. både i år og neste år. Ifølge referatene fra rentemøtene i Federal Reserve pågår det nå en diskusjon om når styringsrenten bør settes opp. Flere observatører venter at renten vil heves neste sommer. Mange har advart om at rentetøkningen kan komme til å dempe etterspørselen.

Etter halvannet år med nedgang i produksjonen, snudde den økonomiske utviklingen i *eurområdet* våren 2013. Veksten har imidlertid vært svak og ujevn og stoppet igjen opp i 2. kvartal i år. Bedret konkurransevne og økt eksport bidro til oppgangen i eurområdet i fjor, men også innenlandsk etterspørsel har økt i noen land. Et bekymringsfullt trekk er at investeringene fortsatt avtar som andel av BNP. Industriproduksjonen har vokst lite i 2014. Dette kan skyldes usikkerheten som er skapt av konfliktene i Ukraina og det vanskelige forholdet til Russland, herunder effekten av de restriktive tiltakene.

Omfattende tiltak fra Den europeiske sentralbanken (ESB) har bidratt til at finansmarkedene i eurområdet nå framstår som mer stabile, og statenes lånerenter har sunket. Land som fikk hjelp fra EU og IMF under krisen, kan igjen låne i markedene. Irlands støtteprogram og støtten til å øke egenkapitalen i spanske banker ble avsluttet i

desember 2013. Portugal avsluttet støtteprogrammet fra EU og IMF i mai 2014. Hellas vil trolig trenge mer hjelp for å kunne håndtere den store gjeldsbyrden, selv om fall i markedsrenten gjør situasjonen lettere. Stabilitetsprogrammet til Kypros er på et godt spor.

Lånerentene til bedrifter og husholdninger er fremdeles høye i flere kriserammede land, jf. figur 2.2B. Bankenes evne til å tilby kreditt er fortsatt svak, og utlånene til husholdninger og bedrifter faller, jf. figur 2.2C. Det knyttes spenning til ESBs gjennomgang av balansene og robustheten til bankene i euroområdet. Resultatene vil bli presentert før ESB tiltrer som felles tilsynsmyndighet for bankene i november.

Inflasjonen er fortsatt lav i euroområdet, og prisveksten ligger nå under ½ pst. Den lave inflasjonen skyldes utviklingen i energi- og matvarepriser, lav kapasitetsutnyttelse og vedvarende høy arbeidsledighet. I enkelte land, bl.a. Spania, Hellas og Portugal, faller nå prisene. Det ventes at inflasjonen vil være lav både i år og neste år til tross for svært ekspansiv pengepolitikk. ESBs mål er en inflasjon nær opp mot 2 pst. Banken har holdt styringsrenten rekordlav lenge, og vedtok flere tiltak i juni og august, jf. omtale ovenfor. Faren for en vedvarende nedgang i prisnivået blir trukket fram som et risikomoment.

Sysselsettingen i euroområdet har nå så vidt begynt å stige, men arbeidsledigheten er fortsatt svært høy. Forskjellen mellom landene er betydelig. I Tyskland falt ledigheten gjennom finanskrisen, og den har gått ytterligere ned i 2014. Hellas og Spania har den høyeste ledigheten på om lag 25 pst. Ungdomsledigheten er også spesielt høy i disse landene. Langtidsledigheten økte under finanskrisen og er fremdeles høy. Det vil trolig ta tid før den økonomiske veksten blir sterk nok til å bringe ledigheten i eurområdet vesentlig ned.

De fleste observatører legger til grunn at økende privat etterspørsel vil trekke veksten i BNP i eurområdet opp framover. Både privat konsum og investeringer anslås å øke, og også nettoeksporten ventes å bidra til høyere produksjon. Finanspolitikken vil i mindre grad enn tidligere bidra negativt til samlet etterspørsel etter varer og tjenester. BNP anslås å øke med i underkant av 1 pst. i år. Til neste år ventes en oppgang på 1¼ pst. På sikt avhenger den økonomiske utviklingen også av at eurolandene fortsetter å gjennomføre reformer som støtter opp under bedre bruk av arbeidskraft og andre ressurser.

Flere år med kraftige innstramminger har brakt offentlige finanser i eurområdet inn på et mer bærekraftig spor. Gjelden er imidlertid frem-

Boks 2.1 Vekstevnen i internasjonal økonomi

Seks år etter at den globale finanskrisen brøt ut er veksten i BNP i OECD-området fortsatt lavere enn i 20-årsperioden før krisen. Høy arbeidsledighet gjenspeiler at produksjonen mange steder er godt under den anslåtte kapasiteten i økonomien. Tidligere erfaringer tilsier at det kan ta lang tid for økonomien å komme seg etter en finanskrisen, først og fremst som følge av at det går langsomt for husholdninger og foretak å bygge ned sin gjeld. Flere observatører har i den senere tid advart om at veksten kan komme til å holde seg lav lenge, særlig i de tradisjonelle industrilandene. Mange trekker paralleller til Japan, der økonomien har vært preget av svak vekst og lav inflasjon etter landets finanskrisen for om lag 20 år siden.

Internasjonale organisasjoner og flere framtrepende økonomer har stilt spørsmål om den svake økonomiske utviklingen OECD-landene nå opplever kan være en del av en mer langvarig stagnasjonsperiode. Det pekes på at den underliggende veksten trekkes ned av lave investeringer og på at høy ledighet over tid bidrar til at flere faller ut av arbeidsstyrken. Den lave utnyttelsen av produksjonskapasiteten bidrar til lav inflasjon. Hvis styringsrentene allerede er satt ned mot null, kan pengepolitikken evne til å stimulere etterspørselen bli for svak når inflasjonen ikke ventes å overstige inflasjonsmålet. Fenomenet har fått navnet «*Secular Stagnation*», med henvisning til en artikkel fra den amerikanske økonomen Alvin Hansen fra 1939.

Både IMF og OECD peker på at den anslåtte kapasiteten i økonomien, såkalt potensielt BNP, er lavere enn før krisen. Anslagene for potensielt BNP har blitt justert ned gjentatte ganger. Produksjonskapasiteten avhenger av utviklingen i

yrkesdeltakelse, strukturell ledighet og antall personer i arbeidsdyktig alder. I tillegg er utviklingen i kapitalbeholdning i form av maskiner, utstyr og infrastruktur og i produktiviteten avgjørende. Ikke bare nivået, men også veksttakten for potensielt BNP har falt i de tradisjonelle industrilandene etter krisen. Bakgrunnen for nedgangen varierer mellom land, men felles for de fleste er at lavere kapitalbeholdning har trukket ned. Lavere yrkesdeltakelse og høyere strukturell arbeidsledighet har også bidratt negativt. Også i framvoksende økonomier er den potensielle veksten lavere, men nedgangen er ikke så tydelig som i de mer modne økonomiene.

Potensielt BNP kan ikke observeres, men må beregnes, og slike beregninger er svært usikre. Anslagene revideres ofte mye, samtidig som ulike metoder gir ulike resultater. Ifølge OECDs beregninger lå veksten i potensielt BNP i medlemslandene i gjennomsnitt på 2,2 pst. i perioden 2000-2007. I perioden 2008-2013 falt den med 0,5 prosentenheter, og alle de store landene bidro til denne nedgangen.

I OECDs langsiktige anslag legges det til grunn at veksten i potensielt BNP i medlemslandene ikke er varig redusert som følge av krisen, og at den vil øke i tiden som kommer. Oppgangen vil særlig drives av at veksten i produktiviteten tar seg opp igjen. OECD venter likevel at den strukturelle ledigheten vil bli høyere enn før krisen i mange land. Samtidig understreker OECD at det er en risiko for at samlet etterspørsel ikke vil vokse slik deres modeller indikerer. Ifølge hypotesen om «*Secular Stagnation*» er det ikke opplagt at faktisk BNP vil ta seg helt opp til den banen for potensielt BNP som nå ligger i modellene.

deles høy, og det er bare fem euroland som har en bruttogjeld i offentlig sektor under EUs referansegrense på 60 pst. av BNP. Europakommisjonen anslår at bruttogjelden i offentlig forvaltning i euroområdet sett under ett vil begynne å falle neste år, målt som andel av BNP. Budsjettunderskuddet i offentlig forvaltning anslås å avta til 2½ pst. av BNP i 2014 og 2¼ pst. i 2015. Dette er innenfor Stabilitets- og vekstpaktens grense på 3 pst. Antallet land som er underlagt EUs underskuddsprosedyre fordi de har overtrådt Stabilitets- og vekstpaktens grenser, har gått ned fra 24 i 2011 til 11 denne våren.

I lys av erfaringene fra krisen er det iverksatt en rekke tiltak for bedre å koordinere den økonomiske politikken i EU og euroområdet. Det er blitt strammere kontroll med finanspolitikken i de enkelte medlemslandene og bedre overvåking av den makroøkonomiske utviklingen. Dette skjer gjennom EUs integrerte planprosess kalt «Det europeiske semester». Hensikten er å se den økonomiske politikken, finanspolitikken og sysselsettingspolitikken i sammenheng. Med krisefondet European Stability Mechanism (ESM) kan EU gi lån til euroland som har kommet i akutte finansieringsproblemer. Videre har EU etablert en bank-

union for euroområdet og andre EU-land som ønsker å slutte seg til. Hensikten er å få bedre tilsyn med bankene og en mer effektiv håndtering av banker i krise. Bankunionen skal bidra til å svekke det negative samspillet mellom banker i kriser og svake statsfinanser, som bidro til den dype krisen i mange euroland. Bankunionen er ikke åpen for Norge og de andre EFTA-landene i EØS. Bankunionen blir etter planen effektiv fra november i år.

Som et ledd i «Det europeiske semester» gir Europakommisjonen anbefalinger om den økonomiske politikken i medlemslandene. Anbefalinger for 2014 er konsentrert om politikk for å fremme vekst i produksjon og sysselsetting. Landene skal ta med seg anbefalingene inn i høstens statsbudsjettarbeid. Kommisjonen vil særlig følge opp Frankrike, Italia, Spania, Slovenia, Irland, Portugal, Kroatia og Ungarn.

Tyskland har hatt økonomisk vekst siden 2010. Mens veksten like etter krisen var eksportdrevet, har investeringene og annen innenlandsk etterspørrel i større grad bidratt etter hvert. I 2. kvartal i år bremses imidlertid økonomien opp. Stemningsindikatorer indikerer svak vekst i nærmeste framtid. Dette ses i sammenheng med utviklingen hos Tysklands handelspartnere og den usikre geopolitiske situasjonen. Usikkerheten legger en demper på eksportindustrien og på næringslivets investeringsvilje. Det ventes moderat oppgang i produksjonen i Tyskland både i 2014 og 2015. Det tyske arbeidsmarkedet framstår som robust, og ledigheten har falt jevnt både gjennom finanskrisen og perioden etterpå. Ledigheten ventes å holde seg lav framover. Også i Tyskland har inflasjonen gått markert ned.

I *Storbritannia* har den økonomiske aktiviteten det siste halvannet året steget raskere enn ventet, til tross for store innstramminger i offentlige budsjetter i fjor. Omslaget kom etter flere år med svak utvikling, og BNP ligger nå så vidt over nivået før finanskrisen. Det er særlig husholdningenes forbruk som har bidratt til omslaget, men også investeringene har tatt seg opp. Bedre tilgang på kreditt, lave renter og økt optimisme hos husholdninger og bedrifter har medvirket. Etter hvert som etterspørselen i euroområdet og USA øker, kan også bidraget fra utenrikshandelen bli større. Innstramminger i offentlige budsjetter har fortsatt i 2014, men i langt mindre grad enn i 2013. Sysselsettingen har økt sterkt de siste tre årene, og ledigheten har kommet ned. Etter flere år med prisvekst over målet, har inflasjonen falt siden i fjor. Inflasjonen ventes å gå ytterligere ned i prognoseperioden og komme under 2 pst. både i

år og neste år. Det ventes fortsatt god vekst i produksjonen i Storbritannia i 2014 og 2015.

I *Japan* bidro ekspansiv finans- og pengepolitikk til at BNP steg med 1½ pst. i 2013. Etter to tiår med svak eller negativ prisstigning økte også inflasjonen gjennom fjoråret. Sterk oppgang i investeringer og privat konsum bidro til at den positive utviklingen fortsatte inn i 1. kvartal i år. Japanske myndigheter økte omsetningsavgiften fra 5 til 8 pst. i april i år, og mange husholdninger valgte derfor å framskynde større innkjøp til 1. kvartal. I løpet av våren falt husholdningenes konsum tilbake, og sammen med fall i investeringene bidro dette til negativ utvikling i 2. kvartal.

Økt omsetningsavgift er del av myndighetenes plan for å redusere underskuddene i offentlig forvaltnings budsjetter. En ytterligere økning i avgiften til 10 pst. er planlagt i oktober 2015. På kort sikt vil dette bidra til å trekke den økonomiske veksten ned. Ytterligere konsolidering er imidlertid nødvendig, da statsfinansene utgjør en betydelig risiko på mellomlang sikt. Offentlig forvaltnings bruttogjeld utgjorde i 2013 over 240 pst. av BNP, langt over nivåene i andre OECD-land. Samtidig svarte budsjettunderskuddet til over 9 pst. av BNP. På mellomlang sikt avhenger det videre forløpet av omfanget av strukturreformer, for eksempel for å øke kvinners yrkesdeltakelse. Svakere utvikling i investeringer og konsum ventes å bidra til at veksten i BNP faller til om lag 1 pst. i år.

Den økonomiske utviklingen i *Sverige* har vært god de siste årene sammenliknet med forløpet i mange andre land i Europa. BNP er godt over nivået fra før finanskrisen. De to siste årene har den økonomiske veksten likevel vært lavere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene. Dette skyldes særlig negative impulser fra utenrikshandelen. Svensk eksport består i stor grad av investeringsvarer og innsatsvarer. Den svake utviklingen i investeringene i de tradisjonelle industrilandene har dempet veksten i svensk eksport. Utviklingen i arbeidsmarkedet er likevel bedre enn i mange andre land, og sysselsettingen har steget siden 2010. Yrkesdeltakelsen har økt de siste årene og er blant de høyeste i OECD-området. Oppgangen i yrkesdeltakelsen har trolig bidratt til at arbeidsledighetsraten fortsatt er så høy. Ledigheten utgjør om lag av 8 pst. av arbeidsstyrken. I takt med videre bedring i økonomien ventes den å falle framover. Veksten i BNP anslås å bli litt høyere i år enn i fjor. Til neste år ventes oppgang i investeringer og eksport å trekke den økonomiske veksten ytterligere opp, til 2¾ pst. Inflasjonen har vært svært lav det siste året, men det legges til grunn at den øker noe til neste år.

Danmark har i flere år vært preget av svak økonomisk utvikling. Som følge av høy gjeld og tilbakeslag i boligmarkedet, har husholdningene holdt igjen på forbruket. Samtidig har eksportetterspørselen vært lav. Det ventes imidlertid at økt eksport vil bidra til trekke den økonomiske veksten opp framover. Da øker også sysselsetting, inntekter og innenlandsk etterspørsel. Bedring i boligmarkedet vil kunne bidra til økt privat forbruk og høyere boliginvesteringer. Lave renter vil kunne understøtte oppgang i bedriftenes investeringer. Veksten i BNP ventes å ta seg opp til $\frac{3}{4}$ pst. i år. Arbeidsmarkedet er i bedring, og sysselsettingen vokser. Arbeidsledigheten anslås å komme ned i $6\frac{1}{4}$ pst. for 2015 sett under ett.

Finland er det nordiske landet som har hatt størst problemer med å hente seg inn etter finanskrisen. Den økonomiske veksten har vært negativ de to siste årene, og BNP ligger langt under nivået fra før krisen. I tillegg til ettervirkningene av den internasjonale finanskrisen har svært vanskelige forhold for finsk elektronikk- og treforedlingsindustri bidratt til dette. En eventuell svakere utvikling i Russland som følge av konflikten i Ukraina og de restriktive økonomiske tiltakene, vil kunne forverre situasjonen ytterligere siden Russland er en viktig handelspartner. Etter stillstand i Finlands BNP i år anslås veksten til 1 pst. neste år. Sysselsettingen er fremdeles lav. Arbeidsledigheten er nå nær 9 pst., men den anslås å komme ned i $8\frac{1}{4}$ pst. i 2015.

2.1.3 Nærmere om utviklingen i framvoksende økonomier

I *framvoksende økonomier i Asia* var veksten i BNP i overkant av $6\frac{1}{2}$ pst. i fjor, om lag på linje med resultatet for 2012. Både svakere innenlandsk etterspørsel og flaskehals i produksjonen av varer og tjenester har holdt veksten tilbake. De samme forholdene har preget utviklingen i første halvår i år, mens også svak etterspørsel fra viktige eksportmarkeder har bidratt negativt. For regionen sett under ett ventes vekst om lag på linje med fjoråret.

I *Kina* var den økonomiske veksten i fjor $7\frac{3}{4}$ pst. Dette er noe lavere enn gjennomsnittet for de foregående ti årene, men likevel i overkant av myndighetenes mål. Etter nedgang i veksten i 1. kvartal i år innførte kinesiske myndigheter en rekke stimulerende tiltak. I løpet av våren ble enkelte bankers reservekrav satt ned for å stimulere til utlån, skattene på små og mellomstore bedrifter ble redusert og investeringene i offentlig sektor ble økt. For 2014 sett under ett anslås BNP

å øke med $7\frac{1}{2}$ pst. Anslaget er på linje med myndighetenes vekstmål.

Kinas økonomiske vekst de sist 20 årene har vært holdt oppe av investeringer og industriproduksjon myntet på eksport. Konkurransesfortrinnet har vært billig arbeidskraft og anvendelse av teknologi utviklet av andre. På mellomlang sikt står landet imidlertid overfor en rekke utfordringer. Lave fødselstall som følge av ettbarnspolitikken ventes å gi nedgang i arbeidsstyrken fra 2015. Dette trekker i retning av at lønnskostnadene, som allerede har steget klart i noen år, vil stige ytterligere.

Investeringene i realkapital utgjør rundt halvparten av BNP, og har i en årrekke vært den viktigste drivkraften i Kinas økonomi. Videreføring av et slikt investeringsnivå vil gi betydelig overkapasitet og lav avkastning på kapitalen. Behovet for en ny vekstmodell forsterkes av svak utvikling i Kinas eksportmarkeder og økt konkurranse fra lavkostnadsland. 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, og at veksten vil bli noe lavere enn de siste tiårene.

Utviklingen i Kina har stor påvirkning på norsk økonomi. Den sterke veksten i Kina har siden tusenårsskiftet bidratt til å øke prisene på viktige eksportvarer, særlig olje, jf. omtale i avsnitt 2.4. Kina står i dag for om lag en åttedel av verdens oljeforbruk. Svakere utvikling i kinesisk økonomi vil isolert sett trekke i retning av lavere vekst i etterspørsel etter energi, herunder olje. Mens lavere investeringer i infrastruktur og industrilegg vil bidra til å dempe veksten i energiforbruket, vil høyere privat konsum føre til økt bilsalg, noe som isolert sett vil bidra til større oljeforbruk. Nettoeffekten på Kinas oljeetterspørsel er derfor usikker. Det internasjonale energibyrået (IEA) anslår at Kinas oljeforbruk vil øke med om lag 60 pst. fram til 2035.

Den største risikoen for Kinas økonomi på kort sikt er trolig den sterke kredittveksten og de ubalanser og feilallokeringer den kan ha ført med seg. Kina har relativt solide statsfinanser. I 2013 svarte underskuddet på offentlig forvaltnings budsjetter til om lag 2 pst. av BNP og statsgjelden til om lag 40 pst. av BNP. Medregnet låneopptak utenfor budsjetter og lokale myndigheters gjeldsopptak anslås imidlertid IMF budsjettunderskuddet til om lag $7\frac{1}{2}$ pst. og offentlig forvaltnings samlede bruttogjeld til 54 pst. Til sammenlikning tilsvarer offentlig sektors bruttogjeld i OECD-landene om lag 110 pst. av landenes BNP.

I Kina er det særlig gjeldsnivået utenfor offentlig sektor som er høyt, spesielt blant foretakene. Privat sektors bruttogjeld svarer til i underkant av 210 pst. av BNP, en oppgang på nær 80 prosentene siden 2008. Statseide selskaper har en vesentlig del av denne gjelden. Lån til disse selskapene gis gjennomgående med lavere rente enn den som tilbys til sammenliknbare private selskaper, og banker setter trolig ofte risikovurderinger til side. Mange statseide selskaper vil ikke ha stor nok framtidig inntekt til å betjene sin gjeld.

De siste årene har en økende andel av kredittveksten blitt formidlet gjennom et gråmarked utenfor den tradisjonelle banksektoren. Gråmarkedet har i lengre tid operert uten omfattende offentlig tilsyn. I dette markedet lokkes det med investeringsprodukter med garantert avkastning som er langt høyere enn innskuddsrenten i bankene, og som det i mange tilfeller ikke er realistisk å oppnå. Investorer eksponeres ofte for eiendomsmarkedet der det kan være betydelig risiko for tap, uten at de er orientert godt nok om dette. Myndighetene har gjennomført flere tiltak for å stagge veksten i gråmarkedet. Etter at nye tiltak ble innført i april og mai i år, ser det ut til at en stor del av kredittveksten er flyttet tilbake til den tradisjonelle banksektoren.

Økte inntekter, urbanisering og vekst i kreditt har bidratt til en sterk vekst i boligprisene i Kina de siste årene. Investeringer i bygninger og anlegg økte fra om lag 5 pst. av BNP i 2000 til om lag 15 pst. i 2012, og spesielt i større byer har boligprisene vokst raskere enn inntektene i den samme perioden. Lokale myndigheter har i økende grad blitt avhengige av å selge landområder til private eiendomsutbyggere for å dekke kostnader til bl.a. infrastrukturprosjekter. Det er tegn til tilbudsoverskudd av boliger i flere byer, og ifølge en indeks som omfatter salg av nye boliger i 100 av Kinas største byer, har boligprisene nå falt i fire måneder på rad. I motsetning til foretakene har kinesiske husholdninger lav gjeld. Nedgang i boligprisene vil derfor trolig ha mindre virkning på privat konsum enn i land der husholdningenes gjeld er høy. Likevel har eiendomssektoren vært en viktig driver for vekst i kinesisk økonomi. Investeringer i bygninger og anlegg tilsvarer en firedel av de samlede investeringene i realkapital, bidrar med 14 pst. av sysselsettingen i byene og står for 20 pst. av innvilgede banklån. I tillegg er lånegivere ytterligere utsatt, siden eiendom ofte brukes som pant for foretakslån. Lokale myndigheters finansielle stilling vil også påvirkes negativt av et fall i eiendomsprisene. Det samme kan gjelde for aktørene i gråmarkedet.

Etter en årrekke med overskudd på driftsbalansen har Kina store nettofordringer på utlandet. Kinesiske myndigheter har trolig tilstrekkelig finansiell styrke til å unngå at fall i eiendomspriser og mislighold av gjeld skal føre til en bankkrise med store negative konsekvenser for økonomien. Om nødvendig kan dårlige lån løftes ut fra bankenes balanser, slik det ble gjort på slutten av 1990-tallet da Kina unngikk en større bankkrise. Også en vellykket redningsaksjon overfor banksektoren kan imidlertid gi betydelige omstillingskostnader og en periode med redusert økonomisk vekst i Kina.

Veksten i BNP i *India* falt til 4³/₄ pst. i fjor etter betydelig nedgang også i 2012. Årsresultatet har ikke vært svakere siden 2001. Dette skyldes en kombinasjon av flaskehals i produksjonen av varer og tjenester, og mangel på etterspørsel på andre områder. Videre bidrar store underskudd på offentlig forvaltnings budsjetter og høy inflasjon til å begrense handlingsrommet i den økonomiske politikken. Oppgang i offentlige investeringer og konsum bidro til at den økonomiske veksten tok seg opp igjen i første halvår i år. Dersom India skal oppnå like sterk vekst som i årene forut for finanskrisen, vil trolig omfattende strukturreformer være nødvendig. Veksten i Indias økonomi anslås til nær 5³/₄ pst. i år.

I *Russland* falt veksten i BNP til om lag 1¹/₄ pst. i 2013, en betydelig nedgang fra 2012 og et nivå som er under en tredjedel av gjennomsnittet for de foregående ti årene. Mens både privat konsum og nettoeksport trakk veksten opp, trakk fall i investeringene ned. Gevinstene fra høye olje- og gasspriser ser nå ut til å ha blitt uttømt. IMF og Verdensbanken anbefaler russiske myndigheter å styrke sentrale institusjoner for å bidra til stabile rammebetingelser for næringslivet. Konflikten i Ukraina bidro til at den svake utviklingen fortsatte i første halvår i år. Videre har en svekket valuta bidratt til høyere inflasjon. Dette har sentralbanken møtt med å heve rentene. De restriktive økonomiske tiltakene som vestlige land har iverksatt, ventes å dempe den økonomiske veksten. Russlands BNP anslås å forbli om lag uendret i 2014.

I *Latin-Amerika* var veksten i BNP nær 2³/₄ pst. i fjor. Dette er lavere enn i tidligere år. Nedgangen skyldes svak utvikling i innenlandsk etterspørsel og eksport. For flere land har den svake utviklingen fortsatt inn i 2014. I Brasil falt BNP i første halvår i år, bl.a. som følge av nedgang i investeringene. I Mexico har derimot høyere eksport bidratt til at veksten har tatt seg opp. For regionen sett under ett ventes svakere utvikling i år enn i fjor.

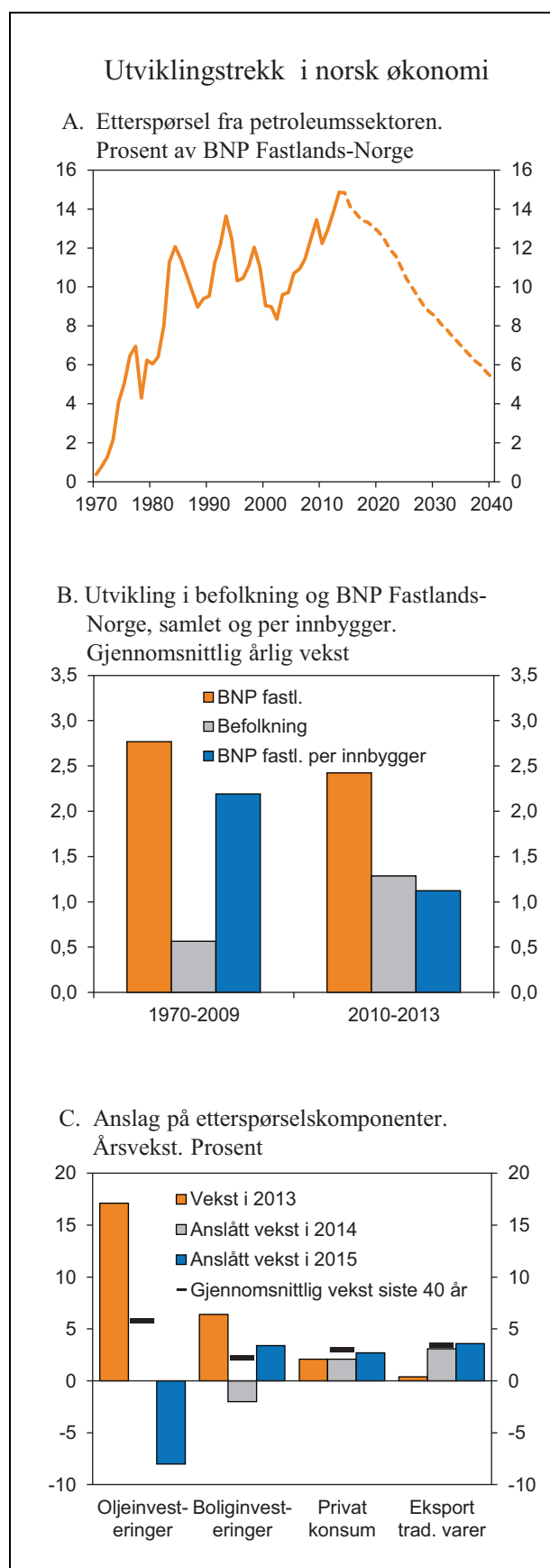
BNP i *Midtøsten og Nord-Afrika* steg med om lag 2¼ pst. i fjor. Politisk usikkerhet og sivile konflikter bidro til å dempe veksten gjennom året. Utviklingen varierer mellom landene. For regionen sett under ett har den økonomiske veksten tatt seg opp så langt i år, bl.a som følge av økt olje-produksjon, særlig i Irak. Regionen er sårbar for lavere oljepris. Det er stor usikkerhet knyttet til den politiske situasjonen i flere land. Likevel ventes veksten i regionen å ta seg noe opp i år sammenliknet med i fjor.

I *Afrika sør for Sahara* steg BNP med vel 5 pst. i fjor. Oppgangen i regionen var bredt basert. Om lag tre firedeler av landene hadde vekst over 3 pst. Sør-Afrika trakk den samlede veksten i regionen ned, der den svake utviklingen kommer som følge av flaskehals i produksjonen av varer og tjenester, konflikter mellom partene i arbeidslivet og svak utvikling i konsum og investeringer. Det var særlig Nigeria som trakk økonomien i regionen opp. I enkelte land har konflikter og politisk ustabilitet virket negativt inn på veksten. Det nye utbruddet av ebola ventes å ha store økonomiske kostnader for enkeltland. Flere land i regionen er sårbare for nedgang i råvareprisene. Likevel ventes fortsatt sterk vekst i innenlandsk etterspørsel å bidra til at BNP i regionen sett under ett vil vokse om lag like raskt i år som i fjor.

2.2 Norsk økonomi

Veksten i norsk økonomi har lenge blitt understøttet av flere gunstige forhold. Siden årtusenskiftet har oljeprisen steget kraftig, og veksten i prisene på enkelte importerte varer har vært lav. Det har gitt en stor bytteforholdsgevinst og bidratt til kraftig oppgang i Norges realinntekt. Sammen med lave realrenter har den sterke veksten i inntektene trukket etterspørselen fra husholdningene opp. Også høyere etterspørsel fra norsk sokkel og økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet har gitt store impulser til innenlandsk etterspørsel. Arbeidsledigheten har holdt seg lav, og sysselsettingen har steget.

Flere utviklingstrekk tilsier at vi ikke kan forvente like høy vekst i årene framover som det vi har sett de siste tiårene. Petroleumssektorens kjøp av varer og tjenester er ventet å flate ut i år og det ligger an til nedgang neste år. Etter 2015 kan etterspørselen fra sektoren øke litt igjen i noen år. Over tid vil imidlertid etterspørselen fra petroleumssektoren trolig bli lavere, jf. figur 2.3A. På produksjonssiden kan fortsatt lav produktivetsvekst bremse veksten i fastlandsøkonomien sammenlik-



Figur 2.3 Utviklingstrekk i norsk økonomi

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

net med tidligere. Fra midten av forrige tiår har veksten i produktiviteten falt noe tilbake. Denne utviklingen er ikke et særnorsk fenomen, og noe av avdempingen må ses i sammenheng med konjunktorene ettersom mange bedrifter holdt på ansatte under finanskrisen i påvente av bedre tider. Forklaringen er imidlertid trolig mindre relevant for Norge enn for mange andre land fordi verdiskapingen i fastlandsøkonomien tok seg relativt raskt opp igjen etter tilbakeslaget i 2009. Også forhold av mer varig karakter kan se ut til å ha bidratt, jf. omtale i kapittel 5. Tilsig av arbeidskraft fra nye EU-land har bidratt til å holde veksten i produksjonen i fastlandsøkonomien oppe til tross for lavere vekst i produktiviteten, men målt per innbygger har produksjonen vokst klart langsommere enn det vi har sett i tidligere år, jf. figur 2.3B.

Framover vil en aldrende befolkning isolert sett trekke veksten i arbeidstilbudet ned, jf. boks 2.5. Åpningen av arbeidsmarkedet mot nye EU-land innebærer at kapasitetsskranke i dette markedet i noen grad kan unngås, slik vi har sett det siste tiåret. Det er imidlertid stor usikkerhet om det framtidige nivået på arbeidsinnvandringen.

Norsk økonomi preges også av noen ubalanser som har bygget seg opp gjennom perioden med sterk inntektsvekst etter årtusenskiftet. Både boligpriser og gjeld er kommet opp på svært høye nivåer. Etter en kort periode med nedgang har prisene på brukte boliger igjen begynt å stige. Gjelden i husholdninger og kommuner vokser fortsatt raskere enn deres inntekter. Samtidig er lønnskostnadene for næringslivet langt høyere i Norge enn i land vi konkurrerer med, selv om svekkelsen av kronen gjennom fjoråret bidro til å lette situasjonen noe.

I 2013 avtok veksten i fastlandsøkonomien til et nivå under gjennomsnittet for de siste 40 årene. Den moderate utviklingen fortsatte i 1. kvartal i år før veksten tok seg opp igjen i 2. kvartal. Økt elektrisitetsproduksjon stod alene for nesten halvparten av oppgangen i veksten fra 1. til 2. kvartal, noe som kan tyde på at deler av oppgangen er forbigående. Selv om bildet inn i 3. kvartal ikke er entydig, trekker disse tallene i retning av litt høyere vekst i norsk fastlandsøkonomi i år enn i fjor. Mens kontaktene i Norges Banks regionale nettverk melder om moderat vekst og veksten i husholdningenes varekonsum har avtatt noe så langt i 3. kvartal, ser boligbyggingen ut til å være på vei opp. Neste år ventes nedgang i petroleumsinvesteringene å trekke veksten i fastlandsøkonomien ned sammenliknet med inneværende år. Høyere vekst i husholdningenes etterspørsel og fortsatt

oppgang i eksporten fra fastlandet kan imidlertid dempe effekten på verdiskapingen, jf. figur 2.3C.

Samlet sett anslås *veksten i BNP for Fastlands-Norge* til om lag 2¼ pst. i år og 2 pst. neste år. Det er lavere enn gjennomsnittet for de siste fire tiårene på 2,6 pst. Sammenliknet med tallene i Revidert nasjonalbudsjett 2014 innebærer anslagene en oppjustering på ¼ prosentenheter for inneværende år og en tilsvarende nedjustering for neste år.

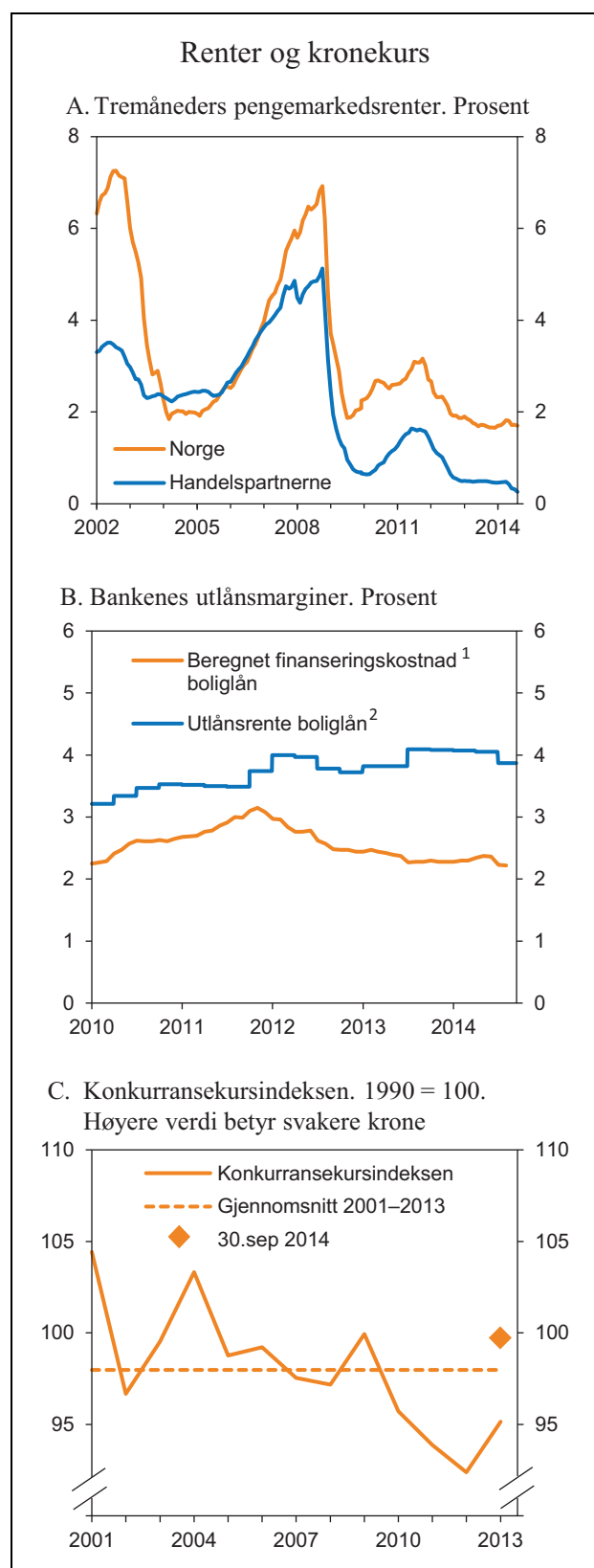
I takt med avdempingen av veksten i produksjonen økte også *sysselsettingen* i et lavere tempo i fjor enn året før. Samtidig er arbeidsledigheten lav, både historisk og sett i forhold til nivåer i andre land. Oppgangen i sysselsettingen er ventet å fortsette både i år og neste år, men i et lavere tempo enn i fjor. Arbeidsledigheten, slik den måles i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU), ventes å holde seg nær resultatet for fjoråret. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.3.

Boks 2.2 Rente- og valutakursframskrivinger

I denne meldingen er det teknisk lagt til grunn at markedrentene vil utvikle seg i samsvar med de implisitte terminrentene, beregnet på grunnlag av avkastningskurven i penge- og obligasjonsmarkedene i midten av september. Framskrivningene innebærer en tremåneders pengemarkedsrente på 1,7 pst. i år, det samme som anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2014. Også for 2015 anslås tremåneders pengemarkedsrente til 1,7 pst.

Tremåneders pengemarkedsrente i Norge er nå 1½ prosentenheter høyere enn et vektet gjennomsnitt av tilsvarende rente hos våre viktigste handelspartnere. Prisene i terminmarkedet kan tilsi at markedet venter at denne differansen vil avta noe de nærmeste årene.

Det er videre teknisk lagt til grunn at valutakursene vil utvikle seg i tråd med rentedifferansene, slik at den forventede avkastningen til en investor vil være den samme i de ulike valutaene. Målt ved konkurransekursindeksen innebærer denne forutsetningen at kronen svekker seg med 5,4 pst. i år og med 1,9 pst. til neste år. Kronekursen påvirkes av en rekke forhold, og det knytter seg erfaringsmessig betydelig usikkerhet til anslag for kursutviklingen framover i tid.



Figur 2.4 Renter og kronekurs

¹ Estimert av Norges Bank ut fra vektet rente på beholdning av OMF-lån og vektet innskuddsrente.

² Utlånsrenten på rammelån med pant i bolig gitt av alle banker og kredittforetak i Norge.

Kilder: Norges Bank, Thomson Reuters, Macrobond og Finansdepartementet.

Norges Bank satte *styringsrenten* raskt ned i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen, og renten har deretter gjennomgående vært lav. Styringsrenten er blitt holdt uendret på 1,5 pst. siden mars 2012. Rentebanen i Norges Banks pengepolitiske rapport fra september 2014 innebærer at styringsrenten vil bli liggende på dagens nivå ut neste år, for deretter å bli satt gradvis opp til vel 2 pst. mot slutten av 2017. Lavere styringsrente og lavere risikopåslag i pengemarkedet bidro til at tremåneders pengemarkedsrente på lån i norske kroner (NIBOR) falt fra over 3 pst. sommeren 2011 til 1¾ pst. sommeren 2013. Renten har deretter vært forholdsvis stabil på rundt 1¾ pst., jf. figur 2.4A. I markedet forventes det at renten vil holde seg om lag på dette nivået også til neste år, jf. boks 2.2. Også rentene på statsobligasjoner har falt til lave nivåer de senere årene. Nedgangen i pengemarkedsrentene de siste årene har bidratt til lavere innlånskostnader for norske banker, jf. figur 2.4B. Bankene har ikke redusert utlånsrentene til husholdninger og foretak tilsvarende, og rentemarginene har derfor kommet opp på høye nivåer sett i et historisk perspektiv. Siden før sommeren har imidlertid flere banker satt utlånsrentene litt ned. Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Kronen svekket seg markert gjennom 2013 og i de første ukene av 2014. Målt ved konkurransekursindeksen var kronen i begynnelsen av februar i år nesten 14 pst. svakere enn ved starten av 2013. Kronen er nå litt sterkere enn ved starten av året, men fortsatt svakere enn gjennomsnittet i fjor, jf. figur 2.4C. Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at kronen på årsbasis vil svekke seg både i år og neste år, jf. boks 2.2.

Husholdningenes konsum har de siste årene vokst langsommere enn det lave rentenivået og den høye inntektsveksten erfaringsmessig skulle tilsi. Ifølge nasjonalregnskapet har dette sitt motstykke i høy sparing, jf. figur 2.5A. Ser vi bort fra store uttak av aksjeutbytte før innføringen av skatt på utbytte i 2006, ligger sparingen som andel av disponibel inntekt nå på et historisk høyt nivå. Flere forhold kan ha bidratt til oppgangen i sparingen. Andelen personer i aldersgruppen med høyest sparetilbøyelighet har økt siden midten av 1990-tallet. Også endringer i pensjonssystemet som gjør det mulig å kombinere uttak av pensjon med lønnsinntekt, kan ha trukket sparingen opp. Arbeidsinnvandrere som er her midlertidig, kan ønske å spare mer av inntekten enn andre. Samtidig kan økt oppmerksomhet blant husholdningene om risikoen ved høy gjeld og usikkerhet om den videre utviklingen i internasjonal økonomi ha

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

	Mrd. kroner ²			
	2013	2013	2014	2015
Privat konsum	1234,5	2,1	2,1	2,7
Offentlig konsum	658,1	1,8	2,1	2,2
Bruttoinvesteringer i fast kapital	681,9	8,4	1,0	-0,9
Herav: Oljeutvinning og rørtransport	208,3	17,1	0,0	-8,0
Bedrifter i Fastlands-Norge	185,6	0,2	0,1	1,2
Boliger	147,0	6,4	-2,0	3,4
Offentlig forvaltning	108,0	9,9	9,4	3,2
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³	2333,1	2,5	2,0	2,5
Eksport	1170,8	-3,3	2,2	2,2
Herav: Råolje og naturgass	570,4	-7,7	0,9	0,6
Tradisjonelle varer	322,1	0,4	3,1	3,6
Tjenester utenom olje og utenriks sjøfart	155,9	5,5	3,5	3,5
Import	847,9	2,9	2,3	2,5
Herav: Tradisjonelle varer	508,1	2,5	1,4	3,6
Bruttonasjonalprodukt	3011,4	0,6	1,8	1,6
Herav: Fastlands-Norge	2314,0	2,0	2,2	2,0
Fastlands-Norge ekskl. el-forsyning	2259,7	2,2	2,2	2,1
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting, personer		1,2	0,9	0,8
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		3,5	3,4	3,6
Årslønnsvekst		3,9	3,3	3¼
Konsumprisindeksen (KPI)		2,1	2,1	2,1
KPI-JAE		1,6	2,4	2,1
Råoljepris, kroner per. fat ⁴		639	656	650
Driftsbalansen (pst. av BNP)		11,1	11,6	11,7
Bruttonasjonalinntekt, mrd. kroner		3060,2	3193,7	3318,2
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ⁵		1,8	1,7	1,7
Konkurranssekursindeksen, årlig vekst i pst. ⁶		3,0	5,4	1,9
Husholdningenes sparerate (nivå) ⁷		9,0	9,3	9,5

¹ Statistisk sentralbyrå offentliggjør 20. november nye nasjonalregnskapstall. I den forbindelse vil byrået innarbeide nye internasjonale retningslinjer for nasjonalregnskap og annen informasjon om den økonomiske utviklingen. Endringene er ikke forsøkt forskuttet i anslagene i denne meldingen, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.5.

² Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.

³ Utenom lagerendring.

⁴ Løpende priser.

⁵ Beregningsmessig forutsetning basert på terminpriser i september.

⁶ Postivt tall angir svakere krone.

⁷ Husholdningenes sparing i prosent av disponibel inntekt.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

gjort dem mer forsiktede. Ulike kilder gir imidlertid sprikende informasjon om nivået på sparingen, og tallene må betraktes som usikre. I denne meldingen er det lagt til grunn at veksten i privat kon-

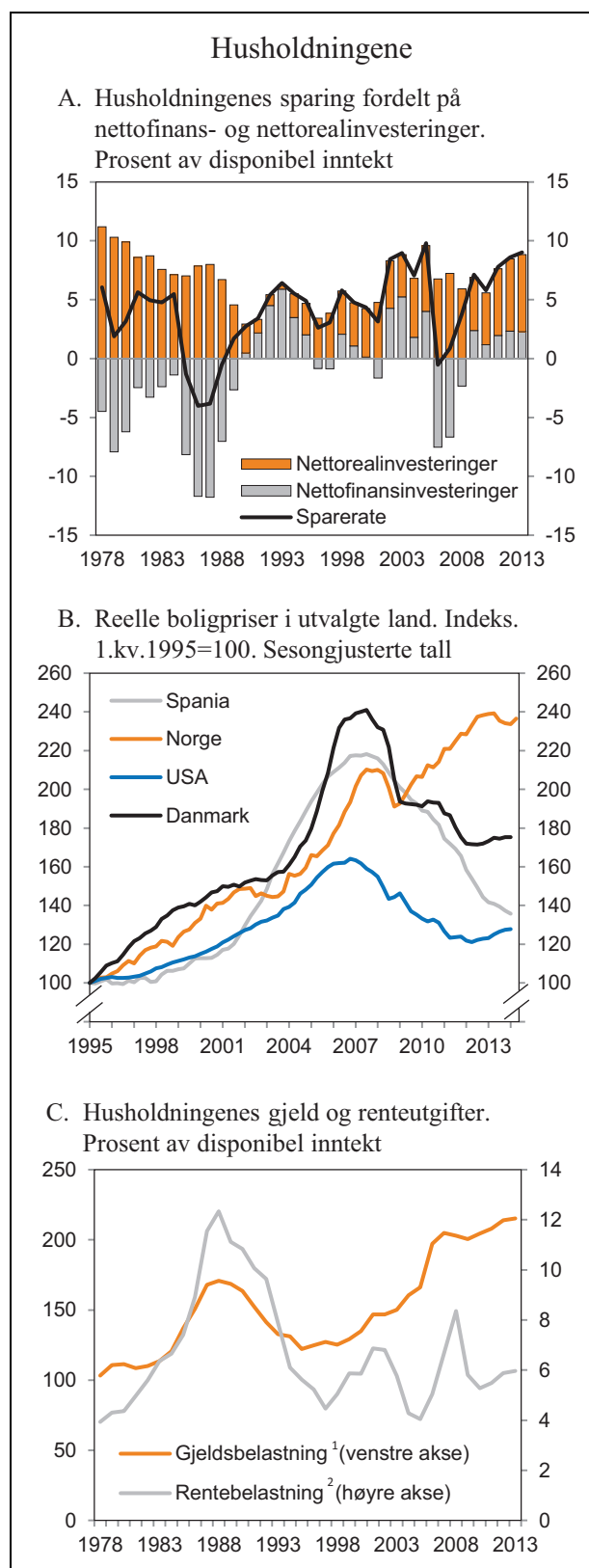
sum tar seg opp fra i år til neste år. Konsumveksten anslås likevel lavere enn veksten i disponibel inntekt, og spareraten er ventet å stige ytterligere. Det innebærer at utviklingen i husholdnin-

genes konsum vil gi et mindre bidrag til veksten i etterspørselen i fastlandsøkonomien enn det som har vært vanlig de siste tiårene.

Prisene på brukte boliger har steget så langt i år. Oppgangen kommer etter et fall i andre halvår i fjor. Korrigert for den generelle prisstigningen er boligprisene nå nesten på linje med toppnivået fra begynnelsen av fjoråret, jf. figur 2.5B. Økte boligpriser har gått sammen med økt gjeld i husholdningssektoren. Husholdningenes gjeld er nå om lag dobbelt så stor som deres disponible inntekter. Et lavt rentenivå bidrar til at husholdningenes rentebelastning likevel er lav, jf. figur 2.5C. Med høy gjeld og i hovedsak flytende rente på lån vil likevel selv små renteendringer raskt slå ut i redusert kjøpekraft for husholdningene. Høy sparing gir en buffer som i noen grad kan bidra til å dempe dette fallet. En betydelig del av husholdningenes sparing har imidlertid et motstykke i investeringer i nye boliger og rehabilitering av eksisterende. Samtidig er gjeld og sparing ujevnt fordelt mellom husholdninger. Husholdningssektorens sårbarhet overfor et fall i boligprisene er dermed trolig større enn den høye spareraten isolert sett gir inntrykk av. Utviklingen i boligprisene er nærmere omtalt i boks 2.3.

Salget og igangsettingen av nye boliger har tatt seg noe opp den siste tiden, men er hittil i år fortsatt lavere enn i tilsvarende periode i fjor. Tall fra Statistisk sentralbyrå og Boligprodusentenes Forening viser at fallet i tillatelser til igangsetting av boligbygg hittil i år har vært mindre enn nedgangen i faktisk igangsetting. Det kan tyde på at prosjekter med igangsettingstillatelse er satt på vent. Svakt salg og økte byggekostnader kan ha bidratt til dette. Samtidig synes aktiviteten i rehabiliteringsmarkedet å være høy. Både verdien av nye og gjenstående ordre på rehabiliteringsprosjekter har steget så langt i år. I denne meldingen anslås igangsettingen til nær 29 000 nye boliger i år og 30 500 nye boliger neste år. Etter flere år med sterk vekst anslås boliginvesteringene å falle litt i år, men ta seg noe opp igjen neste år.

I 2009 steg etterspørselen fra offentlig forvaltning betydelig som følge av tiltakene for å stabilisere den økonomiske utviklingen i kjølvannet av finanskrisen. Etter hvert som den økonomiske veksten tok seg opp, økte offentlig etterspørsel noe langsommere igjen. Sterk oppgang i offentlige investeringer i fjor bidro imidlertid til å trekke veksten i offentlig etterspørsel opp igjen. Den høye veksten i investeringene videreføres i innværende år. Det finanspolitiske opplegget i denne meldingen innebærer at veksten i offentlig kon-



Figur 2.5 Husholdningene

¹ Brutto gjeld målt som andel av disponibel inntekt.

² Renteutgifter målt som andel av disponibel inntekt plus renteutgifter.

Kilder: Federal Reserve Bank of Dallas, Statistisk sentralbyrå, Eiendom Norge, Eiendomsverdi, Finn.no og Finansdepartementet.

Boks 2.3 Boligpriser og realøkonomien

Utviklingen i boligprisene kan påvirke realøkonomien. I et internasjonalt perspektiv er andelen husholdninger som eier én eller flere boliger høy i Norge. Det betyr at svingninger i boligprisene har større betydning for husholdningenes brutto formue enn i andre land. Oppgang i boligprisene øker isolert sett boligeiernes formue og gjør det lettere å ta opp lån. Det kan stimulere husholdningenes forbruk. Høyere boligpriser kan også bidra til høyere byggevirksomhet dersom prisene øker mer enn utbyggernes kostnader. Den sterke veksten i boligprisene siden årtusenskiftet kan dermed ha bidratt til å trekke veksten i Fastlands-BNP opp. Prisoppgangen har gått sammen med høy vekst i husholdningenes opplåning.

Boligpriser og gjeld påvirker hverandre gjensidig¹. Økte boligpriser bidrar til at husholdninger må låne mer for å finansiere boligkjøp. Samtidig trekker økte priser på bolig panteverdien av boliger opp og bankenes mål for risiko på egne boliglånsporteføljer ned. Det kan øke utlånene ytterligere og bidra til sterkere oppgang i boligprisene. Dette samspillet omtales i noen sammenhenger som en finansiell akselerator og kan føre til at boligpriser og gjeld etter hvert kommer opp på nivåer som viser seg ikke å være bærekraftige.

Det høye nivået på boligprisene i Norge må ses i sammenheng med flere forhold. Sterk vekst i husholdningenes disponible realinntekter, lav realrente etter skatt, sterk befolkningsvekst og skjerpede standardkrav til nye boliger har alle bidratt til å løfte boligpriser og gjeld. Lett tilgang på lån i bankene har trukket i samme retning.

Noe av prisveksten har trolig også vært forventningsdrevet. Etter en lang periode med opp-

gang i prisene kan det feste seg en oppfatning blant husholdninger om at boligprisene vil fortsette å stige og at det derfor er gunstig å investere i bolig så raskt som mulig. Slike forventninger kan bli selvoppfylgende. På samme måte kan prosessen gå den andre veien. Danner det seg en forventning om at boligprisene vil gå ned, kan forventningene i seg selv føre til at det skjer. Svikt i panteverdiene og formuene kan bli etterfulgt av en generell nedgang i husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester. Bedriftenes produksjon, lønnsomhet og evne til å betjene sine lån i bankene vil svekkes og arbeidsledigheten øke.

Erfaringer fra Norge og andre land viser at økonomiske tilbakeslag blir dypere og varer lenger når de har rot i finansielle ubalanser. Det var tilfellet i Norge og flere andre nordiske land på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet og i USA og flere europeiske land mot slutten av forrige tiår. Med unntak av i USA, der bankene tok store tap på utlån til husholdninger i det såkalte subprime-markedet, var bankenes direkte tap på utlån til husholdninger relativt små ved disse tilbakeslagene.² Nedgang i husholdningenes etterspørsel til forbruk og investeringer har imidlertid rammet omsetningen i næringslivet og dermed indirekte bidratt til tap på bankenes utlån til bedrifter. Under bankkrisen i Norge tidlig på 1990-tallet ble bankenes tap så store at egenkapitalen måtte skrives ned til null i flere banker. Dette understreker hvor viktig det er at både husholdninger og banker bygger reserver i gode tider. Finansiell stabilitet er omtalt i avsnitt 3.5.

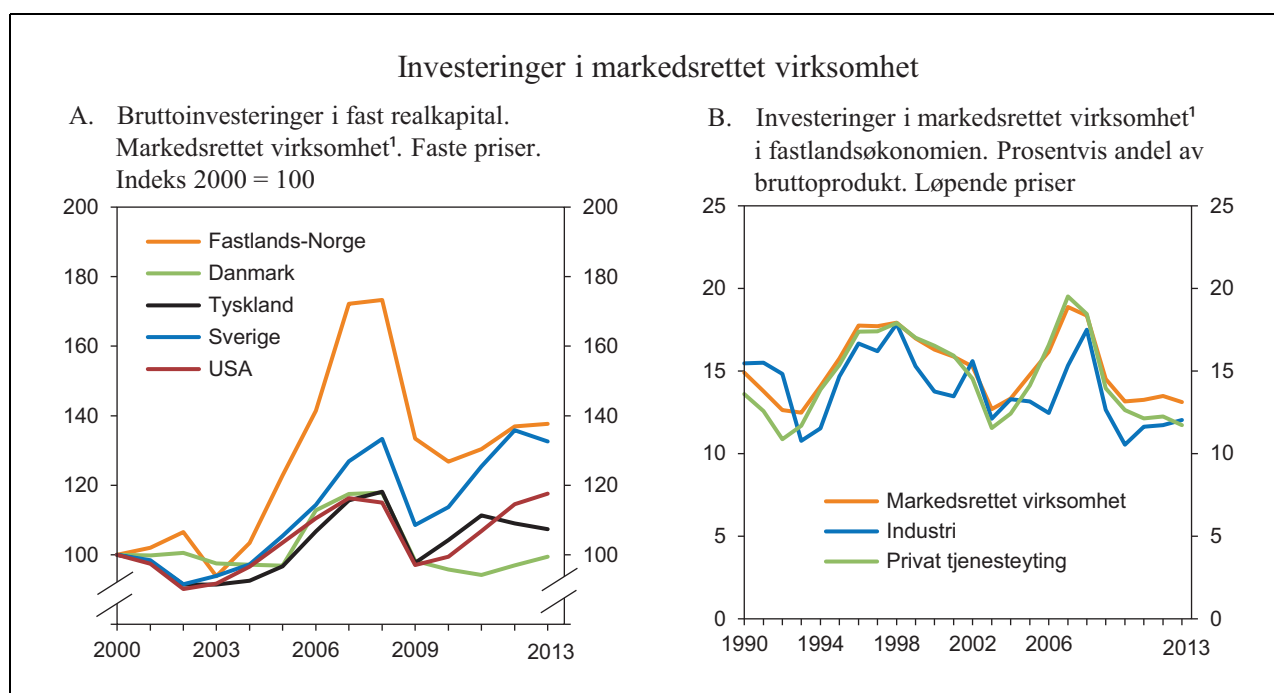
¹ Anundsen, A.K og Jansen, E, Self reinforcing effects between housing prices and credit, Journal of Housing Economics, Volume 22, Issue 3, September 2013, side 192–212.

² Kragh-Sørensen, K og Solheim, H, Hva taper bankene penger på under kriser?, Staff Memo, nr. 3 2014, Norges Bank.

sum og investeringer samlet sett blir forholdsvis høy, men litt lavere neste år enn i år.

Fastlandsforetakenes investeringer falt betydelig i 2009 og 2010. Fallet var kraftigere enn i andre land det er naturlig å sammenlikne seg med, jf. figur 2.6A. Dette må imidlertid ses i sammenheng med den markerte oppbyggingen av kapital i fast-

landsbedriftene i årene før 2008. Målt som andel av bruttoproduktet har investeringene i fastlandsforetakene likevel ligget på et relativt lavt nivå siden finanskrisen, jf. figur 2.6B. Flere faktorer kan ha bidratt til dette, i tillegg til at det høye nivået på investeringene i forkant av finanskrisen kan ha dempet behovet for nye investeringer på



Figur 2.6 Investeringer i markedsrettet virksomhet

¹ Økonomien samlet utenom offentlig forvaltning og bolig tjenester.

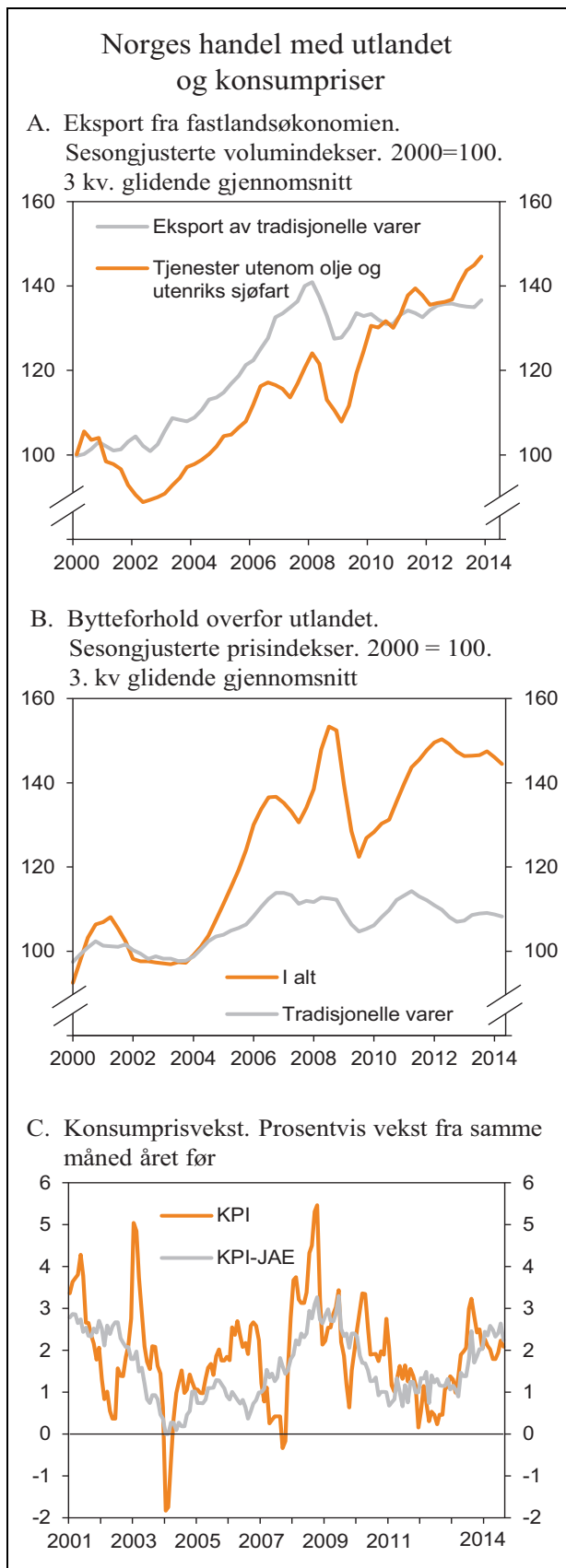
Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

kort sikt. Usikkerhet om den økonomiske utviklingen for viktige handelspartnere kan ha bidratt til at foretakene har satt investeringer på vent. Samtidig kan det høye kostnadsnivået i Norge ha bidratt til at investeringsprosjekter har blitt gjennomført i land med lavere lønnsnivå. Den svake utviklingen i fastlandsinvesteringene har fortsatt så langt i år. Særlig har utviklingen i industriinvesteringene vært svak. Både Norges Banks regionale nettverk og Statistisk sentralbyrås investeringstelling for industrien tilsier nedgang i disse investeringene framover. Foretakenes kredittvekst fra innenlandske kilder (K2) holdt seg relativt stabil gjennom fjoråret, men har avtatt noe så langt i år. Den samlede kredittveksten til fastlandsforetakene (K3) har gjennomgående avtatt siden august i fjor. Framover kan lavere vekst i etterspørselen fra petroleumssektoren bidra til å trekke investeringene ned. På den andre siden ser det ut til at veksten hos våre handelspartnere vil ta seg noe opp de nærmeste årene. Sammen med en svakere krone kan dette føre til at deler av næringslivet vil ønske å øke produksjonskapasiteten. I denne meldingen anslås investeringene i fastlandsforetakene å være om lag uendret i år for deretter å ta seg litt opp til neste år.

Etter sterk vekst de tre siste årene er det nå flere tegn til at veksten i *petroleumsinvesteringene*

vil avta i inneværende år. Statistisk sentralbyrås investeringstelling for oljeutvinning og rørtransport tilsier videre at investeringene vil falle neste år. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall har aktivitetsveksten i petroleumsrelaterte næringer holdt seg oppe så langt i år. I Norges Banks regionale nettverk melder imidlertid bedrifter som leverer til petroleumsnæringen om utsikter til fall i produksjonen. Petroleumsvirksomheten og statens inntekter fra sektoren er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

Eksporten av tradisjonelle varer falt markert i kjølvannet av finanskrisen og har siden svingt noe fra år til år, jf. figur 2.7A. Det samlede eksportvolumet økte i første halvår i år og er nå like under nivået forut for finanskrisen. De siste årene er det særlig eksporten av fisk og verkstedsprodukter som har bidratt til å trekke veksten opp. Utviklingen i de andre varegruppene har gjennomgående vært svak. Vekst i etterspørselen fra våre handelspartnere og en viss bedring av Norges kostnadsmessige konkurransevne overfor utlandet trekker i retning av at veksten i eksporten av tradisjonelle varer vil ta seg opp i 2015. Handelen med Russland vil bli påvirket av de gjensidige restriktive økonomiske tiltakene som følge av konflikten i Ukraina. For enkelte varegrupper, bl.a. fisk og fiskeprodukter, utgjør eksporten til Russland en betydelig andel, jf. boks 2.4. For samlet eksport av tradisjonelle varer vil imidlertid



Figur 2.7 Norges handel med utlandet og konsumpriser

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Macrobond og Finansdepartementet.

effekten av tiltakene trolig være begrenset, ettersom bare ett par prosent av den samlede eksporten av varer fra fastlandet går til Russland. Konsekvensene vil bli større dersom tiltakene fører til lavere etterspørsel fra flere av våre handelspartnere.

Eksporten av tjenester utenom olje og utenriks sjøfart har utviklet seg sterkere enn eksporten av tradisjonelle varer de senere årene. Siden nedgangen rett etter finanskrisen har eksportvolumet av disse tjenestene svingt rundt en oppadgående kurve, jf. figur 2.7A. I år og neste år ligger det an til ytterligere vekst. Mens *eksporten av råolje og naturgass* avtok i fjor, er det ventet oppgang i inneværende og neste år. Det bidrar til at den samlede eksporten anslås å øke både i 2014 og 2015, jf. tabell 2.2.

Veksten i volumet av *importen av tradisjonelle varer* har vært moderat de siste årene. Svak vekst mot slutten av fjoråret ble etterfulgt av fall i importvolumet i første halvår i år. Framover ventes veksten å ta seg gradvis opp igjen. Anslagene innebærer likevel at veksten i importen av tradisjonelle varer vil holde seg under gjennomsnittet for de siste 40 årene både i 2014 og 2015.

Sterk vekst i prisen på olje har løftet Norges bytteforhold overfor utlandet siden årtusenskiftet, jf. figur 2.7B. Forut for finanskrisen var også prisutviklingen på eksporten av tradisjonelle varer gunstig, men siden 2008 har disse prisene hatt et mer ujevnt forløp. Det har særlig vært store bevegelser i prisene på fisk og metaller. Så langt i år har prisene på eksport av tradisjonelle varer avtatt noe, mens importprisene har steget. Bytteforholdet for tradisjonelle varer har derfor gått litt ned, men er fremdeles $5\frac{1}{4}$ pst. høyere enn i 2000. Det legges i denne meldingen til grunn at bytteforholdet for både tradisjonelle varer og for alle varer og tjenester samlet vil avta noe i inneværende år, men øke svakt til neste år.

Olje- og gassinntektene bidrar til store overskudd i Norges *driftsregnskap overfor utlandet*. Overskuddet på driftsbalansen svinger fra år til år, og har i gjennomsnitt ligget på et nivå rundt $13\frac{1}{2}$ pst. av BNP siden årtusenskiftet. I 2014 og 2015 ventes et overskudd på driftsbalansen i underkant av 12 pst. av BNP.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) har anslått veksten i *gjennomsnittlig årslønn* til 3,9 pst. i 2013. Resultatene fra de lønnsoppgjørene som er gjennomført så langt i år tyder på lavere lønnsvekst i år enn i fjor. På bakgrunn av disse resultatene og vurderinger av den økonomiske utviklingen framover anslås årslønnsveksten til $3\frac{1}{4}$ pst. i både 2014 og 2015.

Boks 2.4 Eksport av fisk

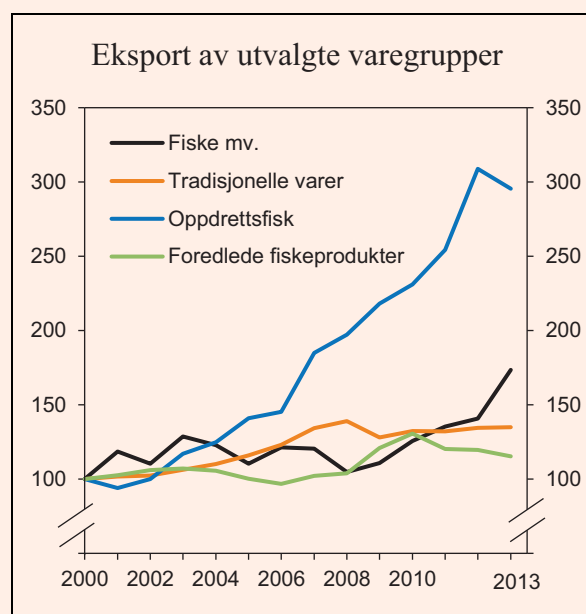
Fisk er en av Norges viktigste eksportartikler utenom olje og gass. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall stod fisk og fiskeoppdrett for om lag 11 pst. av den samlede eksportverdien av tradisjonelle varer i 2013. Medregnet foredlet fisk øker dette tallet til 19 pst. Som andel av samlet BNP for Fastlands-Norge, utgjorde disse næringsgruppene likevel kun om lag 1½ pst. For enkelte fylker i Norge er fiske imidlertid en svært viktig næringsvei. I Finnmark stod næringen for drøyt 7 pst. av verdiskapingen i 2011.

Eksport av sjømat har økt betydelig siden årtusensskiftet, noe som må ses i sammenheng med sterk vekst i oppdrettsnæringen, jf. figur 2.8. Under den internasjonale finanskrisen bidro kraftig oppgang i eksporten av fisk til å holde den samlede eksporten av tradisjonelle varer oppe. Prisen på eksporten av fisk har svingt markert siden årtusensskiftet. I 2. kvartal i år var prisene på hhv. oppdrettsfisk og foredlet fisk om lag 34 og 26 pst. høyere enn i 2000.

Av de ulike fiskeartene eksporteres det mest laks fra Norge. Målt i tonn var om lag 40 pst. av all eksport av fisk i fjor laks. Deretter følger sild som stod for om lag 14 pst. av fiskeeksporten, makrell og torsk.

Det viktigste markedsområdet for norsk fisk er EU. I fjor ble bortimot 60 pst. av norsk sjømat eksportert til EU. Russland er imidlertid det enkeltlandet som har importert mest sjømat fra Norge de senere årene, etterfulgt av Frankrike og Polen. Målt i verdi gikk rundt 11 pst. av all

eksport av sjømat til Russland i fjor. Fra 7. august i år ble det innført forbud mot import av norsk sjømat i Russland. Ifølge Norsk Sjømatråd lå eksportvolumet av sjømat til Russland rundt 81 pst. lavere i august i år enn i samme måned i fjor. Det samlede eksportvolumet av fisk økte imidlertid med om lag 12 pst. i samme periode. Både laks og sild hadde oppgang, mens volumet av blant annet ørret falt.



Figur 2.8 Eksport av utvalgte varegrupper. Volumindeks. 2000 = 100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Anslagene innebærer at lønnskostnadene i nasjonal valuta trolig fortsatt vil vokse klart raskere i Norge enn hos våre handelspartnere sett under ett. Som følge av en svakere krone kan konkurranseevnen målt med relative lønnskostnader per ansatt i felles valuta likevel bedres noe både i 2014 og 2015. Anslagene innebærer fortsatt vekst i reallønningene, selv om den ligger an til å bli litt lavere enn gjennomsnittet for de siste 10 årene. Inntektspolitikken og lønnsoppjøret er nærmere omtalt i avsnitt 3.6.

Svekkelsen av kronen bidro til at den *underliggende konsumprisveksten*, målt ved veksten i konsumpriser justert for avgiftsendringer og utenom

energivarer (KPI-JAE), tok seg betydelig opp gjennom fjoråret. Prisveksten på importerte konsumvarer har steget ytterligere i år og tolv månedersveksten i den underliggende konsumprisindeksen har så langt ligget nær inflasjonsmålet på 2,5 pst., jf. figur 2.7C. Årsveksten i KPI-JAE anslås til 2,4 pst. i år, opp fra 1,6 pst i fjor. Utviklingen i elektrisitetsprisene har så langt i år bidratt til at tolv månedersveksten i den samlede prisveksten har vært lavere enn tilsvarende vekst i KPI-JAE. Oppgang i elektrisitetsprisene neste år ventes å trekke den samlede prisveksten opp. På årsbasis anslås veksten i KPI å holde seg uendret både i år og neste år.

2.3 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet

Arbeidsmarkedet viser foreløpig få tegn til svekkelse. Sysselsettingen har fortsatt å øke, selv om veksten var mer avdempet i 2013 og inn i inneværende år enn i de to foregående årene. Arbeidsledigheten holder seg lav og er godt under gjennomsnittet for de siste 25 årene.

Antall *sysselsatte personer* økte med 33 000 personer i fjor, etter en oppgang på 58 000 personer året før, jf. figur 2.9A. Næringslivet stod for om lag to tredeler av veksten i 2013. Sysselsettingen har økt i de fleste næringene, jf. figur 2.9B. Siden bunnen i 2010 har bl.a. bygg og anlegg, teknisk tjenesteyting og forretningsmessig tjenesteyting hatt sterk vekst. Forretningsmessig tjenesteyting omfatter utleie av arbeidskraft, slik at for eksempel mange arbeidsinnvandrere som er sysselsatt i bygg- og anleggsnæringen blir registrert i denne sektoren. De siste kvartalene har sysselsettingen også økt sterkt innenfor overnatting og servering. Også i denne bransjen jobber det mange arbeidsinnvandrere.

Hele 85 pst. av oppgangen i sysselsettingen fra 4. kvartal 2012 til 4. kvartal 2013 hadde sitt mot-

stykke i arbeidsinnvandring. Da er både registrert bosatte og arbeidsinnvandrere på korttidsopphold regnet med. Ser vi perioden etter 2004 under ett, har innvandrere stått for om lag 2/3 av veksten i sysselsettingen, jf. figur 2.9C. Den høye befolkningsveksten i Norge har bidratt til at sysselsettingsandelen ikke har tatt seg opp igjen etter finanskrisen, til tross for at sysselsettingen har økt. Likevel er det fortsatt bare Island og Sveits av OECD-landene som hadde høyere sysselsettingsandel enn Norge i 2013.

Ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap (KNR) har oppgangen i sysselsettingen fortsatt i samme tempo i første halvår i år som i fjor. Utsiktene for den økonomiske veksten peker imidlertid i retning av en mer avdempet vekst i sysselsettingen framover. Samlet sett anslås det en oppgang i sysselsettingen på i underkant av 1 pst. både i år og neste år, jf. tabell 2.3.

Antall utførte timeverk økte i takt med antall sysselsatte i fjor korrigert for forskjellen i antallet virkedager. I første halvår i år har timeverkene økt litt kraftigere enn sysselsettingen målt i antall personer. Dette kan bl.a. ha sammenheng med at andelen som jobber heltid har økt, særlig blant kvinner. På den annen side bidrar økt innslag av

Tabell 2.3 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

	Nivå 2013	Årlig gj.snitt 2006–2011	2012	2013	2014	2015
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>						
Utførte timeverk, mill ¹	3 832	1,9	2,0	0,6	1,2	1,1
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer per år ¹	1 408	0,0	-0,2	-0,6	0,3	0,3
Sysselsetting, 1000 personer ²	2 722	1,9	2,2	1,2	0,9	0,8
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>						
Befolkning 15–74 år, 1000 personer	3 798	1,5	1,7	1,5	...	...
Arbeidsstyrken, 1000 personer ^{3,4}	2 704	1,5	1,8	1,0	0,9	0,9
<i>Nivå:</i>						
Yrkesandel (15–74 år) ^{3,5}		72,5	71,5	71,2	70,9	70,6
Yrkesandel (15–64 år) ^{3,5}		78,3	78,3	78,3	...	...
AKU-ledige ³		3,1	3,2	3,5	3,4	3,6
Registrerte arbeidsledige		2,4	2,5	2,6	2,7	2,8

¹ Justert for ulikt antall virkedager blir tallene for utførte timeverk 1,2 pst. i 2013, 0,9 pst. i 2014 og 0,8 pst. i 2015. For den gjennomsnittlige arbeidstiden blir de virkedagsjusterte anslagene -0,1 pst i både 2014 og 2015, mens det ikke var noen endring i gjennomsnittlig arbeidstid i 2013.

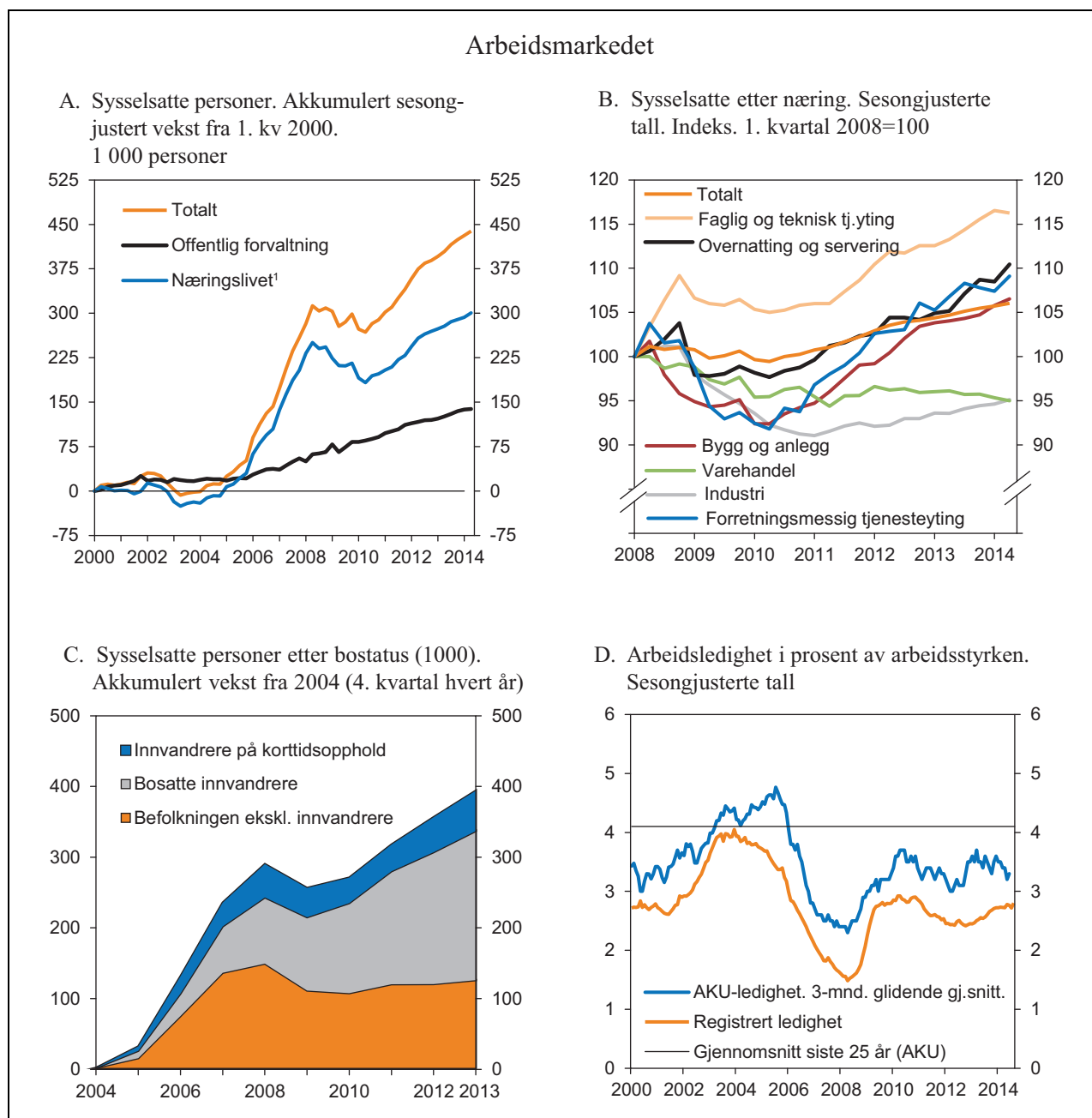
² Sysselsatte personer ifølge nasjonalregnskapet. Tilsvarende bosatte og personer på korttidsopphold som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsaktivitet.

³ Målt ved AKU.

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

⁵ Arbeidsstyrken i prosent av befolkningen.

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



Figur 2.9 Arbeidsmarkedet

¹ Sysselsetting i «næringslivet» er differansen mellom samlet sysselsetting og sysselsettingen i offentlig forvaltning som målt i KNR. Offentlig eide foretak inngår dermed i næringslivet.

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

eldre i arbeidsstyrken isolert sett til å trekke gjennomsnittlig arbeidstid ned, fordi eldre i gjennomsnitt har kortere arbeidstid. Overtidsbruk samt omfanget av permitteringer og sykefravær vil også spille inn. Personer som er permitterte eller fraværende på grunn av sykdom, regnes som sysselsatte i statistikken. Samlet sett legges det til grunn at antall utførte timeverk utvikler seg om lag i tråd med veksten i sysselsatte personer i år

og neste år. Da er det korrigeret for at det er én virkedag mer i 2014 enn i 2013, og ytterligere én mer i 2015.

I 2013 vokste arbeidsstyrken med 27 000 personer (1 pst.). Yrkesandelen var 71,2 pst. i fjor, om lag 2½ prosentenheter lavere enn under konjunkturtoppen i 2008. Yrkesandelen avtok klart da etterspørselen etter arbeidskraft falt i kjølvannet av finanskrisen. At den ikke har tatt seg nevnever-

Boks 2.5 Usikkerhet i arbeidstilbudet i årene framover

De eldste aldersgruppene utgjør en stadig større andel av befolkningen i yrkesaktiv alder (definert som 15–74 år). Ettersom eldre har lavere yrkesdeltakelse enn yngre, bidrar dette til å trekke den samlede yrkesandelen ned. De siste årene har aldringen av befolkningen trukket yrkesandelene ned med om lag 1/5 prosentenhet per år i gjennomsnitt. Parallelt med aldringen av befolkningen har vi de siste årene fått et stadig påfyll i de mest yrkesaktive aldersgruppene gjennom innvandring. Dette har isolert sett trukket yrkesandelen opp.

I figur 2.10A viser den stiplede kurven den samlede yrkesandelen for aldersgruppen 15–74 år slik den ville vært dersom yrkesaktiviteten for hvert alderstrinn var lik gjennom hele perioden.¹ Kurven uttrykker dermed virkningen på yrkesandelen av endringer i alderssammensetningen av befolkningen. Den heltrukne kurven viser utviklingen i den faktiske yrkesandelen, samlet for alle i alderen 15–74 år, i perioden. Den faktiske yrkesandelen har svingt mer, i hovedsak som følge av svingninger i konjunkturerne.

Andelen eldre i yrkesaktiv alder øker imidlertid ikke jevnt. Fra 1946 og noen år framover var fødselskullene svært store i Norge. Disse kullene fyller 74 år fra og med 2020 og går dermed gradvis ut av yrkesaktiv alder. Det kan alt annet likt gi noen års pause fra nedgangen i yrkesandelene. Deretter vil effekten av den generelle aldringen igjen dominere og bidra til å trekke yrkesandelene nedover, jf. figur 2.10B. Som vi ser av figuren, vil høy innvandring bidra til å dempe virkningene av aldringen på yrkesandelene. Dette kommer av at innvandrene jevnt over er yngre enn den øvrige befolkningen.

Bedre helse og utdanning blant eldre og sterkere insentiver til å jobbe på grunn av pensjonsreformen har samtidig trukket sysselsettin-

gen blant de eldre opp, jf. figur 2.10C. Dette motvirker i noen grad effekten av aldringen på yrkesandelene. Utviklingen i de eldstes yrkesdeltakelse vil ha stor betydning for arbeidstilbudet framover.

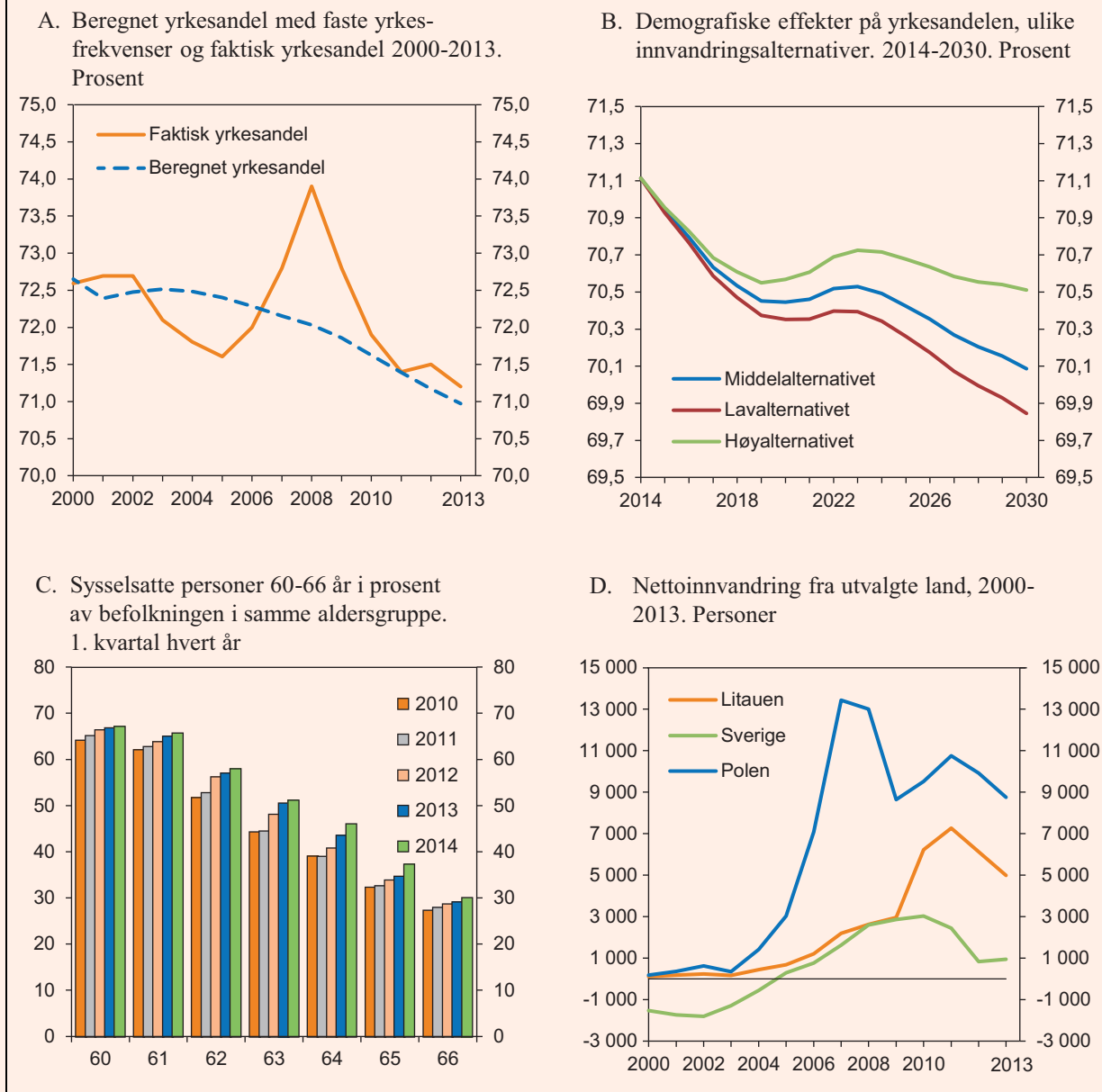
Middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger legger til grunn at nettoinnvandringen skal ned fra om lag 40 000 personer i 2013 til om lag det halve i 2040. Lavalternativet legger til grunn en nettoinnvandring på knapt 14 000 personer i 2040, mens høyalternativet har om lag 45 000 personer.

Enkelte forhold kan tyde på at den sterke økningen i nettoinnvandringen gjennom flere år har stoppet opp. I 2013 var nettoinnvandringen om lag 7 000 personer lavere enn i 2012. Hittil i år har både innvandringen og utvandringen vært lavere enn i samme periode i fjor. Fra 2011 til 2013 gikk den årlige innvandringen fra vårt største avsenderland Polen ned med vel 2 000 personer, og er nå nede på nivået vi hadde under finanskrisen, jf. figur 2.10D. Noe av nedgangen i nettoinnvandringen skyldes opprydding i statistikken, hvor personer som reelt sett hadde utvandret for flere år siden, ble registrert som utvandret i 2013. Dette påvirker totaltallene, og trolig også tallene for Polen. Ved vurdering av tallene må en imidlertid også ta hensyn til at den økonomiske veksten i Polen nå tar seg opp. Når det er lettere å finne jobb i hjemlandet, kan færre bli motivert til å reise, samtidig som svakere etterspørsel etter arbeidskraft fra Norge også trolig spiller en rolle. Samtidig er ledigheten i Norge klart lavere og lønnsforskjellene fortsatt svært store mellom Norge og Polen. Det trekker i motsatt retning. Erfaringer fra andre land viser at svingningene i arbeidsinnvandring i takt med konjunkturedringer kan være svært store.

¹ I beregningen er det lagt til grunn samme yrkesandeler som i 2013 for hver 5-årige aldersgruppe. Det er lagt til grunn faktisk sammensetning av befolkningen hvert år.

Boks 2.5 forts.

Arbeidstilbudet – virkninger av demografi



Figur 2.10 Arbeidstilbud og demografi

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Finansdepartementet

dig opp igjen siden da, må ses i sammenheng med at mye av veksten i sysselsettingen har et motstykke i arbeidsinnvandring, som også bidrar til oppgang i folketallet. I tillegg trekker aldringen av befolkningen den samlede yrkesandelen ned. Dette forklarer at yrkesandelen i alderen 15–74 år avtok fra 2012 til 2013, samtidig som den holdt seg

konstant dersom en bare ser på aldersgruppen 15–64 år, jf. tabell 2.3 og nærmere omtale i boks 2.5. Tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) viser at yrkesandelen blant personer mellom 15 og 24 år lå nesten 9 prosentenheter lavere i 2. kvartal 2014 enn i 2. kvartal 2008. Den forholdsvis store nedgangen må ses i sammenheng med at de

Yngste aldersgruppene tradisjonelt sett er mer utsatt for konjunkturedringer enn andre grupper. Mange unge er under utdanning. I de senere årene har deltakelsen i høyere utdanning økt, samtidig som noe færre unge kombinerer jobb og utdanning. Endringene i yrkesdeltakelsen blant personer over 25 år har vært langt mindre i perioden. For de eldste har pensjonsreform, bedre helse, høyere utdanning og tilrettelegging for seniorer i arbeidslivet resultert i høyere yrkesandeler, og mange kombinerer pensjon og jobb. Det anslås at arbeidsstyrken vil vokse om lag i takt med sysselsettingen både i inneværende og neste år, jf. tabell 2.3.

Målt ved AKU har arbeidsledigheten ligget relativt stabilt rundt 3½ pst. gjennom 2013 og inn i 2014 når en justerer for normale sesongvariasjoner, jf. figur 2.9D. Den registrerte ledigheten har vært stabil på om lag 2,7 pst. av arbeidsstyrken så langt i år, etter en oppgang gjennom fjoråret. Ledigheten økte i de fleste fylker, og mest blant ledere og innenfor ingeniør- og IKT-fag. Bruken av permitteringer har vært avtakende helt siden midten av 2009. I august var det registrert 2 300 helt og delvis permitterte, 400 færre enn på samme tid i fjor og om lag 11 000 færre enn i august 2009. Det er usikkerhet om den videre utviklingen, bl.a. fordi flere virksomheter innenfor olje- og gassproduksjon samt blant leverandører til denne næringen har meldt om driftsinnskrenkninger den siste tiden. AKU-ledigheten anslås til 3,4 pst. i år og 3,6 pst. neste år.

2.4 Petroleumssektoren

Sterk vekst i etterspørselen fra Kina og andre framvoksende økonomier bidro til at oljeprisen økte markert i årene etter årtusenskiftet. Oljeprisen falt i kjølvannet av finanskrisen, men tok seg fort opp igjen til et historisk høyt nivå. De siste tre årene har oljeprisen ligget nokså stabilt, rundt 110 dollar per fat som årsgjennomsnitt. Uroligheter i viktige oljeproduiserende land i Midtøsten og Nord-Afrika har bidratt til å holde prisene oppe. Samtidig har bortfall av produksjon i Iran, Irak og Libya i disse årene blitt kompensert av økt produksjon av skiferolje i USA.

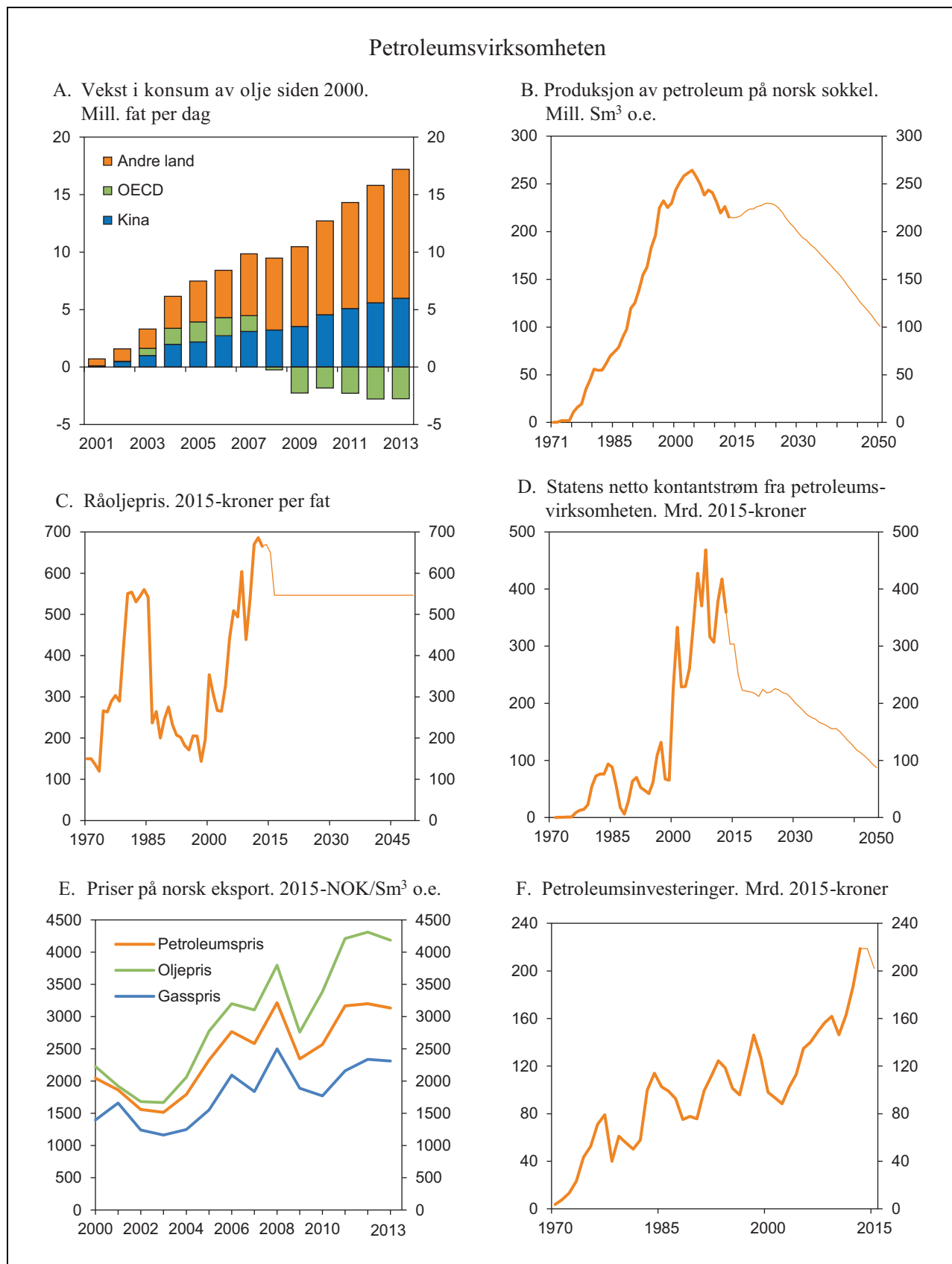
Etter å ha holdt seg stabilt rundt 110 dollar per fat frem til slutten av mai i år, steg oljeprisen til rundt 115 dollar per fat i juni. Siden da har prisen gjennomgående falt. I slutten av september lå oljeprisen under 100 dollar per fat. Det er rundt ti dollar per fat lavere enn gjennomsnittet hittil i år.

Utviklingen i oljemarkedet er usikker. Veksten i etterspørselen etter olje ventes i hovedsak å komme fra land utenfor OECD. Den økonomiske utviklingen i Kina og India vil trolig ha stor betydning. Veksten i disse landene er fremdeles høy, men har avtatt noe den siste tiden. Et økonomisk tilbakeslag i framvoksende økonomier vil kunne slå negativt ut på oljeprisen. På tilbudssiden er usikkerheten om den politiske situasjonen i flere land i Midtøsten og Afrika stor. Det er også betydelig usikkerhet om hva produksjon av ukonvensjonell olje vil bety for tilbudet av olje framover. Samtidig vil satsing på klimapolitiske tiltak, fornybar energi og teknologisk utvikling bl.a. i transportsektoren kunne påvirke oljeprisen.

I denne meldingen er det lagt til grunn en gjennomsnittlig oljepris per fat på 670 kroner i år og 650 kroner neste år (faste 2015-kroner), jf. figur 2.11. Ved tidspunktet for trykking av denne meldingen kunne terminprisene tilsi en litt lavere oljepris enn dette, noe som illustrerer usikkerheten i disse tallene. For årene fra og med 2016, forutsettes en oljepris på i underkant av 550 2015-kroner per fat, det samme som i Perspektivmeldingen 2013.

Gassprisen i Europa falt gjennom første halvår av 2014, etter å ha ligget nokså stabilt på rundt 2,3 kroner per standard kubikkmeter (Sm^3) gjennom det meste av fjoråret. Nedgangen i gassprisen må særlig ses i sammenheng med en unormalt varm vinter og vår i Europa. De ti siste årene har gjennomsnittlig gasspris vært 1,9 kroner. De siste månedene har prisen igjen økt noe, men nivået er fremdeles under gjennomsnittet for 2013. Framover vil bl.a. prisutviklingen på alternative energikilder, temperaturnivå og utviklingen i europeisk energi- og klimapolitikk kunne påvirke etterspørselen etter gass. På tilbudssiden vil bl.a. utviklingen i eksporten fra Russland og produksjon av skifergass i USA ha betydning. I denne meldingen anslås gjennomsnittlig pris på norsk gasseksport til 2,15 kroner per Sm^3 i år, og 2,30 kroner per Sm^3 til neste år (faste 2015-kroner). For årene fra og med 2016 beholdes gassprisanlaget fra Perspektivmeldingen 2013 på rundt 2 kroner per Sm^3 (faste 2015-kroner). Det er betydelig usikkerhet om utviklingen i gassmarkedet framover.

Produksjon av petroleum på norsk sokkel passerte en topp i 2004. Mens produksjonen av olje har falt siden 2000, har vekst i gassproduksjonen bidratt til å dempe nedgangen i den samlede petroleumsproduksjonen. I fjor falt produksjonen av både olje og gass slik at den samlede produksjonen av petroleum ble liggende om lag 50 mill.



Figur 2.11 Petroleumsvirksomheten

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

Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2013	2014	2015	2016	Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2015 på kontantstrøm i 2015
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat.	639	656	650	558	
Råoljepris, 2015-kroner pr. fat . . .	666	670	650	547	
Produksjon, mill. Sm ³ o.e					
– Råolje og NGL	107	108	109	109	
– Naturgass	109	107	106	108	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Betalte skatter og avgifter	206	178	174	146	2,5
Netto inntekt SDØE	124	104	115	94	1,7
Statens netto kontantstrøm	345	297	304	255	4,2

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

standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm³ o.e.) lavere enn toppnivået på 264 mill. Sm³ o.e. fra 2004 og 11 mill. Sm³ o.e. lavere enn nivået i 2012, jf. figur 2.11. I framskivingene er det forventet at petroleumproduksjonen vil avta litt i år for så å ta seg opp igjen fram til 2022. Deretter anslås produksjonen å gå gradvis ned.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 297 mrd. kroner i 2014, jf. figur 2.11. Av dette utgjør skatter og avgifter 60 pst., mens nettoinntektene fra SDØE utgjør 35 pst. Anslaget for statens netto kontantstrøm er nedjustert med 29 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2014. Nedjusteringen har sammenheng med ny informasjon som viser lavere påløpte skatter i 2014 enn tidligere lagt til grunn, lavere anslag på gassprisen og nye prognoser fra Petoro om bl.a. noe lavere produksjon og høyere kostnader enn tidligere anslått. For 2015 anslås statens netto kontantstrøm til 304 mrd. kroner. Den anslåtte oppgangen fra 2014 til 2015 skyldes bl.a. at det legges til grunn en noe høyere gasspris og noe lavere investeringer dette året.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av framtidig årlig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2015, kan anslås til i overkant av 4 400 mrd. 2015-kroner. I tråd med tidligere praksis legges det til grunn en realrente på 4 pst. i beregningene av formuen. Formuesanslaget er basert på de forutsetninger om produksjon, priser og kostnader som er lagt til grunn i denne meldingen. En virkningsberegning viser at dersom oljeprisen fra og med 2016

blir 100 kroner lavere enn lagt til grunn, og gassprisen samtidig reduseres prosentvis like mye, kan formuen anslås til i underkant av 2 650 mrd. 2015-kroner. En tilsvarende virkningsberegning der oljeprisen blir 100 kroner høyere enn lagt til grunn, og gassprisen samtidig økes prosentvis like mye, gir en anslått formue på vel 6 200 mrd. 2015-kroner. I virkningsberegningene er det teknisk lagt til grunn at verken kostnader eller produksjon endres som følge av endrede petroleumpriser. Erfaringsmessig er det imidlertid normalt en positiv samvariasjon mellom petroleumpriser, kostnader og produksjon. Beregningene er også betinget av at de anslåtte ressurser i Oljedirektoratets ressursregnskap fullt ut utvinnes. Dersom disse anslagene endres eller deler av ressursene ikke blir utvunnet, vil også statens netto kontantstrøm bli påvirket.

Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås i denne meldingen til nesten 4 000 mrd. 2015-kroner. Et slik nivå gir grunnlag for en statlig permanentinntekt på nesten 160 mrd. kroner. Avkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland inngår ikke i disse beregningene.

Petroleumsinvesteringene steg i fjor med 17,1 pst. målt i volum, etter sterk vekst også i 2011 og 2012, jf. figur 2.11. Ser vi de siste tre årene under ett har petroleumsinvesteringene steget med nærmere 50 pst. målt i volum, og med i underkant av 70 pst. målt i verdi. Den sterke oppgangen i investeringene har gitt betydelige vekstimpulser til fastlandsøkonomien. Det er nå tegn til at denne utvik-

Tabell 2.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2015. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fast- lands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
DNB	Aug 2014	1,6	2,4	3,5	3,8
Swedbank	Sep 2014	1,7	2,0	3,2	3,6
Handelsbanken	Apr 2014	1,8	1,6	3,2	3,1
LO	Sep 2014	2½	2¼	..	3½
Nordea	Sep 2014	2,3	1,6	3,7	3,8
Norges Bank	Sep 2014	2¼	2¼	3½	3½
NHO	Sep 2014	1¾	..	..	4
OECD	Mai 2014	2,8	2,1	..	3,5
SEB Enskilda Banken	Aug 2014	2,5	2,1	3,6	3,6
Danske Bank	Jun 2014	2,2	..	3,5	3,6
SSB	Sep 2014	2,1	1,7	3,5	3,7
Gjennomsnitt		2,1	2,0	3,5	3,6
Finansdepartementet	Sep 2014	2,0	2,1	3¼	3,6

¹ Målt ved AKU. I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

lingen vil snu. Rapporteringer fra selskapene trekker i retning av lavere investeringer de nærmeste årene enn hva som lå til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2014. I denne meldingen er det lagt til grunn at petroleumsinvesteringene blir liggende uendret i år for deretter å falle med 8 pst. til neste år. Etter 2015 ventes investeringene igjen å øke litt i noen år før de går gradvis ned. Usikkerheten i anslagene er omtalt i kap. 2.5.

2.5 Usikkerheten i makroøkonomiske anslag

Makroøkonomiske prognoser er usikre. Når prognoser utarbeides, er informasjonen om den økonomiske situasjonen mangelfull. Hendelser som var vanskelig å forutse på prognosetidspunktet, kan inntreffe. Økonomiens virkemåte er heller ikke fullt ut kjent.

I denne meldingen anslås veksten i BNP Fastlands-Norge til om lag 2 pst. i 2015, litt lavere enn i 2014. Den anslåtte veksten er også under gjennomsnittet for de siste 40 årene. Øvrige institusjoner venter i gjennomsnitt en vekst i fastlandsøkonomien neste år som ligger nokså nær dette, selv om prognosene varierer noe, jf. tabell 2.5.

2.5.1 Historisk treffsikkerhet

I ettertid kan treffsikkerheten til de makroøkonomiske prognosene vurderes ved å sammenlikne dem med den faktiske utviklingen. Figur 2.12 viser Finansdepartementets anslag for veksten i BNP Fastlands-Norge fra de årlige nasjonalbudsjettene stilt opp mot endelige nasjonalregnskapstall. Det synes å være en tendens til at prognosene undervurderer konjunktursvingningene. Dette gjelder særlig i perioder med høy vekst i økonomien.

Ser en perioden 1973–2011 under ett, er anslagene for utviklingen i BNP Fastlands-Norge i gjennomsnitt nokså lik veksten slik den framgår i det foreløpige nasjonalregnskapet, jf. tabell 2.6. Anslagene overvurderer veksten med 0,1 prosentenheter i gjennomsnitt. Sammenliknet med endelige nasjonalregnskapstall undervurderes veksten med 0,3 prosentenheter, som heller ikke er betydelig tatt i betraktning den store spredningen i tallene. Tabellen viser også at det er forskjell mellom foreløpige og endelige regnskapstall, samt at dette avviket i gjennomsnitt er litt større enn forskjellen mellom Finansdepartementets anslag og endelige regnskapstall. Det er i denne sammenhengen av betydning at de endelige regnskapstallene kan bygge på andre definisjoner og andre bereg-

Tabell 2.6 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene over tid. Prosentvis vekst

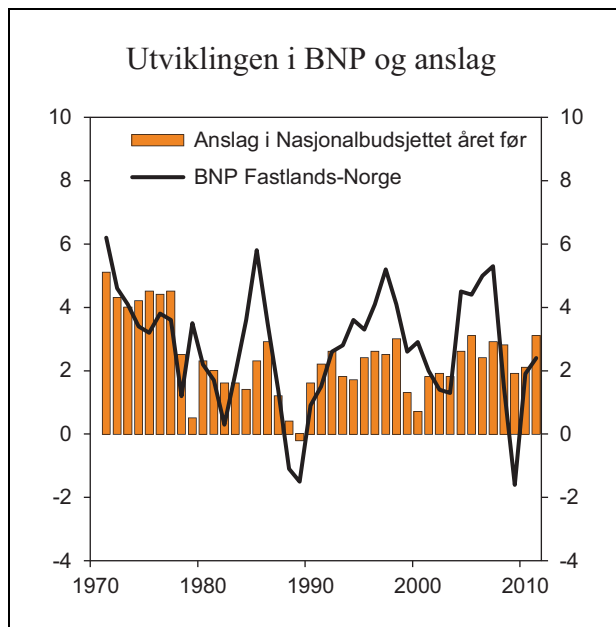
	BNP Fastlands-Norge ¹	Utførte timeverk ¹	Konsumpriser ²
<i>Nasjonalbudsjettet året før</i>			
Gjennomsnittlig årlig vekst..	2,3	0,4	2,4
Spredning (standardavvik)	1,1	0,6	0,8
Gjennomsnittlig absoluttavvik mellom anslag og foreløpig nasjonalregnskap ³	1,0	1,1	-
Gjennomsnittlig absoluttavvik mellom anslag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

¹ Beregnet for perioden 1973–2011.

² Beregnet for perioden 1989–2011. Inflasjonen var vesentlig høyere på 80-tallet, og tallene før 1989 gir dermed et dårlig sammenlikningsgrunnlag. Det foreligger ikke foreløpig regnskap for konsumprisene.

³ Angitt i prosentenheter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.12 Utviklingen i BNP og anslag.¹ Prosentvis årlig vekst

¹ Finansdepartementets anslag presenteres i Nasjonalbudsjettene som legges fram i begynnelsen av oktober hvert år. Anslagene gjelder det påfølgende året.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ningsmetoder enn de som var i bruk da de enkelte års nasjonalbudsjett ble utarbeidet.

Selv om Finansdepartementets anslag i gjennomsnitt har vært godt i tråd med regnskapstall er det normalt avvik i det enkelte år. Målt ved den gjennomsnittlige absoluttverdien avviker anslagene for veksten i fastlandsøkonomien med 1–1¼ prosentenheter fra regnskapstallene. Når en beregner gjennomsnittet av absoluttverdier, vil ikke positive og negative avvik utlikne hverandre.

For utførte timeverk er avvikene mellom anslag og endelige sysselsettingstall av samme størrelsesorden som forskjellen mellom anslag og endelige tall for veksten i BNP Fastlands-Norge. Anslaget for vekst i konsumprisene har i gjennomsnitt også vært godt i tråd med regnskapstallene. Absoluttavviket er mindre enn for de andre hovedstørrelsene. Dette må blant annet ses i sammenheng med at det generelt er mindre variasjoner i veksten i konsumprisene.

Endelige nasjonalregnskapstall foreligger normalt i underkant av to år etter årets utgang. Også disse tallene kan bli endret ved såkalte hovedrevisjoner som foretas om lag hvert femte år. Det er ved disse anledningene at definisjoner kan endres. Neste hovedrevisjon vil finne sted i november 2014. Da vil blant annet en ny interna-

Tabell 2.7 Etterspørselskomponenter. Prosent av BNP Fastlands-Norge og standardavvik i volumvekstrate

	Prosentvis andel av BNP Fastlands-Norge ¹	Standardavvik, volumvekstrate ²
Privat konsum	53,3	1,6
Offentlig konsum	28,4	1,4
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	19,0	8,2
Herav: Bedrifter	8,0	11,5
Eksport fra Fastlands-Norge ³	21,0	4,1

¹ I 2013.

² For de siste 25 årene.

³ Inkluderer eksport av skip, plattformer og fly, tradisjonelle varer, reisetrafikk og andre tjenester.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

sjonal standard for nasjonalregnskap innarbeides. De viktigste endringene er at forsknings- og utviklingstjenester (FoU) og større militære anskaffelser skal føres som investeringer og ikke som løpende driftskostnader. Dette vil påvirke tallene for både Norge og andre land. Ifølge SSB vil nivået på Norges BNP bli oppjustert med om lag 40 mrd. kroner, eller 1,5 pst. i 2011. Oppjusteringen for tidligere år vil ifølge SSB variere mellom 1,5 og 2 pst. En tilsvarende oppjustering av tallene for 2013 vil øke BNP med i størrelsesorden 45-60 mrd. kroner. Norges bruttonasjonalinntekt (BNI) vil trolig endres i samme størrelsesorden målt i kroner, men noe mindre målt i prosent. I hovedrevisjonen vil SSB også innarbeide annen ny informasjon om den økonomiske situasjonen. Revisjonen av BNP- og BNI-nivåene kan derfor bli større eller mindre enn anslaget ovenfor. I tallmaterialet i denne meldingen er det ikke forsøkt å ta hensyn til effektene av den kommende hovedrevisjonen.

Anslag for BNP Fastlands-Norge framkommer som summen av anslagene for en rekke etterspørselsposter, hvorav privat konsum er den største, jf. tabell 2.7. Etterspørselskomponenter som varierer mye, er vanskeligere å anslå enn de som utvikler seg mer stabilt, og avvik fra det endelige regnskapet kan bli større i enkelte år. Vekstratene i konsumet varierer relativt lite fra år til år, mens utviklingen i fastlandsbedriftenes bruttoinvesteringer varierer mye.

2.5.2 Konsekvenser av andre forløp for viktige etterspørselskomponenter

De makroøkonomiske anslagene i denne meldingen er basert på en rekke forutsetninger om utviklingen på ulike områder, herunder utviklingen utenfor Norge. Betydningen av endrede forut-

setninger kan illustreres ved virkningsberegninger på makroøkonomiske modeller. Finansdepartementet benytter den makroøkonomiske modellen MODAG som hjelpemiddel i arbeidet med anslagene. Modellen beregner de isolerte effektene av å endre en størrelse, gitt uendret budsjett-politikk, rente og valutakurs. Beregningene gir dermed ikke alternative prognoser for den økonomiske utviklingen, men kan brukes til å si noe om den relative betydningen av ulike forstyrrelser.

Etter en oppbremsing i 2012 og 2013 er veksten i internasjonal økonomi i ferd med å ta seg opp igjen. Utviklingen er imidlertid fortsatt preget av finanskrisen og noen av de ubalansene som bygget seg opp i forkant av denne, særlig i Europa. Dersom veksten hos våre handelspartnere blir lavere enn lagt til grunn, vil det gi svakere etterspørsel etter varer og tjenester fra tradisjonelle eksportrettede næringer i Norge. Beregninger på MODAG indikerer at et fall på 5 pst. i etterspørselen fra eksportmarkedene isolert sett vil trekke veksten i BNP Fastlands-Norge ned med vel ¼ prosentenheter etter ett år. Virkningen kan bli større enn dette dersom også prisene på norsk eksport skulle falle, eller dersom endrede forventninger om utviklingen framover slår ut i bedriftenes investeringer og husholdningenes etterspørsel.

Etter sterk vekst gjennom flere år er det i denne meldingen lagt til grunn at petroleumsinvesteringene vil avta med 8 pst. i 2015. Beregninger på MODAG indikerer at dette isolert sett vil bidra til å trekke ned veksten i BNP Fastlands-Norge med vel ¼ prosentenheter etter ett år. Oljeinvesteringene fluktuerer erfaringsmessig mye og er derfor en av de størrelsene det er vanskeligst å anslå utviklingen i. Det kan ikke utelukkes at

utviklingen blir sterkere eller svakere enn det som er lagt til grunn.

Etter markert oppgang i 2008 og 2009 har husholdningenes sparing holdt seg høy. I denne meldingen er det anslått en sparerate på i overkant av 9 pst. i 2015. Med stor gjeldsbyrde blant husholdninger og usikkerhet om den videre økonomiske utviklingen, kan oppgangen i husholdningenes nettofinansinvesteringer bli større enn lagt til grunn i denne meldingen. Ifølge beregninger på MODAG vil en økning i spareraten på 1 prosentenhet isolert sett trekke ned veksten i BNP Fastlands-Norge med i underkant av ½ prosentenhet etter ett år. Samtidig er spareraten nå høy i et historisk perspektiv, og vi kan ikke utelukke at veksten i privat forbruk blir høyere enn lagt til grunn.

2.5.3 Nærmere om fare for tilbakeslag med utspring i oljevirkksomheten

Land blir til tider utsatt for hendelser som skaper store ringvirkninger i økonomien. Hendelsene kan være vanskelig å forutse på tidspunktet når prognosene utarbeides, og det kan være vanskelig å tallfeste konsekvensene av dem. Ulike hendelser kan også påvirke land forskjellig. En liten åpen økonomi som den norske, påvirkes i betydelig grad av utviklingen i verden rundt oss. Dette ble illustrert under den internasjonale finanskrisen selv om norsk økonomi ble mildt rammet sammenliknet med andre land. Veksten i internasjonal økonomi er i ferd med å ta seg opp igjen, men det er fortsatt knyttet usikkerhet til den videre utviklingen, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.1.

Den relativt gunstige utviklingen i norsk økonomi i årene etter finanskrisen må blant annet ses i sammenheng med at etterspørselen fra petroleumsnæringen har holdt seg på et høyt nivå. Endringer i markedet for olje og gass kan slå betydelig inn i norsk økonomi. Etter flere tiår med stigende etterspørsel etter varer og tjenester fra petroleumsnæringen har en stor andel av norske bedrifter leveranser til denne sektoren.

I årene framover er etterspørselen fra petroleumsnæringen ventet å gå ned. I denne meldingen anslås nedgangen å komme til syne allerede neste år. Usikkerheten om det videre forløpet for etterspørselen fra petroleumsnæringen er imidlertid stor. De siste tre årene har veksten i oljeinvesteringene blitt høyere enn anslått i nasjonalbudsjettene. Dette har imidlertid skjedd i en periode med høy oljepris og tiltakende etterspørsel fra næringen. Etterspørselen fra petroleumsnæringen kan på tilsvarende måte falle raskere enn det vi nå ser for oss. En stor del av investeringene som ligger

til grunn for anslaget for 2015, er utbyggingsprosjekter som ennå ikke har levert Plan for utbygging og drift (såkalt PUD).

En kraftigere nedgang i etterspørselen fra oljesektoren enn langt til grunn kan blant annet komme som følge av at oljeprisen stabiliserer seg på et klart lavere nivå. Oljeprisen påvirkes av flere forhold, både på etterspørsels- og tilbudssiden. En nedgang i oljeprisen som skyldes forhold på tilbudssiden, vil stimulere aktiviteten i land som selv ikke produserer olje og løfte etterspørselen etter andre norske eksportprodukter. Det vil kunne dempe effektene av redusert etterspørsel fra petroleumsnæringen. Hvis et prisfall derimot skyldes lavere internasjonal etterspørsel, for eksempel som følge av betydelig lavere vekst i Kina, kan konsekvensene for norsk økonomi bli vesentlig større. En slik situasjon vil stille store krav til omsittingsevnen i norske bedrifter og arbeidsmarkedet dersom vi skal unngå en kraftig reduksjon i aktiviteten i fastlandsøkonomien og markert oppgang i arbeidsledigheten. Et høyt kostnadsnivå og lav etterspørsel fra våre handelspartnere vil gjøre det ekstra krevende for bedrifter å omstille seg. En svakere krone vil i noen grad kunne dempe utfordringene for næringslivet. Dette krever imidlertid at det tas lærdom av erfaringene fra 1980-tallet og at kronesvekkelsen ikke veltes over i høyere lønninger. Den gangen tok det mange år med høy ledighet før vårt kostnadsnivå kom mer i balanse med nivået hos våre handelspartnere.

Ringvirkninger fra et fall i oljeprisen vil også kunne gi et fall i boligprisene. Boligpriser og gjeld i husholdningssektoren er nå på så høye nivåer at det utgjør en risiko for den finansielle stabiliteten. Ved et evt. fall i inntektene eller oppgang i renten vil mange husholdninger med høy gjeld måtte redusere konsumet eller bli tvunget til å selge boligen for å betjene gjelden sin. Egne og internasjonale erfaringer har lært oss at dette i neste omgang kan lede til problemer både for foretak og banker, jf. boks 2.3.

2.6 Fordeling og livskvalitet

Som det framgår ovenfor, er norsk økonomi fortsatt preget av vekst og lav ledighet. Sammenliknet med de fleste land har Norge klart seg godt gjennom finanskrisen. Verdiskapingen per innbygger er blant de høyeste i verden, yrkesdeltakelsen er høy og inntektene er jevnt fordelt. Norge skårer også høyt i undersøkelser om folks oppfatning av egen livskvalitet.

Sammenliknet med de fleste andre land, er inntektsforskjellene i Norge små. Et velfungerende arbeidsmarked, med høy yrkesdeltakelse og lav ledighet, er særlig viktig for å forklare små inntektsforskjeller. I tillegg bidrar skattesystemet til å omfordele inntekt ettersom de med høyest inntekt betaler mest skatt. Enda viktigere for omfordeling er imidlertid offentlige overføringsordninger som forsikrer mot bortfall av inntekt ved sykdom, uførhet, høy alder, tap av arbeid samt offentlig finansiering av ulike velferdstjenester som skole, helse og utdanning. Betydningen av offentlige overføringer og skattesystemet for inntektsfordelingen samt profilen på skatteopplegget for 2015 er nærmere omtalt i Prop. 1 L S (2014–2015).

2.6.1 Inntekt- og formuesfordeling

Det er ingen enkelt indikator som gir all ønsket informasjon om fordelingen av inntekt, verken over tid, mellom grupper eller mellom land. Gini-koeffisienten er et mye benyttet mål på graden av inntektsulikhet i et land. Dersom alle har like inntekter, vil Gini-koeffisienten være lik 0, mens den vil være 1 dersom én person eller husholdning har all inntekt i samfunnet. Inntektsbegrepet som er benyttet i dette avsnittet, omfatter samlet husholdningsinntekt etter skatt og overføringer.

I mange land har inntektsulikhetene økt siden 1980-tallet. Målt ved utviklingen i Gini-koeffisienten har inntektsulikheten i Norge vært relativt stabil de siste 25 årene, jf. figur 2.13B. Alle husholdnings- og inntektsgrupper har hatt betydelig inntektsvekst i Norge de siste tiårene (målt ved medianinntekt).

Figur 2.13A viser inntektsfordelingen for de fleste europeiske land slik denne måles ved Gini-koeffisienten. Ifølge disse beregningene fra Eurostat var Norge det landet i Europa som hadde den jevneste inntektsfordelingen i 2011. Sammen med øvrige skandinaviske land og enkelte andre små, nordeuropeiske land har Norge kombinert høy inntektsvekst med en jevn inntektsfordeling. Det er imidlertid ikke noen entydig sammenheng mellom inntektsfordeling og økonomisk vekst. OECD peker på to mekanismer: På den ene siden vil ulikhet og fattigdom kunne lede til underinvesteringer i humankapital – for lav eller for lite utdanning – slik at arbeidskraft på den måten ikke blir utnyttet godt. Lavere ulikhet vil da kunne lede til høyere økonomisk vekst. På den andre siden peker OECD på at økonomisk ulikhet gir insentiver til å gjøre risikable investeringer og innovasjon. Styrken i disse effektene vil trolig variere mellom

land. I Norge bidrar et godt utbygd sosialt sikkerhetsnett og offentlig finansiert utdanning til å redusere tyngden av det første argumentet.

Formue er langt mer ulikt fordelt i befolkningen enn inntekt. Figur 2.13C viser andelen av formue for ulike grupper etter størrelsen på formuen. De 10 pst. mest formuende eier om lag 50 pst. av all netto formue i Norge. Disse tallene inkluderer ikke verdien av humankapital.

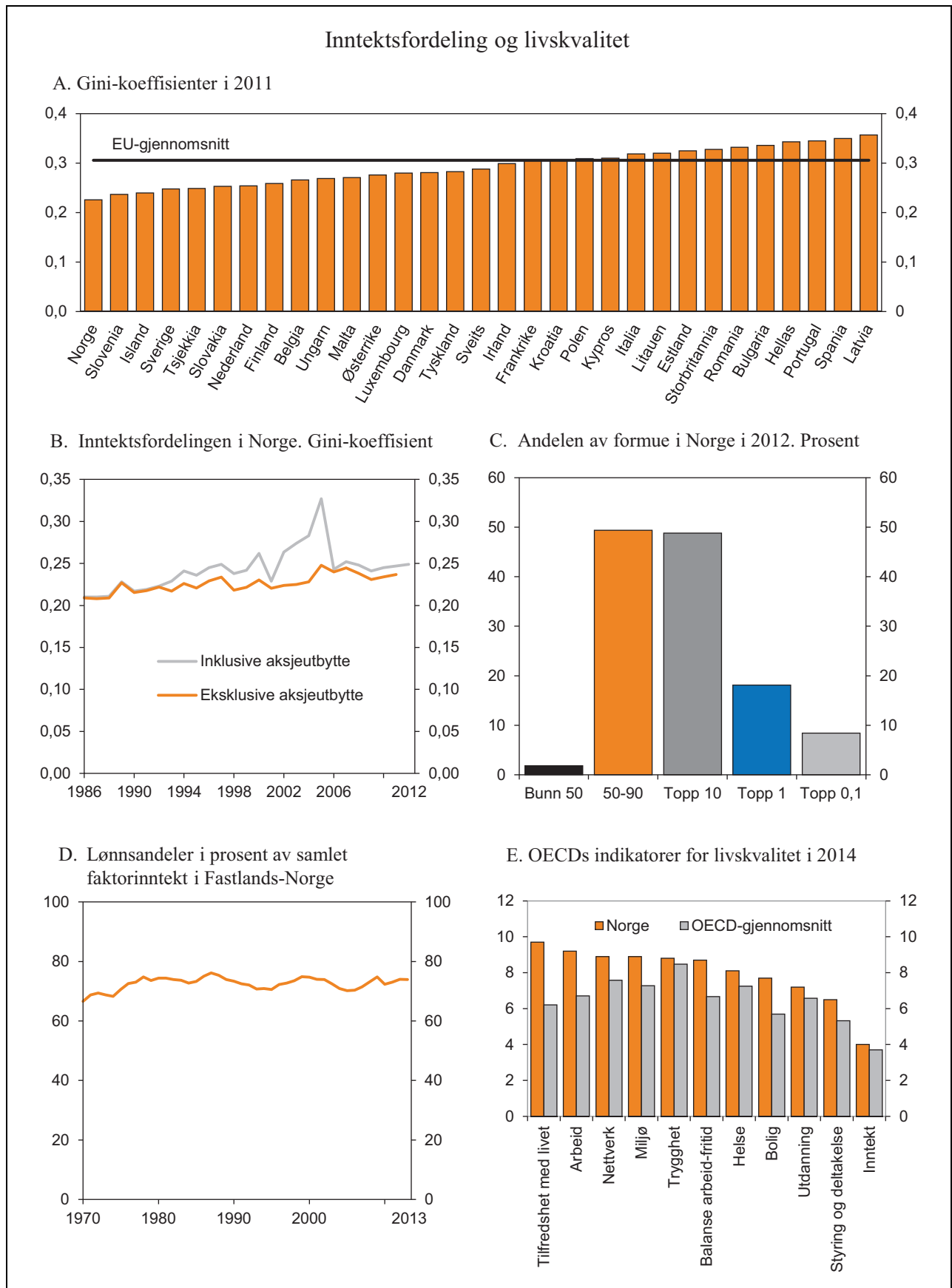
Andelen av inntektene som går til arbeidskraft (*lønnsandelen*) har svingt rundt et relativt stabilt nivå i Fastlands-Norge siden slutten av 1970-tallet, jf. figur 2.14D. Svingningene må ses i sammenheng med skiftende konjunkturer. I mange OECD-land har lønnsandelen falt i denne perioden, mens kapitalens andel av inntektene har økt. Kinas inntreden i verdensøkonomien har bidratt til lav reallønnsvekst i mange land. Denne utviklingen har vi ikke sett i Norge, som i større grad har tjent på billigere importvarer og bedre avsetningsmuligheter for eksporten.

I analyser av inntektsfordelingen er utbredelsen av og utviklingen i *lavinntekt* relevant. OECD definerer lavinntekt som inntekt under 50 pst. av medianinntekten, mens EU setter lavinntektsgrensen ved 60 pst. av medianinntekten. Målt etter EUs definisjon har andelen med vedvarende lavinntekt vært relativt stabil på om lag 8 pst. siden slutten av 1990-årene, mens den har økt fra 2 pst. til vel 3 pst. ifølge OECDs definisjon. Ser vi på treårsperioden fra 2010 til 2012 var det barnefamilier som utgjorde den største enkeltgruppen med vedvarende lavinntekt.

2.6.2 Livskvalitet

Både mellom land og innenfor det enkelte land er det stor samvariasjon mellom inntektsnivå og ulike mål for livskvalitet. Sammenhengen mellom overordnet økonomisk vekst, politiske beslutninger og den enkeltes livskvalitet er likevel komplisert. Den enkeltes livskvalitet avhenger ikke bare av materiell levestandard. Helse, familie, sosiale relasjoner, miljø, kultur, trygghet og demokratiske rettigheter er også vesentlige faktorer. For mange er tilknytning til arbeidslivet av stor betydning for hvordan hun eller han har det. Lønnet arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er det viktigste virkemiddelet for å motvirke fattigdom, utjevne sosiale forskjeller og oppnå likestilling mellom kvinner og menn.

Vektleggingen av de ulike faktorene vil variere mellom individer og over tid. Det er derfor vanskelig å se for seg en enkelt indikator eller et fast indikatorsett som sammenstiller de relevante stør-



Figur 2.13 Fordeling og livskvalitet

Kilder: Eurostat, OECD og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.8 Ulike indikatorer for livskvalitet og velstand i OECD-land.

	BNP pr. innbygger (2013)	Forventet levealder (2012)	FNs indikator for menneskelig utvikling (2014)	OECDs indikatorer for livskvalitet (2014)
1	Luxemburg	Japan	Norge	Australia
2	Norge	Island	Australia	Norge
3	Sveits	Sveits	Sveits	Sverige
4	USA	Spania	Nederland	Danmark
5	Fastlands-Norge	Italia	USA	Sveits
6	Østerrike	Australia	Tyskland	USA
7	Sverige	Frankrike	New Zealand	Finland
8	Nederland	Israel	Canada	Nederland
9	Australia	Sverige	Singapore	New Zealand
10	Irland	Norge	Danmark	Island

Kilder: FN og OECD.

relsene på en enkel og entydig måte. Flere internasjonale organisasjoner har utviklet omfattende statistikk som belyser ulike aspekter ved livskvalitet og levekår. Norge kommer jevnt over godt ut når slik statistikk sammenliknes mellom land. Tabell 2.8 viser de ti landene som har høyest BNP per innbygger og høyest forventet levealder, samt de ti landene som skårer høyest på mer utvidede mål for livskvalitet.

FNs indikator for menneskelig utvikling (Human Development Index) inkluderer forventet levealder, utdanning og BNP per innbygger i vurderingen av et lands utvikling. Sammen med land som Australia, New Zealand, USA og Canada har Norge ligget på topp i denne rangeringen siden den startet i 1980. Fra 2000-tallet har indikatoren for Norge vært omtrent uendret fra år til år. Det er små forskjeller i indeksverdien for landene i toppsjiktet, og indikatoren brukes i større grad for å måle samfunnsutvikling i fattige land.

OECDs indikatorer for livskvalitet ble lansert i 2011 og sist oppdatert i mai i år. Indikatorsettet tar sikte på å belyse både viktige økonomiske størrelser og verdier knyttet til menneskers opplevelser,

sosiale forhold og miljø. Indikatorene er i hovedsak basert på ulik OECD-statistikk. Settet består av 24 indikatorer innenfor 11 hovedkategorier som måles i en skala fra 1 til 10, jf. figur 2.13E. Norge kommer svært godt ut for mange av indikatorene i indikatorsettet. OECD trekker særlig fram høyt inntektsnivå, sysselsetting og utdanningsnivå. Også indikatorer for helse, klima og miljø og styringssystem kommer høyt på listen, og generelt er nordmenn klart mer tilfredse med livet enn folk i andre OECD-land. I et annet arbeid har OECD analysert hvordan forhold knyttet til jobben og arbeidsplassen påvirker den enkeltes livskvalitet. Lønn og inntektsulikhet, jobbsikkerhet og arbeidsmiljø trekkes fram som viktige for den overordnede jobbkvaliteten. Sammen med de fleste andre nord-europeiske land og Australia, ligger Norge på topp i denne rangeringen. Når man skiller mellom ulike sosioøkonomiske grupper er det ungdom og de med lavest kompetanse som skårer dårligst langs alle dimensjoner av jobbkvalitet.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Finanspolitikken rolle i den økonomiske politikken

Finanspolitikken styrer utviklingen i statens finansformue og størrelsen på offentlig forvaltning. Dermed påvirker den også sammensetningen av og størrelsen på samlet etterspørsel etter arbeidskraft, varer og tjenester. I Norge gir oljeinntektene et grunnlag for at skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien kan holdes litt under nivået på offentlige utgifter. Samtidig gjør oljevirkosomheten det mer krevende å oppnå en stabil utvikling i fastlandsøkonomien. Inntektene fra olje- og gassvirksomheten er høye i en periode, svinger mye, og vil etter hvert ta slutt. Mange land har erfart at for høy bruk av inntekter fra naturressurser kan føre til krevende tilpasninger når inntektene senere faller (hollandsk syke). Dette understreker behovet for en forsvarlig innfasing av inntektene. Inntektene bør også benyttes til tiltak som kan øke produktivitetsveksten og legge til rette for langsiktig vekst og velstandsutvikling.

Et viktig siktemål med Statens pensjonsfond og handlingsregelen for bruk av oljeinntekter er å legge til rette for varig høy verdiskaping og en stabil utvikling i fastlandsøkonomien. Som et ledd i dette overføres statens nettoinntekter fra petroleumsvirksomheten i sin helhet til Statens pensjonsfond utland. Etter vedtak i Stortinget overføres hvert år et beløp tilbake til statsbudsjettet for å dekke underskuddet i budsjettet utenom petroleumsinntektene. Slik frikobles bruken av olje- og gassinntektene fra opptjeningen av dem. Det bidrar til stabilitet i det norske valutamarkedet og til å skjerme statsbudsjettet fra svingninger i finansformuen og i inntektene fra olje og gass.

Regjeringen vil føre en ansvarlig økonomisk politikk basert på handlingsregelen for bruk av oljeinntekter, jf. boks 3.1. Den økte bruken av oljepenger skal vris i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt skattelettelser som fremmer vekst. Bruken av oljepenger skal tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsre-

gelens rammer. Det legger til rette for en gradvis opptrapping i bruken av statens inntekter fra olje og gass og reduserer faren for en for sterk nedbygging av konkurranseutsatt sektor. Når bruken av midler følger realavkastningen av fondet, kommer olje- og gassformuen også framtidige generasjoner til gode.

De siste årene har kapitalen i Statens pensjonsfond utland økt svært raskt. I 2013 alene økte fondet med over 1 200 mrd. kroner, og kapitalen utgjør nå mer enn to års verdiskaping i fastlandsøkonomien. Erfaringene viser at både valutakurser og aksje- og obligasjonskurser kan endres kraftig og raskt. Svingninger i fondets verdi og i forventet fondsavkastning vil dermed kunne bli betydelige sett i forhold til størrelsen på statens øvrige inntekter og norsk økonomi, og særlig sett i forhold til den underliggende veksten i fastlandsøkonomien fra ett år til det neste. Med et stort fond blir dermed banen for forventet fondsavkastning mindre egnet som operativt mål for finanspolitikken på kort sikt. Dette illustreres av dagens

Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken – handlingsregelen

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

Da Stortinget sluttet seg til retningslinjene, ble det understreket at økningen i bruken av petroleumsinntekter bør rettes inn mot tiltak som kan øke produktiviteten, og dermed vekstevnen, i resten av økonomien. En enstemmig finanskomité pekte på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer vel fungerende økonomi.

situasjon, der en rask tilbakevending til forventet fondsavkastning ville gitt en svært sterk økning i bruken av oljeinntekter over en kort tidsperiode. Regjeringen vil på denne bakgrunn sette ned et ekspertutvalg som skal vurdere praktiseringen av retningslinjene for bruken av oljeinntekter i lys av den kraftige veksten i Statens pensjonsfond utland og utfordringene for norsk økonomi på kort og lang sikt, jf. boks 3.2.

Det er viktig at finanspolitikken har spillerom til å kunne håndtere uforutsette hendelser. I tillegg til svingninger i verdien av fondet, er det også usikkerhet om den underliggende utviklingen i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien. Ved et økonomisk tilbakeslag kan anslaget for disse inntektene bli satt betydelig ned, slik vi så i flere land etter finanskrisen. Regjeringens forslag til budsjett for 2015 er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.3. Handlingsrommet i finanspolitikken på mellomlang sikt er diskutert i avsnitt 3.1.4, mens utfordringene i finanspolitikken på lang sikt er diskutert i avsnitt 3.2. Kommuneforvaltningens økonomi omtales i avsnitt 3.3.

Finanspolitikken må virke sammen med de øvrige delene av den økonomiske politikken for å fremme verdiskaping og økt produktivitet i norsk økonomi. Pengepolitikken er omtalt i avsnitt 3.4, mens finansiell stabilitet er omtalt i avsnitt 3.5. Arbeidsmarkeds- og inntektspolitikken er omtalt i avsnitt 3.6. Regjeringens klimapolitikk er omtalt i avsnitt 3.7.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2014

I saldert budsjett for 2014 ble det lagt opp til et oljekorrigert underskudd på 137,5 mrd. kroner. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet ble anslått til 139,0 mrd. kroner. Endringer i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett og ny informasjon om budsjettet og utviklingen i norsk økonomi trekker samlet sett i retning av en svekkelse av budsjettet for 2014, jf. tabell 3.1. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2014 anslås nå til 142,2 mrd. kroner.

Boks 3.2 To ekspertutvalg

Regjeringen vil føre en ansvarlig økonomisk politikk basert på handlingsregelen for bruk av oljepenger, slik at fondet også kommer framtidige generasjoner til gode. Offentlige midler skal forvaltes effektivt for å sikre innbyggerne mest mulig velferd, og på en måte som viser respekt for skattebetalernes penger. Den økte bruken av oljepenger skal vris i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skattelettelser.

Utvalg for å vurdere praktiseringen av retningslinjene for bruk av oljeinntekter

Kapitalen i pensjonsfondet er nå vesentlig større enn det en så for seg for få år siden. Med et stort fond kan banen for forventet realavkastning endre seg mye fra ett år til det neste, og blir dermed mindre egnet som operativt mål for finanspolitikken på kort sikt. Om fondet svinger i takt eller utakt med norske konjunkturer er avhengig av hvilke forstyrrelser som ligger bak.

Regjeringen vil sette ned et ekspertutvalg som skal vurdere praktiseringen av retningslinjene for bruken av oljeinntekter i lys av den kraftige veksten i Statens pensjonsfond utland og utfordringene for norsk økonomi på kort og lang sikt. Utvalget skal vurdere behovet for å supplere

retningslinjene med tilleggsregler eller ved å understreke hensyn som bør tillegges særlig vekt ved utformingen av finanspolitikken. Utvalget skal også vurdere om det i større grad bør tas hensyn til behovet for å fremme vekstevnen i fastlandsøkonomien.

Utvalg for å vurdere behovet for flerårige budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investeringer og drift i budsjettet

Staten legger beslag på en vesentlig del av samfunnets ressurser. Innenfor en helhetlig budsjettprosess hvor ulike tiltak vurderes opp mot hverandre, er det behov for et godt beslutningsgrunnlag og forutsigbar finansiering av investeringer, slik at investeringene kan gjennomføres på et rasjonelt vis og gi de forventede virkninger. Regjeringen vil sette ned et ekspertutvalg som skal vurdere behovet for flerårige budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investeringer og drift i budsjettet. Utvalgets tilrådinger skal gi et bedre beslutningsgrunnlag for statlige prioriteringer og fremme en effektiv bruk av offentlige midler.

Mandatene til de to utvalgene vil bli gjort tilgjengelig på Finansdepartementets hjemmeside.

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2014 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

	Saldert	Endring	RNB14	Endring	NB15
Oljekorrigert underskudd	137,5	8,8	146,3	3,5	149,8
Strukturelt, oljekorrigert underskudd	139,0	1,9	140,9	1,3	142,2
Forventet realavkastning (4 %-banen)	194,5	6,8	201,3	0,0	201,3
Avstand til 4 %-banen	-55,5	-4,9	-60,4	1,3	-59,1
<i>Memo (prosentenheter):</i>					
Budsjettimpuls ²	0,5	0,2	0,7	0,0	0,7
Reell, underliggende utgiftsvekst	2,5	0,6	3,1	0,0	3,1

¹ Budsjett for 2014 vedtatt av Stortinget høsten 2013 (saldert), Revidert nasjonalbudsjett 2014 (RNB14) og Nasjonalbudsjettet 2015 (NB15).

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

Kilde: Finansdepartementet.

Anslaget for *betalte skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien* i 2014 ble satt ned med 9,2 mrd. kroner fra saldert budsjett til Revidert nasjonalbudsjett. Nye opplysninger om skatteinngangen og utviklingen i norsk økonomi tilsier at anslaget settes ned med ytterligere 4,8 mrd. kroner nå. Nedjusteringene må ses i sammenheng med noe svakere vekst i norsk økonomi, herunder litt lavere anslått lønnsvekst. Den største enkeltposten er redusert merverdiavgift. Også inntektene fra skatt på inntekt, bilavgifter og andre særavgifter er nedjustert.

Kommuner og fylkeskommuner ser ut til å få anslagsvis 0,9 mrd. kroner lavere skatteinntekter i år enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2014.

Skatte- og avgiftsinntektene er høye og svinger mye. De siste årene har den årlige veksten i samlede skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien variert fra 1 pst. til over 10 pst., jf. figur 3.1A. Sammenliknet med saldert budsjett i fjor høst er veksten justert ned med 0,7 prosentenheter for 2013 og 0,9 prosentenheter for 2014.

I beregningene av den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen brukes ikke anslag på faktiske betalte skatter og avgifter, men et anslag på utviklingen i *de strukturelle inntektene fra skatter og avgifter* fra Fastlands-Norge, jf. boks 3.3. Disse tallene er justert for anslåtte virkninger av konjunktorene i økonomien og enkelte andre forhold. Anslaget for nivået på disse underliggende inntektene fra skatter og avgifter i 2014 ble nedjustert med 2,9 mrd. kroner i Revidert nasjonalbudsjett og reduseres nå med ytterligere 2 mrd. kroner. Hovedårsaken er litt svakere vekstutsikter for norsk økonomi. En mindre del skyldes at anslaget

for lønnsveksten ble satt ned i Revidert nasjonalbudsjett. Lavere lønnsvekst gir en om lag like stor innsparing på budsjettets utgiftsside og svekker derfor ikke balansen i budsjettet.

Bruken av oljeinntekter måles ved det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Endringen i denne størrelsen som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som et enkelt mål for virkningen av statsbudsjettet på etterspørselen etter varer og tjenester i økonomien. Dette omtales også som budsjettimpulsen. Målt på denne måten anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet å øke med 0,7 prosentenheter fra 2013 til 2014. Det gir en budsjettimpuls som er 0,2 prosentenheter høyere enn det ble lagt opp til i fjor høst. Økningen skyldes bl.a. at bruken av oljeinntekter i 2013 ble lavere enn anslått.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2014 anslås til 5 545 mrd. kroner. Dette er 69 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Anslaget er basert på fondsverdien medio august, beregnet netto tilførsel gjennom resten av året og en forutsetning om 4 pst. realavkastning. Det er betydelig usikkerhet om den videre utviklingen i både kronkurs og internasjonale finansmarkeder. Siden midten av august har svakere krone bidratt til å øke verdien av fondet målt i norske kroner. En svakere krone øker imidlertid ikke fondets internasjonale kjøpekraft.

Sammenliknet med Revidert nasjonalbudsjett er anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten for inneværende år nedjustert med knapt 30 mrd. kroner. Nedjusteringen skyldes bl.a. lavere anslag på gassprisen og nye prognoser for produksjon og kostnader for SDØE.

Boks 3.3 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen

Den oljekorrigerte budsjettbalansen er lik differensen mellom statsbudsjettets inntekter og utgifter utenom petroleumsvirksomhet. Et underskudd på denne balansen, slik den anslås i nysaldert budsjett, dekkes ved en overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet. Handlingsregelen innebærer at denne overføringen over tid skal være lik forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. av fondskapitalen.

Det oljekorrigerte underskuddet påvirkes ikke bare av budsjettpolitikken, men også av konjunktorene og enkelte andre forhold. For eksempel er skatteinntektene forbigående lave i en lavkonjunktur, mens utgiftene til arbeidsledighetsstrygd er høye. I en høykonjunktur er det omvendt. Andre inntekts- og utgiftsposter kan også variere betydelig fra år til år uten at det er uttrykk for strukturelle endringer i budsjettet. Dette gjelder bl.a. statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank. I tillegg kan størrelsen på det oljekorrigerte underskuddet påvirkes av regnskapsmessige endringer.

For å unngå at budsjettpolitikken bidrar til økt etterspørsel i en høykonjunktur og til redusert etterspørsel i en lavkonjunktur, brukes det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som mål på den underliggende bruken av oljeinntekter over budsjettet. Ved beregning av dette underskuddet korrigeres det bl.a. for virkningen av konjunktursvingninger.

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

- For å justere for virkningen 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 utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen. De beregnede korreksjonene for 2014 og 2015 i tabell 3.5 reflekterer at skatteinntektene fra fastlandsøkonomien anslås å være lavere enn trenden.
- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene og de anslåtte normalnivåene på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank. Det er justert for avviklingen av Folketrygdfondets beholdning av kontolån til staten fra og med 2007. Fra og med 2002 har det, som ledd i en økning av Norges Banks egenkapital, ikke blitt overført midler fra banken til statsbudsjettet. Dette ligger an til å endre seg i 2015.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende budsjettbalansen. Fra 2015 skal uføretrygd skattlegges som lønn. Dagens uføre får omregnet uførepensjonen slik at verdien av ytelsen etter skatt er om lag uendret. Reformen innebærer at de påløpte skatteinntektene øker om lag like mye som uførepensjonene. Siden skatter innbetales med et visst tidsetterslep, blir utgiftene på budsjettet noe høyere enn de bokførte skattene i 2015. Denne forskjellen er tallfestet til knapt 2,3 mrd. kroner.

Tabell 3.2 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen. Mill. kroner

	2012	2013	2014	2015
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet.	100 898	116 454	149 753	174 225
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank.				
Avvik fra trend.	1 526	80	2 046	2 872
+ Særskilte regnskapsforhold	0	0	0	-2 275
+ Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend	6 303	2 103	-9 614	-11 157
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	108 727	118 638	142 185	163 664
Strukturelt underskudd i pst. av trend-BNP for				
Fastlands-Norge	4,9	5,1	5,8	6,4
Endring fra året før i prosentpoeng ^{1, 2}	0,5	0,2	0,7	½

¹ Budsjettimpulsen er en enkel indikator for budsjettets virkning på økonomien. Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

² Impulsen i 2015 er 0,56 angitt med to desimaler.

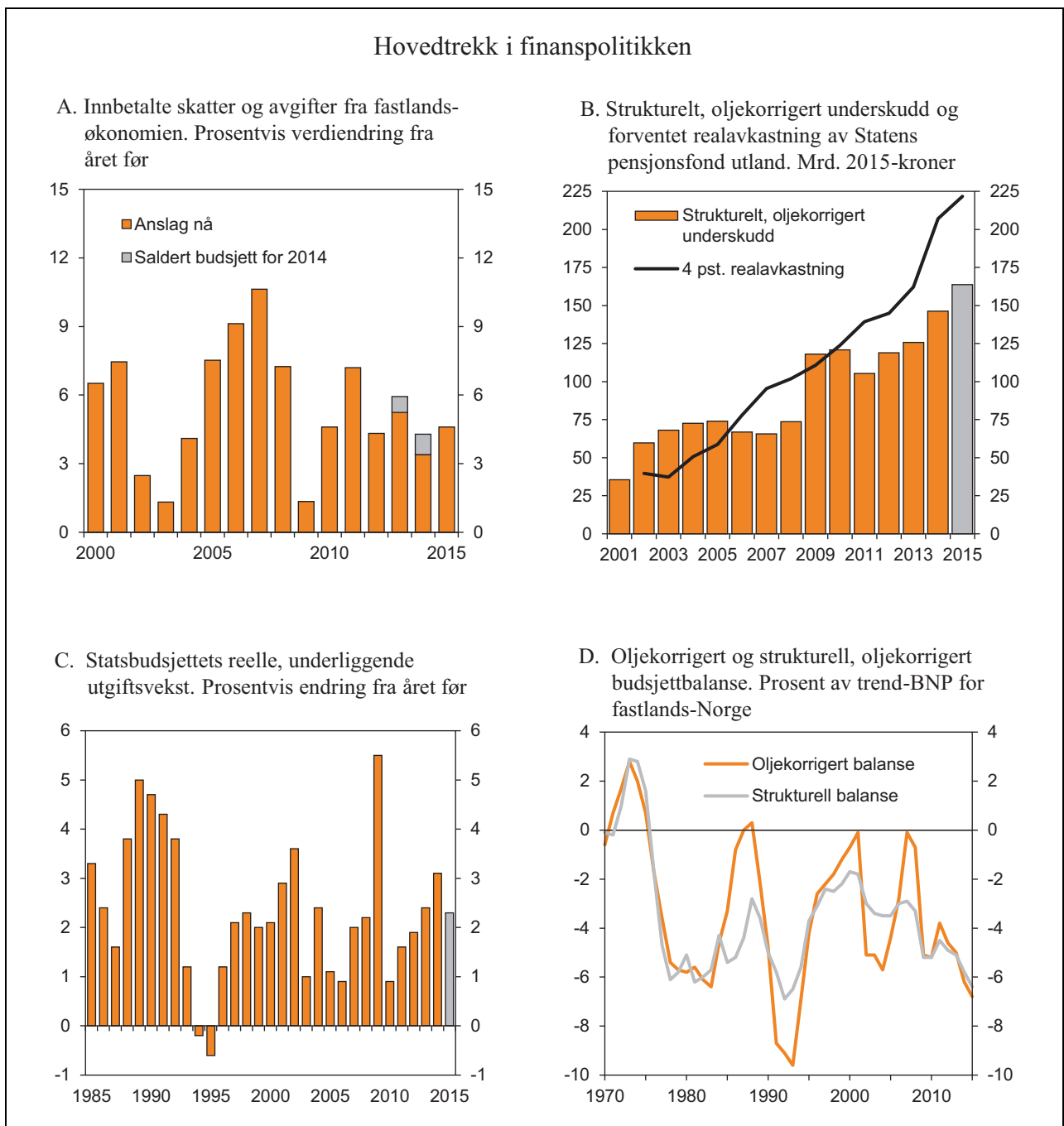
Kilde: Finansdepartementet.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2015

Budsjettet for 2015 innebærer et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 163,7 mrd. kroner. Det er en økning på 17,3 mrd. 2015-kroner fra i år, jf. figur 3.1B. Om lag hver niende krone som brukes over offentlige budsjetter i 2015 vil hentes fra Statens pensjonsfond utland. Uttaket fra fondet utgjør om lag 31 700 kroner per innbygger.

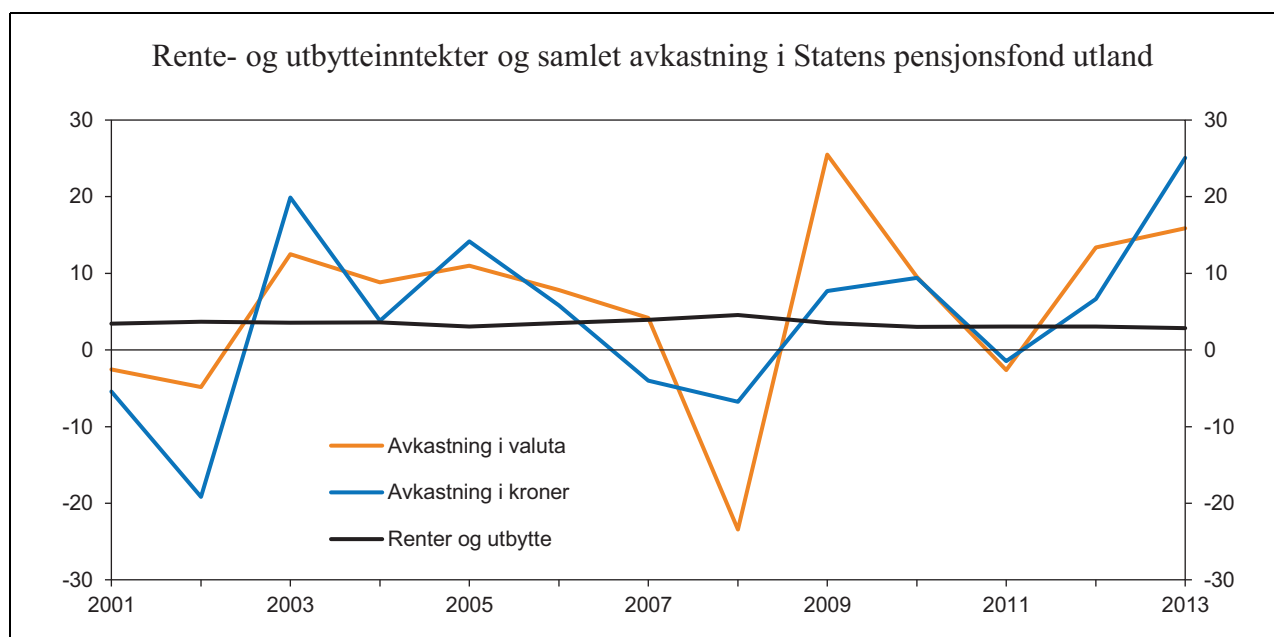
Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet tilsvarer 6,4 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det er ½ prosentenheter høyere enn i 2014. Denne økningen omtales også som budsjettimpulsen.

Bruken av oljeinntekter i 2015 anslås å bli 58 mrd. kroner lavere enn forventet fondsavkastning (4-prosentbanen), mot en avstand på 61 mrd. 2015-kroner i 2014. Den betydelige avstanden må ses i sammenheng med den sterke veksten i fondskapitalen de siste årene. Bruken av midler fra Sta-



Figur 3.1 Hovedtrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 3.2 Rente og utbytteinntekter og samlet avkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosent

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

tens pensjonsfond utland i 2015 anslås å svare til 3,0 pst. av kapitalen i fondet ved inngangen til året. Dette er om lag på linje med de gjennomsnittlige rente- og utbytteinntektene i prosent av fondskapitalen de siste 5 årene, jf. figur 3.2. Som figuren illustrerer er disse inntekter som over tid har svingt klart mindre enn avkastningen inklusive kursgevinster og kurstap. Siden 1997 har den gjennomsnittlige årlige realavkastningen i fondet vært rett i underkant av 4 pst.

Avstanden til 4-prosentbanen svarer til 2,3 pst. av BNP for Fastlands-Norge og gir oss en viktig buffer i finanspolitikken. Budsjettanslagene er usikre, jf. boks 3.4. Erfaringer fra både Norge og andre land er at vurderingene av budsjettet kan endres betydelig ved økonomiske tilbakeslag. Flere land har opplevd at det de trodde var stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter sviktet i møte med større økonomiske forstyrrelser. For flere OECD-land ble anslagene for strukturell budsjettbalanse revidert ned med 1–2 pst. av BNP i kjølvannet av finanskrisen, jf. figur 3.3A. Norge er også utsatt for svingninger i de internasjonale finansmarkedene. Utviklingen i Statens pensjonsfond utland gjennom 2013, der kapitalen i fondet økte med et beløp som tilsvarer 50 pst. av BNP Fastlands-Norge, illustrerer at også kapitalen i fondet kan endre seg mye fra et år til det neste. Slike endringer kan gå begge veier. I forhold til de svingningene vi kan oppleve i strukturelle skatte- og avgiftsinntekter og i fondskapitalen, er ikke den avstanden vi nå har til 4-prosentbanen spesielt

Boks 3.4 Om usikkerhet i budsjettanslagene

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

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

stor. Det så vi fra 2008 til 2009 da uttaket fra fondet økte fra 2,9 til 4,3 pst.

Regjeringens forslag til budsjett innebærer nye bokførte skatte- og avgiftslettelser på 6,9 mrd. kroner i 2015. I tillegg kommer helårsvirkningen

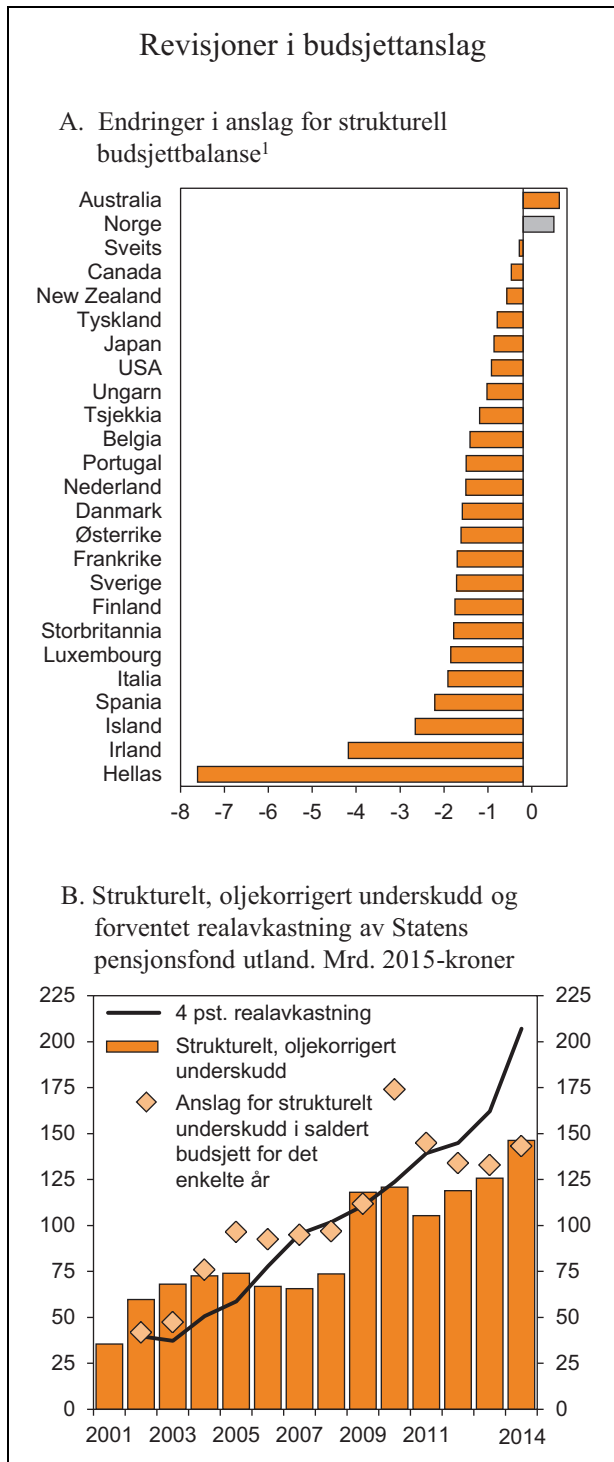
av skatte- og avgiftslettelsene i 2014 på om lag 3,1 mrd. kroner bokført. Påløpt utgjør skatte- og avgiftslettelsene i 2015 i underkant av 8,3 mrd. kroner. Skatte- og avgiftsopplegget er nærmere omtalt i kapittel 4.

Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 25,4 mrd. 2015-kroner, som svarer til 2,3 pst. Dette er om lag på linje med gjennomsnittet for de årene der handlingsregelen har virket, jf. figur 3.1D. I løpende kroner er veksten anslått til 5,3 pst., mens statsbudsjettets prisdeflator er anslått til 2,9 pst. Denne deflatoren beregnes fra kostnadssiden med lønnsvekst som viktigste enkeltkomponent. Deflatoren tar dermed ikke hensyn til vekst i produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon. 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, jf. tabell 3.3.

Endringene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er en enkel indikator for budsjettets virkning på aktiviteten i fastlandsøkonomien. Indikatoren tar for eksempel ikke hensyn til at de enkelte inntekter og utgifter på budsjettet kan ha ulik virkning på norsk økonomi. I tillegg brukes *nivået* på dette underskuddet som mål på den underliggende bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet.

Ved å styre finanspolitikken etter utviklingen i den strukturelle budsjettbalansen kan vi unngå at utgifter reduseres eller andre inntekter økes for å skjermes budsjettbalansen. Dette innebærer at de såkalte automatiske stabilisatorene i budsjettet får virke. I tillegg til å dempe svingninger i produksjon og sysselsetting gir en slik innretting også bedre kontroll med utviklingen i statens nettoformue over konjunktursyklusen. Også i en rekke andre land, herunder landene i EU, står indikatorer for strukturell budsjettbalanse sentralt i de finanspolitiske rammeverkene.

For å belyse hvordan budsjettet påvirker økonomien, supplerer Finansdepartementet den enkle budsjettimpulsen med beregninger fra den makroøkonomiske modellen MODAG. Beregningene omfatter også det økonomiske opplegget for kommunene. Som sammenlikningsgrunnlag brukes et forløp der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning anslås å vokse i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. I noen grad kan dermed virkningen av finanspolitikken undervurderes, siden trendveksten i økonomien også trekkes opp av den økte bruken av



Figur 3.3 Endringer i anslag for strukturell balanse for 2007 siden juni 2008. Prosent av potensielt BNP¹

¹ Finansdepartementets anslag for Norge.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

oljepenger. Modellberegningene peker i retning av at forslaget til budsjett vil kunne virke litt mindre ekspansivt i 2015 enn det som følger av den enkle budsjettindikatoren, med et utslag i BNP for Fastlands-Norge på knapt ¼ pst. det første året. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at modellen tar hensyn til at det normalt tar tid før lavere skatter slår ut i økt etterspørsel. Beregningene tar imidlertid ikke hensyn til at pengepolitikken kan bli endret dersom budsjettet skulle trekke i retning av et annet forløp for inflasjon, produksjon og sysselsetting enn det Norges Bank har lagt til grunn i sine analyser. Videre er beregningene best egnet til å vurdere endringer i budsjettet langs en bærekraftig bane, bl.a. fordi modellen ikke fanger opp eventuelle utslag av endret budsjettpolitikk på forventningene i valutamarkedene, og dermed på valutakursen.

Endringer i budsjettposter som ikke inngår i det oljekorrigerede underskuddet kan også ha betydning for den økonomiske utviklingen og offentlige finanser. Et eksempel på dette er statens utgifter til petroleumsvirksomhet. Gjennom SDØE har staten betydelige utgifter til investeringer på norsk sokkel. For 2015 anslås statens utgifter til SDØEs investeringer til 38 mrd. kroner, om lag som i 2014. Investeringene gir grunnlag for store framtidige inntekter til fellesskapet og er et viktig redskap for å sikre fellesskapet en vesentlig del av grunnrenteinntektene i petroleumsvirksomheten. Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien er statens utgifter til petroleumsvirksomhet redusert fra 2½ pst. i gjennomsnitt på 1990-tallet til om lag det halve de siste årene.

Statlige kapitaltransaksjoner (såkalte bevilgninger «under streken») inngår heller ikke i det

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

	Regnskap		Anslag	
	2012	2013	2014	2015
Totale inntekter.	1 290,7	1 291,8	1 272,2	1 328,9
Inntekter fra petroleumsvirksomhet	421,1	378,7	335,2	342,0
Skatter og avgifter	232,7	206,4	178,3	173,6
Andre petroleumsinntekter.	188,4	172,3	156,9	168,4
Inntekter utenom petroleumsinntekter	869,6	913,1	937,1	987,0
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge.	807,4	849,0	879,0	919,8
Andre inntekter	62,2	64,0	58,1	67,2
Totale utgifter	996,1	1 063,1	1 124,8	1 199,2
Utgifter til petroleumsvirksomhet	25,6	33,6	38,0	38,0
Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	970,5	1 029,5	1 086,8	1 161,2
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	294,6	228,7	147,4	129,7
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	395,5	345,2	297,2	304,0
= Oljekorrigert overskudd	-100,9	-116,5	-149,8	-174,2
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	104,6	117,3	149,8	174,2
= Overskudd på statsbudsjettet	3,7	0,9	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland	290,9	227,8	147,4	129,7
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	115,3	131,1	161,7	178,3
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	409,9	359,8	309,1	308,0
Memo:				
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ¹	3 825	5 032	5 545	6 015
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ¹	3 970	5 200	5 724	6 206
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ¹	5 467	5 749	6 038	6 313

¹ Ved utgangen av året.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

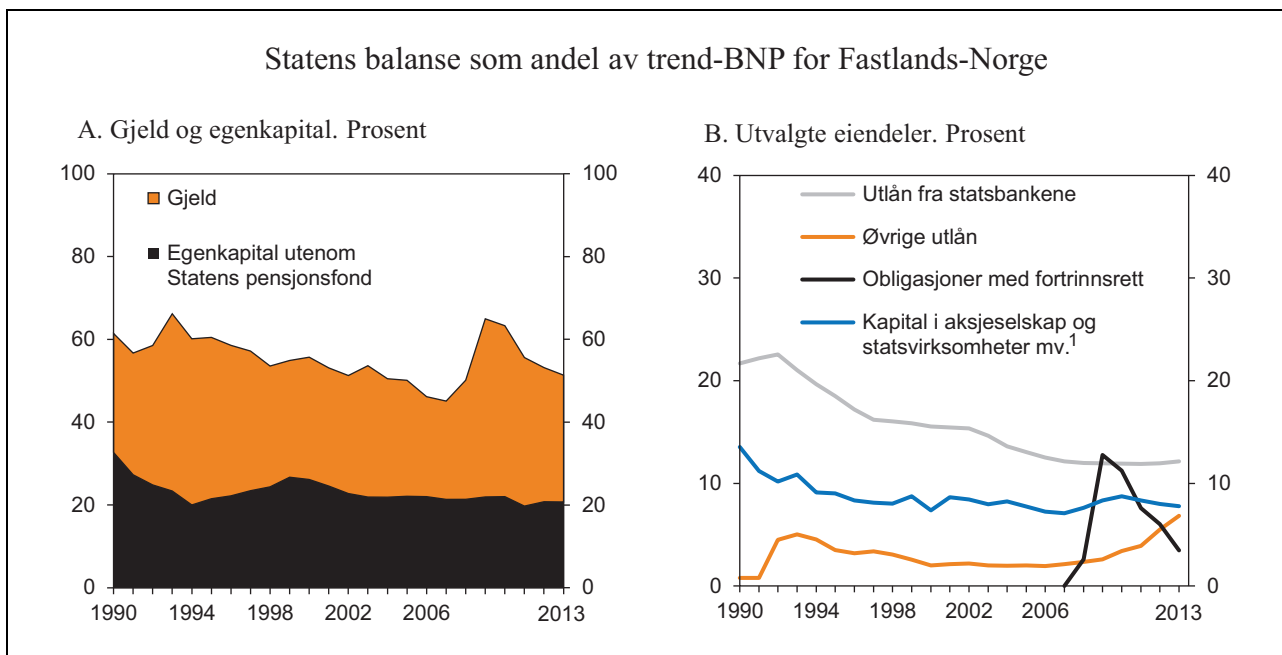
oljekorrigerte underskuddet. Slike transaksjoner er en omplussing av statens finansformue og ikke utgifter eller inntekter som finansieres av skatteinntekter eller oljeinntekter. De kan likevel ha virkning på aktiviteten i økonomien, særlig dersom banksystemet er i ulage. For eksempel var siktemålet med bytteordningen, som ble innført under finanskrisen høsten 2008, nettopp å bidra til at de normale kanalene for kreditt til husholdninger og foretak kunne holdes åpne. Ordningen innebar at bankene kunne låne statspapirer i bytte mot obligasjoner med fortrinnsrett. Også andre aktører kan ønske å nyte godt av at den norske staten har god kredittverdighet, for eksempel i form av statsgarantier eller statlige låneprogrammer med lav rente. For å opprettholde produktiviteten og vekstevnen i økonomien bør imidlertid kredittvurdering og låneutmålinger i stor grad foretas av banker og andre som selv er ansvarlige for sin finansiering og sine tap.

I statsbudsjettet for 2015 foreslås det kapitaltransaksjoner på 236 mrd. kroner på utgiftskapitler og 103 mrd. kroner på inntektskapitler. På utgiftssiden utgjør avdrag på innenlandsk statsgjeld om lag en firedel av det samlede beløpet. Videre tilføres infrastrukturfondet 40 mrd. kroner i ny kapital, mens klimafondet økes med 9¼ mrd. kroner. For statsbankene, boliglånsordningen i Statens pensjonskasse og Eksporthkreditt Norge AS er det betydelige beløp både i form av utgifter

til nye lånemidler og i form av inntekter fra tilbakebetalinger. Netto anslås det at utlånene fra disse institusjonene vil øke med 35 mrd. kroner.

Sammenliknet med de aller fleste andre OECD-land har Norge solide offentlige finanser. Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond ved utgangen av 2015 anslås til nærmere 2½ ganger BNP for Fastlands-Norge, hvorav det aller meste er plassert i utenlandsdelen. Staten har også eiendeler og gjeld utenom pensjonsfondet. Slik dette måles i statsregnskapet anslås statens egenkapital utenom Statens pensjonsfond til om lag 21 pst. av BNP Fastlands-Norge. Denne andelen har vært rimelig stabil de siste årene, noe som tyder på at sparingen i Statens pensjonsfond ikke er motvirket gjennom reduksjon i den øvrige egenkapitalen. Netto finanskapital framkommer også i nasjonalregnskapet, men her er det brukt andre regnskapsprinsipper. Blant annet er alle eiendelene verdsatt til markedspris.

Staten har også betydelige og økende forpliktelser, ikke minst til pensjoner. Utgiftene til alderspensjoner i folketrygden kommer først til syne på statsbudsjettet etter hvert som pensjonene utbetales. Verdien av forpliktelsene må anslås med utgangspunkt i utbetalingene framover. Beregninger av statens forpliktelser til pensjoner er følsomme for forutsetningene om framtidig rentenivå og lønnsvekst. Forskjellen mellom disse størrelsene kalles også nettorenten. Dersom en i tråd



Figur 3.4 Statens balanse som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge². Prosent

¹ SDØE er holdt utenom.

² Tallene er nærmere omtalt i vedleggstabell 2.25.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 3.5 Prioriteringene i budsjettet

Oljeinntektene gir Norge store muligheter og må forvaltes godt. Det er derfor sentralt *hvordan* oljepengene brukes. Da handlingsregelen ble innført i 2001, ble det lagt vekt på at handlingsrommet fra innfasingen av oljeinntektene måtte brukes til å øke vekstevnen i norsk økonomi. Både i St.meld. nr. 29 (2000–2001) og i finanskomiteens innstilling ble det pekt på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning kan støtte opp under vekstevnen i fastlandsøkonomien.

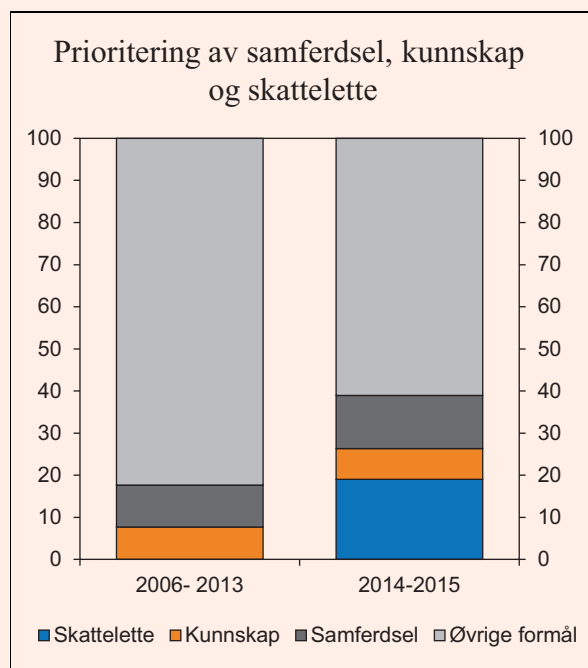
Innfasing av oljeinntekter øker handlingsrommet i budsjettene utover det som følger av den underliggende veksten i skatter og avgifter. For å vurdere hvordan det ekstra handlingsrommet slår ut i de enkelte postene på budsjettet, må vi sammenlikne med en situasjon uten innfasing av oljeinntekter. En slik sammenlikning vil måtte baseres på skjønn. Som et alternativ kan utviklingen på utvalgte områder ses opp mot endringen i det samlede handlingsrommet i budsjettet, dvs. inklusive inntektene fra fastlandsøkonomien. For å få et dekkende bilde må vi også følge utviklingen i kommunesektoren, siden kommuner og fylkeskommuner får store deler av sine inntekter over statsbudsjettet.

Prioriteringen av kunnskap, samferdsel og skattelettelser framgår av figur 3.5. For 2014 og 2015 har den samlede satsingen på kunnskap, samferdsel og skattelettelser vært klart større enn under den forrige regjeringen, i tråd med regjeringens mål. Målt i faste priser øker utgiftene til samferdsel med i gjennomsnitt 4,7 mrd. kroner per år i 2014 og 2015, om lag dobbelt så mye som under den forrige regjeringen. Utgiftene til kunnskap øker i gjennomsnitt med 2,4 mrd. kroner, som er nesten 40 pst. høyere enn gjennomsnittet under forrige regjering. Samtidig øker også bruken av oljeinntekter mer enn gjennomsnittet for perioden 2006–2013. Andelen av det samlede handlingsrommet som brukes på kunnskap og samferdsel øker likevel med 2,2 prosentenheter, til knapt 20 pst. Medregnet skattelettelsene i 2014 og 2015 øker andelen til knapt 40 pst.

Disse anslagene er usikre og bygger på skjønnsbaserte avgrensinger. De må derfor bru-

kes med varsomhet. Budsjettene for de enkelte år kan påvirkes av spesielle forhold, samtidig som tallgrunnlaget kan endre seg betydelig gjennom året. Det tilsier at en ser flere budsjettår i sammenheng. Det kan også være ulike syn på hvilke budsjettposter som bør inngå. I de beregningene som gjengis her, er både kunnskap og samferdsel forholdsvis bredt definert, men for eksempel utgifter til barnehager er holdt utenom.

Ressursinnsatsen på områder som infrastruktur, forskning og utdanning er høy, også sammenliknet med andre land. Det understreker betydningen av at midlene prioriteres slik at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten blir størst mulig. I noen tilfeller vil også vekstevnen i norsk økonomi kunne økes ved å omprioritere midler innenfor det enkelte område, uten at de samlede utgiftene stiger.



Figur 3.5 Prioritering av samferdsel, kunnskap og skattelette. Prosent av samlet handlingsrom
Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2014 til 2015. Anslag i mill. kroner og prosentvis endring

	2014	2015
Statsbudsjettets utgifter	1 124 812	1 199 198
- Statlig petroleumsvirksomhet	38 002	38 000
- Dagpenger til arbeidsledige	11 400	12 490
- Renteutgifter	10 530	12 969
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter	1 064 879	1 135 739
- Flyktninger i Norge finansiert over bistandsrammen	1 704	1 616
- Økte ytelser når uføretrygd beskattes som lønn fra 2015 ¹	-	12 245
- Driftskreditter i helseforetakene mv. ²	212	2 657
= Underliggende utgifter	1 062 963	1 119 221
Verdiendring i pst.		5,3
Prisendring i pst.		2,9
Volumendring i pst.		2,3

¹ For 2015 korrigeres det for at uføretrygd fra og med 2015 skal skattlegges som lønn. Dagens uføre får omregnet uførepensjonen slik at verdien av ytelsen etter skatt er om lag uendret.

² Inkluderer betalte pensjonspremier i helseforetakene.

Kilde: Finansdepartementet.

med tidligere praksis legger til grunn en netto-rente på 2 pst., kan verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjoner fra folketrygden ved utgangen av 2015 anslås til et beløp som er litt høyere enn kapitalen i Statens pensjonsfond. I tillegg kommer statens forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden, og forpliktelsene til opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse, som til sammen utgjør om lag 30 pst. av kapitalen i pensjonsfondet. Sett under ett er pensjonsforpliktelsene omtalt ovenfor klart større enn summen av pensjonsfondet og den øvrige statlige nettoformuen. Med en nettorente på 1 pst., som legges til grunn for beregningene i kommunesektoren, øker anslaget for pensjonsforpliktelsene ytterligere.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 304 mrd. kroner i 2015, om lag samme nivå som 2014, men lavere enn i 2012 og 2013. Netto avsetning til Statens pensjonsfond, der overføringen til statsbudsjettet er trukket fra, anslås til om lag 130 mrd. kroner. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond anslås til om lag 308 mrd. kroner i 2015, jf. tabell 3.3.

3.1.4 Budsjettpolitikken på mellomlang sikt

Regjeringen legger et generasjonsperspektiv til grunn i den økonomiske politikken. De neste tiårene vil utgiftene til pensjoner, helse og omsorg

øke i takt med at befolkningen blir eldre. Samtidig vil skatteinntektene fra fastlandsøkonomien være den viktigste kilden til finansiering av velferdsordningene. Det er derfor viktig å opprettholde et effektivt skattesystem og et mangfoldig næringsliv som er robust overfor skiftende internasjonale markedsforhold. En mer produktiv økonomi kan gjøre det lettere å finansiere utgiftene til en aldrende befolkning, særlig hvis produktiviteten også øker i offentlig sektor. Samtidig legger Regjeringens økonomiske politikk til rette for at avkastningen av Statens pensjonsfond utland kan gi et viktig og varig bidrag til å finansiere økende offentlige utgifter.

Over tid bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken i hovedsak av tre forhold, utviklingen i skattegrunnlagene i fastlandsøkonomien, bindinger på utgifts- og inntektssiden fra tidligere vedtak og utviklingen i forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. I tillegg påvirkes det framtidige handlingsrommet av om det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i utgangsåret avviker fra anslaget for forventet fondsavkastning.

Til tross for et skatte- og avgiftsnivå som er forholdsvis høyt i internasjonal sammenheng har det i mange år vært god vekst i skatteinntektene fra fastlandsøkonomien. Det norske skattesystemet har brede skattegrunnlag, lave satser og symmetrisk behandling av inntekter og utgifter. Samtidig har veksten i norsk økonomi vært understøt-

tet av bedring i bytteforholdet mot utlandet, økende etterspørsel fra petroleumsvirksomheten, en gjennomgående ekspansiv finanspolitikk og et tidvist lavt rentenivå. Høy innvandring har bidratt til å øke vår evne til å produsere, men gir også økt press på infrastruktur og større etterspørsel etter offentlige tjenester.

Den samlede virkningen av innvandring på offentlige budsjetter og verdiskaping per innbygger avhenger både av hvor fleksibelt arbeidskraften beveger seg over landegrensene og hvor godt vi lykkes med å integrere de innvandrerne som oppholder seg i landet i arbeidslivet. Regjeringen vil prioritere tiltak som kan gi raskere integrering og øke arbeidsdeltakelsen blant innvandrere. Det vil være viktig for å sikre framtidig velstand. I årene etter EØS-utvidelsen har vi ikke hatt noe større tilbakeslag i det norske arbeidsmarkedet. Vi vet dermed ikke så mye om hvordan et omslag vil slå ut i inn- og utvandringen av arbeidskraft.

For de nærmeste årene anslås den underliggende realveksten i skatte- og avgiftsinntektene til 18 mrd. 2015-kroner per år, eller i underkant av 2 pst. Dette er noe lavere enn den gjennomsnittlige veksten de siste tiårene, men høyere enn i Sverige og Danmark. Forklaringen er at den underliggende økonomiske veksten har vært svakere i disse to landene enn i Norge. Sverige – og særlig Danmark – har blitt mer påvirket av utviklingen i Europa enn vi har, og disse landene har ikke noe motstykke til den store etterspørselen fra oljevirksomheten som over tid har løftet aktivitet og inntekter i norsk økonomi.

Om lag en femdel av økningen i BNP for Fastlands-Norge siden 2002 kan tilskrives økt etterspørsel fra oljevirksomheten og økt bruk av oljepenger over statsbudsjettet, ifølge en utredning som Statistisk sentralbyrå utførte for Holden III-utvalget. Dette har trukket den underliggende veksten i skatter og avgifter opp, noe som illustrerer at denne veksten er følsom for endringer i økonomien. For eksempel kan et markert fall i oljepriisen, et kraftig omslag i markedene for boliger og næringseiendom eller lavere vekst internasjonalt lede til flere år med svakere vekst i norsk økonomi. Erfaringene fra tilbakeslaget på 1980-tallet illustrerer at en slik utvikling kan slå betydelig ut i samlede skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien. Fra 1987 til 1996 var det for eksempel ingen vekst i antall utførte normalårsverk i norsk økonomi.

Økte utgifter som følge av utviklingen i befolkningen vil legge beslag på en betydelig del av den underliggende veksten i skatteinntektene. For de nærmeste årene anslås bindingene i folketrygden

å øke utgiftene med om lag 11 mrd. 2015-kroner i gjennomsnitt per år. Befolkningsutviklingen vil videre gi økte utgifter i kommunene og helseforetakene på om lag 4 mrd. 2015-kroner per år med en videreføring av dagens standard og dekningsgrader. I møte med denne utviklingen er det viktig at ressursene i offentlig sektor brukes mest mulig effektivt. Veksten i andelen eldre vil fortsette i mange år framover. En bedring i befolkningens helse og mer effektiv produksjon av velferdsgoder kan redusere disse forventede utgiftsøkningene.

Omfattende opptrappingsplaner innen bl.a. samferdsel og kjøp av forsvarsmateriell bidrar til å øke bindingene i budsjettet utover det som følger av pensjoner og demografi. Anskaffelsen av nye kampfly vil kreve en økning i forsvarsrammen i årene framover, anslått til 2,7 mrd. 2015-kroner i 2016 og ytterligere 0,5 mrd. 2015-kroner i 2017. Denne økningen tilsvarer isolert sett en budsjettimpuls på henholdsvis 0,1 og 0,02 prosentenheter i de to årene.

Veksten i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland vil gradvis avta i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien framover, jf. tabell 3.4. Det vil gi mindre rom for å øke det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet fra det ene budsjettåret til det neste. Når uttaket fra fondet følger forventet realavkastning på 4 pst., vil fondets bidrag til finansiering av statsbudsjettet øke fra 6,4 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2015 til en topp på 9¼ pst. rundt 2025. Deretter vil finansieringsbidraget flate ut og etter hvert gradvis avta som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Når toppen er passert, innebærer det en finanspolitikk som i gjennomsnitt vil virke innstrammende på etterspørselen etter varer og tjenester gjennom mange tiår. For 2060 anslås det at finansieringsbidraget fra fondet vil være om lag på samme nivå som dagens uttak, målt som andel av BNP Fastlands-Norge. Det er da lagt til grunn en vekst i verdiskapingen i fastlandsøkonomien om lag på linje med anslagene i Perspektivmeldingen 2013.

På kort sikt innebærer økt bruk av oljeinntekter at arbeidsinnvandringen må øke og/eller at arbeidskraft og andre produksjonsressurser flyttes fra konkurranseutsatte til skjermede virksomheter. Slike omstillinger skjer ved at den kostnadsmessige konkurranseevnen svekkes, enten ved høyere nominell lønns- og prisvekst eller ved en styrking av valutakursen. Begge mekanismene kan være sterke i en liten, åpen økonomi som den norske. Presset mot kostnadene kan forsterkes dersom etterspørselen fra petroleumsvirksomheten vokser samtidig. Hvis kostnadsnivået blir for

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

	Løpende priser			Faste 2015-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 4 pst. banen	I pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	I pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	21,2	-	35,5	-	1,8	-
2002	619,3	24,8	37,3	39,7	59,7	20,0	3,0	6,0
2003	604,6	24,2	44,2	37,2	68,0	30,8	3,4	7,3
2004	847,1	33,9	48,5	50,7	72,6	21,9	3,5	5,7
2005	1 011,5	40,5	51,0	58,7	74,0	15,3	3,5	5,0
2006	1 390,1	55,6	47,7	77,9	66,8	-11,1	3,0	3,4
2007	1 782,8	71,3	49,1	95,4	65,6	-29,7	2,9	2,8
2008	2 018,5	80,7	58,4	101,8	73,6	-28,2	3,3	2,9
2009	2 279,6	91,2	97,1	110,7	118,0	7,2	5,2	4,3
2010	2 642,0	105,7	103,2	123,8	120,9	-2,9	5,2	3,9
2011	3 080,9	123,2	93,3	139,3	105,4	-33,9	4,5	3,0
2012	3 307,9	132,3	108,7	144,9	119,0	-25,8	4,9	3,3
2013	3 824,5	153,0	118,6	162,2	125,8	-36,4	5,1	3,1
2014	5 032,4	201,3	142,2	207,1	146,3	-60,8	5,8	2,8
2015	5 545,0	221,8	163,7	221,8	163,7	-58,1	6,4	3,0
2016	6 015,4	240,6	-	232,6	-	-	-	-
2017	6 392,3	255,7	-	238,9	-	-	-	-
2018	6 759,4	270,4	-	244,2	-	-	-	-
2019	7 140,4	285,6	-	249,3	-	-	-	-
2020	7 532,7	301,3	-	254,2	-	-	-	-

¹ I framskrivningen av fondskapitalen er det for årene fra og med 2016 beregningsteknisk forutsatt et årlig uttak fra fondet svarende til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året.

Kilde: Finansdepartementet.

høyt og for mye konkurranseutsatt virksomhet faller fra, vil grunnlaget for framtidig eksport og balanse i utenriksøkonomien svekkes. Budsjettene må derfor legges opp slik at de støtter opp under en balansert utvikling i norsk økonomi med varig høy verdiskaping og produktivitet.

Et helhetlig budsjett, der alle inntekts- og utgiftsposter ses under ett, gir et godt grunnlag for å prioritere mellom ulike formål, innenfor rammer som ivaretar hensynet til et robust og mangfoldig næringsliv, en balansert utvikling i økonomien og offentlige finanser som også er bærekraftige i et generasjonsperspektiv. Så lenge staten ikke bygger opp gjeld ved å lånefinansiere utgifter, vil utviklingen i Statens pensjonsfond gi uttrykk for en reell sparing i finanskapital på statens hånd. Dermed gir utviklingen i fondet også

informasjon om det faktiske handlingsrommet i framtidige budsjetter.

3.2 Utviklingstrekk i offentlige finanser

3.2.1 Innledning

Norge har solide offentlige finanser. Betydelige inntekter fra oljevirkosomheten i Nordsjøen har bidratt til store overskudd i offentlige budsjetter siden midten av 1990-tallet. Dette har gitt rom til å bygge opp finansielle reserver i Statens pensjonsfond.

Flertallet av de tradisjonelle industrilandene er i en annen situasjon enn Norge, jf. figur 3.7A. Samlet har OECD-landene hatt underskudd på offentlige budsjetter de siste tre tiårene. Etter en viss

bedring av budsjettbalansen i årene før finanskrisen, førte kostnadene ved krisehåndteringen og det påfølgende konjunkturtilbakeslaget til store budsjettunderskudd i OECD-landene. Fra et toppnivå for OECD-området sett under ett på 8½ pst. av BNP i 2009, har underskuddet blitt gradvis redusert de siste årene. Dette skyldes i noen grad bedre konjunkturer, men først og fremst at svært mange land har foretatt innstramminger i finanspolitikken. På tross av at underskuddene nå er redusert, anslår både OECD, IMF og Europakommisjonen at de fleste industrilandene må gjennomføre ytterligere tiltak i årene framover for å sikre langsiktig bærekraft i offentlige finanser.

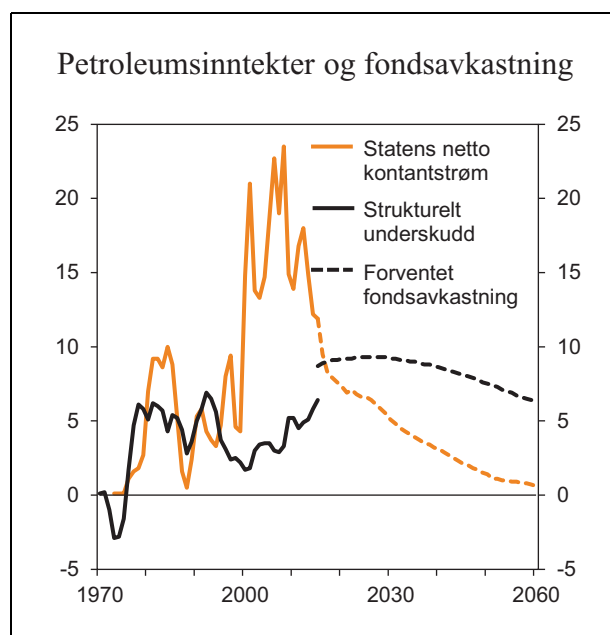
Regjeringen legger et generasjonsperspektiv til grunn i den økonomiske politikken. Handlingsregelen legger til rette for at avkastningen av Statens pensjonsfond utland kan gi et viktig og varig bidrag til å finansiere offentlige utgifter. Etter hvert vil imidlertid finansieringsbidraget fra fondet reduseres sammenliknet med både verdiskapingen i fastlandsøkonomien og med statens øvrige inntekter, jf. figur 3.6 og omtalen i avsnitt 3.1.4. Samtidig vil en økende andel eldre i befolkningen legge et press på offentlige utgifter til pensjoner og pleie og omsorg. Regjeringen legger nå fram oppdaterte beregninger av den langsiktige bærekraften i offentlige finanser. Disse beregningene viser, som tidligere, et gradvis stigende behov for inndekning i offentlige finanser på lang sikt.

Utviklingen i offentlige finanser fram til 2015 er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.2, mens utfordringen for offentlige finanser i Norge på lang sikt er diskutert i avsnitt 3.2.3.

3.2.2 Utvikling i offentlige finanser de siste årene

Nettofinansinvesteringer er nasjonalregnskapets mål på overskudd i offentlig forvaltning. Dette overskuddsmålet gir et grunnlag for å sammenlikne utviklingen i offentlige finanser mellom land. For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning – altså for stats- og kommuneforvaltningen sett under ett – til 306 mrd. kroner i 2015, som tilsvarer 9,5 pst. av BNP, jf. tabell 3.6.

Overskuddene i offentlig forvaltning skyldes statens høye inntekter fra petroleumsvirksomheten. Utenom disse inntektene har staten et betydelig underskudd. I tråd med lov om Statens pensjonsfond dekkes dette underskuddet av en overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet. Også kommuneforvaltningen har hatt



Figur 3.6 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

negative nettofinansinvesteringer de siste årene. Dette skyldes bl.a. et høyt nivå på bruttorealinvesteringer. De kvartalsvise nasjonalregnskapstallene for 1. halvår i år viser et fortsatt høyt investeringsnivå i kommunene.

Som det framgår av figur 3.7A, har Norge hatt store positive nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning siden midten av 1990-tallet. I samme periode har OECD-landene i gjennomsnitt hatt underskudd i offentlige budsjetter. OECD anslår at medlemslandene i 2015 vil ha negative nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning tilsvarende 3,2 pst. av samlet BNP i OECD-området. Dette er ¾ prosentenheter lavere enn anslått for 2014.

De siste tiårene har overskuddene i offentlig forvaltning om lag vært på linje med overskuddet på driftsregnskapet overfor utlandet, jf. figur 3.7B. Det innebærer at nettofinansinvesteringene i privat sektor har vært nær null. Høy finansiell sparing og en økende netto finansformue i offentlig forvaltning har altså ikke blitt motsvart av negative nettofinansinvesteringer og en nedbygging av netto finansformue i privat sektor.

Nettofinansinvesteringene summerer opp bidraget til endringer i nettofordringer fra økonomiske transaksjoner, men forklarer ikke fullt ut utviklingen i offentlig sektors nettofordringer.

Denne avhenger også av endringer i markedsverdien på fordringer og gjeld, herunder aksjekursgevinster og endret verdi på plasseringer i utlandet som følge av valutakursendringer. Medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til om lag 6 900 mrd. kroner ved utgangen av 2015. Dette tilsvarer 214 pst. av BNP, jf. figur 3.7C. For OECD-landene sett under ett anslås offentlig forvaltning å ha negative nettofordringer tilsvarende 71 pst. av BNP. Kun i fem andre OECD-land har offentlig forvaltning positive nettofordringer; Sverige og Finland er blant disse.

De samlede offentlige utgiftene i Norge anslås å øke til knapt 1 500 mrd. kroner i 2015, tilsvarende vel 59 pst. av BNP Fastlands-Norge. De offentlige utgiftene økte som andel av fastlands-BNP under finanskrisen i 2009, men har deretter ligget nokså stabilt nær gjennomsnittet for de siste 25 årene, jf. figur 3.8A.

Sammensetningen av offentlige utgifter har imidlertid endret seg over tid. Blant annet er offentlige overføringer til næringslivet mer enn halvert som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien de siste 30 årene, til i overkant av 2 pst. av BNP Fastlands-Norge. Dette har gitt rom for økte utgifter til offentlig tjenesteproduksjon i denne perioden. Målt som andel av BNP Fastlands-Norge har offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital – den delen av offentlige

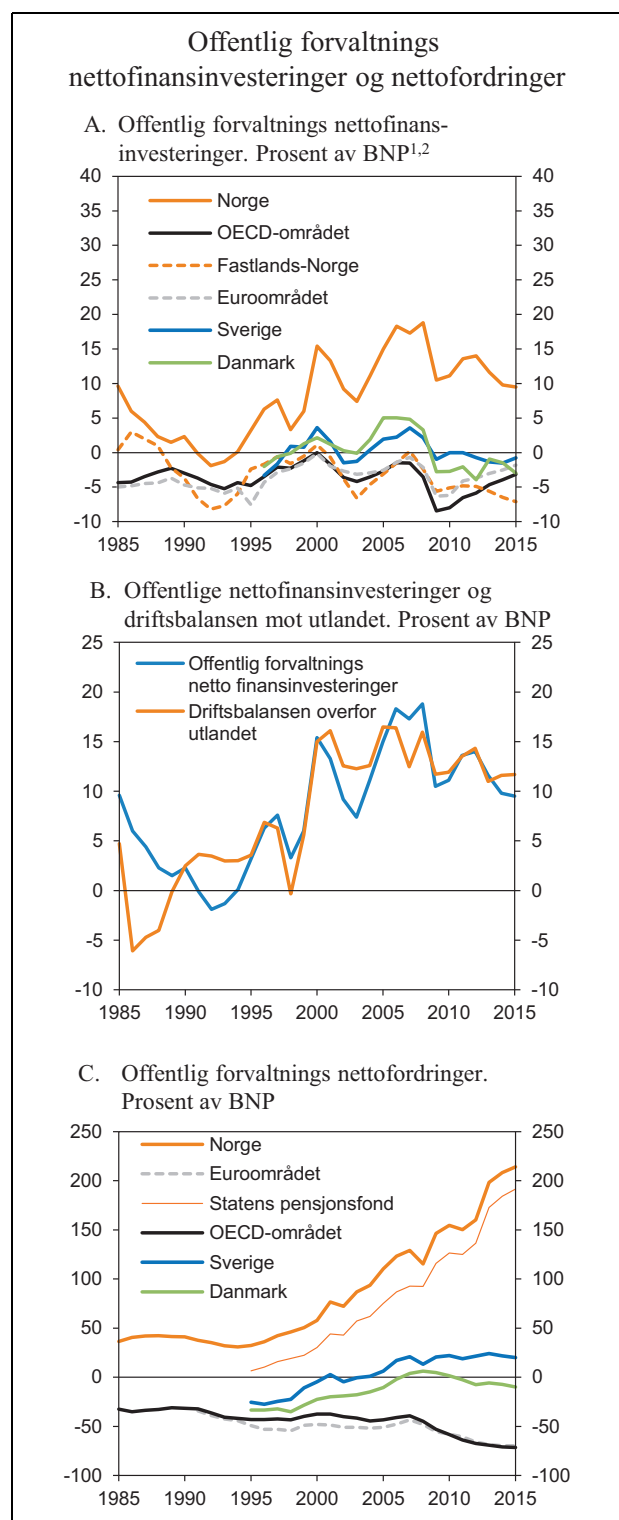
utgifter som går til å bygge veier, offentlige bygg, anskaffe utstyr på sykehus mv. – økt de siste årene. Andelen er nå godt over gjennomsnittet for de siste 25 årene og litt høyere enn på 1970-tallet jf. figur 3.8C. Nivået på offentlige bruttoinvesteringer i realkapital har i lang tid ligget høyere i Norge enn i mange andre industriland. Forskjellen har økt etter 2009, siden mange land har redusert investeringene i realkapital for å styrke offentlige budsjetter.

Offentlige utgifter som andel av BNP brukes ofte for å sammenligne størrelsen på offentlig forvaltning mellom land. Målt på denne måten er de offentlige utgiftene noe lavere i Norge enn gjennomsnittet for euroområdet. Dette må ses i sammenheng med at petroleumsvirksomheten gir et ekstraordinært bidrag til BNP i Norge, og en tilsvarende lav utgiftsandel. Over tid vil statens petroleumsinntekter avta. Offentlige utgifter i forhold til samlet BNP undervurderer derfor finansieringsbyrden på lang sikt. Målt som andel av fastlands-BNP framstår de offentlige utgiftene som forholdsvis høye i Norge sammenliknet med nivået i andre land. Offentlige utgifter som andel av BNP for Fastlands-Norge overvurderer imidlertid den langsiktige finansieringsbyrden. Dette skyldes dels at en da ikke tar med finansieringsbidraget fra pensjonsfondet og dels at en ser bort fra muligheten for alternativ anvendelse av de ressursene som nå brukes i petroleumsvirksomheten.

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

	2013	2014	2015
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	378 432	334 955	333 889
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	359 769	309 100	308 030
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-116 454	-149 753	-174 225
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	345 151	297 153	303 955
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond	131 072	161 700	178 300
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	7 207	3 736	4 122
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	11 456	22 119	21 736
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi . . .	-29 173	-29 063	-27 522
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-23 412	-25 076	-24 107
Avvik mellom påløpte og bokførte skatter mv.	-5 761	-3 987	-3 415
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B)	349 259	305 892	306 367
Målt som andel av BNP	11,6	9,8	9,5

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.



Figur 3.7 Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer og nettofordringer

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

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

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

Over tid må offentlige utgifter motsvares av tilsvarende inntekter. Den viktigste inntektskilden i moderne økonomier er skatter og avgifter, som i OECD-landene sett under ett utgjør noe over 80 pst. av samlede offentlige inntekter. Andre inntektskilder er bl.a. gebyrinntekter og formuesinntekter. Danmark er et av de få OECD-landene med et høyere skattenivå enn vår fastlandsøkonomi, jf. figur 3.8B¹. Til tross for det forholdsvis høye skattenivået har det i mange år vært god vekst i skatteinntektene i Norge, jf. avsnitt 3.1.4.

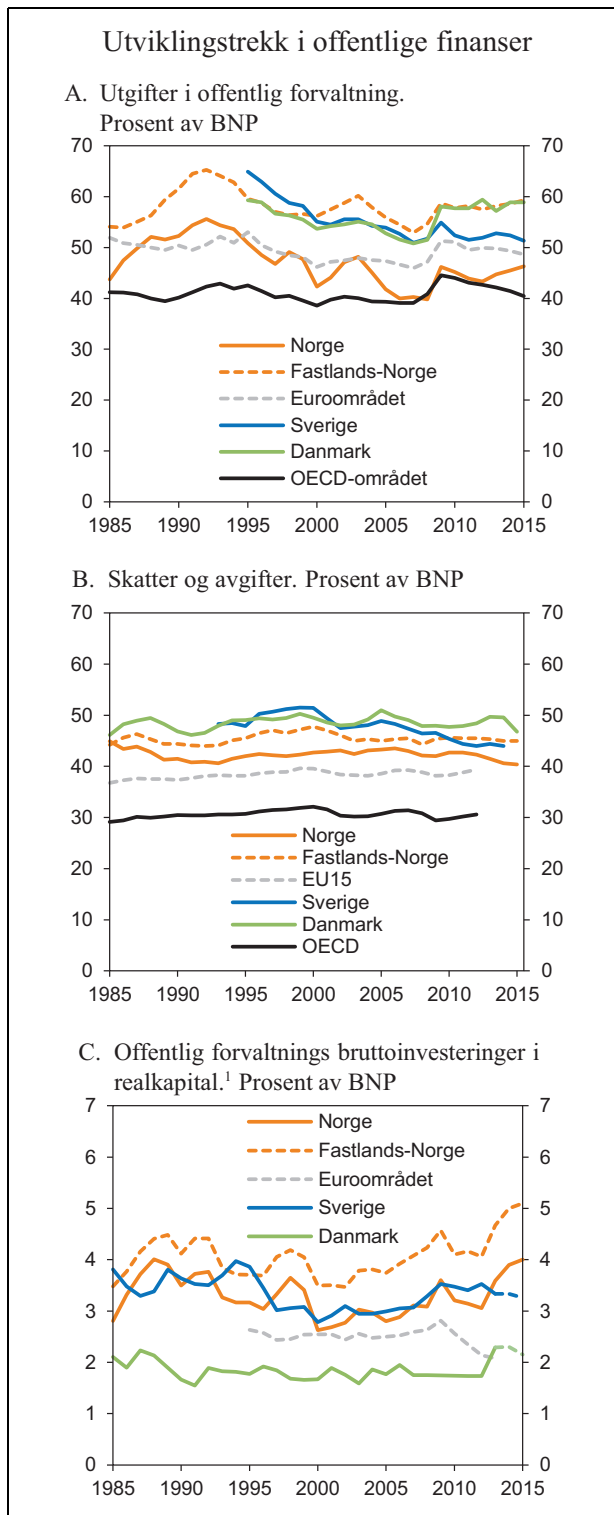
Fra 2015 skal uføretrygd skatlegges som lønn. Dagens uføre får omregnet uførepensjonen slik at verdien av ytelsen etter skatt er om lag uendret. Reformen innebærer at påløpte skatteinntekter øker om lag like mye som uførepensjonene. Isolert sett innebærer denne reformen at både offentlige utgifter og samlede skatter og avgifter i 2015 løftes med om lag ½ prosentenhett målt som andel av BNP for Fastlands-Norge.

Forskjeller i utgifts- og skattenivåer mellom land gjenspeiler ulik arbeidsdeling mellom privat og offentlig sektor. Blant annet har offentlig forvaltning ikke det samme ansvar for alderspensjoner i alle land. I tillegg beskatter ulike land pensjoner og andre overføringer ulikt. De enkelte landene 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 har flere land underskudd på offentlige budsjetter og betydelig gjeld. Over tid må disse landene enten redusere utgiftene eller øke inntektene for å styrke offentlige finanser.

3.2.3 Langsiktige utfordringer for finanspolitikken

De siste par tiårene har flere forhold bidratt positivt til offentlige finanser. Sterke vekstimpulser fra oljevirkomheten og bedret bytteforhold overfor utlandet har løftet verdiskaping og inntekter. Høy vekst i økonomien har slått ut i god vekst i skatteinntektene. Samtidig har utviklingen i befolkningen vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser, med en avtakende andel eldre. Siden 2001 har også bruken av oljepenger økt, og dette har gitt

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



Figur 3.8 Utviklingstrekk i offentlige finanser

¹ Tallene for Norge vil kunne bli endret ved revisjonen av nasjonalregnskapet høsten 2014. Bl.a. vil forsknings- og utviklingstjenester og større militære anskaffelser blir ført som investeringer.

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

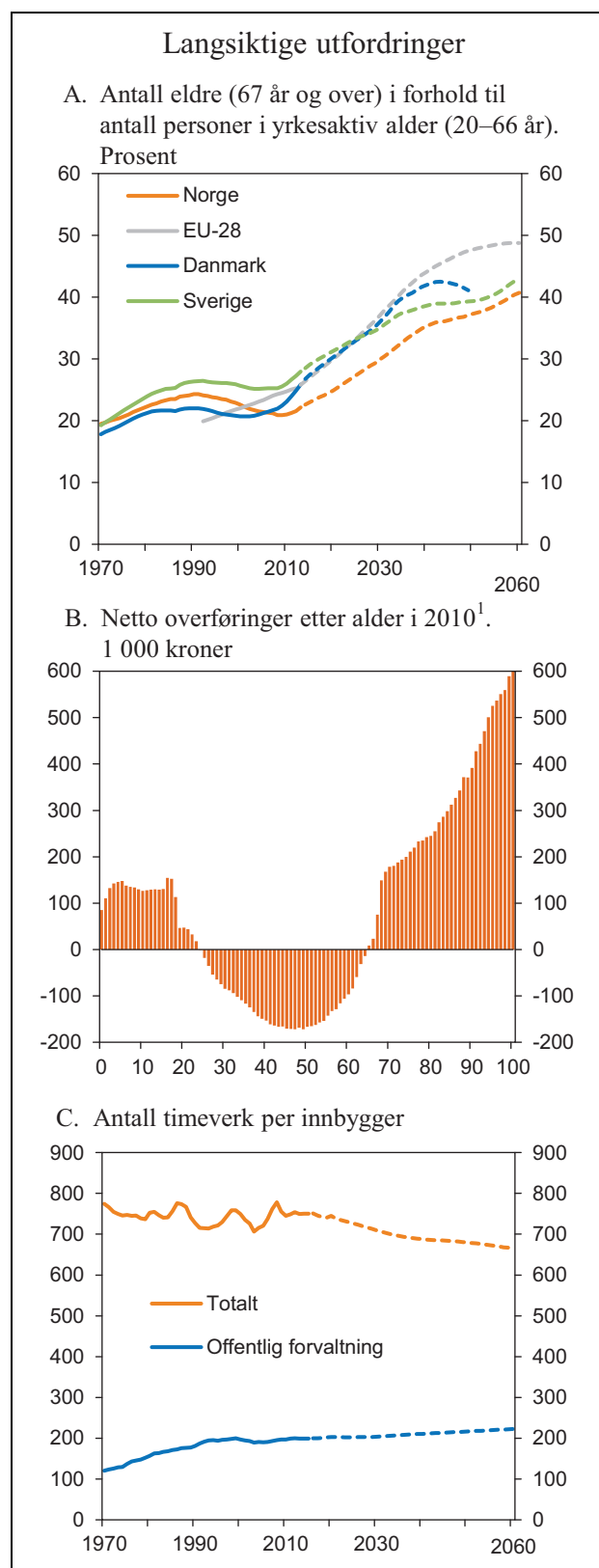
rom for å øke offentlige utgifter uten en tilsvarende økning i skattenivået. Disse utviklingstrekkene vil etter hvert snu.

Statistisk sentralbyrå la i juni i år fram oppdaterte framskrivinger av befolkningen i Norge. Fra et bunnpunkt i 2009 viser framskrivingene en dobling i andelen eldre (67 år og over) i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder fram mot 2060, jf. figur 3.9A. Dette er om lag som i framskrivingene fra 2011. En liknende utvikling ventes i de fleste andre industrilandene. I de fleste av landene vil aldringen sette offentlige finanser under press.

Offentlige ytelser betales i all hovedsak ved skatter og avgifter på inntekter skapt av befolkningen i yrkesaktiv alder, mens barn, ungdom og eldre er netto mottakere, jf. figur 3.9B. Den endrede alderssammensetningen i den norske befolkningen vil dermed svekke finansieringsgrunnlaget for velferdsordningene. Aldringen vil bidra til å redusere samlet arbeidsinnsats per innbygger i årene framover. En mekanisk videreføring av dagens tilknytning til arbeidsmarkedet for ulike befolkningsgrupper etter alder, kjønn og landbakgrunn gir en reduksjon fra rundt 750 timeverk per innbygger i 2015, til rundt 665 timeverk per innbygger i 2060, jf. figur 3.9C. Samtidig vil arbeidsinnsatsen i offentlig forvaltning trolig måtte øke betydelig for å dekke det økte behovet for helse- og omsorgstjenester som følger av at antallet eldre vokser.

Aldringen innebærer at offentlige utgifter til alders- og uførepensjoner i folketrygden og til pleie- og omsorgstjenester øker i forhold til verdiskaping og skattegrunnlag. Avkastningen av Statens pensjonsfond utland vil etter hvert begynne å falle som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, jf. figur 3.10. Med en videreføring av dagens velferdsordninger vil det dermed bli et økende behov for inndeckning i offentlige finanser. I Perspektivmeldingen 2013 ble inndeckningsbehovet i 2060 anslått til 6,1 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Som varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2014, legger Regjeringen nå fram oppdaterte beregninger. De oppdaterte beregningene viser et inndeckningsbehov i 2060 på 5,2 pst. av BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 3.11. Det innebærer at offentlige budsjetter fra 2015 og fram mot 2060 må styrkes tilsvarende 5,2 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

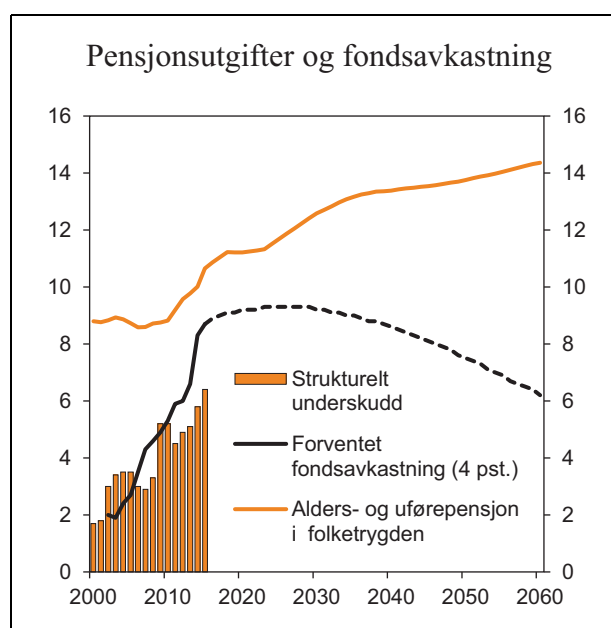
Flere forhold bidrar til at behovet for inndeckning på lang sikt nå vurderes som litt lavere enn i Perspektivmeldingen 2013. Det viktigste forholdet er at Statistisk sentralbyrå har oppdatert sine beregninger av hvordan bruken av offentlige tjenester fordeles på ulike aldersgrupper. De nye



Figur 3.9 Langsiktige utfordringer

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

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



Figur 3.10 Strukturelt, oljekorrigert underskudd, forventet fondsavkastning og alders- og uførepensjoner i folketrygden. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

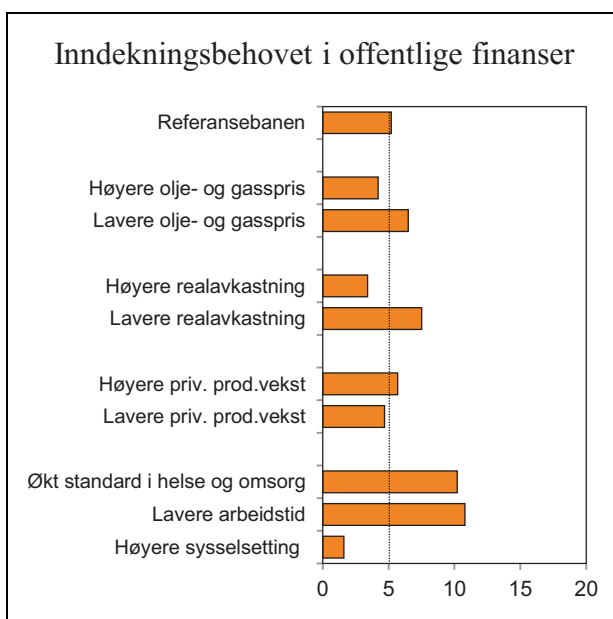
beregningene viser at personer i yrkesaktiv alder har noe høyere bruk av tjenester enn tidligere anslått, og at eldre personer har en tilsvarende lavere bruk. Aldringen av befolkningen får dermed litt mindre betydning for offentlige utgifter. Videre har Statens pensjonsfond utland vokst noe raskere enn ventet. Dermed blir finansieringsbidraget fra fondet litt større, også på lang sikt, og inndekningsbehovet tilsvarende lavere. I motsatt retning trekker at bruken av oljepenger over statsbudsjettet er økt siden 2011, i tråd med handlingsregelen. Dette har gitt rom både for økte utgifter og lavere skatter og avgifter.

Langsiktige budsjettframskrivninger bygger på forutsetninger og usikre anslag for utviklingen i en rekke størrelser. Noen av disse gjelder forhold vi i liten grad kan påvirke selv, slik som prisene på olje og gass på verdensmarkedet og avkastningen i de internasjonale aksje- og obligasjonsmarkedene. Andre forhold kan i større grad påvirkes av beslutninger her hjemme, slik som befolkningens samlede arbeidsinnsats per innbygger eller standarder i offentlige velferdstjenestene. Betydningen av noen slike forhold er illustrert ved egne framskrivninger basert på alternative forutsetninger, jf. figur 3.11. Forutsetninger og resultater er kort omtalt nedenfor.

Utviklingen i priser på petroleumsprodukter og størrelsen på olje- og gassreservene har betyd-

ning for statens framtidige inntekter fra petroleumsvirksomheten. Siden utvinningen på norsk sokkel startet tidlig på 1970-tallet har prisen på råolje svingt mye. Anslagene både for framtidige priser og framtidig produksjon er usikre. Framskrivningene tar utgangspunkt i en langsiktig oljepris på 550 2015-kroner fatet for Nordsjøolje. Dersom oljeprisen blir 100 kroner høyere eller lavere, og gassprisene endres tilsvarende, vil behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 endres med pluss/minus 1 pst. av fastlands-BNP. Generelt vil behovet for inndekning også bli større om utvinningen av olje og gass blir mindre enn ventet. Det er imidlertid vanskeligere å tallfeste virkningen av dette, fordi lønnsomheten varierer mye mellom felt.

Den framtidige avkastningen av Statens pensjonsfond utland har betydning for fondets bidrag til finansieringen av offentlige utgifter og dermed også for bærekraften i velferdsordningene. Dersom en legger til grunn en gjennomsnittlig årlig realavkastning på henholdsvis 3 pst. og 5 pst. vil behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 endres med om lag pluss/minus 2 pst. av fastlands-BNP. Virkningen vil bli noe sterkere dersom det tar tid før uttaket fra fondet justeres i takt med den endrede avkastningen. Dette understreker hvor viktig det er å holde fast ved målet for investeringene i Statens pensjonsfond utland, som er over tid å oppnå høyest mulig internasjonal kjøpekraft av kapitalen med et moderat nivå på risiko.



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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Begrensninger på fondets investeringer som ikke er finansielt begrunnet, kan redusere avkastningen og dermed fondets evne til å bidra til å finansiere framtidig velferd. Forvaltningen av Statens pensjonsfond er nærmere omtalt i kapittel 7.

Over tid er utviklingen i produktiviteten avgjørende for velstandsnivået i samfunnet. Dersom den årlige produktivitetsveksten i privat sektor øker med $\frac{1}{4}$ pst., vil det isolert sett løfte verdiskapingen i fastlandsøkonomien med $13\frac{1}{2}$ pst. i 2060, eller mer enn det dobbelte av hva Statens pensjonsfond forventes å bidra med i avkastning på dette tidspunktet. Den sterke virkningen av høyere vekst i produktiviteten på inntekt og velferd i framtiden illustrerer hvorfor Regjeringen prioriterer tiltak som fremmer mer effektiv bruk av ressursene i norsk økonomi. Endringer i produktiviteten i privat sektor har imidlertid ikke noen entydig effekt på bærekraften i offentlige finanser. Høyere produktivitet gir høyere skatteinntekter, men dette motvirkes av at også lønnsnivået i hele økonomien vil stige. 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. Den samlede virkningen på offentlige finanser av økt produktivitet i privat sektor, anslås dermed å være beskjeden.

Utviklingen i produktiviteten i offentlig sektor kan derimot ha stor betydning for bærekraften i velferdsordningene. Dersom produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon øker med $\frac{1}{4}$ pst. årlig, og dette tas ut som en innsparing på offentlige budsjetter, vil behovet for inndekning i 2060 reduseres tilsvarende knapt $3\frac{3}{4}$ pst. av fastlands-BNP. Med en årlig produktivitetsvekst på $\frac{1}{2}$ pst. vil offentlige finanser i 2060 styrkes med et beløp tilsvarende $6\frac{3}{4}$ pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Over tid er det rom for en mer effektiv ressursutnyttelse i offentlig virksomhet, selv om det er vanskelig å anslå potensialet nøyaktig. Offentlige tjenester som undervisning, helse og pleie og omsorg er arbeidsintensive, der direkte kontakt mellom tjenesteyter og mottaker ofte er vesentlig. Selv om ny teknologi kan gjøre det mulig å erstatte eller redusere bruken av arbeidskraft også innenfor slik virksomhet, er potensialet trolig mer begrenset enn innenfor vareproduksjon. Arbeidet for mer effektiv bruk av ressursene i offentlig forvaltning er omtalt i kapittel 6.

Framskrivningene forutsetter at standarden i offentlige tjenester – målt som ressursinnsatsen per bruker – ikke øker fra dagens nivå. Videre forutsettes det at andelen personer i hvert årskull

som bruker offentlige tjenester ligger fast. Dette er beregningsmessige forutsetninger som er egnet til å belyse konsekvenser av valg som allerede er tatt. Historisk har det ikke vært slik. Både andelen som bruker offentlige tjenester og ressursinnsatsen per bruker har steget over tid. Dette må ses i sammenheng med at etterspørselen etter flere av de tjenestene som tilbys av det offentlige gjerne øker med inntektsnivået i samfunnet. Dersom standarden på viktige offentlige tjenester skal fortsette å vokse i årene framover, vil også behovet for inndekning gå opp. Med en økning i ressursinnsatsen per bruker innenfor helse og omsorg på ½ pst. per år, løftes behovet for inndekning i 2060 tilsvarende hele 5 pst. av fastlands-BNP. Til sammenligning har ressursinnsatsen innenfor helse og omsorg de siste par tiårene i gjennomsnitt steget med knapt 1½ pst. mer i året enn det som følger av rene demografiske endringer.

Både velstandsnivået i samfunnet og bærekraften i offentlige finanser avhenger av hvor mye vi arbeider. Høyere sysselsetting gir ikke bare økt verdiskaping, men også større skatteinntekter til stat og kommune. Aldringen av befolkningen trekker i retning av færre timeverk per innbygger fordi eldre personer vanligvis jobber kortere og etter hvert går av med pensjon. I tillegg har gjennomsnittlig arbeidstid avtatt etter hvert som vi har blitt rikere. I framskrivningene er det lagt til grunn at denne utviklingen stopper opp, og at gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt framover er uendret på 2013 nivået. Hvis vi i stedet antar at gjennomsnittlig arbeidstid fortsetter å synke i om lag samme takt som nedgangen vi observerte mellom 1990 og 2013, reduseres gjennomsnittlig antall årlige arbeidstimer per innbygger i 2060 til 585, mot 665 timer når arbeidstiden er uendret. Dette tilsvarer en reduksjon fra 37,5 til 33 timers arbeidsuke, men kan realiseres både ved kortere arbeidstid eller lengre ferier. En slik arbeidstidsreduksjon løfter behovet for inndekning i 2060 tilsvarende 5½ pst. av fastlands-BNP.

En viktig målsetning med pensjonsreformen er å få flere til å stå i arbeid lenger. Det er fortsatt usikkert hvor stor effekt reformen vil ha på deltakelsen i yrkeslivet. Mens konsekvensene av lavere pensjonsutbetalinger er tatt inn i framskrivningene, er eventuelle virkninger av høyere arbeidstilbud på lang sikt ikke regnet med. Statistisk sentralbyrå har prøvd å anslå hvor stor endring i yrkesdeltakelsen pensjonsreformen kan gi, og kommet til at utførte timeverk i 2060 kan øke med om lag 8 pst. sammenliknet med om reformen ikke hadde blitt gjennomført. Dersom antall

utførte timeverk i 2060 blir 8 pst. høyere enn det som er lagt til grunn i de langsiktige framskrivningene, vil behovet for inndekning i 2060 reduseres med om lag 3½ pst. av fastlands-BNP.

For å lukke det anslåtte behovet for inndekning i offentlige finanser må antall timeverk per innbygger i 2060 øke med 12 pst. sammenliknet med referanseforløpet. Denne beregningen tar hensyn til at høyere sysselsetting gir større skatteinntekter, men ikke til at økt sysselsetting også kan påvirke trygdeutgiftene. I den grad høyere sysselsetting gir færre stønadsmottakere, og dermed lavere trygdeutgifter, vil beregningen overvurdere behovet for økt arbeidsinnsats.

Yrkesdeltakingen i Norge er høy i internasjonal sammenheng, men fortsatt lavere enn for eksempel på Island. Dersom yrkesdeltakingen i Norge steg til samme nivå som på Island, ville det langt på vei være tilstrekkelig til å bringe offentlige budsjetter i balanse fram mot 2060. Samtidig er gjennomsnittlig arbeidstid lavere i Norge enn i de fleste andre land. Dersom den gjennomsnittlige arbeidstiden i Norge kom opp på samme nivå som i Sverige, ville det vært mer enn tilstrekkelig til å bringe offentlige budsjetter i balanse fram mot 2060.

Den forventede svekkelsen av offentlige finanser i tiårene framover kan ikke løses med skatteøkninger. Mens høyere skatt på arbeidsinntekt kan redusere arbeidstilbudet, kan høyere skatt på kapitalavkastning redusere skattegrunnlaget ved å gjøre det mindre lønnsomt å investere i Norge. Sammenhengen mellom skattesatser og skattegrunnlag har trolig blitt forsterket gjennom internasjonaliseringen av norsk økonomi. Det nære økonomiske samkvemmet med andre land setter grenser for hvor mye skattesatsene i Norge kan avvike fra skattesatsene i utlandet. Det norske skattnivået er allerede i dag høyt i europeisk sammenheng. I sin siste landrapport om Norge anbefalte OECD en reduksjon i det norske skattnivået. Regjeringen er enig i at lavere skattnivå er et viktig skritt for å legge til rette for økt verdiskaping.

3.3 Kommuneforvaltningens økonomi

3.3.1 Sentrale utviklingstrekk

Kommuneforvaltningen sysselsetter om lag en femdel av alle yrkesaktive i Norge og står for om lag halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen. Kommunene har bl.a. ansvaret for primærhelsetjenesten, sosial- og omsorgstjenesten, barnehager, skole og andre viktige tjenester til den

norske befolkningen. Kommuneforvaltningen er rammestyrte, og aktiviteten i sektoren bestemmes i hovedsak gjennom de inntektsrammene Stortinget fastsetter i de årlige statsbudsjettene, jf. boks 3.6.

For tiårsperioden 2004–2013 sett under ett, kan den gjennomsnittlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 2,8 pst. per år. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige årlige realinntektsveksten i perioden 1990–2003 på 2,2 pst. Inntektsveksten i den siste tiårsperioden må ses i sammenheng med sterk befolkningsvekst som følge av større arbeidsinnvandring etter utvidelsen av EU i 2004. Dette har gitt store skatteinntekter til stat og kommune, men også økt behovet for kommunale tjenester. Kommunesektorens inntekter har de siste årene vært forholds-

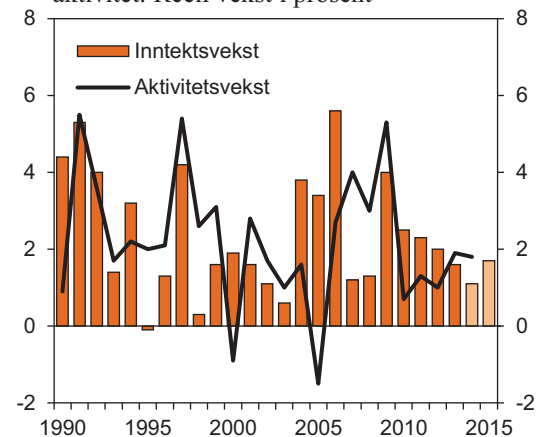
Boks 3.6 Aktiviteten i kommunesektoren

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

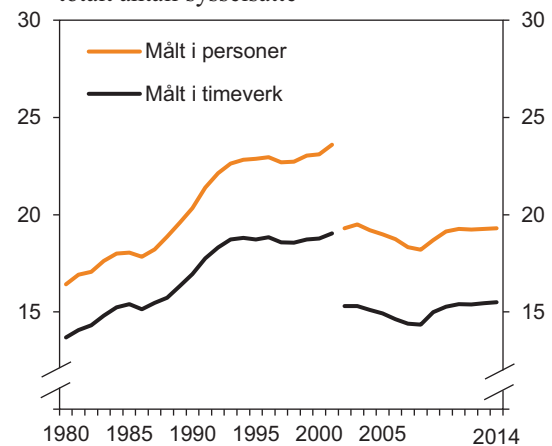
Utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen måles ved en indikator utarbeidet av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Indikatoren veier sammen endringer i sysselsetting (timeverk), produktinnsats (i faste priser) og brutto realinvesteringer (i faste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

Utviklingen i kommuneøkonomien

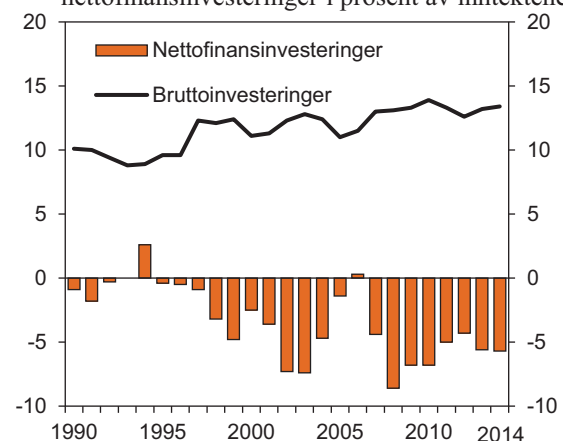
A. Kommunesektorens samlede inntekter og aktivitet. Reell vekst i prosent¹



B. Sysselsetting i kommunesektoren som andel av totalt antall sysselsatte²



C. Kommunesektorens bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer i prosent av inntektene



Figur 3.12 Utviklingen i kommuneøkonomien

¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.

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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

vis stabile målt som andel av BNP Fastlands-Norge.

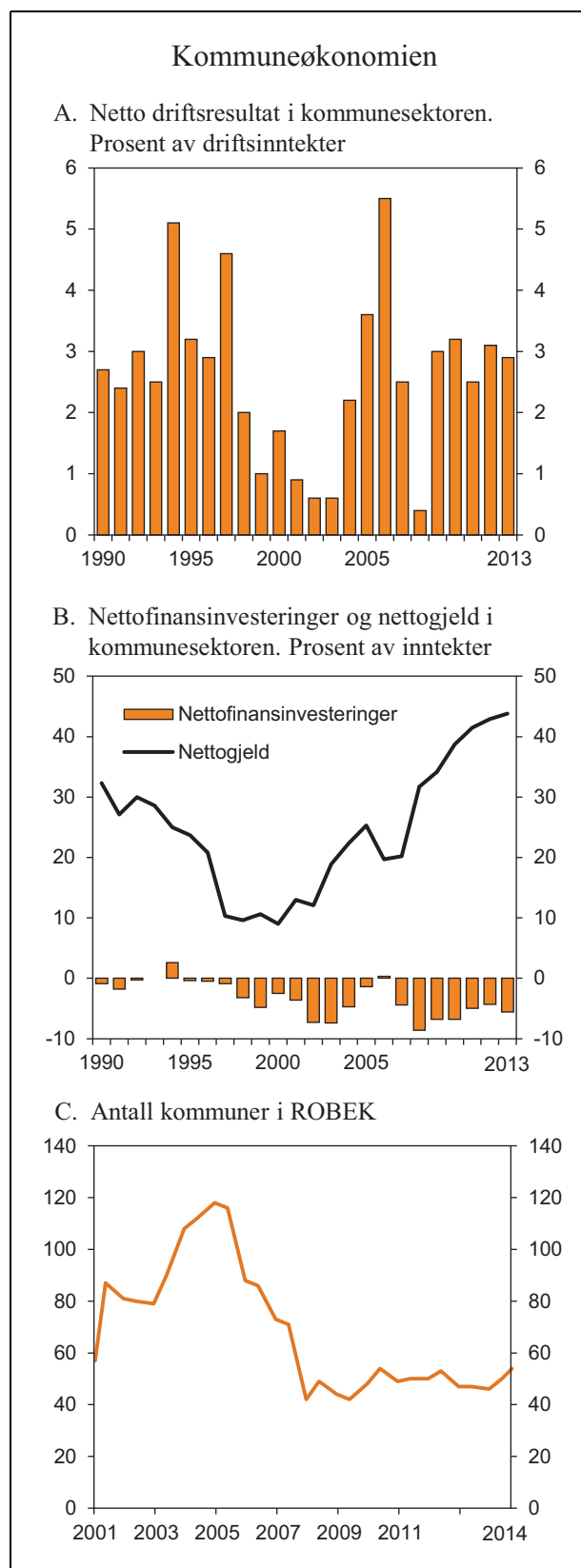
Over tid har aktiviteten i kommunesektoren steget om lag i takt med inntektene, jf. figur 3.12A. Etter særlig høy vekst i aktiviteten i perioden 2006–2009 har utviklingen vært mer moderat de siste fire årene. Etter tre år med svak nedgang i realinvesteringene tok investeringene seg opp med 3,7 pst. i 2013. Oppgangen har fortsatt i første halvår i år. Som andel av de samlede inntektene i sektoren er realinvesteringene nå klart høyere enn på 1990-tallet, jf. figur 3.12C. Målt ved nettofinansinvesteringene har underskuddet i kommuneforvaltningen vokst om lag tilsvarende, noe som indikerer at de økte realinvesteringene i hovedsak har vært lånefinansierte.

Sysselsettingen i kommuneforvaltningen utgjør om lag 19 pst. av samlet sysselsetting, som er på linje med nivået for ti år siden jf. figur 3.12B. Målt i antall personer har sysselsettingen i kommuneforvaltningen økt med i alt 74 400 personer de siste ti årene. I 2013 gikk sysselsettingen i kommuneforvaltningen opp med 7 300 personer, en forsiktig avdemping sammenliknet med de foregående årene. Som følge av flere deltidsstillinger steg antall årsverk i sektoren med 5 200 i fjor.

Økt bruk av innsatsfaktorer, finansiert av høyere inntekter, er ikke den eneste kilden til større tjenesteproduksjon i kommunesektoren. Produksjonen av kommunale tjenester må påregnes å bli mer effektiv over tid. En slik utvikling fanges ikke opp i indikatoren som måler aktiviteten i sektoren. Kommunal tjenesteproduksjon er imidlertid mer arbeidsintensiv enn økonomien for øvrig, og det har vært vanlig å anta at potensialet for produktivtetsvekst i denne typen tjenesteytende næringer, både i privat og offentlig sektor, er lavere enn i vareproduksjon. På noen områder kan bruken av informasjonsteknologi endre dette bildet. Produktiviteten i offentlig tjenesteyting er imidlertid vanskelig å måle, jf. kapittel 6.2.

Netto driftsresultatet i kommunesektoren har de siste fem årene holdt seg rundt 3 pst. av inntektene og utgjorde i fjor 2,9 pst., jf. figur 3.13A. For kommunene inkludert Oslo anslås netto driftsresultat i 2013 til 2,3 pst., ned fra 2,7 pst. året før. For fylkeskommunene anslås netto driftsresultatet til 5,9 pst., opp fra 5,2 pst. i 2012.

Ifølge Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bør netto driftsresultatet for kommunesektoren sett under ett svare til om lag 3 pst. av driftsinntektene over tid, for at sektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. For



Figur 3.13 Perspektiver på kommuneøkonomien

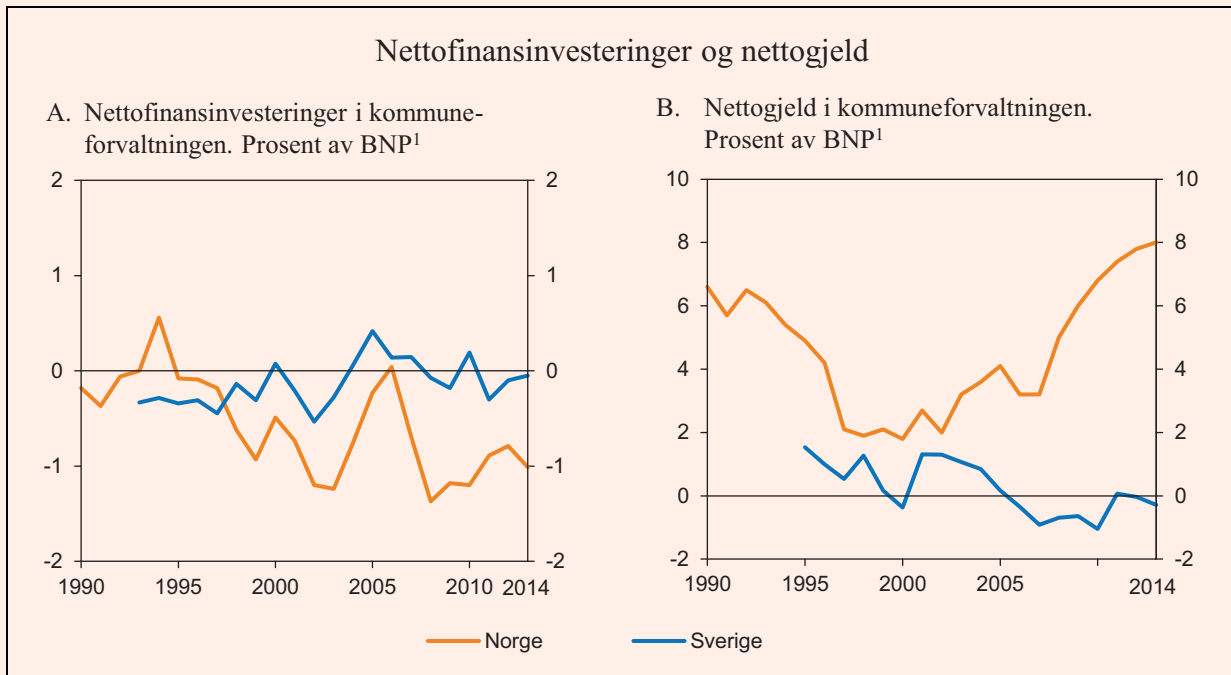
Kilder: Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Boks 3.7 Nettogjeld i kommuneforvaltningen i Norge og Sverige

Store underskudd før lånetransaksjoner har de siste årene bidratt til sterk gjeldsvekst i norske kommuner og fylkeskommuner. Ved utgangen av 2013 utgjorde nettogjelden i kommuneforvaltningen 7,9 pst. av BNP Fastlands-Norge, jf. figur 3.14B. Gjennom 1990-tallet avtok gjeldsgraden, bl.a. som følge av flere år med positive omvurderinger av fordringer. Siden tidlig på 2000-tallet

har imidlertid nettogjelden i kommuneforvaltningen økt markert.

Figur 3.14 viser også utviklingen i netto finansinvesteringene og nettogjelden i kommuneforvaltningen i Sverige. I Sverige har kommuneforvaltningen stort sett hatt balanse i sine budsjetter. Nettogjelden har dermed holdt seg nær null, målt som andel av BNP.



Figur 3.14 Nettofinansinvesteringer og nettogjeld i kommunesektoren i Norge og Sverige. Prosent av BNP

¹ For Norge er tallene vist som andeler av BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå og Statistiska centralbyrån.

tiårsperioden 2004–2013 lå netto driftsresultatet i sektoren i gjennomsnitt på 2,9 pst. Fra og med 2014 skal kommunenes inntekter fra momskompensasjon ved investeringer føres på investeringsregnskapet istedenfor på driftsregnskapet. Det vil isolert sett trekke ned kommunenes netto driftsresultat. Samtidig reduseres kommunenes behov for å sette av midler på driftsbudsjettet til investeringer. Momskompensasjonen fra investeringer har i gjennomsnitt ligget på 1½ pst. av driftsinntektene for sektoren siden ordningen ble innført i 2004. I løpet av året vil TBU på ny vurdere anbefalt nivå på netto driftsresultat i kommunesektoren.

Ved beregning av netto driftsresultat er det de beregnede pensjonskostnadene, og ikke de løpende pensjonspremiene, som inngår. I 2013 var de samlede pensjonskostnadene noe høyere enn

de betalte pensjonspremiene, mens det i flere av de foregående årene har vært motsatt. Forskjellen mellom premier og kostnader gjennom denne perioden har sitt motstykke i et betydelig akkumulert premieavvik i sektorens balanse. Ved utgangen av 2013 utgjorde dette premieavviket om lag 28 mrd. kroner. Premieavvik skal bygges ned over et fastsatt antall år. Fra 2015 reduseres den fastsatte nedbetalingstiden fra 10 til 7 år.

Kommunesektorens nettofinansinvesteringer framkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er også utgifter til realinvesteringer medregnet, mens låneopp- tak og avdrag på lån er holdt utenom. Negative nettofinansinvesteringer innebærer isolert sett at kommunenes nettofordringer går ned (eller at nettogjelden øker). Nettofinansinvesteringene i

kommunesektoren anslås til minus 23,4 mrd. kroner i 2013, tilsvarende minus 5,6 pst. av inntektene. Dette er klart høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2014. I 2012 var nettofinansinvesteringene minus 17 mrd. kroner. De store negative netto finansinvesteringene skyldes ikke svake netto driftsresultater, men må ses i sammenheng med høye realinvesteringer i sektoren.

Negative nettofinansinvesteringer de siste årene har bidratt til at nettogjelden i kommunesektoren har økt raskt, og til et historisk sett høyt nivå. Ved utgangen av 2013 utgjorde gjelden om lag 44 pst. av sektorens inntekter, jf. boks 3.7. Imidlertid belaster ikke alle kommunenes lån kommuneøkonomien. En del lån er knyttet til gebyrfinansierte investeringer, der økte renteutgifter finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på deler av investeringene i skole, kirke og sykehjem og transporttiltak i fylkene. Ved utgangen av 2013 utgjorde den rentebærende gjelden om lag 29 pst. av inntektene, opp fra om lag 5 pst. av inntektene for 10 år siden.

Antall kommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler har holdt seg relativt stabilt rundt 50 de siste seks årene. I september 2014 var det 54 kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), jf. figur 3.13C. Av disse lå 34 kommuner i fylkene Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og i de tre nordligste fylkene. De aller fleste av disse kommunene har hatt en gjennomsnittlig nedgang i folketallet de siste 10 årene. Det er for tiden ikke registrert noen fylkeskommuner i ROBEK.

3.3.2 Nærmere om kommuneøkonomien i 2014

Saldert budsjett for 2014 ble anslått å innebære en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 5,4 mrd. kroner regnet fra daværende anslag på regnskap for 2013. Realveksten i frie inntekter ble anslått til 3,6 mrd. kroner, jf. tabell 3.7.

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2014 ble anslagene for realveksten i både frie og samlede inntekter i 2014 nedjustert med 0,4 mrd. kroner. Kommunenes inntekter fra skatt på inntekt og formue i 2014 ble satt ned med 1,2 mrd. kroner sammenliknet med anslaget i tilleggsproposisjonen og saldert budsjett. Samtidig viste regnskapstall for 2013 at de øremerkede overføringene i fjor ble noe høyere enn anslått i tilleggsproposisjonen for 2014. Den største oppjusteringen var knyttet til ressurskrevende tjenester. På den annen side innebar lavere anslag for lønnsveksten i 2014 at den kommunale deflatoren ble justert ned. Det motvirket i noen grad virkningen av de to andre endringene.

Etter Revidert nasjonalbudsjett har det kommet ytterligere informasjon om skatteinngangen og utviklingen i norsk økonomi, som trekker i retning av at kommunesektorens skatteinntekter i 2014 vil bli om lag 0,9 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2013 til 2014 anslås nå til 4,4 mrd. kroner eller 1,1 pst. Det er da tatt hensyn til økte bevilgninger i forbindelse med forhandlingene på Stortinget om revidert budsjett.

3.3.3 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2015

I Kommuneproposisjonen 2015 ble det varslet en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter

Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2014. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2014-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. anslag på regnskap for 2013:</i>				
Tilleggsproposisjonen 2014	5,6	1,4	3,6	1,1
Saldert budsjett 2014.	5,4	1,4	3,6	1,2
Revidert nasjonalbudsjett 2014	5,1	1,3	3,2	1,0
Avtale i Stortinget om revidert budsjett	5,3	1,3	3,2	1,0
Nasjonalbudsjettet 2015	4,4	1,1	2,3	0,7

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.8 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2015 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2014 i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2014 og Nasjonalbudsjettet 2015. Mrd. 2015-kroner

	Målt ift. anslag for 2014 i	
	Revidert nasjonalbudsjett 2014	Nasjonalbudsjettet 2015
Samlede inntekter.	6,2	7,1
Herav:		
– Frie midler	4,4	5,3
– Frie midler til nye oppgaver ¹	0,1	0,1
– Øremerkede tilskudd mv.	1,3	1,3
– Gebyrer mv.	0,4	0,4

¹ Disse midlene bevilges som frie inntekter, men regnes ikke med i den oppgitte veksten i frie inntekter siden midlene er knyttet til nye oppgaver. Midlene regnes imidlertid med i veksten i de samlede inntektene.

Kilde: Finansdepartementet.

på i størrelsesorden 4½ til 5 mrd. kroner, hvorav mellom 4,2 og 4,5 mrd. kroner gis som frie inntekter. Det ble videre signalisert at kommunene får mellom 3¾ og 4¼ mrd. kroner av veksten i frie inntekter, mens fylkeskommunene får mellom ¼ og ½ mrd. kroner. Det ble understreket at veksten i inntektene etter vanlig praksis skal regnes fra det nivået på kommunesektorens inntekter i 2014 som ble anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2014.

Regjeringens budsjettforslag for 2015 innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 6,2 mrd. kroner, jf. tabell 3.8. Realveksten i kommunesektorens frie inntekter fra 2014 til 2015 anslås til 4,4 mrd. kroner. Veksten er regnet i forhold til inntektsanslaget for 2014 i Revidert nasjonalbudsjett 2014. Veksten i frie inntekter foreslås fordelt med 3,9 mrd. kroner til kommunene og 0,5 mrd. kroner til fylkeskommunene.

I tillegg til den anslåtte veksten i frie inntekter får kommunesektoren bl.a. økte midler til brukerstyrt personlig assistanse, til bedre tunnelsikkerhet på fylkesveier og innføring av et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehagen for familier med lav inntekt. Disse midlene bevilges som frie inntekter, men regnes ikke med i den oppgitte veksten i frie inntekter siden midlene er knyttet til nye oppgaver. Samtidig trekkes det ut midler fra kommunenes rammetilskudd bl.a. som følge av økning i maksimal foreldrebetaling i barnehager.

Innenfor kommuneopplegget foreslås det også økte midler til øremerkede tilskudd. Blant annet foreslås det økt investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser og stimuleringstilskudd til dagaktivitetstilbud for demente. I tillegg foreslår Regjeringen at det innenfor ordningene med rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg og fylkesveier kan gis tilsagn om kompensasjon

for renteutgifter ved investeringer på 3 mrd. kroner på hver av disse ordningene i 2015. For 2015 innebærer dette økte midler innen kommuneopplegget på vel 50 mill. kroner.

Regjeringens forslag til kommuneopplegg innebærer en realvekst i samlede inntekter som ligger 1,2 mrd. kroner over øvre grense i det inntektsintervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2015. Veksten i kommunesektorens frie inntekter ligger midt i det signaliserte intervallet. Anslaget for kommunesektorens merkostnader i 2015 som følge av befolkningsutviklingen er imidlertid nedjustert med 0,6 mrd. kroner sammenliknet med anslaget i proposisjonen. Dette øker isolert sett kommunenes handlingsrom. Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 3,0 pst. fra 2014 til 2015. Gebyrinntektene anslås å øke reelt med 0,4 mrd. kroner fra 2014 til 2015.

Regnet i forhold til anslag på regnskap for 2014 innebærer Regjeringens budsjettforslag en reell økning i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 7,1 mrd. kroner, tilsvarende 1,7 pst. Det er da tatt hensyn til at skatteanslaget for 2014 er nedjustert med 0,9 mrd. kroner etter at Revidert nasjonalbudsjett 2014 ble lagt fram. Lavere skatteinngang i 2014 påvirker ikke inntektsnivået i sektoren i 2015 sammenliknet med det signaliserte nivået i Kommuneproposisjonen 2015. Målt i løpende kroner kan veksten i kommunenes samlede inntekter anslås til 4,8 pst., som er om lag på linje med den anslåtte trendveksten i BNP Fastlands-Norge. Realveksten i de frie inntektene anslås til 5,3 mrd. kroner, regnet i forhold til anslag på regnskap for 2014. Ved beregning av inntektsveksten holdes tilskudd fra momskompensasjonsordningen utenom.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for videre styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. Med en mer effektiv ressursbruk i sektoren vil det kommunale tjenestetilbudet kunne videreutvikles ytterligere. Regjeringen har klare forventninger til at det både i kommunene og fylkeskommunene kontinuerlig arbeides med å forenkle, fornye og forbedre tjenestene.

Kommunesektorens samlede inntekter i 2015 anslås til om lag 435 mrd. kroner. Av dette utgjør de frie inntektene, som består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter, vel tre fjerdedeler. Kommunesektoren har i tillegg inntekter fra bl.a. øremerkede tilskudd fra staten, avgifter, gebyrer og momskompensasjonsordningen. Over tid vil utgiftene i sektoren om lag tilsvare inntektene. Kommunenes utgifter til lønnskostnader, produktkjøp og produktinnsats anslås å utgjøre vel 80 pst. av utgiftene. En effektivisering i kommunesektoren på ½ pst. av utgiftene, slik som det legges opp til med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen i staten, vil dermed kunne frigjøre om lag 1¾ mrd. kroner.

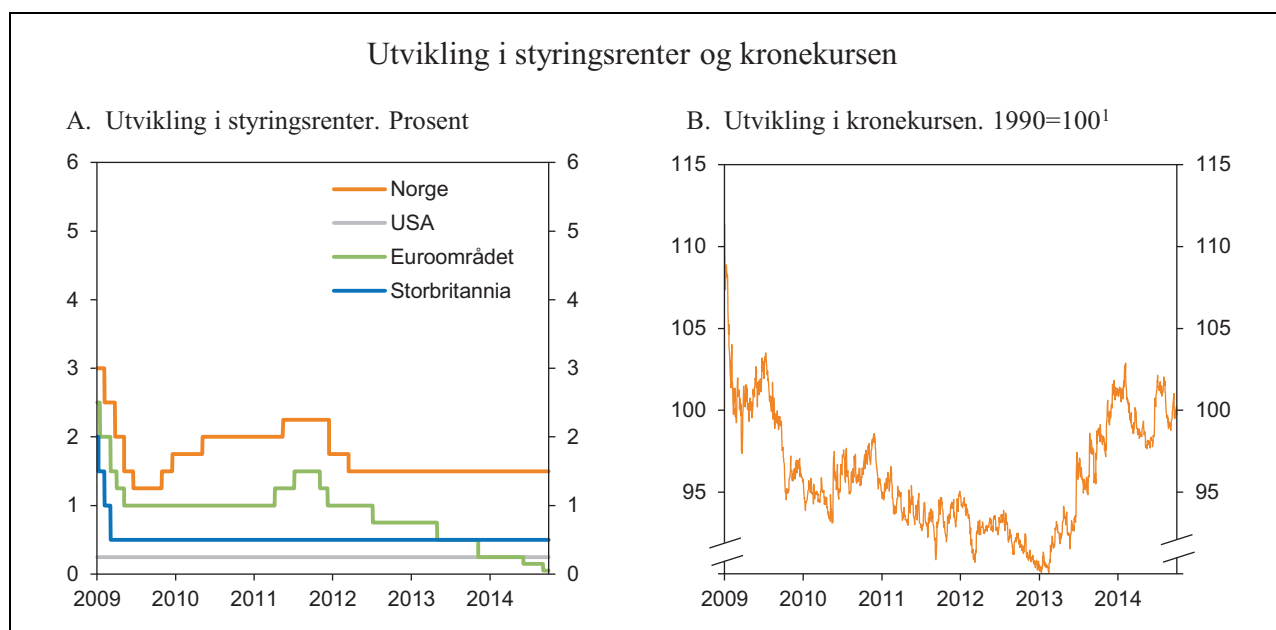
Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

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

I Kommuneproposisjonen 2015 ble det signalisert at skattørene for 2015 skal fastsettes ut fra et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene. Som varslet i Kommuneproposisjonen 2015 skal kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten avvikles fra 1. januar 2015. Som følge av avviklingen skal det i 2015 flyttes knapt 5,7 mrd. kroner fra overføringene til kommunene til helseforetakenes inntektsrammer. Det korrigeres for dette ved beregning av veksten i kommunesektorens inntekter. Overføring av midler innebærer isolert sett at skatteandelen i kommunene øker. Videre skal uføretrygd fra 2015 skattlegges som lønn. Dagens uføre får omregnet uførepensjonen slik at verdien av ytelsen etter skatt er om lag uendret. Denne reformen innebærer isolert sett at skatteinntektene til stat og kommuner øker. Samlet sett må de kommunale skattørene reduseres for å oppnå en skatteandel på 40 pst. Det foreslås at de kommunale skattørene reduseres med 0,15 prosentenheter fra 2014 til 2015 til 11,25 pst., mens de fylkeskommunale skattørene for personlig skattytere reduseres med 0,05 prosentenheter fra 2014 til 2015 til 2,60 pst.

3.4 Pengepolitikken

Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. På kort og mellom-



Figur 3.15 Utvikling i styringsrenter og kronekurs

Kilde: Macrobond.

lang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Retningslinjene for pengepolitikken er gjengitt i boks 3.8.

Styringsrenten er Norges Banks viktigste virkemiddel, og renten kan endres raskt dersom utsiktene for den økonomiske utviklingen tilsier det. Etter at Norges Bank satte ned styringsrenten med 0,25 prosentenheter til 1,5 pst. i mars 2012 har renten blitt holdt uendret. Ifølge Norges Banks rentebane fra september i år vil styringsrenten holdes om lag uendret ut 2015, for deretter bli satt gradvis opp til vel 2 pst. mot slutten av 2017.

Styringsrentene er lave hos mange av våre handelspartnere. Den europeiske sentralbanken (ESB) reduserte styringsrenten med 0,10 prosentenheter til 0,05 pst. på rentemøtet i september, det laveste nivået noensinne. Banken har også innført et program for målrettede utlån til ikke-finansielle foretak (TLTRO). Med virkning fra oktober vil også ESB begynne å kjøpe boliglans-

obligasjoner og verdipapirer utstedt av banker med sikkerhet i utlån til privat sektor. I juli reduserte Sveriges Riksbank styringsrenten med 0,50 prosentenheter, til 0,25 pst. Sentralbanken i USA (Federal Reserve) har siden desember 2008 holdt styringsrenten i et intervall fra 0 til ¼ pst., og gjennomført flere programmer for kjøp av obligasjoner i annenhåndsmarkedet. Siden januar 2014 har imidlertid banken gradvis trappet ned obligasjonskjøpene. Sentralbanken i Storbritannia (Bank of England) har holdt styringsrenten på 0,5 pst. siden mars 2009. Ifølge referatene fra rentemøtene i sentralbankene i USA og Storbritannia pågår det nå en diskusjon om når styringsrentene vil kunne begynne å bli satt opp igjen. I markedet ventes det at styringsrentene internasjonalt vil være lave i mange år framover.

Gjennom 2012 og 2013 bidro nedgang i risiko-påslag i penge- og obligasjonsmarkedene til lavere finansieringskostnader for norske banker. Bankene lot imidlertid ikke dette slå ut i en tilsvarende nedgang i utlånsrentene til husholdninger

Boks 3.8 Retningslinjer for pengepolitikken

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

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.

og foretak, og bankenes rentemarginer kom derfor opp på historisk høye nivåer. Bankene begrunnet dette bl.a. med behov for å øke egenkapitalen for å møte nye kapitalkrav fra myndighetene. Før sommeren satte imidlertid flere banker ned utlånsrentene. Ifølge SSBs rentestatistikk gikk den gjennomsnittlige utlånsrenten på lån med pant i bolig ned med om lag 0,15 prosentenheter fra 1. til 2. kvartal i år. Også etter sommeren har flere banker redusert sine utlånsrenter.

Pengepolitikken påvirker norsk økonomi gjennom renten og indirekte også gjennom kronekursen. Den lave renten ute spiller inn på Norges Banks avveininger i rentesettingen, siden en høyere rente i Norge enn i andre land kan slå ut i sterkere krone. Etter gjennomgående å ha styrket seg de siste ti årene, svekket kronen seg markert gjennom fjoråret. Så langt i år har kronen styrket seg litt. Målt ved konkurransekursindeksen er kronen nå likevel $4\frac{3}{4}$ pst. svakere enn gjennomsnittet for fjoråret, og $2\frac{1}{2}$ pst. svakere enn gjennomsnittet for de siste ti årene. Utviklingen i kronen påvirker både inflasjonen og realøkonomien. Svekkelsen av kronen det siste året bidrar til høyere vekst i konsumprisene og bedret lønnsomhet for de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv. Lønnskostnadene i norsk industri er imidlertid fortsatt høye sammenliknet med nivået hos våre handelspartnere.

Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedsaktørenes forventninger, slik de kom til uttrykk i terminrentene i midten av september. Forutsetningene for rente og kronekurs er omtalt i boks 2.2.

Renten på norske ti års statsobligasjoner har falt det siste året og var ved utgangen av september 2,3 pst. Sett i et historisk perspektiv er renten lav. Den lave renten må ses i sammenheng med lave lange renter internasjonalt.

3.5 Finansiell stabilitet

3.5.1 Generelt

Finansielle markeder spiller en viktig rolle i moderne økonomier. En velfungerende og solid finansnæring er avgjørende for stabiliteten og vekstevnen i norsk økonomi. Betalingssystemene må fungere, sparepengene må være trygge i banken, og lån må være tilgjengelig for dem som trenger det og har økonomisk betjeningsevne. Historien har vist at økonomiske tilbakeslag kan ha rot i problemer i finansielle markeder. Slike tilbakeslag er ofte særlig dype og langvarige. Å forebygge og

unngå finanskriser har derfor stor betydning for produksjon og sysselsetting samt for å motvirke tap for bedrifter og kunder. Bankkrisen i Norge tidlig på 1990-tallet tydeliggjorde hvor viktig egenkapital og soliditet er. Regningen for finansielle kriser bæres som oftest av skattebetalerne i det landet der krisen oppstår, og av samfunnet mer generelt som følge av konsekvensene for realøkonomien. Fordi kostnadene ved bankkriser er store, er det samfunnsøkonomisk lønnsomt at bankene er solide og har god egenkapital.

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

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

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

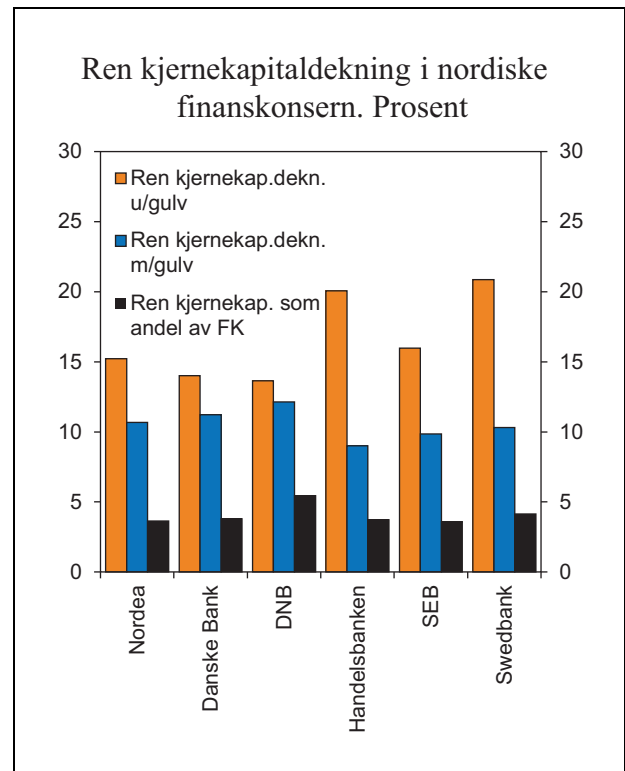
3.5.2 Utviklingen i finansinstitusjonene

Det har siden den internasjonale finanskrisen høsten 2008 vært skiftende forhold og betydelig usikkerhet i de internasjonale penge- og kapitalmarkedene.

Norske banker har generelt vært mindre påvirket av uroen i Europa enn andre europeiske banker, både fordi situasjonen i norsk økonomi generelt er god, og på grunn av en helhetlig og konsistent regulering av, og tilsyn med, finansmarkedet. Norske banker hadde gode resultater i første halvår 2014 og har fått litt bedre soliditet og noe mer robust finansiering de siste par årene. Resultatutviklingen og utsiktene fremover tyder på at bankene vil ha gode muligheter til å styrke soliditeten enda mer. Norske banker har imidlertid lånt mye i utlandet, og det gjør dem sårbare. Bankene skal være rustet for å møte uro. Førstelinjeforsvaret som skal sikre dette, er bankenes egen soliditet og likviditet.

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

Bankenes resultater viste en bedring i første halvår 2014 sammenlignet med samme periode i fjor, som også var en god periode. Samlet resultat før skatt var 27 mrd. kroner, en økning på 37 pst. sammenlignet med første halvår 2013. Hovedårsaken til bedringen var bankenes samlede netto renteinntekter, som var om lag 12 pst. høyere i første halvår i år enn i samme periode i fjor målt i kroner. Som andel av gjennomsnittlig forvaltningskapital økte netto renteinntekter i samme periode fra 1,46 pst. til 1,53 pst. Bankenes rentemargin, som er forskjellen mellom gjennomsnittlig utlåns- og innskuddsrente, var ved utgangen av første halvår



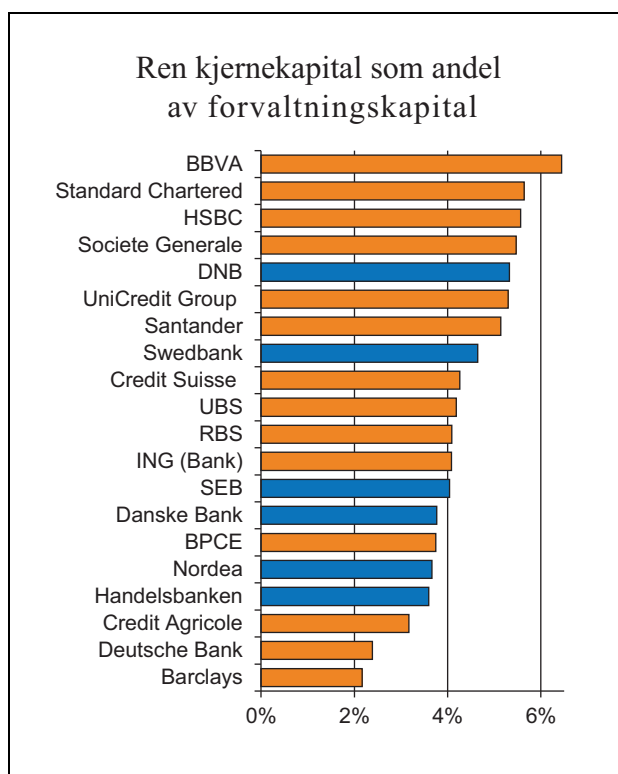
Figur 3.16 Ren kjernekapitaldekning i nordiske finanskonsern. Prosent

Kilde: Finanstilsynet.

2014 falt til 2,2 prosentenheter fra 2,25 prosentenheter på samme tidspunkt i 2013. Bankenes utlånstap økte markert mot slutten av 2008. Fra slutten av 2009 har tapene gått ned. I første halvår 2014 utgjorde tapene 0,16 pst. av utlånsmassen, noe som er lavere enn i samme periode i fjor.

For alle bankene (morbank) sett under ett var den rene kjernekapitaldekningen 12,7 pst. ved utgangen av første halvår 2014. På konsernnivå var den rene kjernekapitaldekningen 12,0 pst. Det er de største bankene som har lavest ren kjernekapitaldekning.

I Figur 3.16 vises den prosentvise rene kjernekapitaldekningen for store norske, danske og svenske bankkonsern. De orange søylene angir den prosentvise rene kjernekapitaldekningen uten Basel I-gulv. De røde søylene viser ren kjernekapitaldekning når de norske Basel I-gulvreglene er lagt til grunn. Basel I-gulvet er en nedre grense for hvor lavt bankenes beregningsgrunnlag kan være. Dette viser at både svenske og danske banker får en høy prosentvis ren kjernekapitaldekning med sine nasjonale regler, fordi reglene tillater en betydelig reduksjon i nevneren slik at den prosentvise kapitaldekningen øker. Den store forskjellen mellom den oransje og røde søylen for enkelte banker skyldes den reduksjonen av nev-



Figur 3.17 Ren kjernekapital som andel av forvaltningskapital

Kilde: Finanstilsynet.

neren som har funnet sted under det nåværende kapitalkravsregelverket i EU, som bygger på Basel II, hvor interne risikomodeller kan benyttes. Måling av uvektet egenkapitalandel kan også gi ulikt resultat avhengig av hvordan nevneren defineres. I figuren ovenfor angir de svarte søylene ren kjernekapital (egenkapital) i prosent av forvaltningskapitalen. Her har DNB høyest kapitaldekning av de store nordiske bankkonsernene.

Figur 3.17 viser ren kjernekapital som andel av forvaltningskapitalen ved utgangen av 2013 i de seks store nordiske bankkonsernene sammenlignet med et utvalg banker som er utpekt som globalt systemviktige.

Livsforsikringsselskapene hadde samlet sett et resultat før skatt på 3,4 mrd. kroner i første halvår i år, mot 2,9 mrd. kroner i samme periode i fjor. Det verdjusterte resultatet før skatt, som inkluderer den urealiserte verdiendringen, var 10 mrd. kroner i første halvår i år, mot 6,4 mrd. kroner i første halvår i fjor. Livsforsikringsselskapene er mer utsatt for markedsrisiko enn bankene, ettersom en stor andel av forvaltningskapitalen er plassert i aksjer og obligasjoner. Livsforsikringsselskapenes samlede forsikringsforpliktelser utgjorde om lag 1 040 mrd. kroner. Det er knyttet

en avkastningsgaranti til om lag 80 pst. av aktiva som skal dekke de samlede forsikringsforpliktelsene. Livsforsikringsselskapene og pensjonskassene tar betalt for avkastningsgaranti i kollektive kontrakter. Livselskapene og pensjonskassene må selv tilpasse risikoen i forvaltningen til sin risikobærende evne og den avkastning de har garantert.

Ved utgangen av første halvår 2014 er livsforsikringsselskapenes gjennomsnittlige årlige avkastningsgaranti om lag 3,2 pst. ifølge anslag fra Finanstilsynet. Livsforsikringsselskapene hadde en annualisert verdjustert avkastning på kollektivporteføljen i første halvår 2014 på 6,6 pst., mot 5 pst. første halvår 2013. Pensjonskassene hadde en annualisert verdjustert avkastning på 8,7 pst., det samme som i første halvår i fjor. Forskjeller i verdjustert avkastning mellom livsforsikringsselskaper og pensjonskasser skyldes i hovedsak forskjellig sammensetning av aktiva. Pensjonskasser som gruppe har typisk en høyere aksjeandel enn livsforsikringsselskapene.

Et fortsatt lavt rentenivå gir utfordringer for livselskapenes og pensjonskassenes evne til å levere den avkastningen de har garantert i ytelsesbaserte produkter (maksimal beregningsrente). Myndighetene setter et tak for hvor høy avkastning livselskapene og pensjonskassene kan garantere. Selskapene kan fritt velge en lavere rente. Selskapene har imidlertid stort sett valgt å bruke den høyeste tillatte renten, som vil gi det laveste nivået på premiene. Finanstilsynet besluttet 26. juni 2014 å redusere den maksimale beregningsrenten fra 2,5 pst. til 2,0 med virkning fra 1. januar 2015. Endringen gjelder for nye livsforsikringskontrakter og ved beregning av premier og tilhørende forsikringsmessige avsetninger for ny pensjonsopptjening i kollektive rente- og pensjonsforsikringer.

Ved utgangen av andre kvartal 2014 hadde livsforsikringsselskapene samlet en kapitaldekning etter det såkalte Basel I-regelverket på 16,2 pst., og samtlige selskaper oppfylte lovkravet om 8 pst. kapitaldekning. Livsforsikringsselskapenes bufferkapital er definert som kapital som overstiger lovpålagte soliditets- og sikkerhetskrav. Bufferkapitalen økte med 19 mrd. kroner i første halvår 2014 til 86 mrd. kroner, og utgjorde dermed 7,5 pst. av forvaltningskapitalen ved utgangen av halvåret. Livsforsikringsselskapene og pensjonskassene skal selv sørge for at det er godt samsvar mellom risiko og soliditet for det enkelte selskap, og at de har tilstrekkelige sikkerhetsmarginer.

3.5.3 Finansmarkedsregulering

Siden våren 2010 har EU satt i verk en rekke tiltak for å motvirke finans- og gjeldskrisen, blant annet flere endringer i regelverket for banker og andre finansinstitusjoner. Flere av endringene i EUs regelverk er nå endelig vedtatt, herunder kapitalkravsregelverket, krisehåndteringsdirektivet og regler for en bankunion. Dette vil kunne bidra til å styrke finansiell stabilitet i euroområdet, EU og EØS.

EUs tilsynsbyråer

Med virkning fra 1. januar 2011 etablerte EU en ny felles tilsynsstruktur på finansmarkedsområdet. Det er opprettet tre mikrotilsyn for hhv. banksektoren (EBA), pensjons- og forsikringssektoren (EIOPA) og verdipapirsektoren (ESMA), og et makrotilsyn (ESRB). Styrkingen av tilsynet på fellesskapsnivå var begrunnet med erfaringene fra finanskrisen, hvor svakheter i nasjonale tilsyn ble avdekket. Utviklingen av større finansforetak med virksomhet i mange land har også gjort behovet for felles finanstillsyn større. De tre mikrotilsynene har fått en sentral rolle i å utvikle nye regler og retningslinjer på finansområdet, i tillegg til at de har fått en overnasjonal karakter ved at de på enkelte avgrensede områder kan fatte vedtak som er bindende både for nasjonale tilsynsmyndigheter og dessuten for enkeltinstitusjoner i medlemslandene.

Forordningene som oppretter det nye tilsynssystemet, er som kjent foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen. EØS/EFTA-statene og Kommisjonen har siden 2010 arbeidet for å finne en akseptabel EØS-tilpasning. Norske myndigheters utgangspunkt er å sikre og å opprettholde et velfungerende EØS-samarbeid for finansielle tjenester. Kommisjonens holdning gjenspeiler et ønske om effektive virkemidler for å sikre homogen håndhevelse i tillegg til homogent regelverk i hele EØS-området. Norske myndigheter legger også vekt på å sikre Norge og de andre EØS/EFTA-statene en så god og bred deltakelse som mulig i ESRB og de tre tilsynsmyndighetene.

Norske myndigheter gjennomfører løpende nye EU-regler i norsk lov selv om rettsaktene ikke er tatt inn i EØS-avtalen. Inntil det er funnet en omforent EØS-tilpasning til det overnasjonale elementet i tilsynsstrukturen, er det ikke mulig å ta inn i EØS-avtalen de rettsaktene som etablerer tilsynene, og heller ikke nye rettsakter på finansmarkedsområdet som gir tilsynene kompetanse til å treffe vedtak direkte overfor foretak. Norske

myndigheter prioriterer høyt arbeidet med å finne løsninger som kan opprettholde et velfungerende EØS-samarbeid for finansielle tjenester.

Ny finansforetakslov

Finansdepartementet la før sommeren fram forslag til ny samlet lov om finansforetak og finanskonsern, jf. Prop. 125 L (2013–2014). Lovforslaget moderniserer og samordner store deler av norsk finanslovgivning. Forslaget bygger på Banklovkommisjonens utredning NOU 2011: 8 Ny finanslovgivning.

Kapital- og likviditetskrav mv. for banker og verdipapirforetak

EUs nye kapitalkravsregelverk trådte i kraft 1. januar 2014. Det nye regelverket betegnes CRR/CRD IV-regelverket, der CRR er forordningen og CRD IV er direktivet. Mens et direktiv normalt gir landene et visst handlingsrom for hvordan de velger å gjennomføre direktivet i nasjonal rett, vil en forordning gjelde uten nasjonal gjennomføring og dermed i utgangspunktet innebære at reglene blir identiske i alle land. I EUs nye regelverk tas det imidlertid hensyn til at den makroøkonomiske situasjonen er forskjellig i de ulike EU-landene, og det gis derfor også i forordningen et visst handlingsrom til å kunne tilpasse nasjonale regler til forholdene i det landet det gjelder, hvis dette kan begrunnes i hensynet til finansiell stabilitet.

Dette regelverket er EØS-relevant, men er ikke tatt inn i EØS-avtalen ennå, jf. at også dette regelverket tillegger tilsynsbyråene i EU kompetanse. Selv om det nye regelverket ikke er tatt inn i EØS-avtalen ennå, er det innført nye og strengere lovkrav til kapital til bankene i Norge, basert på de nye EU-reglene. Kapitalkravene er omtalt i Meld. St. 21 (2013–2014) Finansmarknadsmeldinga 2013 pkt. 3.2.1.

Finansdepartementet skal hvert kvartal fatte beslutning om nivået på den motsykliske kapitalbufferen, etter råd fra Norges Bank. Finansdepartementet besluttet 12. desember 2013 at banker, finansieringsforetak og morselskap i finanskonsern som ikke er forsikringskonsern, skal ha en motsyklisk kapitalbuffer bestående av ren kjernekapital som skal utgjøre én prosent, i tråd med råd fra Norges Bank. Det motsykliske kapitalkravet trer i kraft 30. juni 2015. I de tre etterfølgende kvartalene i 2014 besluttet Finansdepartementet at nivået på den motsykliske kapitalbufferen holdes uendret, i tråd med råd fra Norges Bank.

Departementet fastsatte 22. august 2014 oppfølgende regler som i stor grad gjennomfører detaljerte tekniske bestemmelser i CRR/CRD IV. Reglene omfatter bl.a. bonusregler i finanssektoren, strengere krav til kvaliteten på ansvarlig kapital, fradragsregler for ansvarlig kapital og beregningsgrunnlaget for kapitalbufferkravene.

EU-kommisjonen er med hjemmel i EUs forordning (CRR) artikkel 513 gitt i oppdrag av EUs Råd og EUs Parlament å evaluere makrovirkemidlene i CRD IV, herunder begrensningene i beregningsgrunnlaget for enkelte kapitalbufferkrav, og anbefale eventuelle endringer innen utgangen av 2014. Kommisjonen skal med utgangspunkt i råd fra EBA og ESRB utarbeide et høringsnotat som grunnlag for en endelig rapport om makrovirkemidler. Kommisjonens rapport skal beskrive utfordringer med gjeldende regler og skissere mulige løsninger for eventuelle endrede regler i et trolig revidert kapitalkravsregelverk fra EU.

Nordisk samarbeid

De nordiske landene har i dag et ganske godt samarbeid på finansmarkedsområdet, både på departements- og tilsynsnivå. Dette samarbeidet har også blitt utvidet med en enighet om gjensidig anerkjennelse av risikovektene for boliglån og motsyklisk kapitalbuffer, såkalt vertslandsregulering. Større grad av vertslandsregulering er i tråd med anbefalinger fra en nordisk arbeidsgruppe med medlemmer fra finansdepartementene i Norden, samt anbefalinger i IMF's artikkel IV-konsultasjon av Norge som ble publisert 5. september 2013.

Finanstilsynet i Norge har i brev 16. januar 2014 varslet tilsynene i Danmark og Sverige om planlagte innstramminger av kravene for banker som benytter interne modeller for å beregne kapitalkrav (IRB-banker), herunder estimering av viktige parametere for å beregne kapitalkrav for boliglån i Norge. Det danske Finanstilsynet har i brev 6. februar 2014 gitt uttrykk for god støtte for det norske forslaget og enighet om at kravene bør gjelde alle IRB-banker som yter boliglån i Norge. Den svenske Finansinspektionen har i brev 11. mars 2014 også uttrykt seg positivt til at når Finanstilsynet i Norge gjennomfører de varslede innstrammingerne, vil de følge etter med å gjennomføre det samme for svenske banker som driver virksomhet i det norske markedet, gjennom pilar II. Dette er et viktig skritt fremover i arbeidet med nordisk harmonisering

Finansdepartementet ser også på transparenens og enkel sammenligning av reell risiko i banker i

ulike land som viktig for å bidra til velfungerende finansmarkeder og effektiv prising av kostnadene for gjeld og egenkapital. Norske myndigheter ønsker å vurdere muligheten for at alle nordiske myndigheter opplyser om hva kapitaldekningen ville ha blitt for deres banker hvis et felles sett av forenklede risikovekter legges til grunn. En slik forenklet rapporteringsstandard ville gjør det mulig å sammenligne kapitaldekningen i de ulike nordiske bankene uavhengig av nasjonalt regelverk.

Likviditetsregler, egenkapitalkrav (leverage ratio) og pilar II

Finansdepartementet har i brev 17. september 2014 bedt Finanstilsynet se nærmere på tre ulike deler av EUs kapitalkravsregelverk som bør vurderes i tiden som kommer.

Kvantitative likviditetsbestemmelser

De nye Basel III-anbefalingene og EUs regelverk inneholder to kvantitative likviditetskrav, et krav til likviditetsbuffer (Liquidity Coverage Ratio, «LCR»), og et krav til stabil finansiering (Net Stable Funding Ratio, «NSFR»). Det følger både av anbefalingene til Baselkomiteen og EU at minstekrav til likviditetsbuffer skal innføres gradvis fra 2015, og minstekrav til stabil finansiering skal innføres fra 2018. EU-kommisjonen er i ferd med å vedta en kommisjonsforordning med utfyllende regler til kravet om likviditetsbuffer.

Finansdepartementet varslet i Nasjonalbudsjettet 2014 at departementet vil se nærmere på gjennomføring av de nye likviditetskravene. Departementet har på denne bakgrunn i brev 17. september 2014 blant annet bedt Finanstilsynet vurdere hvordan de nye likviditetskravene skal innføres i Norge, og bedt om at Finanstilsynet utarbeider et høringsnotat og utkast til forskriftsbestemmelser om dette innen utgangen av mai 2015.

Uvektet egenkapitalkrav

Etter Baselkomiteens anbefaling og EUs nye regler legges opp til å innføre et kvantitativt krav til uvektet kjernekapitalandel under pilar I-reglene fra og med 1. januar 2018. Det pågår for tiden en vurdering av en rekke beregningstekniske forhold, herunder en tilpasning av definisjonen av uvektet egenkapital samt kalibrering av kravet. Videre er det innført krav om at tilsynsmyndighetene skal vurdere institusjonenes uvektede kjer-

nekapitalandel i pilar II-prosessen, samt at den uvektede kjernekapitalandelen skal offentliggjøres fra 2015.

Etter gjeldende norsk rett skal banker, kredittforetak og morselskap i finansforetak offentliggjøre informasjon om størrelsen på kjernekapital som en andel av verdien av institusjonens eiendeler og ikke-balanseførte forpliktelser beregnet uten risikovektning (uvektet kjernekapitalandel).

Finansdepartementet har i samme brev som nevnt ovenfor, også bedt Finanstilsynet vurdere når og hvordan et krav til uvektet egenkapitalandel med tilhørende definisjoner skal gjennomføres i Norge, herunder utarbeide et forslag til eventuelle regler innen juni 2015.

Pilar II

Pilar II i kapitalkravsregelverket er en sentral del av Finanstilsynets tilsyn med finansinstitusjonene, hvor tilsynet blant annet vurderer institusjonsspesifikk risiko og systemrisiko, og den risikoen som institusjonene representerer for det finansielle systemet. Til nå har det generelt ikke vært praksis verken i EU eller i Norge å offentliggjøre de nasjonale tilsynsmyndighetenes pilar II-vurderinger og pilar II-krav til bankene. Av hensyn til transparens og åpenhet om kapitalkrav har Finansdepartementet i samme oppdragsbrev som nevnt ovenfor, bedt Finanstilsynet vurdere om det vil være hensiktsmessig å offentliggjøre tilsynets pilar II-krav overfor enkeltinstitusjoner i Norge, herunder også om en bør offentliggjøre deler av vurderingene knyttet til dette innen juni 2015. Det er videre bedt om en vurdering av utviklingen av praksis internasjonalt og i andre EU-land.

Nytt solvensregelverk for forsikringsselskaper (Solvens II)

Solvens II-direktivet² ble vedtatt i EU i 2009 og gir hovedregler for regulering av forsikringsvirksomhet. Formålet med direktivet er at forsikringsselskapene skal underlegges krav til solvens (kapital) som bedre reflekterer risikoen i selskapene enn det som følger av dagens EU-regler (Solvens I-regelverket). I motsetning til i tidligere regler legges det i Solvens II opp til en stor grad av harmonisering, som gir medlemslandene lite rom for å gi strengere eller lempeligere krav til selskapene enn det som følger av EU-reglene. Regelverket bygger på en trepilarstruktur tilsvarende Basel-anbefalingene og EUs regelverk for banker,

med kapitalkrav mv. i pilar I, regler om risikostyring og kontroll i pilar II og regler om markedsdisciplin (informasjons- og rapporteringsplikt mv.) i pilar III.

Gjennomføringen av det nye solvensregelverket er blitt utsatt i flere omganger, bl.a. fordi EUs institusjoner har arbeidet med endringer i direktivet for å tilpasse det til EUs nye tilsynsstruktur og for å tilføre direktivet nye regler om forsikringsprodukter med langsiktige garantier. Nye, og mer lempelige, regler om langsiktige garantier er tatt inn bl.a. som følge av at beregningsstudier har vist at mange europeiske forsikringsselskaper ville fått problemer med å oppfylle kravene som lå inne i det opprinnelige direktivet. De viktigste endringene i Solvens II-direktivet ble gjort ved det såkalte Omnibus II-direktivet³, som ble vedtatt i april i år. Etter det endrede Solvens II-direktivet har EU-landene frist til 31. mars 2015 til å fastsette nasjonale regler i tråd med direktivet. Reglene skal i utgangspunktet og i hovedsak tre i kraft 1. januar 2016, men det er muligheter for omfattende og langvarige overgangsordninger.

Solvens II-direktivet skal utfylles av nærmere regler på flere nivåer. Det viktigste regelsettet, ofte kalt gjennomføringsbestemmelser eller nivå 2-regler (direktivet er nivå 1), skal vedtas av EU-kommisjonen som en forordning. Forordningen skal gjelde direkte i EU-landene fra samme tidspunkt som direktivet.

Solvens II-direktivet er tatt inn i EØS-avtalen, og de overordnede reglene i direktivet er foreslått gjennomført i Norge i ny lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven), jf. Prop. 125 L (2013–2014). Finanstilsynet har i oppdrag å utarbeide utkast til forskriftsregler for å gjennomføre resten av Solvens II-regelverket i norsk rett. Finanstilsynet har varslet at forskriftsutkastene etter planen vil bli oversendt Finansdepartementet i oktober/november i år. Departementet tar sikte på å sende forskriftsutkastene på høring på vanlig måte. Omnibus II-direktivet er EØS-relevant, men ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen. Ettersom dette direktivet bl.a. gir kompetanse til tilsynsmyndigheten EIOPA, vil EØS-prosessen avhenge av den generelle håndteringen av EUs tilsynsbyråer i EØS-reglene, jf. omtale ovenfor.

Som en forberedelse til det videre arbeidet med gjennomføringen av Solvens II-regelverket i Norge har Finanstilsynet sendt to brev til Finansdepartementet med vurderinger av enkelte problemstillinger. Brev 19. juni 2014 fra Finanstilsynet til departementet omhandlet bl.a. kapitalkrav

² Direktiv 2009/138/EF.

³ Direktiv 2014/51/EU.

for utlån til kommuner og fylkeskommuner, skattemessige konsekvenser og behandling av enkelte fond og avsetninger i det kommende solvensregelverket. I brev 8. september 2014 til departementet vurderte Finanstilsynet hvilke overgangsordninger og såkalte permanente tiltak som kan være aktuelle å bruke for norske forsikringsselskaper for å lette overgangen til Solvens II. Finansdepartementet vil komme tilbake til disse spørsmålene i forbindelse med den planlagte høringen av utkast til forskriftsregler.

Oppreservering for «langt liv». Fripoliser med investeringsvalg

Når forventet levealder blant de forsikrede øker, må avsetningen til alderspensjon økes. Finanstilsynet har med virkning fra og med 2014 satt nye minstekrav til pensjonsleverandørenes beregninger av dødelighet og levealdersutvikling, såkalte dødelighetsgrunnlag. De nye dødelighetsgrunnlagene synliggjør at pensjonsleverandørene over tid har satt av for lite midler til å finansiere de forpliktelsene de har tatt på seg, og det er derfor behov for å øke reservene. Pensjonsleverandørene skal etter hovedregelen i forsikringsvirksomhetsloven finansiere hele denne oppreserveringen umiddelbart og med egne midler. Finanstilsynet har imidlertid av hensyn til selskapenes soliditet lagt til grunn at selskapene kan få en periode på inntil 7 år for å gjennomføre oppreserveringen. Videre kan de i denne perioden finansiere inntil 80 pst. av årlig oppreservering ved bruk av avkastning utover garantert rente, som ellers skulle tilfalt kundene.

Fra 1. september 2014 kan det inngås avtaler om fripoliser med investeringsvalg mellom kunde og selskap. Slike avtaler innebærer at kundene gir fra seg den årlige avkastningsgarantien mot selv å kunne velge hvordan pensjonsmidlene investeres. Finansdepartementet har stilt krav om at fripoliser skal være fullt oppresvert før det ev. kan inngås avtale om investeringsvalg. En fripolise er en fullt betalt kontrakt mellom forsikringstaker og pensjonsinnretning, basert på et klart regelverk. Departementet har lagt til grunn at endringer i slike kontrakter må bygge på avtale mellom partene, og ikke på regelendringer.

Private tjenestepensjonsordninger

Banklovkommissjonen har de senere årene avgitt flere utredninger om tilpasning av private tjenestepensjonsordninger til ny folketrygd. I NOU

2013:12, som ble avgitt 4. desember 2013, har Banklovkommissjonen utredet utkast til lovregler om tilpasning av kollektive uførepensjonsordninger i privat sektor til ny uførepensjon i folketrygden. Utredningen har vært på høring med frist 6. mars 2014 og er nå til behandling i Finansdepartementet. Departementet tar sikte på å legge fram en proposisjon for Stortinget basert på Banklovkommissjonens utredning og høringsmerknadene i løpet av høsten 2014. Banklovkommissjonen arbeider nå med utredning av om det er ønskelig og ev. mulig å etablere en ny form for ytelsesbasert kollektiv alderspensjon som er tilpasset ny alderspensjonsopptjening i folketrygden.

Nye regler for krisehåndtering av banker

EUs krisehåndteringsdirektiv⁴ ble vedtatt 15. mai 2014. Direktivet skal gjennomføres i EU innen 1. januar 2015. Krisehåndteringsdirektivet pålegger de enkelte medlemsstatene å etablere et nærmere angitt regelverk for krisehåndtering. Alle banker skal organiseres på en måte som gjør at hele eller deler av virksomheten enkelt lar seg avvikle, og de skal pålegges å utarbeide gjenopprettingsplaner med konkrete og gjennomførbare tiltak for håndtering av finansielle krisesituasjoner. Reglene gir nasjonale myndigheter mulighet til å sette minimumskrav til institusjonenes evne til å absorbere tap, og til å gripe inn tidlig i kriser. Nasjonale krisehåndteringsmyndigheter skal utarbeide utviklingsplaner for finansinstitusjoner med hovedsete i hjemlandet. Bankene skal i løpet av 10 år finansiere oppbygging av nasjonale krisehåndteringsfond som skal svare til 1 pst. av garanterte innskudd. Regler om nedskrivning og omgjøring av lånekapital til egenkapital («bail-in») skal bidra til at aksjonærer og kreditorer bærer tap på minst 8 pst. av fordringene før krisehåndteringsfondet eller eventuelt offentlige midler brukes. Innskudd opp til 100 000 euro skal ikke kunne nedskrives. Innskudd over dette fra personer og fra små og mellomstore foretak skal ha fortrinnsrett fremfor andre kreditorers fordringer. Det vises også til nærmere omtale i Meld. St. 21 (2013–2014) Finansmarknadsmeldinga 2013 pkt. 3.2.5. Direktivet antas å være EØS-relevant. Banklovkommissjonen utreder norsk regelverk på området. Direktivet legger kompetanse til EBA som innebærer at det ikke kan tas inn i EØS-avtalen før det er funnet en generell EØS-tilpasning til EUs finanstilsynsmyndigheter.

⁴ Direktiv 2014/59/EU.

Innskuddsgaranti

Det er senest gitt en nærmere redegjørelse for status om innskuddsgarantiordningen i Finansmarknadsmeldinga for 2013 (pkt. 3.2.4, side 36–38) og i Revidert nasjonalbudsjett 2014 (pkt. 3.5, side 59). I april 2014 vedtok EU et nytt innskuddsgarantidirektiv som erstatter det gjeldende direktivet fra 1994 og endringene fra 2009. I det nye direktivet er det videreført et dekningsnivå på 100 000 euro, og det er gitt en overgangsperiode på 5 år (fram til utgangen av 2018) for land med høyere dekning enn 100 000 euro. For andre viktige spørsmål, slik som finansiering av fond og utbetalingstid, er det gitt ti års overgangstid. Først etter disse ti årene har EU et harmonisert innskuddsgarantisystem. Norge vil komme tilbake til denne saken overfor EU i tilknytning til arbeidet med å innlemme direktivet i EØS-avtalen. Dette vil først kunne gjøres når det er funnet en EØS-tilpasning til EUs nye finanstilsynsstruktur. I Norge er bankinnskudd garantert med 2 mill. kroner per innskyter per bank.

Hvitvasking

Gjeldende hvitvaskingsregelverk i lov 6. mars 2009 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven), samt forskrift 13. mars 2009 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsforskriften), gjennomfører EØS-regler som svarer til EUs tredje hvitvaskingsdirektiv. EUs hvitvaskingsdirektiv baserer seg i stor grad på FATFs (Financial Action Task Force) anbefalinger om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. EU-kommisjonen fremmet i 2013 forslag til revidert hvitvaskingsdirektiv, som blant annet har til hensikt å gjennomføre FATFs reviderte anbefalinger fra februar 2012.

FATF ble etablert i 1989, etter initiativ fra G7-landene. FATF består i dag av 34 medlemsjurisdiksjoner, samt to regionale organisasjoner, som til sammen representerer de fleste store finansielle sentra i verden. Norge har vært medlem siden 1991. FATF evaluerer i år i hvilken grad Norge har gjennomført FATFs reviderte standarder fra februar 2012 i sitt nasjonale regelverk. Norge og Spania er de første medlemslandene som evalueres etter FATFs reviderte anbefalinger. Evalueringen vil resultere i en rapport om Norge, som vil bli vedtatt på FATFs plenums møte i Paris i oktober 2014. Rapporten vil blant annet inneholde forslag til hvilke tiltak Norge bør gjennomføre for at FATFs anbefalinger skal anses gjennomført i norsk lovgivning. Norge er første land sammen

med Spania som blir evaluert etter de nye anbefalingene, som ennå ikke fullt ut er innarbeidet i norsk rett. Det er derfor ventet at rapporten om Norge vil peke på svakheter i det norske hvitvaskingsregimet. Finansdepartementet tar sikte på å følge opp rapporten med å få utredet nødvendige endringer til hvitvaskingsloven for gjennomføring av FATFs reviderte standarder fra februar 2012 og EUs kommende reviderte hvitvaskingsdirektiv.

Regulering av fastsettelse av referanserenter

Referanserenter brukes bl.a. for å fastsette priser og betalinger i ulike typer finansielle kontrakter. Nibor («Norwegian interbank offered rate») er den viktigste norske referanserenten. Reglene for hvordan Nibor skal fastsettes er, i likhet med mange tilsvarende renter internasjonalt, fastlagt av finansnæringen (Finans Norge i Norge). I kjølvannet av finanskrisen har undersøkelser i flere land påvist svakheter i rammene for å fastsette referanserenter, og det er satt i gang flere regelverksprosesser internasjonalt. I EU foreslo Kommisjonen 18. september 2013 en ny forordning om «benchmarking», som bl.a. vil stille krav til hvordan referanserenter og andre prisreferanser for finansielle instrumenter og finansielle kontrakter fastsettes. En fremtidig forordning vil trolig være EØS-relevant.

Finanstilsynet har på oppdrag fra Finansdepartementet utarbeidet et høringsnotat og utkast til lovendringer om offentlig regulering av fastsettelse av referanserenter, som departementet har hatt på høring. Etter utkastet skal fastsettelse av referanserenter organiseres forsvarlig, og administrator og organiseringen skal godkjennes av departementet. Videre skal Finanstilsynet etter utkastet føre tilsyn med fastsettelsen av referanserenter. Utkastet inneholder også en hjemmel for departementet til å gi nærmere regler. Finansdepartementet arbeider nå med oppfølgingen av høringen.

Bytteordningen

Høsten 2008 ble finansmarkedet i Norge og andre land utsatt for uvanlig store forstyrrelser. Historisk høye risikopåslag ga svært høye lånekostnader for bankene. For å bidra til finansiell stabilitet og unngå alvorlige konsekvenser for økonomien, iverksatte myndighetene i Norge og andre land flere nødvendige tiltak.

Den 12. oktober 2008 presenterte Regjeringen og Norges Bank to målrettede tiltak for å bidra til

ro og tillit i finansmarkedene. Det ene var bytteordningen der bankene kunne låne statspapirer i bytte mot obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) med en ramme på 350 mrd. kroner. Stortinget ga de nødvendige fullmakter for å kunne sette i verk denne ordningen den 28. oktober 2008, og første auksjon i ordningen ble gjennomført 24. november 2008. Det andre tiltaket var en utvidelse av adgangen for bankene til å låne i Norges Bank. Med virkning fra 28. november 2008 tilbød Norges Bank alle banker F-lån med to og tre års løpetid. Lengre løpetid på F-lån skulle særlig sikre mindre bankers finansiering.

Bytteavtalene ble utformet slik at staten skulle ta svært lav risiko. Avtalene ble i hovedsak inngått med en løpetid på tre til fem år. Den første avtalen forfalt i mars 2010, og den siste forfalt i juni 2014. Opprinnelig forfallsstruktur tilsa at den siste avtalen skulle ha forfalt i september 2014, men dette skjedde tidligere som følge av førtidige innfrielser.

Bytteordningen nådde, sammen med tilbud av lange F-lån og lavere styringsrente, ut til de aller fleste bankene i Norge, og har gitt en samfunnsøkonomisk gevinst. Begge ordningene bidro til at bankene bedret sin finansieringssituasjon, og til at bankene kunne opprettholde normal utlånsvirksomhet til norske husholdninger og foretak. Bytteordningen er nå avsluttet og har gitt en nettoinntekt til staten.

Statens obligasjonsfond

I Meld. St. 21 (2013–2014) Finansmarknadsmeldinga 2013 ble det orientert om at Statens obligasjonsfond var under avvikling, og at en ville komme nærmere tilbake til erfaringene med fondet.

Folketrygdfondet har i brev til departementet 1. september 2014 gjort rede for erfaringene med Statens obligasjonsfond. Folketrygdfondets vurdering er at kjøp og salg i markedet har vært gjennomført på en måte som har støttet opp under fondets formål om å styrke det norske obligasjonsmarkedets funksjonsevne. Folketrygdfondet har kjøpt obligasjonslån når markedets funksjonsevne har vært svekket, for eksempel i forbindelse med markedsuro. Videre har Folketrygdfondet søkt å utnytte positive markedsforhold til å selge deler av fondets beholdning av verdipapirer uten å virke forstyrrende på markedet. Folketrygdfondet mener at en slik motsyklisk forvaltning har bidratt til økt likviditet og virket stabiliserende på markedet.

Sammen med mottatte renteinntekter og andre porteføljeinntekter utgjorde akkumulert resultat i perioden fra Statens obligasjonsfond ble etablert i mars 2009 fram til og med 30. juni 2014, totalt 2 332 mill. kroner. Folketrygdens forvaltningskostnader på 48 mill. kroner er trukket fra i dette resultatet. Dette tilsvarer ifølge Folketrygdfondet en årlig avkastning på 7,5 pst. på den investerte kapitalen. Opprinnelig kapitalinnskudd i Folketrygdfondet på 50 mrd. kroner og akkumulert resultat på 2,3 mrd. kroner ble ved utgangen av juni 2014 overført til statens foliokonto i Norges Bank.

Departementet har merket seg Folketrygdfondets vurdering av at Statens obligasjonsfond oppfattes å ha vært et vellykket krisetiltak. Fondet antas å ha bidratt til å bedre det norske kredittobligasjonsmarkedets funksjonsevne i perioder med markedsuro. Det antas også å ha understøttet andre stabiliseringspolitiske tiltak under finanskrisen. Departementet deler Folketrygdfondets vurdering av at nytten av tiltaket har vært stor, samtidig som kostnadene ved forvaltningen har vært moderate.

Statens finansfond

I Finansmarknadsmeldinga 2012 (Meld. St. 30 (2012–2013)) varslet Finansdepartementet avvikling av Statens finansfond første kvartal 2014. Statens finansfond ble ved Kgl.res. 14. februar 2014 med hjemmel i lov 6. mars 2009 nr. 12 om Statens finansfond § 9 besluttet avviklet ved utløpet av første kvartal 2014, og det ble besluttet at fondets gjenværende kapital tilbakeføres til statskassen. Det ble etablert et avviklingsstyre for Statens finansfond.

Da Statens finansfond ble avviklet i mars 2014, gjenstod det ett engasjement på 60 mill. kroner. Dette engasjementet ble innbetalt og avsluttet i juli 2014. Virksomheten i Statens finansfond og alle engasjement som ble tegnet i 2009, er etter dette avsluttet.

3.6 Arbeidsmarkeds- og inntektspolitikken

3.6.1 Arbeidsmarkedspolitikken

Et velfungerende arbeidsmarked legger til rette for høy produksjon og sysselsetting ved å gjøre det lettere for den enkelte å finne høvelig arbeid og for bedriftene å finne arbeidstakere med rett kompetanse. Bruken av arbeidsmarkedstiltak og permitteringer må legges til rette for at arbeidssø-

kere raskest mulig kommer i arbeid og til at arbeidskraften brukes der den kaster mest av seg. For arbeidsledige må det legges vekt på aktiv jobbsøking bl.a. ved at Arbeids- og velferdsetaten stiller krav til dokumentasjon av at de arbeidsledige faktisk søker arbeid. For personer med behov for bistand og personlig oppfølging, kan arbeidsrettede tiltak være et viktig virkemiddel for å komme i jobb. Det er også omfattende bruk av arbeidsmarkedstiltak for å bedre arbeidsevnen til personer som har fått denne midlertidig nedsatt. Noen arbeidsmarkedstiltak er tilpasset de med varig nedsatt arbeidsevne. Nedenfor omtales opplegget for bruk av arbeidsmarkedstiltak mv. i 2015. En bredere omtale av Regjeringens tiltak for mer effektiv bruk av arbeidskraftsressursene er gitt i avsnitt 5.4.

Deltaking på tiltak kan bidra til å øke eller opprettholde kompetanse og derigjennom øke jobbsannsynligheten etter at tiltaket er avsluttet. I noen tilfeller kan dessuten krav om deltakelse på arbeidsmarkedstiltak få ledige til å returnere til jobb før tiltaket starter. Samtidig kan deltaking på arbeidsmarkedstiltak føre til lavere søkeaktivitet og redusert tilgjengelighet for ordinært arbeid mens tiltaket pågår. For den enkelte betyr dette at både behovet for tiltak, varigheten av tiltaket og innholdet i tiltaket må tilpasses med sikte på best mulig innpass i arbeidsmarkedet. Samlet sett må de ulike effektene veies opp mot hverandre når antall tiltaksplasser og sammensetningen av tiltak skal fastsettes. En må også ta høyde for at arbeidsmarkedstiltak kan føre til at ordinære arbeidssøkere fortrenses og at kostnader veltes over fra private bedrifter til staten. Konjunktursituasjonen må tillegges vekt når tiltaksnivået skal vurderes. Som figur 3.18A viser, har tiltaksnivået blitt bygget opp når ledigheten har økt og blitt redusert når utsiktene har bedret seg igjen.

Som omtalt i avsnitt 2.3 har sysselsettingen fortsatt å øke i inneværende år. I denne meldingen legges det til grunn at sysselsettingen vil øke med knapt 1 pst. både i år og neste år, mens AKU-ledigheten anslås å utgjøre om lag 3½ pst. i denne perioden. Arbeidsinnvandrere har stått for mesteparten av sysselsettingsoppgangen de siste årene. Sammen med fortsatt lav ledighet peker det i retning av at det er lite lett tilgjengelige arbeidskraftressurser i Norge. Det er derfor viktig at arbeidssøkere er klare til å ta ledige stillinger.

Langtidsledige, ungdom mellom 20 og 25 år og innvandrere fra land utenfor EØS er prioritert ved tildeling av tiltak for *ordinære arbeidssøkere*. I tillegg er ungdom under 20 år og personer som har vært arbeidssøkere i mer enn to år, garantert

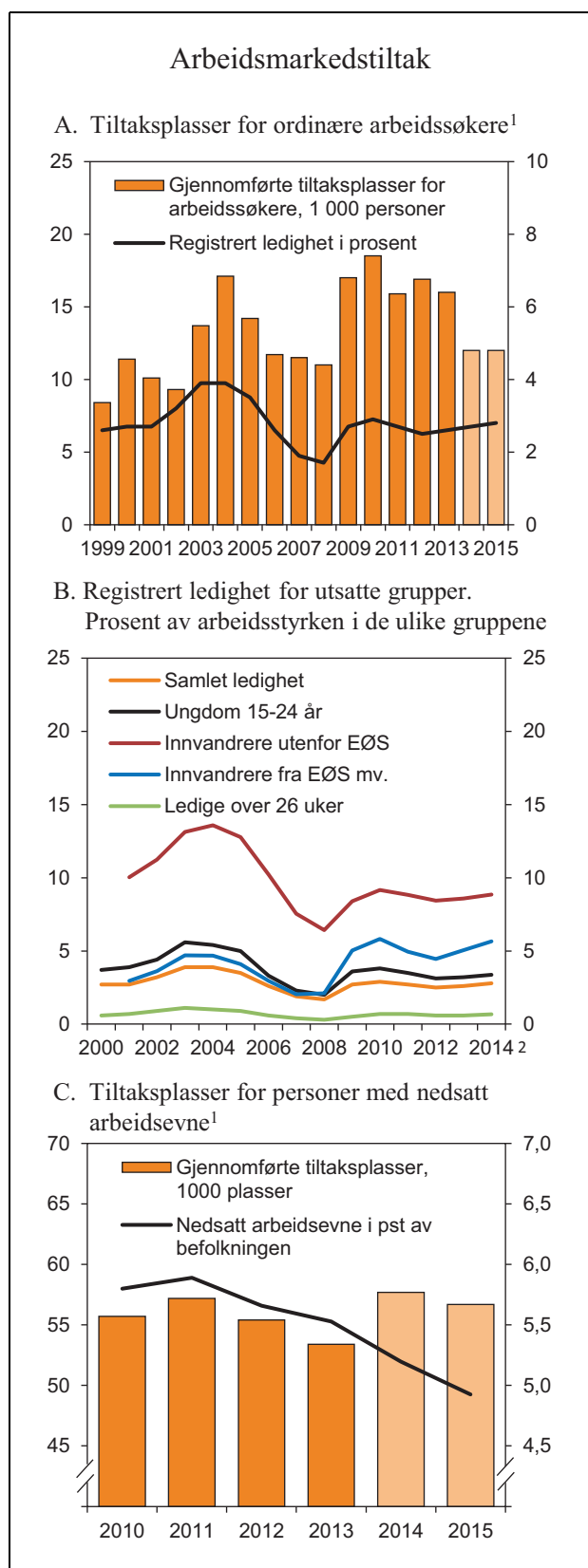
tiltaks plass. I 2013 var hver tredje arbeidssøker på tiltak under 25 år, og en tilsvarende andel var innvandrere fra land utenfor EØS. Det er noe overlapp mellom gruppene. Disse andelene har vært stabile over flere år. Samtidig har andelen tiltaksdeltakere fra EØS-området økt betydelig de siste årene. Dette må trolig ses i sammenheng med at ledigheten for arbeidsinnvandrere i særlig konjunkturutsatte næringer har økt noe mer enn for øvrige grupper. Løpende statistikk tyder ellers på at situasjonen i arbeidsmarkedet for utsatte grupper er stabil, jf. figur 3.18B.

Tiltak bør fortsatt i første rekke forbeholdes utsatte grupper som kan ha særlig behov for arbeidspraksis og styrket kompetanse. Regjeringen foreslår at det bevilges midler til 12 000 plasser som gjennomsnitt i 2015, en videreføring av planlagt nivå for 2014. Lengden på tiltakene varierer og er i gjennomsnitt om lag tre måneder. Det foreslåtte tiltaksnivået vil dermed kunne gi om lag 48 000 arbeidssøkere tilbud om tiltak i løpet av 2015.

Grupper som står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet, må gis ekstra bistand. Hoveddelen av arbeidsmarkedstiltakene rettes derfor mot personer med *nedsatt arbeidsevne*. Som figur 3.18C viser, har andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som er registrert med nedsatt arbeidsevne avtatt over flere år, og ved utgangen av august utgjorde denne gruppen 204 000 personer. Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått at antallet vil avta videre til 192 000 som gjennomsnitt for 2015.

Det er stor usikkerhet knyttet til det reelle behovet for arbeidsrettet bistand til personer med nedsatt arbeidsevne. Det må ses i sammenheng med at også personer som ikke har behov for arbeidsmarkedstiltak inngår i gruppen med nedsatt arbeidsevne. Dette gjelder bl.a. personer som venter på å få behandlet sin søknad om uførepensjon, som deltar på ulike kommunale tilbud eller som har behov for medisinsk behandling.

Tiltaksnivået må også vurderes i lys av sammensetningen og effekten av tiltaksinnsatsen. Til tross for at tiltaksnivået har vært høyt gjennom mange år, foreligger det relativt få studier av effektene av tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. Riksrevisjonen påpekte nylig flere svakheter ved dagens attføringsarbeid og foreslo endringer som trolig vil kunne gi flere i arbeid og redusert ventetid på tiltak, uten flere tiltaksplasser. En ny studie fra Frischsenteret peker også på at det er et betydelig potensial for å få flere med nedsatt arbeidsevne over i arbeid gjen-



Figur 3.18 Arbeidsmarkedstiltak

¹ Planlagt nivå for 2014 og 2015.² Gjennomsnitt første halvår.

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

nom å dreie tiltaksinnsatsen i retning av mer effektive tiltak. Regjeringen vil drøfte tiltak for å bedre effekten av arbeidsmarkedspolitikken i en stortingsmelding som skal legges fram i høst.

Regjeringen ønsker å opprettholde en høy innsats rettet mot de med nedsatt arbeidsevne. I 2014 er det planlagt å gjennomføre 57 700 tiltaksplasser i gjennomsnitt. Med hensyn til nedgangen i målgruppen for tiltak foreslår Regjeringen at det bevilges midler til 56 700 plasser som gjennomsnitt for 2015.

Samlet sett foreslår dermed Regjeringen at det bevilges midler til 68 700 tiltaksplasser i gjennomsnitt for 2015. I tillegg foreslås det 500 plasser til forsøket med lønnstilskudd til arbeidsgivere som ansetter personer med rett til arbeidsavklaringspenger, jf. Prop. 1 S (2014–2015).

Permitteringer er et virkemiddel for arbeidsgiver til å holde på arbeidskraft i perioder med forbigående lav aktivitet. I dag har bedriftene anledning til å permittere ansatte i inntil seks måneder. Bedriftene betaler lønn de første 20 dagene, mens det utbetales dagpenger i resten av perioden. Mulighetene for å benytte permitteringer har flere ganger tidligere blitt midlertidig utvidet når situasjonen i arbeidsmarkedet har vært særlig vanskelig og reversert igjen når utsiktene har bedret seg. Det siste er nødvendig for å unngå at kostnadene til ordningen gradvis øker over tid. Som omtalt i avsnitt 2.3 er omfanget av permitteringer nå på et lavt nivå, men det kan tenkes å øke noe framover på grunn av flere varslede driftsinnskrenkninger i oljesektoren. Regjeringen følger utviklingen nøye.

3.6.2 Inntektspolitikken

Lønnsoppgjørene er partenes ansvar. Regjeringen arbeider for en omstillingsdyktig økonomi med høy produktivitet. Et velfungerende trepartssamarbeid kan bidra til dette. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er viktige møteplasser for å bygge en felles forståelse av situasjonen i norsk og internasjonal økonomi og utfordringene framover.

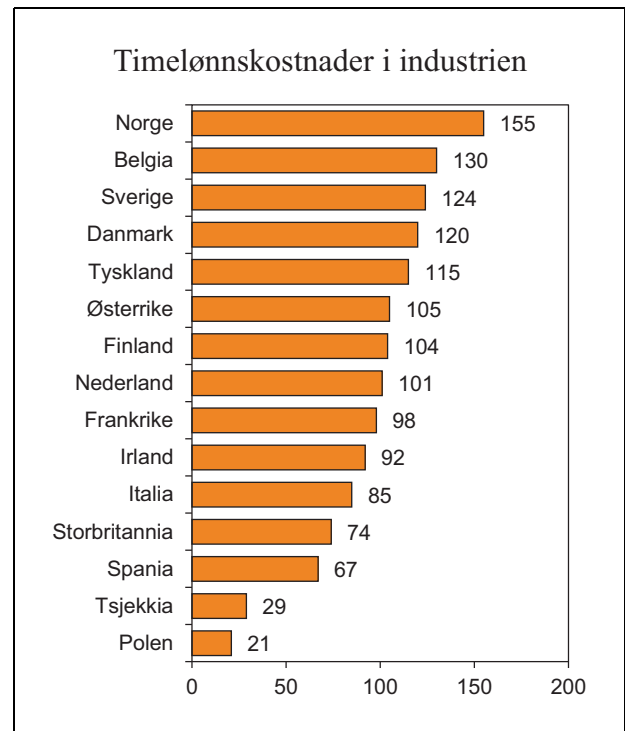
I Norge er det lang tradisjon for at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først og at resultatene fra disse forhandlingene er retningsgivende for lønnsutviklingen i øvrige sektorer. Denne framgangsmåten kan bidra til at lønnsveksten over tid holdes innenfor rammer som konkurranseutsatte næringer kan leve med. Slik kan forhandlingsmodellen støtte opp under en utvikling med høy sysselsetting, lav ledighet og balanse i utenriksøkonomien.

Kostnadsnivået i Norge er høyt sammenliknet med nivået hos våre handelspartnere. Ifølge tall fra TBU var timelønnskostnadene i industrien i 2013 i gjennomsnitt 55 pst. høyere i Norge enn for et vektet gjennomsnitt av våre handelspartnere i EU, jf. figur 3.19. Svekkelsen av kronen gjennom 2013 bidro isolert sett til å redusere denne kostnadsforskjellen med i overkant av 10 prosentenheter sammenliknet med det gjennomsnittlige nivået i fjor.

Det høye lønnskostandsnivået i Norge må ses i sammenheng med at vi over lengre tid har hatt høy vekst i produktiviteten. Siden 2005 har imidlertid veksten i reallønningene til norske lønnstakere vært høyere enn veksten i produktiviteten. Dette har vært mulig som følge av en gunstig utvikling i forholdet mellom eksportpriser og importpriser. Oljeprisen har steget kraftig og vi har fått bedre betalt for varene vi selger til utlandet, mens prisene har vært lave på mange av varene vi importerer. I årene framover kan vi ikke basere oss på at prisgevinster i handelen med utlandet vil fortsette å gi rom for vekst i reallønningene. Mange norske bedrifter er sårbare dersom prisene skulle falle eller kronen styrke seg igjen. Ved å bedre omstillingsevnen i økonomien og øke produktiviteten vil vi stå bedre rustet for å møte endrede internasjonale rammevilkår, jf. omtale i kapittel 5.

Holden III-utvalget pekte også på at et vesentlig høyere kostnadsnivå enn i andre land innebærer en utfordring for konkurranseutsatte virksomheter. For å redusere faren for en for sterk nedbygging av konkurranseutsatt sektor bør ikke den kostnadsmessige konkurranseevnen svekkes ytterligere. På lengre sikt er det trolig nødvendig med en forbedring. En moderat lønnsvekst kan bidra til bedre konkurranseevne direkte og indirekte gjennom lavere rente og svakere kronkurs. Det vil også gi tryggere grunnlag for høy sysselsetting og lav arbeidsledighet framover.

TBU har anslått veksten i gjennomsnittlig årslønn til 3,9 pst. i 2013, etter en vekst på 4,0 pst. året før. Årets lønnsoppgjør er et hovedoppgjør. Etter mekling i oppgjøret om industriovertenskomsten for arbeidere, det såkalte frontfaget, ble det oppnådd enighet innenfor en ramme for vekst i årslønnen på 3,3 pst. i 2014. I forståelse med LO har NHO anslått at også den samlede lønnsveksten i industrien, dvs. medregnet funksjonærene, vil holde seg innenfor dette i år. De øvrige oppgjørene i privat og offentlig sektor har i hovedsak oppnådd enighet innenfor rammen i frontfaget.



Figur 3.19 Timelønnskostnader i industrien i Norge og hos handelspartnerne i EU i felles valuta i 2013. Vektet gjennomsnitt for handelspartnerne i figuren = 100

Kilde: TBU.

På bakgrunn av resultatene fra de gjennomførte oppgjørene og vurderinger av den økonomiske utviklingen framover anslås det i denne meldingen at den gjennomsnittlige årslønnen vil øke med 3¼ pst. i både 2014 og 2015, jf. avsnitt 2.2. Med en slik lønnsvekst ligger det an til at lønnskostnadene i nasjonal valuta fortsatt vil vokse raskere i Norge enn hos våre handelspartnere. Med en anslått vekst i konsumprisene på vel 2 pst. i inneværende og neste år, innebærer anslagene for årslønnsveksten at reallønnen vil øke med i størrelsesorden 1¼ pst. i både 2014 og 2015.

Lønnsveksten er bestemmende for reguleringen av grunnbeløpet og pensjon i folketrygden. I henhold til folketrygdloven skal grunnbeløpet, pensjon under opptjening, uførepensjon og pensjon til gjenlevende ektefelle reguleres med lønnsveksten, mens alderspensjon under utbetaling skal reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 pst. Til grunn for reguleringen legges forventet lønnsvekst i reguleringsåret slik den anslås i revidert nasjonalbudsjett, justert for avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst foregående to år. Som anslag for faktisk lønnsutvikling i foregående år benyttes TBU som kilde.

I årets reguleringer ble det lagt til grunn en årslønnsvekst på 3,3 pst. i 2014. I 2013 ble det lagt til grunn en anslått lønnsvekst på 3,5 pst., mens den faktiske lønnsveksten ifølge TBU ble 3,9 pst. Avviket på 0,4 prosentenheter ble lagt til i regulering av grunnbeløpet i år. For 2012 har TBU ikke endret anslaget for årslønnsveksten. Grunnbeløpet i folketrygden ble på denne bakgrunn økt fra 85 245 kroner til 88 370 kroner gjeldende fra 1. mai 2014. Reguleringer av pensjoner i 2014 er nærmere omtalt i egne proposisjoner fra Arbeidsdepartementet.

3.7 Klimapolitikken

3.7.1 Innledning

Tidligere i år overskred konsentrasjonen av CO₂ i atmosfæren for første gang 400 ppm. Industrilandene har historisk bidratt mest til den økte konsentrasjonen, men veksten i utslippene i disse landene har stoppet opp. Samtidig har høy økonomisk vekst ført til raskt voksende utslipp av klimagasser i utviklingsland og framvoksende økonomier. Disse landene står i dag for rundt to tredeler av de globale utslippene. Det meste av veksten i utslippene framover ventes også å komme her.

Formålet med FNs klimakonvensjon er å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser på et nivå som er lavt nok til å hindre farlig, menneskeskapt påvirkning av jordens klima. I tråd med dette er partene til konvensjonen enige om å begrense økningen i den globale middeltemperaturen til under 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå. Ifølge den seneste hovedrapporten fra FNs klimapanel krever det at verdens samlede utslipp av klimagasser i 2050 reduseres med 40–70 pst. fra dagens nivå. Innen 2100 må nettutslippene være nær null.

3.7.2 Internasjonalt arbeid

Klimautfordringen er global og må også løses globalt. Norge må ta ansvar for kommende generasjoners livsgrunnlag ved å bidra til internasjonalt forpliktende utslippsavtaler. Regjeringens mål er bl.a. at forhandlingene under FNs klimakonvensjon fører til en klimaavtale i tråd med togradersmålet.

Det er behov for et internasjonalt rammeverk som bidrar til langsiktig omstilling mot lavutslippssamfunnet. Norge skal være en pådriver i arbeidet for å sette en internasjonal pris på CO₂ og etablere effektive, fungerende internasjonale karbonmarkeder. At forurenser betaler, gir sterke

insentiver til å utvikle og ta i bruk ny teknologi og nye løsninger. Siden gevinstene ved utvikling av ny teknologi er usikre, kan ligge langt fram i tid og ikke nødvendigvis tilfaller dem som utvikler teknologien gis det direkte støtte til slik utvikling. Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging er eksempel på slik støtte. For at nyutviklet teknologi skal bli tatt i bruk må det være lønnsomt, f.eks. ved at utslipp pålegges en avgift eller kvoteplikt.

Det er et mål for Regjeringen at forhandlingene fører til en avtale som legger til rette for at utslippsreduksjoner gjennomføres på en samfunnsøkonomisk best mulig måte. Det betyr at utslippene reduseres der det koster minst. Det er særlig viktig fordi det er betydelige kostnadsforskjeller mellom land og sektorer.

Partene til klimakonvensjonen ble i 2011 enige om å starte arbeidet med å utvikle en avtale med juridisk bindende karakter for alle land. Arbeidet skal avsluttes i 2015, og den nye avtalen skal gjelde fra 2020. I 2013 ble det besluttet at alle land skal utarbeide nasjonalt bestemte bidrag til avtalen i god tid før FNs klimakonferanse i desember 2015, og da innen første kvartal 2015 for de land som er klare. Forpliktelser om utslippsreduksjoner vil være det viktigste i bidraget. De innmeldte bidragene vil danne grunnlag for forhandlinger om endelige forpliktelser i avtalen. Hvilken informasjon bidragene skal inneholde skal etter planen framforhandles til klimakonferansen i Lima senere i år.

For Norge er det viktig at de pågående internasjonale klimaforhandlingene munner ut i en avtale i tråd med togradersmålet. Det innebærer at alle store utslippsland må gjennomføre betydelige utslippsreduksjoner. Det er også viktig at avtalen åpner for markedsbasert samarbeid, slik at land kan samarbeide om utslippsreduksjoner. Avtalen bør være dynamisk slik at den bl.a. tar hensyn til utvikling i landenes kapasitet til å påta seg økende forpliktelser.

Så langt i forhandlingene er det uklart om alle de store landene vil påta seg forpliktelser. Det er også ulike syn på hvilken rettslig form en ny avtale skal ha. Mandatet er at det skal framforhandles en protokoll, et rettslig instrument eller et omforent resultat med bindende virkning. Det er ikke avklart hvorvidt landenes utslippsbegrensninger vil inngå i en folkerettslig bindende avtale eller ikke. Et annet uenighetspunkt er hvilke land som bør ha forpliktelser under den nye avtalen. Hvordan man kan sikre at den samlede innsatsen blir tilstrekkelig ambisøs og hvordan utslippskut-

tene skal fordeles mellom land vil stå sentralt i forhandlingene.

Det grønne klimafondet, som ble besluttet opprettet i 2011, skal kanalisere en vesentlig del av den globale klimafinansieringen. Selv om flere land nå har forpliktet seg til å bidra til Det grønne klimafondet, er spørsmålene om finansiering og annen støtte til utviklingsland fortsatt en utfordring.

Arbeidet med å utforme et indikativt, nasjonalt bestemt bidrag til en internasjonal avtale for perioden etter 2020 er i gang. Norge skal levere et slikt bidrag innen utgangen av første kvartal 2015.

I tillegg til arbeidet med en ny avtale er det iverksatt en rekke globale og regionale initiativ for å redusere klimagassutslipp. Regjeringens hovedinnsatsområder i det internasjonale klimaarbeidet er klima- og skogsatsingen, innretningen av klimafinansiering, utvikling av internasjonale kvotemarkeder og utfasing av subsidier til fossile brensler, reduksjon av kortlevde klimadrivere og satsing på ren energi i utviklingsland. I tillegg kommer innsats innen tilpasning til klimaendringer i utviklingsland. Slike initiativer vil kunne være viktige for framdriften med en ny klimaavtale.

På klimatoppmøtet i New York i september 2014 var det stor oppslutning om arbeidet med å sette en pris på karbon. For å etablere en pris på utslipp er det viktig å fremme og utvikle markedsbaserte mekanismer. Det gjelder både innenfor og utenfor rammen av FNs klimakonvensjon. Avtalen under Kyotoprotokollen som gjelder fram til 2020 sikrer at de fleksible mekanismene under denne protokollen blir videreført. Samtidig arbeider Norge for at nye og bedre markedsbaserte mekanismer skal etableres under en ny klimaavtale. Flere regionale kvotemarkeder er under utvikling og på sikt vil disse kunne knyttes sammen. Jo mer omfattende og robust et kvotesystem blir, desto mer effektivt kan det redusere utslipp av klimagasser. Slike systemer kjennetegnes av klart definerte kvotetak og kan knyttes til ambisiøse mål om utslippsreduksjoner. Norge deltar i Verdensbankens prosjekt Partnership for Market Readiness for å bidra til etablering av robuste kvotesystemer i andre land og i International Carbon Action Partnership for å legge til rette for sammenkopling av eksisterende kvotesystemer.

3.7.3 Tiltak for å redusere utslippene av klimagasser

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Hovedvirkemidlene er avgifter og deltakelse i det europeiske systemet for handel med utslippskvoter

innenfor et fastlagt tak for utslipp. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til å endre produksjons- og forbruksmønstre over tid. Avgifter og kvoter gir incentiver til at utslippsreduksjonene gjennomføres til lavest mulig kostnad for samfunnet, herunder til utvikling av ny teknologi. I tillegg til kvoter og avgifter brukes andre virkemidler, som direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier av utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig for å bidra til utvikling av klimavennlig teknologi.

Etter utvidelsen av EUs kvotesystem i 2013 er over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge underlagt økonomiske virkemidler. Om lag 30 pst. av de samlede utslippene er kun ilagt CO₂-avgift. Det gjelder i hovedsak drivstoff til transport og mineralolje til oppvarming. I overkant av 20 pst. av de samlede utslippene er kun ilagt kvoteplikt. Petroleumssektoren, som står for 27 pst. av utslippene, er underlagt både kvoteplikt og CO₂-avgift. Dette gjelder også størstedelen av innenriks luftfart og bruk av naturgass i kvotepliktige virksomheter.

Norge innførte CO₂-avgift allerede i 1991, og det er gjennomført en rekke andre klimatiltak. I Norges siste rapportering under FNs klimakonvensjon ble det på usikkert grunnlag anslått at tiltakene samlet har redusert utslippene av klimagasser med i størrelsesorden 13–15 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010, og vil redusere utslippene med 17–20 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020, sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene.

Norge bidrar også til utslippsreduksjoner i andre land. For å oppfylle våre internasjonale forpliktelser kjøper Norge klimakvoter i utviklingsland. Slike kjøp bidrar ikke bare til globale utslippsreduksjoner, men også til overføring av teknologi og kunnskap til utviklingsland og til utvikling av kvotemarkeder. Norge arbeider for at nye og bedre markedsbaserte mekanismer skal etableres som del av en ny klimaavtale.

I budsjettet for 2014 var det en dreining i retning av grønne skatter ved en betydelig økning i klima- og energiavgiftene. I tråd med Sundvolden-erklæringen har regjeringen satt ned en ny grønn skattekommisjon som skal vurdere om og hvordan en grønn skatteomlegging kan bidra til bedre ressursutnyttelse og til å oppfylle målene i klimaforliket. Det er viktig å se bruken av virkemidler samlet.

Klimapolitikken styrkes i årets budsjett. Regjeringen overoppfyller klimaforliket ved å øke den årlige avkastningen i Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging betydelig. I forbin-

delse med Revidert nasjonalbudsjett 2014 ble kapitalinnskudd økt til 9,25 mrd. kroner. Også i 2015 foreslås det et kapitalinnskudd på 9,25 mrd. kroner. Fondet vil dermed være på 53,5 mrd. kroner, som er mer enn enigheten i klimaforliket fra 2012. Avkastningen, som disponeres av Enova, går i 2015 bl.a. til satsing på energi- og klimateknologi. Målet med energi- og klimateknologisatsingen er både å bidra til energiomlegging og til å redusere utslipp av klimagasser.

Norge bidrar i tillegg til betydelige utslippsreduksjoner gjennom klima- og skoginitiativet og ved å bistå utviklingsland med å utnytte sine fornybare energiresurser. Effektive tiltak mot avskoging i utviklingsland er viktig for å oppnå raske og globalt kostnadseffektive utslippsreduksjoner. Regjeringen foreslår å øke bevilgningen med i overkant av 130 mill. kroner slik at klima- og skogsatsingen blir på totalt 3 mrd. kroner i 2015. Norfund foreslås tilført 1,5 mrd. kroner i kapital. Norfund vil i samarbeid med private partnere øke investeringene i bl.a. fornybar energi i utviklingsland.

Det innføres en rettighetsbasert støtteordning for tiltak for mer effektiv energibruk i husholdningene fra 1. januar 2015. Ordningen skal utformes og forvaltes av Enova i tråd med eksisterende styringsmodell for Enova og Energifondet. Omleggingen vil øke støtten til tiltak i husholdningene. Det tas sikte på at ordningen senere skal kunne gjøres om til en fradragsordning i skattesystemet, med Enova som godkjennende myndighet. Det vises til omtale i Prop. 1 LS (2014–2015).

Regjeringen varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2014 at den forsterker klimaforliket ved å framskynde ambisjonen om å fase ut oljekjeler for grunnlast i Statsbyggs eiendommer fra 2018 til 2016. I årets budsjett følges vedtaket opp med økte bevilgninger til Statsbygg.

Regjeringen prioriterer å styrke kollektivtransport og andre miljøvennlige transportløsninger. Til jernbaneforvaltning foreslås det å øke bevilgningene med 1,7 mrd. kroner. Belønningsordningen for bedre kollektivtransport i byene foreslås økt med nesten 30 mill. kroner, til rundt 980 mill. kroner. Det foreslås 25 mill. kroner til planlegging av Fornebu-banen. Transnovas oppgaver foreslås overført til Enova fra 2015 og satsingen på miljøvennlig transport vil finansieres over Energifondet. Omorganiseringen vil legge til rette for en mer helhetlig og koordinert virkemiddelbruk.

Fangst og lagring av CO₂ er en sentral del av regjeringens klimasatsing. Teknologiseret CO₂-fangst på Mongstad, forskningsprogrammet CLIMIT og arbeidet for å realisere et ev. fullskala CO₂-håndteringsanlegg er viktige elementer i regjeringens strategi for fangst og lagring av CO₂.

Det vil i løpet av høsten bli lagt fram en strategi for økt produksjon og bruk av biogass. I 2015 foreslås det å støtte forskning og pilotanlegg for biogassproduksjon. Bevilgningen til miljøteknologiordningen foreslås økt med 50 mill. kroner.

3.7.4 Utslipp til luft i Norge

I 2012 var Norges utslipp av klimagasser 26,1 mill. tonn CO₂-ekvivalenter etter fratrekk for opptak i skog og andre landarealer, jf. tabell 3.9. Utenom opptak i skog var utslippene 52,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Det svarer til om lag 0,1 pst. av de globale utslippene av klimagasser. Utslippene endret seg lite fra 2012 til 2013 og har ikke vært så lave siden 1995. Unntaket er 2009, da utslippene gikk ned som følge av lav økonomisk aktivitet i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen.

Klimagassregnskapet viser at skog og andre landarealer i Norge de siste årene har tatt opp mellom 26 og 29 mill. tonn CO₂ årlig. Det tilsvarer rundt 50 pst. av de samlede utslippene av klima-

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

	1990	2000	2010	2012	2013	2020	2030
Utslipp av klimagasser medregnet skog	40,3	30,2	27,6	26,1	..	30,3	30,3
Utslipp av klimagasser	50,4	54,1	54,3	52,7	52,8	53,7	51,5
Opptak i skog	-10,1	-23,9	-26,8	-26,7	..	-23,4	-21,2
<i>Memo</i>							
Petroleum	8,2	13,2	14,1	13,8	14,0	15,4	13,7
Fastlands-Norge	42,2	40,9	40,3	38,9	38,8	38,3	37,8
Kvotepflichtige virksomheter ¹ . . . . .	..	..	19,2	18,4	24,7	25,2	23,8

¹ EUs kvotesystem ble utvidet i 2013 med bl.a. prosessindustri.

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

Boks 3.9 Forutsetninger ved beregning av miljøskadelige utslipp til luft

- Dagens innretning av klimapolitikken videreføres, herunder omfang og satser for CO₂-avgiften.
- I tråd med prisene i EUs kvotesystem for framtidig levering av kvoter anslås prisen å stige til 60 kroner per tonn CO₂ i 2020. Etter 2020 er det lagt til grunn at prisen på kvoter i EUs kvotesystem stiger reelt med 4 pst. per år.
- I framskrivingene av utslipp fra petroleumsektoren er det tatt hensyn til endringer i sammensetningen av produksjonen og at levetiden for flere felt er økt. Størstedelen av CO₂-utslippene er knyttet til energiproduksjon på innretningene.
- Utslipp fra veitrafikk er basert på informasjon fra Statistisk sentralbyrås veimodell. Det er lagt til grunn at dieslbiler fortsatt vil utgjøre rundt 60 pst. av salget av nye personbiler. Transportforbruket anslås å følge utviklingen i befolkningen. Utslippene fra nye biler basert på fossile energibærere anslås til omtrent 110 gram CO₂ per km i 2020 med dagens virkemiddelbruk. Innblandingen av biodrivstoff er videreført med dagens nivå på om lag 4 pst.
- Det er lagt til grunn om lag uendret forbruk av elektrisitet i kraftintensiv industri.
- Netto karbonopptaket i skog og andre landarealer ventes å avta fra dagens nivå på om lag 27 mill. tonn CO₂-ekvivalenter per år til i overkant av 20 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2030. Det er lagt til grunn en videreføring av dagens skogplanting samt en økning i avvirkingen fra rundt 10 mill. m³ i dag til vel 12,5 mill. m³ i 2030.

gasser i andre sektorer. Tall for nettoopptak i skog og andre landarealer er betydelig revidert de senere årene. For enkelte år er opptaket endret med opp mot 10 mill. tonn CO₂-ekvivalenter som følge av revisjonene.

Utslippene i 2013 fordeler seg med 24,7 mill. tonn fra bedrifter som omfattes av det europeiske kvotesystemet og 28,1 mill. tonn fra bedrifter og aktiviteter som ikke omfattes av kvotesystemet. I Norge er de største utslippskildene i kvotesystemet olje- og gassvirksomheten og prosessindustrien.

Utslippene fra olje- og gassvirksomheten var rundt 14 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2013. Denne virksomheten er dermed den største utslippssektoren i Norge. Størstedelen av utslippene er knyttet til energiproduksjon på innretningene. Utslippene fra sektoren har økt med vel 80 pst. siden 1990, i hovedsak som følge av økt aktivitet.

Utslippene fra industri og bergverk var i 2013 11,7 mill. tonn CO₂-ekvivalenter og har falt med nesten 40 pst. siden 1990. Nedgangen skyldes i stor grad reduserte utslipp av andre klimagasser enn CO₂.

Utslippene fra veitrafikk vokste med nesten 30 pst. fra 1990 til 2007, og har siden ligget på rundt 10 mill. tonn i året, til tross for sterk befolkningsvekst i perioden etter 2007. Noe av grunnen til at utslippene fra veitrafikk ikke har steget etter 2007, er at utslipp fra nye personbiler i Norge har falt med om lag 30 pst. fra 2006 til 2013. Denne ned-

gangen skyldes bl.a. at bilavgiftene er lagt om slik at bilens miljøegenskaper tillegges større vekt.

Alt i alt er de samlede utslippene av klimagasser fra fastlandsøkonomien redusert med 3½ mill. tonn CO₂-ekvivalenter siden 1990. Regnet per person er utslippene redusert med 1½ tonn siden 1990.

Framskrivinger av utslipp til luft er oppdatert med utgangspunkt i de makroøkonomiske framskrivingene i denne meldingen. I tråd med internasjonale retningslinjer er framskrivingene basert på vedtatt politikk. De gir derfor anslag for utslippene ved en videreføring av dagens bruk av virkemidler. Framskrivingene er dermed ikke en beskrivelse av Regjeringens mål og fanger ikke opp effekter av eventuell ny politikk og nye virkemidler. Framskrivinger av utslipp til luft bygger på flere forutsetninger, jf. boks 3.9.

Utslippene av klimagasser anslås å øke marginalt fram mot 2020 for deretter å avta mot 2030, jf. tabell 3.9. Forløpet for utslippene må ses i sammenheng med utviklingen i utslippene fra petroleumsvirksomheten.

Nettoopptaket i skog og andre landarealer ventes å avta framover bl.a. som følge av økt alder på skogen og dermed lavere tilvekst. Det ligger likevel an til at opptakt av klimagasser i skog og landarealer vil tilsvare om lag 40 pst. av utslippene fra andre sektorer de nærmeste tiårene.

Utslippene av andre klimagasser enn CO₂ anslås samlet å avta fra 8½ til 8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter fram til 2030, jf. tabell 3.10. Fram mot

Tabell 3.10 Utslipp av klimagasser i Norge. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	1990	2000	2010	2013	2020	2030
Sum klimagasser	50,4	54,1	54,3	52,8	53,7	51,5
CO ₂	34,8	41,8	45,5	44,2	45,2	43,6
Andre klimagasser	15,6	12,3	8,8	8,6	8,5	7,9
CH ₄	5,0	5,0	4,4	4,2	4,1	3,8
N ₂ O	5,0	4,7	3,2	3,2	3,1	3,1
F-gasser	5,6	2,6	1,2	1,2	1,3	1,0

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

2020 motsvares lavere utslipp av metan og lystgass i noen grad av høyere utslipp av HFK-gasser brukt bl.a. i varmepumper.

Den observerte nedgangen i utslippsintensiteten i fastlandsøkonomien ventes å fortsette og utslipp per produsert enhet er anslått å falle med 36 pst. fram til 2030. Nedgangen må ses i sammenheng med at mesteparten av veksten i verdiskapingen skyldes tekniske og organisatoriske nyvinninger og mer effektiv utnyttelse av kapitalutstyr. Prising av klimagassutslipp bidrar til en slik dreining. Et annet effektivitetsmål er utslipp per person, som anslås å avta med 1 pst. i året fram til 2030. Nedgangen er nesten dobbelt så sterk som den vi har sett siden 1990.

Framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft ble sist presentert i Perspektivmeldingen 2013. Framskrivningene i denne meldingen innebærer en nedjustering av anslaget for utslippene i 2020 og 2030 med $\frac{3}{4}$ mill. tonn CO₂-ekvivalenter. CO₂-utslippene anslås 1 mill. tonn lavere i både 2020 og 2030. I motsatt retning trekker en oppjustering av anslagene for metan- og lystgassutslipp i jordbruket, bl.a. som følge av endret beregningsmetode. I tillegg ansås utslippene av metan fra petroleumsproduksjon marginalt høyere nå enn i perspektivmeldingen.

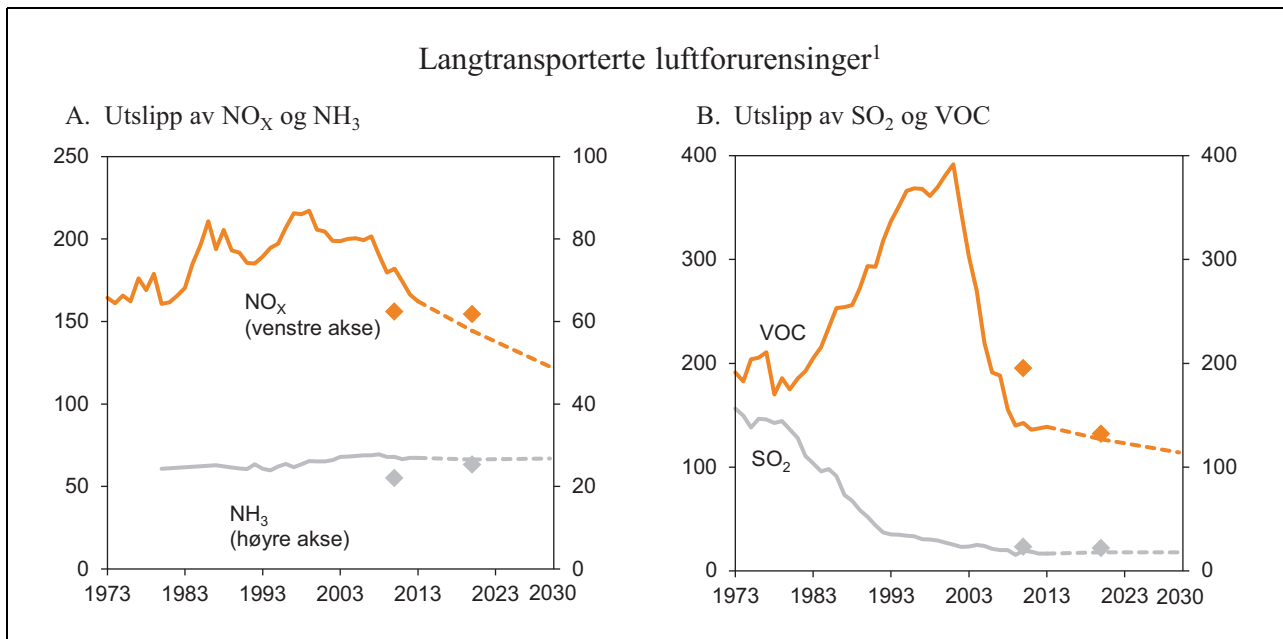
Framskrivningene for noen av de viktigste sektorene omtales nærmere nedenfor.

Utslippene fra petroleumsproduksjon anslås å øke til 15,4 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 for så å avta til 13,7 mill. tonn i 2030. Fram til 2030 ventes produksjonen av olje og gass å avta mer enn klimagassutslippene fra sektoren. Det må ses i sammenheng med at produksjonen avtar på flere felt, men at energibehovet, og dermed utslippene fra enkeltfelt gjennomgående endres lite selv om produksjonen reduseres. Videre bygger framskrivningene på at andelen felt som forsynes med kraft fra land videreføres på om lag samme nivå som i dag. Anslaget for utslipp fra petroleumsproduksjon i 2020 er ikke endret sammenliknet med det

som ble lagt til grunn i perspektivmeldingen. Utslippsanslaget for 2030 er oppjustert med i overkant av $\frac{1}{2}$ mill. tonn.

Anslaget for utslippene i fastlandsøkonomien er nedjustert med 0,8 mill. tonn i 2020 og 1,4 mill. tonn i 2030 fra tallene i perspektivmeldingen. Utslippene fra veitransport anslås å ligge stabilt på rundt 10 mill. tonn i framskrivingsperioden. I både 2020 og 2030 anslås utslippene lavere nå enn i perspektivmeldingen. Utslippene er nedjustert bl.a. fordi veksten i transportforbruket per person har vist seg å stoppe opp de senere årene. I framskrivningene er det i tråd med dette lagt til grunn at transportforbruket vil følge utviklingen i befolkningen. Til sammenlikning ble det i perspektivmeldingen lagt til grunn en fortsatt vekst i kjørte kilometer per person. Strengere miljøregulering gjennom høye drivstoffavgifter og økte krav til utslippsstandarder i en rekke land har bidratt til utvikling av mer drivstoffeffektive biler. Norge produserer ikke biler, men legger til rette for miljøvennlige bilvalg gjennom bruk av sterke økonomiske virkemidler. Dette har bidratt til at utslipp per kjørte kilometer for personbiler har avtatt. En videreføring av sterke insentiver til å velge utslippseffektive biler bidrar til at utslippsintensiteten nå anslås å avta med $1\frac{1}{2}$ pst. i året også framover.

I framskrivningene er det lagt til grunn at kraftintensiv industri vil ha et forbruk av elektrisk kraft på om lag samme nivå som i 2013. Økt produktivitet anslås å bidra til at produksjonen i kraftintensiv industri likevel stiger noe over tid, og utslipp per produserte enhet vil avta. Den nasjonale satsingen på klimateknologi kan gi reduserte klimagassutslipp og varige energibesparelser i industrien framover, men effekten av denne innsatsen er ikke anslått. Det er f.eks. usikkert når, hvor sterkt og i hvilken sektor økt innsats på forskning og teknologiutvikling vil gi resultater i form av reduserte utslipp. Også nyvinninger i andre land kan bidra til nedgang i norske utslipp.



Figur 3.20 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Gøteborgprotokollen. 1 000 tonn

¹ Firkantene viser utslippsforpliktelse i Gøteborgprotokollen for 2010 og 2020.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

Utslippene fra industrien anslås på om lag samme nivå som det som lå til grunn i perspektivmeldingen.

Som til Perspektivmeldingen 2013 ventes forbruket av fyringsolje i husholdningene å avta markert framover bl.a. som følge av videreføringen av dagens sterke virkemidler som høye avgifter på fyringsolje og støtteordninger gjennom bl.a. Enova. Også i tjenesteytende næringer ventes det at bruk av olje til oppvarming vil avta framover.

3.7.5 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger

Utslippene av langtransporterte luftforurensinger, nitrogenoksider (NO_x), svoveldioksid (SO₂), ammoniakk (NH₃), partikler (PM_{2,5}) og flyktige organiske forbindelser utenom metan (NMVOC), reguleres under Gøteborgprotokollen. Disse forurensingene spres over landegrensene via atmosfæren og bidrar bl.a. til forsurening, helseskadelige konsentrasjoner av partikler og dannelse av bakkenært ozon.

Norge oppfyller forpliktelsen for 2010 for gasene SO₂ og NMVOC, jf. figur 3.20. Under Gøteborgprotokollen ble det i 2012 framforhandlet nye utslippsforpliktelser. Forpliktelsene som gjelder fra 2020 er satt i forhold til utslippene i 2005.

Siden 1990 har utslippene av nitrogenoksider (NO_x) falt med 15 pst. Dette skyldes først og fremst lavere utslipp fra veitrafikk fordi avgasskravene er skjerpet i flere omganger. Utslippene fra

sjøfart og fiske har avtatt betydelig siden 2007, bl.a. som følge av tiltak finansiert av Næringslivets NO_x-fond og en gradvis utfasing av eldre motorer med høye utslipp. Utslippene fra olje- og gassvirksomheten har imidlertid mer enn doblet seg siden 1990 og tilsvarte i overkant av 30 pst. av de samlede NO_x-utslippene i 2013.

I framskrivingene avtar utslippene av NO_x til 144 000 tonn i 2020, jf. tabell 3.11. Utslippene ventes å avta ytterligere fram mot 2030. Sammenliknet med Perspektivmeldingen 2013 er utslippsanlagene nedjustert med om lag 16 000 tonn i både 2020 og 2030. At utslippene anslås å avta framover må ses i sammenheng med lavere utslipp fra veitrafikk som en følge av lavere trafikkvekst og strengere avgasskrav. I tillegg ventes utslippene fra olje- og gassvirksomheten å avta etter 2020. Det er i framskrivingene lagt til grunn at det gjennom den reviderte NO_x-avtalen fra 2010 vil bli iverksatt tiltak som isolert sett reduserer de årlige utslippene av NO_x med 16 000 tonn.

I henhold til Gøteborgprotokollen har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene av NO_x med 23 pst. innen 2020, sett i forhold til utslippsnivået i 2005. Med dagens regnskap gir det et utslippstak for 2020 på i overkant av 154 000 tonn. Utslippene av NO_x anslås dermed å ligge godt under forpliktelsen i 2020.

Utslippene av flyktige organiske forbindelser utenom metan (NMVOC) var i 2013 hele 65 pst. lavere enn i 2001, som er året da utslippene var på

Tabell 3.11 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. 1 000 tonn

	1990	2005	2010	2013	2020	2030
NO _x	191,7	200,5	182,0	162,2	144,3	122,7
SO ₂	52,2	24,0	19,5	16,8	18,0	17,9
NMVOC	293,7	220,1	142,5	138,9	126,8	114,2
NH ₃	24,3	27,4	27,1	26,9	26,5	26,8

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

sitt høyeste. Det er først og fremst lavere utslipp fra lasting og lagring av råolje på sokkelen som har bidratt til å redusere utslippene av NMVOC. Utslipp av NMVOC fra veitrafikk har falt jevnt, først og fremst som følge av avgasskravene som ble innført for bensindrevne biler i 1989, og av overgangen fra bensin- til dieseldrevne biler.

Utslippene av NMVOC avtar i framskrivningene til rundt 127 000 tonn i 2020 og anslås å falle ytterligere fram mot 2030. Forpliktelsen under Gøteborgprotokollen innebærer at utslippene i 2020 må ligge under 132 000 tonn. Selv om utslippene i 2020 er noe oppjustert sammenliknet med perspektivmeldingen, i hovedsak som følge av litt høyere utslipp fra petroleumssektoren, ligger anslåtte utslipp under forpliktelsen.

Utslippene av svoveldioksid (SO₂) har avtatt med nesten 70 pst. siden 1990. I 2013 var utslippene 16 800 tonn, og har siden 2007 ligget lavere enn kravet i første Gøteborgperiode på maksimalt 22 000 tonn. I framskrivningene øker SO₂-utslippene marginalt til rundt 18 000 tonn i både 2020 og 2030. Det er økt aktivitet i industrien som bidrar til noe høyere utslipp framover. Utslippene er godt under Gøteborgforpliktelsen for 2020 på 21 600 tonn.

Utslipsregnskapet for ammoniakk (NH₃) har tidligere indikert at Norge overholdt forpliktelsen i første Gøteborgperiode på 23 000 tonn. I 2013 ble utslippstallene tilbake til 1990 oppjustert med 10–20 pst. som følge av ny beregningsmetode for utslipp fra husdyrgjødsel. Utslippene i 2013 ble da anslått til 26 900 tonn. Utslippene anslås å ligge stabilt på knapt 27 000 tonn fram mot 2030, mens Gøteborgforpliktelsen for 2020 ligger på 25 200 tonn. Bruk av nye metoder for lagring og spredning av husdyrgjødsel kan bidra til lavere utslipp.

Ved revisjonen av Gøteborgprotokollen i 2012 påtok Norge seg å redusere utslippene av små, helseskadelige partikler (PM_{2,5}) med 30 pst. i 2020 sammenliknet med nivået i 2005. Med dagens utslipsregnskap tilsvarende dette et årlig utslippstak på om lag 36 000 tonn fra 2020. Det er ikke utarbeidet framskrivninger for disse utslip-

pene som ledd i de makroøkonomiske beregningene. I 2012 utgjorde utslippene 37 200 tonn.

3.7.6 Norges Kyoto-forpliktelse

Kyotoprotokollen er den eneste klimaavtalen internasjonalt som har juridisk bindende, tallfestede forpliktelser om utslippsreduksjoner. I andre forpliktelsesperioden (2013–2020) skal landene i gjennomsnitt ha redusert utslippene med om lag 20 pst. i forhold til utslippsnivået i 1990. Den nye avtalen dekker bare i overkant av 10 pst. av de globale utslippene. Flere land som var med i første forpliktelsesperiode (2008–2012) har trukket seg, og kun EU, Sveits, Australia, Norge og noen få andre land har påtatt seg utslippsforpliktelser for perioden 2013–2020.

Kyoto-forpliktelsen kan oppfylles ved tildelte kvoter og FN-godkjente kvoter. Nedenfor omtales kort hvordan Norge oppfyller sine forpliktelser.

Oppgjøret for den første Kyoto-perioden (2008–2012) er i 2015. Norge oppfyller denne Kyoto-forpliktelsen uten behov for statlig kvotekjøp. Der er da tatt hensyn til virkningene av norsk deltakelse i det europeiske kvotesystemet. Samtidig har Norge nasjonalt fastsatt et mål om å overoppfylle forpliktelsen, og staten har behov for å kjøpe om lag 21 mill. kvoter for å få til dette. I løpet av den første Kyoto-perioden har staten inngått avtaler om kjøp av klimakvoter med en forventet levering på 22,3 mill. kvoter. Ved utgangen av august 2014 var nær 22,1 mill. av disse levert inn på statens konto i kvoteregisteret. Kvoter som ikke blir benyttet i den første Kyotoperioden kan overføres til neste periode, innenfor nærmere fastsatte rammer.

Norges forpliktelse i den andre Kyoto-perioden (2013–2020) innebærer at de gjennomsnittlige årlige utslippene av klimagasser skal begrenses til 84 pst. av egne utslipp i 1990. Basert på framskrivningene i denne meldingen innebærer forpliktelsen at Norge må ta ansvar for å redusere globale utslipp av klimagasser med rundt 90 mill. tonn CO₂-ekvivalenter for perioden sett under ett,

tilsvarende 11–12 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i gjennomsnitt per år. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

Partene kan innenfor noen nærmere bestemte rammer bokføre opptak i skog og landarealer. Det er imidlertid sterke begrensninger på hvor mye Norge kan regne med.

I første Kyoto-periode har det vært en kobling mellom EUs system for handel med utslippskvoter og Kyoto-protokollen. Det blir trolig en sammenkobling også i andre periode. Hvordan koblingen i praksis blir utformet er fremdeles uavklart. Dette vil ha betydning for hvordan Norge oppfyller sin utslippsforpliktelse.

Statens kjøp av klimakvoter vil fortsatt bygge på FN-systemet. Regelverket for FN-godkjenning

av prosjektbaserte klimakvoter er skjerpet, og praktiseringen av regelverket er styrket. Samtidig er markedet for klimakvoter for tiden preget av lav etterspørsel og lave kvotepriser. Resultatet er at flere klimaprojekter som allerede er godkjente, avvikler driften, og det registreres få nye prosjekter. I september 2013 inngikk staten og det nordiske miljøfinansieringsselskapet (NEFCO) en avtale om kjøp av klimakvoter for den andre Kyoto-perioden. Avtalen gjelder kjøp av inntil 30 mill. kvoter fra FN-godkjente prosjekt som på grunn av lave kvotepriser står i fare for å avvikle driften. Det vil også bli kjøpt kvoter fra nye prosjekter gjennom FNs tilpasningsfond.

4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget 2015

4.1 Regjeringens skatte- og avgiftspolitik

Regjeringens hovedmål i skatte- og avgiftspolitikken er å finansiere fellesgoder mest mulig effektivt. Skatte- og avgiftspolitikken er en viktig del av strukturpolitikken og en av Regjeringens fem hovedområder i arbeidet for en mer produktiv økonomi, jf. kapittel 5.

Skatter og avgifter bør innrettes slik at ressursene utnyttes best mulig. Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til det. Disse retningslinjene har vært førende for utformingen av det norske skattesystemet siden skattereformen i 1992. Reformen bidro til at Norge fikk et bedre og mer vekstfremmende skattesystem. Avkastningen på investeringene ble høyere, og skatteinntektene samsvarer bedre med selskapenes faktiske inntjening.

Skattesystemet må stadig tilpasses og forbedres i lys av nye utviklingstrekk ved norsk og internasjonal økonomi. Norges konkurransevne avhenger av at vi har en omstillingsdyktig økonomi der ressursene utnyttes best mulig. Det oppnås ved gode generelle rammebetingelser som gjør det attraktivt å investere i Norge. Da kan ikke skattenivået være for høyt, og bedriftene må ha god tilgang på kvalifisert arbeidskraft, en velfungerende infrastruktur og et effektivt byråkrati som gjør det enkelt å starte nye bedrifter og sette gode idéer ut i livet. Skattesystemet må også tilpasses slik at det blir mindre attraktivt å bruke ressurser på internasjonal skatetilpasning som undergraver norske skattegrunnlag.

Regjeringen arbeider for et mer vekstfremmende og enklere skattesystem. Det skal lønne seg mer å jobbe, spare og investere, og skatte- og avgiftssystemet skal stimulere til mer miljøvennlig atferd. Regjeringen vil redusere det samlede skatte- og avgiftsnivået for å spre makt, øke verdi-

skapingen og gi større frihet for familier og den enkelte.

En skattepolitikk i tråd med Regjeringens mål vil ha gode dynamiske virkninger i økonomien. Skattegrunnlag vil øke, og det vil over tid bidra til å finansiere en del av skattelettelsene. Regjeringen fremmet en rekke forslag til skatteletter for 2014 som vil ha positive dynamiske virkninger, og fremmer nye forslag for 2015. Reduksjonen i skattesatsen på alminnelig inntekt for alle i 2014 antas å være en særlig vekstfremmende skattelettelse. Dynamiske virkninger av forslaget til skatteopplegg for 2015 er nærmere omtalt i punkt 4.3.

Det gjennomføres nå flere offentlige utredninger som vil være viktige innspill i Regjeringens arbeid for et mer vekstkraftig skattesystem. Scheel-utvalget, som vurderer selskapsskatten i lys av den internasjonale utviklingen, ble satt ned av den forrige regjeringen. Utvalget skal legge vekt på at forslagene bidrar til effektiv ressursbruk og best mulige investeringsvalg for bedriftene. Utvalget har fått et justert mandat som er bedre tilpasset denne Regjeringens mål om å redusere skattenivået. I lys av at landene rundt oss har gått langt i å redusere selskapsskattesatsen, er det mer realistisk at en oppfølging i Norge vil kreve lettelse. De ulike delene av det norske skattesystemet er tett integrert. Utvalget vil derfor vurdere eventuelle endringer i selskapsbeskatningen i sammenheng med det øvrige skattesystemet.

Regjeringen har videre varslet en gjennomgang av landbruksbeskatningen med sikte på enklere regler og mer effektiv ressursbruk.

Regjeringen har satt ned en ny grønn skattekommisjon som skal fremme forslag om grønne skattesystemer som vrir mer av beskatningen over mot miljøskadelige aktiviteter. I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2015 tar Regjeringen sikte på å presentere en helhetlig gjennomgang av bilavgiftene. Hensikten er å stimulere til bruk av ny teknologi, en sikrere bilpark og mer miljøvennlige valg.

4.2 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget 2015

I tilleggspolisjonen for 2014 fremmet Regjerin- gen brede og vekstfremmende lettelsler, som Stor- tinget sluttet seg til. Skatter og avgifter ble redu- ssert med til sammen 7,3 mrd. kroner påløpt.

De viktigste skatte- og avgiftsendringene i 2014-budsjettet var følgende:

- Skattesatsen på alminnelig inntekt ble redusert for alle fra 28 til 27 pst. Lavere skatt på alminne- lig inntekt for personer og selskap gjør økono- mien mer vekstkraftig fordi arbeidstilbudet, sparingen og investeringene stimuleres.
- Formuesskatten ble redusert. Lavere formu- esskatt øker avkastningen på den samlede spa- ringen og stimulerer ytterligere til sparing.
- Arveavgiften ble fjernet. Det letter likviditets- belastningen ved generasjonsskifte i familiebe- drifter og er en stor forenkling.
- Det var en klar dreining i retning av grønne skatter. Til sammen ble energi- og klimaavgif- tene økt med om lag 1,75 mrd. kroner påløpt fra 2013 til 2014.

Regjeringen fortsetter arbeidet med å redusere skatte- og avgiftsnivået og forbedre skatte- og avgiftssystemet. I budsjettet for 2015 foreslås nye skatte- og avgiftslettelsler på til sammen i under- kant av 8,3 mrd. kroner påløpt og 6,9 mrd. kroner bokført, jf. tabell 4.1. Redusert formuesskatt står for halvparten av lettelsene. Videre gjennomføres lettelsler i inntektsbeskatningen for brede grup- per, og flere avgifter blir redusert. Hovedtrekkene i skatte- og avgiftsforslagene omtales nedenfor.

Inntekts- og formuesbeskatning av personer

Regjeringen mener formuesskatten bør ytterli- gere ned. Dagens formuesskatt har uheldige sider. For de som betaler formuesskatt, blir det mindre lønnsomt å spare. Regjeringen foreslår å redusere satsen i formuesskatten til fra 1,0 til 0,75 prosent og øke bunnfradraget fra 1 til 1,2 mill. kro- ner (2,4 mill. kroner for ektepar) fra 2015. Regje- ringen vil samtidig redusere verdsettingsrabatten for næringsseiendom og sekundærboliger utover den først anskaffede sekundærboligen fra 40 til 20 pst. av markedsverdi. Dermed vil den skattemes- sige favoriseringen av slik eiendom reduseres. Økt likebehandling kan bidra til at sparingen i større grad plasseres der avkastningen for sam- funnet er høyest. Alle skattytere vil fortsatt kunne ha én sekundærbolig som verdsettes som i dag.

Verdsettingen av primærbolig og fritidseiendom endres heller ikke. Med Regjeringens forslag vil kun 12 pst. av befolkningen betale formuesskatt.

Regjeringen legger opp til at brede grupper av befolkningen skal få skattelettelsler. Det høyeste nivået på minstefradraget for lønn og trygd økes med om lag 1 000 kroner utover lønnsjustering, og satsen i minstefradraget for pensjon økes fra 27 til 29 pst. Forslaget om økt minstefradrag gjør at mange lønns- og trygdemottakere og pensjonister med lav inntekt og lav formue får skattelettelsler.

Regjeringen foreslår endringer i trygdeavgif- ten og toppskatten som også vil redusere skatten for store grupper, samtidig som det vil lønne seg mer å arbeide. Trygdeavgiften på lønn/trygd og på næringsinntekt reduseres med 0,1 prosenten- het til hhv. 8,1 pst. og 11,3 pst. Innslagspunktet i toppskatten i trinn 1 økes med 7 500 kroner utover lønnsjustering. Regjeringen foreslår dessu- ten å fullføre utfasingen av skatteklasse 2 for ekte- par i 2015. Forslaget vil styrke insentivene til arbeid, integrering og likestilling og føre til økt likebehandling av gifte og samboende.

Ny uføretrygd innføres fra 2015. Den nye ufø- retrygden skal skattlegges som lønnsinntekt. Det blir da enklere og mer oversiktlig å kombinere arbeid og uføretrygd. I dag får uførepensjonister med mer enn 2/3 uføregrad begrenset skatten etter skattebegrensningsregelen. Regelen har mange uheldige sider, blant annet gir den en høy- ere marginalskatt på arbeidsinntekt enn for andre på samme inntektsnivå. En høy marginalskatt gjør det mindre lønnsomt å jobbe. Regelen gir også en høy verdi av rentefradrag. Når ny uføretrygd blir skattlagt som lønnsinntekt fra 2015, oppheves skattebegrensningsregelen for uførepensjonister. Det er en ønskelig og nødvendig del av reformen. Ved en overgang til ordinære skatteregler kan ufø- repensjonister med store renteutgifter få en ned- gang i nettoinntekten. For at overgangen ikke skal bli for brå, foreslår Regjeringen å innføre en over- gangsordning for de som har lån og får en reduk- sjon i nettoinntekten av en viss størrelse. Det fore- slås at overgangsordningen utformes som et indi- viduelt skattefradrag som trappes ned over tre år.

Næringsbeskatning

Regjeringen foreslår en rekke forenklinger i skat- tereglene for deltakerlignede selskaper, blant annet i reglene om skattested, innskuddsmåling og ektefeller som selskapsdeltakere. Regjeringen foreslår også at kommandittister ikke lenger skal kunne trekke fra selskapsunderskudd i alminnelig inntekt fra andre kilder, det vil si at dagens sam-

ordningsadgang oppheves. I stedet skal underskuddet framføres til fradrag i framtidig inntekt fra selskapet eller gevinst ved realisasjon av andel i selskapet.

Skattefunn skal utløse samfunnsøkonomisk lønnsom forskning og utvikling (FoU) i foretakene. Regjeringen foreslår å heve beløpsgrensen for fradraget til egenutført FoU fra 8 til 15 mill. kroner og beløpsgrensen for innkjøpt FoU fra 22 til 33 mill. kroner. Summen av egenutført og innkjøpt FoU kan etter forslaget ikke overstige 33 mill. kroner. Høyere beløpsgrenser kan bidra til at noen flere større prosjekter blir gjennomført, og at noen FoU-prosjekter blir gjennomført raskere enn ellers planlagt.

Etter dagens regler skal det beregnes 31 pst. skatt på grunnrente i vannkraftverk. Kraftverk med generatorer under 5,5 MVA er fritatt for grunnrenteskatt. Denne grensen omtales gjerne som nedre grense i grunnrenteskatten. Regjeringen foreslår å øke nedre grense til 10 MVA i tråd med Sundvolden-erklæringen. Økt nedre grense reiser imidlertid EØS-rettslige problemstillinger, og Regjeringen vil derfor notifisere tiltaket til EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Den økte grensen kan tre i kraft ved positivt vedtak fra ESA.

Avgifter

Regjeringen foreslår flere endringer som forenkler merverdiavgiften og gjør den mer nøytral. Endringene bidrar til mer effektiv ressursbruk, som er i tråd med regjeringsplattformen. Den alminnelige grensen for registrering i Merverdiavgiftsregisteret økes fra 50 000 til 150 000 kroner i avgiftspliktig omsetning. Dette reduserer de administrative byrdene ved avgiften. Samtidig gir det økt proveny.

Personbiler som benyttes i leasing- og utleievirksomhet, får fradragført hele merverdiavgiften på kjøretøyet dersom de leies ut i minst 3 år. Reglene gir leasingbiler en skattemessig fordel. Regjeringen foreslår derfor at avskrivningsperioden for merverdiavgiften blir økt fra 3 til 4 år. Samtidig foreslås det en vesentlig høyere avskrivning det første året enn de tre påfølgende årene. Endringen innebærer en innstramning for leasing/langtidsutleie av kjøretøy, mens korttidsutleie kan komme bedre ut enn i dag.

Regjeringen foreslår en ordning som nøytraliserer merverdiavgiften for statsforvaltningen. Dermed kan private tjenestetilbydere i større grad konkurrere om å utføre oppgaver i staten. Det foreslås også å fjerne merverdiavgiftsunntaket for forvaltningstjenester som leveres fra bolig-

byggelag til tilknyttede borettslag. Dette gjør at private tilbydere kan konkurrere på like vilkår som boligbyggelagene.

Regjeringen foreslår videre å øke grensen for avgiftsfri innførsel av varer fra 200 til 500 kroner. Samtidig inkluderes frakt- og forsikringskostnader i beløpsgrensen. Grensen for forenklet fortolling ved privat innførsel av varer øker fra 1 000 til 3 000 kroner.

Regjeringen foreslår betydelige lettelser i bilavgiftene, blant annet reduseres omregistreringsavgiften med 35 pst. i gjennomsnitt. For å redusere kostnadene i veitransporten blir vektårsavgiften for tyngre kjøretøy mer enn halvert. Det foreslås at veibruksavgiftene holdes nominelt uendret. Videre foreslås det at satsene i engangsavgiften for motorsykler og snøscootere reduseres med 30 pst. For å forenkle overgangen fra dagens årsavgift til en avgift på trafikksikring blir årsavgiften for campingtilhengere fjernet. Campingtilhengere er ikke pålagt trafikksikring.

Andre forslag til endringer i skatter, avgifter og gebyrer

- Den nedre grensen for å betale trygdeavgift økes til 49 650 kroner, slik at den såkalte frikortgrensen øker til 50 000 kroner.
- Enovas ordning for enøk-støtte rettet mot private husholdninger legges om og utvides. Det tas sikte på at ordningen senere skal kunne gjøres om til en fradragordning i skattesystemet med Enova som godkjennende myndighet.
- Særfradraget for store sykdomsutgifter videreføres med 2014-regler.
- Personfradraget og det særskilte fradraget for Finnmark og Nord-Troms lønnsjusteres.
- Skattefradraget for AFP- og alderspensjonister trappes fortsatt ned mot uføreytelse.
- Regelen om skattebegrensning ved lav alminnelig inntekt oppheves for mottakere av supplerende stønad til personer med kort botid i Norge.
- Satsene for skattefri kilometergodtgjørelse ved bruk av egen bil på arbeidsreiser økes til 4,10 kroner per km for reiser inntil 10 000 km og holdes nominelt uendret på 3,45 kroner per km for reiser utover 10 000 km.
- Påslaget i normrenten ved beregning av den skattemessige fordelingen ved lån i arbeidsforhold økes med 0,25 prosentenheter.
- Enkelte beløpsgrenser mv. holdes nominelt uendret fra 2014 til 2015. Det gjelder blant annet det særskilte fradraget i arbeidsinntekt, foreldrefradraget for legitimerte utgifter til pass og stell av barn, sjømannsfradraget, jord-

bruksfradraget, nedre grense og kilometersatsene i fradraget for reiser mellom hjem og arbeid og maksimal sparing i BSU.

- Den øvre grensen i fribeløpsordningen i arbeidsgiveravgiften økes til 500 000 kroner. For godstransport på vei økes grensen til 250 000 kroner.
- Det innføres skatteplikt på inntekter fra de offentlige sykehusapotekenes publikumsutvalg.
- Satsen i produktavgiften på førstehåndsomsetning av fisk reduseres til 3,1 pst.
- Det tas sikte på å innføre en ordning med refusjon av engangsavgift ved eksport av kjøretøy.
- Avgiftsfritaket for spillolje fjernes. For å sikre fortsatt forsvarlig innsamling av spillolje økes tilskuddet til innlevering av spillolje til godkjent mottak. Økt tilskudd blir finansiert av økt smøreoljeavgift.
- Avgiften på avfall til deponi fjernes.
- De fleste tollsatser på landbruksvarer som er lavere enn 1 kroner per kg, settes til null.
- Luftfartstilsynets gebyrer reduseres med til sammen 16 mill. kroner.
- Losavgiftene reduseres med til sammen 36,9 mill. kroner.

4.3 Dynamiske virkninger

Lavere skattesatser kan bidra til bedre ressursbruk og styrket grunnlag for økonomisk vekst. Noe av det umiddelbare provenytapet vil da motvirkes av at skatte- og avgiftsgrunnlagene vokser. Skatteendringen kan dermed ha en viss grad av selvfinansiering. En slik økning av skattegrunnlagene kan skje over mange år. Det kan derfor ikke fullt ut budsjetteres med den tilhørende provenyøkningen i 2015, men etter hvert som nivået på skatte- og avgiftsinntektene heves, vil handlingsrommet i budsjettene øke.

Det er ikke grunnlag for å budsjettere med dynamiske effekter i 2015 av forslagene til skatteendringer. Derimot er det i provenyanslagene for de fleste avgiftsendringene tatt hensyn til at avgiftsgrunnlaget endres når avgiftssatsene endres. Eksempelvis er det forutsatt at omsetningen av bruktbiler øker når omregistreringsavgiften reduseres. Slike endringer i etterspørselen ventes å skje relativt raskt.

Skattelettelser som innrettes på en effektiv måte, vil bedre ressursbruken på lang sikt ved at skattyterne får bedre insentiver til å jobbe, spare, investere mv. Enkelte skatter og avgifter bidrar til bedre ressursbruk. Det gjelder blant annet avgif-

ter som sørger for en riktigere prising av helse- og miljøskadelige aktiviteter. Andre skatter kan virke nøytralt, slik som skatt på grunnrente. De fleste skatter fører derimot til at personer og bedrifter endrer sine beslutninger slik at ressursene i samfunnet utnyttes mindre effektivt enn i fravær av skatt. For eksempel gjør skatt på arbeid det mindre lønnsomt å jobbe. Tilsvarende blir det mindre lønnsomt å betale ned gjeld eller sette penger i banken eller i aksjer dersom en del av avkastningen trekkes inn i form av skatt. Skatt på selskapsoverskudd fører til at færre investeringer i Norge blir lønnsomme.

Mesteparten av skatteinntektene må komme fra skatter som virker negativt på økonomien. For et gitt skattenivå holdes de negative virkningene lavest mulig om man legger størst vekt på skatter som i liten grad påvirker personers og bedrifters beslutninger, og om man har lave skattesatser på brede grunnlag framfor høye satser på smale grunnlag. Høye skattesatser gir sterke motiver til å endre atferd og gjør det lønnsomt å omgå eller unndra skatten. Det hemmer den økonomiske veksten.

Skattereduksjoner kan derfor bidra til en bedre ressursbruk og gi grunnlag for økt vekst. Noen skattereduksjoner vil virke mer positivt enn andre. Dette har vi en del kunnskap om. For eksempel tyder økonomisk forskning på at særlig lavere skattesatser på selskapsoverskudd og arbeid kan ha store positive virkninger. Derfor anbefaler blant andre OECD å skifte noe av skattebyrden bort fra kapital og arbeid.

Flere av skattereduksjonene som Regjeringen foreslår for 2015, er i tråd med faglig godt forankrede anbefalinger om hvilke skattelettelser som vil bedre ressursbruken og styrke grunnlaget for økonomisk vekst. Redusert trygdeavgift på lønn og næringsinntekt og økt innslagspunkt i toppskatten vil redusere skattesatsen for mange yrkesaktive og dermed stimulere til arbeid. Disse endringene har dermed et innslag av selvfinansiering på sikt. Det er stor usikkerhet om graden av selvfinansiering, men beregninger på SSBs simuleringsmodell LOTTE-Arbeid tyder på at redusert trygdeavgift og økt innslagspunkt i toppskatten kan ha en selvfinansieringsgrad på om lag 5–10 pst.

Den foreslåtte reduksjonen i formuesskatten antas også å ha en positiv dynamisk virkning. Under bestemte forutsetninger om frie kapitalbevegelser overfor utlandet og perfekte kapitalmarkeder vil en formuesskatt kun påvirke nivået på sparingen og ikke investeringsnivået. Siden kapitalmarkedene i Norge i det store og hele fungerer

godt, vil formuesskatten antagelig først og fremst påvirke sparingen. De fleste empiriske studiene antyder at effekten av lavere skatt på sparing er positiv. Det kan imidlertid også tenkes at lavere formuesskatt kan øke tilgangen på kapital til prosjekter der det er vanskelig å finne finansiering i det ordinære kapitalmarkedet. OECD peker i sin rapport om norsk økonomi på at formuesskatten kan virke negativt på entreprenørskap. Videre kan verdsettingsreglene i formuesskatten ha betydning for fordelingen av investeringene på ulike typer real- og finanskapital. Forskjellig verdsetting av ulike formuesobjekter i dagens formuesskatt stimulerer til overinvestering i bolig og annen fast eiendom. Det reduserer avkastningen på sparingen i Norge.

Regjeringens forslag om lavere formuesskattesats, økt bunnfradrag og økt verdsetting av næringseiendom og visse sekundærboliger antas på denne bakgrunn å ha en positiv langsiktig virkning på økonomien. Departementet har imidlertid ikke grunnlag for å tallfeste virkningen.

Bedre arbeidsinsentiver i skattesystemet vil påvirke de langsiktige fordelingsvirkningene. Økt arbeidstilbud gir gevinster for samfunnet, men også for den enkelte, særlig i den grad det bidrar til at man kommer seg ut av lavinntektsfeller. Mange med lave inntekter har svak tilknytning til arbeidslivet. Personer som mottar trygd til erstatning for tapt arbeidsinntekt som følge av for eksempel helseproblemer eller arbeidsledighet, kan oppleve at de får lite igjen for å gå ut i arbeid. Det er derfor viktig å se trygde- og skatteregler i

sammenheng. Regjeringens forslag om lavere marginalskatt på arbeid og fjerning av klasse 2 vil øke insentivene til arbeid. Samlet bedres arbeidsinsentivene både for personer som allerede jobber, og for personer med løsere tilknytning til arbeidsmarkedet.

4.4 Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer

Tabell 4.1 gir en oversikt over provenyvirkningene av Regjeringens forslag. Provenyvirkningene av skatte- og avgiftsopplegget beregnes i forhold til referansesystemet for 2015. Referansesystemet for 2015 er basert på 2014-regler oppjustert med i hovedsak anslått pris-, lønns- eller formuesvekst. Fradrag og beløpsgrenser mv. i den generelle satsstrukturen i personbeskatningen er i referansesystemet i hovedsak justert til 2015-nivå med anslått lønnsvekst på 3,3 pst. Særskilte fradrag og andre grenser i personbeskatningen er hovedsakelig justert med anslått prisvekst fra 2014 til 2015 på 2,1 pst. En skattyter som kun har ordinære fradrag og en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt på 3,3 pst., får da om lag samme gjennomsnittlige inntektsskatt i referansesystemet for 2015 som i 2014. Ny uføretrygd innføres fra 2015 og skattlegges som lønn i referansesystemet. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått prisvekst fra 2014 til 2015. Referansesystemet gir dermed reelt sett uendret skatte- og avgiftsnivå fra 2014 til 2015.

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2015. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2015. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
Formuesskatt	-4 130	-3 210
Redusere formuesskattesatsen til 0,75 pst. Øke ligningsverdiene av næringsseiendom og sekundærbolig utover den først anskaffede sekundærboligen til 80 pst. av markedsverdi. Øke bunnfradraget til 1,2 mill. kroner	-4 130	-3 210
Skatt på inntekt	-2 983	-2 380
Redusere trygdeavgiften for lønn/trygd til 8,1 pst.	-1 360	-1 090
Øke innslagspunktet i toppskatten trinn 1 med 7 500 kroner	-630	-500
Øke øvre grense i minstefradraget for lønn/trygd med 1 000 kroner	-725	-580
Øke satsen i minstefradraget for pensjonsinntekt til 29 pst.	-280	-220
Trappe ned skattefradraget for pensjonsinntekt mot uføretrygd ¹	30	25
Fjerne skatteklasse 2 for ektepar	310	250
Fjerne skattebegrensingsregelen for mottakere av supplerende stønad .	0	0
Innføre overgangsordning for uførepensjonister	-335	-270
Øke den nedre grensen for trygdeavgift til 49 650 kroner.	-150	-120
Øke påslaget i normrenten med 0,25 pst.enheter	10	8
Lønnsjustere personfradraget ²	-60	-50
Lønnsjustere særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms ²	-3	-3
Videreføre andre satser og beløpsgrenser nominelt mv.	210	170
Næringsbeskatning	50	-105
Redusere trygdeavgiften for næringsinntekt til 11,3 pst. ³	-80	-80
Forenkle regler for deltakerlignede selskaper	300	0
Øke nedre grense i grunnrenteskatten på kraftverk til 10 MVA	-20	0
Styrke Skattefunn	-120	0
Øke fribeløpet i den differensierte arbeidsgiveravgiften	-30	-25
Innføre skatteplikt for offentlige sykehusapotek.	0	0
Merverdiavgift	195	155
Øke registreringsgrensene til 150 000 kroner.	125	100
Endre reglene for leasing og utleie av kjøretøy	200	165
Fjerne unntak for forretningsførsel for borettslag	50	40
Øke grensen for avgiftsfri import til 500 kroner	-180	-150
Bilavgifter	-1 350	-1 319
Redusere engangsavgiften for motorsykler og snøscootere med 30 pst. .	-100	-90
Redusere vektårsavgiften for tyngre kjøretøy	-200	-200
Redusere omregistreringsavgiften med 35 pst.	-660	-660
Innføre refusjon av engangsavgift ved eksport av kjøretøy	-10	-9
Fjerne årsavgift på campingtilhengere	-70	-70
Ikke prisjustere veibruksavgiftene på drivstoff	-310	-290
Andre særavgifter og toll	20	17
Oppheve fritak for spillolje, øke tilskuddet og øke smøreoljeavgiften ⁴ . . .	70	62
Fjerne avgift på deponering av avfall	-35	-30

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2015. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2015. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
Fjerne tollsatser som har liten betydning for norsk jordbruk.	-15	-15
Sektoravgifter og overprisede gebyrer	-53	-53
Redusere Luftfartstilsynets gebyrer.	-16	-16
Redusere losavgiftene	-37	-37
Samlede nye skatte- og avgiftsendringer i 2015	-8 251	-6 895
Virkning av vedtak ifm. Nasjonalbudsjettet 2014	84	-3 037
Virkning av vedtak ifm. Revidert nasjonalbudsjett 2014	-167	-193
Virkning av endret differensiert arbeidsgiveravgift.	132	154
Samlet virkning i 2015 av vedtak i 2014-budsjettet.	49	-3 076
Samlede skatte- og avgiftsendringer.	-8 202	-9 971

¹ Skattefradraget for pensjonister trappes i 2014 ned mot samlet pensjonsinntekt, inkludert dagens uførepensjon. Fra 2015 vil den nye uføretrygden skatlegges som lønn, og den faller dermed ut av begrepet samlet pensjonsinntekt i referansesystemet for 2015. Regjeringen foreslår at skattefradraget for pensjonsinntekt fortsatt skal trappes ned mot uføreytelser. Dette har ingen merkbare endringer for dagens uførepensjonister ettersom det er en videreføring av reglene for 2014. Men sammenlignet med reglene i referansesystemet gir forslaget en provenyøkning.

² Lønnsjustering innebærer en overkompensasjon sammenlignet med referansesystemet.

³ Dette inkluderer også trygdeavgiften på fiske, fangst og barnepass, som reduseres til 8,1 pst.

⁴ I provenyanslaget er det tatt hensyn til økt tilskudd refusjon på utgiftssiden på 30 mill. kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

4.5 Profilen på skatteopplegget

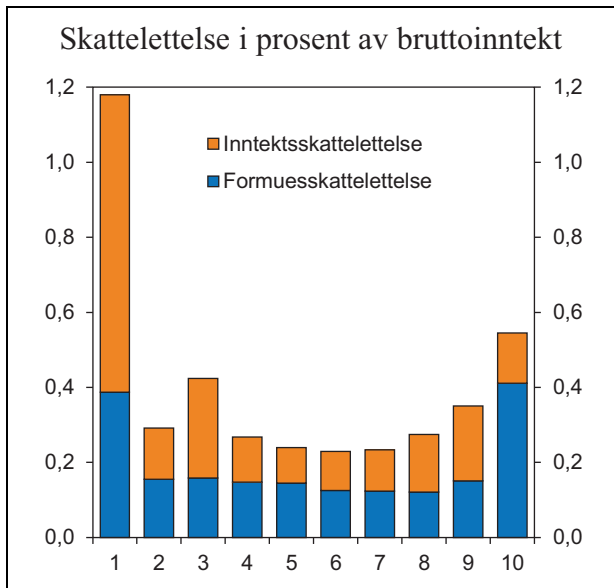
Regjeringen har lagt vekt på at brede grupper av befolkningen skal få del i skattelettelsene. I beregningene av hvordan skatteopplegget slår ut for ulike grupper sammenlignes skatten som følger av Regjeringens forslag, med skatten som følger av referansesystemet for 2015. Beregningene inkluderer alle skatteendringer som det er mulig å regne på i skattemodellen LOTTE-Skatt, herunder endringer i satser og grenser i inntektsbeskatningen av personer og endringer i formuesskatten. Beregningene omfatter en netto lettelse på om lag 6,8 mrd. kroner påløpt. Fjerning av skattebegrensingsregelen for mottakere av supplerende stønad, overgangsordning for uførepensjonister, nedtrapping av skattefradraget for pensjonister mot uføretrygd, økt ligningsverdi på sekundærboliger og økt påslag i normrenten inngår ikke. Heller ikke endringer i selskapsbeskatningen eller avgiftsendringene er medregnet.

I disse beregningene får alle inntektsgrupper skattelettelser i gjennomsnitt, jf. tabell 4.2. Om lag halvparten av lettelsene går til personer med mellom 350 000 kroner og 1 mill. kroner i bruttoinntekt. Her befinner de fleste vanlige lønnsmottakere seg.

Figur 4.1 viser skattelettelsen som andel av bruttoinntekt for ulike inntektsdesiler for personskatter. Desil 1 er de 10 pst. av personer 17 år og eldre med lavest inntekt, desil 10 er de 10 pst. med høyest inntekt. Figuren skiller mellom lettelser i inntektsskatten og i formuesskatten.

De 10 pst. med lavest inntekt får den største lettelsen målt som andel av bruttoinntekten. I laveste desil er det en del pensjonister. Det er særlig økt minstefradrag for pensjonsinntekt som har betydning for denne gruppen. Ettersom pensjonister generelt har relativt høy formue også på lave inntektsnivå, er formuesskattelettelsen som andel av bruttoinntekten også relativt høy. Lettelserne for de 10 pst. med høyest inntekt skyldes hovedsakelig lavere formuesskatt.

Tabell 4.2 viser hvordan endringene i skattleggingen av personinntekt og formue påvirker gjennomsnittsskatten i ulike bruttoinntektsintervaller. I gjennomsnitt reduseres skatten med om lag 1 600 kroner, som tilsvarer 0,4 pst. av bruttoinntekten. Lettelsen i formuesskatten utgjør i gjennomsnitt om lag 1 000 kroner. På lave inntektsnivåer er skattelettelsen relativt liten målt i kroner. Det må ses i sammenheng med at disse gruppene allerede betaler svært lite skatt. Fra om lag 200 000 kroner i bruttoinntekt er gjennomsnittlig skattelettelse om lag 800–1 000 kroner, og den sti-



Figur 4.1 Skattelettelse med Regjeringens forslag i prosent av bruttoinntekten fordelt på ulike inntektsgrupper (desiler) etter bruttoinntekt. Sammenlignet med referansesystemet for 2015 (2014-regler framført til 2015). Prosent

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

ger med inntekten. Gruppen med over 2 mill. kroner i bruttoinntekt får i gjennomsnitt en skattelettelse på om lag 38 400 kroner. Lettelsen utgjør om

lag 1,1 pst. av gjennomsnittlig bruttoinntekt for denne gruppen. Vel 36 000 kroner kommer fra lavere formuesskatt. Denne gruppen fikk om lag 39 000 kroner lavere skatt i 2014. Til sammenligning er det beregnet at personer med over 2 mill. kroner i bruttoinntekt fikk 270 000 kroner i økt skatt fra 2005 til 2013.

Selvstendig næringsdrivende kommer godt ut av skatteendringene. For personer som har hovedinntekten fra selvstendig næringsvirksomhet, vil samlede lettelse utgjøre om lag 425 mill. kroner. Dette innebærer en gjennomsnittlig lettelse på 3 600 kroner, hvorav 2 900 kroner kan tilskrives formuesskatten.

Eiere av næringsvirksomhet som ikke er selvstendig næringsdrivende, vil også få betydelige lettelse i formuesskatten. Noen eiere av næringseiendom kan likevel få økt formuesskatt når ligningsverdien på slike eiendommer øker. Det kan gjelde for eiere av eiendommer med høy gjeldsgrad fordi skatteverdien av gjelden går ned når formuesskattesatsen reduseres. Økte ligningsverdier av næringseiendom er samtidig viktig fordi det bidrar til større grad av skattemessige likebehandling av ulike typer investeringer. Lavere formuesskatt på andre formuesobjekter vil motvirke eventuell økt formuesskatt på næringseiendom.

Tabell 4.2 Gjennomsnittlig endring i skatt for alle personer 17 år og eldre. Forslaget sammenlignet med referansesystemet for 2015 (2014-regler framført til 2015). Negative tall betyr lettelse. Kroner

Bruttoinntekt	Antall	Gjennomsnittlig skatt i 2014 (pst.)	Gjennomsnittlig endring i skatt	Herav:	
				Gjennomsnittlig endring i pst. av bruttoinntekten	Gjennomsnittlig endring i formuesskatt
0–150 000 kr	551 100	5,6	-500	-0,7	-200
150 000–200 000 kr.	256 900	7,1	-500	-0,3	-300
200 000–250 000 kr.	334 700	11,5	-1 000	-0,4	-400
250 000–300 000 kr.	357 100	16,2	-900	-0,3	-400
300 000–350 000 kr.	369 000	18,9	-800	-0,2	-500
350 000–400 000 kr.	356 400	21,0	-900	-0,2	-500
400 000–450 000 kr.	350 900	22,5	-1 000	-0,2	-500
450 000–500 000 kr.	321 700	23,6	-1 100	-0,2	-600
500 000–600 000 kr.	487 000	24,9	-1 500	-0,3	-700
600 000–750 000 kr.	370 100	27,6	-2 300	-0,4	-1 000
750 000–1 mill. kr.	245 300	30,8	-3 100	-0,4	-1 700
1 mill. kr–2 mill. kr.	171 000	35,1	-5 900	-0,5	-4 200
2 mill. kr og over	28 300	37,9	-38 400	-1,1	-36 100
I alt	4 199 500	25,1	-1 600	-0,4	-1 000

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 4.3 Gjennomsnittlig endring i skatt for *alderspensionister* (personer med rett til særskilt skattefradrag for pensjonister). Forslaget sammenlignet med referansesystemet for 2015 (2014-regler framført til 2015). Negative tall betyr lettelser. Kroner

Bruttoinntekt	Antall	Gjennomsnittlig skatt i 2014	Gjennomsnittlig endring i skatt per person	Herav: Endring i formuesskatt
0–150 000 kr	37 600	0,6	-200	-200
150 000–200 000 kr.	119 200	1,3	-700	-400
200 000–250 000 kr.	142 600	6,5	-1 500	-600
250 000–300 000 kr.	125 900	12,7	-1 300	-800
300 000–350 000 kr.	113 300	16,5	-1 000	-1 000
350 000–400 000 kr.	83 400	19,2	-1 400	-1 400
400 000–450 000 kr.	57 900	21,3	-1 800	-1 800
450 000–500 000 kr.	41 600	23,0	-2 400	-2 400
500 000–600 000 kr.	48 200	24,7	-3 300	-2 900
600 000–750 000 kr.	38 400	27,1	-4 300	-3 400
750 000–1 mill. kr.	27 400	30,0	-5 500	-4 500
1 mill. kr–2 mill. kr.	19 200	34,5	-10 900	-9 700
2 mill. kr og over.	3 400	36,2	-64 200	-63 000
I alt	858 000	19,6	-2 100	-1 700

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Oppryddingen i skattereglene for deltakerlig-nede selskaper samt enkelte avgiftsendringer trekker isolert sett i retning av økt skatt for næringslivet. Samtidig vil enkelte forslag til lettelser i bilavgiftene, blant annet redusert omregistreringsavgift og redusert vektårsavgift for tynge kjøretøy, bidra til reduserte kostnader for næringslivet. Innføring av nøytral merverdiavgift i staten innebærer at private tilbydere av tjenester i større grad kan konkurrere om å utføre oppgaver i statlig sektor. Økt grense for registrering i merverdiavgiftsregisteret innebærer at færre små næringsdrivende må forholde seg til de administrative byrdene som følger av å være registrert for merverdiavgift.

Lønnstakere (de med lønn som hovedinntekt) får også en betydelig lettelse med forslaget til skatteopplegg for 2015. De foreslåtte endringene som kan beregnes i LOTTE-Skatt, gir en samlet lettelse til denne gruppen på om lag 4,1 mrd. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på 1 800 kroner per lønnstaker, herav 900 kroner i redusert formuesskatt.

Alderspensionister kommer i gjennomsnitt bedre ut enn lønnstakere. Samlet får pensjonistene som gruppe om lag 1,8 mrd. kroner lavere skatt. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på om lag 2 100 kroner, herav 1 700 kroner i

redusert formuesskatt. Lettelser i formuesskatten er særlig viktig for denne gruppen ettersom mange alderspensionister har nedbetalt huslån og har netto formue i form av bankinnskudd og verdipapirer. 32 pst. av pensjonistene betaler formuesskatt med dagens regler, mens kun 14 pst. av alle skattytere gjør det. Tabell 4.3 viser gjennomsnittlig skatt for AFP- og alderspensionister med forslaget samt lettelser samlet og i formuesskatten.

Beregningene ovenfor viser hvordan skatteendringene slår ut i gjennomsnitt for ulike inntektsgrupper. Beregningene på individnivå viser at 98 pst. av skattyterne får lettelser eller om lag uendret skatt, mens om lag 2 pst. av skattyterne får en skatteøkning. Gjennomsnittsinntekten er høyest blant de som får de største lettelsene. Men også blant de som får skatteøkninger over 2 000 kroner, er gjennomsnittsinntekten høy. Det er særlig fjerningen av klasse 2 og økt verdsettelse av næringseiendom i formuesskatten som kan føre til en isolert skjerpelse av en viss størrelse. Dette må ses i lys av at gruppen som omfattes av klasse 2, får samme skattebelastning som enslige eller samboere med tilsvarende inntekt. For de som mister klasse 2, vil skjerpelsen dempes gjennom andre lettelser i opplegget.

Gini-koeffisienten er et mye brukt mål på inntektsulikheten i samfunnet. Norge er et av landene i Europa med jevnest inntektsfordeling målt ved Gini-koeffisienten. Forslaget til skatteopplegg vil gi om lag uendret Gini-koeffisient fra 2014 til

2015. Det gjenspeiler at omfordelingen gjennom skattesystemet endrer seg lite med Regjeringens skatteforslag.

5 Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi

5.1 Sentrale utfordringer og hovedområder i Regjeringens arbeid

5.1.1 Produktivitet – grunnlaget for velstand og vekst

I løpet av de siste 150 årene har bruttonasjonalproduktet per innbygger i Norge blitt mange-doblet. Den samme utviklingen finner vi i andre land som tok del i den industrielle revolusjonen. Dette løftet en betydelig andel av jordens befolkning fra en tilværelse nær eksistensminimum til en levestandard hinsides det noen kunne forestille seg.

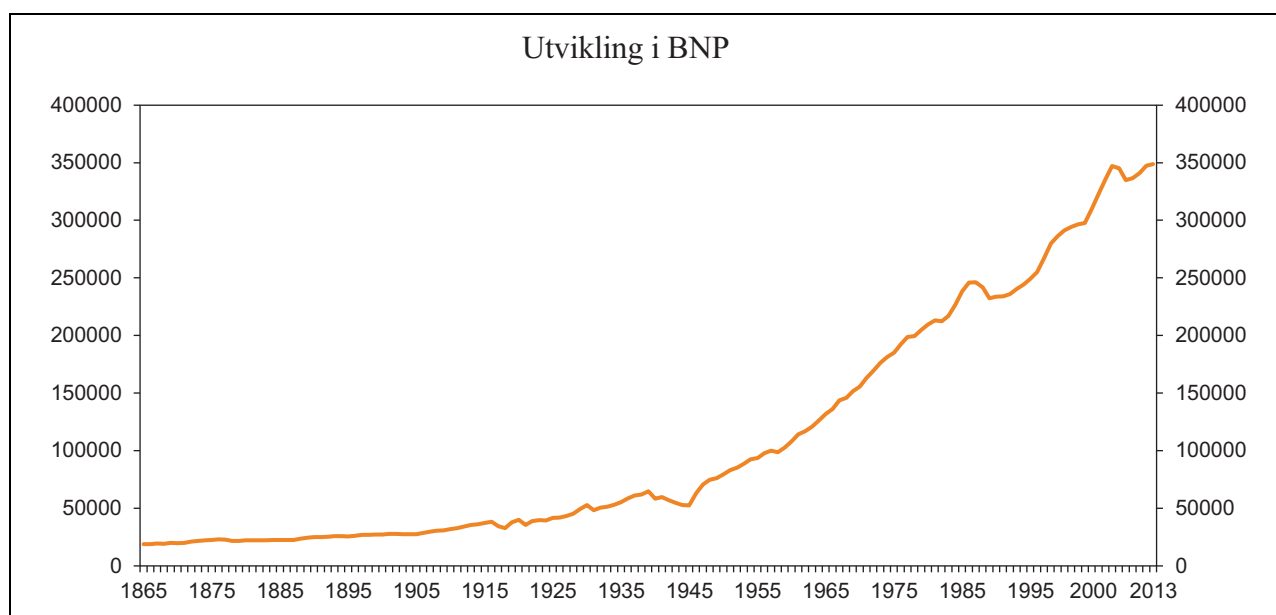
Velstandsveksten i denne perioden skyldes ikke at vi arbeider mer, men at produksjonen fra hver arbeidstime har blitt mangedoblet. Fra 1930 til i dag har gjennomsnittlig arbeidstid per innbygger falt med 40 pst. Samtidig har bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger blitt nærmere syv ganger høyere, jf. figur 5.1.

Veksten i BNP per innbygger er et mål på inntektsveksten i samfunnet og fanger således ikke

opp alle sider ved samfunnsutviklingen. På noen områder undervurderes trolig velstandsutviklingen. For eksempel har forventet levealder økt kraftig, og helsetilstanden er bedret. Vi har i dag medisiner og behandlinger som gjør at sykdommer som for 100 år siden var dødelige, nå er nærmest ufarlige. Det er vanskelig å anslå verdien av slike framskritt.

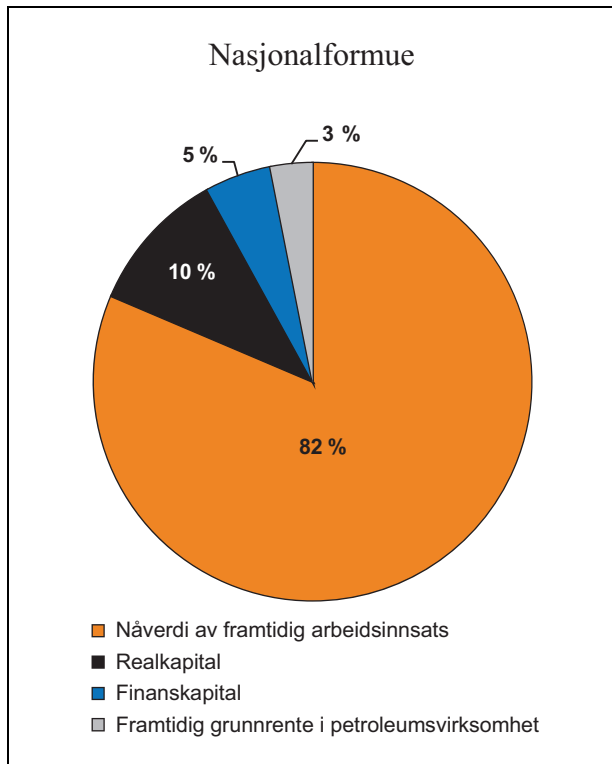
Figur 5.1 illustrerer ikke bare den sterkt stigende langsiktige trenden, men også at det har vært svingninger i produksjonen rundt denne trenden. Det er for eksempel et tydelig fall under andre verdenskrig, et like markert fall under bankkrisen på slutten av 1980-tallet og en nedgang etter den internasjonale finanskrisen høsten 2008. I et langsiktig perspektiv er det imidlertid den stigende trenden som dominerer, ikke svingningene.

Den viktigste drivkraften bak veksten i verdiskapingen på lang sikt er økt arbeidskraftsproduktivitet. Dette illustreres av beregninger av Norges nasjonalformue, som viser at verdien av arbeidet som arbeidstakerne utfører utgjør om lag fire femdeler av den samlede formuen, jf. figur 5.2. Både



Figur 5.1 BNP utenom oljevirksomhet per innbygger. Tusen 2005-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 5.2 Netto nasjonalformue per innbygger. Prosent

Kilde: Finansdepartementet.

det vi har hentet opp av olje- og gassreservene og plassert i Statens pensjonsfond utland og det som ligger igjen under havbunnen på kontinentalsokkelen, er i denne sammenheng relativt beskjedne størrelser. Olje og gass har satt Norge i en gunstige situasjon enn de fleste andre land, men likevel er det arbeidskraften som er vår desidert viktigste ressurs. På lang sikt bestemmes velferdsutviklingen i Norge først og fremst av vår arbeidsinnsats og av hvor mye vi får ut av hver arbeidstime. Hvis vi fram til 2060 klarer å øke den årlige veksten i arbeidsproduktiviteten med 0,2 prosentenheter, betyr det mer for vår velstand i 2060 enn hva vi kan vente å få i avkastning fra Statens pensjonsfond utland på samme tidspunkt.

Omstillinger er en nøkkelfaktor for å få en høy produktivetsvekst. For 150 år siden jobbet to tredeler av de sysselsatte i jordbruk og fiske. I dag er andelen 2½ pst. For 150 år siden bodde bare 15 pst. av den norske befolkningen i byer og tettsteder. I dag er andelen 80 pst. I et langsiktig perspektiv handler ikke økt produktivitet først og fremst om at hver enkelt skal «løpe fortere» i de jobbene de er i. Det handler om teknologisk utvikling og evne til omstilling. God omstillingsevne bidrar til å ta i bruk ny teknologi og flytte innsatsen av arbeid og kapital til områder med høyere

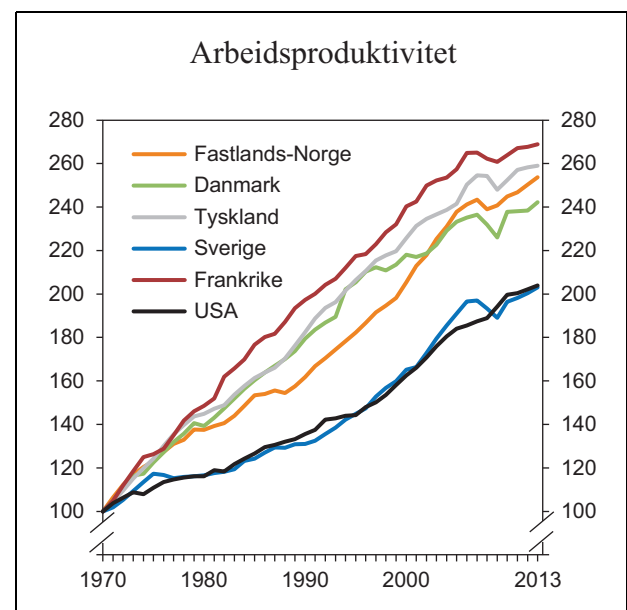
produktivitet. Strukturpolitikk eller tilbudssidepolitikk dreier seg om hva myndighetene kan gjøre for å legge til rette for innovasjon, effektiv ressursutnyttelse, høy produktivetsvekst og god omstillingsevne i økonomien.

5.1.2 Produktivetsveksten i norsk økonomi

Et mål på arbeidsproduktivitet er bruttoprodukt per timeverk. Figur 5.3 viser utviklingen i arbeidsproduktivitet siden 1970 for Norge og et utvalg av våre viktigste handelspartnere. Historisk har veksten i produktiviteten svingt med konjunktorene. Fra 1970 til i dag har den gjennomsnittlige årlige produktivetsveksten vært på 2,2 pst. Særlig 1970-årene bidro til å trekke opp, selv om dette var en periode med markert avdemping sammenliknet med den sterke veksten de første 25 årene etter annen verdenskrig.

Det er mange forhold som påvirker arbeidsproduktiviteten, herunder utdanning, kompetanseutvikling, evnen til å ta i bruk nye produksjonsprosesser og teknologi, samt evnen til å flytte ressurser fra sektorer med lav produktivitet til sektorer med høy produktivitet.

På 1990-tallet ble det gjennomført en rekke strukturreformer som bedret konkurransen i næringslivet og produktiviteten i norsk økonomi. Økt konkurranse i tjenesteytende næringer har vært en viktig drivkraft for anvendelse av ny teknologi, for introduksjon av nye produkter og for forbedring av kvalitet og service. Bruk av informa-



Figur 5.3 Utvikling i arbeidsproduktivitet siden 1970. Indeks. 1970 = 100

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

sjons- og kommunikasjonsteknologi og etablering av nye selskapsstrukturer med større konsern eller kjeder startet i 1980-årene og fikk et bredt gjennomslag i 1990-årene. Mer hensiktsmessige reguleringer med økt vekt på konkurranse og markedsmekanismer i bl.a. finansmarkedene, kraftmarkedet, markedet for flytransport, markedene for elektronisk kommunikasjon, betalingsformidling og i dagligvarehandelen bidro til disse omstillingene. Skattereformen i 1992 ga Norge et bedre og mer vekstfremmende skattesystem. Kombinasjon av bredere skattegrunnlag, lavere skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer bidro til høyere avkastning fra investeringene. Det ble også bedre samsvar mellom skatteinntektene og selskapenes faktiske inntjening. Videre trådte EØS-avtalen i kraft fra 1994, med den betydning den har hatt for å bidra til like konkurransevilkår og begrense statsstøtte til bedrifter og næringer. Varehandel og finansiell tjenesteyting utmerker seg med særlig høy produktivitsvekst på 1990-tallet.

Fra 2000 til 2005 var produktivitsveksten høy i hele næringslivet, samtidig som sysselsettingen var relativt stabil. Bruttoprodukt per timeverk økte i gjennomsnitt med 3 pst. i Fastlands-Norge i disse årene. Fra og med 2006 og i årene etterpå har veksten i produktiviteten vært lavere i de fleste fastlandsnæringene. Særlig trekker tjenesteyting ned, samtidig som denne næringsgruppen er den klart største både målt ved sysselsetting og verdiskaping. Avdempingen i produktivitsveksten må ses i lys av konjunkturelle mønstre i produktivitsutviklingen. Det tar tid for bedriftene å tilpasse arbeidsstokken til endrede etterspørselsforhold. Det kan dessuten være kostnader ved å si opp ansatte slik at bedriftene velger å holde på arbeidskraft i påvente av bedre tider. Flere av våre handelspartnere har opplevd en liknende utvikling, med lavere vekst i produktiviteten siden 2006. Også der har virksomhetene holdt på arbeidskraft til tross for svak vekst i produksjonen. Videre har mange bedrifter vært varsomme med investeringer etter finanskrisen, trolig som følge av usikkerhet om den økonomiske utviklingen. Kapitalen per timeverk har dermed ikke vokst mye. I flere land har det også vært vansker med finansiering av nye investeringer, men dette gjelder ikke i samme grad for Norge. I Norge kan derimot økt tilgang på arbeidskraft fra nye EU-land ha bidratt til svakere produktivitsvekst og lav vekst i kapital per timeverk. Arbeidsinnvandringen har gjort arbeidskraft rimeligere sammenliknet med kapital, noe som har gitt rom for vekst i næringer med relativt lave produktivitsnivåer.

Produktivitsutviklingen i Fastlands-Norge siden 2005 har vært om lag på linje med utviklingen i Sverige og USA, men høyere enn i Tyskland og Danmark. Utviklingen i USA skiller seg noe fra utviklingen i de andre landene. Dette må ses i sammenheng med at sysselsettingsandelene falt i USA under og i etterkant av finanskrisen. Amerikanske bedrifter holdt med andre ord i mindre grad på arbeidskraften da etterspørselen og produksjonen falt, og produktivitsveksten holdt seg dermed bedre oppe.

Høy produktivitsvekst kan indikere at ressursene brukes der de kaster mest av seg, men det er ikke det eneste kriteriet for en vellykket strukturpolitikk. Det er bl.a. store forskjeller mellom næringer i mulighetene for å bedre produktiviteten. Omsorgstjenester er et eksempel på et område der det kan være vanskeligere å øke produktiviteten. Dette er samtidig arbeidsintensive tjenester der etterspørselen trolig vil vokse sterkt framover som følge av aldringen av befolkningen. Når tjenester vurderes som viktige, kan økt ressursbruk i sektoren være samfunnsøkonomisk riktig, selv om det isolert sett kan redusere veksten i produktiviteten i økonomien. For øvrig kan endret produktivitet være vanskelig å fange opp i økonomisk statistikk, noe som særlig gjelder for offentlige goder og annen tjenesteyting. Generelt er det dessuten betydelig usikkerhet ved beregning og tolkning av produktivitetstall, særlig for de siste årene som vil være basert på foreløpig statistikk.

5.1.3 Makroøkonomiske utfordringer for produktivitsveksten framover

Framover vil Norge møte makroøkonomiske utfordringer som kan gjøre det mer krevende å holde produktivitsveksten oppe. Noen av disse har vi felles med andre land. Andre er særnorske.

Oljevirkosomhetens betydning

Oljevirkosomheten har bidratt vesentlig til veksten i fastlandsøkonomien de siste 45 årene. Analyser gjort av Bjørnland og Thorsrud fra Handelshøyskolen BI kan indikere at høy aktivitet i petroleumssektoren også kan ha trukket opp produktivitsveksten i norsk økonomi.¹ Utfordringene ved å utvinne petroleum har bidratt til viktig kompe-

¹ Bjørnland, Hilde C. og Leif Anders Thorsrud (2013). Boom or gloom? Examining the Dutch disease in a two-speed economy, Working Papers 0015, Centre for Applied Macro- and Petroleum economics (CAMP), BI Norwegian Business School.

tanse- og teknologiutvikling både på sokkelen og blant underleverandører. Mange bedrifter har vridt seg over mot mer lønnsom produksjon. Dette gjelder ikke bare industrivirksomhet, men også vesentlige deler av tjenestesektoren. Norske leverandørnæringer kan ha hatt en særfordel gjennom nærhet til markedet. Etter hvert som kostnadene er blitt drevet opp, har imidlertid oljeselskapene i økende grad flyttet oppdragene ut av Norge. Framover kan noe lavere etterspørselsimpulser fra oljevirksomheten, svekket lønnsomhet i leverandørnæringene og økt oppmerksomhet om kostnadsreduksjoner i oljeselskapene bidra til økt effektivitet i leverandørnæringene.

Petroleumsvirksomheten vil trolig gi svakere vekststimulans for fastlandsøkonomien i årene framover, jf. figur 2.11. Informasjon fra selskapene tyder på at petroleumsinvesteringene vil gå markert ned neste år. Selv om investeringene kan gå noe opp igjen i 2016, ligger det an til at de over tid vil følge en nedadgående bane. I perioden fram til 2030 anslås etterspørselen fra oljevirksomheten å halveres fra dagens nivå på nær 14 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Dette vil hvert år utgjøre en negativ etterspørselsimpuls på ½ pst. av BNP for Fastlands-Norge. Det vil stille strenge krav til de som i dag leverer til denne sektoren om å finne nye markeder eller omstille produksjonen til andre typer varer og tjenester.

Etter årtusenskiftet har høy oljepris bedret oljevirksomhetens betalingssevne. Leverandørnæringene har fått gode priser på sine produkter. Samtidig har lønningene steget mye sterkere i Norge enn i andre land. Bare siden årtusenskiftet har lønningene steget med 30 pst. mer i Norge enn hos våre handelspartnere, regnet i felles valuta. Når etterspørselen fra oljevirksomheten etter hvert avtar, må norske bedrifter vri seg mot andre markeder. Det kan bli krevende dersom kostnadsnivået i Norge fortsetter å ligge langt over nivået hos våre handelspartnere, og dette høye kostnadsnivået ikke er basert på et tilsvarende høyt produktivetsnivå. Det høye kostnadsnivået kan ha medvirket til at norske bedrifter investerer lite i Norge, jf. avsnitt 2.2.

Aldring og finansering av velferdsordningene

Befolkningsutviklingen har de siste tyve årene vært gunstig for den økonomiske veksten fordi andelen eldre i befolkningen har sunket. Nå snur dette fordi de store etterkrigskullene går av med pensjon og levealderen øker. Flere eldre vil øke etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester. Eldreomsorg tilhører de arbeidsintensive tjenes-

tene hvor det er vanskelig å øke produktiviteten like raskt som i vareproduksjon. I dag sysselsetter helse- og omsorgssektoren rundt 11 pst. av alle årsverk i norsk økonomi. Denne andelen er i Perspektivmeldingen 2013 anslått å øke til 30 pst. mot 2060, og det meste av veksten kommer i eldreomsorg. Denne prosessen vil bidra til å senke den gjennomsnittlige produktivetsveksten i fastlandsøkonomien betydelig. Det er imidlertid ikke i seg selv et tegn på at en slik endret bruk av ressurser er samfunnsøkonomisk ulønnsom.

Med omfattende skattefinansierte *velferdsordninger* står Norge overfor betydelige utfordringer med statsfinansene etter hvert som andelen eldre øker. Størrelsen på dette finansieringsbehovet er tallfestet i avsnitt 3.2.3. Økte skatter for å løse finansieringsutfordringen vil isolert sett svekke effektiviteten i økonomien, siden de såkalte skattekilene øker og gir skattemotiverte tilpasninger. Kostnadene ved økte skatter kan dessuten antas å øke progressivt med skattesatsene. En mer effektiv offentlig sektor vil redusere finansieringsutfordringene. Det forutsetter imidlertid at effektiviseringsgevinstene tas ut i form av redusert ressursinnsats, og ikke økt kvalitet eller økt omfang av tjenestene. Erfaringsmessig har dette vært vanskelig.

Arbeidsinnvandring og inkludering

Siden 2008 har nesten hele veksten i sysselsettingen kommet fra arbeidsinnvandring, jf. figur 2.9. Tjenesteytende næringer med lav produktivitet har vokst med tilgangen på arbeidskraft fra nye EU-land. Men også innenfor den enkelte næring kan arbeidsinnvandringen ha bidratt til å trekke ned produktiviteten. En av næringene hvor arbeidsinnvandringen har vært særlig markert, er bygg og anlegg. Språkproblemer og manglende kompetanse om norske regler og byggemetoder kan bety at noe av nedgangen i produktiviteten i denne næringen skyldes økt arbeidsinnvandring, selv om det samtidig kan ha økt bedriftenes lønnsomhet og redusert kostnadene i produksjonen. Produktivetsutfordringene i bygg- og anleggssektoren er omtalt nærmere i avsnitt 5.2.3.

Flere politiske tiltak og reformer har som mål å øke sysselsettingen, særlig blant eldre, innvandrere, uføre og syke. Dersom målene nås, vil det høyst sannsynlig bidra til lavere produktivetsvekst siden de som ikke jobber, normalt er mindre produktive enn de som jobber. Likevel vil det være store samfunnsøkonomiske gevinster ved å lykkes med en slik politikk. Bedre integrering av disse gruppene vil føre til økt velferd siden den

samlede verdiskapingen øker – BNP per person går opp. I tillegg kommer positive effekter som ikke er så lett å måle, i form av sosial inkludering og bedre helse ved å være i jobb, samt lavere utgifter i offentlige trygdeordninger.

5.1.4 Hva driver produktivitsveksten?

Teknologiske framskritt i vid forstand er den viktigste drivkraften bak produktivitsvekst. Et land som kan ta i bruk teknologi som andre har utviklet, kan oppnå svært høy økonomisk vekst. Hvis landet greier å nærme seg teknologifronten, vil veksttakten etter hvert begrenses av hvor raskt verdenssamfunnet utvikler ny teknologi. Et lands evne til å ta i bruk teknologi utviklet i andre land er avhengig av landets eget *utdanningsnivå*. For land som ligger nær teknologifronten, er det viktig å investere i *forskning og utvikling* for å kunne ta i bruk teknologien som er utviklet i utlandet. Et lite land som Norge kan ikke være på teknologifronten i veldig mange sektorer.

I tillegg til kunnskap og FoU, trekkes ofte konkurranse og åpenhet overfor utlandet fram som viktige grunnlag for produktivitsvekst.

Konkurranse i produktmarkeder påvirker produktivitsveksten på to måter. Når de svakeste bedriftene blir konkurrert ut, vil kapital og arbeidskraft flyttes til de bedriftene som har best teknologi og produserer billigst, og dermed oppnås det produktivitsgevinster. Videre kan økt konkurranse øke produktiviteten gjennom å stimulere til innovasjon, omstilling og investeringer innad i de enkelte bedriftene. Virksom konkurranse gir også insentiver til å kommersialisere innovasjoner raskt. En velfungerende konkurransepolitikk vil derfor bidra til en mer effektiv ressursbruk.

Åpenhet overfor utlandet er avgjørende for å kunne dra nytte av den teknologiske utviklingen som skjer utenfor landets grenser. Internasjonal handel øker størrelsen på markedet slik at bedriftene kan dra nytte av stordriftsfordeler. I tillegg kan internasjonal handel gi økt produktivitet gjennom å overføre teknologi og kunnskap mellom land, samt ved å øke konkurransen i produktmarkedene. Direkteinvesteringer og utenlandsk eierskap er en særlig viktig kilde til teknologioverføring mellom land. Internasjonale bedrifter er blant de mest produktive bedriftene, de er gjerne involverte i kunnskapsintensive sektorer, og de investerer ofte tungt i forskning og utvikling. For å være en internasjonalt vellykket bedrift må en være like god eller bedre enn de andre bedriftene i de landene en opererer i. Norge har i all hoved-

sak et åpent handelsregime og drar allerede nytte av disse effektene. EØS-avtalen er i denne sammenheng særlig viktig.

Også *nasjonale institusjonelle forhold* er av betydning for produktivitsveksten. En viktig forklaring på forskjellen mellom rike og fattige land er godt fungerende offentlige institusjoner og et godt rettssystem, herunder evnen til å fatte beslutninger om politiske endringer når det er nødvendig. Et velfungerende samarbeid med partene i arbeidslivet er også blant faktorene som kan påvirke evnen til å gjennomføre krevende politiske reformer. Et effektivt skattesystem som bringer inn inntekter til det offentlige uten å skape store effektivitetstap i økonomien er også viktig for produktivitsveksten. Det samme er god infrastruktur i vid forstand, dvs. veier, jernbane, kraftnett, telenett, bredbånd, vannforsyning mv. Norge kommer i internasjonal sammenheng stort sett forholdsvis bra ut når det gjelder institusjonelle forhold. Men også Norge har politikkområder som kan forbedres.

5.1.5 Regjeringens arbeid for en mer produktiv økonomi

Regjeringen legger stor vekt på arbeidet med å heve produktiviteten i norsk økonomi. For å oppnå dette er det viktig å stimulere de forholdene som driver produktivitsveksten og utnytte landets ressurser best mulig. En god ressursutnyttelse i privat og offentlig sektor bidrar til høy verdiskaping, og er derfor viktig for levestandard og bærekraften i velferdsordningene. Samtidig vil en god omstillingsevne bidra til at norsk økonomi står bedre rustet til å møte endrede internasjonale rammevilkår.

Regjeringen har satt ned en produktivitskomisjon som skal kartlegge og analysere årsaker til den svakere produktivitsutviklingen siden 2005. Kommisjonen skal fremme konkrete forslag som kan styrke produktiviteten og vekstevnen i norsk økonomi, både i privat og offentlig sektor. Den første rapporten fra produktivitskomisjonen vil bli lagt fram i februar 2015. Etter at den første rapporten er avgitt, kan Finansdepartementet presisere kommisjonens mandat. Fase to i arbeidet skal avsluttes i løpet av ett år. Regjeringen vil gå grundig inn i de rådene kommisjonen kommer med.

Uavhengig av kommisjonen arbeider Regjeringen med å heve produktiviteten. Dette arbeidet kan oppsummeres i fem hovedområder; 1) reformer i offentlig sektor, 2) mer konkurranse, avregulering og avbyråkratisering, 3) et bedre skatte- og avgiftssystem, 4) vektlegging av resultater og 5) tydelige

budsjettprioriteringer. Nedenfor redegjøres for arbeidet på hvert av disse hovedområdene.

Reformer i offentlig sektor

Reformer i offentlig sektor skal bidra til en mer effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Statens og kommunenes midler skal forvaltes med omhu for å sikre innbyggerne best mulig ytelse, og på en måte som viser respekt for skattebetalernes penger. Både noen store og mange små tiltak er nødvendig for å oppnå bedre ressursbruk.

Arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåer og den geografiske inndelingen av ulike tjenesteområder betyr mye. En vellykket kommunereform vil være et sentralt bidrag til en mer effektiv offentlig sektor. Færre, robuste og effektive kommuner som i større grad er tilpasset naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner vil styrke vekstevnen i økonomien, redusere administrasjonsutgiftene og gjøre det mulig å redusere detaljstyring og tilskuddsordninger.

Bedre infrastruktur er en av Regjeringens hovedsatsinger. Målet er økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet i transportsektoren. Regjeringen vil etablere et veiselskap for å bidra til mer effektiv veiutbygging.

Regjeringen vil også modernisere og effektivisere skatte- og avgiftsforvaltningen. Målet er en mer effektiv forvaltning, bedre rettsikkerhet og forenkling for innbyggere og næringsliv.

Strukturreformene bl.a. innen Politiet og høyere utdanning er også viktige tiltak for å få en mer effektiv offentlig sektor. Målet er større politikraft og økt utdanningskvalitet. Samtidig må mer omfattende bruk av digitale tjenester i offentlig forvaltning, mer omfattende samordning av offentlige innkjøp og annen effektivisering av offentlige fellestjenester tilstrebes. Flere statlige virksomheter omstilles for å nå disse målene.

Arbeidet for en bedre og mer effektiv offentlig sektor omtales i kapittel 6.

Mer konkurranse, avregulering og avbyråkratisering

Gjennom mer konkurranse, avregulering og avbyråkratisering vil Regjeringen bidra til økt vekst i norsk økonomi. Regjeringen vil legge til rette for et fritt og uavhengig næringsliv uten særbehandling eller konkurransehindrende avtaler, fri flyt av varer og tjenester og fri tilgang til markedene. Konkurransopolitikken skal styrkes bl.a. ved å etablere et nytt uavhengig klageorgan for konkurransesaker. Regjeringen vil gjennomgå og redusere ordninger som hindrer etablering og

svekker konkurransen innenfor tjenesteytende næringer. Det omfatter bl.a. bestemmelser om åpningstider, konsesjoner, løyver og bevillinger. Anskaffelsesregelverket er også til vurdering. Målet er et nytt og enklere nasjonalt anskaffelsesregelverk. Regjeringen har videre mål om å forenkle dagens næringslovgivning. Blant tiltakene Regjeringen har foreslått er forenkling og effektivisering av plan- og bygningsloven.

Det vises til nærmere omtale av konkurransepolitikken i avsnitt 5.2.2, avregulering og avbyråkratisering i avsnitt 5.2.3, statlig eierskap i avsnitt 5.2.4, innovasjonspolitikken i avsnitt 5.2.5, næringsstøtte i avsnitt 5.3 og effektiv bruk av arbeidskraften i avsnitt 5.4.

Et bedre skatte- og avgiftssystem

Regjeringens hovedmål i skatte- og avgiftspolitikken er å finansiere fellesgoder så effektivt som mulig. Regjeringen vil gjøre skattesystemet mer vekstfremmende og enklere. Det skal lønne seg mer å jobbe, spare og investere, og skatte- og avgiftssystemet skal stimulere til mer miljøvennlig atferd. Regjeringen vil redusere det samlede skatte- og avgiftsnivået for å spre makt, øke verdiskapingen og gi større frihet for familier og den enkelte. Skattesystemet bør som hovedregel ikke favorisere en bestemt bruk av ressursene. Unntak og fradragsordninger vil vri ressursbruken bort fra det som er best for samfunnet og gir økt byråkrati og merarbeid for skattemyndighetene.

Regjeringen har i budsjettene for 2014 og 2015 foreslått tiltak som vil stimulere til økt sparing, økte investeringer, bedre rammevilkår for næringsvirksomhet i Norge, økt arbeidstilbud og bedre miljø. Samtidig er det satt i verk en rekke tiltak for å forenkle skatte-, avgifts- og tollsystemet. Skattepolitikken omtales nærmere i kapittel 4 og i Prop. 1 LS (2014–2015).

Økt vektlegging av resultater

Økt vektlegging av resultater innebærer at prioriteringene også styres etter hva slags resultater vi kan oppnå. God og relevant informasjon er en nøkkel i dette arbeidet. Effektiviserings- og forbedringstiltak innenfor og på tvers av ulike sektorer må gi håndfaste resultater. Det er ønskelig med økt oppmerksomhet om resultatene av offentlige tjenester, slik som for eksempel PISA-resultater i skolen og overlevelsesrater i helsesektoren. Krav om årsrapport fra alle statlige virksomheter fra og med 2014 vil også bidra til økt åpenhet om resultatene som oppnås.

Det er viktig å ha gode metoder for å evaluere at reformer og offentlig politikk faktisk har ønsket effekt, og ta hensyn til erfaringer når nye tiltak utredes. Det er nødvendig å utrede og vurdere handlingsvalg før det tas beslutninger i viktige saker, og i noen tilfeller prøve ut ulike alternativer og løsninger. Rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser er oppdatert, og kvalitetssikringsregimet for store investeringer skal ytterligere forbedres i ny rammeavtale fra 2015. Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomgår utredningsinstruksen. Arbeidet omfatter både revisjon av kravene til innhold og prosess i statlig utredningsarbeid og vurdering av mekanismer for å forbedre etterlevelsen av instruksen.

Høy produksjon og inntekt sikres over tid best gjennom en effektiv utnyttelse av alle ressurser, også miljø- og naturressurser. Det innebærer bl.a. at produksjon og forbruk tar hensyn til fordeler eller ulemper som berører andre enn den som kjøper eller selger produktene, såkalte eksterne effekter. Bruk av økonomiske virkemidler som prising av miljøgoder og indirekte virkninger som utslipp av klimagasser gjør at beslutningstakere i alle sektorer og på alle nivåer gis insentiver til å ta miljøhensyn. Det vises til en nærmere omtale av markeder og reguleringer som støtte for en effektiv forvaltning av naturressurser og miljø i avsnitt 5.5.

En omtale av resultater av offentlige tjenester er gitt i kapittel 6, mens klimapolitikken og oppdaterte framskrivinger av miljøskadelige utslipp til luft omtales i avsnitt 3.7.

Tydelige budsjettprioriteringer

Tydelige budsjettprioriteringer er avgjørende for å nå målet om best mulig tjenester og mest mulig velferd for hver krone vi bruker over offentlige budsjetter. Da er det nødvendig å se kritisk på hvordan pengene brukes. Innhenting av produktivetsgevinster i offentlig sektor slik regjeringen foreslår med avbyråkratiserings- og effektiviserings tiltak er et sentralt bidrag på dette området. Effektiv ressursbruk handler både om å gjøre de riktige tingene og om å gjøre dem på riktig måte. Å prioritere handler dermed også om å begrense ressursinnsatsen på mindre viktige områder.

Regjeringen prioriterer å styrke budsjettområder som kan bedre vekstevnen i norsk økonomi. I samsvar med hva et samlet Storting var enige om da handlingsregelen for bruken av oljeinntekter ble innført i 2001, prioriterer Regjeringen vekst-

fremmede skattelettelser, tiltak for en bedret infrastruktur og tiltak innenfor forskning og utvikling.

Regjeringens hovedprioriteringer i budsjettpolitikken er grundig omtalt i kapittel 1 og i Gul bok (Prop. 1 S (2014–2015)).

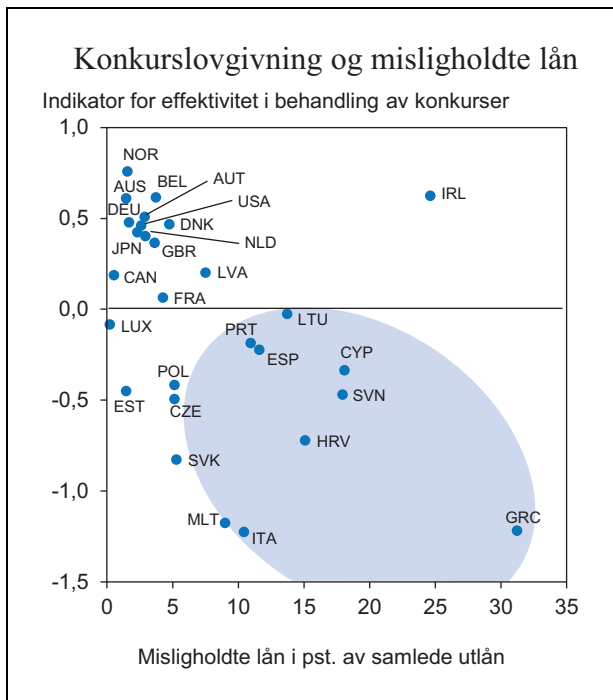
5.2 Effektivitetsfremmende tiltak i produktmarkedene

5.2.1 Politikkområder med særlige utfordringer

En rekke internasjonale organisasjoner og forskningsinstitusjoner gjennomfører regelmessig såkalte referansetestingsstudier. Utgangspunktet er å peke på områder som kan hemme vekstevnen. Det er et stort antall indikatorer som går gjennom i de ulike studiene. Under oppsummeres noen områder fra utvalgte studier:

- *Konkurranse og regulering i produktmarkedene:* På noen områder vurderes reguleringene av produktmarkedene å være strengere i Norge enn i mange andre land. OECDs indikatorer for omfanget av reguleringer i produktmarkedene tyder bl.a. på at norske reguleringer er strengere enn i andre land når det gjelder oppstart av nye virksomheter. Også Verdensbankens Doing Business rapport peker på dette. EU trekker derimot fram gode rammevilkår for oppstart av virksomheter i sin årlige rapport om små og mellomstore bedrifter. Både OECD og IMF råder Norge til å endre reguleringene av landbruksnæringen, lette på tollvernet og redusere landsbrukssubsidiene. OECD mener også at stort offentlig eierskap i næringslivet hemmer konkurransen og reduserer økonomiens vekstevne.
- *Innovasjon og forskning og utvikling:* EUs Innovation Union Scoreboard og OECDs Science, Technology and Industry Scoreboard viser at Norge kommer dårlig ut langs en rekke dimensjoner når det gjelder innovasjon, forskning og utvikling og nyetableringer i næringslivet. OECD anbefaler å basere støtte til innovasjon på konkurranse mellom næringsaktører framfor øremerking og faste støtteordninger for enkelt næringer. OECD anbefaler videre at Norge vurderer ytterligere reduksjoner i formuesskatten for å øke insentivene til entreprenørvirksomhet.

Blant områder der Norge gjør det særlig godt i de ulike studiene, er makroøkonomiske faktorer som



Figur 5.4 Konkurslovgivning og misligholdte lån

Kilde: IMF's Global Financial Stability Report, 2014.

inntektsnivå, offentlige finanser, sosialt rammeverk og grunnleggende infrastruktur i samfunnet. Politisk stabilitet, et effektivt rettssystem, en høyt utdannet arbeidsstyrke og lav arbeidsledighet er andre positive trekk ved norsk økonomi. For konkurshåndtering kommer Norge godt ut som følge av lave konkurskostnader og fordi behandling av konkurser er lite tidkrevende sammenliknet med andre land, jf. figur 5.4. Banksektoren har også færre misligholdte lån, dels fordi Norge ble mindre rammet av finanskrisen enn mange andre land, men også fordi det norske regelverk ble strammet inn i lys av erfaringene fra den norske bankkrisen tidlig på 1990-tallet.

5.2.2 Mer konkurranse

Konkurransopolitikk

Som omtalt over er konkurranse en viktig drivkraft for produktivitet og en bedre utnyttelse av ressursene. Å legge til rette for en velfungerende konkurransepolitikk står sentralt i Regjeringens arbeid for en mer produktiv økonomi. Nærings- og fiskeridepartementet har det samlede ansvaret for de sektorovergrepene virkemidlene i konkurransepolitikken. Konkurransopolitikken favner bredt og er rettet både mot konkurransebegrensende atferd hos aktører i næringslivet og mot konkurransebegrensende myndighetstiltak. Kon-

kurransopolitikken omfatter også reglene for offentlige anskaffelser og EØS-avtalens regelverk for offentlig støtte. Offentlige anskaffelser er omtalt i avsnitt 5.2.3 avregulering og avbyråkratisering. Utviklingen i næringsstøtten er omtalt i avsnitt 5.3 næringsstøtte.

Konkurranselovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Loven forbyr samarbeid som begrenser konkurransen og misbruk av dominerende stilling. Konkurransetilsynet, som håndhever loven, kan gripe inn for å gjenopprette konkurransen og forhindre tilsvarende atferd i framtiden. I 2013 arbeidet Konkurransetilsynet med flere store etterforskningssaker og var på to bevisninger.

Konkurransetilsynet skal gripe inn mot fusjoner og oppkjøp (foretakssammenslutninger) som vil føre til, eller forsterke, en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. En foretakssammenslutning kan forbyes eller godkjennes på vilkår. Tilsynet har signalisert at det er opptatt av å bevare konkurransen i lokale markeder, og at det har et særlig oppsyn med store, nasjonale aktører som kjøper seg opp i lokale markeder.

Etter dagens regelverk behandler Nærings- og fiskeridepartementet klager på Konkurransetilsynets vedtak og avgjørelser etter inngrepsbestemmelsene. Departementets klagesaksbehandling åpner ikke for politiske vurderinger. Politisk overprøving må skje ved særskilt behandling av saken i statsråd. En utfordring er likevel at klagebehandlingen oppfattes som politisk styrt, og dette svekker tilliten til klagesaksbehandlingen. Regjeringen vil styrke Konkurransetilsynet som selvstendig myndighetsorgan og fjerne regjeringens rolle som ankeinstans for Konkurransetilsynet. Et offentlig utvalg utreder organisering av en ny, uavhengig klagenemnd for konkurransesaker. Dette arbeidet vil bli fullført i 2015, slik at det nye organet kan etableres fra 1. januar 2016. Regjeringen arbeider også med nye regler for kontroll med foretakssammenslutninger i mediebransjen for å sikre mangfold i mediene.

Konkurransetilsynet har i 2013 prioritert å avdekke mulige brudd på forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Å gjennomføre full etterforskning er ressurskrevende, og tilsynet har derfor tatt i bruk «myk håndheving». Det innebærer at tilsynet gjennom dialog og veiledning orienterer foretak som opptrer på en måte som kan være lovstridig, om innholdet i konkurransereglene. Viktige eksempler på slik tilnærming i 2013 er medieutspill om rentenivå og bil-

bransjens bruk av innelåsende garantivilkår i nybilmarkedet.

I samarbeid med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) overvåker Konkurransetilsynet *engrosmarkedet for kraft*. Konkurransetilsynet har pålagt Statkraft AS plikt til å opplyse om erverv av andeler i kraftverk og foretak som eier kraftverk i Norge. Opplysningsplikten gjelder også når selskaper som Statkraft har eierandeler i, foretar slike erverv. Vedtaket gjelder fram til 1. januar 2017.

Konkurransetilsynet har i flere år drevet en nettside med kontinuerlig oppdaterte priser på kraft til husholdninger (*Kraftprisoversikten*). Nettsiden er nå under avvikling fordi den ikke gir et fullstendig bilde av tilbudene på markedet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har gitt Forbrukerrådet i oppdrag å utvikle en ny portal som skal gi forbrukerne bedre oversikt over pris- og avtalevilkårene for strøm. Den nye portalen skal utvikles i samarbeid med NVE og Konkurransetilsynet og skal etter planen laseres i første halvår 2015.

Overvåkingen av Tines bruttomarginger i meiereisektoren ble videreført i 2013. Overvåkingen skjer ved at tilsynet innhenter avtaler mellom dagligvarekjedene og markedsledende leverandører. Innsyn i avtaler gir tilsynet oversikt over betingelser som benyttes i dagligvaresektoren og mulighet til å avdekke eventuelle ulovlige vilkår. I tillegg følger tilsynet den generelle utviklingen og enkelthendelser i dette markedet nøye.

Innkjøps- og grossistsamarbeidet mellom Ica Norge og Norgesgruppen behandles fortsatt i Konkurransetilsynet. Som følge av at partene venter med å gjennomføre de delene av avtalen som skaper fare for varig skade på konkurransen, har samarbeidet for øvrig startet opp. I februar 2014 varslet tilsynet partene om at samarbeidet anses som ulovlig. Tilsynet vil fatte endelig vedtak i saken høsten 2014.

I mars 2013 fattet Konkurransetilsynet et vedtak der to aktører i *bygg- og anleggssektoren* (Veidekke ASA og NCC AB) ble ilagt gebyrer for ulovlig konkurransebegrensende samarbeid. Veidekke ble innvilget full lempning for å ha varslet om og bidratt til oppklaring av saken. Oslo tingrett avsa i februar 2014 dom i saken mellom tilsynet og NCC. Retten opprettholder at det er skjedd en grov overtredelse av konkurranseloven og ila et gebyr. Dommen er anket av begge parter.

Omsetning av bøker har unntak fra konkurranse-lovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid. Forskriften gjelder ut 2014. I forrige stortingsperiode ble lov om omsetning av bøker

(bokloven) vedtatt og sanksjonert. Regjeringen Solberg fremmet proposisjon om oppheving av loven, og Stortinget opphevet loven 5. juni 2014. Den norske Forleggerforening og Bokhandlerforeningen har forhandlet fram en ny bokavtale som viderefører en forpliktende fastprisordning for skjønnlitteratur, sakprosa og fagbøker i alle formater. Konkurransetilsynet har uttalt seg kritisk om bokavtalen og unntaket fra konkurranse-loven. Regjeringen arbeider nå med ny forskrift som skal gjelde i to år fra januar 2015.

Åpenhet overfor utlandet

Internasjonal handel og etablering av utenlandske bedrifter i et marked er en kilde til produktivitetsvekst, bl.a. fordi det bidrar til økt konkurranse i produktmarkedene. Den reviderte WTO-avtalen om offentlige innkjøp, som trådte i kraft i år, har gitt norske eksportører utvidet adgang til de offentlige anskaffelsesmarkedene i flere land utenfor EØS, bl.a. Canada, Japan og USA. Den har også ført til at leverandører utenfor EØS gis økt adgang til å delta i konkurranser om offentlige anskaffelser i Norge. Norge har deltatt i de internasjonale forhandlinger om tjenester, TISA, siden oppstarten i 2013 sammen med 49 andre land. Disse markedene utgjør 70 pst. av verdens handel med tjenester. Norge er også med på initiativet mellom 14 medlemmer av WTO (inkl. EUs 28 land) der det er igangsatt forhandlinger om redusert tollsats på miljøvarer- og teknologier.

EFTA-handelsavtalene vil være et viktig supplement til WTO siden de gir markedsadgang utover forpliktelsene i WTO. Frihandelsavtaler gir økt markedsadgang ved å fjerne eller redusere handelshindre. Frihandelsavtalenes overordnede mål er å øke verdiskaping og sysselsetting i Norge. Norge har sammen med medlemsstatene i Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) undertegnet 26 frihandelsavtaler med 36 ulike land. Forhandlinger pågår med India, Indonesia, Vietnam og Malaysia. Forhandlingene med tollunionen Russland, Hviterussland og Kasakhstan er satt på vent i lys av situasjonen i Ukraina. Forhandlingene med Thailand er stilt i bero.

Nettverksnæringene

Nettverksnæringene er kjennetegnet ved at en stor del av produksjonskostnadene er knyttet til fast infrastruktur. Derfor kan ett selskap produsere mer effektivt innenfor et geografisk avgrenset område enn flere selskaper, såkalt naturlig monopol. Dette gir særlige utfordringer for å

sikre effektiv ressursbruk og konkurranse. En samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging og bruk av infrastrukturen krever offentlig styring. Regulering av monopolvirksomheten er også en forutsetning for å oppnå konkurranse der det kan ligge til rette for flere tilbydere. Det er viktig at nye tilbydere kan få tilgang til infrastrukturen på samme vilkår som de etablerte selskapene. Reguleringen må også legge til rette for at nye, verdiøkende tjenester slipper til, og at selskaper kan utnytte stor-driftsfordeler gjennom integrering av tidligere separat infrastruktur. Kraft- og vannforsyning, jernbane, havner, lufttransport, elektroniske kommunikasjons tjenester og post er eksempler på nettverksnæringer.

I Norge har nettverksnæringer i stor grad vært offentlig eid. Utviklingen av teknologi og nye tjenester, økt etterspørsel og sammensmelting mellom tidligere atskilte markeder påvirker omfanget av monopoler. Det innebærer at mange av tjenestene som tidligere ble produsert av offentlige monopolbedrifter, etter hvert kan produseres mer effektivt i et marked med flere aktører. Det er viktig med regulering som hindrer at tidligere monopolbedrifter kan krysssubsidiere pris og kvalitet på nettjenester, dersom de fortsatt driver virksomhet som har karakter av naturlig monopol.

Kraftnettet: Det planlegges betydelige investeringer i kraftnettet for å bedre forsyningssikkerhet og kapasitet. De neste ti årene er det planlagt samlede nettinvesteringer på 120–140 mrd. kroner, hvorav 50–70 mrd. kroner er planlagt investert i sentralnettet. Investeringer i sentralnettet dekkes gjennom nettariffen. Nettariffene bør utformes med sikte på samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av kraftnettet. De store investeringsplanene innebærer at kostnadseffektivitet i bransjen blir enda viktigere, og Olje- og energidepartementet nedsatte derfor en ekspertgruppe i 2013 for å vurdere organiseringen av nettvirksomheten i Norge. Ekspertgruppen la fram sin rapport våren 2014 og har særlig vurdert organiseringen av regional- og distribusjonsnettet. Rapporten sendes på høring høsten 2014.

I oppfølgingen av Meld. St. 14 (2011–2012) *Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet* ble reglene for konsesjons- og plansystemet for store nettinvesteringer endret. Etter endringen skal politisk involvering i store utbyggingssaker skje på et tidligere tidspunkt, og vedtaksmyndighetene er hevet til Kongen i statsråd. Videre er det innført krav om ekstern kvalitetssikring av nettselskaperes behovsanalyse og konseptutvalgsu-

trekning før prosjektet kan sendes til myndighetene for behandling.

Kraftutveksling med andre land bidrar til å styrke forsyningssikkerheten og gir bedre utnyttelse av kraftressursene. På de eksisterende forbindelsene til Danmark, Finland, Nederland og Sverige foregår det kraftutveksling. Forbindelsen til Russland har derimot liten kapasitet og brukes bare til import. En ny forbindelse til Danmark er under utbygging, og Statnett har søkt Olje- og energidepartementet om konsesjon for å legge til rette for kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia. Kostnadene ved utbygging og drift av slike forbindelser må veies opp mot nytten av økt utveksling.

Jernbane: Regjeringen ønsker økt effektivitet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i transportsektoren gjennom bl.a. organisatoriske og strukturelle forbedringer i jernbanesektoren. Regjeringen arbeider med en reform av jernbanesektoren for å oppnå en hensiktsmessig styringsstruktur, forretningsmessig organisasjonsform og tydelige mål.

Lufthavner: Med lange avstander og spredt bosetting er flytransport en viktig del av transportsystemet i Norge. Lufthavnene har karakter av å være naturlige monopoler, og det kreves konsesjon fra myndighetene for å etablere sivile lufthavner. Det gir den enkelte lufthavn en sterk markedsstilling i sitt geografiske område. Avinor har ansvar for de fleste lufthavnene i Norge. Av lufthavner utenfor Avinor har Moss lufthavn Rygge og Sandefjord lufthavn Torp størst betydning. I 2014 ble konsesjonen for Moss lufthavn Rygge forlenget med 20 år, med hevet trafikk tak, utvidet åpningstid samt oppheving av statlig regulering av lufthavnsavgiften. Videre ble det gitt konsesjon for ruteflygning ved Arendal lufthavn Gullknapp. Avinor omdannet i juni 2014 selskapets flysikringsdivisjon til et heleid datterselskap, Avinor flysikring AS. Slik omdanning legger til rette for framtidig konkurranseutsetting av flysikring.

Frekvensressurser: Frekvenser i det elektromagnetiske frekvensspekteret (radiofrekvenser) utgjør en begrenset naturressurs og skal forvaltes i tråd med samfunnets interesser. Ved overskuddsetterspørsel gjennomfører Post- og teletilsynet auksjoner av radiofrekvenser. Post- og teletilsynet gjennomførte i desember 2013 en auksjon av ledige frekvenser i 800, 900 og 1 800 MHz-båndene. Auksjonen ga betydelige inntekter til statskassen. Medregnet auksjonsprovenyet og årlige frekvensavgifter kan inntektene fra auksjonen anslås til om lag 4 mrd. kroner i nåverdi.

Post: Posten Norge AS har i dag enerett til å formidle lukkede brev under 50 gram. EUs tredje postdirektiv trådte i kraft 1. januar 2011 og innebærer fristilling av alle posttjenester. Regjeringen vil innføre EUs tredje postdirektiv i norsk rett og oppheve eneretten. Samferdselsdepartementet arbeider i den forbindelse med utkast til ny postlov. Sikring av et godt og likeverdig posttilbud over hele landet gjennom leveringsplikt for grunnleggende posttjenester vil også være en del av den nye postreguleringen.

Nøytral merverdiavgift i staten og helseforetak

Regjeringen varslet i Sundvolden-erklæringen at den ville innføre nøytral merverdiavgift i staten og helseforetakene, slik at flere private tjenestetilbydere kan bidra til å løse fellesskapets oppgaver. Statlig sektor er i hovedsak utenfor merverdiavgiftssystemet. De fleste virksomheter i statlig sektor har derfor ikke fradragsrett for merverdiavgift på anskaffelser til bruk i virksomheten. Merverdiavgiften skaper dermed en konkurransevridning når tjenester kan produseres med egne ansatte uten merverdiavgift, men belastes merverdiavgift når tjenesten kjøpes fra private.

Regjeringen foreslår å innføre en ordning med nettoføring av merverdiavgiften i ordinære statlige forvaltningsorganer fra 1. januar 2015. Det vil gjøre at merverdiavgiften ikke lenger er en kostnad for forvaltningsorganene, og dermed fjernes dagens konkurranseulempe for private aktører. Dette legger grunnlag for mer effektiv ressursbruk i staten når merverdiavgiften ikke lenger er til hinder for at billigste alternativ velges. Regjeringen arbeider også med å utrede en ordning som kan nøytralisere merverdiavgiften for helseforetakene. Det tas sikte på å legge fram forslag slik at ordningen kan unnføres fra 1. januar 2016. Nøytral merverdiavgift er nærmere omtalt i Prop. 1 LS (2014–2015).

5.2.3 Avregulering og avbyråkratisering

Regjeringen har som mål å skape en enklere hverdag for bedrifter og folk flest. En viktig del av dette er å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Gjennom enklere regler, mindre byråkrati og mer aktiv bruk av IKT er målet å skape større frihet i hverdagen og et enklere møte mellom det offentlige og innbyggerne.

Forenklinger for næringslivet

For å redusere ressursbruken i næringslivet og sikre økt konkurransekraft ved etterlevelse av

offentlige reguleringer, vil Regjeringen forenkle dagens næringslovgivning. Forenklingstiltak må inngå i en samlet vurdering av nytte og kostnader ved det aktuelle regelverket. Et lett og forståelig regelverk bidrar til å redusere kostnadene ved etterlevelse. Samtidig bidrar det til økt forutsigbarhet og mer effektiv gjennomføring av offentlige tiltak.

Regjeringen har som mål at bedriftenes kostnader med å følge opp myndighetspålagte rapporteringskrav og reguleringer skal reduseres med 15 mrd. kroner innen utgangen av 2017, sammenliknet med kostnadene i 2011. Dette vil utgjøre en reduksjon på 25 pst. Så langt er om lag 50 tiltak som bidrar til forenkling i næringslivet, gjennomført eller under gjennomføring. Tiltakene gir også mulighet for besparelser i forvaltningen, bl.a. gjennom digitalisering.

Regjeringen foreslår å opprette et *uavhengig regelråd* som skal vurdere nye forslag til regelverk og gi rådgivende uttalelser. Rådet skal vurdere om konsekvensene for næringslivet av nye regler er tilstrekkelig utredet og om reglene er utformet slik at de oppnår sitt mål til en relativt lav administrativ kostnad for næringslivet. Målet er å bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder.

I 2013 og 2014 har videreutviklingen av nettportalen *Altinn* gjort det enklere for private aktører å ta i bruk løsningen til å utvikle elektroniske tjenester også på nye kanaler som for eksempel smarttelefon og nettbrett. Det er i tillegg lansert flere nye tjenester i Altinn som har bidratt til store besparelser for næringslivet. Blant annet har Skatteetaten, NAV og Statistisk sentralbyrå satt i gang pilottesting av A-ordningen som skal innføres 1. januar 2015. A-ordningen skal forenkle arbeidsgivers rapportering av ansettelsesforhold og er anslått å kunne gi årlige besparelser på 500 mill. kroner for næringslivet. Brønnøysundregistrene har også påbegynt utviklingen av en tjeneste for elektronisk stiftelse av aksjeselskaper som er planlagt ferdigstilt i 2015. Med det vil Altinn tilby digitale tjenester fra start til slutt i bedriftens livsløp på ett og samme sted.

På sikt bør elektroniske tjenester erstatte papir i kommunikasjonen mellom næringslivet og offentlig sektor. En utvikling der stadig flere etater benytter Altinn til et økende antall tjenester, forutsetter svært gode løsninger for sikkerhet og elektronisk identifikasjon. Altinn II-prosjektet har vært et omfattende arbeid som har gitt offentlig sektor en fornyet, forbedret og sikrere IKT-plattform. Prosjektet ble ferdigstilt i 2013. Årets brukerundersøkelse for Altinn viser at brukerne nå har større tillit til Altinn. Et bedre omdømme skyld-

des også økt oppmerksomhet om brukervennlige løsninger.

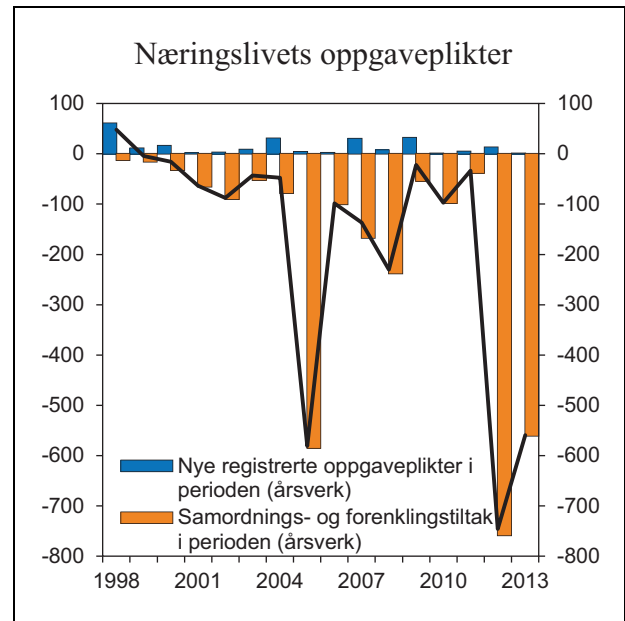
Skatteetaten skal utvikle en ny, forenklet selvangivelse for næringsdrivende med enkle skatteforhold, jf. omtale i prop. 1 S (2014–2015). Det er grunn til å tro at virksomheter som kan benytte den forenklete selvangivelsen kan få betydelig lavere administrative kostnader. Den alternative selvangivelsen er det første steget i arbeidet med en fullstendig fornying av selvangivelsen for alle grupper næringsdrivende.

Nærings- og fiskeridepartementet sendte i juni 2014 Forenklingutvalgets utredning NOU 2014: 4 *Enklere regler – bedre anskaffelser* på høring. Utredningen inneholder forslag til et nytt norsk anskaffelsesregelverk for anskaffelser som ikke er omfattet av EUs anskaffelsesdirektiv. Utvalget har identifisert betydelige merkostnader i praktiseringen av det nasjonale anskaffelsesregelverket, som framstår som lite effektivt sammenliknet med praksis i EU. Utvalget viser til at dette er en merkostnad for samfunnet generelt og for privat næringsliv spesielt, som samlet bærer 75 pst. av de direkte kostnadene ved en anskaffelsesprosess. EU har i 2014 vedtatt nye anskaffelsesdirektiver, som har til formål å gjøre reglene mer fleksible, redusere rettslige uklarheter, redusere administrative byrder og legge til rette for at oppdragsgivere skal kunne vektlegge hensyn til miljø, innovasjon, mv. gjennom sine anskaffelser. Gjennomføringsfristen er april 2016.

Brønnøysundregistrene og Oppgaveregistret jobber kontinuerlig med å identifisere og redusere antallet *oppgaveplikter til offentlige myndigheter*. Figur 5.5 viser endringen i belastningen av nye registrerte skjemaer som er innført og samordnings- og forenklingstiltak i perioden 1998–2013.

I 2013 er det anslått at næringslivet brukte om lag 4 100 årsverk på lovpålagt innsending av informasjon til forvaltningen. Samme år medførte overgang til elektronisk rapportering en samlet reduksjon i oppgavebyrden på om lag 150 årsverk. Forenklingseffekten av 37 slettede skjema var en ytterligere reduksjon på om lag 90 årsverk. Den resterende reduksjonen i oppgavebyrden skyldes i stor grad forenkling av skjemaer, regelendringer, reduksjon av utvalg i spørreundersøkelser og endret innsendingsfrekvens.

I Prop. 101 L (2013–2014) *Endringer i panteloven m.m. (pant i patenter og planteforedlerretter)* har Regjeringen fremmet forslag til endringer i panteloven mv. som åpner for at patenter, supplerende beskyttelsessertifikater og planteforedler-



Figur 5.5 Belastning for næringslivet av statlige oppgaveplikter. Endring i antall årsverk

Kilde: Oppgaveregistret.

retter, samt søknader om og lisenser for slike rettigheter, kan pantsettes særskilt. Forslaget vil bl.a. medføre at en del virksomheter som driver med forskning og utvikling, og som etter gjeldende regler ikke kan pantsette patenter og planteforedlerretter, vil få mulighet til det. Det vil legge til rette for at det vil bli enklere for slike virksomheter å få lån og dermed gi dem bedre muligheter for å finansiere videre forskning og utvikling. Forslaget er til behandling i Stortinget.

Forenklinger i jordbrukssektoren

Årets jordbruksoppgjør innebærer tiltak som øker tilpasningsmulighetene på det enkelte bruk og styrker bondens råderett over egen eiendom. Målet er at det lokale ressursgrunnlaget og bøndenes egen kompetanse og interesser skal avgjøre tilpasningene framfor offentlige begrensninger og komplekse tilskuddsordninger. Gjennom å gi bøndene større handlingsrom kan produksjonen utvides og produktiviteten forbedres. De offentlige rammebetingelsene bør innrettes slik at bøndene kan utnytte produksjonskapitalen på en effektiv måte. I dimensjoneringen av de økonomiske virkemidlene mener Regjeringen det er riktig å prioritere bruk som har ressursgrunnlag til å være heltidsbruk og en arbeidsplass for profesjonelle utøvere.

Regjeringen vil styrke landbruket gjennom forenkling av lover, regler og støtteordninger.

Arbeidet med forenkling av støttestrukturen vil bli videreført i kommende år. Landbruks- og matdepartementet vil gå gjennom konsesjoner, kvoteordninger og differensieringen av tilskuddsatsene i jordbruket. Stortinget har vedtatt at det skal legges fram en ny melding om landbrukspolitikken. Der vil forenkling og mer effektiv ressursbruk være sentrale tema. Regjeringen vil gjennomgå eiendomslovgivningen, herunder reglene om konsesjon, boplikt, deling og driveplikt. Regjeringen fremmet i 2014 forslag om å oppheve priskontrollen i konsesjonsloven. Målet er bl.a. at regelverket skal bli enklere slik at den enkelte eier får større frihet til selv å råde over eiendommen sin.

Forenklinger i bygge- og anleggsnæringen

Den målte produktivitetsutviklingen i bygge- og anleggsnæringen har vært svak de siste 15–20 årene. Utviklingen kan skyldes ulike strukturelle forhold i næringen og i rammebetingelsene for næringen. Nye tekniske løsninger, endret etterspørsel og endret regelverk kan ha bidratt til økt kompleksitet og mer tidkrevende prosesser. Det er også en rekke mulige kilder til målefeil, som gjør at den faktiske utviklingen kan avvike betydelig fra den målte produktivitetsutviklingen.

Andelen arbeidsinnvandrere har økt sterkt i bygge- og anleggsnæringen. Språkproblemer og manglende kompetanse om norske regler og byggemetoder kan bety at produktiviteten synker med økt arbeidsinnvandring, selv om det kan øke bedriftenes lønnsomhet og redusere kostnadene i produksjonen.

Bygge- og anleggsnæringen består av en overveiende andel små bedrifter. Økt kompetanse i alle ledd av næringskjeden er viktig for å bedre produktiviteten og redusere antall byggfeil. De årlige kostnadene for å utbedre byggfeil er anslått å utgjøre 2–6 pst. av investeringskostnadene ved nybygging. For å bidra til en mer kunnskapsbasert byggenæring med økt kompetanse ble *Bygg21*, et samarbeidsprogram mellom næringen og myndighetene, etablert i 2013. Byggenæringen har gjennom *Bygg21* fått i oppdrag å legge fram forslag som skal bidra til å øke kompetansen og gjennomføringsevnen i næringen.

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) startet i 2013 å utrede en strategi for økt elektronisk samhandling, *ByggNett*, i nær kontakt med byggenæringen, kommunene og berørte myndigheter. Gjennom *ByggNett* skal det legges bedre til rette for utvikling av gode verktøy og tjenester for alle aktører i plan- og byggesaker. DiBK har også eta-

blert prosjektet *ByggLett*, hvor målet er en brukervennlig og enkel løsning for utforming, avklaring og behandling av enkle byggesaker. Arbeidet skjer i nært samarbeid med kommunene og leverandørindustrien som må stå for utvikling av verktøy.

For å forenkle og effektivisere plan- og byggesaksprosessene har Regjeringen foreslått flere tiltak, jf. Prop. 99 L (2013–2014) og Prop 121 L (2013–2014). Prop. 99 er vedtatt av Stortinget, og tiltakene trer etter planen i kraft i løpet av 2015. Tiltakene gjelder bl.a. unntak for søknadsplikt for garasjer og liknende bygg, fjerning av muligheter for naboer til å klage der forholdet er avgjort tidligere i byggesaken og skjerpede tidsfrister i saksbehandlingen. Målet er at tiltakene skal gi mindre byråkrati, mer likebehandling og mer forutsigbare prosesser og skape en enklere hverdag for næringsliv, kommuner og folk flest. Prop. 121 L ligger i Stortinget til behandling og omfatter forslag om å oppheve ordningen med en gjennomføringsfrist på fem år for planer basert på private planforslag, endre enkelte bestemmelser om planprogram og konsekvensutredninger, og innføre enkelte nye veiledende saksbehandlingsfrister knyttet til behandlingen av planer.

Sommeren 2014 sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet også forslag til nye bestemmelser i byggteknisk forskrift om bl.a. tilgjengelighet i boliger. Departementet foreslår at nye arealkrav til bolig og krav til adkomst til bolig lempes på slik at det blir enklere å bygge boliger med gode planløsninger. Etter at høringen er avsluttet, tar departementet sikte på å fastsette nye krav med ikrafttredelse 1. januar 2015. Prinsippet om universell utforming og tilgjengelighet til og i boliger ligger fast.

Regjeringen vil arbeide videre med å forenkle plan- og byggesaksprosessene. Det er særlig aktuelt å se på tiltak som kan redusere tidsbruken knyttet til plansaksbehandlingen og øke forutsigbarheten for alle involverte parter. Et viktig tiltak vil også være å legge til rette for mer effektive planprosesser, herunder raskere planlegging av vei og bane. Regjeringen vil også se på ulike tiltak som sikrer at statlige sektormyndigheter, fylkeskommuner og andre berørte kommer tidlig inn og melder sine interesser. Planforumets rolle som tilrettelegger for god dialog, tidlig involvering og konfliktavklaring er viktig og bør styrkes. Regjeringen vil i tillegg vurdere å legge bedre til rette for parallell behandling av planer og byggesak, og utnytte IKT på en bedre måte i plan- og byggesaksprosessene og i framstillingen av planer. Regjeringen har også tatt initiativ til en evaluering av plan- og

byggningsloven i regi av Forskningsrådet. Den skal gå over fire år.

Ordnningen med lokal godkjenning av foretak avvikles fra 2015 fordi ESA anså ordningen å være i strid med tjenestedirektivet. I lys av dette og i samspill med næringen, vil Regjeringen utvikle den frivillige sentrale godkjenningsordningen, slik at den blir et mer effektivt virkemiddel for å sikre at byggetiltak gjennomføres av seriøse foretak med tilstrekkelige kvalifikasjoner.

Forenklinger for innbyggerne

Selv om Norge jevnt over har en velfungerende offentlig sektor, kan møtet med det offentlige være tidkrevende og vanskelig for mange. Regjeringen legger derfor stor vekt på arbeidet for bedre tjenester og raskere saksbehandling. Et sentralt mål er å fjerne unødig tidsbruk for innbyggerne. Slike tidstyver kan være prosesser som tar unødig mye tid, rapportering av opplysninger som ikke er nødvendig og dobbeltarbeid. Ofte vil de også innebære ineffektive løsninger internt i forvaltningen. Et eksempel er søknad om bostøtte som i dag mottas på papir og deretter registreres av NAV-ansatte før de sendes videre til Husbanken til behandling. For å redusere saksbehandlingstiden kan innbyggerne fra 2014 selv registrere søknaden sin elektronisk. I tildelingsbrevene for 2014 har alle statsetater fått i oppdrag å *fjerne tidstyver*. Dette skal de rapportere om i årsrapportene som leveres våren 2015.

Enklere regelverk vil gi et viktig bidrag til en enklere hverdag for innbyggerne. Forenkling av lover og regler betyr også at det blir enklere for folk å forstå og følge reglene. Dette kan redusere ressursbruk knyttet til etterlevelse av regelverk. En annen form for forenkling er å arbeide for et klarere språk i brev og skjemaer fra offentlige organer og i lover og forskrifter.

God bruk av IKT kan gi viktige bidrag til mer effektive tjenester. IKT-moderniseringsprogrammet i Arbeids- og velferdsetaten (NAV) startet opp i 2012. Målet med programmet er å sikre bedre tjenester for brukerne og økt effektivitet i saksbehandlingen. Prosjekt 1 avsluttes våren 2015 med bl.a. ny uføretrygd og bedre dialogtjenester. Samtidig arbeides det med oppstart av Prosjekt 2 for ytterligere forenkling og digitalisering av etatens tjenester.

Ett viktig stikkord i moderniseringen er *økt valgfrihet*. Private og frivillige skal i større grad kunne levere velferdstjenester. Det er et mål at pasienter skal unngå kø når det er ledig kapasitet hos private og ideelle aktører. På den måten kan

de som bruker offentlige tjenester få et mer variert tilbud og større valgfrihet.

Tiltak for effektiv ressursbruk i offentlig sektor er omtalt i kapittel 6.

5.2.4 Statlig eierskap

Rammene for Regjeringens eierskapspolitikk de neste årene er presentert i eierskapsmeldingen, som ble lagt fram for Stortinget i juni 2014, jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*. Meldingen ligger til behandling i Stortinget.

Å legge til rette for et mangfoldig og verdiskapende eierskap og styrke det private eierskapet er et viktig tiltak i Regjeringens arbeid for å bedre konkurransekraften til Norge. Regjeringen mener privat eierskap bør være hovedregelen i norsk næringsliv, og ønsker derfor over tid å redusere statens direkte eierskap i selskaper hvor det ikke er særskilte grunner til at staten er eier. For å sikre norsk konkurransekraft og verdiskaping er det viktig at det etableres, videreutvikles og drives lønnsomme virksomheter og at ulønnsomme omslites eller avvikles. God ledelse og godt eierskap er viktige bidrag til dette. Mangfoldige, velutviklede og kompetente eiermiljøer er en forutsetning for samfunnets konkurransekraft og verdiskaping.

Regjeringen mener samtidig at det er flere gode grunner til at staten bør være eier i ulike selskaper. Begrunnelsene varierer fra selskap til selskap og tar utgangspunkt i at statlig eierskap kan bidra til at samfunnsøkonomiske og samfunnsmessige hensyn ivaretas. Statlig eierskap er eksempelvis begrunnet med korrigerende av markedssvikt og nasjonal forankring av viktige selskaper, hovedkontorfunksjoner og nøkkelkompetanse. Norge vil ha et betydelig statlig eierskap i overskuelig framtid. Regjeringen mener det er avgjørende at det statlige eierskapet forvaltes på en profesjonell og forutsigbar måte innenfor rammen av norsk selskapslovgivning og annet lovverk, basert på allment aksepterte eierstyringsprinsipper og med bevissthet om skillet mellom rollen som eier og andre roller staten har.

Staten er en stor eier i Norge, og departementene forvalter statens eierskap i rundt 70 selskaper. Ved utgangen av 2013 var verdien av statens direkte eierskap på Oslo Børs 552 mrd. kroner. Statens andel av den bokførte verdien av egenkapitalen i de unoterte selskapene med forretningsmessig drift som hovedmål, ble på samme tidspunkt anslått til 112,6 mrd. kroner. Statens eierskap i de fleste av selskapene med forretnings-

messige mål forvaltes i dag av Nærings- og fiskeridepartementet.

Regjeringen har igangsatt arbeidet med å legge til rette for en gradvis reduksjon av statens direkte eierskap. Nærings- og fiskeridepartementet har fullmakt fra Stortinget til å kunne selge samtlige aksjer i bl.a. Entra Holding AS og Mesta AS. Arbeidet med å forberede en privatisering av Entra Holding AS ble igangsatt tidlig i 2014, mens det for Mesta AS ble igangsatt sommeren 2014. Regjeringen ber nå Stortinget om fullmakt til helt eller delvis å avhende statens aksjer i samtlige selskaper der staten kun har forretningsmessige mål med eierskapet og til å kunne redusere statens eierskap i Telenor ASA og Kongsberg Gruppen ASA ned mot 34 pst., jf. Prop. 1 S (2014–2015) for Nærings- og fiskeridepartementet.

5.2.5 Innovasjonspolitikken

Innovasjon kan gi næringslivet konkurransekraft gjennom nye eller forbedrede produkter og prosesser, eller gjennom organisasjoner som fungerer bedre og som konkurrerer i nye markeder. Innovasjon er kunnskapsbasert og bygger i mange sammenhenger på forskning og utredningsarbeid (FoU). Det er imidlertid ingen enkel eller direkte sammenheng mellom FoU-utgifter og økonomisk vekst. For at den forskningsbaserte kunnskapen skal styrke vekstevnen i økonomien, må resultatene gi grunnlag for innovasjon som er samfunnsøkonomisk lønnsom.

Innovasjon

Statistisk sentralbyrås (SSBs) Innovasjonsundersøkelse for næringslivet kartlegger omfanget av innovasjoner i norsk næringsliv og andre faktorer av betydning for foretakenes innovasjonsprosesser. Resultatene fra undersøkelsen for perioden 2010–2012 viste at andelen norske foretak som introduserte produkt- eller prosessinnovasjoner i markedet gikk ned fra forrige undersøkelse. Samtidig ble det rapportert om et fall i andelen av omsetningen som kom fra nye eller vesentlig forbedrede produkter. Det var likevel en realøkning i totalbeløpet som ble investert i innovasjon.

En separat undersøkelse gjennomført av SSB for perioden 2011–2013 viste imidlertid en høyere andel norske foretak som rapporterer om innovasjonsinvesteringer. Også summen av investeringer og andel av omsetning fra nye og vesentlig forbedrede produkter økte. Dette viser at ulike måter å utforme undersøkelsen på påvirker svarene. SSBs innovasjonsundersøkelser inngår i Euro-

stats Community Innovation Survey, som sist ble oppdatert vinteren 2014. For samleindikatoren som skal si noe om innovasjonsnivå, rangeres Norge i år som i fjor på en 17. plass blant EU og EFTA-landene. Dersom resultatene fra den nye spesialundersøkelsen legges til grunn, vil imidlertid rangeringen bedres noe.

Generelle støtteordninger for FoU vil i større grad enn næringsspesifikke ordninger bidra til at de mest konkurransedyktige bedriftene og de beste prosjektene mottar støtten. I Norge er de bedriftsrettede virkemidlene for innovasjon i hovedsak samlet i *Innovasjon Norge*. Tilbudet omfatter finansiering, kompetanse, rådgivning, nettverk og profilering. Innovasjon Norge fikk i 2013 nye mål gjennom Meld. St. 22 (2011–2012) *Verktøy for vekst- om Innovasjon Norge og SIVA SF*. Nærings- og fiskeridepartementet har startet en gjennomgang av organiseringen av Innovasjon Norge med mål om en mer effektiv drift og eierstyring, en effektiv kontorstruktur og en høyere grad av måloppnåelse.

Alle virksomheter har immaterielle verdier i ulike former, enten som kompetanse hos de ansatte, foretaksnavn, merkevarer, teknologi eller oppfinnelser. Riktig håndtering av immaterielle verdier og rettigheter er viktig for innovasjon og verdiskaping.

Patentstyret er et forvaltingsorgan under Nærings- og fiskeridepartementet og den nasjonale myndigheten for behandling av søknader om patent, varemerke og design, og et nasjonalt kompetansesenter for immaterielle verdier og rettigheter. Det er utarbeidet en ny målstruktur for Patentstyret som presenteres i Prop. 1 S (2014–2015) for Nærings og fiskeridepartementet.

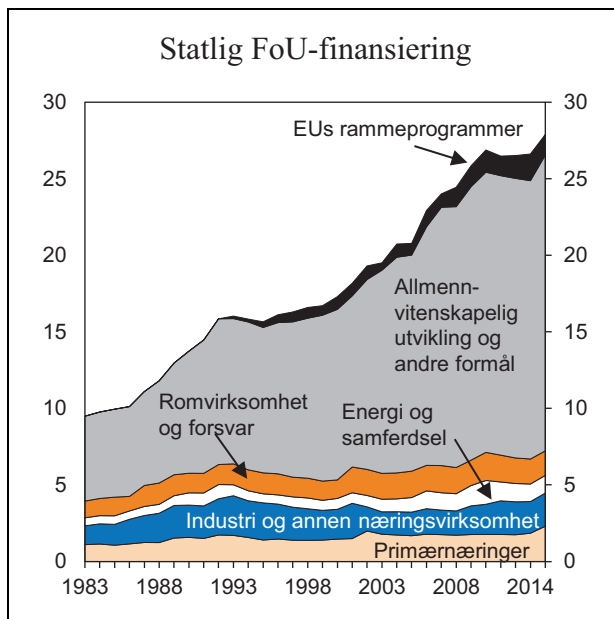
Offentlig finansiering av forskning

Resultater, metoder og funn fra den enkelte bedrifts forskning kan ha positive effekter utover bedret lønnsomhet for bedriften. Det er derfor i samfunnets interesse å stimulere til mer kunnskapsoppbygging og -utnyttelse i næringslivet.

Offentlig finansiert FoU sto i 2011 for om lag 47 pst. av totale FoU-utgifter.² Offentlig finansiering av FoU og tiltak for å øke innovasjon skal bidra til å utløse samfunnsøkonomisk lønnsom virksomhet som ikke vil bli finansiert i under vanlige markedsvilkår i privat sektor.

Figur 5.6 viser statens samlede finansiering av FoU gjennom bevilgninger. Finansieringen er fordelt etter hovedformål og viser den direkte satsin-

² Forskningsbarometeret 2014.



Figur 5.6 Statlig FoU-finansiering over statsbudsjettet fordelt etter hovedformål. Mrd. 2014-kroner

Kilder: NIFU og Finansdepartementet.

gen på næringsrelevant forskning. Næringslivet drar imidlertid også nytte av annen offentlig finansiert forskning, inkludert forskning med allmennvitenskapelig formål, særlig gjennom tilgang på nyutdannede kandidater og forskere.

Regjeringens budsjettforslag innebærer om lag 32,4 mrd. kroner til forskning og utvikling i 2015, inkludert Skattefunn. Dette er en anslått økning på om lag 2,3 mrd. kroner fra saldert budsjett 2014, tilsvarende en 4,2 pst. realvekst. De forskningspolitiske prioriteringene for 2015 er nærmere omtalt i Prop. 1 S (2014–2015) for Kunnskapsdepartementet.

Regjeringen har høye ambisjoner for Norge som kunnskapsnasjon. Regjeringen legger sammen med budsjettet fram en langtidsplan for forskning og høyere utdanning, jf. Meld. St. 28 (2013–2014) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*. Langtidsplanen har tre overordnede mål for offentlige investeringer i forskning og høyere utdanning: konkurransekraft og innovasjonsevne, å løse store samfunnsutfordringer, og fremragende kvalitet i forskning og høyere utdanning.

Universitets- og høyskolesektoren, helseforetakene og forskningsinstituttene er viktige for å utvikle og formidle ny kunnskap og for å utdanne kandidater og forskere. Dette kan igjen bidra til overføring av kunnskap til næringslivet og det offentlige. Gode forskningsmiljøer er også viktig for samarbeid med forskningsmiljøer i andre land.

De siste årene har det vært en betydelig vekst i antall publiseringer fra norske forskere i internasjonale fagtidsskrifter og antall ganger norske forskere blir sitert av andre forskere. I samme periode har imidlertid de økonomiske ressursene økt betydelig.³

Regjeringen har fastsatt nye mål for Forskningsrådets virksomhet som følge av at Riksrevisjonen og Technopolis i sin evaluering av Forskningsrådet begge har pekt på utfordringer knyttet til det eksisterende mål- og resultatstyringssystemet for Forskningsrådet. I tillegg startet Kunnskapsdepartementet høsten 2013 et prosjekt for å videreutvikle systemet for styring av Forskningsrådet.

Deltakelse i internasjonalt forskningssamarbeid som for eksempel EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020, kan bidra til å bedre kvaliteten i norsk forskning. Regjeringen la i juni 2014 fram en strategi for samarbeidet med EU om forskning og innovasjon, med mål om at norske fagmiljøer skal øke deltakelsen i Horisont 2020. Fra å ha mottatt 1,67 pst. av det konkurransebaserte tilskuddet til EUs syvende rammeprogram er målet å øke denne andelen til 2 pst. i Horisont 2020.

5.3 Næringsstøtte

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til reguleringer eller skjerming fra utenlandsk konkurranse.

Markeder med virksom konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser, holder kostnader nede og fremmer innovasjon. All næringsstøtte vil påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer, og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. I markeder med virksom konkurranse kan næringsstøtte vri ressursbruken mot støtteberettigede næringer og bedrifter, og dermed påføres samfunnet et samfunnsøkonomisk tap. I tillegg er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten. I samfunnsøkonomiske analyser skal det legges til grunn en skattekostnad på 20 pst. for netto økt offentlig finansiering som følge av et offentlig tiltak.

For å bidra til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser og et næringsliv med evne til omstilling og innovasjon må derfor næringsstøt-

³ Tilstandsrapport Høyere utdanning 2013.

ten innrettes mot å utløse tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, for eksempel ved å motvirke markedssvikt. Det bør imidlertid utvises tilbakeholdenhet med å tildele næringsstøtte også i tilfeller der det er påvist markedssvikt. I de fleste markeder vil det finnes en eller annen form for markedssvikt, herunder ufullkommen konkurranse med monopolistisk prissetting og informasjonsskjevhet. Næringsstøtte vil normalt ikke være et effektivt virkemiddel for å rette opp i slike markedsimperfeksjoner. Staten bør i stedet i størst mulig grad legge til rette for virksom konkurranse, for på den måten å redusere de direkte årsakene til markedssvikten.

En omlegging av støtteordninger rettet mot enkelte bransjer eller geografiske områder over til programmer med bredere nedslagsfelt vil i de fleste tilfeller være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det vil legge til rette for en mer effektiv fordeling av næringsstøtten og kan bidra til bedre utnyttelse av samfunnets ressurser. Ved at prosjekter på tvers av næringer og geografi må konkurrere om de samme midlene, er det større sjanse for at det er de beste prosjektene som mottar støtten. Videre vil næringsspesifikke programmer kunne innebære at støtte låses inn i næringer som ikke er lønnsomme, noe som kan svekke Norges vekstevne på sikt.

I dette avsnittet gis det en oversikt over utviklingen i næringsstøtte kategoriserert som budsjettmessig støtte, skatteutgifter og -sanksjoner og annen næringsstøtte. Avsnittet inneholder imidlertid ikke en fullstendig oversikt over all næringsstøtte i form av for eksempel reguleringer, konsesjonsordninger eller offentlig kjøp. Tabell 5.1 oppsummerer næringsstøtten i 2013 for ulike nærin-

ger og støttekategorier. De ulike støttekategoriene er nærmere drøftet i egne avsnitt.

Budsjettmessig næringsstøtte

Finansdepartementets beregninger av budsjettmessig næringsstøtte omfatter støtteordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, det vil si tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Med unntak av låne- og garantiordninger er rene administrasjonskostnader for å drive støtteordningene ikke medregnet. Beregningen av statlig næringsstøtte er avgrenset mot statens kjøp av varer og tjenester. Dette innebærer at overføringer til for eksempel kringkasting, jernbane, flyrutene i kortbanenettet, statens kjøp av posttjenester og buss ikke er tatt med. Nettokostnadene knyttet til fordelaktige skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) framkommer ikke som budsjettmessig næringsstøtte, men er beregnet og presentert særskilt i tabell 5.6. Skatteutgiftene er også presentert i Prop. 1 LS (2014–2015) Skatter, avgifter og toll 2015, vedlegg 1.

Den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside var 22,3 mrd. kroner i 2013. Regnet i faste priser falt støtten i 2013 med om lag 1,0 mrd. kroner sammenliknet med 2012. Selv om støtten falt fra 2012 til 2013, har det over de siste åtte årene vært en viss realvekst. Før dette viste den budsjettmessige støtten en nedgang i flere år. Siden 2005 er den statlige budsjettmessige næringsstøtten økt med om lag 1,3 mrd. kroner i realverdi. I 2013 ble utbetalingene til miljø og energi redusert med om lag 0,8 mrd. kroner. Årsa-

Tabell 5.1 Samlet oversikt over statlig, budsjettmessig støtte, skatteutgifter og -sanksjoner rettet mot næringslivet og annen næringsstøtte i 2013 fordelt på næringer. Mrd. 2013-kroner

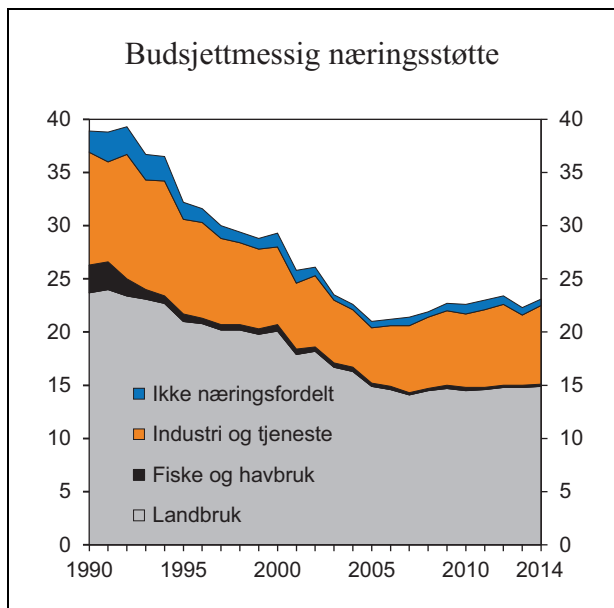
	Budsjettmessig støtte	Skatteutgifter og -sanksjoner ¹	Annen næringsstøtte ²	Sum
Landbruk	14,8	1,3	7,6	23,7
Fiske og havbruk	0,1	0,6		0,7
Sjøfart og skipsbygging	1,8	2,8		4,6
Industri og tjenester (inkl. petroleum)	1,3	21,9	0,7	23,9
Horisontale ordninger ³	4,3	10,7		15,0

¹ Omfatter skatteutgifter og -sanksjoner fra tabell 5.6 som ikke omfatter skatteutgifter i merverdiavgiften. Skatteutgifter knyttet til merverdiavgiften er illustrert i tabell 5.7.

² Inkluderer skjermingsstøtte i jordbruket beregnet av OECD. Støtten gjennom elsertifikatordningen er oppgitt med norske forbrukeres bidrag til ordningen, men kan tilfalle norske eller svenske kraftprodusenter.

³ Inkluderer generelle ordninger, forskning- og utvikling og regionalstøtte. Budsjettmessig miljø- og energistøtte er ført under horisontale ordninger, mens skatteutgifter ved miljøavgifter er ført på aktuell næring.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.



Figur 5.7 Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2013-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

ken er i hovedsak lavere utbetalt støtte gjennom Enova. Næringsstøtten målt som andel av brutto nasjonalprodukt var 0,74 pst. i 2013, ned fra 0,78 pst. i 2012. Figur 5.7 illustrerer den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordelt etter mottakernæring. Også horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring.

Landbruksstøtten utgjorde om lag to tredeler av den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2013. Det meste av den budsjettmessige støtten til landbruket gis gjennom jordbruksavtalen. En mindre del av landbruksstøtten går til den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, reiseliv og foredling av tre. Realverdien av budsjettstøtten til jordbruket, eksklusive skatteutgifter, har endret seg lite siden 2005. I samme periode er antall årsverk ifølge Budsjettmndra for jordbruket redusert med om lag 24 pst. Dette innebærer at den effektive støtten til landbruket per årsverk har økt betydelig siden 2005. For jordbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien utgjør også skjermingsstøtte en betydelig del av den samlede støtten. Dette kommer i tillegg til støtten som framkommer i tabell 5.2.

I tabell 5.2 er den samlede budsjettmessige næringsstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil nødvendigvis inneholde elementer av skjønn. En del støtteordninger kan bl.a. være ment å skulle oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten søkt plassert etter det primære

formålet for den aktuelle ordningen. Det framgår at støtte forbeholdt bestemte næringer (nærings-spesifikk støtte) fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

Ved siden av landbruk mottar *sjøfart* betydelig driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. I 1993 ble det innført en midlertidig refusjonsordning for sysselsetting av sjøfolk i konkurranseutsatt innenriksfart. Ordningen ble senere videreført og utvidet, og omfatter nå skip i både Norsk Ordinært Skipsregister (NOR) og Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS). I refusjonsordningen får rederiene refundert en gitt andel av sine brutto lønnsutgifter for visse fartøygrupper. I 2002 ble det i tillegg innført en ordning med nettolønn for NOR-registrerte ferger i utenriksfart. Rederiene får refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til refusjonsberettiget maritimt mannskap.

Nettolønnsordningen er gradvis utvidet til å omfatte alle konkurranseutsatte fartøy i NOR og sikkerhetsbemanningen på Hurtigruten. Samtidig er nettolønnsordningen for utenriksfergene blitt avgrenset til bare å gjelde bemanningen i henhold til alarminstruksen. I 2008 ble det innført et maksimumsbeløp på 198 000 kroner per sjømann i nettolønnsordningen. Samlet sysselsettingsstøtte til skipsfart økte med om lag 90 mill. kroner fra 2012 til 2013 og utgjør nå totalt om lag 1,7 mrd. kroner. I nettolønnsordningen er det anslått i overkant av 12 000 sjøfolk er omfattet. Det betyr at støttebeløpet per sjømann utgjør om lag 140 000 kroner. Tabell 5.3 gir en oversikt over tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk.

Den løpende støtten til *skipsbygging* er bygget ned. Det eksisterer imidlertid en garantiordning for byggelån for skip som ble etablert i 2005 og utvidet i 2010 til å omfatte bygging av mindre skip og offshore-installasjoner. Skipsbyggingssektoren har også fordel av at kjøpere av skip fra norske verft kan benytte en støtteordning for eksport av norske kapitalvarer. Den såkalte 108-ordningen tilbyr fastrentelån på gunstige vilkår (såkalte CIRR-lån) i overensstemmelse med en avtale tilknyttet OECD. Fra oppstarten i 1978 ble ordningen forvaltet av Eksportfinans ASA, og underskuddet på ordningens avregningskonto ble dekket ved statlige overføringer til selskapet. I 2011 besluttet Stortinget å etablere en ny statlig enhet som skulle overta støtteordningen. Eksportfinans ASA fortsetter å forvalte porteføljen av tidligere utstedte lån under ordningen. Dette innebærer at staten fortsatt overfører midler til selskapet. Underskuddet på avregningskontoen var i størrelsesorden 40 mill. kroner i 2006, mens det var i

Tabell 5.2 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mrd. 2013-kroner¹

Formål	2003	2008	2012	2013	Anslag 2014
<i>Horisontal støtte</i> ²	3,4	3,7	5,2	4,3	5,0
Herav:					
FoU ³	0,7	1,2	1,2	1,3	1,3
Regional ⁴	1,5	1,5	1,4	1,4	1,2
SMB ⁵	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
Miljø og energi	0,4	0,5	1,8	1,0	1,7
<i>Næringsrettet støtte</i> ⁶	20,2	18,3	18,1	18,0	18,0
Herav:					
Landbruk	16,8	14,4	14,8	14,8	14,9
Fiske og havbruk	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Skipsbygging ⁷	1,1	0,3	0,2	0,1	0,1
Sjøfart	0,9	2,1	1,7	1,7	1,7
Sum	23,7	22,0	23,4	22,3	23,1

¹ Deflatert med årlig prisendring for bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge.

² Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikariater).

³ Omfatter bare støtte til prosjekter der næringsaktører er en direkte kontraktspartner, det vil si direkte bedriftsrettet forskningsstøtte. Statens investeringer i teknologisenteret på Mongstad eller planleggingsutgifter knyttet til et fullskalaanlegg er ikke medregnet.

⁴ Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling. Deler av støtten er ført når den overføres til støtteforvalter i henhold til statsregnskapet.

⁵ Omfatter bl.a. utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende utviklingstilskudd, veiledning, etablererstipend, program for eksport for små og mellomstore bedrifter og såkornfondene.

⁶ Omfatter også bl.a. utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten.

⁷ Omfatter også andel av statens underskudd på avregningskonto knyttet til støtteordning for kapitalvareeksport (108-ordningen). Det er foreløpig usikkert hva resultatet på avregningskontoen for 2013 endelig vil kunne bli.

Kilde: Finansdepartementet.

underkant av 340 mill. kroner i 2012. Det er foreløpig usikkert hva resultatet på avregningskontoen for 2013 endelig vil kunne bli. Usikkerheten skyldes at Nærings- og fiskeridepartementet og Eksportfinans ASA er uenige om hvilke prinsipper som skal gjelde ved beregning av oppgjør ved førtidsinnfrielse av lån under 108-ordningen. Av total utlånssaldo på 21,6 mrd. kroner ved utgangen av 2013 utgjorde lån til finansiering av skip 62 pst. og lån til olje- og gasssektoren 30 pst.

Eksportkreditt Norge AS ble opprettet sommeren 2012 for å overta forvaltningen av statens eksportkredittordning. Låntakere som kvalifiserer for lån under ordningen, kan velge mellom CIRR-lån og lån på markedsvilkår. Ved utgangen av 2013 utgjorde CIRR-lån 38 pst. av utlånssaldoen på om lag 45 mrd. kroner. Finansiering av skips- og skipsutstyrskontrakter utgjorde i underkant 68 pst. av utlånssaldoen, mens lån til olje- og gasssektoren utgjorde drøyt 31 pst.

Hovedavtalen for *fiskeriene* ble avviklet fra 1. januar 2005. Enkelte støtteordninger for fiskeriene videreføres likevel innenfor egne bevilgninger.

Regionalstøtten over budsjettets utgiftsside økte i 2009 og 2010, men har siden falt noe tilbake. Reduksjonen i perioden 2011–2013 skyldes at andelen direkte bedriftsstøtte og tilretteleggende næringsstøtte under bevilgningene til regional utvikling og nyskaping er lavere.

Utbetaling av budsjettmessig støtte til *forskning og utvikling* i regi av næringslivet har økt noe i 2013. Støtten til forskning og utvikling er mer enn doblet siden 2004. Støtten omfatter bl.a. Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til forsknings- og utviklingskontrakter. De samlede disponible budsjettmidler for disse ordningene var vesentlig høyere enn de faktiske støtteutbetalingene.

I næringsstøtteberegningene er flere av støtteordningene til innovasjon, kompetanse og nettverk kategorisert som støtte til *små og mellomstore bedrifter* (SMB). Støtteutbetalingene har gått noe tilbake i 2013 sammenliknet med 2012.

Veksten i støtte til miljø- og energitiltak har vært betydelig siden 2006. Hovedtyngden av denne typen statlig næringsstøtte er støtte til ener-

Tabell 5.3 Oversikt over tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk i 2013

Fartøygruppe	Antall rederier	Refusjonsberet- tignede sjøfolk	Utbetaling 2013 (mill. kroner)
Passasjerskip i utenriksfart i NOR (Color Line)	1	1 580	231
Passasjerskip som betjener strekningen Bergen–Kirkenes (Hurtigruta)	1	1 030	118
Offshore	30–40	7 000	1 050
Kystfart	90–100	1 900	260
Særskilt ordning NIS/NOR	12	590	28
Sum		12 100	1 687

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet.

giomlegging og utvikling av energi- og klimateknologi gjennom Energifondet. Samlede inntekter til Energifondet har økt fra om lag 760 mill. kroner i 2006 til anslagsvis om lag 1 805 mill. kroner i 2013. Utbetalte midler de siste årene er særlig knyttet til prosjekter innenfor fjernvarme, lokale energisentraler, utvikling av energi- og klimateknologi og energieffektivisering i industri og bygg. I 2013 gikk imidlertid utbetalt støtte betydelig tilbake, men det er anslått at utbetalingene i 2014 vil øke igjen. Utbetalt støtte fra Energifondet kan variere betydelig fra år til år avhengig av progresjonen i støttede prosjekter. Dette skyldes at støtten utbetales trinnvis etter at kostnader har påløpt.

Fra 1. januar 2012 er det etablert et felles elsertifikatmarked mellom Sverige og Norge. Et felles sertifikatmarked innebærer omfattende støtte til produksjon av elektrisitet basert på fornybare energikilder. Støtten finansieres ikke over statsbudsjettet, men overføres til produsentene fra forbrukere av elektrisitet og inngår derfor ikke i beregningene av statlig næringsstøtte. Elsertifikatordningen er parallell med en avgift på kraftforbruk der provenyet er øremerket subsidier til

kraftproduksenter. Proveny som går utenom statsbudsjettet og øremerkes et bestemt tiltak, er prinsipielt uheldig. Prisen på elsertifikater dannes på bakgrunn av tilbud og etterspørsel etter sertifikater. Svensk Kraftmäklings notering av spotpriser gir en gjennomsnittlig pris på om lag 17,8 øre per kWh i 2013. Dersom denne prisen legges til grunn, kan samlet støtte fra norske forbrukere til produsenter av fornybar elektrisitet i Norge og Sverige i 2013 anslås til om lag 700 mill. kroner. For 2014 anslås samlet støtte til i størrelsesorden 910 mill. kroner. Årsaken til økningen i samlet støtte er at støtten trappes gradvis opp fram mot 2020. I 2020 er det anslått at støtten fra norske forbrukere vil være om lag 2,8 mrd. kroner basert på dagens fremtidspriser i markedet. Samlet over hele elsertifikatperioden (2013–2035) anslås støtten å utgjøre en nåverdi på i størrelsesorden mellom 25 og 30 mrd. 2014-kroner. Tabell 5.4 viser de største støttemottakerne for godkjente anlegg i Norge per midten av september 2014.

Kraftleverandører og forbrukere med egen kraftanskaffelse har en lovpålagt plikt til å kjøpe sertifikater for en bestemt andel av sitt forbruk. Kraft-

Tabell 5.4 De fem norske selskapene med høyest forventet elsertifikatberettiget produksjon fra godkjente anlegg per 16. september 2014 og anslått årlig støttebeløp

Selskap	Forventet elsertifikat- berettiget produksjon (GWh) ¹	Anslått årlig støttebeløp ² (mill. kroner)
Midtjellet vindkraft AS	169	29
Norsk Hydro ASA	108	18
Småkraft AS	106	18
Fjellkraft produksjon AS	64	11
SKL Produksjon AS	58	10

¹ For selskaper som har flere støtteberettigede kraftverk, oppgis samlet produksjon.

² Beregnet ved en elsertifikatpris på 17 øre per kWh.

Kilder: Norges vassdrags- og energiverk og Finansdepartementet.

Tabell 5.5 Mottakere av de høyeste støttebeløpene under CO₂-kompensasjonsordningen. Mill. 2014-kroner

Selskap	Utbetalt støtte i 2014 ¹
Sør-Norge Aluminium (Norsk Hydro og Rio Tinto Alcan mv.)	33,9
Elkem.	26,2
Eramet	20,3
Norske Skog	18,8
Ineos.	13,7

¹ Utbetalt støtte i 2014 for støtteåret 2013. Enkelte støttevedtak er påklaget.
Kilde: Klima- og miljødepartementet.

krevede industri er imidlertid ikke pålagt sertifikatplikt og slipper dermed å betale for fornybarutbyggingen. Dette er en form for indirekte næringsstøtte som ikke framkommer av støtteberegningene. Fritaket for elsertifikatplikten utgjør en støtte på i størrelsesorden 200 mill. kroner i 2013.

Kraftkrevende industri nyter også godt av leieavtaler på myndighetsbestemte vilkår med Statkraft knyttet til avtaler fra 1960-tallet om foregrepet hjemfall. I perioden fram mot 2030 utgjør industriens leieavtaler om lag 750 GWh per år. Til sammenlikning utgjorde kraftintensiv industris samlede forbruk av kraft i størrelsesorden 34 TWh i 2013.

Fra og med 1. juli 2014 er det opprettet en kompensasjonsordning for CO₂-innslaget i kraftprisen som følge av EUs kvotehandelssystem. Det er budsjettert med en utbetaling på 243 mill. kroner i 2014. Formålet med ordningen er å kompensere norsk industri for økte kraftpriser som følge av EUs kvotesystem for CO₂-utslipp. Ordningen bygger på EUs retningslinjer for CO₂-kompensasjon. Ordningen omfatter industrivirksomheter i 15 sektorer som ifølge EUs retningslinjer har mulighet for støtte. Dette inkluderer blant annet produsenter av aluminium, ferrolegeringer, kjemiske produkt og treforedling. Tabell 5.5 viser mottakere av de høyeste støttebeløpene under CO₂-kompensasjonsordningen.

Skatteutgifter- og sanksjoner

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er vist i tabell 5.6. I tabellen er beregnede skatteutgifter i 2013 og 2014 fordelt etter formål. Det er bare tatt med den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot nærings-

aktører. Både den næringsspesifikke støtten, den regionale støtten og den bedriftsrettede forskningsstøtten øker vesentlig når en medregner støtte i form av skatte- og avgiftslempninger.

I petroleumsbeskatningen er de investeringsbaserte fradragene (friinntekt, avskrivninger og rentekostnader) høyere enn de skal være i en nøytral skatt. Etter endringen i Prop. 150 LS (2012–2013) betaler petroleumselskapene om lag 12 pst. av investeringer som er omfattet av petroleums-skatten. I en nøytral petroleumsskatt ville selskapene selv ha dekket om lag 25 pst. av investeringskostnaden. Skatteutgiftene av for høye investeringsfradrag anslås til om lag 21,3 mrd. kroner i 2013 og 20,8 mrd. kroner i 2014.

Skipsfart har gjennom mange år mottatt næringsspesifikk støtte i form av særskilte skatteregler. Med virkning fra og med inntektsåret 2007 ble det innført en rederiskatteordning etter europeisk modell med skattefritak for skipsfartsinntekter. Selskapene innenfor ordningen betaler kun tonnasjeavgift på skipsfartsvirksomheten, noe som utgjorde om lag 40 mill. kroner for næringen samlet de siste årene. Konjunktursvingningene i skipsfartsnæringen gjør at størrelsen på de beregnede skatteutgiftene, det vil si størrelsen på differansen mellom det selskapene faktisk betaler i skatt og det de skulle ha betalt etter ordinær selskapsbeskatning, vil variere. Regnskapstall viser svake resultater for skipsfarten i 2011, men en vesentlig forbedring i 2012. For 2013 viser foreløpige regnskapstall en nedgang sammenliknet med 2012, og skatteutgiften for 2013 anslås til om lag 380 mill. kroner. I 2014 er det på usikkert grunnlag anslått at skatteutgiften vil utgjøre om lag 660 mill. kroner.

Tabell 5.6 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.¹ Mill. kroner

Formål	2013	2014
<i>Horisontal (generell)</i>	<i>1 610</i>	<i>1 985</i>
– Dokumentavgift – innbetalinger fra næringsvirksomhet.	-670	-675
– Høy avskrivningssats for maskiner mv. ²	1 250	1 750
– CO ₂ -avgift på mineralolje og gass og avgift på HFK og PFK høyere enn kvotepris ³	-1 450	-1 670
– Lav veibruksavgift på autodiesel ⁴	2 480	2 580
<i>Regional</i>	<i>7 560</i>	<i>7 805</i>
– Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ⁵	7 490	7 730
– Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for Nord-Troms og Finnmark ⁶ .	70	75
<i>FoU</i>	<i>1 570</i>	<i>2 170</i>
– Skattefradrag for FoU-kostnader	1 570	2 170
<i>Skipsfart</i>	<i>2 799</i>	<i>3 073</i>
– Særskilte skatteregler for rederier.	380	660
– Høy avskrivningssats for skip mv.	240	245
– Særfradrag for sjømenn.	385	370
– Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	200	200
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ⁷	750	750
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	690	690
– Fritak for CO ₂ -avgift på naturgass og LPG ^{8,9}	6	8
– Fritak for grunnavgift på mineralolje	148	150
<i>Fiske</i>	<i>633</i>	<i>640</i>
– Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv.	85	85
– Særfradrag for fiskere	250	245
– Redusert sats i CO ₂ -avgiften for fiske og fangst i nære farvann	-8	-30
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	90	90
– Fritak for grunnavgift på mineralolje mv.	216	250
<i>Landbruk</i>	<i>1 266</i>	<i>1 258</i>
– Særskilt fradrag i næringsinntekt for landbruk	950	935
– Avskrivning av BU-tilskudd ved investeringsstøtte i det distriktpolitiske virkeområdet	90	95
– Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket.	15	15
– Skogfondsordningen	100	100
– Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer.	20	20
– Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten.	40	35
– Særfradrag for reindrift.	11	11
– Avgift på elektrisk kraft – fritak for veksthus	35	40
– CO ₂ -avgift på gass – fritak for veksthus ⁸	5	7
<i>Industri</i>	<i>5 035</i>	<i>5 490</i>
– Avgift på elektrisk kraft – fritak for prosesser.	3 700	4 100
– Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for bergverk og industri.	1 270	1 325
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	70	70

Tabell 5.6 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.¹ Mill. kroner

Formål	2013	2014
– CO ₂ -avgift – fritak og redusert sats for gass i ikke-kvotepiktig industri ⁸	20	35
– CO ₂ -avgift på naturgass for kvotepiktig industri ⁸	-60	-65
– Redusert grunnavgift på mineralolje for treforedlingsindustri og fritak for fiskeolje- og fiskemelindustri	35	25
<i>Petroleumssektoren og tilknyttede tjenester</i>	<i>17 266</i>	<i>16 925</i>
– CO ₂ -avgift ¹⁰	-6 200	-6 400
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale ¹⁰	600	600
– Avgift på elektrisk kraft – redusert sats ¹⁰	685	800
– Fritak for grunnavgift på mineralolje mv ¹⁰	806	1 050
– Gunstig investeringsbaserte fradrag ¹¹	21 300	20 800
– Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleumsvirksomhet	75	75
<i>Luftfart</i>	<i>-195</i>	<i>-235</i>
– CO ₂ -avgift for innenriks luftfart ^{8,9}	-220	-260
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	25	25
<i>Transport vei</i>	<i>-340</i>	<i>-280</i>
– Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-70	-70
– Omregistreringsavgift for typiske næringskjøretøy	-270	-210
– Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon)	i.b.	i.b.
<i>Tog og annen skinnegående transport</i>	<i>91</i>	<i>100</i>
– Fritak for avgift på elektrisk kraft	70	75
– Fritak for grunnavgift på mineralolje mv.	16	20
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	5	5

¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhetens skatte- og avgiftsinnbetaling, jf. Prop. 1 LS (2014–2015), vedlegg 1. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

² Anslaget for skatteutgift i 2014 inkluderer startavskrivning på 10 pst.

³ Grunnlag for beregningen er forskjellen mellom kvotepris og de generelle avgiftssatsene for mineralolje, gass og HFK og PFK. Det er forutsatt en kvotepris på 35 kroner per tonn CO₂ for 2013 og 50 kroner per tonn CO₂ for 2014 og at halvparten av avgiftsinntektene er knyttet til næringsvirksomhet.

⁴ Grunnlag for beregningen er avgiftsforskjell mellom veibruksavgiftene på bensin og autodiesel målt per MJ teoretisk energiinnhold. Det legges til grunn at næringsvirksomhet bruker 60 pst. av total mengde omsatt avgiftspliktig autodiesel.

⁵ Skatteutgiften inkluderer også satsreduksjonen innenfor fribeløpsordningen i avgiftssone Ia.

⁶ Næringer utenom industri, petroleumsvirksomhet og bergverk.

⁷ Estimert skatteutgift knyttet til særavgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. I tillegg er disse varene fritatt fra merverdiavgift, noe som innebærer en ytterligere skatteutgift. Det foreligger ikke estimat for avgiftsfritt salg om bord i fly.

⁸ Grunnlag for beregningen er forskjellen mellom kvotepris og avgiftsnivå. Det er forutsatt en kvotepris på 35 kroner per tonn CO₂ for 2013 og 50 kroner per tonn CO₂ for 2014.

⁹ Utenriks skipsfart og luftfart og fiske i fjerne farvann betaler ikke CO₂-avgift, men er ikke regnet med.

¹⁰ Netto inntektstap/-gevinst utgjør bare om lag 16 pst. av bruttoanslaget siden avgifter er fradragberettiget i ordinær skatt og særskatt, og SDØE betaler deler av avgiften.

¹¹ De investeringsbaserte fradragene (avskrivninger i ordinær skatt samt rentefradrag og friinntekt i særskatt) er for sjenerøse, jf. omtale i Prop. 150 LS (2012–2013). Etter reduksjonen i friinntekt dekker selskapene kun om lag 12 pst. av investeringene, mens de skulle dekket 25 pst. ved nøytral petroleumskatt. Netto skatteutgift er beregnet ved å multiplisere den for høye fradragverdien med selskapenes aktiverbare investeringer i investeringsåret.

Kilde: Finansdepartementet.

Skatteutgiften til *landbruket* er også høy. Den samlede kvantifiserte skatteutgiften knyttet til særskilte skatte- og avgiftsordninger for landbruket anslås til om lag 1 260 mill. kroner i 2014. Jordbruksfradraget, det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk, utgjør den klart største andelen av skattesubsidieringen av landbruket. Etter gjeldende regler utgjør jordbruksfradraget maksimalt 166 400 kroner for hver skattyter.

Fiskerinæringen får også betydelig støtte i form av skatteutgifter, bl.a. gjennom det særskilte fiskerfradraget, som etter gjeldende regler utgjør maksimalt 150 000 kroner for hver skattyter. Skatteutgiften knyttet til fiskerfradraget anslås til 245 mill. kroner i 2014.

Skattefradrag for næringslivets kostnader til *forskning og utvikling, Skattefunn*, ble innført fra 2002 for små og mellomstore foretak, og utvidet fra 2003 til å omfatte alle foretak uansett størrelse. Det meste av støtten gjennom Skattefunn går til små og mellomstore foretak. Dersom fradraget i skatt overstiger utliknet skatt, blir det overskytende utbetalt og direkte utbetalinger har de siste årene utgjort nærmere 80 pst. av ordningen. Fra 2014 ble Skattefunn utvidet, og det anslås at ordningen vil utgjøre en skatteutgift på om lag 2 170 mill. kroner i 2014.

Bruk av miljøressurser, for eksempel ved å forurense, innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad. Ved å prise utslipp må produsenten betale for de faktiske produksjonskostnadene. Forurensende utslipp kan eksempelvis prises gjennom avgift eller etablering av kvotehandelssystem.

Et revidert norsk *kvotesystem* for klimagasser trådte i kraft i 2008 og ble senere utvidet fra og med 2013. De norske kvotene kan omsettes i det felles europeiske kvotemarkedet. Kvotesystemet innebærer at markedets kvotepris vil bestemme bedriftenes kostnad ved utslipp. Fra og med 2013 dekker kvotesystemet om lag 50 pst. av de norske klimagassutslippene. Inkludert avgifter på klimagasser står nå over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge overfor en pris på utslipp. En rekke kilder med utslipp av klimagasser er dermed ikke omfattet av kvoteplikt eller avgift. I 2014 gjelder dette for eksempel landbrukets utslipp av metan og lystgass.

I prinsippet er alle utslipp som verken er priset gjennom et kvotesystem, avgift eller en tilsvarende ordning, subsidiert. I tabellen over skatteutgifter er imidlertid bare fritak for eksisterende produktavgifter oppført. Kvotepliktige installasjoner er fritatt for CO₂-avgift på mineralolje. Dette avgiftsfritaket er ikke ført i tabellen over skatteut-

gifter siden kvoter og avgift regulerer samme utslipp. For CO₂-avgiften og avgiften på HFK og PFK benyttes kvoteprisen som referansesats uavhengig av om kilden og aktiviteten er omfattet av kvoteplikt eller ikke. Kvoteprisen vil kunne variere fra år til år avhengig av utviklingen i tilbud og etterspørsel etter klimagasskvoter. Dagens kvotepris ligger betydelig under den generelle satsen for mineralolje. Dette medfører at skattesanksjonene knyttet til avgiftene på klimagasser øker.

Kvoter kan enten tildeles gratis eller de kan selges. Kvoter som tildeles gratis, gir en økonomisk fordel sammenliknet med en situasjon der bedrifter må kjøpe alle kvotene. Tildeling av gratiskvoter kan defineres som indirekte subsidiering. I kvotehandelsperioden 2013–2020 er reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter harmonisert i hele EØS. Norske bedrifter, inkludert petroleumsvirksomheten, vil over perioden 2013–2020 kunne motta i overkant av 130 millioner gratiskvoter. Det er stor usikkerhet knyttet til kvotepris på lang sikt. Med en kvotepris på mellom 50 og 60 kroner per tonn CO₂ tilsier forventet tildeling av gratiskvoter til norske bedrifter en verdi på mellom 6,5 og 8 mrd. kroner.

I tillegg til skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhet, vil også en del av skatteutgiftene ved fritak, nullsats og lav sats i merverdiavgiften kunne tilfalle næringslivet. Skatteutgifter som følge av unntak fra merverdiavgiften framgår av tabell 5.7. Det er bl.a. betydelige skatteutgifter av fritak og reduserte satser innenfor næringsmiddelindustrien og jordbruk, handels- og servicenæringen, herunder finansiell sektor, samt kultur og idrett. I hvilken grad næringslivet eller konsumentene nyter godt av reduserte merverdiavgiftssatser avhenger om næringen velter avgiftslettelsen over i lavere produktpriser eller om næringen tar lettelsen i form av økte overskudd. I markeder preget av fullkommen konkurranse antas det normalt at hele skatteutgiften kommer forbruker til gode. Graden av overveltning vil generelt avhenge av tilbuds- og etterspørselsforhold i de aktuelle markedene.

Den største skatteutgiften i *merverdiavgiften* er lav sats for matvarer. Da merverdiavgiften på matvarer ble redusert i 2001, var en del av begrunnelsen at det skulle bidra til redusert grensehandel og økt avsetningsgrunnlag for norskproduserte matvarer. Avgiftslettelsen ble introdusert på et tidspunkt med betydelig overproduksjon i jordbruket. Skatteutgiften av redusert sats for matvarer og alkoholfrie drikkevarer anslås til om lag 14 mrd. kroner i 2014. Om man legger til grunn at om lag to tredeler av merverdiavgiftslettelsen vel-

Tabell 5.7 Skatteutgifter ved unntak, nullsats og lave satser i merverdiavgiften. Mill. kroner

Formål	2013	2014
<i>Regional</i>	955	865
– Nullsats i merverdiavgiften for elektrisk kraft i Nord-Norge	955	865
<i>Næringsmiddelindustri, handels- og servicenæringen</i>	29 100	32 060
– Lav merverdiavgiftssats for matvarer	13 500	14 000
– Lav merverdiavgiftssats for persontransport	4 000	4 200
– Lav merverdiavgiftssats for overnatting	1 450	1 500
– Unntak fra merverdiavgift for finansielle tjenester	7 700	8 100
– Unntak fra merverdiavgift for kjøreskoler	370	390
– Unntak for merverdiavgift for tannhelsetjenester	740	780
– Nullsats i merverdiavgiften for elbiler	500	1 000
– Fritak fra engangsavgift for elbiler	800	2 000
– Redusert årsavgift for elbiler	40	90
<i>Kultur og idrett</i>	4 935	4 992
– Nullsats i merverdiavgiften for aviser	1 500	1 500
– Nullsats i merverdiavgiften for tidsskrifter	800	800
– Nullsats i merverdiavgiften for bøker	1 500	1 500
– Fritak for merverdiavgift for musikk og scenekunst.	40	42
– Fritak for merverdiavgift for treningssentre	670	700
– Lav merverdiavgiftssats for kino	190	200
– Lav merverdiavgiftssats for museer	60	65
– Lav merverdiavgiftssats for fornøylesparker mv.	60	65
– Lav merverdiavgiftssats for idrettsarrangement med store billettinntekter. .	115	120

Kilde: Finansdepartementet.

tes over i reduserte forbrukspriser på mat, vil om lag 4,5 mrd. kroner av redusert merverdiavgift på mat være den samlede næringsstøtten til verdikjeden for matvareproduksjon.

I tillegg er også store skatteutgifter ved omsetning av aviser, tidsskrifter og bøker, der samlet skatteutgift er anslått til 3,8 mrd. kroner i 2014. Videre utgjør skatteutgiften som følge av at finansielle tjenester er unntatt merverdiavgift i størrelsesorden 8,1 mrd. kroner i 2014, mens skatteutgiften for persontransport og overnatting er henholdsvis 4,2 mrd. kroner og 1,5 mrd. kroner i 2014.

Annen næringsstøtte, toll og ikke-tariffære handelshindre

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som verken kommer fram på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som

begrenser etableringer innenfor en næring, eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter. Nedenfor omtales konkurransebegrensende virkemidler, toll og ikke-tariffære handelshindre. Departementet vil i kommende nasjonalbudsjetter forsøke å gi en mer utfyllende omtale av reguleringer i ulike sektorer som indirekte medfører næringsstøtte til enkelt næringer.

Konkurransevridende virkemidler

Enkelte næringer har unntak fra konkurranseloven, noe som også innebærer en form for næringsstøtte ved at næringen bl.a. kan operere med høyere priser sammenliknet med en situasjon med virksom konkurranse. For omsetning av bøker er det, for å ivareta litteraturpolitiske hensyn, i egen midlertidig forskrift gjort unntak fra konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. Det er også gitt unntak fra forbudene i konkurranseloven §§ 10 og

11 ved omsetning og produksjon av landbruks- og fiskeriprodukter.

Konkurransbegrensende og -vridende virkemidler benyttes i enkelte næringer og medfører indirekte en form for næringsstøtte. I *drosjenæringen* er det såkalt behovsprøving, som innebærer at fylkeskommunene kan begrense antall drosjeløyer i et løyvedistrikt. Siden antallet drosjesjåfører begrenses, innebærer dette at konkurransen i drosjemarkedet begrenses. Dette kan igjen føre til høyere priser til forbruker.

Konkurransesituasjonen i det norske *medie-markedet* er preget av at NRK er lisensfinansiert. Dette påvirker private medieaktørers muligheter for inntekter fra kunder og annonsører. Staten har videre inngått en avtale med TV2 om status som formidlingspliktig allmennkringkaster og har gjennom forskrift sørget for at kabeloperatørene er forpliktet til å formidle TV2.

Forskriften som forbød bonusopptjening på innenriks *luftfart* ble opphevet 16. mai 2013. Selv om myndighetene ikke delte ESAs rettslige vurderinger om at bonusforbudet var i strid med EØS-avtalen, valgte daværende regjering å fjerne forbudet. Bonusprogrammer virker ifølge Konkurransetilsynet innelåsende, gir mer lojale kunder og reduserer flykundernes prisfølsomhet. Dette gir svakere konkurranse, økte priser, dårligere rute-tilbud og økte etableringshindre for nye flyselskaper.

Implisitte statsgarantier

Fordi finanskriser kan ha vidtrekkende skadevirkninger i økonomien, kan *finansforetak* nyte godt av implisitte statsgarantier. Forventninger om at myndighetene vil gripe inn med tiltak for å avbøte eller forhindre økonomiske problemer i finansforetak, kan bl.a. redusere finansforetakenes innlånskostnader. Det internasjonale valutafondet (IMF) har anslått verdien av implisitte statsgarantier for et utvalg systemviktige banker i 2011/2012 til henholdsvis 15–70 og 90–300 mrd. dollar i USA og euroområdet (avhengig av metodevalg), jf. omtale i Meld. St. 2 (2013–2014) Revidert nasjonalbudsjett 2014. For Norge har Finanskriseutvalget i NOU 2011: 1 anslått verdien av DNBS implisitte statsgaranti til mellom 1 og 4 mrd. kroner i året, på grunnlag av en enkel metode basert på kredittratinger. Ratingbyråer utarbeider kredittratinger både med og uten ulike støtteforventninger for banker og andre finansforetak, og ratingene er generelt betydelig lavere når forventninger om statlig støtte ikke regnes med, jf. omtalen i Revidert nasjonalbudsjett 2014. Strengere soliditets-

krav og nye regler om krisehåndtering av banker mv., som er eller vil bli innført i bl.a. Norge og EU på bakgrunn av erfaringene fra den internasjonale finanskrisen, bidrar til å redusere verdien av implisitte statsgarantier.

Toll og ikke-tariffære handelshindre

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren er det få næringer som er støttet gjennom *importvern*. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og enkelte andre tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens det er tollfrihet for mange jordbruksvarer som ikke produseres her i landet.

EØS-avtalen sikrer norske virksomheter adgang til EUs indre marked. Nedbyggingen av *ikke-tariffære handelshindre i EØS-området* er kommet langt:

- For *varer* er de fleste ikke-tariffære handelshindre fjernet. For å fjerne gjenstående tekniske handelshindre har EU vedtatt et overordnet regelverk om produksjon og markedsføring av varer (den såkalte «varepakken»). I tilfeller der det ikke finnes felles europeiske regler og standarder, angir varepakken prosedyrer som myndighetene må følge dersom de krever at en nasjonal teknisk regel skal følges for varer som omsettes lovlig i en annen EØS-stat. Lov om det frie varebytte i EØS, som trådte i kraft 12. april 2013, gjennomfører regelverket i Norge.
- For å gjøre det enklere å utveksle *tenester* over landegrensene vedtok EU tjenstedirektivet i 2006. Direktivet ble gjennomført i norsk rett ved lov om tjenestevirksomhet, som trådte i kraft i 2009. Videre ble forordning om europeisk standardisering vedtatt i EU i 2012. Forordningen åpner for utvikling av europeiske standarder for tjenester for å legge bedre til rette for utveksling av tjenester i EØS. Forordningen er implementert i norsk rett ved forskrift av 9. september 2014.

Europakommisjonen la i 2011 og 2012 fram to handlingsplaner for det indre marked (Single Market Act I og II). Formålet er å realisere fordelene med et felles marked fullt ut, gjennom forslag til lovendringer og administrative forenklinger. Den økonomiske krisen i EU gjør at arbeidet med tiltak som kan stimulere til vekst og sysselsetting er høyt prioritert. Europakommisjonen har fremmet forslag knyttet til alle de 24 hovedtiltakene i Single Market Act I og II.

I NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor* poengteres det at Norges deltakelse i det indre marked gjennom EØS-avtalen har hatt en positiv effekt både på grensekryssende økonomisk aktivitet og på nasjonal økonomisk regulering og næringspolitikk. Reglene om de fire friheter har ført til færre restriksjoner på handel, direkte investeringer og næringsetablering, og færre hindringer for effektiv næringsutøvelse på nasjonalt nivå. Generelt har innføring av EUs regelverk gjennom EØS-avtalen bidratt til å modernisere norsk økonomi, og med det bidratt til å styrke konkurranseevnen og å øke verdiskapingen. Norsk utenrikshandel i EØS-området har vokst kraftig i verdi etter EØS-avtalen ble inngått. Selv i en periode med sterk globalisering har EUs andel av vår utenrikshandel holdt seg relativt stabil (i prosent av total norsk utenrikshandel).

Internasjonal handel og konsekvenser for næringsstøtten

Landbruksnæringen

Utforming av en ny avtale for landbruket står sentralt i den pågående forhandlingsrunden i WTO. Mandatet for forhandlingsrunden ble vedtatt på WTOs fjerde ministerkonferanse i Doha i 2001. Et hovedmål med denne forhandlingsrunden er at den spesielt skal komme utviklingsland til gode. Forhandlingene omfatter blant annet landbruksvarer og markedsadgang for industrivarer (herunder fisk), tjenester, samt forbedring av regelverket for subsidier og utjevningstiltak og antidumpingtiltak.

Forhandlingssituasjonen er krevende. Fra og med 2008 har forhandlingene avdekket store motsetninger mellom de største landene. Under WTOs niende ministerkonferanse i desember 2013 vedtok medlemslandene den såkalte «Bali-pakken». Denne omfattet bl.a. en avtale om handelsfasilitering, supplert med elementer på bl.a. på landbruksområdet. Enigheten på Bali åpnet igjen muligheten for å forhandle videre om de viktigste områdene som tollsatser og subsidier på landbruk, tollsatser for industrivarer og markedsadgang for tjenester. Ministerkonferansen vedtok at det innen utgangen av 2014 skal utarbeides et arbeidsprogram for håndteringen av de gjenstående spørsmålene i Doha-runden. WTOs medlemsland ble imidlertid ikke enige om de nødvendige beslutninger om gjennomføring av avtalen om handelsfasilitering innen tidsfristen 31. juli 2014. Hva som vil skje med denne avtalen, de

øvrige beslutningene fra Bali og det videre arbeidsprogram i WTO er derfor ikke avklart.

På landbruksområdet innebærer forhandlingsmandatet fra Doha 2001 at en ny WTO-avtale skal føre til betydelig reduksjon i handelsvridende støtte, avvikling av eksportsubsidier og vesentlig forbedret markedsadgang. Selv om det er usikkert når dette kan komme på plass, forventes det at en framtidig avtale vil kreve betydelige tilpasninger i norsk landbrukspolitikk.

Landbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien vil over tid møte økt konkurranse, bl.a. som følge av internasjonale avtaler. Produktutvikling, god ressursutnyttelse og kostnadsreduksjoner er nødvendig for at det skal være mulig å opprettholde en jordbruksproduksjon på høyt nivå over hele landet. Ifølge Budsjettmennda for jordbruket er antall jordbruksbedrifter redusert med 39 pst. i perioden fra 1999 til 2013, tilsvarende 27 200 enheter. Antall årsverk er redusert fra 81 600 i 1999 til anslagsvis 48 100 i 2013. Det samlede jordbruksarealet i drift har blitt svakt redusert, mens gjennomsnittlig antall dekar per jordbruksbedrift har økt med 54 pst. fra 1999 til 2013. Norsk jordbruk er imidlertid fortsatt dominert av forholdsvis små enheter med et høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk.

I løpet av perioden 2000–2012 ble antall kommuner der sysselsetting i jordbruk, skogbruk og fiske utgjør mer enn 20 pst. av total sysselsetting, redusert fra 41 til 10. Til sammen var 1 250 personer sysselsatt i primærnæringene i disse kommunene i 2012. Flere av kommunene er først og fremst fiskerikommuner. Det må derfor kunne antas at mindre enn 1000 personer er sysselsatt i jordbruket i kommuner der jordbruket fremdeles er en dominerende yrkesvei og inntektskilde. Dette innebærer at grunnlaget for rent distriktspolitiske hensyn i landbrukspolitikken har endret seg.

Tall fra OECD viser at norsk landbruk er blant de mest beskyttede i OECD-området. OECDs årlige beregning av jordbruksstøtten, Producer Support Estimate (PSE), omfatter både budsjettstøtte og virkning av importbeskyttelsen (skjermingsstøtte målt som forskjellen mellom verdensmarkedspris og norsk pris). PSE skal i prinsippet være et totalmål for støtte, og omfatter også enkelte næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelser. For Norges del er jordbruksfradraget og avgiftsfritak på diesel eksempler på skatte- og avgiftslettelser som er inkludert i beregningene. Samlet støtte til norsk jordbruk utgjorde etter OECDs beregninger 21,5 mrd. kroner i 2013. Av dette utgjorde den beregnede skjermingsstøtten

Tabell 5.8 Samlet støtte, PSE¹, i prosent av brutto næringsinntekt² i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–88	2011–2013	2011	2012	2013 ³
Australia	10	2	3	2	2
Canada	36	14	15	15	12
EU ⁴	39	19	18	20	20
Island	77	44	44	47	41
Japan	64	54	51	55	56
Korea	70	52	53	50	53
New Zealand	10	1	1	1	1
Norge	70	57	58	60	53
Sveits	78	53	54	56	49
USA	22	8	8	8	7
Gjennomsnitt OECD	37	18	18	19	18

¹ PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjermingsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

² Bruttonæringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³ Foreløpig anslag.

⁴ EU-12 i 1986–94, EU-15 i 1995–2003, EU-25 i 2004–2006, EU-27 f.o.m. 2007.

Kilde: OECD.

om lag 35 pst. Samlet støtte til norsk jordbruk i prosent av brutto næringsinntekt har falt noe siden 1980-årene ifølge OECDs beregninger, jf. tabell 5.8. Som følge av økte verdensmarkedspriser har støtteprosenten i Norge målt med PSE falt fra 60 pst. i 2012 til 53 pst. i 2013. Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 18 pst. i 2013.

De siste femten årene har det skjedd en dreining i virkemiddelbruken fra pristilskudd til mer produksjonsnøytrale virkemidler både i Norge og andre land. Dette har bl.a. bidratt til å redusere jordbruksstøttens produksjonsdrivende effekt.

Nominelle støttebeløp sier lite om støttens samfunnsøkonomiske virkninger. Gaasland (2009)⁴ har beregnet det samlede velferdstapet som følge av landbruksstøtten og handelshindringer for norsk sjømateksport til mellom 1,2 og 2,7 pst. av brutto nasjonalprodukt i 2004. Det tilsvarer mellom 21 og 47 mrd. kroner dette året. Det meste av tapet skyldes landbrukspolitikken som gir opphav til ressursinnsats med liten eller ingen avkastning, tilskudd finansiert ved vridende skatter og tapt konsumentvelferd som følge av høye matpriser. I tillegg kommer velferdstap som følge av et begrenset vareutvalg. I Perspektivmeldingen 2013 er det anslått at jordbruket skapte en negativ

grunnrente på om lag 8 000 kroner per innbygger i 2010. Dette tilsvarer om lag 40 mrd. kroner.

Importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden. Et lite og skjermet norsk marked begrenser mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i næringsmiddelindustrien og etablering av utenlandske konkurrenter i både foredling og detaljhandel. Effektivitetstap som følge av skjerming av verdikjeden utover primærjordbruket, er imidlertid lite kartlagt.

Konkurransetilsynet (2009)⁵ har også påpekt at den direkte effekten av importvernet er at produsenter av matvarer basert på norske landbruksvarer ikke har møtt sterk konkurranse fra utlandet. På den måten kan produsenter ha hatt anledning til å bli store innenfor sine produktgrupper. Resultatet er også at forbrukerprisene på mange landbruksvarer er høyere i Norge enn i våre naboland.

Pettersen og Kjuus (2011)⁶ finner at norske matvarepriser i 2010 var 64 pst. høyere enn gjennomsnittet i EU og 21 og 36 pst. høyere enn i hhv. Danmark og Sverige. Det anslås at norske forbrukere i 2010 måtte betale vel 30 mrd. kroner mer for maten i norske butikker enn om den hadde

⁵ Konkurransetilsynet (2009). Konkurransen i Norge.

⁶ Ivar Pettersen og Johanne Kjuus (2011). Stor prisforskjell – med naturlige, politiske og strukturelle forklaringer. Dagligvarehandel og mat 2011.

⁴ Ivar Gaasland (2009). Agriculture versus fish – Norway in WTO, Food Policy 34.

vært kjøpt til et gjennomsnittlig dansk og svensk prisnivå. Om lag ¼ av prisforskjellen tilskrives skjermingsstøtten til jordbruket. Avgifter og merkostnader i distribusjon og omsetning utgjør 45 pst. Pettersen og Kjus antar at den resterende delen kan betraktes som et uttrykk for effekten av skjerming av næringsmiddelindustri og dagligvarehandel. SSB viser til at Norge i 2012 hadde Europas desidert høyeste prisnivå på mat, og at det var 86 pst. høyere enn det gjennomsnittlige prisnivået i EU.

Generelt må det antas at lavinntektsgruppene bruker en større andel av sine inntekter på matvarer og påvirkes dermed relativt sterkere av høye matvarepriser. I SSBs mikrosimuleringsmodell LOTTE-Konsum antas det at personer i laveste desil av inntektsfordelingen benytter om lag 20 pst. av ekvivalent bruttoinntekt per person⁷ til kjøp av mat, mens personer i øverste desil benytter om lag 5 pst. av ekvivalent bruttoinntekt per person.

Hovedmålene for landbrukspolitikken har i grove trekk vært uendret siden 1950-tallet. Jordbrukets bidrag til matvareberedskap, miljøgoder (kulturlandskap og biodiversitet) og levende bygder (bosetting og sysselsetting over hele landet) har i ulike varianter stått sentralt. I tillegg har det vært lagt vekt på at bønder skal kunne ha en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper i samfunnet (inntektsmålet) og at produksjonen innenfor de overordnede rammene skal tilfredsstillende visse krav til effektivitet (effektivitetsmålet). Jordbruksstøtten har vært begrunnet velferdsteoretisk med at jordbruket gir opphav til kollektive goder/positive eksternaliteter som i stor grad er koblet til vareproduksjonen.

Brunstad og Vårdal (2010)⁸ har rettet kritikk mot landbrukspolitikken og har bl.a. lagt vekt på at en velferdsteoretisk betraktning tilsier at målene ikke bare bør klargjøres, men at de bør legges betydelig om. De peker på at det særlig er målet om selvforsyning med matvarer som kan komme i konflikt med de andre landbrukspolitiske målene innenfor en knapp økonomisk ramme. De argumenterer for at landbrukspolitikken bør følge «fellesgodelinjen» (direkte premiering av identifiserte positive eksternaliteter) snarere enn «effektiviseringslinjen» (med høy andel produksjonsrettet støtte). Disse rådene samsvarer i stor grad med anbefalingene OECD har gitt

⁷ Ekvivalent bruttoinntekt per person er beregnet ved husholdningens inntekt fordelt på antall personer i husholdningen.

⁸ Rolf Jens Brunstad og Erling Vårdal (2010). Lite målrettet styring av jordbruket: Riksrevisjonens rapport om jordbrukspolitikken, Samfunnsøkonomen nr. 7/2010.

Norge i en årrekke, og de er konsistent med målet for Doha-runden i WTO.

Fiskerinæringen

Fiskeriressursene utgjør store verdier for det norske samfunnet og gir opphav til ressursrente, dvs. avkastning på arbeid og kapital utover hva som er normalt i andre næringer. Den potensielle ressursrenten er større enn det som i dag realiseres i form av økonomisk overskudd. I reguleringen av fiskerierne er det imidlertid lagt vekt på å opprettholde en differensiert flåtestruktur med mange små båter og en stabil geografisk spredning av fartøyer. Som virkemiddel for å oppnå dette pålegges fiskeflåten ulike begrensninger og føringer gjennom reguleringer. Dette er forhold som påvirker den realiserede ressursrenten. En del av den potensielle ressursrenten er altså tatt ut i form av overkapasitet, men noe også i aktivitet på land.

For norsk fiskerinæring er det viktig med forbedringer i WTO-avtalen som omfatter tollreduksjoner, innstramminger i muligheten til vilkårlig bruk av handelstiltak og reduksjon av subsidier som fører til overkapasitet og overfiske. Fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel, ofte med høye tollsatser som ligger over gjennomsnittlig industritoll. Norsk eksport av sjømat møter også anti-dumpingtiltak og i økende grad ubegrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav. Bedret markedsadgang og beskyttelse mot vilkårlig anvendelse av handelstiltak har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen, som eksporterer om lag 95 pst. av produksjonen.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men avtalen gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, bl.a. laks, makrell, sild og reker. EØS-avtalen hindrer heller ikke at norsk fiskeeksport kan bli møtt med handelstiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. EUs antidumpingtiltak mot norsk laks og norsk regnbueørret ble fjernet i 2008. EU har vedtatt restriksjoner mot handel med selprodukter som trådte i kraft 20. august 2010. Norge mener at tiltakene strider mot EUs forpliktelser etter WTO-regelverket. Et felles tvisteløsningspanel for Norge og Canada ble opprettet i april 2011 for å vurdere om tiltakene er i samsvar med EUs WTO-forpliktelser. Panelets rapport ble offentliggjort i november 2013 og konkluderte bl.a. med at EUs tiltak strider mot kravene til ikke-diskriminering. Alle tre partene i tvisten anket i januar 2014 deler av panelrapporten. Den ende-

lige rapporten ble offentliggjort 22. mai 2014. I rapporten framgår bl.a. at WTOs ankeorgan opprettholder panelets avgjørelse om at EUs tiltak er diskriminerende. EU vil nå måtte gjennomføre konklusjonene til panelet og ankeorganet i løpet av de neste 16 måneder.

Nærmere om støtte til LNG-anlegg i Finnmark og Nord-Troms

For å sikre utbyggingen av Snøhvitfeltet i Barentshavet, ble det i 2001 vedtatt en særregel i petroleumsskatteloven om avskrivning med 33 1/3 pst. per år, dvs. over tre år, av investeringer i nytt stor-skala LNG-anlegg som ligger i Finnmark eller visse kommuner i Troms. Ordningen er godkjent av EFTAs overvakingsorgan (ESA) i 2002 og 2006 som en regional støtteordning.

I Revidert nasjonalbudsjett 2014 uttalte Regjeringen at den ønsket å videreføre den geografisk avgrensede særregelen i petroleumsskatteloven, men viste til at nye retningslinjer fra ESA om regional statsstøtte gjør det usikkert om ordningen vil bli godkjent av ESA for en ny periode med virkning fra 1. juli 2014. Videre ble det uttalt at Regjeringen vil fortsette «arbeidet med å kartlegge handlingsrommet for støtte til energisektoren med sikte på å få støtteordninga i petroleumsskattelova godkjend etter reglane i EØS-avtalen om statsstøtte».⁹ Finanskomiteen tok omtalen til etterretning.¹⁰

Ved behandlingen av endring av den differensierte arbeidsgiveravgiften og kompensierende tiltak våren 2014, ba flertallet i finanskomiteen Regjeringen så snart som mulig orientere Stortinget om framdrift og resultater.¹¹ Regjeringen er i dialog med ESA for å avklare grunnlaget for investeringsstøtte til Snøhvit-anlegget og om ordningen i petroleumsskatteloven kan godkjennes etter statsstøttereglene for en ny periode fra 1. juli 2014. Regjeringen vil orientere Stortinget så snart nødvendige avklaringer fra ESA foreligger.

5.4 Effektiv bruk av arbeidskraften

Regjeringens mål er et trygt og fleksibelt arbeidsmarked som sikrer høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Et velfungerende arbeidsmarked og et høyt kunnskapsnivå bidrar til at flest mulig får utnyttet sine evner og at bedriftene får tak i

den kompetansen de trenger. Det samlede arbeidstilbudet begrenses imidlertid av at en stor andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder mottar ulike helserelevante ytelser og av at arbeidsinnsatsen målt i timer ikke er spesielt høy i Norge. For å sikre en stor og effektiv arbeidsstyrke må regelverket og inntektssikringsordningene knyttet til arbeidslivet utformes slik at det lønner seg å jobbe. Skatt på arbeid kan ha en negativ effekt på enkeltpersoners og husholdningers arbeidsinnsats. Lavere skatt på arbeid kan derfor bidra til økt arbeidstilbud. Det vises til nærmere omtale av skatteopplegget i Prop. 1 LS (2014–2015).

5.4.1 Potensialet for økt arbeidstilbud

På kort sikt bestemmes arbeidsstyrken i hovedsak av etterspørselen etter arbeidskraft. Økt etterspørsel etter arbeidskraft slår normalt ut både i lavere arbeidsledighet og i økt arbeidstilbud. I perioder med sviktende etterspørsel etter arbeidskraft har det på tilsvarende måte vært en tendens til at yrkesandelen har avtatt, slik vi så under finanskrisen.

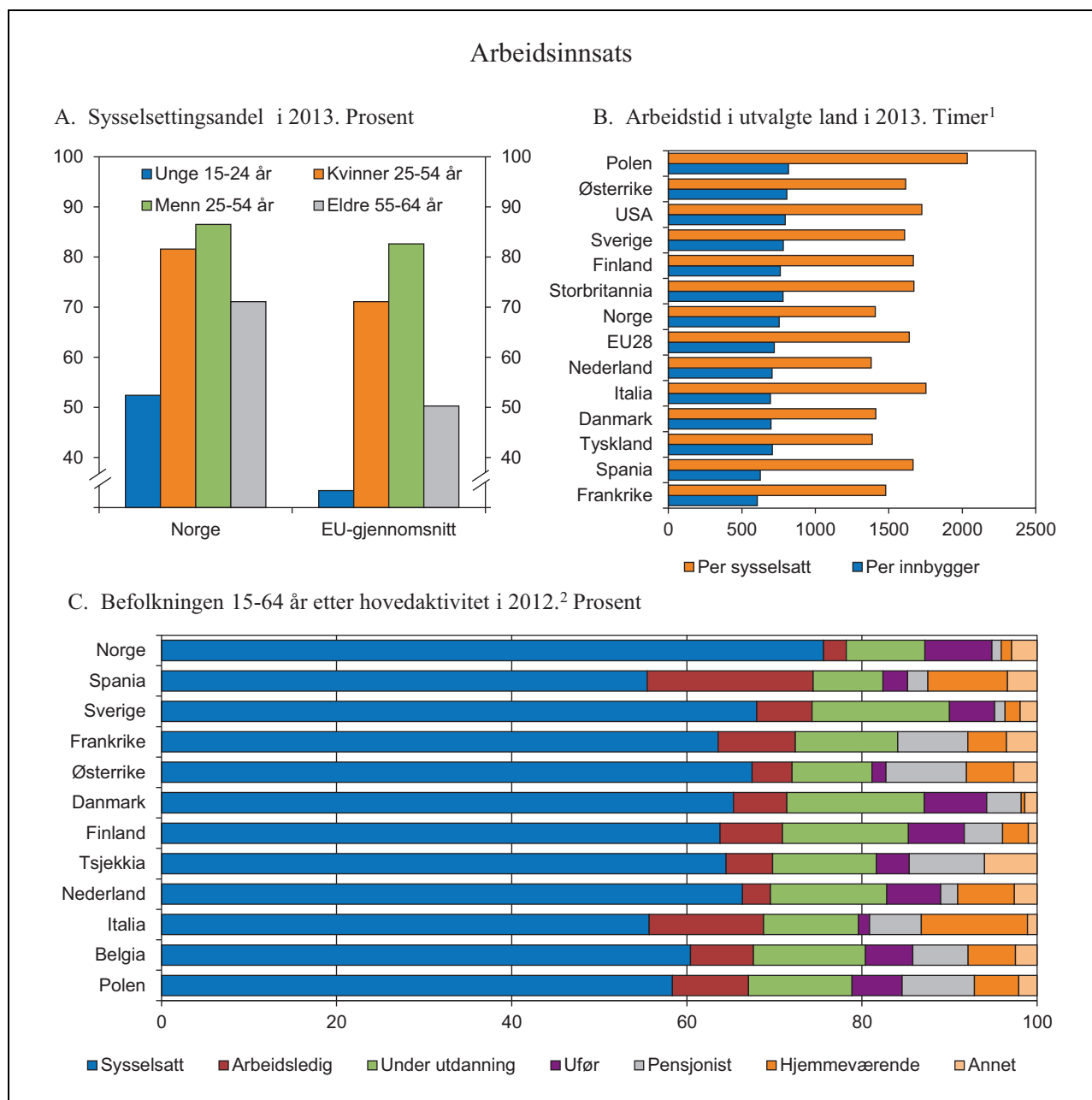
Utover slike konjunkturrelle forhold bestemmes arbeidstilbudet i hovedsak av befolkningens størrelse, alderssammensetning, utdanning og bosettingsmønster. Mens vi har bak oss flere tiår med god vekst i den yrkesaktive delen av befolkningen, vil aldringen framover bidra til å trekke den samlede yrkesandelen ned. Økt yrkesdeltaking fra kvinner bidro til vekst i det samlede arbeidstilbudet i perioden 1970–2000. Det siste tiåret har særlig arbeidsinnvandring bidratt til å dekke arbeidskraftbehovet i voksende næringer. Innvandring kan likevel ikke sikre et tilstrekkelig arbeidstilbud over tid dersom yrkesandelen i befolkningen inkludert innvandrere er for lav.

Ifølge AKU utgjorde sysselsettingen 68,7 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder (15–74 år) i 2013. Sysselsettingen faller klart med alderen, og for aldersgruppen 15–64 år var den tilsvarende andelen 75,5 pst. Blant OECD-landene var det bare Island og Sveits som hadde høyere sysselsettingsandel i fjor. Det er høy sysselsetting blant kvinner og eldre som løfter de norske tallene opp, jf. figur 5.8A. Samtidig begrenses arbeidstilbudet i Norge av at arbeidsinnsatsen målt ved arbeidede timer per innbygger er lav. Den er lavere enn i Sverige og Finland, og bare så vidt over EU-gjennomsnittet, jf. figur 5.8B. Det må bl.a. ses i sammenheng med godt utbygde permisjonsordninger og høyt sykefravær i tillegg til at deltidsandelen er noe høyere enn i gjennomsnitt for OECD-området. Avkastningen per arbeidet time er imidlertid relativt høy i

⁹ Se Prop. 94 LS (2013–2014) kapittel 13.

¹⁰ Se Innst. 261 L (2013–2014) kapittel 13.

¹¹ Se Prop. 118 L S Endringer i statsbudsjettet 2014 og jf. Innst. 311 S (2013–2014) kapittel 1.



Figur 5.8 Arbeidsinnsats

¹ Figuren er basert på nasjonalregnskapstall. Arbeidstiden per sysselsatt i Norge og enkelte andre land kan være noe undervurdert som følge av at definisjonen av sysselsatte varierer mellom nasjonalregnskapene. Norge inkluderer deltidssysselsatte med svært lav arbeidstid, og får derfor beregnet et lavere antall timeverk per sysselsatt enn land der definisjonen av å være sysselsatt er strengere.

² Figuren er basert på tall fra en tilleggsundersøkelse til AKU (15–64 år). I tolkningen av tallene må det tas hensyn til at innretningen av ordninger og tiltak varierer til dels betydelig mellom land. Den relativt lave andelen under utdanning i Norge må ses i sammenheng med at norske studenter i større grad arbeider ved siden av studiene. De inngår dermed som sysselsatte og ikke som personer under utdanning. Det kan påvirke sammenliknbarheten.

Kilder: Eurostat og OECD.

Norge, noe som understreker betydningen av å holde arbeidsinnsatsen oppe eller øke den.

I likhet med utviklingen i mange andre land, har sysselsettingen blant de eldste økt over flere år. Det må ses i sammenheng med høyere levealder, bedre helsetilstand, høyere utdanningsnivå, samt positive effekter av pensjonsreformen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått at sysselsettingsandelen blant arbeidstakere i aldersgruppen 62–66 år har økt med hele syv prosentenheter fra 2008 til 2014. Etter innføringen av pensjonsreformen har andelen som fortsetter i arbeid økt spesielt mye blant personer med rett til AFP i privat sektor. Dette er ikke overraskende,

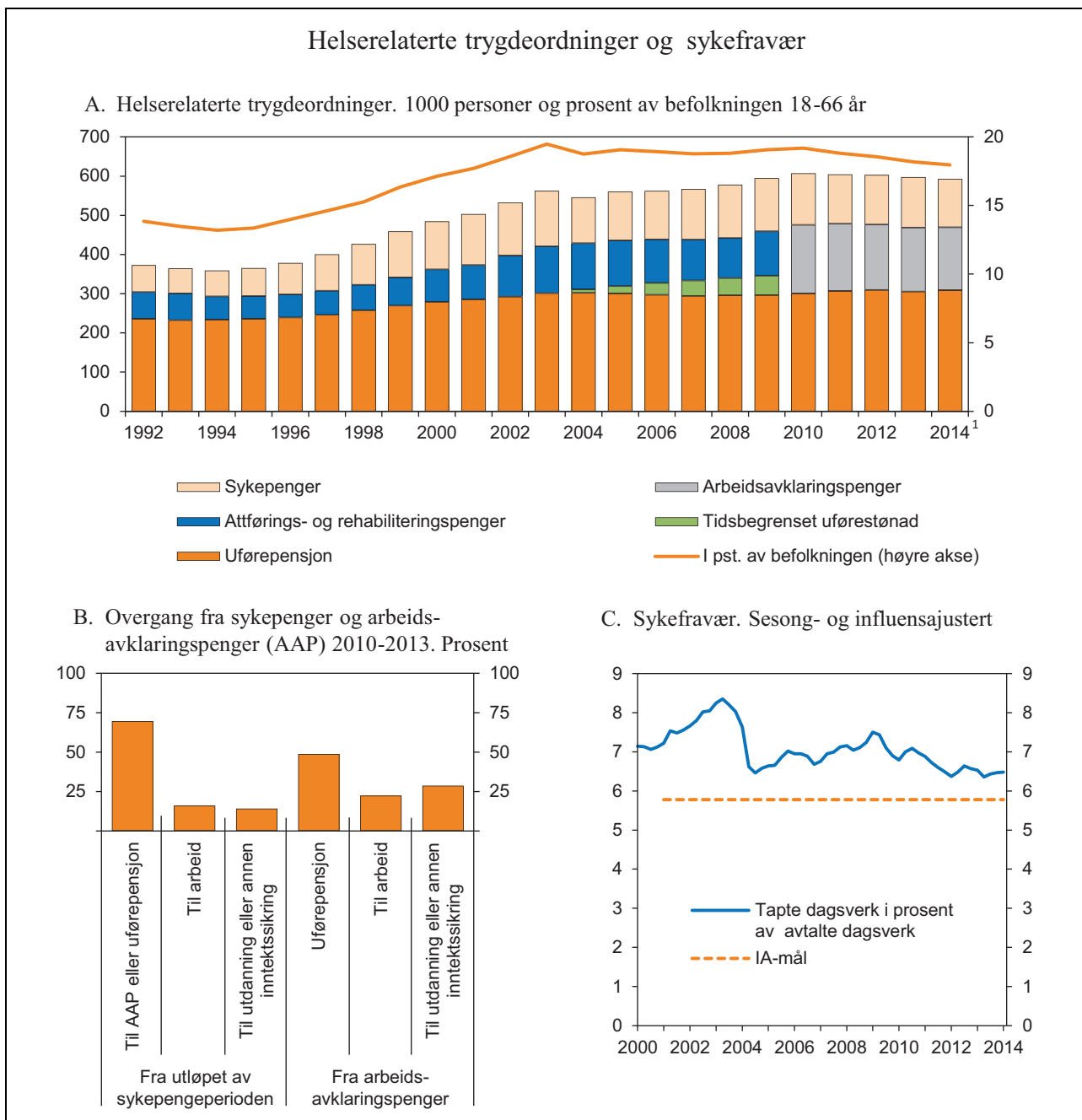
da insentivene til å stå i arbeid i det nye pensjonssystemet er sterkest for denne gruppen. Samtidig understreker dette hvor viktig det er å bringe offentlig tjenstepensjon mer på linje med pensjonssystemet i privat sektor.

Figur 5.8C viser hvordan befolkningen fordeler seg i og utenfor arbeidsstyrken i noen utvalgte europeiske land. Motstykket til den høye yrkesdeltakingen i Norge er at det er en lavere andel som ikke deltar i arbeidsstyrken. Sammenliknet med øvrige land er uføreandelen høy i Norge. Hele 35

pst. av dem utenfor arbeidsstyrken er uføre ifølge disse tallene, mens andelen for de øvrige landene varierer fra 4 pst. i Italia til 25 pst. i Danmark. I andre land forsørges personer utenfor arbeidsstyrken i større grad av familie og private ordninger.

5.4.2 Tiltak for å sikre et høyt arbeidstilbud

Ved utgangen av første halvår i år sto om lag 18 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder som mottaker av en helserelatert trygdeytelse, jf. figur 5.9A.



Figur 5.9 Utvikling i trygdeordninger og sykefravær

¹ Første halvår.

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

Boks 5.1 Tiltak for å redusere sykefraværet

Sammenliknet med andre land er sykefraværet i Norge høyt, jf. figur 5.10. Ifølge en ny rapport fra Proba er det vanskelig å forklare dette ved forskjeller i hvordan sykefraværet måles eller av forskjeller i varighet i sykelønnsordningene i de ulike landene. Analyser tyder heller ikke på at sammensetningen av arbeidsstokken kan forklare at Norge har høyere fravær enn andre land. Flere land har om lag like høy sysselsetting som Norge, men lavere fravær. OECD har sett det høye norske nivået i sammenheng med en klart mer sjenerøs sykelønnsordning, og pekt på at kompensasjonsgraden i Norge (100 pst.) er høyere enn i de fleste andre land. I tillegg har OECD pekt på at legens funksjon som portvokter for rett til å motta sykepenger eller uføretrygd ikke er effektiv nok. Flere undersøkelser viser at pasientens egne ønsker har stor innvirkning på innvilgelse av sykmeldinger, og Arbeids- og velferdsetaten overprøver i liten grad legenes sykmeldinger.

OECD gir råd om politikk på en rekke områder. Organisasjonen har bl.a. foreslått at arbeidsgiverne bør finansiere en høyere andel av det langvarige sykefraværet. Det vil gi arbeidsgivere sterkere insentiver til å forebygge langtidsfravær. OECD trekker ofte fram Nederland som eksempel på et land hvor arbeidsgiverne har fått økt ansvar for sykepengerutgiftene. OECD har også foreslått at det bør innføres bedre veiledning og mer kontroll av fastlegenes sykmeldingspraksis. Flere land har, ifølge OECD, f.eks. innført systemer for systematisk kontroll av sykmeldinger.

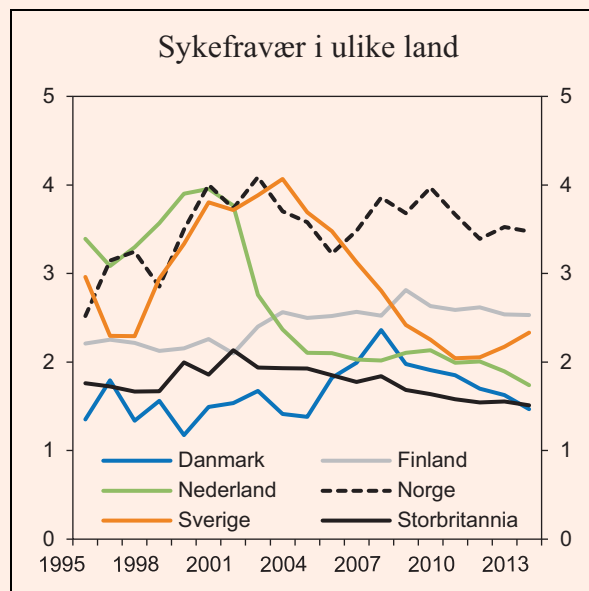
Fastlegens kunnskap om pasientens livssituasjon og helsetilstand er avgjørende for vurderinger av sykmelding og uføretrygd, og fastlegen har derfor en viktig rolle ved vurderingen av sykmeldinger. Ulike undersøkelser tyder på at det er store forskjeller i den gjennomsnittlige varigheten for sykmelding i samme diagnosegrupper. Dette gjelder også innenfor den enkelte næring. I Sverige ble det innført veiledning i sykmeldingsarbeid i 2008. Erfaringer viser at sykmeldingsperiodene har blitt kortere og mer ensartede. Det er imidlertid vanskelig å måle den direkte effekten av veiledningen. Også andre forhold har trolig hatt innvirkning på sykmeldingsmønsteret i Sverige.

Et system med beslutningsstøtte eller veiledende, normerte sykmeldinger også i Norge vil kunne bidra til mer enhetlig sykmeldingspraksis

og redusert sykefravær, i tråd med erfaringer fra Sverige. Regjeringen foreslår at det utarbeides et system med beslutningsstøtte for sykmeldingsarbeid. Det er satt igang et utviklingsarbeid med sikte på at systemet iverksettes så snart det er faglig forsvarlig. Dette systemet vil omfatte anbefalinger om veiledende sykmeldingsperioder for ulike diagnoser etter mønster fra Sverige.

Regjeringen foreslår også å sette i gang et forsøk med ny medisinsk vurdering av en annen lege enn fastlegen innen utgangen av seks måneders sykmelding. En ny vurdering av behovet for fortsatt sykmelding eller mulige tiltak kan bidra til at den sykmeldte kommer raskere tilbake i arbeid. Samlet sett bør legeressursene utnyttes mest mulig effektivt, og det er viktig å unngå dobbeltarbeid og uklare ansvarsforhold. Forsøket med ny sykmelder etter seks måneder skal derfor evalueres grundig før det tas endelig stilling til om ordningen skal innføres på varig basis.

Aktivisering kan bidra til å redusere varigheten på ulike stønader. I IA-avtalen er det lagt stor vekt på tett oppfølging av den sykmeldte. For å forsterke dette arbeidet vil det bli igangsatt et forsøk med «sykmeldt i jobb». Det legges til grunn at dette forsøket kan startes opp i 2015.



Figur 5.10 Sykefravær i ulike land. Antall helt fraværende fra arbeid i pst. av alle sysselsatte på grunn av sykdom i pst. av alle sysselsatte

Kilde: Eurostat.

Samlet sett har andelen vært relativt stabil siden begynnelsen av 2000-tallet, men det har vært store forskjeller mellom kjønn og aldersgrupper. Det er langt flere eldre enn yngre personer som mottar helserelaterte ytelser. De senere årene har imidlertid uføreraten avtatt for de over 50 år, mens den har steget for de under 50 år. Inkludert mottakere av arbeidsavklaringspenger, har økningen vært særlig sterk for de yngste aldersgruppene. Denne utviklingen har gjort seg gjeldende til tross for høy innvandring. Siden de fleste arbeidsinnvandrere er under 50 år og nyankomne innvandrere har begrensede trygdemuligheter, har innvandringen isolert sett bidratt til å trekke uføreratene ned de siste årene.

309 000 personer eller om lag 9½ pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder mottok uførepensjon ved utgangen av første halvår i år. På samme tid mottok 161 000 personer eller om lag 5 pst. arbeidsavklaringspenger (AAP). I tillegg mottok anslagsvis om lag 4 pst. sykepenger. Det er en krevende, men sentral utfordring å redusere disse andelenene. Sykefravær er ofte inngangen til uførepensjon. Som figur 5.9B viser overføres to av tre av de som går ut hele sykepengeperioden til en annen helserelatert ytelse, mens omtrent halvparten av AAP-mottakerne går til uførepensjon. Et mindretall kommer tilbake til arbeid. Tiltak som kan begrense langvarig sykefravær er derfor avgjørende for å redusere tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

De siste par årene har sykefraværet vært forholdsvis stabilt, jf. figur 5.9C. Justert for normale sesongvariasjoner utgjorde det samlede sykefraværet 6,5 pst. av antall avtalte dagsverk i 2. kvartal 2014. De siste årene er bruken av graderte sykmeldinger økt. Omfanget av gradering måles ofte ved gjennomsnittlig sykmeldingsgrad per tapte arbeidsdag. Jo lavere denne indikatoren er, jo mer er sykefraværet gradert. Ved utgangen av 2. kvartal 2014 var gjennomsnittlig sykmeldingsgrad vel 82 pst, mens den til sammenlikning var over 90 pst. i 2004. Mer bruk av graderte ytelser er i tråd med faglige anbefalinger, bl.a. fra en ekspertgruppe som i 2010 vurderte tiltak for å redusere sykefraværet.

Regjeringen vil videreføre dagens sykkelønsordning, men vil forbedre måten sykemeldinger gis og oppfølgingen av sykmeldte med sikte på å redusere sykefraværet. Det foreslås bl.a. å innføre beslutningstøtte for sykmeldere (normert sykmelding) og forsøk med ny medisinsk vurdering etter seks måneders sykmelding, jf. nærmere omtale i boks 5.1 og Prop. 1 S (2014–2015). IA-avtalen er forlenget for en ny fireårsperiode. De overordnede målene og tiltakene ligger fast, herunder

målet om å redusere sykefraværet med 20 pst. sammenliknet med 2. kvartal 2001.

Økt bruk av gradering også i de øvrige helserelaterte ytelsene og bruk av arbeidsrettede tiltak kan bidra til at stønadsmottakerne opprettholder kontakten med arbeidslivet. I dag mottar bare hver femte ufør gradert ytelse. Uførefor reformen trer i kraft fra 2015. Den innebærer bl.a. endringer i reglene for frinntekt og avkorting av uføretrygd mot arbeidsinntekt som bedrer mulighetene til å kombinere arbeid og trygd. I motsatt retning trekker at netto uføretrygd etter skatt er anslått å bli noe høyere i gjennomsnitt enn dagens uførepensjon. Særlig er arbeidsinsentivene svake for lavinntektsgrupper med barn fordi kompensasjonsgraden kan bli svært høy, og i enkelte tilfeller over 100 pst. Regjeringen foreslår derfor å erstatte dagens behovsprøvde barnetillegg med et standardisert barnetillegg.

Regjeringen legger opp til å fremme en melding om strategier for at flere skal kunne ta del i ordinært arbeidsliv for Stortinget i høst. I meldingen vil innholdet i en mer aktiv arbeids- og velferdspolitik drøftes. Det arbeides også med å forbedre insentivene i inntektssikringsordningene. Høring om aktivitetsplikt i sosialhjelpsordningen er avsluttet, og det tas sikte på å fremme et lovforslag i løpet av høsten. I tillegg til endringer i barnetillegget i uføreordningen, foreslår Regjeringen å avvikle feriepengetillegget for dagpengemottakere og å redusere maksimal periode for overgangsstønad. Ferietillegget i dagpengeordningen innebærer at kompensasjonsgraden er høyere for personer med lengre ledighetsforløp enn for personer med kortere ledighetsperioder. OECD peker på at vilkårene for å få dagpenger i Norge er blant de mest liberale i OECD/EU-området. I 2012 ble dessuten adgangen til dagpenger utvidet for arbeidsinnvandrere ved at arbeidsperioder i andre EØS-land i større grad kunne telle som relevant optjening.

Regjeringen ser på regelverk i arbeidslivet med sikte på forenkling og økt fleksibilitet. Et ekspertutvalg skal i løpet av året gjennomgå virksomheten til Arbeids- og velferdsetaten for å gjøre etaten mer effektiv og brukervennlig og redusere unødvendig byråkrati. I en foreløpig rapport fra september foreslår utvalget at brukere med mange utfordringer bør få en egen kontaktperson og informasjonen fra NAV må forenkles slik at den blir lettere å forstå. I fornyingen av IA-avtalen ble det gjort forenklinger i reglene for oppfølging av sykmeldte. Målet med forenklingene er å redusere omfanget av unødig rapportering, kontroller og sanksjoner. Det vil kunne frigjøre ressurser til

tettere oppfølging av de sykmeldte som trenger det mest. Høring om sammenslåing og forenkling av avklarings- og oppfølgingstiltak er nylig avsluttet og nye forskrifter vil tre i kraft fra 2015. For-

skriftsendringen vil åpne for økt konkurranse om å tilby disse tiltakene. Det kan gi større mangfold av tilbydere, bl.a. frivillige organisasjoner og sosi-

Boks 5.2 OECD om utdanning og kompetanse

Kompetanse er viktig for produktivitet og vekstevne. Kompetanse bidrar også til sosial mobilitet, inkludering i arbeidslivet og til likestilling og integrering. Utdanningsnivået har økt over tid og er i dag høyt. Samtidig viser internasjonale sammenlikninger at norske elevers resultater ikke er spesielt sterke.

OECD presenterer jevnlig komparativ statistikk og analyser av ulike sider av medlemslandenes utdanningssystem og gir politikkråd basert på erfaringer, egen forskning og vurderinger av beste praksis. OECDs arbeid summeres opp bl.a. i den årlige rapporten «Education at a Glance» som sist ble lagt fram i september 2014. I fjor høst presenterte OECD også oppdaterte resultater fra PISA-undersøkelsen som måler ferdigheter blant femtenåringer i medlemslandene, og en omfattende analyse som måler og sammenlikner kompetansenivået i den voksne befolkningen (PIAAC-undersøkelsen). I september i år la OECD fram en «Skills Strategy» rapport for Norge som vurderer og gir råd om kompetansepolitikken framover.

Ifølge *PISA-undersøkelsen* for 2012, gjør Norge det bedre enn gjennomsnittet i lesing, som gjennomsnittet i naturfag og under gjennomsnittet i matematikk. Dersom en ser på de 16 vestlige landene i OECD, som det er mest relevant å sammenlikne med, gjør hele elleve land det bedre enn Norge i gjennomsnitt. Det er kun to land som har dårligere resultater enn Norge i matematikk og tre i naturfag, jf. tabell 6.1 i avsnitt 6.2.3. Spredningen i resultatene varierer imidlertid betydelig. Norge gjør det 9 pst. dårligere enn beste vestlige land i naturfag, men bare 3 pst. dårligere enn beste land i lesing.

Norge er ifølge OECDs beregninger et av medlemslandene som bruker aller mest ressurser på utdanning. Kun to OECD-land, Luxembourg og Sveits, bruker mer midler per elev. OECD anslår at ressursbruk kun forklarer 30 pst. av forskjellene i ferdigheter. Flere OECD-land som bruker klart mindre ressurser på grunntdanning, scorer likevel bedre enn Norge.

Frafallet fra videregående skole er relativt høyt i Norge. Særlig gjelder dette for de yrkes-

rettede utdanningene. Høyt frafall i videregående skole kan både øke utenforskapet og føre til mangel på faglært arbeidskraft.

Halvparten av dagens unge i OECD-området ventes å ta minst én høyere grad i utdanning i løpet av sin levetid ifølge beregninger i OECDs *Education at a Glance*. For Norge er denne andelen 42 pst. og i Danmark 60 pst. Den lave andelen i Norge, må bl.a. ses i sammenheng med at Norge er et av OECD-landene med lavest gjennomføringsgrad i høyere utdanning. Mens bare 59 pst. av de som begynte en høyere utdanning i 1999–2000, hadde fullført en grad i 2011, var gjennomsnittet for OECD-landene 68 pst.

Samtidig viser OECDs *PIAAC-undersøkelse* at Norge er ett av kun fire OECD-land med bedre ferdigheter enn gjennomsnittet på alle områdene som måles. Norge skiller seg også positivt ut ved at vi har en særlig høy andel arbeidstakere som bruker leseferdigheter på jobb og ved at også personer uten fullført videregående utdanning har gode ferdigheter, særlig innen lesing.

Videre framkommer det av undersøkelsen at Norge er ett av kun tre land, og det eneste nordiske, der de under 24 år har dårligere ferdigheter enn de over 24 år. Det er bekymringsfullt i den grad resultatene fra PIAAC kan tolkes som en indikator på kvaliteten i utdanningssystemet og inkluderingspolitikken.

Regjeringen har nylig varslet at den vil utarbeide en nasjonal kompetansepolitisk strategi for Norge. Utgangspunktet er prosjektet *Skills Strategy*, der OECD har vurdert den norske kompetansepolitikken. OECD peker i dette arbeidet på at om lag 400 000 voksne, eller om lag 8 pst. av befolkningen, har svake basisferdigheter, at frafallet fra yrkesfaglig utdanning er høyt og at Norge bør se de ulike delene av kompetansepolitikken i en større sammenheng. OECD peker ut tre områder for handling:

- Å gjøre kompetansesystemet mer effektivt
- Å håndtere kompetanseubalanser
- Å styrke utdanningen til voksne med lav kompetanse.

ale entreprenører, i tillegg til de tradisjonelle atfførings- og vekstbedriftene.

For å utnytte den enkeltes ressurser og kompetanse på best mulig måte, må regelverk og ordninger legges til rette for at arbeidskraften lett kan flytte på seg til de virksomhetene og sektorene der den kaster mest av seg. Høring av forslag til endringer i reglene for bl.a. arbeidstid i arbeidsmiljøloven er nylig avsluttet. Det foreslås bl.a. å lempe noe på reglene for midlertidig ansettelse, særlig i privat sektor og kommunene. Regjeringen mener også at både offentlige og private virksomheter må få noe større handlefrihet til å legge opp arbeidstidsordninger som samsvarer bedre med bedriftens behov. Det er for eksempel mye som tyder på at det å dele opp arbeidet i mange små stillinger, slik det er vanlig bl.a. i helse- og omsorgssektoren i kommunene, gir mindre effektiv drift, lavere kvalitet på tjenestene og dårligere arbeidsmiljø for de ansatte. Flere forsøk med alternative turnusordninger som i noen tilfeller går ut over yttergrensene i dagens arbeidsmiljølov, har vist at det er mulig både å øke andelen som jobber heltid og oppnå bedre kvalitet på tjenestene, samtidig som helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassene ivaretas. Regjeringen har også nylig satt ned et arbeidstidsutvalg. Utvalget skal bl.a. se på ulike måter å organisere arbeidet på sammen med reguleringer gjennom både lovverk og avtaler. Dette er også problemstillinger produktivitetskommisjonen er opptatt av.

Kompetanse er viktig for å komme og være i arbeid. Regjeringen har varslet flere satsinger på kunnskap og kompetanse, bl.a. i form av en nasjonal kompetansepolitisk strategi i tråd med tilrådingen i en rapport fra OECD, jf. omtale i boks 5.2. Regjeringen har også planlagt en melding til Stortinget om livslang læring og utenforskap i 2015. Selv om ungdomsledigheten er klart lavere i Norge enn i de fleste andre land, er andelen ungdom som verken er i arbeid, skole eller utdanning (den såkalte NEET-raten), mer på linje med andre nordiske land. Frafallet fra videregående skole er høyt og gjennomstrømmingen i høyere utdanning lav. Det er en særlig utfordring å hindre at ungdom faller ut av utdanning og arbeidsliv, og økningen blant unge som mottar helserelaterte ytelser er en bekymring. Blant annet for å forebygge ledighet og overgang til varige trygdeytelser er unge under 25 år prioriterte deltakere på arbeidsmarkedstiltak. Samtidig er innsatsen overfor personer med nedsatt arbeidsevne generelt trappet opp i år og det foreslås å videreføre et høyt nivå i 2015, jf. nærmere omtale av den aktive arbeidsmarkedspolitikken i avsnitt 3.6.

5.5 Markeder og reguleringer som støtte for forvaltning av naturressurser og miljø

Norge har store naturressurser. Ikke-fornybare ressurser er viktige for Norge, særlig råolje og naturgass, men vi råer også over betydelige fornybare ressurser som skog, fiskeressurser og vannkraft. Høy produksjon og inntekt sikres over tid best gjennom en effektiv og bærekraftig utnyttelse av alle ressurser, også miljø- og naturressurser. Det innebærer bl.a. at produksjon og forbruk må ta hensyn til fordeler eller ulemper som berører andre enn den som kjøper eller selger produktene, såkalte eksterne effekter. Eksempler på negative eksterne effekter er ulike former for miljødeleggelser som utslipp av klimagasser, tap av natur eller forurensinger. Utvikling av ny teknologi er eksempel på en positiv ekstern effekt dersom en betydelig del av gevinsten tilfaller andre enn den som utvikler teknologien.

For å få en effektiv, produktiv og bærekraftig økonomi må det korrigeres for eksterne effekter. Det krever at prisene på produksjonsfaktorer og produkter justeres slik at de reflekterer den samfunnsøkonomiske kostnaden, inklusiv de ikke-prissatte verdiene, av ressursbruken. Det kan for eksempel gjøres ved bruk av avgifter. Norge har i flere tiår brukt både økonomiske virkemidler og reguleringer for å korrigere for virkninger på miljøet av produksjon og forbruk. Som et av de første landene i verden innførte Norge en CO₂-avgift i 1991. I dag er over 80 pst. av norske klimagassutslipp priset i form av avgifter og/eller kvoter. Videre må alle typer forurensinger fra norsk industri rapporteres og godkjennes av Miljødirektoratet, og det stilles strenge utslippskrav. Det finnes også støtteordninger for utvikling av ny miljøvennlig teknologi.

Internasjonalt arbeides det med å legge til rette for økonomisk vekst samtidig som naturkapitalen opprettholdes. Dette omtales ofte som grønn vekst. For å få til en slik vekst må miljøhensyn integreres i politikktutforming. Arbeidet fokuserer på kostnadseffektive måter å øke ressursutnyttelsen og begrense miljøbelastningen på og dermed bidra til høyere framtidig verdiskapning. OECD har utviklet en strategi for grønn vekst. I arbeidet med å følge opp strategien inngår landenes bruk av miljø- og naturressurser i OECDs vurdering av den økonomiske politikken. OECD har utviklet et sett med indikatorer for å kunne måle i hvor stor grad miljøbelastning og bruk av naturressurser tas hensyn til i den økonomiske politikken og om det er en positiv utvikling over

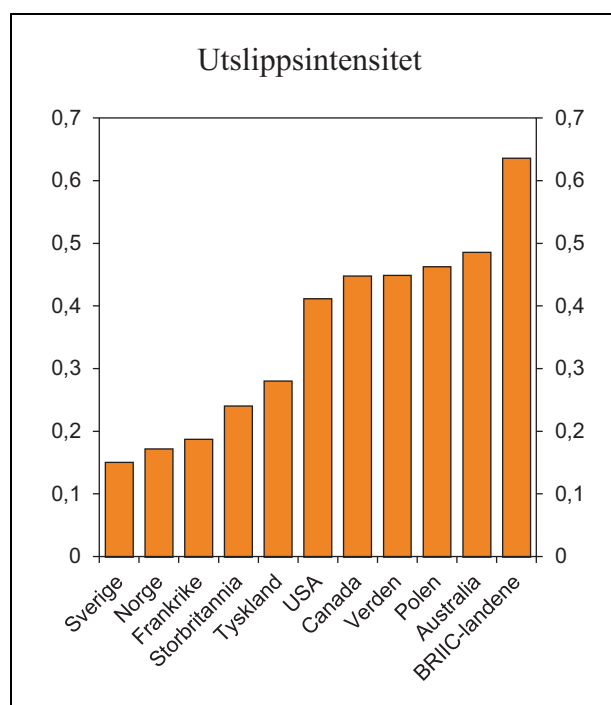
tid. I resten av dette avsnittet gjennomgås et utvalg av slike indikatorer.

Utslipp av klimagasser bidrar til global oppvarming. For å begrense temperaturstigningen til under 2°C sammenliknet med førindustrielt nivå, slik det er enighet gjennom de FN-ledete forhandlingene om en internasjonal klimaavtale, må framtidig produksjon skje med betydelig mindre utslipp enn nå. Et mål på effektivitet er utslipp per produsert enhet. Norge er et av de landene som ifølge OECD har den minst utslippsintensive produksjonen. Bare Sveits og Sverige har lavere utslipp av CO₂ per enhet BNP enn Norge, jf. figur 5.11.

Mens utslippsintensiteten er om lag på samme nivå for Fastlands-Norge som for hele økonomien har OECD-landene i gjennomsnitt om lag dobbelt så høyt utslipp per enhet BNP som Norge. Det er imidlertid store forskjeller mellom land, og landene utenfor OECD-området har gjennomgående utslippsintensiteter som er betydelig høyere enn landene i OECD-området. Det må bl.a. ses i lys av at utslippene av klimagasser som andel av BNP normalt avtar etter hvert som knappe ressurser utnyttes mer effektivt og landenes velstandsnivå øker. I tillegg har globaliseringen ført til at en del relativt energikrevende vareproduksjon er blitt flyttet fra industriland til utviklingsland og framvoksende økonomier. Høyere energikostnader i en del industriland, bl.a. som følge av kvoteplikt og avgifter på utslipp, har forsterket denne utviklingen. Figur 5.11 viser også at de store fremvoksende økonomiene, Brasil, Russland, India, Indonesia og Kina og Sør-Afrika (BRIIC), har om lag fire ganger høyere utslippsintensitet for CO₂ enn Norge.

Utslipp av *forurensede partikler* til luft bidrar til å redusere befolkningens helsetilstand, noe som over tid også kan føre til sykefravær og svekket arbeidsinnsats fordi det reduserer immunforsvaret. Eksponering mot små partikler (PM_{2,5}) antas ofte å være mest helseskadelig. Ifølge OECD er Norge et av landene med best luftkvalitet. Luftkvaliteten i Norge er gjennomgående bedre nå enn på 1990-tallet, men i perioder av vinterhalvåret er likevel konsentrasjonen av svevestøv i de største byene høyere enn Verdens helseorganisasjons krav. Tilsvarende måles det fortsatt for høye konsentrasjoner av nitrogendioksid (NO₂) i luften i perioder av vinterhalvåret i de største byene.

Sur nedbør som følge av utslipp av nitrogenoksider (NO_x), ammoniakk (NH₃) og svoveldioksid (SO₂), er fortsatt et alvorlig miljøproblem i Norge, selv om arealet med overskridelser av tålegrenser for forsurening av ferskvann har avtatt betydelig siden 1980. Utslippene reguleres gjennom Gøte-



Figur 5.11 Utslippsintensitet for CO₂. Tonn CO₂ per 1000 dollar BNP, 2010

Kilde: OECD.

borgprotokollen. Både tiltak i Norge og spesielt i Europa har bidratt til bedringen. Flyktige organiske forbindelser (NMVOC), som også reguleres under Gøteborgprotokollen, kan inneholde kreftfremkallende stoffer og bidrar også til dannelsen av bakkenært ozon. Bakkenært ozon kan føre til skader på helse, vegetasjon og materialer. Norske utslipp av alle de ovenfor nevnte gassene, bortsett fra ammoniakk, har avtatt det siste tiåret og er under eller nær de nivåer Norge har forpliktet seg til ikke å overskride i 2020.

Mange *kjemiske stoffer* har negative effekter på mennesker, helse og produktivitet. Data fra produktregisteret viser at bruken av hormonforstyrrende stoffer og stoffer som kan gi kreft, reproduksjonsskader og/eller arvestoffskader er blitt kraftig redusert det siste tiåret. Bruken av allergifremkallende stoffer er også blitt redusert, mens f.eks. bruk av miljøfarlige stoffer som har langtidsvirkning har endret seg lite.

For å korrigere for de eksterne effekter av forurensing brukes ulike virkemidler som direkte regulering som forbud og påbud og økonomiske virkemidler som avgifter. I tilfeller der selv små utslipp kan medføre store skader vil en normalt velge reguleringer eller forbud. I de tilfeller hvor skaden er tilnærmet lik uansett hvor aktiviteten foregår, vil bruk av avgifter normalt være det mest

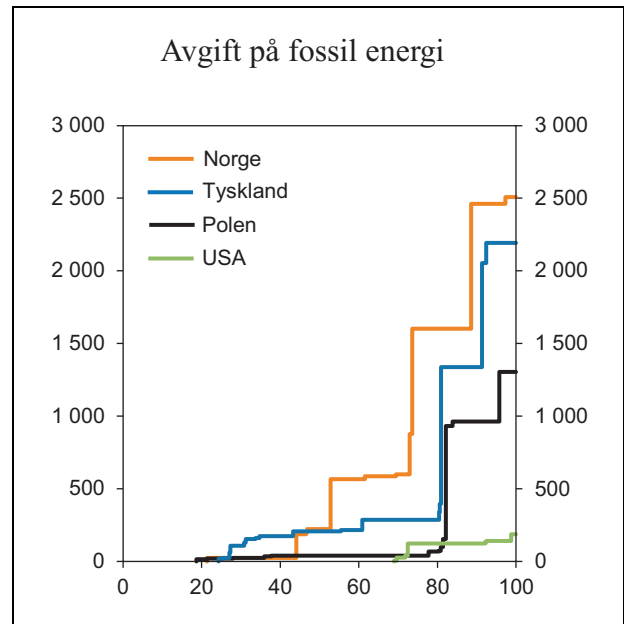
kostnadseffektive tiltaket. Også lokale utslipp kan reguleres med avgifter.

Utslipp til luft, både av klimagasser og andre stoffer, er nært knyttet til bruk av fossil energi. Det er noe av bakgrunnen for at de fleste OECD-land har avgift på bruk av fossil energi. I transportsektoren ilegges avgift også for å prise slitasje på veiene, kostnader knyttet til ulykker, kø, støy, helse- og miljøskadelige utslipp og av fiskale hensyn. Forbrukerne tilpasser seg prisen på drivstoff, og denne påvirker dermed både etterspørselen etter og sammensetningen av energi. Figur 5.12 illustrerer at avgiftssatsene varierer sterk både mellom ulike kilder og sektorer innen de enkelte land og mellom land. Ifølge OECD har Norge sammen med Sveits, Luxemburg og Nederland de høyeste avgiftene i verden på fossil energi. Blant OECDs medlemsland har Mexico, USA og Canada de laveste avgiftene. I Norge varierte avgiftene i 2012 fra null kroner for om lag en femdel av energibruken til om lag 2 500 kroner per tonn CO₂ for bensin. Et vektet gjennomsnitt av avgiftene svarer til 670 kroner per tonn CO₂. Til sammenlikning var gjennomsnittlig avgiftsnivå i USA i 2012 om lag 37 kroner per tonn CO₂. Avgiften er gjennomgående høyest i transportsektoren. Utslipp per innbygger i transportsektoren i Norge var i 2011 om lag halvparten av nivået i USA. Dette kan skyldes flere forhold, men stor forskjell i avgift er trolig en svært viktig faktor.

Naturen er grunnlag for produksjon av mange varer og tjenester med stor betydning for velferd og livskvalitet, ofte omtalt som *økosystemtjenester*. Økosystemene gir grunnlag for produksjon av mat, en rekke materialer og medisiner. De renses luft og vann, binder karbon, beskytter mot flom, ras, storm og erosjon, og gir mulighet for rekreasjon. For at naturen skal kunne fortsette å yte disse tjenestene også i framtiden kreves det en god forvaltning som hindrer overbeskatning av ressurser. Investeringer, prosjekter og aktiviteter må ta hensyn til eventuelle virkninger på naturmangfoldet. Hvis det ikke gjøres, vil det bidra til å redusere samfunnets framtidige muligheter for produksjon. I Norge er det en rekke tiltak for å bevare mangfoldet i naturen, og det viktigste er naturmangfoldloven. Om lag 17 pst. av Norges landareal er vernet.

Sentrale deler av våre *fornybare ressurser* er fisk i havet, vannkraft, skog og dyrket mark. God forvaltning av disse er viktig for å bidra til god utnyttelse av våre ressurser over tid.

For å sikre et bærekraftig beskatningsmønster av fisk brukes det kvoter i tillegg til andre regulerin-



Figur 5.12 Avgift på bruk av fossil energi: 2012. Kroner per tonn CO₂. Prosentandel av CO₂-utslipp fra all fossil energibruk

Kilde: OECD.

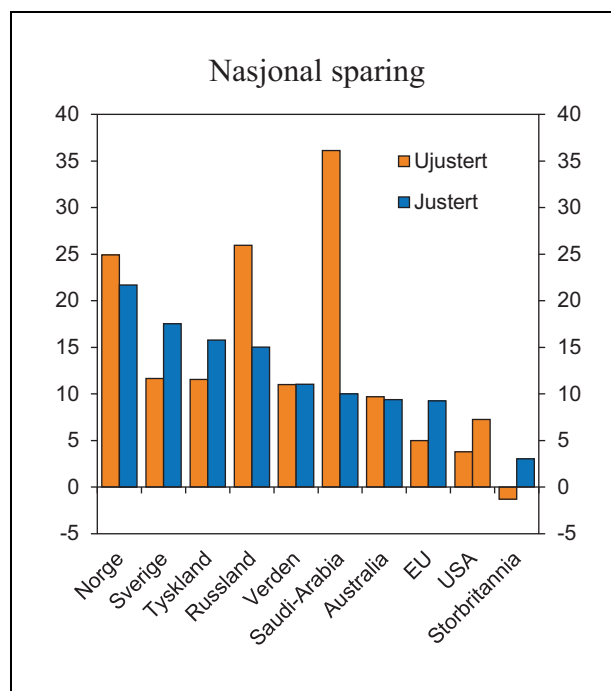
ger. De fleste økonomisk viktigste fiskebestandene i Norge er nå over eller på nivå med anslått føre-var-grense. Gytebestanden av nordøstarktisk torsk har økt sterkt de siste årene, bl.a. som følge av ansvarlig forvaltning, og er nå på det høyeste nivået siden målingene startet i 1946. Bestanden av nordsjøtorsker ligger under anslått føre-var-grense, men har hatt en positiv utvikling de siste årene. Siden Norge har en relativt liten andel av kvotene for nordsjøtorsker, vil den videre utviklingen av denne bestanden i stor grad avhenge av EUs politikk på området.

Den årlige tilveksten av stående masse i norske skoger har de siste årene vært om lag dobbelt så stort som det årlige uttaket. Massen av skog ventes å øke videre i mange tiår framover. Denne utviklingen er et resultat av en bevisst politikk i tidligere tiår for å stimulere skogplanting. I beregningen av utslippsintensitet for CO₂, jf. figur 5.11, er netto opptak av karbon i skog ikke medregnet. Hvis en regner med opptak i jord og skog, blir utslippsintensiteten for Norge om lag halvert.

Norge har stor vannkraftproduksjon og er en av verdens største eksportører av olje og gass. Hensynet til miljøet og bærekraftig utvikling er, og har alltid vært, en integrert del av norsk energipolitikk. Som følge av stor produksjon av vannkraft har Norge, nest etter Island, den høyeste andelen fornybar energi, 64,5 pst. i 2012, blant industrilandene. Norge har forpliktet seg til å øke andelen til 67,5 pst. i 2020.

Verdensbanken publiserer hvert år *indikatorer for sparing* når det korrigeres for investering i utdanning, utslipp av miljøskadelige stoffer og uttapping/forringelse av naturressurser. Norge har høy uttapping av petroleum, og det bidrar, isolert sett, til å redusere vår naturkapital over tid. Men vi har likevel høy korrigert sparing sammenliknet med de fleste andre land bl.a. fordi store deler av petroleumsinntektene plasseres i Statens pensjonsfond utland, jf. figur 5.13. Beregningene viser at samlet, korrigert nasjonal sparing i Norge utgjorde 21,7 pst. av bruttonasjonalinntekten i 2012. Dette er noe lavere enn spareraten basert på nasjonalregnskapet. Uttappingen av petroleumsressurser trakk isolert sett ned spareraten med om lag ti prosentenheter, men dette ble delvis veid opp av investering i utdanning, med om lag seks prosentenheter. Fra-drag for utslipp av partikler og CO₂ var små, til sammen 0,4 prosentenheter.

For mange land er det relativt liten forskjell mellom sparing iht. nasjonalregnskapet og korrigert sparing. Investering i utdanning innebærer i alle land en positiv korreksjon, mens uttapping av naturressurser og utslipp av partikler og CO₂ bidrar til å trekke ned den justerte sparingen. Forskjellen mellom ujustert og justert sparing var i 2012 gjennomgående størst for store olje og gassprodusenter som Saudi-Arabia og Russland.



Figur 5.13 Nasjonal sparing. Prosent av bruttonasjonalinntekt, 2012

Kilde: Verdensbanken.

6 Effektiv offentlig ressursbruk

6.1 Innledning

I Norge blir mange oppgaver som i andre land utføres av private eller i familiene løst av det offentlige. Dette gir oss en stor offentlig sektor. Om lag 30 pst. av alle sysselsatte arbeider i offentlig forvaltning, en høyere andel enn i noe annet OECD-land. Selv om offentlig forvaltning i Norge har store inntekter fra oljeformuen, er også skatteinivået høyt. Regjeringen vil forvalte skattebetalernes midler godt. Da må offentlig sektor være effektiv. Resultatene må vurderes åpent og kritisk. Ressursene må prioriteres til de områdene som er viktigst og til de tiltakene som fungerer best.

Økt produktivitet i offentlig sektor vil gi bedre ytelser, men er også nødvendig for at offentlige finanser skal være bærekraftige over tid. I tiårene framover vil Norges gode offentlige finanser bli utfordret, jf. omtalen i avsnitt 3.2. Aldringen av befolkningen trekker i retning av både økte utgifter og lavere arbeidsinnsats per innbygger. Samtidig vil finansieringsbidraget fra pensjonsfondet etter hvert avta relativt til verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Utfordringene for offentlige finanser forsterkes av forventninger og ønsker om å bygge tjenestetilbudet videre ut. For mange offentlige tjenester øker etterspørselen med inntektsnivået i samfunnet. Blant annet øker forventningene til utdanning og til helse- og omsorgstjenester når inntektene blir høyere. Når prisene for brukerne av tjenestene er lave eller null, er det lite som begrenser etterspørselen.

Arbeidet med å øke produktiviteten i tjenesteytende virksomhet kan være krevende. For tjenester der nær kontakt med enkeltpersoner er en sentral del av tilbudet, vil det kunne være vanskelig å redusere arbeidsinnsatsen uten å redusere kvaliteten på tjenesten. Med samme reallønnsutvikling som i resten av økonomien, vil kostnadene ved å produsere slike tjenester ofte øke raskere enn i annen virksomhet. For andre tjenester kan imidlertid ny teknologi eller andre endringer i rammebetingelser gjøre det mulig å øke effektiviteten over tid. Skillet går ikke nødvendigvis mellom offentlig og privat sektor, men mellom ulike typer av tjenester.

De fleste virksomheter i offentlig sektor produserer tjenester som ikke omsettes i noe marked. Dermed har vi begrenset informasjon om hvordan tjenestene verdsettes av brukerne. Det gjør det vanskeligere å måle både nivået på produktiviteten og utviklingen over tid. Slike vurderinger må i stedet gjøres med utgangspunkt i spesifikke mål for kvalitet og resultater i de ulike tjenestene. Avsnitt 6.2 gir en nærmere beskrivelse av produktiviteten i offentlig sektor basert på tilgjengelig statistikk.

Produktivitetskommissjonen som Regjeringen har oppnevnt, vil gi et bedre grunnlag for å vurdere og iverksette tiltak for økt effektivitet i offentlig sektor. Samtidig gjennomfører Regjeringen en rekke tiltak som vil øke effektiviteten i økonomien både på kortere og lengre sikt. Dette arbeidet kan oppsummeres under fem hovedpunkter, jf. nærmere omtale i kapittel 5. Fire av disse punktene er også gode overskrifter for arbeidet med å gjøre offentlig sektor mer effektiv. Reformen i statlig sektor, herunder strukturreformer innen politiet, samferdsel, høyere utdanning og skatteetaten og det tverrgående arbeidet med digitalisering, omtales i avsnitt 6.3. Også i offentlig sektor kan konkurranse bidra til økt effektivitet, men konkurransen må ofte ta andre former enn i det private næringslivet. Nye tiltak for å øke konkurransen omtales i avsnitt 6.4. For å få bedre resultater må ressursene styres dit de kaster mest av seg. Dette krever godt grunnlag for beslutninger og god utredning i forkant, god styring og ledelse, og evaluering i etterkant. Tiltak for økt vektlegging av resultater omtales i avsnitt 6.5. Tydelige budsjett-prioriteringer trengs for å nå målet om mest mulig velferd for hver krone som brukes over statens og kommunenes budsjetter. En reform for avbyråkratisering og effektivisering, der deler av gevinstene fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene overføres til fellesskapet, omtales i avsnitt 6.6. En vellykket kommunereform vil være et helt sentralt bidrag til en mer robust og effektiv offentlig sektor. Denne omtales sammen med annet utviklingsarbeid i kommunesektoren i avsnitt 6.7. Tiltakene er nærmere omtalt i de ulike fagdepartementenes proposisjoner.

6.2 Offentlig sektor i Norge

6.2.1 Ressursbruk og resultater

De samlede utgiftene i offentlig forvaltning anslås til knapt 1 500 mrd. kroner i 2015. Det utgjør vel 59 pst. av Fastlands-Norges BNP, et høyt tall i internasjonal sammenheng. Konsumet i offentlig forvaltning utgjør 28 pst. av Fastlands-Norges BNP og 22 pst. av totalt BNP. Også dette er høyt både sammenliknet med gjennomsnittet for OECD-landene og sammenliknet med gjennomsnittet i euroområdet. Hver tredje sysselsatte jobber i offentlig sektor. Målt etter sysselsettingsandel er offentlig sektor i Norge størst blant OECD-landene, jf. figur 6.1 og boks 6.1. Størrelsen på offentlig sektor viser hvor viktig det er at ressursene i sektoren brukes effektivt.

En velordnet offentlig sektor er også viktig for tilliten til offentlige myndigheter. Høy grad av tillit gjør samhandling enklere og fremmer dermed også verdiskaping i privat sektor. I OECDs *Government at a glance* trekkes det også fram at høy grad av tillit til myndighetene kan gjøre det lettere å gjennomføre reformer der man må ofre noe på kort sikt for å nyte godt av fordeler i framtiden.

Innbyggernes tillit til nasjonale myndigheter varierer betydelig mellom land, jf. figur 6.3. For OECD-området sett under ett svarer under halvparten av befolkningen ja på spørsmålet om de har tillit til sine nasjonale myndigheter. Norge kommer godt ut med en ja-andel på 66 pst., men likevel klart lavere enn Sveits der hele 77 pst. svarer at de har tillit til sine nasjonale myndigheter. Videre finner OECD at innbyggerne gjennomgående har større tillit til og er mer tilfredse med de ulike offentlige tjenestene enn til de nasjonale myndigheter. De norske resultatene ligger også her over gjennomsnittet for OECD-landene men ikke like langt oppe som i spørsmålet om tillit til myndighetene.

En annen kilde til kunnskap om hvordan tjenestene fra offentlig forvaltning vurderes, er innbyggerundersøkelsen. Dette er en fast brukerundersøkelse av forvaltningen i Norge, gjennomført av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Undersøkelsen skal gi et bedre grunnlag for å vurdere utviklingen av offentlige tjenester på tvers av sektorer og for å bidra til å videreutvikle offentlige virksomheter på sikt. Den dekker virksomheter innen områdene utdanning og kultur, helse, omsorg og myndighetsorganer.

Den siste undersøkelsen ble lagt fram i juni 2013 og besto av en innbyggerdel og en bruker-

del. Innbyggerdelen ble besvart av innbyggere både med og uten erfaring med bruk av den aktuelle tjenesten, mens brukerdelen kun ble besvart av de med brukererfaring. Undersøkelsen viste at brukerne jevnt over er mer fornøyde enn det innbyggerne generelt er.

Tillits- og innbyggerundersøkelser kan si noe om hvordan innbyggerne vurderer offentlige tjenester, men er et mangelfullt grunnlag for arbeidet med å få mer ut av de ressursene som settes inn i produksjonen. Også nasjonalregnskapsstatistikk har begrenset informasjonsverdi om produktivitet og effektivitet i offentlig sektor, ettersom den ikke kan bygge på markedsinformasjon om verdien av tjenestene. Dermed er det vanskelig å måle produksjonen per timeverk, og det blir vanskelig å måle både produktivitetsnivå og utvikling over tid.¹

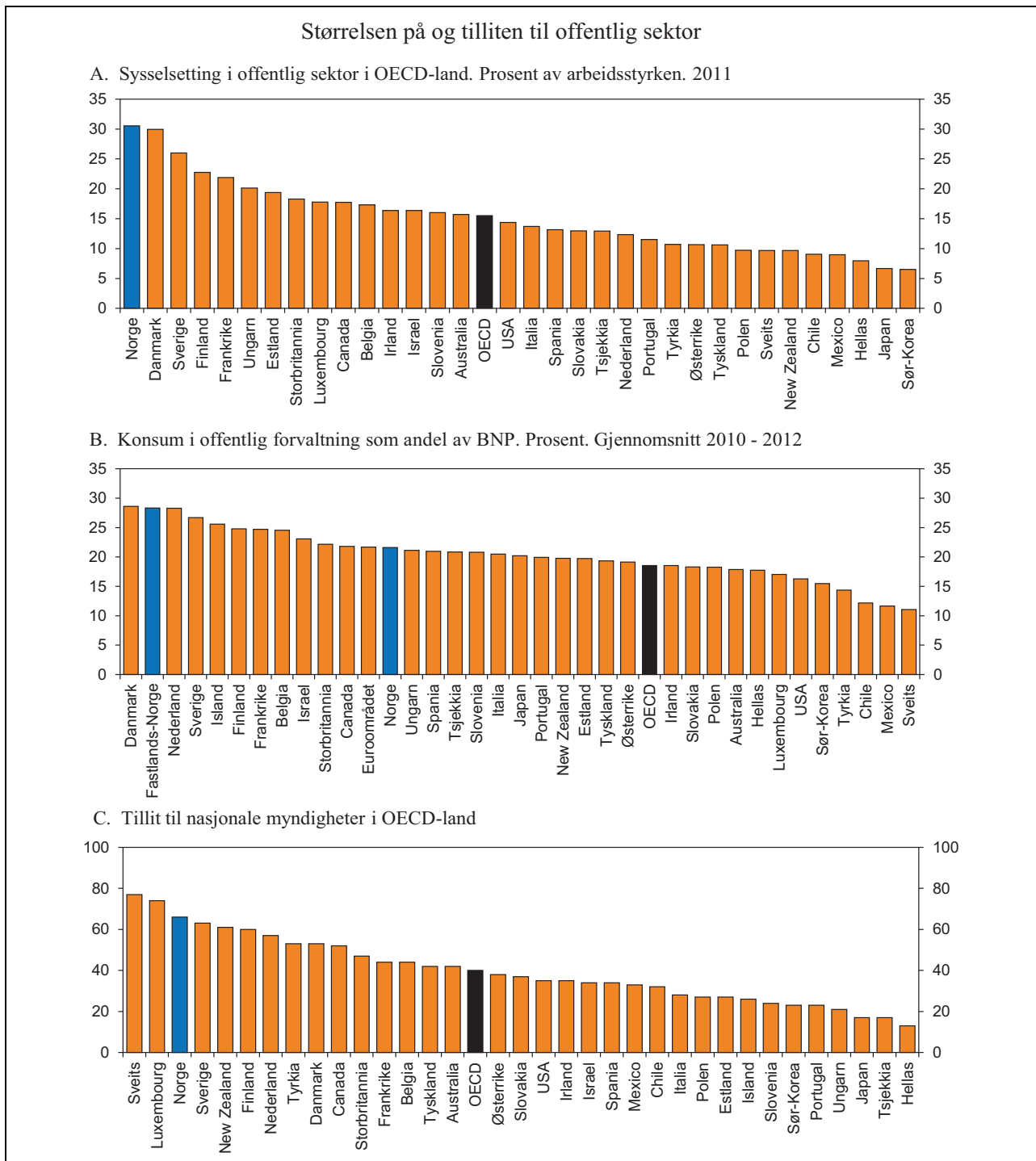
Når en skal vurdere produktiviteten i offentlig sektor må en ta hensyn til at myndighetene har et bredt sett av virkemidler til rådighet. Det overordnede målet er ofte et bestemt utfall, ikke produksjonen av en bestemt tjeneste. For eksempel kan bedre folkehelse oppnås ikke bare ved bevilgninger til helsetjenester, men også gjennom utformingen av skatte- og avgiftssystemet, stønadsordninger og direkte reguleringer. Stortinget kan f.eks. både sørge for god sykehusbehandling av trafikkskadde, bygge gode veier og fremme bruk av mer moderne og trafikksikre biler gjennom avgiftssystemet.

Kostnadseffektivitet oppnås når offentlige tjenester produseres med lavest mulig kostnad. Resultateffektivitet oppnås når myndighetene utnytter ulike virkemidler slik at overordnede mål nås med lavest mulig ressursinnsats. Kostnadseffektivitet ligger nærmere nasjonalregnskapets produktivetsbegrep, mens resultateffektivitet er et bredere mål. Her regnes samfunnets samlede ressursinnsats med, slik at også den tiden bilister taper ved å stå i kø, eller ventetid for sykehusbehandling, regnes som en kostnad. For å kunne vurdere kostnads- og resultateffektivitet, trengs spesifikk informasjon om produksjon, kvalitet og resultater innen ulike områder.²

Offentlig sektor spenner over en lang rekke virksomheter med ulike oppgaver, organisasjonsformer, styringsmodeller – og størrelse. Den omfatter både stats- og kommuneforvaltningen, i

¹ Statistisk sentralbyrå har de siste årene beregnet volumtall for individrettede helse- og utdanningstjenester. En vil i hovedsak likevel mangle informasjon om hvordan brukerne verdsetter tjenestene.

² Resultateffektivitet vurderes gjerne ved hjelp av samfunnsøkonomiske analyser, jf. omtalen i avsnitt 6.5.2.



Figur 6.1 Størrelsen på og tilliten til offentlig sektor

Kilde: OECD.

tillegg til statens og kommunenes forretningsdrift. Produktivitet og effektivitet må vurderes innen hver enkelt sektor eller virksomhetsområde. De neste avsnittene går nærmere inn på helse- og omsorgstjenestene, utdanningssystemet, samferdselssektoren og politiet.

6.2.2 Helse

OECD publiserer omfattende rapporter om OECD-landenes helsetjenestesystemer og befolkningens helsetilstand. Rapporten *Health at a Glance* utgis annethvert år og inneholder sammenliknbare data fra 40 land, herunder 34 OECD-land. OECD publiserer også gjennomganger av

Boks 6.1 Utviklingen i offentlig sysselsetting

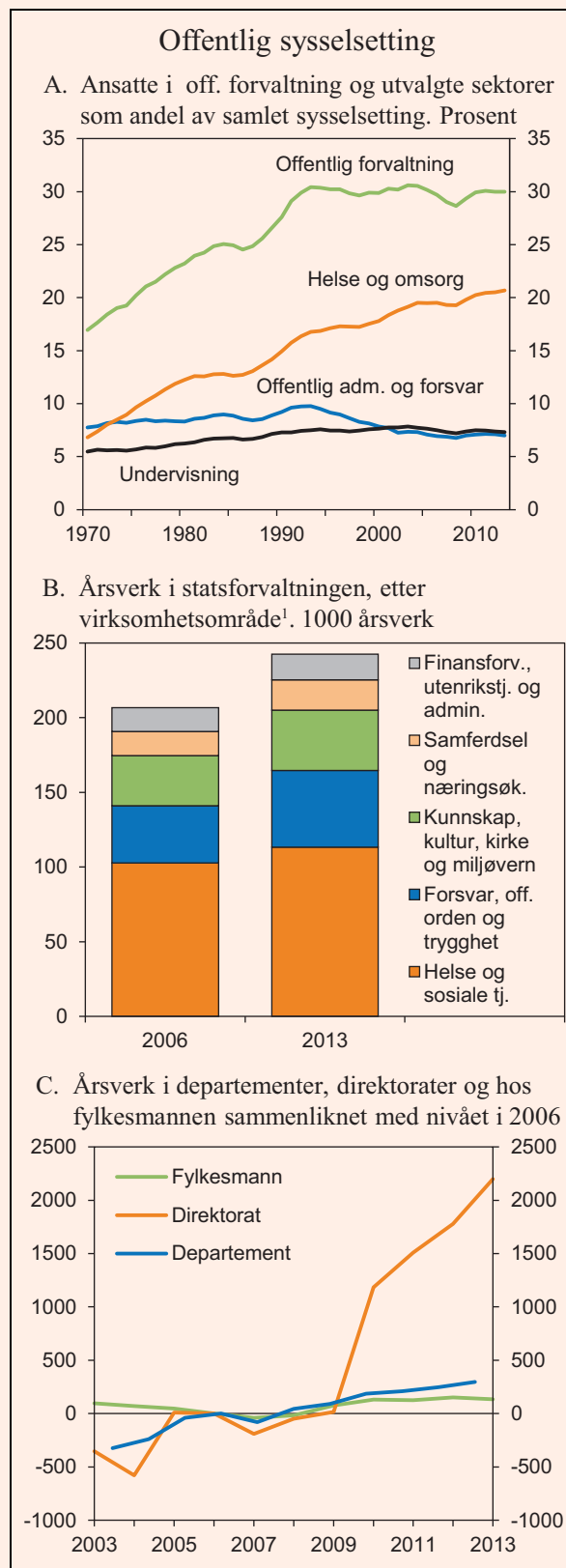
Fra 1970 til rundt 1990 var det en kraftig oppgang i offentlig sysselsetting som andel av total sysselsetting, jf. figur 6.2A. Det må bl.a. ses i sammenheng med utbygging av den norske velferdsstaten og innføring av velferdsordninger i takt med at oljeinntekter ble fasett inn i økonomien. Det økte behovet for arbeidskraft ble i stor grad møtt med vekst i kvinners yrkesaktivitet. Siden tidlig på 1990-tallet har sysselsettingen i offentlig sektor økt i om lag samme takt som sysselsettingen i privat sektor.

Utvidelser av helse- og omsorgssektoren har vært en særlig viktig drivkraft bak oppgangen i sysselsettingen i offentlig forvaltning, og veksten innenfor dette området har fortsatt også etter 1990. Etterspørselen etter tjenester innen helse, omsorg og undervisning vil avhenge av befolkningens størrelse og sammensetning. Beregninger viser imidlertid at befolkningsutviklingen kun forklarer om lag en tredel av veksten i helse- og omsorgssektoren i årene etter 1990. Mesteparten av veksten skyldes at stadig mer omfattende tjenester ytes til stadig større grupper av befolkningen, dvs. av økt standard og økt dekningsgrad.

For årene etter 2006 gir StatRes grunnlag for å følge utviklingen i sysselsettingen i statsforvaltningen mer detaljert. Ifølge tall fra StatRes økte sysselsettingen i staten med om lag 36 000 årsverk fra 2006 til 2013. Om lag to tredeler av denne veksten kom innen helse og omsorg og forsvar og offentlig orden, jf. figur 6.2B. Nærmere halvparten av de statsansatte arbeidet innen helse- og sosialsektoren i 2013, vel 20 pst. innen forsvar, offentlig orden og trygghet, og godt under 10 pst. med administrasjon mv. Ifølge tall fra ILO er det relativt liten variasjon mellom land i andelen av de sysselsatte som arbeider innen offentlig administrasjon, forsvar og obligatorisk sosialforsikring. I 2012 var andelen av de sysselsatte som arbeidet i offentlig administrasjon om lag den samme i Norge som i euroområdet.

Ifølge Statens sentrale tjenestemannsregister var det ansatt vel 22 000 i sentralforvaltningen (departementer, direktorater, tilsyn mv.) per 1. mars 2014. Det er en økning på nærmere 4 000 personer fra samme tidspunkt i 2006. Direktoratene har hatt den sterkeste veksten i denne perioden, jf. figur 6.2C som viser utviklingen for noen deler av sentralforvaltningen. Det må til dels ses i sammenheng med at oppgaver er flyttet fra departementer til direktorater. Blant virksomhetene med størst oppgang finner vi bl.a. Utlendingsdirektoratet, Helse- og sosialdirektoratet og Folkehelseinstituttet.

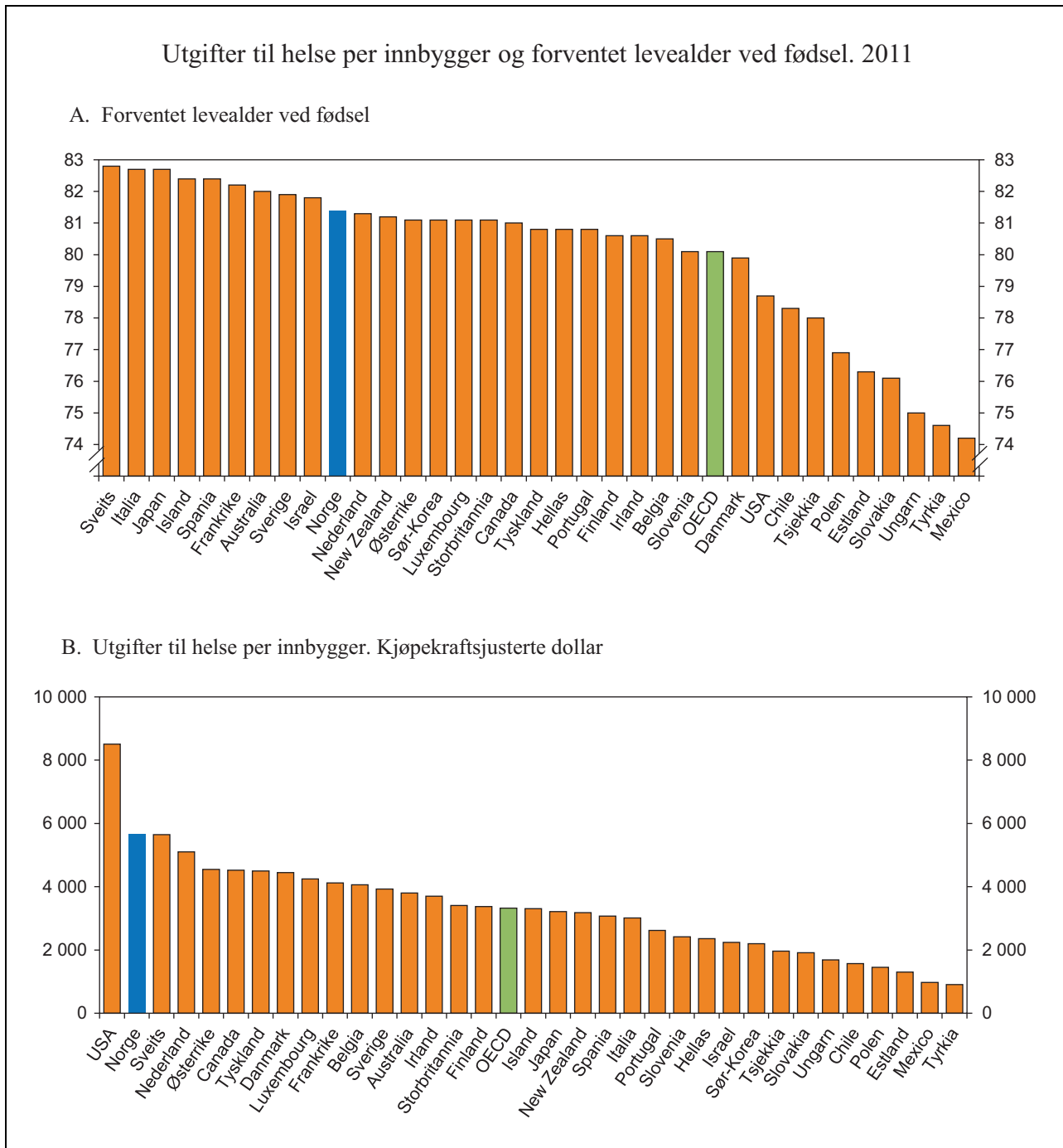
Ny teknologi gjør det mulig å effektivisere sentralforvaltningen. Omleggingene innen Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten kan for eksempel redusere antall ansatte med 400-500 årsverk over tid. Regjeringens avbyråkratiserings- og effektivitetsreform legger til rette for at frigjorte ressurser brukes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



Figur 6.2 Utviklingen i offentlig sysselsetting

¹ Virksomhetsområder etter StatRes-klassifikasjon.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Difi.



Figur 6.3 Forventet levealder ved fødsel og utgifter til helse per innbygger. 2011

Kilde: OECD

kvaliteten i helsetjenestene i enkeltland. Rapporten for Norge ble publisert i mai 2014.³ Tallene fra OECD viser at helsetilstanden i Norge generelt er god, med høyere forventet levealder og lavere sykkelighet og dødelighet enn OECD-gjennomsnittet, jf. figur 6.3A. Sammenliknet med OECD-landene rapporterer også norske innbyggere om forholdsvis gode helsevaner.

³ OECD Reviews of Health Care Quality: Norway 2014.

OECD peker på at norske helsetjenester viser gode resultater på de fleste kvalitetsindikatorerne OECD ser på. Norge er blant de landene i OECD som har lavest dødelighet i sykehus etter innleggelse for akutt hjerteinfarkt og hjerneinfarkt. OECD måler overlevelse for brystkreft, livmorhalskreft og tykk- og endetarmskreft. For livmorhalskreft er Norge blant de beste OECD-landene og for brystkreft blant de beste i Europa. For tarmkreft ligger Norge noe over gjennomsnittet av

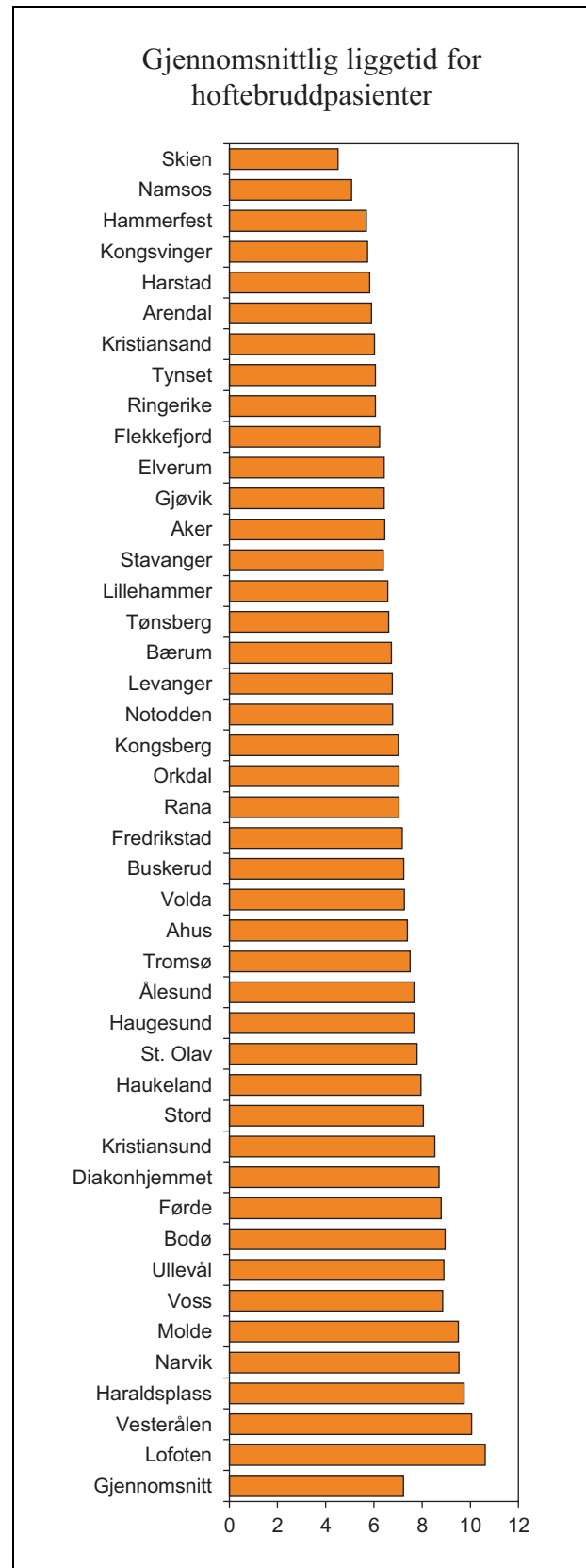
OECD-landene. OECD refererer samtidig sammenlikninger av pasienters erfaringer med sin fastlege, der hovedbildet er at de norske resultatene er dårligere enn gjennomsnittet.

Samtidig peker OECD på at helseutgiftene i Norge er høye, jf. figur 6.3B. Foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå viser at Norge i 2013 brukte om lag 288 mrd. kroner på helse- og omsorgsformål. Det svarer til i overkant av 56 700 kroner per innbygger. Dette omfatter alle private og offentlige utgifter som går til forbruk eller investeringer i helsetjenester mv. Sammenliknet med andre OECD-land er det bare USA som bruker mer per innbygger. Det offentlige dekker om lag 86 pst. av de samlede helseutgiftene i Norge, noe som gjør at offentlige helsebevilgninger er høyere enn i USA, der relativt mer er privatfinansiert. Andelen av BNP som benyttes til helse- og omsorgsformål er omtrent på gjennomsnittet av OECD-landene når privat og offentlig finansiering ses under ett.

Gjennomsnittlig liggetid i sykehus kan være ett mål på effektivitet i helsesektoren. Alt annet likt, vil kortere liggetid vanligvis redusere kostnadene ved behandling, ettersom pasienten overføres til et mindre ressursintensivt tilbud. Samtidig kan korte sykehusopphold bety mer intensiv behandling. For korte opphold vil imidlertid kunne redusere kvaliteten på tilbudet. Gjennom det siste tiåret er gjennomsnittlig liggetid falt i nesten alle OECD-land. Fallet har vært kraftigere i Norge enn gjennomsnittet i OECD, til tross for at liggetiden i Norge allerede i 2000 var litt under gjennomsnittet. Reduksjonen i liggetid må ses i sammenheng med endringer i medisinsk teknologi og overgang til dagkirurgi. Intensiteten i sykehusoppholdene har dermed trolig økt.

Helsedirektoratets system for nasjonale kvalitetsindikatorer i helse- og omsorgstjenesten er sentralt for å kunne vurdere tilstand og resultater i helsesektoren. Det er et hjelpemiddel for ledelse og kvalitetsforbedring, og for at pasienter skal kunne få ivarett sine rettigheter. Regelmessige oppdateringer av indikatorer gir insentiver til bedre kvalitet og til at brukerne kan velge sykehus på et informert grunnlag. Det gir også bedre grunnlag for politiske og administrative prioriteringer og bidrar til åpenhet og informasjon.

Kvalitetsindikatorerne fanger opp mange ulike aspekter ved helse- og omsorgstjenestene. Gjennomsnittlig ventetid fra mottatt henvisning til start av helsehjelp i somatisk helsetjeneste var 74 dager i 2013, om lag det samme som i 2012. Det ble registrert 1,6 pst. korridorpatienter (andel døgn med korridorpatienter av alle pasientdøgn) i 2013.



Figur 6.4 Gjennomsnittlig liggetid for hoftebruddspasienter. Antall dager

Kilde: Norsk pasientregister.

Andel med sykehusinfeksjoner blant alle innlagte pasienter lå på 5,1 pst. høsten 2013, noe som også var relativt stabilt sammenliknet med tidligere målinger. Andelen pasienter henvist for brystkreft hvor behandling er startet innen 20 arbeidsdager etter at sykehuset mottok henvisningen, gikk derimot ned fra 66,8 pst. i 2012 til 62,9 pst. i 2013.

Gjennom andre rapporter, som for eksempel Samdata, publiserer Helsedirektoratet tall og analyser for spesialisthelsetjenesten. DRG-systemet (Diagnose Relaterte Grupper) grupperer pasienter i somatiske sykehus etter hvilken ressursbruk som er forbundet med undersøkelse og behandling. Utviklingen i kostnader per DRG-poeng kan brukes som et mål for produktivitet. Tall fra Samdata for spesialisthelsetjenesten viser at sykehuses driftskostnader per DRG-poeng ble redusert med 0,7 pst. fra 2012 til 2013. Siden 2009 er driftskostnadene per DRG-poeng redusert med nær 5 pst. Dette skyldes økt produksjon av DRG-poeng, mens kostnadene har endret seg lite. Det relative kostnadsnivået per DRG-poeng i helseforetakene varierte i 2013 fra 0,96 til 1,19. Noe av forskjellen må trolig tilskrives forskjeller i reiseavstander og behovet for akuttberedskap.

Det finnes også en del sammenlikninger mellom de enkelte sykehusene. Figur 6.4 viser et eksempel, der gjennomsnittlig liggetid for hoftebruddspasienter varierer fra 4,5 til 10,5 dager. Selv om disse observerte forskjellene kan skyldes forskjeller i for eksempel pasientgrunnlag, gir de grunn til nærmere undersøkelser.

Datakilder som Kostra og Iplos gir oss informasjon om utviklingen i de kommunale omsorgstjenestene. Gjennom 2013 mottok hele 345 000 personer omsorgstjenester i kortere eller lengre perioder. Siden 2007 har kommunene hatt høyere utgifter til hjemmetjenester og aktivisering, enn til tjenester i institusjon. I 2013 gikk over halvparten av kommunenes brutto driftsutgifter til omsorgstjenester til tjenester utenfor institusjon. Både andelen årsverk med fagutdanning i brukerttede tjenester og andelen plasser i brukertilpasset enerom med eget bad og WC på institusjon har økt de senere årene.

Det gjenstår fortsatt mange utfordringer i digitaliseringen av helse- og omsorgstjenesten, og IKT-systemene som brukes i dag støtter i for liten grad opp under behovet for tilgang til nødvendig informasjon. I dag er helseopplysninger spredt i en rekke forskjellige systemer i avdelinger og virksomheter der pasienten har mottatt helsehjelp. Mange selvstendige aktører i sektoren gjør det nødvendig å tydeliggjøre det nasjonale ansvaret for IKT-utviklingen. Meld. St. 9 (2012-2013) *Én innbygger - én journal* peker på behovet for økt bruk av nasjonale løsninger og sterkere nasjonal styring.

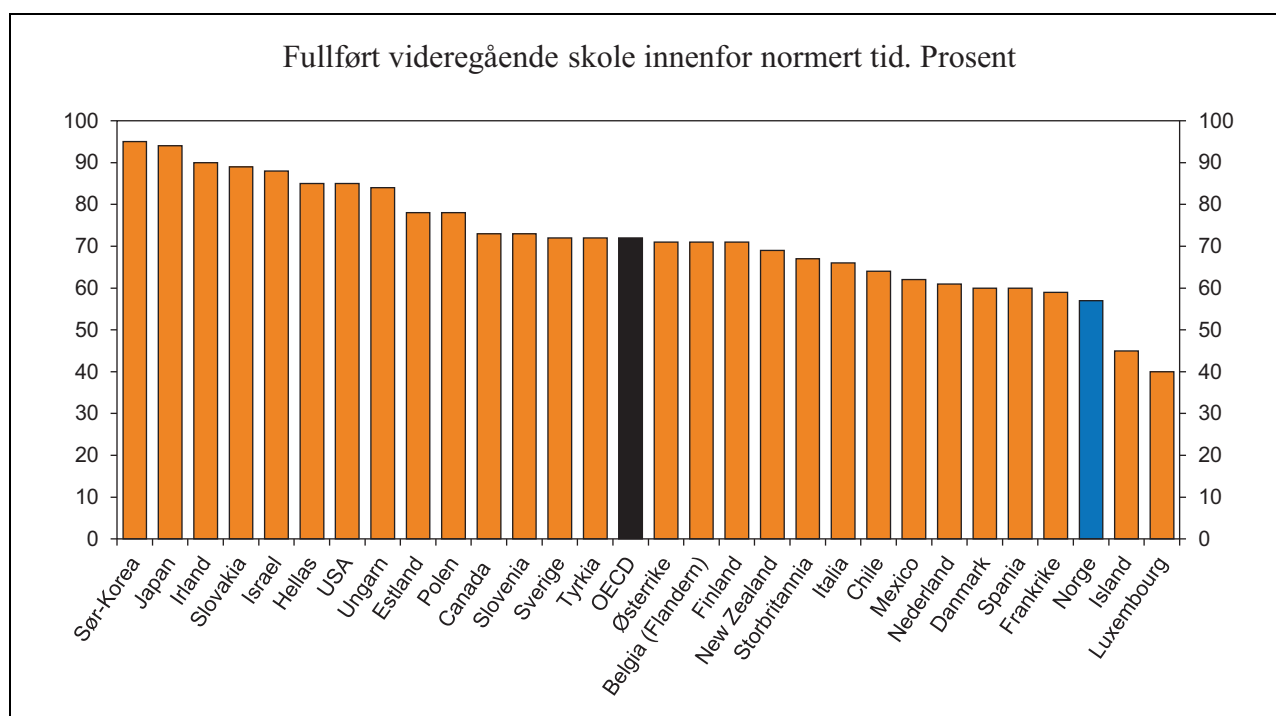
6.2.3 Utdanning

Internasjonale sammenlikninger viser at ressursbruken i norsk grunnopplæring er høy. Elevenes resultater er imidlertid gjennomsnittlige. For å bedre kvaliteten satser Regjeringen særlig på videreutdanning av lærere. På lengre sikt arbeides det

Tabell 6.1 PISA-resultater for utvalgte OECD-land rangert fra høyest til lavest

Matematikk	Lesing	Naturfag
1 Sveits	Finland	Finland
2 Nederland	Canada	Canada
3 Finland	Irland	Tyskland
4 Danmark	Nederland	Irland
5 Canada	Sveits	Nederland
6 Belgia	Belgia	Sveits
7 Tyskland	Tyskland	Storbritannia
8 Østerrike	Østerrike	Østerrike
9 Irland	Frankrike	Belgia
10 Frankrike	<i>Norge</i>	Frankrike
11 Storbritannia	Storbritannia	Danmark
12 Island	USA	USA
13 Luxembourg	Danmark	<i>Norge</i>
14 <i>Norge</i>	Luxembourg	Luxembourg
15 USA	Island	Sverige
16 Sverige	Sverige	Island

Kilde: OECD.



Figur 6.5 Fullført videregående skole innenfor normert tid. Prosent

Kilde: OECD.

også med sikte på å omdanne lærerutdanningene til femårige masterutdanninger. Svak fullføring er en utfordring innenfor både videregående opplæring og høyere utdanning. For økt gjennomføring i videregående opplæring vil Regjeringen gjennomføre et yrkesfagløft. For å styrke kvaliteten i universitets- og høyskolesektoren har Regjeringen startet arbeidet med en stortingsmelding om framtidig struktur i denne sektoren.

Norge deltar i flere internasjonale studier som sammenlikner skolesystemer og måler elevenes kompetanse. *Programme for International Student Assessment (PISA)* er et internasjonalt prosjekt i regi av OECD. I PISA-undersøkelsen blir norske 15-åringer sammenliknet med jevnaldrende elever i andre land innenfor fagområdene lesing, matematikk og naturfag. Undersøkelsen gjennomføres jevnlig, og gir dermed mulighet til å se på endringer over tid. Den siste PISA-undersøkelsen ble gjennomført i 2012. Her deltok 65 land, hvorav 34 er OECD-medlemmer.

Resultatene fra PISA i 2012 viser at norske elever ligger litt over gjennomsnittet i lesing, der Norge er rangert som nr. 15 av 34, jf. tabell 6.1. I matematikk og naturfag er de norske prestasjonene relativt stabile i underkant av OECD-gjennomsnittet.

Sett i forhold til ressursinnsatsen oppnår Norge svake PISA-resultater. Blant OECD-landene i undersøkelsen er det bare Luxembourg og

Sveits som har høyere kjøpekraftsjusterte skoleutgifter per elev mellom 6 og 15 år enn Norge. Norge har nesten 50 pst. høyere utgifter per elev enn OECD-gjennomsnittet, mens resultatene er på eller så vidt over gjennomsnittet. Korea og Finland, som har de beste prestasjonene i PISA-undersøkelsen, bruker henholdsvis betydelig mindre enn og like mye som OECD-gjennomsnittet. Generelt finner OECD at sammenhengen mellom skoleresultater og ressursbruk ikke er særlig sterk.

Norge har også en stor utfordring i den videregående skolen, der fullføringsgraden er den nest laveste i OECD-området, jf. figur 6.5. Med to års ekstra tid øker fullføringsgraden fra 57 pst. til 72 pst., men også dette er blant de laveste i OECD. Vi kommer særlig dårlig ut i yrkesfagene.

I høyere utdanning viser Kunnskapsdepartementets tilstandsrapport for universiteter og høyskoler at inntektene til statlige universiteter og høyskoler har økt reelt med 16 pst. i perioden 2004–2013. I samme periode har antall studenter økt med 20 pst., antall studiepoeng med 18 pst., antall publiseringspoeng med 89 pst. og antall doktorgrader med 95 pst. Også antall studietilbud har økt betydelig. Både de statlige og private høyskolene har større vekt på utdanning og mindre på forskning, mens universitetene og de vitenskapelige høyskolene har høy forskningsinnsats.

Også i høyere utdanning er fullføring en utfordring. En drøy tredjedel av studentene som begynte på toårig masterutdanning i 2009 fullførte på normalt tid. To år senere hadde fullføringsgraden økt til to tredjedeler for 2009-kullet. En fjerdedel hadde sluttet, mens de resterende stadig var studenter.

De senere årene har det vært godt vekst i forskningsaktiviteten i norske universiteter og høyskoler. Norske forskere er stadig mer internasjonalt orienterte. Norsk forskning har imidlertid fortsatt mindre gjennomslagskraft og synlighet enn forskning fra andre nordiske land.

Antall avlagte doktorgrader vokser. I 2013 disputerte 1 524 personer for doktorgraden i Norge, dobbelt så mange som for ti år siden. Mens Norge hadde en bunn plassering i Norden i antallet doktorgrader per million innbyggere for ti år tilbake, har Norge nå passert Sverige og nærmer seg Finland. Det er mange utenlandske statsborgere som avlegger doktorgrad i Norge.

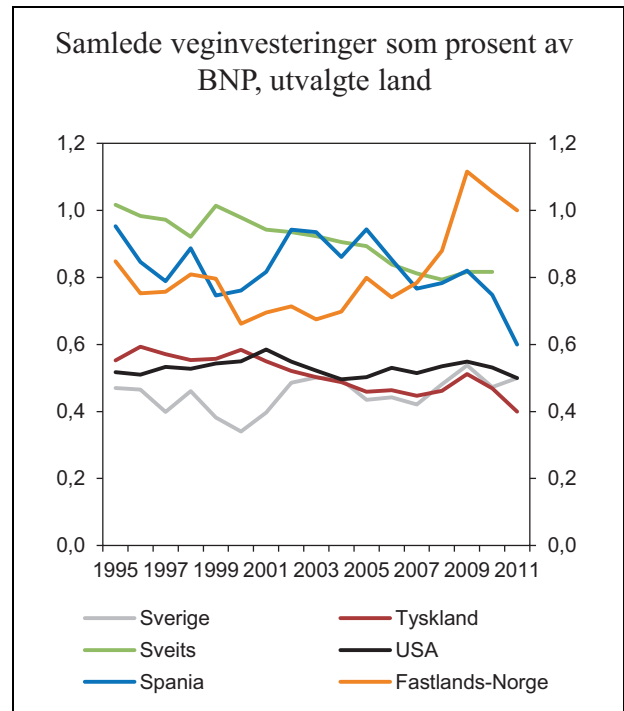
Fra 2012 til 2013 var det for første gang nedgang i antall publiseringspoeng ved universiteter og høyskoler, med 1,6 pst. I et lengre perspektiv har imidlertid publiseringstallene økt kraftig. Antall publiseringspoeng per faglig stilling har økt med 54 pst. i løpet av de ti siste årene.

6.2.4 Samferdsel

Gode transporttjenester er viktig for innbyggernes velferd og for produktiviteten i både private virksomheter og offentlig forvaltning. Samferdselssystemet må utformes slik at det kan levere de transporttjenestene som folk og bedrifter har mest nytte av. Bevilgningsnivået til samferdselsformål er høyt. Samtidig kommer Norge dårlig ut i internasjonale sammenlikninger av infrastruktur, og det er for dårlig samfunnsøkonomisk lønnsomhet i mange prosjekter. Dette tilsier at ressursbruken bør bli bedre. Regjeringen har derfor startet et omfattende reformarbeid. Formålet med transportreformen er økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet samlet sett i transportsektoren, med en finansiering innenfor de rammene som handlingsregelen setter.

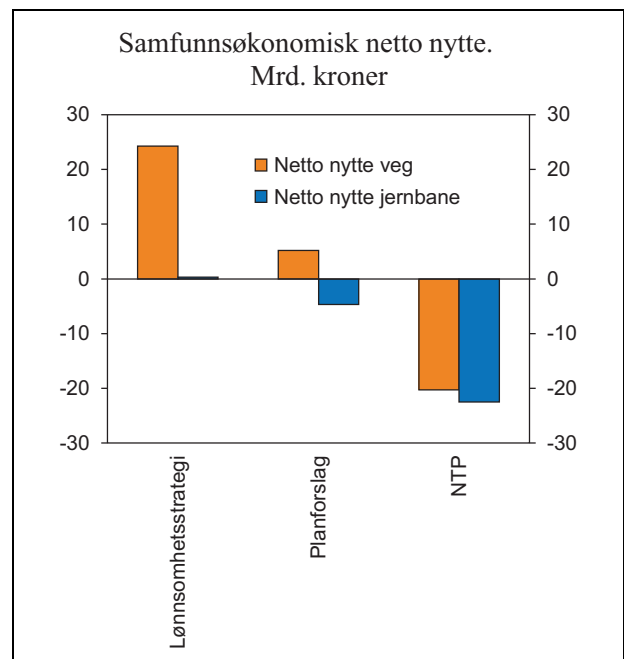
For 2014 har Stortinget bevilget om lag 46 mrd. kroner til veg, jernbane og sjøtransport. Bevilgningene til disse formålene har økt betydelig de siste årene. I Nasjonal transportplan 2014–2023 ble det lagt til grunn en statlig økonomisk planramme til veg, jernbane og sjøtransport på 508 mrd. kroner for tiårsperioden sett under ett⁴.

⁴ Inkl. kompensasjon for merverdiavgift og 9,2 mrd. kroner til belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene.



Figur 6.6 Veginvesteringer i utvalgte land som andel av BNP. Prosent

Kilder: OECD og International Transport Forum.



Figur 6.7 Samfunnsøkonomisk netto nytte av investeringsprosjektene i NTP 2010–2019, samt transportetatens lønnsomhetsstrategi og planforslag¹. Mill. kroner

¹ For NTP 2014 – 2023 som Stortinget behandlet i 2013, er det et liknende forhold mellom lønnsomhetsstrategi og planforslag. Det er imidlertid ikke like lett å sammenlikne med endelig NTP, siden beregningsopplegget for samfunnsøkonomisk lønnsomhet er blitt endret.

Kilde: Nasjonal Transportplan 2010 – 2019.

Dette er 167 mrd. kroner mer enn dersom bevilgningsnivået for 2013 var blitt videreført. I planen er det også lagt til grunn 99 mrd. kroner i bompenger over perioden. Samlet sett utgjør dette 607 mrd. kroner til de tre samferdselsformålene i perioden 2014–2023. De siste årene har Norge brukt midler som tilsvarer 1 pst. av fastlands-BNP på veginvesteringer, jf. figur 6.6. Andelen er dobbelt så høy som i Sverige, Tyskland og USA og 25 pst. høyere enn i Sveits som også har en utfordrende topografi.

Planlegging av samferdselsprosjekter skjer på bakgrunn av prioriteringer og føringer i Nasjonal transportplan. Et viktig grunnlag for arbeidet med Nasjonal transportplan er planforslaget fra etatene og Avinor AS, som blir utarbeidet på bakgrunn av retningslinjer fra Samferdselsdepartementet. De bes om å utarbeide sin anbefalte strategi med utgangspunkt i målstrukturen, som har mål knyttet til bedre framkommelighet, transportsikkerhet, miljø og universell utforming. I tillegg skal etatene utarbeide et alternativ der det utelukkende legges vekt på beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Tjenester er samfunnsøkonomisk lønnsomme dersom verdien av tjenestene som leveres er større enn kostnadene ved å produsere dem.

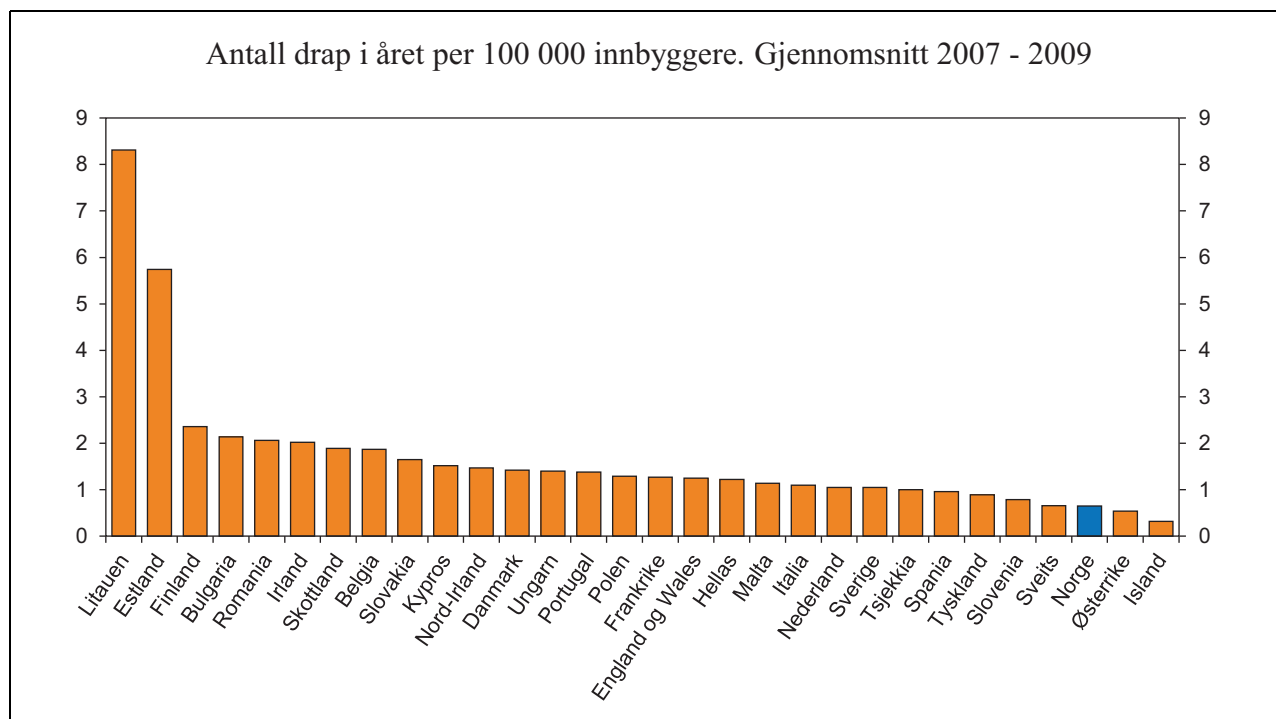
Erfaring viser at det ofte legges vekt på andre forhold enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Endelig forslag har dermed avveket betydelig fra

lønnsomhetsstrategien, jf. figur 6.7. Eksempelvis har regional utvikling og tiltak for å oppnå en tilfredsstillende standard i de ulike delene av landet vist seg å være viktige hensyn. Det er en utfordring for målet om effektiv utnyttelse av ressursene at mange av prosjektene i norsk samferdsel har lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

6.2.5 Politiet

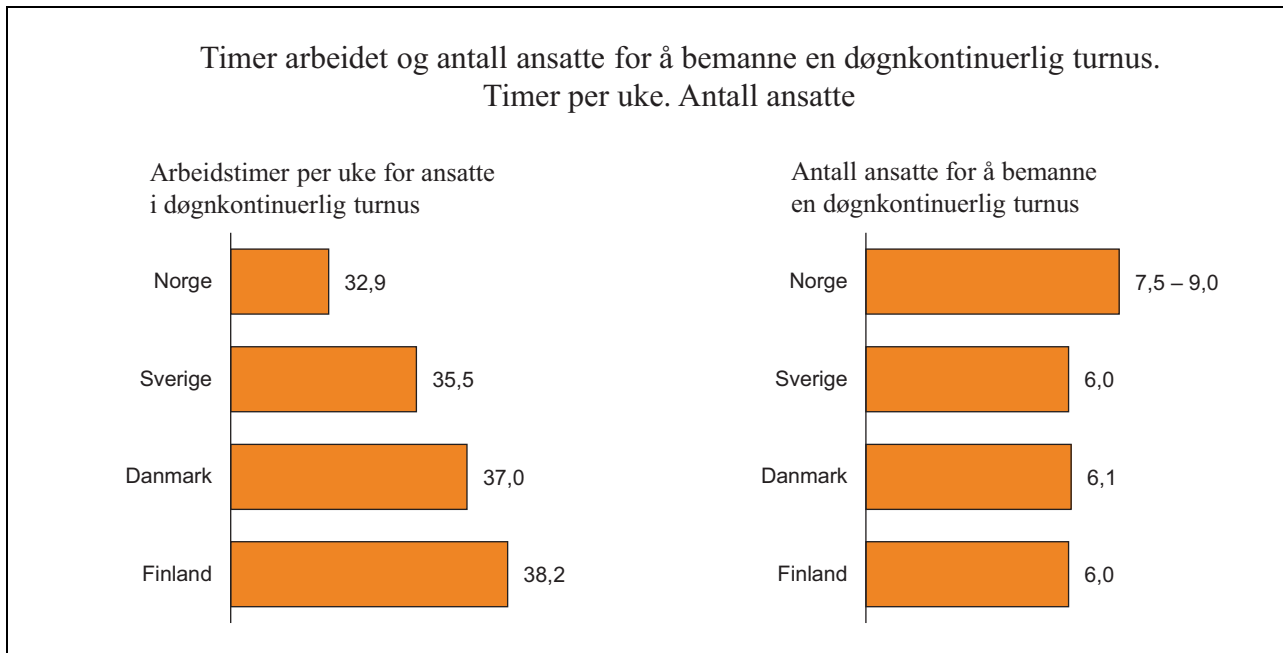
I Politianalysen (NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*) er det dokumentert et betydelig potensiale for bedre ressursbruk i politiet. Måten politiet organiserer og anvender sine ressurser på blir framhevet som den viktigste begrensningen for kvaliteten på de tjenestene norsk politi leverer. Derfor foreslår analyseutvalget en reform av norsk politi. Regjeringen følger opp denne anbefalingen.

Politiet skal forebygge og bekjempe kriminalitet, og skape trygghet for befolkningen. Resultatene som oppnås vil avhenge av mange forhold, og bidraget fra polititjenestene er dermed krevende å måle. Det er også vanskelig å sammenlikne omfanget av kriminalitet mellom land. Flere forhold peker imidlertid i retning av at Norge har lav kriminalitet sammenliknet med andre land. Blant annet er Norge et av landene i Europa med lavest antall drap per 100 000 innbyggere, jf. figur 6.8. Tall fra Gallup World Poll viser at 89 pst. av befolk-



Figur 6.8 Antall drap i året per 100 000 innbyggere. Gjennomsnitt 2007–2009

Kilde: Eurostat.



Figur 6.9 Timer arbeidet og antall ansatte for å bemanne en døgnkontinuerlig turnus. Timer per uke og antall ansatte

Kilde: NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*.

ningen i Norge svarer at de føler seg trygge når de går ute om kvelden i området der de bor, mot gjennomsnittlig 72 pst. i OECD-landene.

Håndteringen av terrorhandlingene 22. juli 2011 avdekket svakheter og mangler ved norsk politi. 22. juli-kommisjonen pekte i sin rapport på noen grunnleggende og gjennomgående svakheter som underliggende årsaker til at politiet sviktet i håndteringen. Dette var bakgrunnen for at Justis- og beredskapsdepartementet satte ned et utvalg for å vurdere politiets ressursbruk, prioriteringer og organisering (NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*). Utvalget mener måten politiet organiserer og anvender sine ressurser på er den viktigste begrensningen for hvor godt det løser sine kjerneoppgaver. Utvalget finner liten støtte for at det er tilgangen på ressurser som begrenser løsningen av kjerneoppgavene i politiet. Utredningen viser at det er store variasjoner i hvordan politiet er organisert, og med hvilken kvalitet og effektivitet oppgavene løses.

Ett eksempel er antall årsverk som kreves for å etablere en gitt beredskap. For å dekke én døgnkontinuerlig operativ tjenesteperson legger politidistriktene i Norge til grunn mellom 7,5 og 9 årsverk. Utvalgets analyser viser at en døgnkonti-

nuerlig tjeneste kan bemannes med 6,4 årsverk (gitt visse forutsetninger knyttet til eksempelvis trening mv.), jf. figur 6.9. Ressursbruken ville da komme mer på linje med andre nordiske lands politi, justert for at politiets ukentlige arbeidstid er kortere i Norge.

Politianalysen peker på at det er viktig at politiet gis større mulighet til å konsentrere seg om sine kjerneoppgaver, eksempelvis forebygging mot og etterforskning av kriminalitet. Sammenliknet med andre nordiske land har politiet i Norge et større antall oppgaver, jf. tabell 6.2. En anbefaling i Politianalysen er å overføre enkelte oppgaver fra politiet til andre. Dagens organisering i 27 politidistrikter innebærer også at mange distrikter blir for små til å utvikle nødvendige spesialistfunksjoner og kapasitet til å håndtere større og alvorlige saker godt nok. Utvalget foreslår derfor at dagens politidistrikter slås sammen til seks distrikter. Det påpekes videre at store ressurser bindes opp til å holde mange små politikontorer åpne på dagtid. Utvalget foreslår at lokale tjenestesteder slås sammen og at fullmakten til å beslutte endringer i den lokale strukturen legges til Politidirektoratet. Utvalget foreslår også tiltak for bedre styring og ledelse i politiet. Regjeringens oppfølging av Politianalysen er omtalt i avsnitt 6.3.

Tabell 6.2 Politiets oppgaveportefølje i Sverige, Danmark, Finland og Norge

Virksomhetsområde	Oppgave	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Polisiære oppgaver	Forebyggende virksomhet	x	x	x	x
	Tilstedeværelse, ro, orden og sikkerhet	x	x	x	x
	Redningstjeneste	x			
	Bistandsfunksjoner	x		x	
Straffeløpfølging	Teknisk og taktisk etterforskning	x	x	x	x
	Påtaleavgjøre	x		x	
Forvaltningsoppgaver	Utlendingsforvaltning	x			x
	Utstede og tilbakekalle pass	x	x		x
	Øvrige forvaltningsoppgaver ¹	x	(x)	(x)	(x)
Sivil rettspleie	Utleddsforvaltninger	x			
	Tvangssalg	x			
	Ulike tvangsdekningsforretninger	x			
	Lenmannsskjønn	x			
	Sekretariatsfunksjon i forlikrådet	x			
	Gjeldsordning	x			

¹ I Sverige, Danmark og Finland utfører politiet noen øvrige forvaltningsoppgaver, men i mindre utstrekning enn politiet i Norge. Kilde: NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*.

6.3 Reformen i statlig sektor

6.3.1 Strukturreformer

Behovet for en bedre samlet styring av offentlig virksomhet var bakgrunnen for opprettelsen av Kommunal- og moderniseringsdepartementet med ansvar både for statlig og kommunal forvaltning. Staten påvirker kommuner og fylkeskommuner gjennom mange ulike kanaler. Lokale politikere påpeker at styringssignalene ikke alltid samsvarer med hverandre og at de i sum kan gjøre effektiv lokal styring vanskeligere. Et samlet departement for statlig og kommunal forvaltning gir et strategisk bedre grunnlag for samordning av den statlige styringen. Over tid skal dette gi bedre folkevalgt styring lokalt, samtidig som viktige nasjonale mål ivaretas. Fylkesmennene vil fortsatt ha en viktig tilsynsrolle.

Regjeringen inviterte i mai 2014 til en kommunereform, og et flertall på Stortinget har sluttet seg til hovedelementene i reformen. Målet er større, mer robuste kommuner med økt makt og myndighet. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 6.7.

Regjeringen har nylig lagt fram en reform for å modernisere og effektivisere skatte- og avgiftsforvaltningen. Forvaltningen av særavgifter og merverdiavgift ved innførsel skal flyttes fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten. Samtidig skal Statens innkrevingssentral innlemmes i Skatteetaten. Skatteoppkrevingen foreslås flyttet fra de kommunale skatteoppkreverne til Skatteetaten. Ansvar for å fastsette, innkreve og kontrollere skatter og avgifter samles dermed i én etat, samtidig som en ny tolletat kan rendyrke sine kjerneoppgaver. Over tid kan dette redusere antall ansatte med 400-500 årsverk og gi betydelige innsparinger. Samtidig er målet bedre rettssikkerhet og forenkling for innbyggere og næringsliv. Endringene er i tråd med det som ligger til grunn for arbeidet med ny skatteforvaltningslov, som pågår parallelt.

Endringene i Skatteetatens oppgaver tilsier at man også må se på etatens kontorstruktur på nytt. Hensikten er å legge til rette for at etaten kan løse oppgavene på en bedre og mer effektiv måte. Regjeringen forventer at gjennomgangen vil gi færre, større og bedre skattekontor. Skattedirektoratet skal komme med et forslag til ny kontorstruktur innen 1. mai 2015.

Finansdepartementet er i ferd med å effektivisere og rasjonalisere lønns- og regnskapstjenestene i Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Fra å ha en struktur der oppgavene innen lønns-tjenester ble løst på seks forskjellige steder, vil lønnsvirksomheten nå samles i Stavanger. Regnskapstjenestene samles i Trondheim. Det skal styrke fagmiljøene og legge bedre til rette for effektivisering av tjenestene. Målet er at DFØ etter omstillingen skal kunne levere de samme tjenestene som i dag til en lavere kostnad.

Strukturreformen foreslått i Politianalysen omfatter forslag om endringer i politiets portefølje av oppgaver og en ny struktur for organiseringen av politiet, jf. avsnitt 6.2.5. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med forslag til oppfølging av Politianalysen, bl.a. om ny politidistriktsinndeling. Kvalitetsreformen følges opp av Politidirektoratet. Den skal gi grunnlag for bedre styring og ledelse i politiet, og øke kvaliteten på politiets oppgaveløsning. Direktoratet er i ferd med å utvikle en helhetlig struktur for bedre styring og ledelse av etaten, bl.a. for å ta en sterkere rolle for endring, tjenesteproduksjon og fagutvikling.

I budsjettforslaget for 2015 er det lagt til grunn en effektivisering av politiet bl.a. gjennom bedre anskaffelser og bedre bruk av turnussystemet i politiet. For at strukturreformen skal kunne gjennomføres og politietaten settes i stand til å realisere potensielle gevinster, foreslås det 150 mill. kroner til reformarbeidet, herunder til å tilpasse politiets IKT-systemer og operasjonssentraler til en ny struktur.

Justis- og beredskapsdepartementet vurderer også organiseringen av kriminalomsorgen. Blant annet vil en ny organisasjonsmodell med reduksjon til to forvaltningsnivåer bli utredet. Målet er at mer av ressursene skal brukes til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse.

Evalueringer etter innføringen av forvaltningsreformen for barnevernet i 2004 viste at det fortsatt er uavklarte ansvarsforhold mellom statlig og kommunalt nivå i barnevernet. Regjeringen vil vurdere ansvarsdelingen mellom det kommunale barnevernet og den statlige andrelinjetjenesten. Målet er å gi kommunene et mer helhetlig ansvar for barnevernet. Barnevernets ressurser må utnyttes effektivt og rasjonelt til det beste for barna og samfunnet.

Dagens universitets- og høyskolestruktur er ikke tilpasset Regjeringens ambisjoner om at Norge skal være en ledende kunnskapsnasjon som bidrar til å løse globale utfordringer. Regjeringen vil i 2015 legge fram en stortingsmelding om strukturelle endringer i universitets- og høy-

skolesektoren. Endringene skal gi gode rammevilkår for økt kvalitet i utdanning og forskning ved å legge til rette for mer profilerte institusjoner, solide fagmiljø og en kostnadseffektiv sektor.

Som ledd i Kvalitetsreformen fra 2003 ble det innført et delvis resultatbasert system for finansiering av universitets- og høyskolesektoren. Sammen med andre virkemidler har dette finansieringssystemet bidratt til at mange av målene med reformen er nådd. Det er likevel behov for å vurdere om finansieringen av institusjonene bidrar nok til høy kvalitet i utdanning og forskning. Regjeringen har ambisiøse mål for høyere utdanning og forskning, og finansieringen er et av de viktigste virkemidlene for å nå målene. Regjeringen har oppnevnt en ekspertgruppe som skal gjennomgå hele finansieringen av universiteter og høyskoler og vurdere endringer i finansieringen som kan bidra til å styrke kvaliteten på forskning og utdanning. Den skal også vurdere hvordan finansieringssystemet kan stimulere studentene til å velge rett, dvs. retter seg inn mot områder der arbeidsmulighetene er best. Viktigheten av dette er nylig fremhevet av OECD. Ekspertgruppen skal levere sin endelige rapport innen utgangen av 2014.

Instituttene i landbruks- og matsektoren har de siste årene samarbeidet tettere for å høste faglige og administrative gevinster. Regjeringen har vedtatt å slå sammen Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Norsk institutt for skog og landskap til ett institutt med hovedkontor på Ås fra 1. juli 2015. Formålet med fusjonen er å etablere et faglig og økonomisk robust forsknings- og utviklingsmiljø. Mer ressurser skal brukes på utvikling av ny kunnskap, innovasjonsrettet arbeid og forvaltningsstøtte, og mindre ressurser skal gå til drift.

Statens landbruksforvaltning (SLF) og Statens reindriftsforvaltning (SRF) ble slått sammen til ett direktorat med navnet Landbruksdirektoratet fra 1. juli 2014. Dette skal redusere byråkratiet og gjøre landbruksforvaltningen mer effektiv. Som et ledd i arbeidet for å bedre mattrykkggheten, sendte Landbruks- og matdepartementet før sommeren også ut et høringsnotat om en endring av organisasjonsstrukturen til Mattilsynet. Blant annet foreslås det å redusere antallet organisatoriske nivåer i Mattilsynet fra tre til to. Målet med omleggingen er mer enhetlig og helhetlig tilsyn og mindre administrasjon.

Nasjonal Transportplan 2014-2023 legger vekt på at de betydelige ressursene som settes av til utvikling og drift av transportsystemet skal brukes mest mulig effektivt. Mer effektive planpro-

sesser skal redusere tiden fra plan til tiltak, mens mer sammenhengende og helhetlig utbygging av infrastruktur skal redusere kostnader og gjennomføringstid. Etatene arbeider også med å frigjøre ressurser som kan omdisponeres til utvikling av infrastrukturen. Videre arbeides det med å redusere administrasjonskostnadene ved bompengeordningen, slik at mer av de innbetalte midlene går til å finansiere selve tiltakene.

Regjeringen vil også etablere et utbyggingselskap for å bygge flere veger mer helhetlig og effektivt. Det er også igangsatt et større arbeid for å se på organiseringen av jernbanesektoren.

Stor ressursinnsats i samferdselssektoren er ingen garanti for at investeringene er fornuftige. Regjeringen vil i sterkere grad fokusere på samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved prioritering av tiltak i sektoren. Som en del av dette skal man systematisere framstillingen av forhold det kan legges vekt på ved prioriteringene, men som ikke kan tallfestes i samfunnsøkonomiske analyser.

6.3.2 Økt effektivitet gjennom digitalisering

Bruk av ny teknologi er et viktig virkemiddel for å nå Regjeringens mål om en mer effektiv offentlig sektor. Ny teknologi kan både gjøre tjenesteproduksjonen mer effektiv og gi privatpersoner og bedrifter nye eller bedre tjenester.

Utvikling av fellesløsninger eller felleskomponenter kan bidra til effektivisering bl.a. ved å legge til rette for felles innlogging til flere offentlige digitale tjenester. Felleskomponentene Altinn og ID-porten brukes av stadig flere og utgjør en byggesten i andre digitale løsninger i offentlig sektor. Andre nasjonale felleskomponenter er registrene for informasjon om personer (Folkeregisteret), eiendom (Matrikkelen) og virksomheter (Enhetsregisteret).

Staten sender hvert år 125 millioner brev og bruker én mrd. kroner på porto. Digital post vil gjøre kommunikasjonen med det offentlige raskere, tryggere og enklere, og gi mindre unødig administrasjon og effektivisere forvaltningen. Forvaltningsloven ble i februar 2014 endret slik at digital kommunikasjon nå er hovedregelen når forvaltningen henvender seg til publikum. De første statlige etatene vil ta i bruk digital post i november 2014. Alle statlige etater som i dag sender post på papir, skal ta i bruk en ny løsning for sikker digital postkasse innen 2016. Også kommunene skal kobles til løsningen, slik at innbyggerne etter hvert skal kunne få all post fra det offentlige i én digital postkasse.

Regjeringen ønsker å utnytte mulighetene som ligger i moderne teknologi for å nå helsepolitiske mål om bedre kvalitet, pasientsikkerhet, effektivitet og ressursbruk. Bedre IKT-løsninger er en forutsetning for å bruke IKT smart, effektivt og helhetlig. Visjonen om «én innbygger – én journal» i Meld. St. 9 (2012–2013) ligger fast. Helsepersonell må ha rask, enkel og sikker tilgang til alle nødvendige opplysninger, uavhengig av hvor i landet pasienten blir syk eller får behandling.

Utvikling av digitale løsninger har vært særlig viktig i effektiviseringen av skatteadministrasjonen. Forhåndsutfyllt selvangivelse og elektronisk innlevering gjennom Altinn har gitt store effektivitetsgevinster. Fra 2014 sender ikke Skatteetaten lenger ut skattekort i posten, ettersom arbeidsgiver nå kan hente dette elektronisk. Flere digitale løsninger, sammen med bedre organisering, har ført til at Skatteetaten utfører flere oppgaver med færre ansatte.

Lånekassens organisering og arbeidsform er også endret betydelig de siste årene. Bemanningen er redusert og tilpasset nye oppgaver, samtidig som det er blitt vesentlig flere kunder. Elever, studenter og tilbakebetalere kan nå utføre det meste på nett, og stadig flere søknader behandles automatisk. De gjennomførte tiltakene har gitt store effektiviseringsgevinster for både kundene og staten. Ifølge Lånekassen har den gjennomsnittlige behandlingstiden for søknader om stipend og lån blitt redusert fra 16 til 9 dager. De årlige driftskostnadene er redusert med 20 pst. fra 2007 til 2013.

Husbankens satsing på digitale selvbetjeningsløsninger er også styrket. Det er anslått en årlig gevinst på om lag 60 mill. kroner for kommunene og 2,4 mill. kroner for Husbanken ved å ta i bruk digitale søknader for bostøtte og startlån.

Statens Kartverk har startet arbeidet med å utvikle et nytt elektronisk tinglysningssystem som er planlagt ferdigstilt i 2016. Med om lag 1,5 millioner tinglyste rettsstiftelser årlig er tinglysingen et av de største statlige tjenesteområdene som ennå ikke er fulldigitalisert. I Prop. 53 L (2013–2014) *Endringer i tinglysningsloven mv. (elektronisk tinglysning)* fremmet Regjeringen forslag om endringer i tinglysningsloven for å legge til rette for elektronisk tinglysning. Lovendringene ble vedtatt av Stortinget i juni 2014. Omleggingen til elektronisk tinglysning vil innebære økonomiske og administrative besparelser for både tinglysningsmyndigheten og brukerne av tinglysingen. De økonomiske gevinstene ved å gå over til elektronisk tinglysning er anslått til opp mot 1,4 mrd. kroner fra iverksettelsen og fram til 2032. De fleste brukere

vil kunne få behandlet sine saker umiddelbart, mens det i dag som oftest tar nærmere en uke.

Domstoladministrasjonen har utviklet en tjeneste for innsending av salærkrav både i sivile saker og i straffesaker. Salærkravet mottas og behandles elektronisk i domstolen. Digitalisering av salær ventes å redusere saksbehandlingstiden per salærkrav vesentlig. Tjenesten ble utprøvd i tre domstoler i 2013. Løsningen gir betydelige gevinster både for advokater og i domstolene. Utprøvingen utvides høsten 2014 til å omfatte ytterligere seks domstoler.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) etablerer nå et digitaliseringsprogram, IMDig, med mål om et mer effektivt og mer kunnskapsbasert integreringsarbeid. IKT-satsingen skal bidra til at integreringsarbeidet kan gjennomføres raskere og med høyere kvalitet, fra mottak til bosetting og kvalifisering for utdanning og arbeid. Et hovedmål er mer effektive arbeidsprosesser i kommunene, men også IMDis egne arbeidsprosesser skal forbedres.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har etablert et nytt fagsystem for alle barneverntjenestene i etaten (BiRK). Fagsystemet vil innebære at langt flere oppgaver kan løses direkte i systemet og at informasjon kan formidles automatisk til relevante mottakere, eksempelvis en kommune. Dette reduserer behov for støtteverktøy og manuelle operasjoner.

6.4 Mer konkurranse, avregulering og avbyråkratisering

Konkurranse mellom produsenter er en viktig drivkraft for økt effektivitet i privat sektor, jf. omtale i kapittel 5. Også i offentlig sektor kan konkurranse bidra til økt effektivitet, men konkurransen må ofte ta andre former. Ulike former for markedssvikt kan gjøre det vanskelig å erstatte offentlig produksjon med privat. Flere av velferdstjenestene kjennetegnes ved at det er vanskelig både for den som mottar tjenesten og for utenforstående å vurdere kvaliteten på tjenesten. Dette gjør det utfordrende å etablere god praksis for innkjøp av tjenester fra private leverandører. Mange av velferdstjenestene fungerer også som forsikringsordninger og som omfordeling. For forsikringsliknende ordninger er det godt kjent at ulik tilgang til informasjon kan komplisere innkjøp fra private leverandører ytterligere. For å håndtere slike problemer, brukes ofte særskilte former for konkurranse. En kan skille mellom:

- konkurranse mellom offentlige tjenesteprodusenter ved å sammenlikne effektiviteten deres og publisere resultatene (referansetesting eller «benchmarking»);
- innsatsstyrt finansiering, eller «pengene følger brukeren», kombinert med brukervalg. Det innebærer at inntektene til en offentlig tjenesteprodusent avhenger av antallet brukere. Brukere av tjenesten får ofte mulighet til å velge mellom både offentlige og private produsenter;
- bruk av anbud, hvor det avholdes en konkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av det offentlige;
- deregulering, som innebærer at et tidligere offentlig monopol fratras eneretten og må konkurrere med nye private produsenter.

Det er vanskelig å måle omfanget av de ulike typene for konkurranse, men hovedbildet er at det har vært en økning av bruken de siste 10–15 årene. Regjeringen ønsker å legge til rette for økt bruk av konkurranse som virkemiddel for å fremme effektiv bruk av ressursene i offentlig forvaltning.

Regjeringen starter innføringen av reformen med fritt behandlingsvalg i spesialisthelsetjenesten i 2015. Reformen skal redusere ventetidene, øke valgfriheten for pasientene og stimulere de offentlige sykehusene til å bli mer effektive. Reformen består av tre elementer:

For det første innføres retten til fritt behandlingsvalg. Virksomheter som blir godkjent for å levere helsetjenester gjennom fritt behandlingsvalgordningen, gis mulighet til å levere definerte helsetjenester til en pris fastsatt av staten. Dette vil gi pasientene økt valgfrihet, mobilisere kapasitet hos private leverandører og stimulere de offentlige sykehusene til å drive mer effektivt. Retten til fritt behandlingsvalg skal være en sikkerhetsventil for pasientene. Gjennom ordningen får pasienter som ikke er fornøyd med tilbudet i de offentlige sykehusene rett til å bli behandlet hos godkjente private institusjoner på helseforetakets regning.

For det andre legger departementet opp til økte kjøp gjennom anbud. Anskaffelser gjennom anbudskonkurranse legger til rette for kostnads-effektive kjøp fra private, samtidig som det kan legges vekt på kvalitet i tillegg til pris. Anbud skal fortsatt være hovedkanalen for kjøp fra private. All aktivitet som omfattes av innsatsstyrt finansiering på de offentlige sykehusene, utløser også innsatsstyrt finansiering til de regionale helseforetakene gjennom bruk av retten til fritt behandlingsvalg og anskaffelser gjennom anbud.

For det tredje får helseforetakene mulighet til å behandle flere pasienter enn i dag. Det store volumet av pasientbehandling vil fortsatt skje i de offentlige sykehusene. Det er her de største gevinstene av reformen må realiseres, i form av reduserte ventetider.

Regjeringen vil også legge til rette for økt konkurranse i samferdselssektoren. Viktige tiltak er ny postlov, som fjerner Posten Norges gjenværende monopol på posttjenester, jernbanereform, og arbeidet med å vurdere hvilke tjenester innen flysikring som egner seg for konkurranseutsetting.

Regjeringen foreslår også å innføre en ordning med nettoføring av merverdiavgift for statlige forvaltningsorganer i 2015. Det vil gjøre at merverdiavgiften ikke lenger er en kostnad for forvaltningsorganene, og dermed fjernes dagens konkurranseulempe for private aktører. Dette legger grunnlag for mer effektiv ressursbruk i staten når merverdiavgiften ikke lenger er til hinder for at billigste alternativ velges. I tillegg eksponeres de statlige virksomhetene for økt konkurranse fra private leverandører.

Forslagene om økt konkurranse i samferdselssektoren og nettoføring av merverdiavgift er nærmere omtalt i avsnitt 5.2.

6.5 Økt vektlegging av resultater

6.5.1 Innhenting og bruk av kunnskap

Regjeringen vil legge større vekt på resultater enn på hvor store bevilgninger som går til ulike formål. Dette krever godt grunnlag for beslutninger og gode utredninger i forkant, god styring og ledelse i gjennomføringen, og god evaluering i etterkant for å vite hva som virket. Det finnes en lang rekke kilder til kunnskap om offentlig sektor, bl.a. resultatrapportering fra statlige virksomheter, direktorater og etater og forskning og utredninger fra universiteter og forskningsinstitutter. Statistisk sentralbyrås systemer *KOSTRA* og *StatRes* er viktige redskaper for å belyse resultater og kostnader i offentlig virksomhet.

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt rapporterings- og informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet, herunder statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i norske kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Ved hjelp av *KOSTRA* kan bl.a. kommuner, forskere, og media og andre sammenlikne tall for bl.a. pleie- og omsorgstjenester, barnehagedekning og saksbehandlingstid. Tallene viser betydelig spredning på

de fleste områdene. Tallene gir sjelden i seg selv svar på i hvilken grad høye utgifter på et område skyldes at tjenestene har høy kvalitet eller at produksjonen er lite effektiv. De gir imidlertid grunnlag for å gå grundigere inn i områder der den enkelte kommunen skiller seg fra andre eller spredningen generelt er stor.

Gjennom *StatRes* (Statlig ressursbruk og resultater) gir SSB ut statistikk om statlig forvaltning. *StatRes* bygger på eksisterende datagrunnlag hos SSB eller statistikkprodusenter som NAV, Politidirektoratet og Toll- og avgiftsetaten. I alt 17 forskjellige statlige områder dekkes. I tillegg til tall for kostnader og årsverk gir *StatRes* en del tall for hva en får igjen for innsatsen, i form av aktiviteter og tjenester. *StatRes* er lett tilgjengelig for allmennheten, og kan bidra til økt oppmerksomhet og interesse om hvilke resultater som oppnås. På enkelte områder finnes det tall for ulike land som i noen grad kan gi grunnlag for referansetesting av statlig virksomhet. Mer internasjonal statistikk vil være et godt hjelpemiddel for effektiviseringsarbeidet. Finansdepartementet vil i relevante internasjonale fora arbeide for å utvikle mer og bedre statistikk på dette området.

6.5.2 Krav til god utredning

Statlige tiltak skal være velbegrunnede og gjennomtenkte. God og relevant informasjon er en nøkkel i dette arbeidet. Ufullstendig eller manglende utredning kan føre til at tiltak får utilsiktede konsekvenser, at kostnadene overstiger budsjettet eller at den ønskede effekten ikke oppnås. Det er viktig med gode metoder for å vurdere den faktiske effekten av reformer og offentlig politikk, og nye tiltak må ta hensyn til disse erfaringene. Ulike alternativer bør vurderes før beslutning tas i viktige saker, og i noen tilfeller bør ulike løsninger prøves ut, jf. omtale av evalueringer i avsnitt 6.5.3.

En undersøkelse fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har vist at etterlevelsen av den gjeldende utredningsinstruksen fra 2005 har vært mangelfull. Som ledd i arbeidet med å forbedre grunnlaget for beslutninger, blir utredningsinstruksen nå gjennomgått og revidert.

Regjeringen vil videre vurdere om en funksjon knyttet til kvalitetssikring av beslutningsunderlag, for eksempel i form av en uavhengig effektivitetsenhet for offentlig sektor, kan bidra til bedre beslutningsgrunnlag og økt bruk av bl.a. samfunnsøkonomiske analyser på ulike felter. Dette arbeidet ses i sammenheng med forslaget om å opprette et regelråd for vurdering av byrder av nytt regelverk for næringslivet.

Samfunnsøkonomiske analyser gir et grunnlag for å rangere og prioritere ulike offentlige tiltak, slik at samfunnets ressurser blir brukt mer effektivt. Riksrevisjonen og Difi har pekt på behovet for å øke kvaliteten på samfunnsøkonomiske analyser. Finansdepartementet har utarbeidet et nytt rundskriv om hvordan samfunnsøkonomiske analyser og andre økonomiske utredninger av statlige tiltak skal gjennomføres. Denne er supplert med en ny sektorovergripende veileder fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som kan brukes ved vurderingen av alle typer offentlige tiltak.

Kvalitetssikringsordningen for store statlige prosjekter gjelder for alle statlige prosjekter over 750 mill. kroner. Ordningen er basert på to milepæler, hvor eksterne konsultentselskaper gjennomgår beslutningsgrunnlaget som normalt er utarbeidet av et departement eller en underliggende etat. Ved den første milepælen, KS1, er formålet å få et beslutningsgrunnlag for å kunne velge hvilket konsept (prosjektalternativ) som det er aktuelt å lage en detaljert plan for. Sentrale elementer er behovsanalyse, mulighetsstudie og en samfunnsøkonomisk analyse av aktuelle konsept. Den andre milepælen, KS2, er en kvalitetssikring av modenhetsgraden i et prosjekt. KS2 gjennomføres før det er aktuelt å legge fram forslag om oppstartsbevilgning og kostnadsramme for Stortinget. Sentrale elementer i KS2 er vurdering av usikkerhet, kostnadsanslag og kontraktstrategi. Finansdepartementet tar sikte på å inngå ny rammeavtale om eksternt kvalitetssikring som skal gjelde fra 2015.

6.5.3 Evalueringer og rapportering av resultater

Ofte er det vanskelig å vite om en reform i offentlig sektor har en positiv effekt eller ei, og hvor sterk en eventuell virkning er. En mer strategisk og systematisk bruk av evalueringer kan bidra til bedre styring og til å identifisere potensial for forbedringer.

DFØ veileder og støtter statlige virksomheter i arbeidet med å utvikle en god praksis for evalueringer. Metoder og verktøy for å måle og vurdere oppnådde mål og resultater både underveis og i etterkant av gjennomføringen må tilpasses de enkelte virksomhetene og tiltakene. Evalueringsportalen skal samle inn alle statens evalueringer og gjøre dem lett tilgjengelige for departementer, virksomheter og offentligheten. Portalen driftes av DFØ og inneholder over 2 000 eksternt gjennomførte evalueringer i digital form. Evalueringer

er ment å kaste lys over resultater og effekter av virkemidler og tiltak som brukes i staten. Informasjonen i rapportene skal legges til rette for kontroll, utvikling og læring knyttet til hvilke tiltak som gir best resultater. Regjeringen mener reformer bør planlegges med sikte på at det også skal være mulig å vurdere om de virker. For eksempel vil Regjeringen iverksette et forsøk med ny medisinsk vurdering etter seks måneders sykemelding med sikt på å kartlegge om dette kan bidra til redusert sykefravær. Det vil bli innhentet forskningskompetanse som både skal bistå i utformingen av forsøket og evaluere det i ettertid. En mer systematisk tilnærming til dette er beskrevet i boks 6.2 om randomiserte, kontrollerte forsøk.

Det er et behov for bedre oversikt over hvordan virksomhetene i dag arbeider med og rapporterer om produktivetsforbedringer. En undersøkelse DFØ foretok i 2011 viste at mange, men ikke alle, statlige virksomheter til en viss grad bruker informasjon om produktivitet i styring av egen virksomhet. Noen, men ikke alle, departementer etterspør slik informasjon. Fra og med 2014 er det innført nye krav til statlige virksomheters årsrapporter og årsregnskap. Presentasjonen av årsregnskap skal gi mer informasjon, og årsrapportene får felles struktur og innholdselementer. Rapportene skal bli lettere tilgjengelige for brukerne og gi et bedre grunnlag for styring. Videre skal det bli enklere å sammenlikne ulike virksomheter. DFØs veiledningsmateriale gir bl.a. råd om hvordan virksomhetene skal kunne redegjøre for ressursbruken og produktivetsutviklingen.

Regnskapet er en viktig, men ofte underutnyttet kilde til innsikt i driften av de enkelte virksomhetene. Fra 2014 har ny standard artskon-toplan blitt obligatorisk for samtlige virksomheter i staten. Med dette vil regnskapsdataene i staten både bli mer detaljert og mer standardisert, noe som i større grad enn før legger til rette for analyse og sammenlikninger på tvers i forvaltningen. Ny standard kontoplan gir også et bedre grunnlag for mer kompliserte sammenstillinger, ved å koble regnskapsdata til resultater.

Internasjonale organisasjoner som IMF og OECD har anbefalt Norge å vurdere mer utstrakt bruk av internrevisjon i staten. Internrevisjon kan bidra til hensiktsmessige og effektive prosesser for virksomhetsstyring, risikostyring og kontroll. Internrevisjon kan inngå som en del av statlige virksomheters ledelses- og kontrollstruktur. Norge er et av få land i Europa der Riksrevisjonen ikke bygger på allerede utført internrevisjon. Det er i dag etablert internrevisjoner i 22 statlige virksomheter.

Boks 6.2 Randomiserte, kontrollerte forsøk

En hovedutfordring i evalueringer av gjennomførte reformer er å vite om utviklingen på et gitt område skyldes reformen eller andre faktorer. For å kunne vurdere den isolerte effekten av reformen kan man utsette en eksperimentgruppe for tiltaket, mens en kontrollgruppe ikke utsettes for det. Eksperimentgruppen må ikke ha adgang til selv å påvirke tiltaket. Hvem som velges til eksperiment- og kontrollgruppe må være tilfeldig. Alternativt kan enhetene være sortert i de to gruppene etter en objektiv, ikke-påvirkbar regel – for eksempel ved å gjøre endringer i trygdeordninger gjeldende for personer født etter en bestemt dato.

Slike kontrollerte eksperimenter er ikke uproblematiske. Forsøkene hviler på en antagelse om at individer som ikke opplever tiltaket er upåvirket; dette trenger ikke alltid å være tilfelle. Videre kan det være slik at effekten av tiltaket varierer, for eksempel med deltagerens motivasjon. Da kan den målte gjennomsnittseffekten bli liten, men effekten kan likevel være stor for de som er motiverte. I tillegg kan etiske hensyn og juridiske rettigheter hindre denne type forsøk: Det kan bli stilt spørsmål ved om det er rettferdig at ikke alle får tilgang til et tiltak. Blant

annet opplæringsloven og kommuneloven setter grenser for bruk av loddtrekking for å tilordne tiltak. Hvis det er en klar oppfatning blant beslutningstakerne av at det aktuelle tiltaket har effekt, kan det dessuten være liten interesse for evalueringer før bred innføring av tiltaket.

Bruk av randomiserte, kontrollerte forsøk forutsetter derfor at man erkjenner at man har et problem hvor det er usikkert hvilket virkemiddel som har best effekt. Hvis man ikke vet hva som virker, kan det heller ikke være noe etisk galt i å prøve ulike antatt fornuftige tiltak. I Danmark og Sverige er randomiserte, kontrollerte forsøk vanligere enn i Norge, særlig på arbeidsmarkedsområdet. Eksempelvis er lovverket i Danmark utformet slik at innbyggerne kan ha rett til å motta assistanse for å komme over i arbeid, men uten at det sies noe om utformingen av tiltaket. Det er dermed enklere å gi ulike individer ulike tilbud.

Med tanke på hvor ressurskrevende det ofte er å innføre reformer, er det gode grunner til å tenke systematisk på muligheten for evaluering når nye tiltak innføres. Nye tiltak bør heller ikke iverksettes så raskt at en ikke får anledning til å undersøke om de virker.

somheter. Disse virksomhetene dekker 59 pst. av statens totale utgifter.

Finansdepartementet har nylig gjennomført en utredning om internrevisjon i staten for å etablere mer forutsigbare rammer for bruk av dette virkemidlet. Rapporten fra arbeidsgruppen anbefaler at alle statlige virksomheter med utgifter eller inntekter over 300 mill. kroner skal ha plikt til å vurdere om de bør bruke internrevisjon. Det foreslås også å videreutvikle økonomiregelverket og tilrettelegge faglige standarder og annen støtte for internrevisjon. Målet er bedre formidling av beste praksis, styrket styring og kontroll og en mer effektiv arbeidsfordeling mellom internrevisjon og ekstern revisjon. Om internrevisjon er et tjenlig verktøy i statlige virksomheter avhenger av situasjonen i virksomheten og virksomhetens egenart. I noen virksomheter vil det kunne være et så stort innslag av automatiske kontroller at det erstatter noe av behovet for en internrevisjon.

6.5.4 Styring og ledelse

Regjeringen vil utvikle staten og offentlig sektor gjennom Kommunal- og moderniseringsdepartementets *Program for bedre styring og ledelse*. Dette programmet skal bidra til å:

- Gi ledere økt kompetanse og handlingsrom og stille tydeligere krav til resultatorientering. Med mer tillit, økt handlefrihet og ansvar for resultater skal statlige etater bli bedre til å løse oppgavene sine.
- Detaljstyre mindre og sette tydelige mål for statlige virksomheters arbeid.
- Styrke strategisk IKT-kompetanse slik at virksomhetene bruker IKT til å løse oppgavene på en enklere måte og leverer bedre tjenester til innbyggere og næringsliv.
- Styrke samordningen på tvers av forvaltningsorganer og forvaltningsnivåer.
- Sikre bedre beslutningsgrunnlag for statlige reformer og tiltak.

Mål- og resultatstyring

Økonomiregelverket slår fast at staten skal sette mål, gjennomføre resultatmålinger og vurdere oppnådde resultater. Dette skal hjelpe statlige forvaltningsorganer til å bli mer effektive og sikre god gjennomføring av vedtatt politikk. Samtidig er det stor frihet til å velge hvordan styringen konkret innrettes og praktiseres, der forhold som egenart, risiko og vesentlighet vektlegges.

Fastsettelsen av tydelige mål gjør det mulig å uttrykke forventninger til effekter og resultater. Pålitelig resultatinformasjon må kunne kobles sammen med ressursinnsatsen. Samtidig må en ta

høyde for at ikke alt som er viktig, kan måles. Det er ikke noe automatisk forhold mellom ressursinnsats og resultater. Resultatene kan også avhenge av andre forhold, herunder forvaltningskultur, medarbeidernes dyktighet, hvordan regelverket er utformet og hvordan ledelse utøves. For samfunnet er det viktigste hvilke resultater man oppnår, ikke hvor mye en enkeltsektor eller en offentlig virksomhet får tildelt i statsbudsjettet.

Den praktiske utøvelsen av mål- og resultatstyring varierer mellom styringsnivåene. I sektorstyringen vil mål og resultatkrav oftest ta utgangspunkt i overordnede politiske mål, og man styrer

Boks 6.3 Oppfølging av OECDs anbefalinger for Norge

OECD la i 2013 fram rapporten *Value for money in Government: Norway 2014*. Rapporten drøfter den norske sentralforvaltningens organisering og ressursbruk. Tjenesteyting ble ikke vurdert, bare funksjoner for politikktutvikling, gjennomføring og administrasjon.

OECD foreslo en rekke tiltak for å bedre ressursbruken i sentralforvaltningen. På flere områder er det foretatt endringer som er i tråd med anbefalingene i rapporten, herunder:

Redusere antall departementer og bedre samordningen mellom dem.

- I forbindelse med regjeringsskiftet ble antall departementer redusert fra 17 til 15. Den nye departementsstrukturen innebærer både en reduksjon i antall departementer og en bedre samordning på viktige politikkområder.

Vurdere automatiske produktivitetskutt i driftsbudsjettene.

- Regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform stiller krav til mer effektiv statlig drift og skaper handlingsrom for prioriteringer ved at gevinstene fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene, overføres til fellesskapet.

Systematisk kvalitetskontroll av konsekvensanalyser for offentlige prosjekter, for eksempel av et eget organ for kvalitetssikring.

- Regjeringen vil vurdere en funksjon knyttet til kvalitetssikring av beslutningsunderlag, for eksempel i form av en uavhengig effektivitetssenhet for offentlig sektor.

Utvide arbeidet med forenkling av lover og regler rettet mot næringslivet til også å omfatte lover og regler rettet mot innbyggere og forvaltning.

Etablere en overordnet politikk for utforming av offentlige reguleringer med sikte på at de kan gjøres enklere.

Innføre en fast praksis for evaluering av eksisterende offentlige reguleringer.

- Regjeringen foreslår å opprette et uavhengig regelråd som skal vurdere nye forslag til regelverk og gi rådgivende uttalelser.

Mer omfattende digitalisering av offentlig sektor.

- Regjeringen arbeider med å digitalisere forvaltningen gjennom en rekke initiativ, både for å legge til rette for digital kommunikasjon mellom det offentlige og innbyggerne, og for å digitalisere interne arbeidsprosesser og tjenester.

Opprette internrevisjonsenheter i departementene med ansvar for risikohåndtering også i underliggende virksomheter.

- Finansdepartementet har nylig gjennomført en utredning om internrevisjon i staten for å etablere mer forutsigbare rammer for bruk av dette virkemidlet.

Større vekt på flerårige budsjettammer.

- Regjeringen har besluttet å nedsette et offentlig utvalg for å vurdere flerårige budsjetter på utvalgte områder.

etter de langsiktige samfunnseffektene. I etatsstyringen vil disse operasjonaliseres i overordnede mål og resultatkrav for etaten, som oftest knyttet til tildelingsbrevet, som igjen konkretiseres videre til mål og resultatkrav i den enkelte virksomheten.

Regjeringen arbeider for å forbedre mål- og resultatstyringen. Som et ledd i dette ble antall mål redusert allerede i tildelingsbrevene for 2014. Dette videreføres i tildelingsbrevene for 2015.

6.6 Tydelige budsjettprioriteringer

Som i næringslivet, må en påregne at det også i offentlig forvaltning vil være et potensial for vekst i produktiviteten over tid. Et slikt potensial, kan lettere virkeliggjøres når det stilles klare krav om mer effektiv drift i forvaltningen. For å gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer gjennomføres det en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform. Reformen innebærer at deler av gevinstene fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene kan hentes ut til prioriterte satsinger. For å oppnå en varig innsparing må utgiftsreduksjonene være del av en planlagt prosess. Overføringen innføres derfor som en fast praksis i budsjettprosessen hvert år. Den årlige innsparingen settes til 0,5 pst. av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet, og omfatter det meste av statlig forvaltning. En innsparing på 0,5 pst. på driftspostene i staten gir en innsparing på 1,4 mrd. kroner i budsjettet for 2015. Dette er lavere enn det som på tilsvarende måte hentes inn i Danmark og Sverige. Forslaget om en årlig ordning som henter inn gevinster av mer effektiv drift i statlig forvaltning, er i tråd med anbefalinger fra OECD. Ordningen er nærmere omtalt i Gul bok (Prop. 1S (2014–2015)).

Når statlige virksomheter gjennomfører et prosjekt eller et tiltak er det viktig at gevinstene av arbeidet høstes. Gevinstrealisering krever systematisk oppfølging gjennom hele prosjekt- og oppfølgingsfasen i form av gode analyser i forkant, og konkrete planer for oppfølging av gevinster underveis og i etterkant av prosjektet. Ved å legge til rette for systematisk oppfølging reduseres risikoen for at målene ikke nås. Metoden ble opprinnelig utviklet for IKT-prosjekter, men kan overføres til andre områder. Direktoratet for økonomistyring vil i løpet av høsten 2014 lansere en ny nettbasert veileder i gevinstrealisering for statlige virksomheter. En relativt enkel og brukervennlig fremstilling av metoden skal legge til rette for at flere statlige virksomheter tar den i bruk.

En helhetlig budsjettprosess sikrer at ulike tiltak vurderes opp mot hverandre og er et svært viktig bidrag til en effektiv ressursbruk. Også innenfor en slik prosess er det behov for forutsigbar finansiering av investeringer, slik at investeringene kan gjennomføres på et rasjonelt vis og gi de forventede virkningene. I samsvar med Regjeringens plattform er det besluttet at det skal nedsettes et offentlig utvalg for å vurdere flerårige budsjetter på utvalgte områder og et tydeligere skille mellom investeringer og drift. Utvalget er nærmere omtalt i boks 3.2.

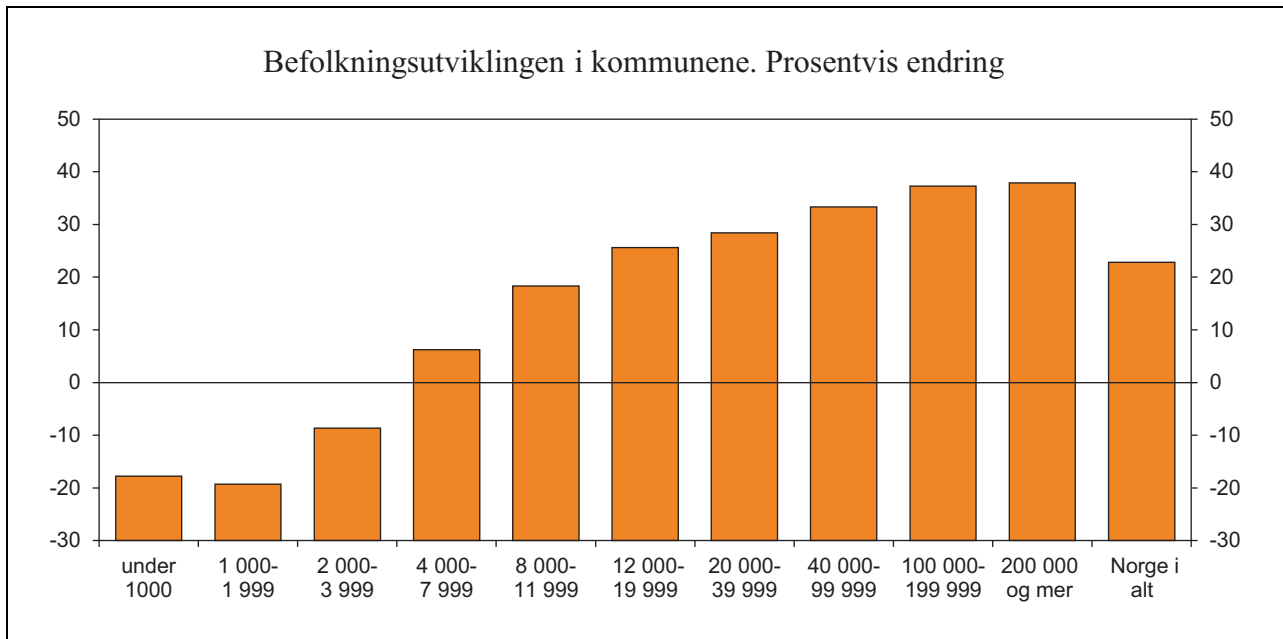
6.7 Kommunereform og utviklingsarbeid i kommunene

6.7.1 Kommunereform

Regjeringen la 14. mai 2014 fram Kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013–2014)), som inneholdt en meldingsdel om kommunereformen. Meldingsdelen beskriver viktige utviklingstrekk som påvirker kommunesektoren, mål for kommunereformen, en plan for gjennomføringen av reformprosessen og virkemidler i reformen.

Det er gått femti år siden forrige store endring i kommunestrukturen. I løpet av disse årene har det funnet sted omfattende endringer i det norske samfunnet. Kommunene har fått stadig flere oppgaver og økt ansvar. Samtidig har bl.a. bosettingsmønsteret endret seg. De siste 30 årene har veksten i befolkningen vært særlig sterk i de største kommunene, mens det har vært nedgang i befolkningen i mange små kommuner, jf. figur 6.10. Andelen av befolkningen som er eldre enn 67 år har også økt i de minste kommunene, mens den har avtatt i de aller største kommunene. De siste femti årene har det vært en omfattende utbygging av transportinfrastrukturen over hele landet med nye veier og høyere standard. Dette har redusert reisetider, og dermed opplevd avstand, både for innbyggere og næringsliv. Utbygging av bredbåndstilbud og digitale løsninger har også redusert avstandsurempene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg for å se på kriterier for god kommunestruktur. I en delrapport avgitt 31. mars i år kom utvalget med tre hovedanbefalinger. For det første bør kommunene ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. For å få tilstrekkelig og jevn kvalitet på tjenestene må fagmiljøene i de minste kommunene styrkes. For det andre anbefalte utvalget at kommunestrukturen i større grad må nærme seg dagens funksjonelle samfunns-



Figur 6.10 Prosentvis endring i befolkningen etter kommunestørrelse fra 1985 til 2013¹

¹ Gruppert etter antall innbyggere pr 31. desember 2013. Kommuner som har blitt sammenslått etter 1985 er regnet som om sammenslåingen allerede hadde skjedd i 1985.

Kilder: SSB og Finansdepartementet.

utviklingsområder, herunder naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner. Utvalget pekte på at anbefalingen om en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil kunne gi bedre samsvar mellom kommunegrenser og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. For det tredje anbefalte utvalget at staten må redusere detaljstyringen og at det må utvikles gode ordninger for politisk deltakelse for å sikre vitale og slagkraftige demokratiske arenaer. Utvalget foreslo bl.a. at ulempen med økt avstand til kommunestyremøtene for noen kommuner kan kompenseres ved å opprette lokalutvalg etter modell av bydelsutvalgene.

I Kommuneproposisjonen 2015 ga Regjeringen uttrykk for at ekspertutvalgets første rapport gir et solid faglig grunnlag for det videre arbeidet med kommunereformen. Dette gjelder både for kommunene i deres arbeid lokalt, og senere for staten når den skal vurdere hva som er en god nasjonal kommunestruktur.

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil kunne gi en mer effektiv ressursbruk. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Reformen vil gi muligheter for en mer effektiv administrasjon og ledelse og vil kunne frigjøre ressurser til å styrke kommunenes kjerneoppgaver. En mer profesjonell adminis-

trasjon og ledelse kan også gi bedre forutsetninger for å være innovative både i fornyelse av tjenester og arbeidsformer. Kommunegrenser som i større grad samsvarer med funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner, vil legge forholdene bedre til rette for et rasjonelt utbyggingsmønster. Særlig i byområdene vil en mer helhetlig samfunnsplanlegging kunne gi betydelige gevinster.

Staten har et ansvar for å legge til rette for at kommunene har tilstrekkelig handlefrihet til å gjøre nødvendige tilpasninger i tjenesteproduksjonen til lokale forhold og behov, slik at desentraliseringsgevinsten kan realiseres. Færre og større kommuner, med gjennomgående god kapasitet og kompetanse, vil være i stand til å gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål. Behovet for statlig detaljstyring vil dermed kunne reduseres. En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge til rette for at flere oppgaver kan overføres fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig. Det kan styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Høsten 2014 er det startet lokale prosesser i hele landet, der kommunene skal diskutere hvilke kommuner de ønsker å slå seg sammen med. Prosessveiledere hos hvert fylkesmannsembete bistår kommunene. KS er også invitert til å delta i prosessen.

Departementet har utviklet et sett med nettbaserte verktøy som både innbyggere og kommu-

nene kan bruke i de lokale prosessene. Disse ble lagt fram i september 2014 og består bl.a. av nettstedet «Ny kommune», som gir mulighet til å få fram relevante fakta og prognoser. Veilederen «Veien mot en ny kommune» gir bl.a. tips til hvordan diskusjoner og dialog bør legges opp, hvordan kommunen kan involvere innbyggere, egne medarbeidere og næringslivet og gir råd om hva som er fornuftig å gjøre for å sikre samspill og samarbeid med involverte nabokommuner.

6.7.2 Løpende utviklingsarbeid i kommunesektoren

Kommunene har hovedansvaret for velferdstjenester som skoler og barnehager, pleie- og omsorgstjenester og sosiale tjenester, samt for en del tekniske tjenester. Kommunesektorens samlede inntekter anslås til om lag 435 mrd. kroner i 2015 og en av fem sysselsatte i Norge jobber i kommunal sektor. For å oppnå en effektiv offentlig sektor, er dermed kommunene avgjørende.

Betydningen av en mer effektiv kommunesektor kan illustreres med analyser av effektivitetsnivå og effektivitetsutvikling i kommunesektoren fra Senter for økonomisk forskning (SØF). Analysen er gjort i flere omganger, og er sist basert på årene 2010–2012. Analysene tyder på stor variasjon i effektivitet mellom kommunene innen grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. For de tre sektorene sett under ett antyder analysen et effektiviseringspotensial for kommunene samlet sett på 14 pst., om lag som i tidligere analyser. Resultatet innebærer at ressursbruken på disse områdene ville reduseres med 14 pst. uten at produksjonen reduseres, dersom alle kommuner hadde vært like effektive som de mest effektive kommunene i samtlige sektorer. Det tilsvarer om lag 30 mrd. kroner årlig. Analysen tyder videre på at effektiviteten avtar med økende inntektsnivå og øker med økende innbyggertall. Utgiftene til grunnskole, barnehage og pleie og omsorg utgjør om lag 2/3 av kommunenes utgifter.

Kommunesektoren er i all hovedsak rammefinansiert, og om lag tre firedeler av sektorens inntekter er frie inntekter. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd. Rammefinansiering innebærer at kommunene beholder hele gevinsten av egne effektiviseringstiltak. Dette gir sterke insentiver til kostnadskontroll og effektiv bruk av ressursene. Rammefinansiering er også mindre administrativt krevende for både stat og kommune enn bruk av øremerkede tilskudd.

Fra 2015 blir det gjort endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene. Blant annet oppdateres de såkalte kostnadsnøkklene som ligger til grunn for fordelingen av midler mellom fylkeskommunene. De gamle nøklene var basert på datagrunnlag som til dels var 20 år gammelt eller eldre. Midlene til fylkeskommunene vil med dette gis en fordeling som er mer i samsvar med dagens utgiftsbehov. Oppdaterte kostnadsnøkler er viktig for at systemet med rammefinansiering skal fungere etter hensikten.

Regjeringen har varslet at den våren 2016 vil legge fram en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017. I denne gjennomgangen vil alle elementene i inntektssystemet vurderes, og inntektssystemet vil også ses i sammenheng med kommunereformen. Blant annet vil behandlingen av smådriftsulemper bli vurdert som ett av flere elementer. Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Om dette er en rimelig forutsetning, eller om kommunestørrelse i noen grad kan ses på som en frivillig kostnad for kommunene, er et spørsmål som har vært diskutert flere ganger, bl.a. i Borge-utvalgets utredning. Borge-utvalget peker bl.a. på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke ved å slå seg sammen med andre kommuner eller gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunene behandles imidlertid ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslåinger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. Borge-utvalget viste også til at full kompensasjon for smådriftsulemper svekker insentivene til frivillige kommunesammenslutninger.

Om lag 40 pst. av kommunenes inntekter er skatteinntekter. Skatteinntekter som betales av kommunes innbyggere og næringslivet i kommunen, tydeliggjør sammenhengen mellom kommunenes inntekter og de kommunale tjenestene. Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag og har varslet at den vil vurdere ulike modeller for tilbakeføring av deler av selskapskatten til kommunene fram mot kommuneproposisjonen for 2016.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utviklet en nettportal(kommunedata.no) som kan fungere som en hjelp i kommunenes effektiviseringsarbeid. I nettportalen finnes en oversikt

over befolkningsframskrivinger i egen kommune, og hva utviklingen kan bety for antall tjenestemottakere og behovet for ansatte i framtiden. I samme nettportal tas det sikte på å legge ut effektivitetsindikatorer for de enkelte kommunene basert på resultatene fra effektivitetsanalysen utført av SØF som er omtalt ovenfor. Effektivitetsindikatorene vil kunne brukes av kommunene til å vurdere effektiviseringspotensialet i kommunene opp mot nivået i sammenliknbare kommuner.

Å beholde, utvikle og rekruttere kompetent arbeidskraft er avgjørende for at kommunene skal kunne tilby gode offentlige tjenester. Regjeringen gjennomfører utviklingsprogrammet *Sammen om en bedre kommune* i samarbeid med KS og hovedsammenslutningene i arbeidslivet. Programmet startet i 2011 og varer ut 2015. Kommunene som deltar jobber med lokale prosjekter innenfor temaene sykefravær, heltidskultur, kompetanse/rekruttering og omdømme. Oppsummering av resultatene fra 2013 for de kommunene som har deltatt lengst, viser at 12 av 15 kommuner har

lavere fravær i 2013 enn i 2012. Blant kommunene som har arbeidet for å øke andelen heltidsstillinger, har fem av seks hatt en markert forbedring i gjennomsnittlig stillingsstørrelse.

For å støtte opp om innovasjon og nytenkning i kommunene har Regjeringen bl.a. gitt støtte til et innovasjonsstudium for kommunalt ansatte ved høyskolene på Lillehammer og Gjøvik. Studiet skal bidra til utvikling og spredning av kunnskap om innovasjonsprosesser i kommunesektoren. Fylkesmennene har i en årrekke gitt støtte til utviklings- og fornyingsprosjekter i kommunesektoren gjennom skjønnstilskuddet. Nytt av 2014 er at kommuner som ønsker å prøve ut innovative tiltak, kan søke fylkesmannen om skjønnsmidler til innovasjons- og fornyingstiltak. Som oppfølging av Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg* er det dessuten bevilget midler til kommunenes innovasjonsarbeid på omsorgsfeltet, bl.a. til utvikling av velferdsteknologi, nye arbeidsmetoder og faglig omstilling.

7 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

7.1 Innledning

Formålet med Statens pensjonsfond er å understøtte statlig sparing og underbygge langsiktige hensyn ved anvendelsen av statens petroleumsinntekter. En langsiktig og god forvaltning av fondet bidrar til rettferdighet mellom generasjoner ved at også dem som kommer etter oss kan bruke av petroleumsinntektene.

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

Investeringsstrategien for Statens pensjonsfond bygger på formålet med fondet, oppfatninger om finansmarkedenes virkemåte og hvilke særtrekk og fortrinn fondet kan ha.

Utgangspunktet for arbeidet med strategien for både SPU og SPN er å søke høyest mulig avkastning over tid innenfor et risikonivå som skal være moderat. Investeringene er spredt på ulike aktivaklasser og et bredt utvalg av land, sektorer og selskaper. Investeringsstrategien er blitt utviklet over tid basert på grundige faglige vurderinger. Siktemålet ved videreutvikling av strategien er å bedre forholdet mellom forventet avkastning og risiko.

Statens pensjonsfond har en lang tidshorisont. Fondet har ikke klart definerte forpliktelser, og det er lite sannsynlig at staten vil ta ut store beløp av fondet over en kort tidsperiode. Disse særtrekene gir i utgangspunktet fondet en større evne til å bære risiko enn mange andre investorer.

Regjeringens ambisjon er at Statens pensjonsfond skal være verdens best forvaltede fond. Dette innebærer at en skal søke å identifisere ledende praksis internasjonalt i alle deler av forvaltningen og strekke seg mot dette. Åpenhet er en forutsetning for bred tillit til forvaltningen av fondet. Resultatene i den operative forvaltningen rapporteres jevnlig av Norges Bank og Folketrygdfondet. Departementet gjør rede for forvaltningen av fondet i nasjonalbudsjettet og i en årlig

melding til Stortinget, jf. Meld. St. 19 (2013–2014) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2013.

Departementet legger vekt på fondets rolle som ansvarlig investor. God finansiell avkastning over tid antas å avhenge av en bærekraftig utvikling i økonomisk, miljømessig og samfunnsmessig forstand, og av velfungerende, effektive og legitime markeder.

I avsnitt 7.2 omtales resultatene i SPU og SPN i første halvår i år og utviklingen i finansmarkedene. Avsnitt 7.3 redegjør for aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond, herunder arbeidet med å styrke den ansvarlige investeringspraksisen i SPU i tråd med Stortingets behandling av meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2013. Det redegjøres også for arbeidet med å følge opp Stortingets vedtak om å sette ned en ekspertgruppe som skal se på kull- og petroleumsinvesteringer i SPU.

7.2 Resultater i forvaltningen

7.2.1 Finansmarkedene

Høyere inntjeningsforventninger, økt risikovillighet blant investorene, fallende renter og reduserte kredittpåslag bidro til høy avkastning både i aksje- og obligasjonsmarkedet i årets ni første måneder. Kursene på flere internasjonale aksjebørser har i denne perioden steget til nye toppnoteringer.

Blant de tradisjonelle industrilandene var kursoppgangen sterkest i det amerikanske aksjemarkedet. En kald vinter og andre midlertidige effekter bidro til at den økonomiske veksten i USA ble lavere enn forventet i første kvartal. Veksten har imidlertid tiltatt etter den tid. Lave renter har bidratt til god lønnsomhet i bedriftene.

I Europa er den økonomiske veksten fortsatt lav, men det er store forskjeller mellom land. Bedriftene har derimot god lønnsomhet og nedbetaler gjeld og øker kontantbeholdningene. Samtidig har usikkerheten rundt situasjonen i Ukraina isolert sett bidratt til å redusere bedriftenes etterspørsel etter investeringer. Den europeiske sentralbanken (ESB) har i årets ni første måneder satt ned styringsrenten to ganger, til 0,05 pst.

Utsikter til fortsatt lav rente har bidratt til oppgangen i aksjemarkedet.

De asiatiske aksjemarkedene har vært preget av usikkerhet om utviklingen i den japanske økonomien, blant annet som følge av økt omsetningsavgift og at pågående strukturelle reformer tar tid å få på plass. Samlet sett har avkastningen likevel vært positiv også i det asiatiske markedet.

Ved utgangen av september hadde aksjemarkedet i de tradisjonelle industrilandene, målt ved indeksen MSCI World Investable Market Index (IMI), gitt en avkastning på om lag 6 pst. siden årsskiftet målt i lokal valuta. Avkastningen av hovedindeksen på Oslo Børs var i samme periode vel 11 pst.

I 2013 opplevde framvoksende økonomier kapitalutgang blant annet fordi investorene så bedre utsikter til avkastning i tradisjonelle industriland. Det bidro til svak avkastning i framvoksende markedene sammenliknet med utviklingen i tradisjonelle industriland. Hittil i 2014 har kapitalstrømmene til framvoksende markeder tatt seg opp igjen. Sammen med redusert usikkerhet rundt vekstbildet i Kina har det bidratt til at aksjemarkedene i framvoksende økonomier har hatt en positiv utvikling. Aksjeindeksen MSCI Emerging Markets IMI var ved utgangen av september om lag 6 pst. høyere enn ved inngangen til året.

Svakere økonomisk vekst enn forventet og vedvarende lav inflasjon har bidratt til at mange sentralbanker har holdt styringsrentene lave. Rente-reduksjonene og tiltak som ESB har iverksatt for å stimulere bankene til å øke utlåne, har bidratt til at lange renter i eurosonen har falt så langt i 2014. Kredittpåslaget på statsobligasjoner som enkelte euroland som Spania, Italia og Hellas har opplevd de siste årene, har også falt betydelig i denne perioden. Fallende lange renter har isolert sett bidratt til høy avkastning av obligasjoner.

I Storbritannia har det vært en mer positiv økonomisk utvikling og høyere inflasjon enn i eurosonen. Den britiske sentralbanken har signalisert tidligere rentehevinger enn det markedet forventet.

Sentralbanken i USA, Federal Reserve, har de siste årene kjøpt obligasjoner i annenhåndsmarkedet for å redusere de lange rentene og bidra til økt økonomisk aktivitet. Siden januar i år har Federal Reserve gradvis redusert sine månedlige kjøp av obligasjoner, og aktørene venter at sentralbanken vil avslutte kjøpene før årsskiftet. De lange amerikanske rentene er likevel lavere enn ved inngangen til året. En medvirkende årsak er at Federal Reserve har uttalt at styringsrenten vil holdes på dagens nivå en god stund etter at banken har slut-

tet å kjøpe obligasjoner, særlig hvis inflasjonen holder seg lav.

7.2.2 Markedsverdien til Statens pensjonsfond

Ved utgangen av første halvår 2014 var den samlede markedsverdien til Statens pensjonsfond 5 661 mrd. kroner. Det tilsvarer en økning på 456 mrd. kroner sammenliknet med verdien ved inngangen til året. SPU utgjorde i underkant av 97 pst. av den samlede markedsverdien. Figur 7.1 viser utviklingen i markedsverdien av Statens pensjonsfond i perioden fra mai 1996 til juni 2014.

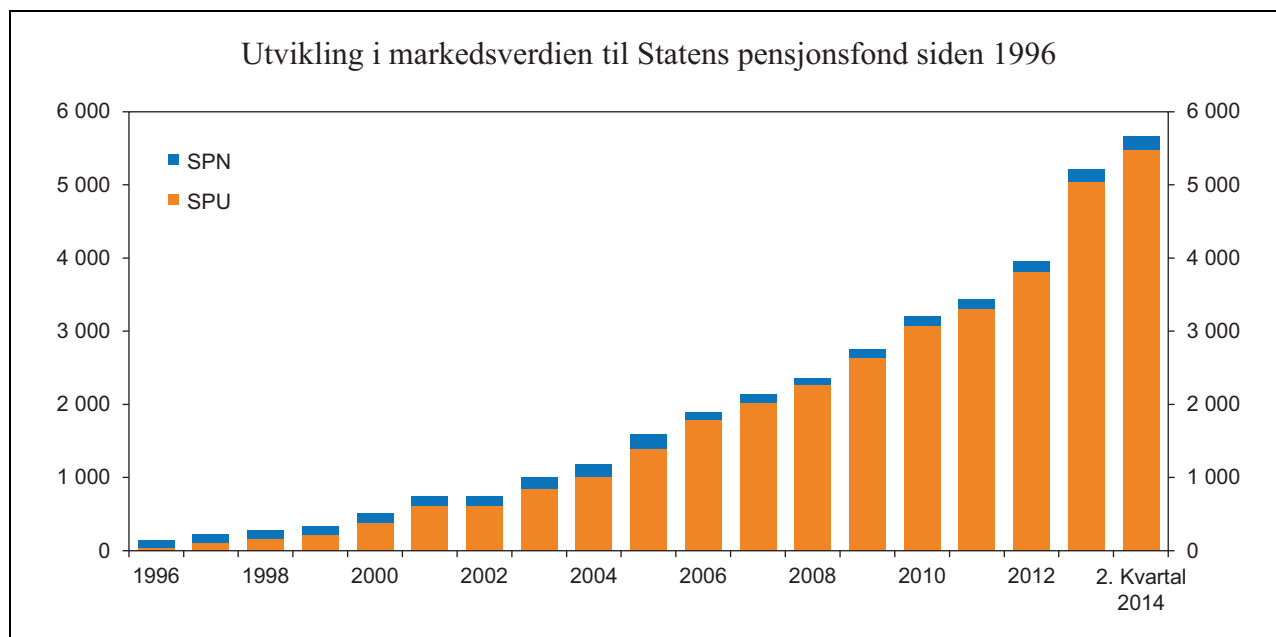
7.2.3 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU)

Markedsverdien til SPU var 5 478 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2014. Det er en økning på 440 mrd. kroner siden årsskiftet. I løpet av årets seks første måneder ble fondet tilført 88 mrd. kroner. I underkant av 3 mrd. kroner ble benyttet til å dekke Norges Banks kostnader ved forvaltningen av SPU i 2013. Avkastningen i perioden var 270 mrd. kroner. Endringer i kronkursen medførte isolert sett en verdiøkning på 85 mrd. kroner. Forvaltningskostnadene i perioden var i overkant av 1 mrd. kroner.

Ved halvårsskiftet var 61,3 pst. av fondet plassert i aksjer, 37,6 pst. i rentebærende papirer og 1,2 pst. i eiendom.

Avkastningen av SPU i første halvår var 5,0 pst. målt i fondets valutakurv. Målt i norske kroner var avkastningen 7,0 pst. Forskjellen mellom avkastningen i norske kroner og i fondets valutakurv skyldes at kronen i perioden svekket seg noe i verdi relativt til fondets valutakurv. Det er imidlertid avkastningen i internasjonal valuta som er relevant når en skal måle utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft over tid.

Målt i fondets valutakurv var avkastningen av aksjeporteføljen 5,5 pst., avkastningen av obligasjonsporteføljen 4,1 pst., og avkastningen av eiendomsporteføljen 5,1 pst. Oppbyggingen av eiendomsporteføljen er fortsatt i en tidlig fase. Valutafordelingen av eiendomsporteføljen avviker fra fondets valutakurv, og valutakursendringer kan isolert sett ha stor effekt på den målte avkastningen. For første halvår 2014 sett under ett reduserte valutasvingninger den målte avkastningen av eiendomsporteføljen med om lag 0,4 prosentenheter. Figur 7.2 viser utviklingen i nominell avkastning siden 1. januar 1998 for aksje- og obligasjonsporteføljen i SPU.



Figur 7.1 Utvikling i markedsverdien til Statens pensjonsfond siden 1996. Milliarder kroner¹

¹ Fram til og med 2005 var en vesentlig del av kapitalen i SPN plassert som kontolån til statskassen. I desember 2006 ble kontolånsordningen avviklet. Dette innebar at staten innfridde kontolån til en verdi av 101,8 mrd. kroner, og et tilsvarende beløp av fondets kapital ble tilbakebetalt til staten.

Kilder: Norges Bank, Folketrygdfondet og Finansdepartementet.

Avkastningen av aksje- og obligasjonsporteføljen sammenliknes med en referanseindeks. Samlet sett oppnådde Norges Bank i første halvår 2014 en avkastning som var 0,11 prosentenheter lavere enn avkastningen av referanseindeksen. Det var mindreavkastning både i aksjeforvaltningen og obligasjonsforvaltningen. De siste tre årene har forvaltningen av aksje- og obligasjonsporteføljene gitt en årlig brutto meravkastning, dvs. meravkastning før fradrag for forvaltningskostnader, på 0,23 prosentenheter. Målt siden 1998 har tilsvarende årlig brutto meravkastning vært 0,30 prosentenheter, jf. tabell 7.1.

Avkastningen av eiendomsporteføljen sammenliknes med et avkastningsmål uttrykt ved en indeks for unotert eiendom utarbeidet av IPD.

Indeksen viser verdiutviklingen for mange eiendommer spredt over en rekke land. Som beskrevet i Meld. St. 10 (2009–2010) vil det ta lang tid å bygge opp eiendomsporteføljen. En bør derfor være varsom med å vurdere Norges Banks resultater opp mot eiendomsindeksen i oppbyggingsfasen, og resultatene bør uansett vurderes over flere år. Finansdepartementet mottar hvert år en egen rapport fra IPD som blant annet inneholder analyser av avkastningen i eiendomsporteføljen. Se www.regjeringen.no/spf.

Gjennomsnittlig årlig avkastning av SPU siden januar 1998 og til og med første halvår 2014 var 5,8 pst. Avkastningen er målt i fondets valutakurv. Netto realavkastning, som er nominell avkastning fratrukket forvaltningskostnader og prisstigning,

Tabell 7.1 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland per 30. juni 2014. Årlige tall. Prosent

Statens pensjonsfond utland (målt i fondets valutakurv)	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning.....	15,39	9,55	11,56	6,53	5,83
Prisvekst.....	1,83	1,86	2,11	2,13	1,92
Forvaltningskostnader.....	0,06	0,07	0,08	0,09	0,09
Netto realavkastning.....	13,26	7,49	9,16	4,22	3,75
Differanseavkastning (brutto).....	0,15	0,23	0,80	0,20	0,30

Kilde: Norges Bank.

Tabell 7.2 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge per 30. juni 2014. Årlige tall. Prosent

Statens pensjonsfond Norge	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning	21,51	11,20	13,21	8,20	7,49
Prisvekst	1,94	1,48	1,53	1,86	1,99
Forvaltningskostnader	0,09	0,09	0,09	0,07	0,05
Netto realavkastning	19,10	9,48	11,41	6,15	5,34
Differanseavkastning (brutto)	-0,12	0,03	0,33	0,53	0,43

Kilder: Folketrygdfondet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

er i samme periode beregnet til 3,7 pst. Målt siden januar 1997 er gjennomsnittlig årlig netto realavkastning beregnet til 3,9 pst.

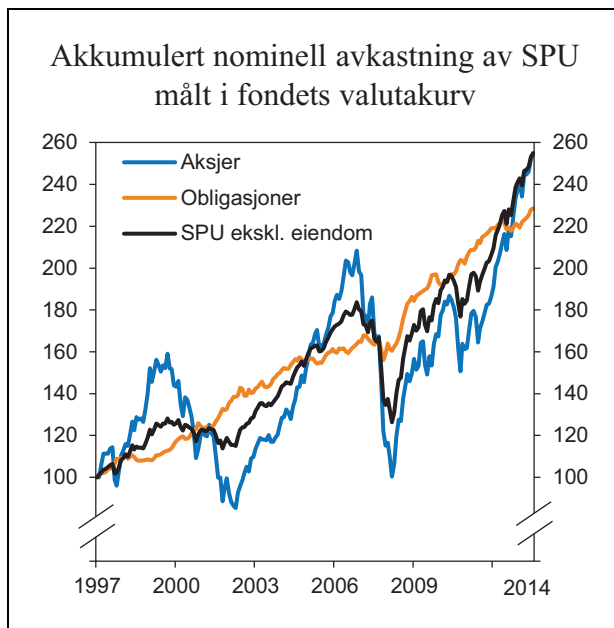
7.2.4 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge (SPN)

Markedsverdien til SPN var 183,5 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2014. Det er en økning på 16 mrd. kroner siden inngangen til året. Ved halvårsskiftet var 62,3 pst. av fondets kapital investert i aksjer, mens 37,7 pst. var investert i rentebærende papirer.

Avkastningen av SPN i første halvår 2014 var 9,3 pst. målt i norske kroner. Avkastningen av aksjeporteføljen var 12,2 pst., mens avkastningen av obligasjonsporteføljen var 4,5 pst. Den norske

aksjeporteføljen fikk en avkastning på 12,6 pst., mens avkastningen av den nordiske aksjeporteføljen var 9,9 pst. Avkastningen av den norske og nordiske obligasjonsporteføljen var hhv. 4,7 pst. og 3,5 pst. En svakere krone i perioden bidro positivt til avkastningen av den nordiske obligasjonsporteføljen.

Folketrygdfondet oppnådde i første halvår 2014 en avkastning i forvaltningen av SPN som var 0,27 prosentenheter høyere enn avkastningen av referanseindeksen som Finansdepartementet har fastsatt. Det var meravkastning i både aksje- og obligasjonsforvaltningen. De siste tre årene har Folketrygdfondet oppnådd en årlig brutto meravkastning, dvs. meravkastning før fradrag for forvaltningskostnader, på 0,03 prosentenheter i SPN. Siden 1998 har årlig brutto meravkastning vært 0,43 prosentenheter, jf. tabell 7.2. Årlig avkastning i samme periode har vært 7,5 pst.



Figur 7.2 Utvikling i nominell avkastning i Statens pensjonsfond utlands delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 = 100

Kilder: Norges Bank og Finansdepartementet.

7.3 Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond

7.3.1 Arbeidet med ansvarlige investeringer i SPU

I meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2013 ble det gjort nærmere rede for departementets planer om å styrke arbeidet med ansvarlige investeringer i SPU, jf. Meld. St. 19 (2013–2014). Endringene var basert på råd fra Strategirådet for SPU. Stortingets behandling viste at det er flertall for å styrke arbeidet med ansvarlige investeringer, blant annet ved å endre arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet, Etikkrådet og Norges Bank i arbeidet med observasjon og utelukkelse av selskaper. Departementet arbeider for tiden med å endre relevante styringsdokumenter for å ivareta Stortingets behandling. Det tas sikte på at endringene trer i kraft fra årsskiftet. Departementet vil omtale endringene i meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond som legges fram våren 2015.

7.3.2 Internasjonalt rammeverk

OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper har vært en del av grunnprinsippene ved forvaltningen av SPU siden 2004. Tydelige forventninger til hvordan retningslinjene kan praktiseres er viktige for å fremme retningslinjene på en god måte.

Det har over flere år pågått et arbeid i OECD med å konkretisere hvordan anbefalingene i retningslinjene kan følges opp innenfor utvalgte sektorer. For finansiell sektor viste en forskningsrapport utarbeidet for OECD i 2013 at finansielle institusjoner finner retningslinjene uklare og at anbefalingen om aktsomhetsvurderinger i liten grad tas i bruk.¹ Norge har i den forbindelse bedt OECDs investeringskomité om å klargjøre forståelsen av retningslinjene særlig for finansielle investeringer.

OECDs investeringskomité har derfor bedt arbeidsgruppen for bedrifters samfunnsansvar (Working Party on Responsible Business Conduct) om å klargjøre forståelsen av retningslinjene. I mars 2014 ble det oppnådd enighet i arbeidsgruppen om hvordan enkelte sentrale prinsipper og begreper i retningslinjene skal forstås. Denne avklaringen er viktig ettersom den bidrar til å tydeliggjøre hvordan finansinstitusjoner skal forholde seg til retningslinjene.

Avklaringen innebærer at retningslinjene uttrykker ikke-rettslige og frivillige anbefalinger om hvordan virksomheter bør utvise samfunnsansvar. Det er derfor heller ikke nødvendig å definere nærmere hvilke type virksomheter retningslinjene kan komme til anvendelse for. De kan dermed være relevante for alle typer virksomheter, også i prinsippet minoritetsaksjonærer, selv om dette ikke er eksplisitt nevnt i retningslinjene. Det

¹ Jf. rapporten «Environmental and Social Risk Due Diligence in the Financial Sector» fra mai 2013, utarbeidet for OECDs Working Party on Responsible Business Conduct.

er opp til selskapene selv å vurdere hvordan anbefalingene i retningslinjene best kan tas i bruk.

7.3.3 Ekspertgruppen for kull- og petroleumsinvesteringer i Statens pensjonsfond utland

I tråd med Stortingets anmodningsvedtak av 20. mars 2014 opprettet Finansdepartementet 4. april 2014 en ekspertgruppe for å vurdere om utelukkelse av kull- og petroleumselskaper framstår som en mer effektiv strategi enn eierskapsutøvelse og påvirkning for å adressere klimaspørsmål og bidra til endringer fram i tid, jf. vedtak nr. 366 (2013–2014). Ekspertgruppen skal også gi råd om mulige kriterier for eventuell utelukkelse av denne type selskaper. Gruppen skal ikke gi råd om den overordnede strategien for ansvarlig investeringspraksis eller andre deler av forvaltningsstrategien for SPU. Gruppens mandat er offentliggjort i sin helhet på departementets hjemmeside (www.regjeringen.no/fin).

Ekspertgruppen har gjennomført flere møter med eksterne interessenter og forskere, herunder et innspillsmøte med bred deltakelse fra frivillige organisasjoner på Universitetet i Oslo 18. juni 2014.

Ekspertgruppens anbefalinger vil bli lagt fram i november 2014 og vil deretter bli gjenstand for en åpen drøfting. Anbefalingene og innspillene fra den åpne drøftingen vil inngå som en del av grunnlaget for meldingen om forvaltningen av Statens pensjonsfond våren 2015.

Finansdepartementet

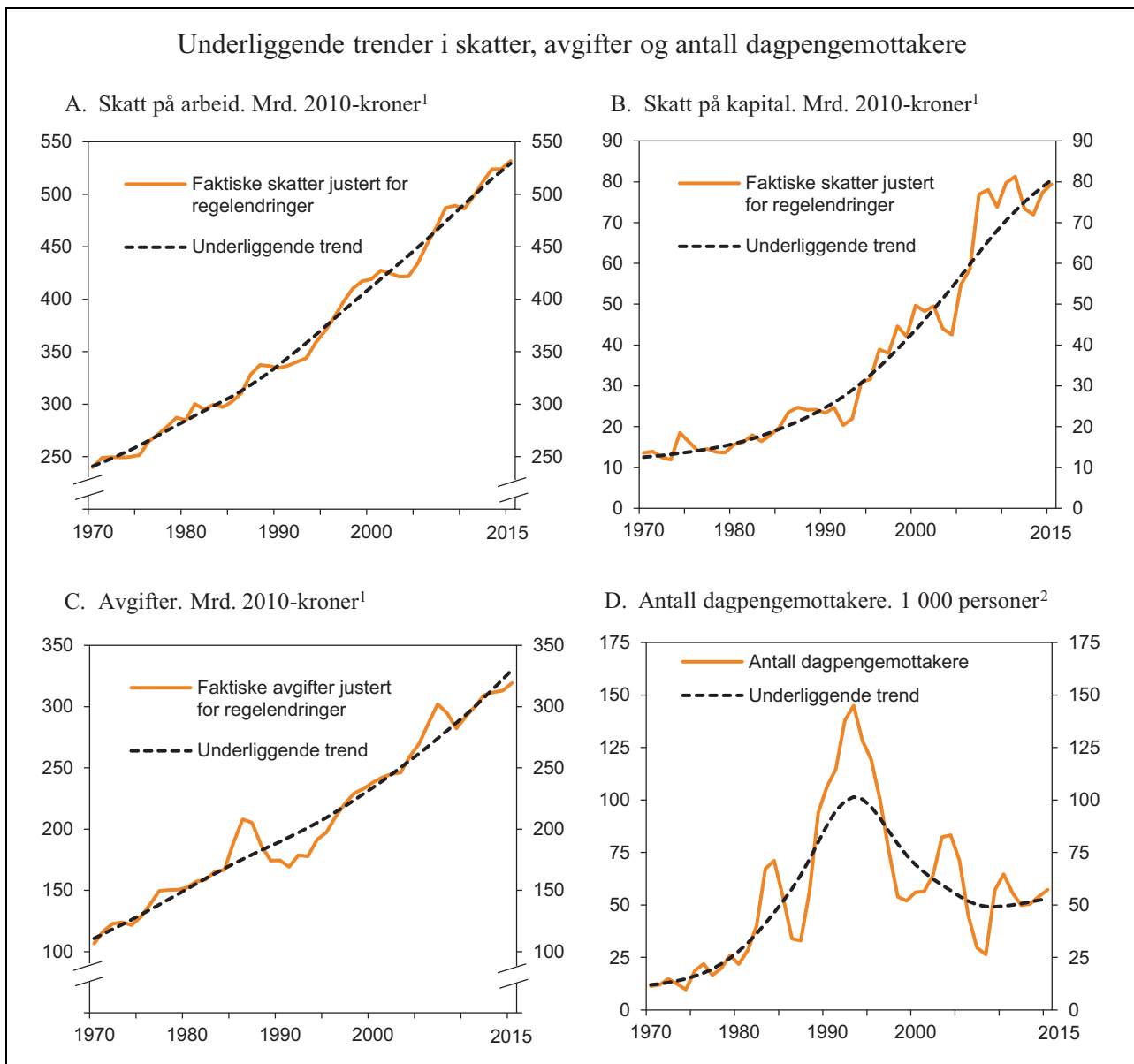
tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet 26. september 2014 om Nasjonalbudsjettet 2015 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse**

Det samlede overskuddet på offentlige budsjetter kan endre seg betydelig fra år til år uten at dette er uttrykk for endringer i budsjettpolitikken. For å få et best mulig bilde av den underliggende innretningen av budsjettpolitikken er det hensiktsmes-

sig å se på utviklingen i budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten. I tillegg er det hensiktsmessig å korrigere for bl.a. virkningene av økonomiske svingninger på skatter, avgifter og ledighetstrygd.



Figur 1.1 Underliggende trender i skatter, avgifter og antall dagpengemottakere

¹ For årene fram til og med 2013 vises faktiske skatter ifølge statsregnskapet justert for endringer i skattesatser og skattegrunnlag og omregnet til faste 2010-kroner.

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

Kilder: Finansdepartementet og NAV.

Oppdelingen av offentlige inntekter og utgifter i en konjunkturell 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 konjunkturelle og strukturelle endringer med utgangspunkt i beregnede trendnivåer for de størrelsene som inngår. Resultatene vil kunne påvirkes av nye tall for den økonomiske utviklingen, også etter at statsregnskapet for det enkelte år foreligger.

Beregningen av strukturelle skatter og avgifter tar utgangspunkt i data for faktiske, inntektsførte tall i statsregnskapet, samt anslag for prognoseperioden. Beregningene omfatter også skatt på inntekt og formue til kommuneforvaltningen og dekker stort sett perioden 1960–2013, forlenget med anslag fram til 2025. For framskrivingsperioden er det tatt utgangspunkt i Finansdepartementets mellomlangsigtede framskrivninger og videreføring av det foreslåtte skatte- og avgiftsopplegget for 2015. Punktvis kan forutsetningene oppsummeres slik:

- *Skatt på arbeid.* Kategorien omfatter arbeidsgiveravgift til folketrygden og personskatter, inklusive formuesskatt på personer. Utviklingen i antall sysselsatte normalårsverk er en viktig indikator for utviklingen i arbeidsgiveravgift til folketrygden og samlede personskatter. I framskrivingene er det lagt til grunn at veksten i antall normalårsverk gradvis avtar fra om lag 1 pst. de nærmeste årene til ned mot ¾ pst i gjennomsnitt per år fram mot 2025. Anslagene bygger på befolkningsframskrivingene fra Statistisk sentralbyrå, der det bl.a. legges til grunn høy innvandring fra EØS-området. For formuesskatt på personer er det utenom regelverksendringer lagt til grunn en gjennomsnittlig nominell vekst på om lag 5 pst. per år fra 2015 til 2025.
- *Skatt på kapital.* Kategorien omfatter etter-skuddsskatter fra selskaper og andre ikke-personlige skattytere utenom petroleumsvirksomhet, kildeskatt og arveavgift (fram til avviklingen fra og med 2015). Det er lagt til grunn at skatter fra foretak utenom petroleumsvirksomheten vil holde seg om lag uendret som andel av BNP for Fastlands-Norge etter 2015. Det tilsvarer en gjennomsnittlig nominell vekst på om lag 5 pst. per år.
- *Avgifter.* Kategorien omfatter merverdiavgift, engangsavgift på motorkjøretøyer og øvrige særavgifter, herunder dokumentavgift og diverse sektoravgifter. I tillegg inngår investeringsavgiften fram til den ble fjernet i 2002.

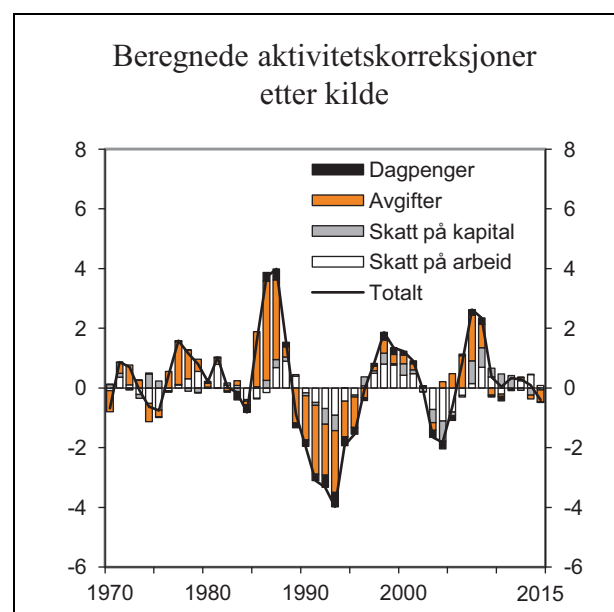
Utviklingen i privat konsum er viktig for utviklingen i avgiftene, og det er lagt til grunn en gjennomsnittlig konsumvekst på 3½ pst. per år fra 2015 til 2025.

På budsjettets utgiftsside korrigeres utgiftene til arbeidsledighetstrygd for utviklingen i konjunkturene. Disse justeringene tar utgangspunkt i beregnede trendavvik for antall dagpengemottakere.

Utviklingen i de tre hovedgruppene av skatter og avgifter, samt antall dagpengemottakere, er vist i figur 1.1A-1.1D.

Utviklingen i det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet framgår av tabell 1.1. Overskuddene i årene 1987–1988 og de små underskuddene i 2001 og 2007 må ses i sammenheng med at dette var år på slutten av langvarige og kraftige oppgangskonjunkturer. Med unntak av disse årene har statsbudsjettet etter 1975 stort sett vist et betydelig løpende underskudd når inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten holdes utenfor, men med store variasjoner gjennom perioden. 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 aktivt er blitt brukt til å stabili-



Figur 1.2 Beregnede aktivitetskorreksjoner etter kilde. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.1 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	Oljekorrigert overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå			Strukturelt budsjettoverskudd		
		Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korreksjoner (D)	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	560	-13 547	-5,1	0,7
1981	-16 559	-1 200	-67	3 024	-18 316	-6,2	-1,1
1982	-20 139	-510	-129	91	-19 592	-6,0	0,2
1983	-23 204	-1 127	-795	-557	-20 725	-5,7	0,3
1984	-18 488	1 297	703	-3 299	-17 189	-4,3	1,4
1985	-14 378	2 141	805	6 720	-24 044	-5,4	-1,2
1986	-3 641	3 962	-208	17 977	-25 371	-5,2	0,2
1987	44	1 876	128	20 977	-22 936	-4,4	0,9
1988	1 840	8 565	335	8 720	-15 780	-2,8	1,6
1989	-13 517	13 642	-151	-5 356	-21 652	-3,6	-0,8
1990	-31 182	14 746	-1 162	-12 571	-32 194	-5,0	-1,4
1991	-59 212	12 262	-10 778	-21 100	-39 596	-5,8	-0,8
1992	-65 372	7 107	332	-23 810	-49 001	-6,9	-1,0
1993	-71 896	4 333	2 053	-29 837	-48 445	-6,5	0,4
1994	-54 499	3 181	1 470	-15 157	-43 992	-5,6	0,9
1995	-34 436	1 455	7 581	-12 777	-30 695	-3,7	1,9
1996	-22 730	-525	5 276	-379	-27 102	-3,1	0,6
1997	-20 068	-6 648	1 181	7 530	-22 130	-2,4	0,7
1998	-17 454	-9 379	-1 923	18 078	-24 230	-2,5	-0,1
1999	-12 066	-4 572	1 770	13 833	-23 097	-2,2	0,2
2000	-7 943	4 158	-6 712	13 457	-18 846	-1,7	0,5
2001	-1 640	5 602	3 436	10 536	-21 215	-1,8	-0,1
2002	-62 392	-5 001	-19 356	-773	-37 262	-3,0	-1,2
2003	-66 150	-5 734	5 334	-21 581	-44 169	-3,4	-0,4
2004	-79 246	-7 450	1 994	-25 277	-48 513	-3,5	-0,1
2005	-64 763	-5 627	792	-8 911	-51 017	-3,5	0,0
2006	-44 002	-11 014	1 645	13 024	-47 657	-3,0	0,4
2007	-1 342	1 683	2 292	43 766	-49 083	-2,9	0,1
2008	-11 797	4 156	858	41 554	-58 365	-3,3	-0,4
2009	-96 561	-114	-6 058	6 756	-97 145	-5,2	-1,9
2010	-104 070	-253	-1 364	766	-103 220	-5,2	0,0
2011	-79 399	3 486	3 480	6 916	-93 281	-4,5	0,7
2012	-100 898	1 526	0	6 303	-108 727	-4,9	-0,5
2013	-116 454	80	0	2 103	-118 638	-5,1	-0,2
2014	-149 753	2 046	0	-9 614	-142 185	-5,8	-0,7
2015 ¹	-174 225	2 872	-2 275	-11 157	-163 664	-6,4	-½

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

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.2 Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge¹

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
NB02	-2,3												
RNB02	-2,2												
NB03	-3,1	-3,1											
RNB03	-3,1	-3,1											
NB04	-3,0	-3,3	-3,9										
RNB04	-3,0	-3,9	-4,2										
NB05	-3,0	-3,8	-4,5	-4,9									
RNB05	-3,3	-4,1	-4,5	-4,8									
NB06	-3,2	-4,0	-4,4	-4,6	-4,6								
RNB06	-3,0	-3,7	-4,2	-4,0	-4,5								
NB07	-2,8	-3,5	-3,9	-3,8	-4,3	-4,6							
RNB07	-2,5	-3,1	-3,6	-3,7	-3,8	-4,3							
NB08	-2,3	-2,9	-3,2	-3,3	-3,6	-4,3	-4,5						
RNB08	-2,2	-2,7	-3,0	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3						
NB09	-2,4	-2,8	-3,2	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3	-5,0					
RNB09	-2,4	-2,9	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2					
NB10	-2,4	-2,9	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2	-7,8				
RNB10	-3,1	-3,5	-3,7	-3,9	-3,6	-3,4	-3,9	-6,0	-6,8				
NB11	-3,1	-3,4	-3,7	-3,8	-3,5	-3,3	-3,8	-5,9	-6,4	-6,3			
RNB11	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,5	-5,5	-5,7	-5,5			
NB12	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-2,9	-3,4	-5,4	-5,5	-5,3	-5,6		
RNB12	-3,0	-3,3	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,2		
NB13	-3,0	-3,3	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,2	-5,1	-5,1	-4,4	-5,2	-5,3	
RNB13	-3,0	-3,3	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,1	-5,1	-4,3	-5,2	-5,3	
NB14	-3,0	-3,4	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,0	-5,0	-4,2	-4,7	-5,2	-5,5
RNB14	-3,0	-3,4	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,4	-4,9	-5,1	-5,8
NB15	-3,0	-3,4	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-4,9	-5,1	-5,8

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

Kilde: Finansdepartementet.

sere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Figuren viser at utslagene i det oljekorrigerte underskuddet er klart større enn utslagene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Dette skyldes at en har søkt å la de automatiske stabilisatorene i budsjettet få virke, slik at konjunkturelle variasjoner i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien skal slå ut på budsjettets utgiftsside. De beregnede aktivitetskorreksjonene er vist i figur 1.2.

Erfaringer viser at det er vanskelig å skille virkningen av konjunkturer fra den underliggende trendutviklingen i skatteinntektene. Anslaget på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet kan derfor bli betydelig revidert i lys av ny informasjon. Tabell 1.2 gir en oversikt over revisjonene i anslagene over budsjettets stilling siden 2002. Finansdepartementets metode for beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse er nærmere forklart i et arbeidsnotat som kan lastes ned fra departementets hjemmeside (www.regjeringen.no/fin).

Vedlegg 2**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 2.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
Tabell 2.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner
Tabell 2.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser
Tabell 2.4	Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling
Tabell 2.5	Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.6	Driftsregnskapet overfor utlandet
Tabell 2.7	Sysselsatte personer etter næring
Tabell 2.8	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
Tabell 2.9	Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.10	Enkelte arbeidsmarkedsvariabler i utvalgte OECD-land i 2013
Tabell 2.11	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.12	Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent
Tabell 2.13	Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.14	Finansdepartementets anslag for 2014 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før
Tabell 2.15	Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 2.16	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 2.17	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 2.18	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 2.19	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
Tabell 2.20	Finanspolitiske indikatorer
Tabell 2.21	Indikatorer for kommuneøkonomien
Tabell 2.22	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner
Tabell 2.23	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner
Tabell 2.24	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2014. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner
Tabell 2.25	Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner
Tabell 2.26	Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser i 2014 og i forslag for 2015
Tabell 2.27	Avgiftssatser i 2014 og foreslåtte satser for 2015

Tabell 2.1 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser

	Mrd. 2011-kroner 2013	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj. snitt 2000–2011	2012	2013	2014	2015
Privat konsum	1188,5	3,4	3,0	2,1	2,1	2,7
Offentlig konsum	613,6	2,3	1,8	1,8	2,1	2,2
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	632,9	2,5	8,3	8,4	1,0	-0,9
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport ¹	194,5	2,1	14,6	17,1	0,0	-8,0
Fastlands-Norge	408,5	2,7	4,5	4,4	1,6	2,4
Bedrifter	176,2	2,3	4,9	0,2	0,1	1,2
Boliger	137,7	3,4	7,3	6,4	-2,0	3,4
Offentlig forvaltning	94,6	2,8	-0,4	9,9	9,4	3,2
Lagerinvesteringer ²	105,4	0,1	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Innenlandsk sluttanvendelse	2 540,4	2,9	3,6	3,2	1,8	1,5
Herav: Etterspørsel fra						
Fastlands-Norge uten lager	2210,7	3,0	2,9	2,5	2,0	2,5
Eksport	1127,3	0,4	1,1	-3,3	2,2	2,2
Herav: Råolje og naturgass	528,5	-1,6	0,7	-7,7	0,9	0,6
Tradisjonelle varer	323,1	2,6	1,7	0,4	3,1	3,6
Samlet anvendelse	3 667,7	2,1	2,8	1,1	1,9	1,8
Import	818,9	3,7	2,3	2,9	2,3	2,5
Herav: Tradisjonelle varer	494,5	4,5	2,4	2,5	1,4	3,6
Bruttonasjonalprodukt	2 848,8	1,6	2,9	0,6	1,8	1,6
BNP Fastlands-Norge ³	2 188,1	2,6	3,4	2,0	2,2	2,0
Herav: Utenom elektrisitetsforsyning	2 130,9	2,6	3,2	2,2	2,2	2,1

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.2 Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Privat konsum	1027,7	1090,0	1130,2	1176,6	1234,5	1290,6	1354,6
Offentlig konsum	530,7	558,5	592,1	620,8	658,1	690,5	728,2
Bruttoinvesteringer i fast realkapital . .	515,6	482,0	539,3	603,0	681,9	707,5	717,5
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport	134,4	124,2	145,0	171,8	208,3	214,4	201,7
Fastlands-Norge	349,2	339,7	374,5	404,0	440,6	459,2	481,1
Bedrifter	168,2	160,2	167,6	180,8	185,6	190,0	196,6
Boliger	95,3	98,0	120,5	134,3	147,0	147,7	156,2
Offentlig forvaltning	85,8	81,5	86,4	89,0	108,0	121,6	128,2
Lagerinvesteringer	14,9	110,2	114,1	121,0	114,1	116,1	115,1
Innenlandsk sluttanvendelse	2088,9	2240,6	2375,7	2521,3	2688,6	2804,7	2915,5
Herav: Etterspørsel fra							
Fastlands-Norge uten lager	1907,6	1988,2	2096,8	2201,3	2333,1	2440,4	2563,9
Eksport.	953,9	1030,0	1153,6	1189,7	1170,8	1209,2	1269,8
Herav: Råolje og naturgass	440,8	471,2	568,4	610,8	570,4	570,1	591,2
Tradisjonelle varer	277,2	299,2	316,2	310,0	322,1	343,1	365,5
Samlet anvendelse.	3042,7	3270,6	3529,3	3711,0	3859,3	4014,0	4185,4
Import.	660,4	726,3	778,5	802,1	847,9	905,6	945,9
Herav: Tradisjonelle varer.	398,8	435,3	471,1	485,6	508,1	545,4	572,5
Bruttonasjonalprodukt	2382,3	2544,3	2750,8	2908,9	3011,4	3108,4	3239,4
BNP Fastlands-Norge	1875,9	1987,4	2075,2	2190,7	2314,0	2413,3	2526,7
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalinntekt	2395,8	2574,2	2780,3	2970,7	3060,2	3193,7	3318,2
Disponibel inntekt for Norge	2018,0	2180,2	2365,7	2534,7	2583,5	..	..
Sparing for Norge.	459,6	531,8	643,5	737,4	693,7	..	..
Herav: Husholdninger og ideelle org. .	76,3	65,0	92,3	106,6	118,2	128,2	138,3

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2011-kroner 2013	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 2001–2010	2011	2012	2013
Bruttonasjonalprodukt	2848,8	1,5	1,3	2,9	0,6
Næringsvirksomhet	2092,8	1,3	0,9	3,1	0,2
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	660,6	-1,9	-3,0	1,3	-3,5
Oljevirksomhet inkl. tjenester	628,9	-1,3	-3,8	1,1	-3,8
Utenriks sjøfart	31,7	-11,3	13,2	5,3	3,3
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1432,2	2,7	2,6	4,0	2,0
Primærnæringene	36,2	3,3	5,7	4,1	-1,4
Industri og bergverk	196,9	1,4	1,5	2,7	3,3
Bygge- og anleggsvirksomhet	153,8	2,0	2,7	7,3	6,3
Andre næringer	1045,3	3,1	2,7	3,7	1,3
Offentlig forvaltning	446,5	1,4	1,9	2,2	1,6
Korreksjonsposter	309,5	3,1	3,3	2,8	2,1
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge	2188,1	2,5	2,6	3,4	2,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.4 Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	2306,4	2559,9	2382,3	2544,3	2750,8	2908,9	3011,4
Næringsvirksomhet	1716,9	1943,9	1740,9	1860,2	2025,8	2146,9	2210,1
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	549,2	697,0	506,5	556,9	675,6	718,2	697,4
Oljevirkosomhet inkl. tjenester	519,2	666,4	481,4	528,7	646,4	696,2	674,3
Utenriks sjøfart	30,0	30,7	25,1	28,2	29,2	22,0	23,1
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1167,7	1246,8	1234,5	1303,3	1350,2	1428,6	1512,7
Primærnæringene	26,9	27,4	29,1	37,9	35,2	30,5	41,7
Industri og bergverk	191,9	200,0	175,1	183,5	185,6	193,6	201,7
Bygge- og anleggsvirksomhet	116,1	123,8	121,4	122,9	134,8	152,2	167,0
Andre næringer	832,8	895,7	908,9	959,0	994,5	1052,3	1102,3
Offentlig forvaltning	324,7	355,4	380,1	400,4	430,0	453,2	479,6
Korreksjonsposter	264,8	260,6	261,3	283,6	295,1	308,8	321,8
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	1757,2	1862,9	1875,9	1987,4	2075,2	2190,7	2314,0
<i>Prosentvis fordeling:</i>							
Bruttonasjonalprodukt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Næringsvirksomhet	74,4	75,9	73,1	73,1	73,6	73,8	73,4
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	23,8	27,2	21,3	21,9	24,6	24,7	23,2
Oljevirkosomhet inkl. tjenester	22,5	26,0	20,2	20,8	23,5	23,9	22,4
Utenriks sjøfart	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	0,8	0,8
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	50,6	48,7	51,8	51,2	49,1	49,1	50,2
Primærnæringene	1,2	1,1	1,2	1,5	1,3	1,0	1,4
Industri og bergverk	8,3	7,8	7,3	7,2	6,7	6,7	6,7
Bygge- og anleggsvirksomhet	5,0	4,8	5,1	4,8	4,9	5,2	5,5
Andre næringer	36,1	35,0	38,2	37,7	36,2	36,2	36,6
Offentlig forvaltning	14,1	13,9	16,0	15,7	15,6	15,6	15,9
Korreksjonsposter	11,5	10,2	11,0	11,1	10,7	10,6	10,7
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge	76,2	72,8	78,7	78,1	75,4	75,3	76,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.5 Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før

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

¹ Eksportpris i forhold til importpris.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.6 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Verdi i mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				Pris		Volum	
	2013	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Eksport	1 170,8	1 209,2	1 269,8	1,0	2,7	2,2	2,2
Råolje og naturgass	570,4	590,1	601,2	2,1	0,2	1,3	1,7
Skip, plattform og fly	9,0	9,2	9,3	1,4	1,4	0,0	0,0
Tradisjonelle varer	322,1	343,1	365,5	3,4	2,8	3,1	3,6
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m.	102,4	109,4	116,8	2,1	2,1	4,7	4,5
Rørtransport	10,9	11,1	11,2	1,7	1,8	-0,3	-0,7
Reisetrafikk	33,3	37,0	40,2	6,0	5,7	4,7	2,8
Andre tjenester	122,6	131,5	140,3	1,3	1,8	5,9	4,8
Import	847,9	905,6	945,9	4,4	2,0	2,3	2,5
Råolje og naturgass	16,0	16,2	16,1	1,4	-1,3	0,1	0,3
Skip, plattform og fly	27,7	28,1	28,7	1,9	1,9	-0,3	0,1
Tradisjonelle varer	508,1	539,1	570,0	4,6	2,0	1,4	3,6
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m.	56,7	61,4	58,3	4,3	1,4	3,9	-6,5
Reisetrafikk	108,1	117,1	122,7	4,5	2,1	3,7	2,6
Andre tjenester	131,4	139,0	145,5	2,7	2,0	3,1	2,5
Eksportoverskudd	322,9	303,6	323,9				
Rente- og stønadsbalansen	10,8	57,7	55,1				
Overskudd på driftsbalansen	333,6	361,3	379,0				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.7 Sysselsatte personer etter næring

	1 000 personer 2013	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 2004–2010	2011	2012	2013
I alt	2721,7	1,7	1,3	2,2	1,2
Næringsvirksomhet	1904,5	1,8	1,1	2,3	1,1
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart	109,4	4,4	1,4	3,9	2,0
Oljevirksomhet inkl. tjenester	61,5	7,1	5,8	5,7	4,2
Utenriks sjøfart	47,5	1,8	-3,6	2,4	-0,8
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge....	1795,1	1,7	1,1	2,2	1,1
Primærnæringene	66,1	-2,7	-2,3	-2,4	-1,9
Industri og bergverk	256,4	-0,2	-0,2	0,9	1,4
Bygge- og anleggsvirksomhet	209,4	3,0	3,0	4,5	3,0
Andre næringer	1263,2	2,2	1,2	2,4	0,9
Offentlig forvaltning	817,2	1,3	1,9	1,8	1,4
Stat	292,5	1,3	0,8	1,5	1,3
Kommuner	524,8	1,4	2,5	2,0	1,4
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge	2612,3	1,6	1,5	2,1	1,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Prosentvis endring fra året før				
	Mrd.	Årlig			
	2011-kroner 2013	gj.snitt ² 2001–2010	2011	2012	2013
Bruttoinvestering i fast realkapital	632,9	2,6	7,7	8,3	8,4
Næringsvirksomhet	538,3	2,3	8,8	9,9	8,1
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart	224,4	2,3	11,0	16,9	16,5
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport	194,5	4,1	11,3	14,6	17,1
Bedrifter, Fastlands-Norge	176,2	2,5	2,3	4,9	0,2
Primærnæringene	11,6	-0,7	5,2	-6,9	10,2
Industri og bergverksdrift	24,4	-0,1	9,2	3,1	3,6
Kraftforsyning	18,7	10,4	8,7	10,3	3,6
Bygge- og anleggsvirksomhet	14,8	3,3	11,5	9,7	1,3
Samferdsel	12,3	3,9	-20,8	-2,4	-3,5
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel	94,5	2,5	2,4	6,2	-2,0
Boligtjenester	137,7	2,1	16,1	7,3	6,4
Offentlig forvaltningsvirksomhet	94,6	4,4	2,2	-0,4	9,9
Stat	44,5	3,1	10,1	1,2	17,8
Kommuner	50,1	5,8	-3,1	-1,6	3,7
Lagerinvesteringer ¹	105,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
Bruttoinvesteringer i alt	738,2	2,4	5,8	6,3	6,3
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital, Fastlands-Norge	408,5	2,8	6,3	4,5	4,4

¹ Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

² Som følge av at sykehusene fra 2002 er overført fra fylkeskommunene til staten er 2002 holdt utenom beregningene av årlig gjennomsnittlig vekst for stat og kommune.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.9 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

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

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.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.10 Enkelte arbeidsmarkedsvariabler i utvalgte OECD-land i 2013

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

¹ Arbeidsledig i 12 måneder eller mer.
Kilder: OECD Employment Outlook 2014.

Tabell 2.11 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

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

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 2.12 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2014	2015
Norske renter		
Nasjonalbudsjettet 2015	1,7	1,7
Revidert nasjonalbudsjett 2014	1,7	1,8
Norges handelspartnere ²⁾	0,4	0,4

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.² Handelsveiet gjennomsnitt av EUR, SEK, GBP, DKK, USD og JPY.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 2.13 Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før

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

¹ Tall for handelspartnerne er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt.² Konkurranssekursindeksen. Et negativt endringstall innebærer en effektiv styrking av norske kroner.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 2.14 Finansdepartementets anslag for 2014 på ulike tidspunkter.¹ Prosentvis endring fra året før

	TP14	RNB14	NB15
<i>Handelspartnerne</i>			
BNP	2,2	2,4	2,1
<i>Norge</i>			
BNP Fastlands-Norge	2,5	1,9	2,2
Sysselsatte personer	1,0	0,8	0,9
Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå	3,6	3,7	3,4
Årslønn	3½	3,3	3,3
Konsumprisindeksen (KPI)	1,9	2,0	2,1
KPI-JAE ²	2,0	2,5	2,4
Råoljepris, kroner per fat, nivå	600	650	656
<i>Statsbudsjettet</i>			
Overskudd, mrd. kroner, nivå ³	324,6	335,4	309,1
Underliggende, reell utgiftsvekst	2,4	3,1	3,1
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, nivå ⁴	5,7	5,8	5,8

¹ Tilleggsproposisjonen 2014 (TP14), Revidert nasjonalbudsjett 2014 (RNB14) og Nasjonalbudsjettet 2015 (NB15).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.15 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner		
	2013	2014	2015
Offentlig konsum	658,1	2,1	2,2
Statlig	332,1	2,1	2,5
Kommunalt	326,0	2,1	1,9
Offentlige investeringer	108,0	9,4	3,2
Statlig	52,5	15,6	5,0
Kommunalt	55,5	4,0	1,5
Bruttoprodukt	479,6	2,0	2,0
Statlig	206,4	2,0	2,2
Kommunalt	273,2	2,1	1,9
Sysselsetting, mill. timeverk	1 015,2	1,2	1,4
Statlig	423,3	1,1	1,2
Kommunalt	592,0	1,3	1,5

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.16 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2011	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	
A. Totale inntekter	1582 809	1667 593	1694 923	1721 136	1804 664	5,4	1,6	1,5	4,9	
Formuesinntekter	325 970	351 644	355 750	368 973	397 667	7,9	1,2	3,7	7,8	
Skatt- og pensjonspremier	1174 812	1230 670	1250 146	1260 478	1309 162	4,8	1,6	0,8	3,9	
Oljeskatter	230 486	234 864	202 332	174 000	173 200	1,9	-13,9	-14,0	-0,5	
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	312 843	326 873	342 064	353 587	367 159	4,5	4,6	3,4	3,8	
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	631 483	668 933	705 750	732 891	768 802	5,9	5,5	3,8	4,9	
Andre overføringer, bøter mv.	10 037	9 286	9 251	9 343	12 526	-7,5	-0,4	1,0	34,1	
Gebyrinntekter.	71 990	75 993	79 776	82 342	85 309	5,6	5,0	3,2	3,6	
B. Totale utgifter	1208 710	1260 548	1345 664	1415 244	1498 297	4,3	6,8	5,2	5,9	
Renteutgifter og utbytte	30 289	26 296	25 713	23 474	25 097	-13,2	-2,2	-8,7	6,9	
Overføringer til utlandet.	28 695	27 838	32 086	34 821	35 686	-3,0	15,3	8,5	2,5	
Subsidier mv.	53 055	56 094	58 633	59 523	60 903	5,7	4,5	1,5	2,3	
Stønader til husholdninger.	366 950	386 358	404 070	427 380	460 241	5,3	4,6	5,8	7,7	
Overføringer til ideelle organisasjoner	34 205	36 040	39 119	40 781	42 386	5,4	8,5	4,2	3,9	
Lønnskostnader	372 534	392 832	413 610	432 590	456 188	5,4	5,3	4,6	5,5	
Produktinnsats.	175 172	181 829	196 197	204 788	214 177	3,8	7,9	4,4	4,6	
Produktkjøp til husholdninger.	58 958	61 702	63 509	66 674	70 193	4,7	2,9	5,0	5,3	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital.	86 586	89 031	107 945	121 324	128 781	2,8	21,2	12,4	6,1	
Netto kjøp av tomter og grunn.	-2 302	-2 672	-1 257	-2 283	-1 606	-	-	-	-	
Kapitaloverføringer	4 568	5 200	6 039	6 172	6 253	-	-	-	-	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	374 099	407 045	349 259	305 892	306 367	8,8	-14,2	-12,4	0,2	

Memo:

Konsum i offentlig forvaltning

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.17 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2011	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	
A Totale inntekter	1367 178	1446 852	1462 235	1480 783	1548 988	5,8	1,1	1,3	4,6	
Formuesinntekter.....	306 129	334 642	338 825	351 581	380 710	9,3	1,3	3,8	8,3	
Skatt- og pensjonspremier.....	1032 158	1076 730	1087 038	1091 986	1132 482	4,3	1,0	0,5	3,7	
Oljeskatter.....	230 486	234 864	202 332	174 000	173 200	1,9	-13,9	-14,0	-0,5	
Produksjonsskatter Fastlands-Norge.....	304 761	318 318	332 595	344 008	357 344	4,4	4,5	3,4	3,9	
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge.....	496 911	523 548	552 111	573 978	601 937	5,4	5,5	4,0	4,9	
Overføringer innen offentlig forvaltning.....	1 262	6 848	7 285	7 625	2 295	-	-	-	-	
Andre overføringer, bøter mv.....	4 035	3 927	3 811	3 744	6 771	-2,7	-3,0	-1,8	80,8	
Gebyrinntekter	23 594	24 705	25 276	25 847	26 730	4,7	2,3	2,3	3,4	
B. Totale inntekter	969 593	1017 785	1083 803	1145 828	1215 099	5,0	6,5	5,7	6,0	
Renteutgifter og utbytte.....	18 157	13 615	12 995	11 195	13 674	-25,0	-4,6	-13,9	22,1	
Overføringer til utlandet	28 695	27 838	32 086	34 821	35 686	-3,0	15,3	8,5	2,5	
Subsidier mv.....	39 576	42 046	43 696	44 061	44 897	6,2	3,9	0,8	1,9	
Stønader til husholdninger	356 626	375 876	392 898	415 815	448 269	5,4	4,5	5,8	7,8	
Overføringer til ideelle organisasjoner	21 788	22 845	24 875	26 036	27 123	4,9	8,9	4,7	4,2	
Overføringer innen offentlig forvaltning.....	166 777	180 308	190 257	202 634	208 394	8,1	5,5	6,5	2,8	
Lønnskostnader	161 880	170 985	177 709	185 736	197 363	5,6	3,9	4,5	6,3	
Produktinnsats	98 674	103 309	112 204	117 230	123 262	4,7	8,6	4,5	5,1	
Produktkjøp til husholdninger	38 160	39 583	40 264	42 373	44 787	3,7	1,7	5,2	5,7	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	37 335	39 042	52 543	62 438	67 399	4,6	34,6	18,8	7,9	
Netto kjøp av tomter og grunn	-809	-571	538	-383	294					
Kapitaloverføringer	2 734	2 909	3 738	3 872	3 953					
C Nettofinansinvestering (A-B)	397 585	429 067	378 432	334 955	333 889	7,9	-11,8	-11,5	-0,3	
Memo:										
Konsum i statsforvaltningen	299 440	314 664	333 713	350 348	372 098	5,1	6,1	5,0	6,2	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.18 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før			
	2011	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	
A. Inntekter i alt.....	390 487	414 304	437 412	456 099	471 280	6,1	5,6	4,3	3,3	
Formuesinntekter.....	19 841	17 002	16 925	17 392	16 957	-14,3	-0,5	2,8	-2,5	
Skatteinntekter.....	143 585	153 620	162 844	166 779	174 395	7,0	6,0	2,4	4,6	
Skatt på inntekt og formue.....	135 503	145 065	153 375	157 200	164 580	7,1	5,7	2,5	4,7	
Produksjonsskatter.....	8 082	8 555	9 469	9 579	9 815	5,9	10,7	1,2	2,5	
Overføringer fra statsforvaltningen.....	172 663	187 035	197 703	209 834	215 594	8,3	5,7	6,1	2,7	
Gebyrinntekter.....	48 396	51 288	54 500	56 495	58 579	6,0	6,3	3,7	3,7	
Andre overføringer.....	6 002	5 359	5 440	5 599	5 755	-10,7	1,5	2,9	2,8	
B. Totale utgifter.....	408 918	431 538	460 824	481 175	495 387	5,5	6,8	4,4	3,0	
Renteutgifter.....	12 132	12 681	12 718	12 279	11 423	4,5	0,3	-3,5	-7,0	
Overføringer til private.....	36 220	37 725	40 353	41 772	43 241	4,2	7,0	3,5	3,5	
Overføringer til statsforvaltningen.....	3 024	8 467	8 706	9 125	3 795	180,0	2,8	4,8	-58,4	
Lønnskostnader.....	210 654	221 847	235 901	246 854	258 825	5,3	6,3	4,6	4,8	
Produktinnsats.....	76 498	78 520	83 993	87 558	90 915	2,6	7,0	4,2	3,8	
Produktkjøp til husholdninger.....	20 798	22 119	23 245	24 301	25 406	6,4	5,1	4,5	4,5	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital.....	49 251	49 989	55 402	58 886	61 382	1,5	10,8	6,3	4,2	
Netto kjøp av tomter og grunn.....	-1 493	-2 101	-1 795	-1 900	-1 900	-	-	-	-	
Andre kapitaloverføringer.....	1 834	2 291	2 301	2 300	2 300	-	-	-	-	
C. Nettofinansinvestering (A-B).....	-18 431	-17 234	-23 412	-25 076	-24 107	-	-	-	-	
Memo:										
Konsum i kommuneforvaltningen.....	292 587	306 134	325 929	341 832	357 874	4,6	6,5	4,9	4,7	

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.19 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	1 032 158	1 076 730	1 087 038	1 091 986	1 132 482
Skatt på inntekt, formue og kapital	462 393	475 556	456 206	425 804	436 178
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	30 149	30 977	32 752	31 575	28 959
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum	226 745	230 828	197 400	165 800	164 700
Fellesskatt	193 233	200 789	212 450	214 993	230 338
Annen skatt på inntekt, formue og kapital	12 266	12 962	13 604	13 436	12 181
Produksjonsskatter	308 502	322 354	337 527	352 208	365 844
Merverdiavgift	211 037	223 425	234 941	246 574	258 964
Avgifter på oljeutvinning	3 741	4 036	4 932	8 200	8 500
Andre produksjonsskatter	93 724	94 893	97 654	97 434	98 381
Trygde- og pensjonspremier	261 263	278 820	293 305	313 973	330 459
Fra arbeidstakere	103 368	109 826	115 642	127 034	135 376
Fra arbeidsgivere	157 895	168 994	177 663	186 940	195 083
 <i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner</i>					
Skatt på inntekt og formue	142 654	153 940	163 108	168 492	176 680
Produksjonsskatter	134 572	145 385	153 639	158 913	166 865
Produksjonsskatter	8 082	8 555	9 469	9 579	9 815
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i>	1 174 812	1 230 670	1 250 146	1 260 478	1 309 162
Skatter som andel av BNP	42,7	42,3	41,5	40,6	40,4
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	45,5	45,5	45,3	45,0	45,0

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.20 Finanspolitiske indikatorer

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	507,2	274,5	262,4	374,4	409,9	359,8	309,1	308,0
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-11,8	-96,6	-104,1	-79,4	-100,9	-116,5	-149,8	-174,2
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-58,4	-97,1	-103,2	-93,3	-108,7	-118,6	-142,2	-163,7
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-4,9	-5,1	-5,8	-6,4
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før	2,2	5,5	0,9	1,6	1,9	2,4	3,1	2,3
Utgiftsdeflator statsbudsjettet.	6,1	3,8	3,7	3,6	3,2	3,3	3,0	2,9
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	480,9	250,9	282,5	374,1	407,0	349,3	305,9	306,4
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	18,8	10,5	11,1	13,6	14,0	11,6	9,8	9,5
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP Fastlands-Norge	-2,4	-5,6	-5,1	-4,8	-4,9	-5,6	-6,5	-7,1
Påløpte skatter. Prosent av BNP.	42,1	42,0	42,7	42,7	42,3	41,5	40,6	40,4
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	44,3	45,4	45,6	45,5	45,5	45,3	45,0	45,0
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	39,8	46,2	45,2	43,9	43,3	44,7	45,5	46,3
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	54,7	58,7	57,8	58,2	57,5	58,2	58,6	59,3
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ¹	115,2	146,3	154,7	150,2	160,3	198,4	208,2	214,0
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP.	92,5	115,8	126,4	125,0	136,5	172,7	184,1	191,6
Offentlig gjeld. Prosent av BNP	48,1	42,8	42,5	27,9	29,4	29,7	29,2	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP.	17,8	30,4	28,9	25,4	27,2	25,4	24,9	-

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.21 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	12,6	13,6	13,8	14,1	14,0	14,1	14,2	14,2
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	15,9	17,4	17,6	17,9	18,1	18,2	18,2	18,2
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet	14,4	15,0	15,3	15,4	15,4	15,4	15,5	15,5
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet	18,2	18,7	19,1	19,3	19,2	19,3	19,3	19,4
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹	1,3	4,0	2,5	2,3	2,0	1,6	1,1	1,7
Kommunal deflator. Prosent endring	6,4	3,9	3,4	3,9	3,5	3,6	3,0	3,0
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	67,0	67,6	68,2	75,9	76,5	76,0	75,5	75,1
Frie inntekter, reell endring fra året før ¹ ..	0,0	3,0	2,3	1,1	2,0	0,9	0,7	1,7
Aktivitetsendring i kommunesektoren, reell endring i prosent ²	3,0	5,3	0,7	1,3	1,0	1,9	1,8	-
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter	13,1	13,3	13,9	13,3	12,6	13,2	13,4	13,3
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	-	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter	-8,6	-6,8	-6,8	-5,0	-4,3	-5,6	-5,7	-5,2
Netto gjeld. Prosent av inntekter ³	31,7	34,2	38,7	41,5	42,9	43,8	-	-

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

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

³ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.22 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

	2013	2014	2015
Inntekter	470 478	451 353	474 455
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	345 151	297 153	303 955
- Renteinntekter og utbytte	125 327	154 200	170 500
Utgifter.	117 340	149 753	174 225
- Overføring til statskassen	117 340	149 753	174 225
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	353 138	301 600	300 230
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi.	5 032 397	5 544 984	6 015 426
Prosent av BNP.	167,1	178,4	185,7

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.23 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2013	2014	2015
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland	1 291 821	1 272 212	1 328 928
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	378 737	335 155	341 955
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	206 436	178 300	173 600
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	172 301	156 855	168 355
- Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	131 604	113 900	121 000
- Renteinntekter	6 014	4 900	5 700
- Tilbakeføring av kapitalinnskudd	20 262	23 100	26 700
- Andre petroleumsinntekter	14 421	14 955	14 955
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	913 084	937 057	986 973
Skatter fra Fastlands-Norge	849 047	879 003	919 791
- Skatt på inntekt, formue og kapital	515 038	533 750	560 900
- Produksjonsavgifter	334 009	345 253	358 891
Overført fra Norges Bank	0	0	3 000
Renteinntekter	15 041	15 271	15 270
Andre inntekter	48 997	42 783	48 912
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland	1 063 124	1 124 812	1 199 198
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	33 585	38 002	38 000
- Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	33 585	38 000	38 000
- Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	1	2	0
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	1029 538	1086 810	1161 198
Kjøp av varer og tjenester	185 711	194 533	208 091
- Sivile formål	142 761	151 156	164 632
- Forsvarsformål	42 950	43 377	43 458
Overføringer	843 827	892 277	953 107
- Til kommuneforvaltningen	188 041	199 833	205 514
- Renteutgifter	12 256	10 530	12 969
- Til private og utlandet	643 530	681 913	734 624
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland	228 697	147 400	129 730
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	345 151	297 153	303 955
C.2 Oljekorrigert overskudd	-116 454	-149 753	-174 225
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	117 340	149 753	174 225
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	885	0	0
D Lånetransaksjoner, netto	136 974	25 773	132 700
1 Utlån	70 430	25 773	71 281
2 Gjeldsavdrag	66 544	0	61 419
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)	136 089	25 773	132 700

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.24 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2014. Endringer i forhold til saldert budsjett.
Mill. kroner

	1	2	3	4	5	6=5-1 Memo: Endring fra saldert budsjett
	Saldert budsjett for 2014	Endring	Revidert nasjonal- budsjett 2014	Endring	Nasjonal- budsjettet 2015	
A Inntekter utenom petroleumsinntekter .	948 896	-6 967	941 929	-4 872	937 057	-11 839
Skatter og avgifter fra Fastlands- Norge	892 995	-9 229	883 766	-4 764	879 003	-13 992
Renteinntekter	15 075	305	15 380	-109	15 271	197
Andre inntekter	40 826	1 957	42 783	0	42 783	1 957
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.	1086 398	1 827	1088 225	-1 415	1086 810	412
Renteutgifter	10 868	266	11 133	-603	10 530	-337
Dagpenger	10 992	509	11 500	-100	11 400	409
Andre utgifter	1064 539	1 052	1065 591	-712	1064 879	340
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-137 502	-8 793	-146 296	-3 457	-149 753	-12 251
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten	314 129	12 134	326 263	-29 110	297 153	-16 976
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)	176 627	3 341	179 967	-32 567	147 400	-29 227
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	147 900	7 500	155 400	6 300	161 700	13 800
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F)	324 527	10 841	335 367	-26 267	309 100	-15 427

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.25 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eiendeler	396	469	527	605	644	737	937	1 170	1 163	1 470	1 632	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152	6 403
60. Kontantbeholdning	98	93	84	81	48	57	85	75	52	109	89	110	160	148	147	138	137	82	131	89
61. Spesielle fond og forsikringer	2	8	74	146	195	249	421	653	639	885	1 039	1 418	1 908	2 154	2 404	2 887	3 321	3 543	4 076	5 308
<i>hvorav:</i> Statens pensjonsfond utland	0	2	46	115	165	221	387	619	605	847	1 012	1 390	1 783	2 018	2 280	2 642	3 081	3 308	3 825	5 032
Statens pensjonsfond Norge	0	0	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	107	117	88	117	135	129	145	168
62. Verdipapir	9	11	50	50	52	60	53	69	72	85	94	93	93	97	159	365	364	301	277	226
<i>hvorav:</i> Obligasjoner med fortrinnsrett	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46	240	224	160	133	81
63. Utlån og utestående krav	145	182	177	180	185	189	191	203	216	217	216	222	227	238	255	274	305	332	387	445
<i>hvorav:</i> Statsbankene	140	153	150	149	156	163	170	179	189	191	189	192	196	203	213	225	238	250	265	285
64. Ordinære fond	0	0	0	0	5	7	8	15	34	41	46	51	67	88	97	122	132	133	55	77
65. Forskudd	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0
66. Kapital i statsbankene	6	8	8	8	7	4	3	3	3	2	2	2	1	1	1	3	3	3	1	1
68. Fast kapital i statsvirksomhetene	128	168	127	136	151	173	176	153	145	136	139	148	155	160	165	180	185	190	197	213
<i>hvorav:</i> SDØE	55	113	113	119	132	146	151	125	117	119	121	129	134	139	143	151	154	158	163	176
69. Egenbeholdning av statspapirer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	14	15	14	41	36	48	41	45	60
70–73. Mellomværender	8	6	11	8	4	1	0	-3	-3	-6	-7	-10	-7	-9	-5	-7	-6	-4	-2	-4
77. Overkurs/underkurs statspapir	0	-3	-3	-4	-3	-2	0	2	4	2	0	-4	-3	-3	-2	-1	-1	-3	-7	-8
78. Kurs og tryggingselement	0	-5	-2	0	-1	-1	-1	-1	0	0	0	0	0	0	-5	-13	-10	-8	-7	-4

Tabell 2.25 forts.

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gjeld og egenkapital	396	469	527	605	644	737	937	1 170	1 163	1 470	1 632	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152	6 403
80. Statsgjelden	165	291	285	276	254	259	286	279	291	340	321	334	269	265	350	628	653	557	617	604
81. Kontolån fra ordinære fond	3	3	3	3	8	10	10	17	39	45	51	56	73	95	103	129	140	142	64	86
82. Virksomheter med spesielle fullmakter	0	0	0	0	0	1	1	4	5	6	7	8	9	9	10	10	11	12	13	14
84. Deposita og avsetninger	6	13	13	17	11	12	16	21	9	16	11	7	18	18	41	31	9	1	13	-1
85. Utstedte gjeldsbrev, grunnfond statsbanker	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
87. Overførte ubrukte bevilgninger	7	15	15	13	10	8	9	9	7	7	7	7	10	9	7	12	11	44	13	14
99. Avslutningskonto (egenkapital)	211	147	211	295	361	447	615	840	813	1 056	1 235	1 631	2 235	2 492	2 747	3 172	3 654	3 853	4 432	5 685
Memo:																				
Egenkapital utenom Statens pensjonsfond	209	139	146	160	173	205	206	198	185	184	198	215	330	342	347	390	439	416	462	485
Korrigert for kontolån ²	211	178	193	215	237	275	285	284	279	286	303	326	345	356	379	413	439	416	462	485

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

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

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.26 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser i 2014 og forslag for 2015

	2014-regler	2015-regler	Endring 2014–2015
<i>Skatt på alminnelig inntekt</i>			
Personer ¹	27 pst.	27 pst.	-
Bedrifter ²	27 pst.	27 pst.	-
<i>Toppskatt</i>			
<i>Trinn 1</i>			
Innslagspunkt.....	527 400 kr	552 300 kr	4,7 pst.
Sats ³	9,0 pst.	9,0 pst.	-
<i>Trinn 2</i>			
Innslagspunkt.....	857 300 kr	885 600 kr	3,3 pst.
Sats	12,0 pst.	12,0 pst.	-
<i>Trygdeavgift</i>			
Nedre grense for å betale trygdeavgift	39 600 kr	49 650 kr	25 pst.
Opptrappingssats	25,0 pst.	25,0 pst.	-
<i>Sats</i>			
Lønnsinntekt.....	8,2 pst.	8,1 pst.	-0,1 pst.enhet
Fiske, fangst og barnepass ⁴	8,2 pst.	8,1 pst.	-0,1 pst.enhet
Annen næringsinntekt.....	11,4 pst.	11,3 pst.	-0,1 pst.enhet
Pensjonsinntekt mv.....	5,1 pst.	5,1 pst.	-
<i>Arbeidsgiveravgift</i>			
Sone I.....	14,1 pst.	14,1 pst.	-
Sone Ia.....	14,1 pst.	14,1 pst.	-
Sone II.....	10,6 pst.	10,6 pst.	-
Sone III.....	6,4 pst.	6,4 pst.	-
Sone IV.....	5,1 pst.	5,1 pst.	-
Sone IVa.....	7,9 pst.	7,9 pst.	-
Sone V.....	0,0 pst.	0,0 pst.	-
<i>Høyeste effektive marginale skattesatser</i>			
Lønnsinntekt ekskl. arbeidsgiveravgift	47,2 pst.	47,1 pst.	-0,1 pst.enhet
Lønnsinntekt inkl. arbeidsgiveravgift	53,7 pst.	53,6 pst.	-0,1 pst.enhet
Pensjonsinntekt ⁵	44,1 pst.	44,1 pst.	-
Næringsinntekt ⁴	50,4 pst.	50,3 pst.	-0,1 pst.enhet
Utbytte og uttak ⁶	46,7 pst.	46,7 pst.	-
<i>Personfradrag</i>			
Klasse 1.....	48 800 kr	50 400 kr	3,3 pst.
Klasse 2.....	72 000 kr	Utgår	Utgår

Tabell 2.26 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser i 2014 og forslag for 2015

	2014-regler	2015-regler	Endring 2014–2015
<i>Minstefradrag i lønnsinntekt</i>			
Sats	43,0 pst.	43,0 pst.	-
Nedre grense.....	4 000 kr	4 000 kr	-
Øvre grense ⁷	84 150 kr	87 950 kr	4,5 pst.
<i>Minstefradrag i pensjonsinntekt</i>			
Sats	27,0 pst.	29,0 pst.	2 pst.enheter
Nedre grense.....	4 000 kr	4 000 kr	-
Øvre grense.....	70 400 kr	72 200 kr	2,6 pst.
<i>Særskilt fradrag i arbeidsinntekt</i> ⁸	31 800 kr	31 800 kr	-
<i>Særfradrag for uførhet mv.</i>	32 000 kr	Utgår	Utgår
<i>Særfradrag for enslige forsørgere</i>	48 804 kr	48 804 kr	-
<i>Særskilt skattefradrag for pensjonister</i>			
Maksimalt beløp	30 000 kr	30 800 kr	2,7 pst.
Nedtrapping, trinn 1			
Innslagspunkt	175 900 kr	180 800 kr	2,8 pst.
Sats	15,3 pst.	15,3 pst.	-
Nedtrapping, trinn 2			
Innslagspunkt	266 900 kr	273 650 kr	2,5 pst.
Sats	6,0 pst.	6,0 pst.	-
<i>Skattebegrensningsregelen</i> ⁹			
Avtrappingssats	55,0 pst.	55,0 pst.	-
Skattefri nettoinntekt			
Enslig	131 400 kr	135 700 kr	3,3 pst.
Gift	120 800 kr	124 800 kr	3,3 pst.
Formuestillegget			
Sats	1,5 pst.	1,5 pst.	-
Enslig	200 000 kr	200 000 kr	-
Gift	100 000 kr	100 000 kr	-
<i>Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms</i>			
Klasse 1	15 000 kr	15 500 kr	3,3 pst.
Klasse 2	15 000 kr	Utgår	Utgår
<i>Sjømannsfradraget</i>			
Sats	30,0 pst.	30,0 pst.	-
Øvre grense.....	80 000 kr	80 000 kr	-

Tabell 2.26 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser i 2014 og forslag for 2015

	2014-regler	2015-regler	Endring 2014–2015
<i>Fiskerfradraget</i>			
Sats	30,0 pst.	30,0 pst.	-
Øvre grense	150 000 kr	150 000 kr	-
<i>Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk mv.</i>			
Inntektsuavhengig fradrag	63 500 kr	63 500 kr	-
Sats utover inntektsuavhengig fradrag	38,0 pst.	38,0 pst.	-
Maksimalt samlet fradrag	166 400 kr	166 400 kr	-
<i>Særfradrag for store sykdomsutgifter¹⁰</i>			
Nedre grense	9 180 kr	9 180 kr	-
<i>Maksimalt årlig fradrag for innbetaling til individuell pensjonsordning</i>			
	15 000 kr	15 000 kr	-
<i>Frdrag for reiser mellom hjem og arbeid</i>			
Sats per km	1,50/0,70 kr	1,50/0,70 kr	-
Nedre grense for fradraget	15 000 kr	15 000 kr	-
<i>Maksimalt fradrag for gaver til frivillige organisasjoner. . .</i>			
	16 800 kr	16 800 kr	-
<i>Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv.</i>			
	3 850 kr	3 850 kr	-
<i>Boligsparing for ungdom under 34 år (BSU)</i>			
Sats for skattefradrag	20,0 pst.	20,0 pst.	-
Maksimalt årlig sparebeløp	25 000 kr	25 000 kr	-
Maksimalt samlet sparebeløp i ordningen	200 000 kr	200 000 kr	-
<i>Foreldrefradrag for legitimerede utgifter til pass og stell av barn</i>			
Øvre grense			
Ett barn	25 000 kr	25 000 kr	-
Tillegg per barn utover det første	15 000 kr	15 000 kr	-
<i>Skattefri kilometergodtgjørelse ved yrkeskjøring med privatbil</i>			
Sats per kilometer til og med 10 000 km	4,05 kr	4,10 kr	1,2 pst.
Sats per kilometer over 10 000 km	3,45 kr	3,45 kr	-
<i>Formuesskatt¹¹</i>			
Kommune			
Innslagspunkt	1 000 000 kr	1 200 000 kr	20,0 pst.
Sats	0,7 pst.	0,7 pst.	-

Tabell 2.26 Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser i 2014 og forslag for 2015

	2014-regler	2015-regler	Endring 2014–2015
Stat			
Innslagspunkt	1 000 000 kr	1 200 000 kr	20,0 pst.
Sats	0,3 pst.	0,05 pst.	-0,25 pst.- enheter
Verdsettingsrabatter (i pst. av markedsverdi)			
Primærbolig	75 pst.	75 pst.	-
Næringseiendom og sekundærbolig	40 pst.	20 pst.	-20 pst.- enheter
Først anskaffede sekundærbolig	40 pst.	40 pst.	-
Avskrivningssatser			
Saldogruppe a (kontormaskiner o.l.)	30 pst.	30 pst.	-
Saldogruppe b (ervertet forretningsverdi)	20 pst.	20 pst.	-
Saldogruppe c (vogntog, lastebiler, busser, varebiler mv.)	20 pst.	20 pst.	-
Saldogruppe d (personbiler, maskiner og inventar mv.) ¹²	20 (30) pst.	20 (30) pst.	-
Saldogruppe e (skip, fartøyer, rigger mv.)	14 pst.	14 pst.	-
Saldogruppe f (fly, helikopter)	12 pst.	12 pst.	-
Saldogruppe g (anlegg for overføring og distribusjon av el. kraft og elektroteknisk utrustning i kraftforetak)	5 pst.	5 pst.	-
Saldogruppe h (bygg og anlegg, hoteller mv.) ^{13,14} ..	4 (6/10) pst.	4 (6/10) pst.	-
Saldogruppe i (forretningsbygg)	2 pst.	2 pst.	-
Saldogruppe j (tekniske installasjoner i forretnings- bygg og andre næringsbygg)	10 pst.	10 pst.	-

¹ For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 23,5 pst.

² Særskatten for petroleumsvirksomhet og grunnrenteskatten er henholdsvis 51 og 31 pst.

³ For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 7 pst. i trinn 1.

⁴ Næringsdrivende innenfor fiske og fangst samt barnepass i eget hjem (barn under 12 år eller med særlig behov for omsorg og pleie) har 8,2 pst. trygdeavgift på næringsinntekten. Lavere trygdeavgiftssats for fiske og fangst har sammenheng med at disse næringene betaler produktavgift som blant annet skal dekke differansen mellom 8,2 pst. og 11,4 pst. trygdeavgift. Disse satsene foreslås redusert til hhv. 8,1 pst. og 11,3 pst. fra 2015.

⁵ For personer som omfattes av skattebegrensingsregelen, kan den høyeste effektive marginale skattesatsen bli opptil 55 pst.

⁶ Inkludert 27 pst. selskapsskatt.

⁷ Summen av minstefradraget i lønnsinntekt og minstefradraget i pensjonsinntekt begrenses oppad til øvre grense i minstefradraget i lønnsinntekt, dvs. 87 950 kroner for 2015.

⁸ Skattyter som kun har lønnsinntekt, får det høyeste av minstefradraget i lønnsinntekt og det særskilte fradraget i arbeidsinntekt.

⁹ Skattebegrensingsregelen oppheves for uførepensjonister fra 2015.

¹⁰ Særfradraget for store sykdomsutgifter videreføres med 2014-regler.

¹¹ Innslagspunktene er for enslige skattytere. For ektefeller, som lignedes under ett for felles formue, er innslagspunktene det dobbelte av hva tabellen viser.

¹² Det ble innført 10 pst. startavskrivning for driftsmidler i saldogruppe d i 2014.

¹³ Bygninger med så enkel konstruksjon at brukstiden må antas å ikke overstige 20 år, kan avskrives med 10 pst. Satsen på 10 pst. gjelder også anlegg hvor brukstiden må antas å ikke overstige 20 år.

¹⁴ Husdyrbygg i landbruket kan avskrives med en forhøyet sats på 6 pst.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.27 Avgiftssatser i 2014 og foreslåtte satser for 2015

Avgiftskategori	2014-regler	Forslag 2015	Endring i pst.
<i>Merverdiavgift, pst. av omsetningsverdien¹</i>			
Generell sats	25	25	-
Redusert sats	15	15	-
Lav sats	8	8	-
<i>Avgift på alkoholholdige drikkevarer</i>			
Brennevinbaserte drikkevarer over 0,7 vol.pst., kr/ vol.pst. og liter	6,98	7,13	2,1
Annen alkoholholdig drikk fra 4,7 til og med 22 vol.pst., kr/vol.pst. og liter	4,54	4,64	2,2
Annen alkoholholdig drikk til og med 4,7 vol.pst., kr/liter			
a) 0,0–0,7 vol.pst.	-	-	-
b) 0,7–2,7 vol.pst.	3,12	3,19	2,2
c) 2,7–3,7 vol.pst.	11,74	11,99	2,1
d) 3,7–4,7 vol.pst.	20,34	20,77	2,1
<i>Avgift på tobakkvarer</i>			
Sigarer, kr/100 gram	239	244	2,1
Sigaretter, kr/100 stk	239	244	2,1
Røyketobakk, kr/100 gram	239	244	2,1
Snus, kr/100 gram	97	99	2,1
Skrå, kr/100 gram	97	99	2,1
Sigarettpapir, kr/100 stk.	3,65	3,73	2,2
<i>Engangsavgift på kjøretøy</i>			
Personbiler mv. Avgiftsgruppe a ²			
Egenvekt, kr/kg			
første 1 150 kg	38,30	39,10	2,1
neste 250 kg	83,50	85,25	2,1
neste 100 kg	167,01	170,52	2,1
resten	194,23	198,31	2,1
Motoreffekt, kr/kW			
første 70 kW	0	0,00	-
neste 30 kW	240,00	245,04	2,1
neste 40 kW	695,00	709,60	2,1
resten	1 720,00	1 756,12	2,1
NO _x -utslipp, kr per mg/km	46,14	47,11	2,1
CO ₂ -utslipp, kr per g/km			
første 105 g/km	0	0,00	-
neste 15 g/km	779,00	795,36	2,1
neste 40 g/km	785,00	801,49	2,1
neste 70 g/km	1 830,00	1 868,43	2,1
resten	2 938,00	2 999,70	2,1

Tabell 2.27 Avgiftssatser i 2014 og foreslåtte satser for 2015

Avgiftskategori	2014-regler	Forslag 2015	Endring i pst.
fradrag for utslipp under 105 g/km, gjelder ned til 50 g/km og kun for kjøretøy med utslipp under 105 g/km	829,00	846,41	2,1
fradrag for utslipp under 50 g/km, gjelder kun kjøretøy med utslipp under 50 g/km	984,00	1 004,66	2,1
Varebiler klasse 2. Avgiftsgruppe b, ³			
egenvekt, pst. av personbilavgift	22	22	-
motoreffekt, pst. av personbilavgift.	22	22	-
NO _x -utslipp, pst. av personbilavgift.	30	30	-
CO ₂ -utslipp, pst. av personbilavgift	30	30	-
Campingbiler. Avgiftsgruppe c, ⁴			
pst. av personbilavgift	22	22	-
Beltebiler. Avgiftsgruppe e,			
pst. av verdiavgiftsgrunnlaget	36	36	-
Motorsykler. Avgiftsgruppe f,			
stykkavgift, kr	11 043	7 895	-28,5
Motoreffekt, kr/kW			
første 11 kW	0	0	-
resten	491,44	250,00	-49,1
Slagvolum, kr/cm ³			
første 125 cm ³	0	0	-
neste 775 cm ³	37,93	32,14	-15,3
resten	83,17	70,48	-15,3
Snøscootere. Avgiftsgruppe g			
Egenvekt, kr/kg			
første 100 kg	15,56	13,19	-15,2
neste 100 kg	31,13	26,38	-15,3
resten	62,23	52,74	-15,2
Motoreffekt, kr/kW			
første 20 kW	41,51	21,19	-49,0
neste 20 kW	82,99	42,37	-48,9
resten	165,96	84,72	-49,0
Slagvolum, kr/cm ³			
første 200 cm ³	3,25	2,32	-28,6
neste 200 cm ³	6,49	4,64	-28,5
resten	12,97	9,27	-28,5
Drosje. Avgiftsgruppe h, ⁵			
egenvekt, pst. av personbilavgift	40	40	-
motoreffekt, pst. av personbilavgift.	40	40	-
NO _x -utslipp, pst. av personbilavgift.	100	100	-
CO ₂ -utslipp, pst. av personbilavgift	100	100	-
Veteranbiler. Avgiftsgruppe i,			
stykkavgift, kr	3 637	3 713	2,1

Tabell 2.27 Avgiftssatser i 2014 og foreslåtte satser for 2015

Avgiftskategori	2014-regler	Forslag 2015	Endring i pst.
Minibusser. Avgiftsgruppe j, ⁶			
pst. av personbilavgift	40	40	-
<i>Årsavgift, kr/år</i>			
Bensinbiler og dieselmotorer med fabrikkmontert partikkel- filter	2 995	3 060	2,2
Dieselmotorer uten fabrikkmontert partikkelfilter	3 490	3 565	2,1
Campingtilhengere	1 120	0	-100,0
Motorsykler	1 835	1 875	2,2
Traktorer, mopeder mv.	425	435	2,4
<i>Vektårsavgift, kr/år</i>	varierer	varierer	-51,6
<i>Omregistreringsavgift</i>	varierer	varierer	-33,6
<i>Veibruksavgift på drivstoff, kr/liter</i>			
Bensin ⁷	4,87	4,87	0,0
Autodiesel ⁸	3,82	3,82	0,0
Biodiesel som oppfyller bærekraftskriteriene	1,91	1,91	0,0
<i>Avgift på elektrisk kraft, øre/kWh</i>			
Generell sats	12,39	12,65	2,1
Redusert sats	0,45	0,45	-
<i>Grunnavgift på mineralolje mv.</i>			
Mineralolje, kr/liter	1,557	1,590	2,1
Mineralolje i treforedlingsindustrien, produksjon av far- gestoffer og pigmenter, kr/liter	0,126	0,126	-
<i>Avgift på smøreolje, kr/liter</i>	1,94	2,59	33,5
<i>CO₂-avgift</i>			
Petroleumsvirksomhet, kr/liter eller Sm ³	0,98	1,00	2,0
Mineralolje generell sats, kr/liter	0,88	0,90	2,3
Mineralolje ilagt veibruksavgift, kr/liter	0,62	0,63	1,6
Mineralolje til innenriks kvotepliktig luftfart, kr/liter . . .	0,56	0,57	1,8
Mineralolje til annen innenriks luftfart, kr/liter	0,84	0,86	2,4
Mineralolje til treforedlings-, sildemel- og fiskemelindus- trien, kr/liter	0,31	0,31	-
Mineralolje til fiske og fangst i nære farvann, kr/liter . . .	0,26	0,27	3,8
Bensin, kr/liter	0,93	0,95	2,2
Naturgass, kr/Sm ³	0,66	0,67	1,5
LPG, kr/kg	0,99	1,01	2,0

Tabell 2.27 Avgiftssatser i 2014 og foreslåtte satser for 2015

Avgiftskategori	2014-regler	Forslag 2015	Endring i pst.
Redusert sats for naturgass, kr/Sm ³	0,05	0,05	-
<i>Svovelavgift</i> , kr/liter	0,079	0,081	2,5
<i>Avgift på utslipp av NOx</i> , kr/kg.....	17,33	17,69	2,1
<i>Avgift på sluttbehandling av avfall</i> , kr/tonn			
Avgift på biologisk nedbrytbart avfall som deponeres etter dispensasjon gitt fra forurensningsmyndighetene ..	488	0	-100,0
Avgift på deponering av annet avfall.....	294	0	-100,0
<i>Avgift på trikloreten (TRI) og tetrakloreten (PER)</i> , kr/kg	66,65	68,05	2,1
<i>Avgift på HFK og PFK</i> , kr/tonn CO ₂ -ekvivalenter	330	337	2,1
<i>Avgift på sjokolade- og sukkervarer mv.</i> , kr/kg	18,91	19,31	2,1
<i>Avgift på alkoholfrie drikkevarer</i>			
Ferdigvare, kr/liter	3,12	3,19	2,2
Konsentrat (sirup), kr/liter.....	19,03	19,43	2,1
<i>Sukkeravgift</i> , kr/kg	7,32	7,47	2,0
<i>Avgift på drikkevareemballasje</i> , kr/stk.			
Grunnavgift, engangsemballasje	1,10	1,12	1,8
Miljøavgift			
a) Glass og metall	5,34	5,45	2,1
b) Plast	3,22	3,29	2,2
c) Kartong og papp	1,32	1,35	2,3
<i>Dokumentavgift</i> , pst. av salgsverdi	2,5	2,5	-

¹ Endring i merverdiavgift er oppgitt i prosentenheter.

² Gruppe a: Personbiler, varebiler klasse 1 og busser under 6 meter med inntil 17 seteplasser. For kjøretøy der CO₂-utslipp ikke er oppgitt, brukes slagvolum som avgiftskomponent.

³ Gruppe b: Varebiler klasse 2. Endring oppgitt i prosentenheter. Høyeste trinn i CO₂-komponenten gjelder ikke for gruppe b, og nest høyeste trinn er på 25 pst. av avgiften for personbiler.

⁴ Gruppe c: Campingbiler. Endring oppgitt i prosentenheter. Ilegges ikke NO_x-komponent.

⁵ Gruppe h: Drosje og transport av funksjonshemmede. Endring oppgitt i prosentenheter. De to høyeste trinnene i CO₂-komponenten gjelder ikke for gruppe h.

⁶ Gruppe j: Busser under 6 meter med inntil 17 sitteplasser, hvorav minst 10 er montert i fartsretningen. Endring oppgitt i prosentenheter. Høyeste trinn i CO₂-komponenten gjelder ikke for gruppe j. Ilegges ikke NO_x-komponent.

⁷ Bensin som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.

⁸ Diesel som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere. Satsen gjelder også biodiesel som ikke oppfyller bærekraftskriteriene.

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 3**Tabelloversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Tabell 2.1 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før	15	Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2014. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2014-kroner og prosentvis vekst	69
Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før	26	Tabell 3.8 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2015 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2014 i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2014 og Nasjonalbudsjettet 2015. Mrd. 2015-kroner	70
Tabell 2.3 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før ..	32	Tabell 3.9 Utslipp av klimagasser i Norge etter sektor. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	87
Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten	38	Tabell 3.10 Utslipp av klimagasser i Norge. Mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter	89
Tabell 2.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2015. Prosentvis endring fra året før	39	Tabell 3.11 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger. 1 000 tonn	91
Tabell 2.6 Treffsikkerhet i de makroøkonomiske prognosene over tid. Prosentvis vekst	40		
Tabell 2.7 Etterspørselskomponenter. Prosent av BNP Fastlands-Norge og standardavvik i volumvekstrate	41	Kapittel 4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget 2015	
Tabell 2.8 Ulike indikatorer for livskvalitet og velstand i OECD-land.	45	Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirksomheter av skatte- og avgiftsopplegget for 2015. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2015. Mill. kroner	98
Kapittel 3 Den økonomiske politikken		Tabell 4.2 Gjennomsnittlig endring i skatt for alle personer 17 år og eldre. Forslaget sammenlignet med referansesystemet for 2015 (2014-regler framført til 2015). Negative tall betyr lettelser. Kroner	100
Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2014 gitt på ulike tidspunkt. Mrd. kroner	48	Tabell 4.3 Gjennomsnittlig endring i skatt for alderspensjonister (personer med rett til særskilt skattefradrag for pensjonister). Forslaget sammenlignet med referansesystemet for 2015 (2014-regler framført til 2015). Negative tall betyr lettelser. Kroner	101
Tabell 3.2 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen. Mill. kroner ..	49		
Tabell 3.3 Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	53		
Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2014 til 2015. Anslag i mill. kroner og prosentvis endring	56		
Tabell 3.5 Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent	58		
Tabell 3.6 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP	60		

Kapittel 5	Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi	
Tabell 5.1	Samlet oversikt over statlig, budsjettmessig støtte, skatteutgifter og -sanksjoner rettet mot næringslivet og annen næringsstøtte i 2013 fordelt på næringer. Mrd. 2013-kroner	119
Tabell 5.2	Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader. Mrd. 2013-kroner	121
Tabell 5.3	Oversikt over tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk i 2013	122
Tabell 5.4	De fem norske selskapene med høyest forventet elsertifikatberettiget produksjon fra godkjente anlegg per 16. september 2014 og anslått årlig støttebeløp	122
Tabell 5.5	Mottakere av de høyeste støttebeløpene under CO ₂ -kompensasjonsordningen. Mill. 2014-kroner	123
Tabell 5.6	Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet. Mill. kroner	124

Tabell 5.7	Skatteutgifter ved unntak, nullsats og lave satser i merverdiavgiften. Mill. kroner	127
Tabell 5.8	Samlet støtte, PSE, i prosent av brutto næringsinntekt i jordbruket for noen OECD-land	130

Kapittel 6 Effektiv offentlig ressursbruk

Tabell 6.1	PISA-resultater for utvalgte OECD-land rangert fra høyest til lavest	148
Tabell 6.2	Politiets oppgaveportefølje i Sverige, Danmark, Finland og Norge	153

Kapittel 7 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

Tabell 7.1	Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland per 30. juni 2014. Årlige tall. Prosent	167
Tabell 7.2	Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge per 30. juni 2014. Årlige tall. Prosent	168

Vedlegg 4**Figuroversikt**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Figur 2.1 Hovedtrekk i internasjonal økonomi	16	Figur 3.7 Offentlig forvaltnings netto-finansinvesteringer og nettofordringer	61
Figur 2.2 Utviklingstrekk i finansmarkedene	17	Figur 3.8 Utviklingstrekk i offentlige finanser	62
Figur 2.3 Utviklingstrekk i norsk økonomi	23	Figur 3.9 Langsiktige utfordringer	63
Figur 2.4 Renter og kronkurs	25	Figur 3.10 Strukturelt, oljekorrigert under-skudd, forventet fondsavkastning og alders- og uførepensjoner i folketrygden. Prosent av BNP Fastlands-Norge	63
Figur 2.5 Husholdningene	27	Figur 3.11 Behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 ved ulike utviklingsforløp. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	64
Figur 2.6 Investeringer i markedsrettet virksomhet	29	Figur 3.12 Utviklingen i kommune-økonomien	66
Figur 2.7 Norges handel med utlandet og konsumpriser	30	Figur 3.13 Perspektiver på kommune-økonomien	67
Figur 2.8 Eksport av utvalgte varegrupper. Volumindeks. 2000 = 100	31	Figur 3.14 Nettofinansinvesteringer og nettogjeld i kommunesektoren i Norge og Sverige. Prosent av BNP	68
Figur 2.9 Arbeidsmarkedet	33	Figur 3.15 Utvikling i styringsrenter og kronkurs	71
Figur 2.10 Arbeidstilbud og demografi	35	Figur 3.16 Ren kjernekapitaldekning i nordiske finanskonsern. Prosent	74
Figur 2.11 Petroleumsvirksomheten	37	Figur 3.17 Ren kjernekapital som andel av forvaltningskapital	75
Figur 2.12 Utviklingen i BNP og anslag. Prosentvis årlig vekst	40	Figur 3.18 Arbeidsmarkedstiltak	83
Figur 2.13 Fordeling og livskvalitet	44	Figur 3.19 Timelønnskostnader i industrien i Norge og hos handelspartnerne i EU i felles valuta i 2013. Vektet gjennomsnitt for handelspartnerne i figuren = 100	84
Kapittel 3 Den økonomiske politikken		Figur 3.20 Utslipp av langtransporterte luftforurensinger omfattet av Gøteborgprotokollen. 1 000 tonn	90
Figur 3.1 Hovedtrekk i finanspolitikken ...	50		
Figur 3.2 Rente og utbytteinntekter og samlet avkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosent	51		
Figur 3.3 Endringer i anslag for strukturell balanse for 2007 siden juni 2008. Prosent av potensielt BNP	52		
Figur 3.4 Statens balanse som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Prosent	54		
Figur 3.5 Prioritering av samferdsel, kunnskap og skattelette. Prosent av samlet handlingsrom	55		
Figur 3.6 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	59		

Kapittel 4 Hovedtrekk i skatte- og avgifts-opplegget 2015

Figur 4.1	Skattelettelse med Regjeringens forslag i prosent av bruttoinntekten fordelt på ulike inntektsgrupper (desiler) etter bruttoinntekt. Sammenlignet med referansesystemet for 2015 (2014-regler framført til 2015). Prosent	100
-----------	---	-----

Kapittel 5 Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi

Figur 5.1	BNP utenom oljevirkosomhet per innbygger. Tusen 2005-kroner	103
Figur 5.2	Netto nasjonalformue per innbygger. Prosent	104
Figur 5.3	Utvikling i arbeidsproduktiviteten siden 1970. Indeks. 1970 = 100 ..	104
Figur 5.4	Konkurslovgivning og misligholdte lån	110
Figur 5.5	Belastning for næringslivet av statlige oppgaveplikter. Endring i antall årsverk	114
Figur 5.6	Statlig FoU-finansiering over statsbudsjettet fordelt etter hovedformål. Mrd. 2014-kroner	118
Figur 5.7	Statlig, budsjettmessig næringsstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2013-kroner	120
Figur 5.8	Arbeidsinnsats	133
Figur 5.9	Utvikling i trygdeordninger og sykefravær	134
Figur 5.10	Sykefravær i ulike land. Antall helt fraværende fra arbeid i hele undersøkelsesuken på grunn av sykdom i pst. av alle sysselsatte	135
Figur 5.11	Utslippsintensitet for CO ₂ . Tonn CO ₂ per 1000 dollar BNP, 2010	139
Figur 5.12	Avgift på bruk av fossil energi: 2012. Kroner per tonn CO ₂ . Prosentandel av CO ₂ -utslipp fra all fossil energibruk	140

Figur 5.13	Nasjonal sparing. Prosent av bruttonasjonalinntekt, 2012	141
------------	--	-----

Kapittel 6 Effektiv offentlig ressursbruk

Figur 6.1	Størrelsen på og tilliten til offentlig sektor	144
Figur 6.2	Utviklingen i offentlig sysselsetting	145
Figur 6.3	Forventet levealder ved fødsel og utgifter til helse per innbygger. 2011	146
Figur 6.4	Gjennomsnittlig liggetid for hoftebruddspasienter. Antall dager	147
Figur 6.5	Fullført videregående skole innenfor normert tid. Prosent	149
Figur 6.6	Veginvesteringer i utvalgte land som andel av BNP. Prosent	150
Figur 6.7	Samfunnsøkonomisk netto nytte av investeringsprosjektene i NTP 2010–2019, samt transportetatens lønnsomhetsstrategi og planforslag. Mill. kroner	150
Figur 6.8	Antall drap i året per 100 000 innbyggere. Gjennomsnitt 2007–2009	151
Figur 6.9	Timer arbeidet og antall ansatte for å bemanne en døgnkontinuerlig turnus. Timer per uke og antall ansatte	152
Figur 6.10	Prosentvis endring i befolkningen etter kommune-størrelse fra 1985 til 2013	162

Kapittel 7 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

Figur 7.1	Utvikling i markedsverdien til Statens pensjonsfond siden 1996. Milliarder kroner	167
Figur 7.2	Utvikling i nominell avkastning i Statens pensjonsfond utlands delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeks ved utgangen av 1997 = 100	168

Vedlegg 5**Oversikt over bokser**

Kapittel 2 De økonomiske utsiktene			
Boks 2.1 Vekstevnen i internasjonal økonomi	19	Boks 3.8 Retningslinjer for pengepolitikken	72
Boks 2.2 Rente- og valutakursframskrivninger	24	Boks 3.9 Forutsetninger ved beregning av miljøskadelige utslipp til luft .	88
Boks 2.3 Boligpriser og realøkonomien ..	28	Kapittel 5 Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi	
Boks 2.4 Eksport av fisk	31	Boks 5.1 Tiltak for å redusere sykefraværet	135
Boks 2.5 Usikkerhet i arbeidstilbudet i årene framover	34	Boks 5.2 OECD om utdanning og kompetanse	137
Kapittel 3 Den økonomiske politikken		Kapittel 6 Effektiv offentlig ressursbruk	
Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken – handlingsregelen ...	46	Boks 6.1 Utviklingen i offentlig sysselsetting	145
Boks 3.2 To ekspertutvalg	47	Boks 6.2 Randomiserte, kontrollerte forsøk	159
Boks 3.3 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen	49	Boks 6.3 Oppfølging av OECDs anbefalinger for Norge	160
Boks 3.4 Om usikkerhet i budsjettanslagene	51		
Boks 3.5 Prioriteringene i budsjettet	55		
Boks 3.6 Aktiviteten i kommunesektoren	66		
Boks 3.7 Nettogjeld i kommuneforvaltningen i Norge og Sverige	68		