



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

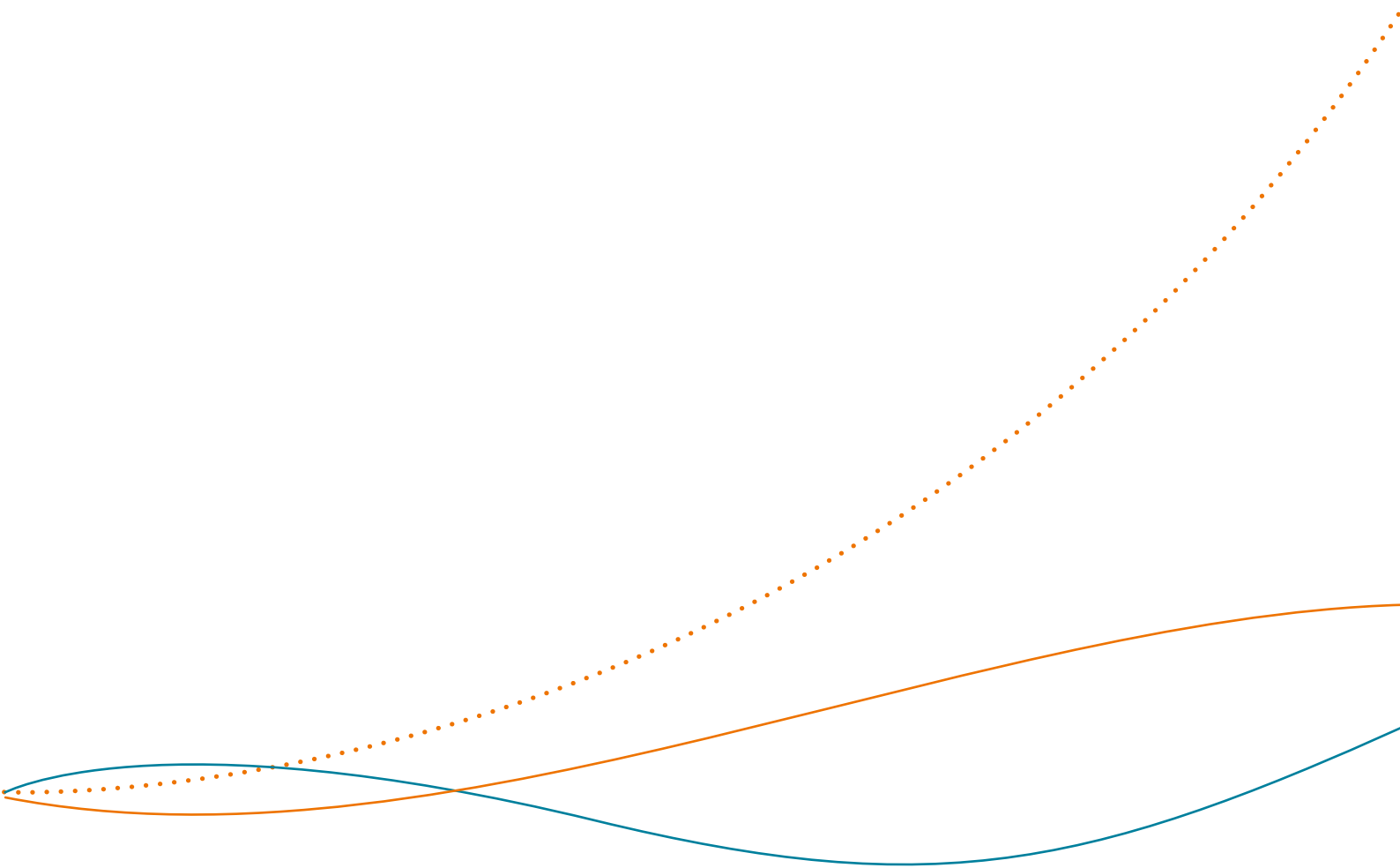
# Meld. St. 2

(2013–2014)

Melding til Stortinget

---

## Revidert nasjonalbudsjett 2014





DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# Meld. St. 2

(2013–2014)

Melding til Stortinget

---

Revidert nasjonalbudsjett 2014

# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi .....</b>	<b>5</b>	<b>5.2</b>	Satsinger i klimapolitikken .....	107
<b>2</b>	<b>De økonomiske utsiktene .....</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>Det inntektspolitiske samarbeidet og Holden III – utvalgets innstilling .....</b>	<b>110</b>
2.1	Internasjonal økonomi .....	12	6.1	Holden III-utvalgets innstilling .....	110
2.2	Norsk økonomi .....	20	6.2	Høringsinstanser .....	113
2.3	Petroleumssektoren .....	27	6.3	Regjeringens vurderinger .....	115
2.4	Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet .....	29	<b>7</b>	<b>Virksomheten til det internasjonale valutafondet (IMF) .....</b>	<b>118</b>
<b>3</b>	<b>Den økonomiske politikken ....</b>	<b>34</b>	7.1	Innledning .....	118
3.1	Budsjettpolitikken .....	34	7.2	IMFs utlånsvirksomhet .....	118
3.2	Utviklingstrekk i offentlige finanser .....	44	7.3	IMF og krisen i Europa .....	119
3.3	Kommuneforvaltningens økonomi	51	7.4	Styresett og kvotereform .....	122
3.4	Pengepolitikken .....	56	7.5	IMFs overvåkningsvirksomhet .....	124
3.5	Finansiell stabilitet .....	58	7.6	IMF og lavinntektsland .....	125
3.6	Sysselsettingspolitikken .....	62	7.7	IMFs analyser av viktige makro-økonomiske problemstillinger .....	126
3.7	Tiltak for å fremme verdiskaping og øke produktiviteten i norsk økonomi .....	66	7.8	IMF og Norge .....	129
<b>4</b>	<b>Skatte- og avgiftspolitikken .....</b>	<b>70</b>	<b>Vedlegg</b>		
4.1	Endringer i skatte- og avgiftsreglene .....	70	1	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall .....	132
4.2	Differensiert arbeidsgiveravgift ...	70	2	Figuroversikt .....	157
4.3	Gjennomgang av landbruksbeskatningen .....	75	3	Tabelloversikt .....	159
<b>5</b>	<b>Klimapolitikk .....</b>	<b>95</b>	4	Oversikt over bokser .....	160
5.1	Innretning av Norges internasjonale klimainnsats .....	95			





DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# Meld. St. 2

(2013–2014)

Melding til Stortinget

---

## Revidert nasjonalbudsjett 2014

*Tilråding fra Finansdepartementet 14. mai 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. Regjeringen vil derfor prioritere tiltak som fremmer verdiskaping og økt produktivitet i norsk økonomi. Regjeringen vil bidra til å skape et robust og mangfoldig næringsliv.

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

Regjeringen vil føre en politikk som gir næringslivet økt konkurransekraft og dermed mulighet til å skape større verdier og trygge arbeidsplasser for fremtiden. Regjeringen vil arbeide for at næringslivet skal få gode generelle rammebetingelser, et forutsigbart skattesystem, bedre infrastruktur, mulighet til å ansette kompetente medarbeidere og tilgang på kapital.

Skatt er ikke et mål, men et middel. Regjeringen vil bruke skatte- og avgiftssystemet til å finansiere fellesgoder, sikre sosial mobilitet, oppnå mer effektiv ressursutnyttelse og gi bedre vilkår for norsk næringsliv. Det private eierskapet skal styrkes, og det skal lønne seg mer å jobbe, spare og investere. Regjeringen vil også stimulere til mer miljøvennlig adferd. Regjeringen vil redusere det samlede skatte- og avgiftsnivået for å gi mer maktspredning, øke verdiskapingen og gi større frihet for familier og enkeltmennesker.

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 forvaltningsansvaret 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.

#### *Høyere vekst hos Norges handelspartnere*

Internasjonal økonomi er fortsatt preget av finanskrisen og noen av de ubalansene som bygget seg opp i forkant av det økonomiske tilbakeslaget. Behovet for å styrke offentlige finanser er fortsatt til stede. Mens rentene er svært lave, bidrar finanspolitikken til å holde etterspørselen tilbake. I mange land har bankene lav kapasitet til å øke sine utlån, og flere steder er investeringene fortsatt lave. Både produksjonsutstyr og arbeidskraft utnyttes dårligere enn før finanskrisen.

I de tradisjonelle industrilandene var det imidlertid en bedring gjennom annet halvår i fjor. Produksjonen er nå på vei opp. Veksten hos Norges handelspartnere sett under ett anslås til om lag 2½ pst. både i år og neste år. Det er nær gjennomsnittet for de siste tjue årene. Arbeidsledigheten ventes likevel å holde seg høy, særlig i euroområdet.

Situasjonen er fortsatt usikker, selv med bedre utsikter til vekst. Utviklingen i euroområdet er skjær. En forverring av situasjonen i Ukraina og forholdet til Russland kan få negative konsekvenser for mange europeiske land. Usikkerheten om utviklingen i framvoksende økonomier har også fått større oppmerksomhet det siste året. Et tilbakeslag i Kina og andre framvoksende økonomier kan få negative virkninger for verdensøkonomien og føre til lavere priser på olje og andre råvarer.

#### *Avdempet vekst i norsk økonomi*

Siden årtusenskiftet har veksten i norsk økonomi vært høy sammenliknet med de fleste andre industriland. Oljeprisen har steget kraftig, og vi har også fått bedre betalt for andre varer vi selger til utlandet. Samtidig har prisene vært lave på mange av varene vi importerer. Denne bedringen i bytteforholdet mot utlandet har bidratt til sterk vekst i Norges realinntekter, og gjort det lettere for bedrifter å leve med et høyere kostnadsnivå enn hos våre handelspartnere. Etterspørselen er i tillegg trukket opp av lave realrenter og en langvarig lånebølge i husholdningene. Boligprisene har steget raskt. Økt aktivitet på norsk sokkel og økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet har også

bidratt til høy vekst i etterspørselen etter varer, tjenester og arbeidskraft. Vår evne til å produsere er blitt styrket av betydelig arbeidsinnvandring fra nye EU-land. Samtidig har høy lønnsvekst og sterkere krone bidratt til å skyve ut konkurranseutsatte virksomheter, slik at den sterke veksten i samlet etterspørsel kunne møtes.

Veksten i norsk fastlandsøkonomi dempet seg gjennom 2013. For 2014 anslås det nå en vekst i BNP Fastlands-Norge på knapt 2 pst., om lag på linje med resultatet for fjoråret. Omslaget i retning av sterkere økonomisk utvikling hos flere av våre handelspartnere kan bidra til at veksten blir litt høyere i 2015. Anslagene for veksten i norsk økonomi er likevel noe lavere enn lagt til grunn i fjor høst og under gjennomsnittet for de siste 40 årene. Sysselsettingen ventes å vokse mer moderat de nærmeste par årene. Ledigheten kan gå litt opp gjennom inneværende og neste år, fra 3½ pst. nå til om lag 3¾ pst. Det er likevel nærmere ½ prosentenheter lavere enn gjennomsnittet for de siste 25 årene.

Avdempingen vi har sett i fastlandsøkonomien, har trolig sammenheng med ubalanser som har bygget seg opp gjennom perioden med sterk inntektsvekst etter årtusenskiftet. Både boligpriser og husholdningenes gjeld er kommet opp på svært høye nivåer. Det kan ha bidratt til svakere vekst i etterspørselen etter boliger og forbruksvarer. Også i kommunesektoren er gjeldsnivået høyt. Samtidig begrenser høye kostnader produksjonen. Både tradisjonell utekoncurrerende industri, leverandører til oljenæringen og tjenestenæringer som tidligere var lite utsatt for konkurranse utenfra, merker at norsk arbeidskraft er dyr.

Også mer langsiktige forhold trekker i retning av lavere vekst i norsk økonomi framover enn det vi har sett de siste tiårene. Oljenæringens kjøp av varer og tjenester ventes nå å flate ut og vil etter hvert falle. På produksjonssiden kan flere år med forholdsvis lav vekst i produktiviteten peke i retning av noe svakere underliggende vekst i samlet verdiskaping framover. Aldringen av befolkningen vil dempe tilgangen på arbeidskraft. Med litt svakere vekst i fastlandsøkonomien kan trolig også arbeidsinnvandringen bli noe mindre. I så fall vil bevegelser av arbeidskraft over landegrensene bidra til å dempe økonomiske svingninger både når veksten er sterk og når den avtar.

Det siste året har fastlandsøkonomien tatt noen små skritt i retning av en mer balansert utvikling. Svekkelsen av kronen har dempet presset på konkurranseutsatte virksomheter noe. Boligprisene flatet ut gjennom fjoråret, men har steget litt igjen i 2014. Husholdningens gjeld vok-

ser langsommere enn før, men fortsatt raskere enn deres inntekter. Oppgjøret i frontfaget peker i retning av noe lavere lønnsvekst i år enn i fjor. Det ligger likevel an til at lønnskostnadene målt i nasjonal valuta fortsatt vil øke raskere i Norge enn hos våre handelspartnere. Konkurransetsatte virksomheter er sårbare for lavere priser, sterkere krone eller fall i etterspørselen.

#### *Hovedutfordringene 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. En forutsigbar budsjettpolitikk er viktig for stabilitet i produksjon og sysselsetting i alle deler av norsk økonomi.

Handlingsregelen er viktig for å understøtte en stabil utvikling og høy verdiskaping i norsk økonomi på lang sikt og for å sikre at oljerikdommen også kommer fremtidige generasjoner til gode. Markedsverdien av pensjonsfondet kan imidlertid svinge betydelig fra år til år. Dette illustreres godt av utviklingen i 2013 da god avkastning i finansmarkedene, høye oljeinntekter og en svakere krone bidro til at fondet økte med et beløp som svarer til 50 pst. av BNP Fastlands-Norge. Økningen i fondet ga et kraftig løft i banen for forventet realavkastning på 4 pst. I en slik situasjon er 4-prosentbanen mindre egnet som operativt mål for finanspolitikken på kort sikt.

Avstanden mellom 4-prosentbanen og bruken av oljepenger, slik den nå anslås, gir oss en viktig buffer mot økonomiske tilbakeslag. Erfaringer utenfra viser at det som framstår som stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter kan svikte betydelig i møte med større økonomiske rystelser. For Norge er det også usikkerhet om utviklingen i pensjonsfondet og dermed om rammene for bruk av oljeinntekter framover.

Samtidig er det sentralt *hvordan* oljepengene brukes. 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 skattelettelse kan stimulere til sparing og høyere arbeidstilbud. Skattelettelse påvirker der-

med ikke bare samlet etterspørsel, men også produksjonskapasiteten i økonomien.

Med svakere vekstbidrag fra oljevirkosheten framover er det nødvendig å øke oppmerksomheten mot tilbudssiden 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 vi løfte produktivitetsveksten fra det lavere nivået vi har sett de siste årene. Da må vi øke trykket for vekstfremmende reformer både i offentlig forvaltning og i resten av økonomien. Dette arbeidet må gis prioritet. Erfaringer tyder på at det vil ta tid før slike reformer slår ut i økt produktivitet.

Arbeidsinnsatsen er viktig for den økonomiske veksten 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, som er utformet for å gi betydelige langsiktige innsparinger og økt arbeidstilbud, er ikke tilstrekkelig til å lukke gapet mellom statens utgifter og inntekter på lang sikt. Det vil derfor bli nødvendig med ytterligere reformer for å sikre finansiering av 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 vår første forsvarslinje mot en svakere økonomisk utvikling. Den avdempingen vi ser i norsk økonomi, er beskjedent. Norges Bank fant ikke grunnlag for å sette ned styringsrenten på sitt siste rentemøte. Banen for styringsrenten framover er heller ikke satt ned.

Den økonomiske utviklingen tilsier ikke en mer ekspansiv finanspolitikk nå. Selv om presset i arbeidsmarkedet ser ut til å avta noe, er det lite ledig kapasitet innenlands. Ubalansene som har bygd seg opp i norsk økonomi etter årtusensskiftet kan heller ikke løses med økt bruk av oljepenger. Tvert imot kan en for rask innføring av oljeinntekter hindre økonomien å komme tilbake til en mer

balansert bane, og føre til at vi skyver nødvendige tilpasninger foran oss. Høy gjeld gjør husholdningene sårbare. Hvis gjeld og boligpriser fortsetter å stige, øker risikoen for et kraftig tilbakeslag i fastlandsøkonomien.

Det norske kostnadsnivået er høyt. Når vi øker bruken av oljepenger, reduserer vi tilgangen på arbeidskraft for konkurranseutsatte næringer. En for rask innfasing av oljeinntekter kan øke presset på lønningene og bremse tilpasningen som må finne sted når næringslivet etter hvert må finne nye markeder ute. Økt bruk av oljepenger høyner også faren for en sterkere krone. Det vil gjøre norsk arbeidskraft enda dyrere og slå negativt ut for næringer som møter konkurranse fra utlandet.

#### *Revidert budsjett for 2014*

Regjeringens forslag til revidert budsjett innebærer et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 140,9 mrd. kroner. Det er 1,9 mrd. kroner høyere enn i saldert budsjett. Det strukturelle underskuddet tilsvarer 2,8 pst. av Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året, ned fra 2,9 pst. i saldert budsjett. Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet anslås til 5,8 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2014. Hver tiende krone som brukes over offentlige budsjetter hentes nå fra pensjonsfondet.

Sammenliknet med saldert budsjett fra i fjor høst er det endringer både i budsjettets utgifter og inntekter. I lys av oppdatert informasjon om den økonomiske utviklingen og skatteinntangen det siste halve året er anslaget for skatte- og avgiftsinntektene i 2014 satt ned med 9 mrd. kroner. Det meste av dette kan trolig være konjunkturt. Ut fra den informasjonen vi har nå, ser knapt 3 mrd. kroner ut til å være en varig reduksjon i de underliggende inntektene. Salg av elbiler og andre biler med små klimautslipp og lave avgifter trekker inntektene fra bilavgiftene noe ned. Vi må også ta høyde for de varige virkningene på statens inntekter av at den underliggende veksten i fastlandsøkonomien kan bli lavere når oljeinvesteringene flater ut og den mest intense lånebølgen i husholdningene ser ut til å gi seg. Den varige delen av nedjusteringen svekker den underliggende budsjettbalansen. Resten antas å være forbigående og møtes med en økt overføring fra pensjonsfondet, slik at de såkalte automatiske stabilisatorene i budsjettet får virke.

Regjeringen foreslår enkelte endringer i avgiftene som samlet gir en lettelse på 140 mill. kroner. Samtidig øker inntektene utenom skatter og avgifter med 2,1 mrd. kroner, mens utgiftene øker sam-

let med 1,1 mrd. kroner. De økte inntektene skyldes først og fremst inntekter fra salg av oppdrettskonsesjoner og økte utbytter.

Bruken av oljepenger måles ved det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Endringen i denne størrelsen er et enkelt mål på budsjettets virkning på økonomien. Fra 2013 til 2014 ligger bruken av oljepenger an til å øke med 0,7 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det er 0,2 prosentenheter høyere enn i fjor høst. Når budsjettet for i år framstår som mer ekspansivt, skyldes det først og fremst at bruken av oljepenger i 2013 ble om lag 3 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i tilleggspolisjonen. Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 3,1 pst., mot 2,5 pst. i saldert budsjett. Den nominelle veksten anslås til 6,2 pst. Ser vi årene 2013 og 2014 under ett, er imidlertid endringene i tallene ikke så store sammenliknet med det bildet vi hadde i fjor høst.

#### *Kommunenes inntekter*

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

Inntektsnivået i kommunesektoren i 2014, og den reelle veksten i inntektene fra året før, anslås nå litt lavere enn i fjor høst. Kommunesektorens samlede inntekter ventes å øke reelt med 5,1 mrd. 2014-kroner fra 2013 til 2014, mens realveksten i de frie inntektene anslås til 3,2 mrd. kroner. Veksten i både samlede og frie inntekter er 0,4 mrd. kroner mindre enn anslått i saldert budsjett for 2014. Nedjusteringen må ses i sammenheng med et litt lavere anslag for inntektene fra skatt på inntekt og formue. De beregnede merutgiftene for kommunesektoren som følge av befolkningsutviklingen er imidlertid også justert ned. Samlet sett er kommunenes handlingsrom i liten grad endret.

I kommuneopposisjonen for 2015 varsles det en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2015 i størrelsesorden 4½ til 5 mrd. kroner. Det er lagt opp til at mellom 4,2 og 4,5 mrd. kroner av veksten kommer i form av frie inntekter. Regjeringens varslede satsing legger til rette for en videre utbygging av det kommunale tjenestetilbudet.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. I tillegg er det rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren.



Dersom kommunesektoren klarer å ta ut effektiviseringspotensialet i sektoren, vil det kommunale tjenestetilbudet kunne styrkes utover det som følger av inntektsveksten. Regjeringen har klare forventninger til at kommuner og fylkeskommuner kontinuerlig arbeider med å forenkle, fornye og forbedre tjenestene.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

#### *Skatte- og avgiftsopplegget*

Skatte- og avgiftsreglene bør som hovedregel ligge fast gjennom året. Regjeringen foreslår derfor kun mindre endringer i skatte- og avgiftsreglene, jf. Prop. 94 LS (2013–2014) Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga. Forslagene anslås å redusere statens inntekter med om lag 165 mill. kroner påløpt og 140 mill. kroner bokført i 2014. Blant forslagene er fjerning av båtmotoravgiften og mer fleksible kvoter i taxfree-ordningen for alkohol og tobakk. Regjeringen vil også bedre skattyters rettssikkerhet og foreslår bl.a. at opplysninger om hvem som har søkt i skattelisten blir gjort tilgjengelig for skattyteren på skatteetaaten.no. Endringene får virkning for skattelistede for inntektsåret 2013, som legges ut høsten 2014.

Dagens ordning med differensiert arbeidsgiveravgift må endres fordi EU-kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har vedtatt nye retningslinjer for regionalstøtte. De nye retningslinjene, som gjelder fra 1. juli 2014 til 31. desember 2020, begrenser støtten til færre sektorer. Signaler fra ESA tyder på at bl.a. energi- og transportsektorene ikke vil kunne motta regionalt differensiert driftsstøtte. Det pågår fortsatt diskusjoner i EU om hvordan sektorbegrensningene i retningslinjene for regionalstøtte skal forstås og anvendes. Når innholdet i den ordningen som kan godkjennes av ESA er mer avklart, vil Regjeringen legge fram en egen proposisjon med forslag til vedtak om arbeidsgiveravgiften og tilhørende kompensasjonstiltak. Avklaringen i ESA vil trolig skje i løpet av de to siste ukene av mai.

Regjeringen har vurdert hvordan skatteendringene i 2014 slår ut for selvstendig næringsdrivende bønder, jf. vedtak i Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet. Skatte- og avgiftssystemet inneholder en rekke særregler som innebærer at bønder betaler lavere skatt enn andre selvstendig næringsdrivende. I 2014 kommer generelle lettelse i inntektsskatten, formuesskatten og startavskrivninger for maskiner mv. bøndene til gode. Fjerningen av arveavgiften gir dessuten en stor fordel ved generasjonsskifte. I

motsatt retning trekker nye regler for verdsetting av jordbruks- og skogbrukseiendommer ved arv og gave, som vil gi noe høyere skatt i årene etter at et generasjonsskifte er gjennomført. Endringene som er innført i 2014, må ses i sammenheng. Finansdepartementets beregninger viser at bøndene som gruppe får en netto skattelettelse i 2014 og kommer om lag uendret ut over tid. Regjeringen vil gjennomgå beskatningen av landbruket med sikte på å gjøre regelverket enklere og mer oversiktlig.

Skatte- og avgiftspolitikken, herunder konsekvensene for bønder av skatteendringene i 2014, er nærmere omtalt i kapittel 4.

#### *Pengepolitikken*

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

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 mars i år vil styringsrenten holdes på dagens nivå fram mot sommeren 2015, for deretter å bli satt gradvis opp til rundt 2½ pst. mot slutten av 2017. Norges Bank anslår at prisveksten vil ligge noe under inflasjonsmålet på 2,5 pst. 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 problemer i finanssektoren legger Regjeringen vekt på å fremme soliditet, likviditet og god atferd gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn.

Siden våren 2010 har EU satt i verk en rekke tiltak som svar på finans- og gjeldskrisen, bl.a. flere endringer i regelverket for banker og andre finansinstitusjoner. Flere av endringene i EUs regelverk er nå endelig vedtatt, herunder det

såkalte krisehåndteringsdirektivet og regler for en bankunion. Dette vil kunne bidra til å styrke finansiell stabilitet i euroområdet, EU og EØS.

Finansdepartementet besluttet i desember i fjor at bl.a. banker skal ha en motsyklisk kapitalbuffer som består av ren kjernekapital. Denne bufferen skal utgjøre 1 pst. fra 30. juni 2015. Finansdepartementet har også fastsatt forskrift om identifisering av systemviktige banker og varslet om 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. Den motsykliske kapitalbufferen kommer i tillegg.

Utviklingen i norsk økonomi har bidratt til gode resultater og høy inntjening i norske banker og finansinstitusjoner. Nye soliditetskrav for banker fases nå gradvis inn. Det er lettere å styrke soliditeten når økonomien vokser.

Finansdepartementet har også i lang tid arbeidet for å oppnå 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 slik vertslandsregulering av kapitalkrav for boliglån. Dette er et viktig skritt fremover i arbeidet med nordisk harmonisering av reguleringene.

Finansiell stabilitet og finansmarkedsregulering er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

### *Sysselsettings- og inntektspolitikken*

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

Regjeringen går nå gjennom lover og regelverk for å inkludere flere i arbeidslivet og øke arbeidsinnsatsen bl.a. ved forenkling og økt fleksibilitet. Et ekspertutvalg skal i løpet av året vurdere virksomheten i NAV med sikte på å gjøre etaten mer oversiktlig og brukervennlig. I den nye avtalen om et inkluderende arbeidsliv som ble inngått i år, er reglene for oppfølging av sykmeldte gjort enklere.

Regjeringen la i budsjettet for 2014 opp til å dreie arbeidsmarkedstiltakene fra ordinære arbeidssøkere til personer med nedsatt arbeidssevne. Til sammen er det om lag 70 000 tiltaksplasser i år. Den økonomiske utviklingen tilsier at tiltaksinnsatsen holdes på dette nivået.

Det er bekymringsfullt at en økende andel yngre står utenfor arbeidslivet. Mange av disse har liten arbeidserfaring og få har fullført videregående skole. Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding til høsten med strategier for at flere personer skal kunne ta del i det ordinære arbeidslivet. Regjeringen har også varslet en melding om livslang læring og utenforskap, som skal legges fram for Stortinget i 2015.

Gjennomføringen av lønnsoppgjørene er partenes ansvar. Koordinerte oppgjør, der konkurranseutsatte næringer forhandler først, skal bidra til å holde lønnsveksten innenfor rammer konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. Regjeringen har i Sundvolden-plattformen uttalt at den vil jobbe for et velfungerende trepartssamarbeid.

Fellesforbundet og NHO kom i april til enighet i årets frontfagoppgjør innenfor en ramme for vekst i årslønnen på 3,3 pst. NHO, i forståelse med LO, anslår en årslønnsvekst på 3,3 pst. også for industrien samlet i 2014. Andre oppgjør i privat sektor som har forhandlet ferdig har i all hovedsak kommet til enighet innenfor denne rammen. I offentlig sektor er både oppgjøret i staten og kommunene i mekling med frist 25. mai.

På bakgrunn av de foreløpige resultatene fra årets lønnsoppgjør og utsiktene for den økonomiske utviklingen framover anslås den gjennomsnittlige årslønnsveksten i inneværende år til 3,3 pst. Det er 0,2 prosentenheter lavere enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen 2014, men høyere enn anslått lønnsvekst hos våre handelspartnere.

Sysselsettingspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.6. Inntektspolitikken og den videre behandlingen av Holden III-utvalgets rapport om lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi er omtalt i kapittel 6.

### *Tiltak for økt produktivitet og effektiv ressursbruk*

På lang sikt er det vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge. Etter 2005 har imidlertid veksten i produktiviteten i fastlandsøkonomien vært svakere enn vi har vært vant til. Selv om også mange andre OECD-land har registrert en avdemping av produktivtetsveksten de siste årene, gir utviklingen grunn til bekymring. Regjeringen oppnevnte i februar en kommisjon som skal kartlegge årsakene til svakere produktivtetsvekst og fremme forslag som kan styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi. Produktivitetskommisjonen ledes av professor Jørn Rattsø og vil levere sin første rapport i løpet av ett år. Kommisjonen er invitert til å foreslå

tiltak for økt produktivitet og bedre ressursutnyttelse også underveis i arbeidet.

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

En vellykket kommunereform vil være et viktig bidrag til en mer effektiv offentlig sektor. Arbeidet med kommunereformen er nærmere omtalt i Kommuneproposisjonen 2015. Regjeringen vil også endre skatte- og avgiftsforvaltningen for å rendyrke fagområdene og samle kompetanse i sterke enheter. Det legger til rette for økt effektivitet og bedre rettssikkerhet, jf. omtale i Prop. 93 S (2013–2014).

Tiltak for å fremme verdiskaping og øke produktiviteten i norsk økonomi er omtalt i avsnitt 3.7.

#### *Regjeringens klimapolitikk*

Klimautfordringen er global og krever globalt samarbeid. Regjeringen arbeider for en bred og ambisiøs internasjonal klimaavtale i tråd med togradersmålet og med konkrete forpliktelser om utslippsreduksjoner for både industriland og utviklingsland.

I Durban i 2011 ble partene til klimakonvensjonen enige om å starte arbeidet med en avtale for alle land med juridisk bindende karakter. Arbeidet skal avsluttes i 2015, og den nye avtalen skal gjelde fra 2020. Enigheten fra 2011 er et skritt på veien mot å oppheve skillet mellom industriland og utviklingsland som lenge har preget klimaforhandlingene. Partene ble også enige om å se på muligheten for å få til større utslippsreduksjoner før 2020. Landene som forhandler om en ny avtale, er enige om å utarbeide nasjonalt bestemte bidrag til en ny avtale i god tid før klimakonferansen i Paris i 2015, og fortrinnsvis innen første kvartal 2015 for de land som er klare. Bidragene vil danne grunnlag for forhandlinger om endelige forpliktelser i avtalen som skal ferdigstilles på konferansen i Paris.

Regjeringen vil føre en ambisiøs nasjonal klimapolitikk med en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050. Kapittel 5 omtaler Norges internasjonale klimainnsats og satsing på grønn skatteomlegging, styrking av klimafondet, teknologi for fangst og lagring av CO<sub>2</sub>, samt utfasing av oljekjeler som grunnlast i Statsbyggs eienommer.

#### *Virksomheten til Det internasjonale valutafondet (IMF)*

Det internasjonale valutafondet (IMF) har et ansvar for å fremme stabilitet i det internasjonale monetære systemet. Organisasjonen har vært viktig i arbeidet med å dempe de økonomiske skadene av finanskrisen og den statsfinansielle krisen i Europa. IMF har ekspertise på krisehåndtering og har bidratt med lån, analyser og råd. Siden finanskrisen startet har IMF inngått låneavtaler med 17 europeiske land. Den siste er avtalen med Ukraina fra april i år. I tillegg til Norges støtte gjennom IMF, Verdensbanken og EBRD foreslår Regjeringen i forbindelse med revidert budsjett å øke den bilaterale bistanden fra Norge til Ukraina, jf. Prop. 93 S (2013–2014).

IMF vurderer regelmessig tilstanden i finanssektoren i de enkelte medlemsland. Vurderingen er obligatorisk for de landene som betyr mest for internasjonal finansiell stabilitet. Som følge av at de nordiske finansnæringene er store og tett vevd sammen, har IMF kommet til at de er systemviktige. Organisasjonen skal nå vurdere det norske finansmarkedet på ny. IMF skal heretter også vurdere utviklingen i norsk økonomi ved en såkalt artikkel IV-gjennomgang hvert år, i stedet for hvert annet år som tidligere.

IMF administrerer spesielle låneordninger med subsidiert rente for lavinntektsland på vegne av medlemslandene. Styret i IMF vedtok nylig å forlenge ordningene med fem år, slik at det kan inngås nye avtaler om lån som varer til og med 2020. Regjeringen er innstilt på å imøtekomme en varslet henvendelse fra IMF om også å forlenge den norske avtalen om lånemidler til lavinntektsordningene.

Virksomheten til IMF er nærmere omtalt i kapittel 7.

## 2 De økonomiske utsiktene

### 2.1 Internasjonal økonomi

#### 2.1.1 Hovedtrekk

Da finanskrisen brøt ut, bidro ubalanser innen og mellom land til at tilbakeslaget ble svært kraftig. Internasjonal økonomi er fortsatt preget av ettervirkningene. I mange land er utnyttelsen av produksjonskapasiteten lavere og arbeidsledigheten høyere enn før krisen. I flere europeiske land er også produksjonen lavere, jf. figur 2.1.

Gjennom andre halvår i fjor tok veksten i verdensøkonomien seg noe opp, drevet av utviklingen i de tradisjonelle industrilandene. Lave renter, økt tilbud av lån og reduserte innstramminger i offentlige budsjetter vil trolig bidra til at oppgangen fortsetter. I framvoksende økonomier har veksten avtatt noe sammenliknet med tidligere år, og usikkerheten om vekstpotensialet har økt.

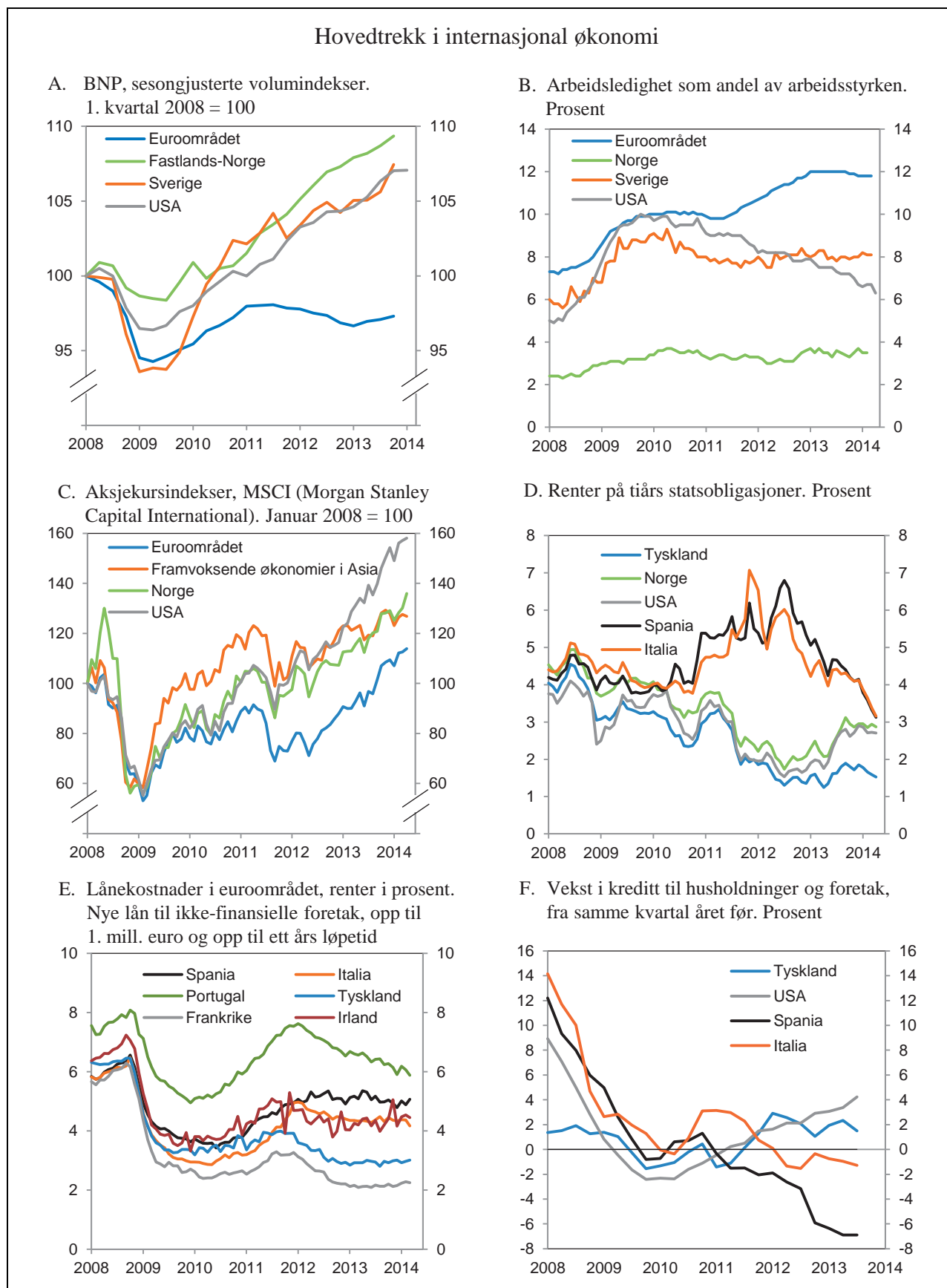
For *Norges handelspartnere* som gruppe anslås en vekst i BNP på om lag 2½ pst. både i 2014 og 2015, jf. tabell 2.1. Det er litt høyere enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen i fjor høst, og om lag på linje med gjennomsnittet for de siste tjue årene. Forventet vekst er lavere enn etter tidligere tilbakeslag, men oppløftende i lys av den svake utviklingen i 2012 og 2013.

Tiltak fra myndigheter i Europa og USA har bidratt til en gradvis bedring i *finansmarkedene* de siste årene. Rentene på bl.a. spanske og italienske statspapirer har kommet ned, noe som tyder på at markedsaktørene i mindre grad enn tidligere frykter at disse landene vil misligholde sin gjeld. 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 foretak, jf. figur 2.1E. Kursene på viktige aksjebørser har steget siden sommeren 2012. Flere framvoksende økonomier har imidlertid opplevd kapitalutgang og fallende valutakurser det siste året. Utsikter til høyere avkastning på midler som er plassert i de tradisjonelle industrilandene har bidratt til denne utviklingen, sammen med økt usikkerhet om

utviklingen i flere av de berørte landene, jf. boks 2.2. Oljeprisen er litt lavere enn i fjor høst.

I USA, euroområdet og Storbritannia ligger *styringsrentene* mellom 0 og ½ pst, og sentralbankene har varslet at disse rentene vil bli holdt lave enda en god stund. For å bringe lange renter ned, har både sentralbanken i USA, Federal Reserve, og den britiske sentralbanken, Bank of England, gjennomført omfattende kjøp av obligasjoner i annenhåndsmarkedet. I januar i år begynte imidlertid Federal Reserve å redusere sine kjøp av obligasjoner i markedet, og nedtrappingen har fortsatt gjennom vårmånedene. Federal Reserve sier at styringsrenten vil holdes på dagens lave nivå på mellom 0 og ¼ pst. en god stund etter at den har sluttet å kjøpe obligasjoner, særlig hvis inflasjonen holder seg lavere enn 2 pst. og langsiktige inflasjonsforventninger er godt forankret. Den europeiske sentralbanken (ESB) reduserte styringsrenten til 0,25 pst. i november i fjor og har uttalt at renten vil bli holdt på dette nivået i en lengre periode. 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 mot slutten av fjoråret, til 0,75 pst. I Riksbankens rentebane anslås det at styringsrenten holdes uendret det nærmeste året, for deretter å bli satt gradvis opp.

Stram *finanspolitikk* har brakt underskuddene på offentlige budsjetter betydelig ned i de tradisjonelle industrilandene de siste årene. Offentlig forvaltnings gjeld er stabilisert, men på et historisk høyt nivå. Med Japan som et unntak vil de fleste av disse landene stramme mindre inn i offentlige budsjetter i 2014 enn i de foregående årene. For USA anslår IMF en reduksjon i det strukturelle budsjettunderskuddet på om lag ½ pst. av BNP i år, mot i overkant av 2 pst. i fjor. I euroområdet sett under ett reduseres budsjettunderskuddet med ¼ pst. av BNP, mot 1 pst. i fjor. Det er forskjeller mellom eurolandene, men de fleste har nå lagt det meste av de varslede finanspolitiske innstramminger bak seg. Det vil imidlertid ta lang tid for landene å bringe statsgjelden ned mot 60 pst. av BNP, slik Stabilitets- og vekstpakten i EU krever.



Figur 2.1 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

Kilde: Macrobond.

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

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnerne <sup>1</sup> .....	2,5	1,0	1,3	2,4	2,6
Euroområdet.....	1,6	-0,6	-0,4	1,2	
USA.....	1,8	2,8	1,9	2,7	
Sverige.....	3,0	1,3	1,5	2,6	
Japan.....	-0,4	1,4	1,5	1,5	
Kina.....	9,3	7,7	7,7	7,5	
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnerne <sup>2</sup> .....	3,3	2,4	1,9	1,6	1,9
Euroområdet.....	2,7	2,5	1,3	0,8	
USA.....	3,1	2,1	1,5	1,4	
Sverige.....	1,4	1,0	0,9	0,6	
Japan.....	-0,3	0,0	0,4	2,0	
<i>Arbeidsledighet<sup>3</sup>:</i>					
Handelspartnerne <sup>2</sup> .....	7,4	7,7	7,7	7,5	7,2
Euroområdet.....	10,1	11,3	12,1	11,8	
USA.....	8,9	8,1	7,4	6,5	
Sverige.....	7,8	8,0	8,0	7,9	
Japan.....	4,6	4,3	4,1	4,0	
<i>Memo:</i>					
BNP-vekst i verdensøkonomien <sup>4</sup> .....	3,9	3,2	3,0	3,5	3,9
<i>Herav:</i>					
Framvoksende økonomier.....	6,3	5,1	4,7	4,7	5,1
OECD-området.....	1,9	1,5	1,3	2,3	2,5

<sup>1</sup> Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med andeler av norsk eksport av tradisjonelle varer.

<sup>2</sup> Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevekter fra OECD.

<sup>3</sup> I prosent av arbeidsstyrken.

<sup>4</sup> Sammenveid med kjøpekraftspariteter

Kilder: OECD, IMF, Macrobond og Finansdepartementet.

Ifølge FNs internasjonale arbeidsorganisasjon (ILO) var det på verdensbasis om lag 202 millioner arbeidsledige i fjor, 32 millioner flere enn før den globale finanskrisen. I tillegg har svært mange valgt å trekke seg ut av arbeidsstyrken, siden utsiktene til betalt arbeid er svekket. Forskjellene mellom land og regioner er store. I USA har arbeidsledigheten falt, mens den i euroområdet er stabilisert på et høyt nivå. Det siste året har ledigheten økt mest i Asia. I mange land er arbeidsledigheten blant ungdom spesielt høy. På verdensbasis var 74½ millioner personer mellom

15 og 24 år arbeidssøkende uten arbeidsinntekt i fjor. Den økonomiske veksten i industrilandene er for svak til å øke sysselsettingen i vesentlig grad, og arbeidsledigheten ventes å holde seg høy framover. For *Norges handelspartnere* utgjorde ledigheten 7¾ pst. av arbeidsstyrken i fjor. Ledigheten anslås å falle til 7¼ pst. i 2015.

Lav kapasitetsutnyttelse og fallende priser på energi og mat har dempet *prisveksten* i OECD-landene de siste månedene. I flere land er inflasjonen langt under sentralbankenes mål, noe som har ført til bekymring for at lav inflasjon skal dempe

den økonomiske veksten, jf. boks 2.1. Også i land utenfor OECD har prisveksten gått ned, men der er den ikke spesielt lav. 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.

Usikkerheten om utviklingen i internasjonal økonomi er mindre nå enn i fjor høst, men det er fremdeles risiko for en svakere utvikling enn lagt til grunn:

- I flere framvoksende økonomier er veksten i BNP lavere enn i årene før finanskrisen. I Kina har privat sektors gjeld vokst raskt de siste årene. Det er risiko for at bobler i eiendoms- eller finansmarkedet kan sprekke og redusere den økonomiske veksten ytterligere. Et eventuelt markert fall i veksten i Kina og andre framvoksende økonomier vil føre til at prisene på olje, gass og andre råvarer går ned.
- Det er usikkert hvor store effekter økte renter i USA vil ha på utviklingen i framvoksende økonomier, særlig i de landene hvor veksten er lav og den politiske situasjonen usikker.
- Situasjonen i Ukraina og forholdet til Russland får stor oppmerksomhet internasjonalt. Utvidelse av de økonomiske sanksjonene kan gi svikt i forsyning av gass til sentral- og vesteuropeiske land og bremse den økonomiske utviklingen.
- I euroområdet er det fare for lav inflasjon eller deflasjon. Lavere inflasjon enn ventet vil gi høyere realrenter og høyere reell gjeldsbyrde. Ytterligere fall i inflasjon i de tradisjonelle industrilandene kan svekke innenlandsk etterspørsel etter varer og tjenester og føre til svakere vekst i BNP og sysselsetting.

Det er også forhold som kan bidra til at veksten tar seg raskere opp enn lagt til grunn, for eksempel at gjennomgangen av bankenes balanser i euroområdet gir store positive ringvirkninger. Oppdemmet etterspørsel i USA kan også drive opp aktiviteten raskere enn ventet.

### 2.1.2 Nærmere om utviklingen i enkelte land og områder

Det siste året har finanspolitikken i USA vært stram og i perioder uforutsigbar, men svært lave renter og økt tilbud av lån har understøttet innenlandsk etterspørsel. Veksten i produksjonen drives særlig av privat konsum og investeringer. Husholdningenes gjeld er redusert, og boligmarkedet er i bedring. Stemningsindikatorer for husholdninger og foretak har tatt seg opp de siste ukene,

etter at dårlig vær ga svak utvikling i 1. kvartal. Arbeidsledigheten falt gradvis gjennom fjoråret og kom uventet ned i 6,3 pst. i april i år. Ledigheten hadde imidlertid vært høyere dersom arbeidsstyrken hadde vokst i takt med befolkningen i arbeidsdyktig alder. Den amerikanske sentralbanken vurderer den økonomiske utviklingen som så godt forankret at den har begynt å redusere kjøpene av obligasjoner i annenhåndsmarkedet.

Det legges til grunn at veksten tar seg opp igjen framover, etter den svake utviklingen i 1. kvartal. Veksten ventes å bli drevet av oppgang i privat konsum og investeringer. Videre ventes det føderale budsjettet å bli strammet mindre inn i år enn i fjor. Usikkerheten om finanspolitikken ble redusert da Kongressen vedtok å heve det føderale gjeldstaket i februar. Etter oppbremsingen i fjor ventes en vekst i BNP på 2¾ pst. i år.

Etter halvannet år med nedgang begynte den økonomiske aktiviteten i *euroområdet* å ta seg opp i fjor vår. Bedringen er imidlertid ujevn. Tyskland har bidratt til å holde veksten oppe, mens både Italia og Spania har trukket den ned. Høyere nettoeksport har særlig bidratt til oppgang i produksjonen, men også innenlandsk etterspørsel har økt i noen land. Investeringene har ligget på et lavt nivå i lengre tid. I de mest gjeldstyngede landene dempes oppgangen fortsatt av begrenset tilgang på kreditt for bedrifter og husholdninger jf. figur 2.1F.

Tiltak fra myndighetene i Europa, bl.a. fra ESB, har redusert risikoen for et nytt tilbakeslag. Selv om finansmarkedene ser ut til å ha stabilisert seg, gjenstår arbeid for å styrke bankenes evne til å tilby kreditt. Det knyttes spenning til ESBs gjennomgang av balansene og robustheten til bankene i euroområdet.

Flere av de kriserammede landene har klart å bedre sin kostnadmessige konkurranseevne, hovedsakelig ved lav eller negativ vekst i lønningene. Virkningen dempes imidlertid av at også Tyskland og andre land med overskudd i utenriksøkonomien har hatt relativt moderat vekst i sine kostnader.

Arbeidsledigheten i euroområdet har ligget på et stabilt, høyt nivå lenge. I mars var ledigheten 11,8 pst. Forskjellene mellom land er betydelige. Mens ledigheten i Tyskland falt gjennom finanskrisen, har ledigheten i Spania og Hellas kommet opp i over 25 pst. av arbeidsstyrken. Det vil trolig ta tid før veksten blir sterk nok til å bringe ledigheten i euroområdet vesentlig ned.

Fallende råvarepriser og lav kapasitetsutnyttelse har dempet prisveksten i euroområdet den siste tiden. Faren for en vedvarende nedgang i

### Boks 2.1 Lav inflasjon i OECD-landene

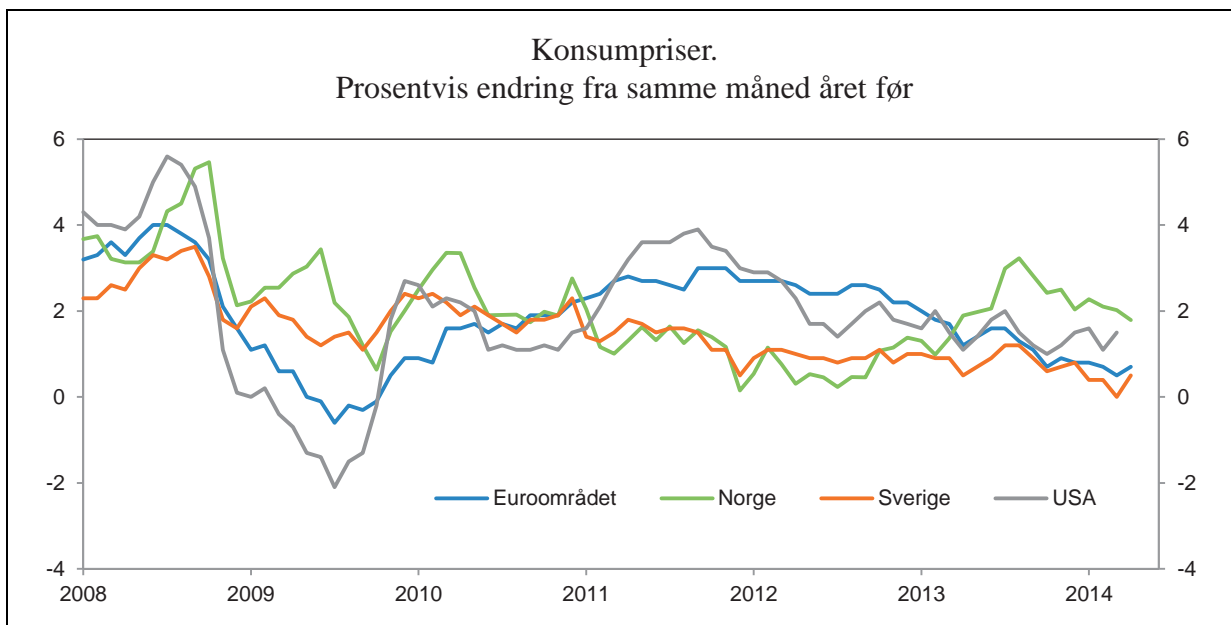
Faren for deflasjon eller uønsket lav inflasjon er den siste tiden trukket fram som et risikoment i flere land. Tolv månedersveksten i konsumprisene i OECD-landene har falt med om lag  $1\frac{3}{4}$  prosentenheter siden høsten 2011, til om lag  $1\frac{1}{2}$  pst. i mars i år. I mange land er inflasjonen langt under sentralbankenes mål. En hovedårsak er lavere priser på energi. I tillegg har høy arbeidsledighet holdt veksten i lønningene nede, noe som også bidrar til å holde prisveksten lav.

Det er særlig den lave inflasjonen i euroområdet som bekymrer. Enkelte observatører trekker paralleller til Japan, der økonomien har vært preget av lav inflasjon og svak økonomisk vekst etter finanskrisen for om lag 20 år siden. I noen av de mest kriserammede eurolandene er prisveksten nå negativ. Men også i flere andre land, som Tyskland og Frankrike, er den langt under sentralbankens inflasjonsmål. Det skyldes bl.a. at sterkere euro slår ut i lavere importpriser. Forventningene hos bedrifter og husholdninger til utviklingen i inflasjon noen år fram i tid har så langt likevel ikke falt vesentlig.

En lengre periode med svært lav inflasjon eller deflasjon vil kunne dempe den økonomiske aktiviteten bl.a. fordi det kan bli lønnsomt å utsette forbruk og investeringer. I perioder er det også behov for lave eller negative realrenter, dvs. renter fratrukket inflasjon, for å lette gjeldsbyrder og få opp investeringer og forbruk. Lav eller negativ prisvekst vil ta bort denne muligheten.

Innen euroområdet er det nødvendig å endre de relative pris- og kostnadsnivåene. Kriselandene trenger å bedre sin kostnadsmessige konkurransevne på bekostning av Tyskland og andre overskuddsland. Det blir vanskeligere å få til når inflasjonen er lav også i Tyskland.

Den europeiske sentralbanken (ESB) mener risikoen for deflasjon i euroområdet er svært liten. Ifølge ESB må tre betingelser være oppfylt for at en kan snakke om deflasjon: Prisene må falle i flere av medlemslandene, de må også falle for mange varegrupper, og prisfall må føre til forventninger om ytterligere prisfall. Ingen av disse betingelsene er oppfylt.



Figur 2.2 Konsumpriser. Prosentvis endring fra samme måned året før

Kilde: Macrobond.



prisnivået (deflasjon) blir trukket fram som et risikomoment for fortsatt oppgang i etterspørsel og produksjon, jf. boks 2.1. I april ble inflasjonen målt til 0,7 pst., dvs. langt under ESBs mål om en prisvekst på under, men nær 2,0 pst. I enkelte land faller nå prisene. Det ventes at inflasjonen vil være lav både i år og neste år.

Til tross for den lave prisveksten ventes det at økende etterspørsel vil bidra til å trekke veksten i BNP i euroområdet 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. På sikt avhenger den økonomiske utviklingen 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 euroområdet inn på et mer bærekraftig spor. For området sett under ett anslår Europakommisjonen nå at offentlig forvaltnings budsjettunderskudd vil avta til 2,5 pst. av BNP i 2014 og videre til 2,3 pst. i 2015. Kommisjonen anslår videre at tolv euroland vil holde seg innenfor EUs referansegrense for offentlig budsjettunderskudd på 3 pst. av BNP i 2014. Det er imidlertid bare fem euroland som har lavere bruttogjeld i offentlig sektor enn EUs referansegrense på 60 pst. av BNP. Kommisjonen anslår at den offentlige bruttogjelden i euroområdet sett under ett vil begynne å falle neste år. Den understreker at det må strammes ytterligere inn i en del land.

Euroland med krisehjelp fra EU og IMF har positiv utvikling og kan nå ta opp lån i finansmarkedene. Irlands støtteprogram og støtten til å øke egenkapitalen i spanske banker ble avsluttet i desember 2013. Portugal avslutter støtteprogrammet fra EU i mai 2014. Hellas vil trolig trenge mer hjelp for å lette betalingsbyrden.

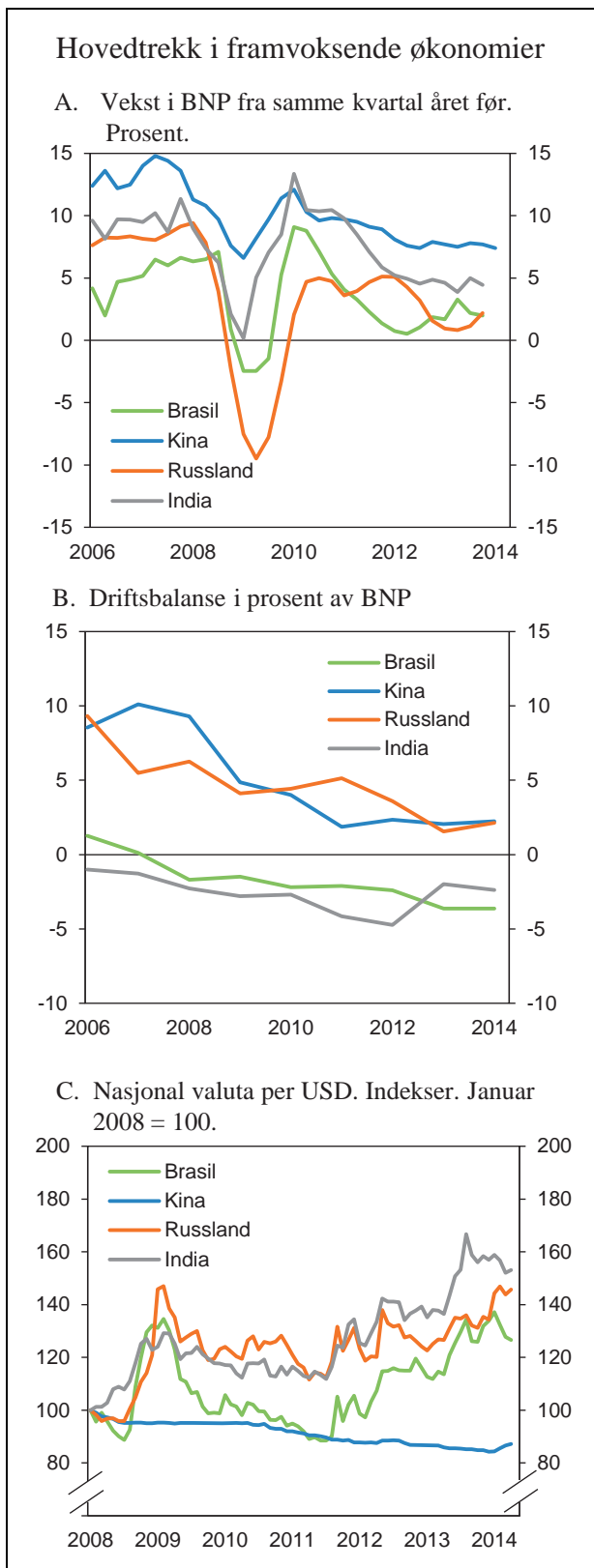
Finans- og gjeldskrisen gjorde det tydelig at samordningen av den økonomiske politikken i euroområdet ikke var god nok, og at handlingsrommet i budsjettene var for små som følge av høy statsgjeld. Det er iverksatt en rekke tiltak for å styrke koordineringen av den økonomiske politikken. Det er blitt strammere kontroll med finanspolitikken i de enkelte medlemslandene og bedre overvåking av den makroøkonomiske utviklingen. Med det permanente krisefondet ESM kan EU gi lån til euroland som har kommet i akutte finansieringsproblemer. EU har også tatt ytterligere skritt for å styrke den økonomiske unionen gjennom å etablere et mer integrert og harmonisert rammeverk for bank- og kredittsektoren

(bankunion). Hensikten er å få bedre tilsyn med bankene og en mer effektiv håndtering av banker i krise. Bankunionens nye institusjoner og regler 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-statene i EØS, og regelverket som etablerer bankunionen er ikke EØS-relevant, jf. omtale i kapittel 3.

Som en del av det såkalte europeiske semesteret har Europakommisjonen vurdert om eurolandenes budsjettplaner for 2014 tilfredsstiller EUs regelverk og kravene i Stabilitets- og vekstpakten (SVP). Tyskland og Estland var de to eneste landene som passerte uten kritiske merknader fra Kommisjonen. Fem av landene, Spania, Italia, Finland, Luxembourg og Malta, står i fare for å bryte felles retningslinjer og regelverk. Kommisjonen sier likevel at det ikke foreligger særlig tunge avvik fra forpliktelsene i SVP. Den vil derfor ikke kreve endringer i budsjettplanene. I en kartlegging fra januar i år pekte Europakommisjonen på at 17 land ser ut til å ha eller være i ferd med å utvikle betydelige ubalanser i sine økonomier. Ubalansene er særlig store i Italia, Kroatia og Slovenia. Kommisjonen vil legge fram tilrådinger om tiltak for enkelte land i juni.

Veksten i *Tyskland* tok seg opp mot slutten av 2013. Vekst i innenlandsk forbruk bidro mest, men også investeringene pekte oppover. Stemningsindikatorer varsler om videre oppgang i 2014. Ledigheten har falt gjennom finanskrisen og var i mars om lag 5 pst. Det ventes at ledigheten vil holde seg på dette nivået framover. Som følge av fallende priser på energi og mat har inflasjonen gått markert ned. Det ventes en viss oppgang i pris- og lønnsveksten etter hvert som den økonomiske veksten tar seg videre opp og kapasitetsutnyttelsen i økonomien øker.

Veksten i *Storbritannia* har det siste året tatt seg raskere opp enn ventet til tross for kraftige innstramminger i offentlig sektor. Omslaget kom imidlertid etter flere år med svært svak utvikling, og BNP ligger fortsatt under nivået fra før finanskrisen. Det er særlig husholdningenes forbruk som har bidratt til omslaget, men også investeringene har tatt seg opp. Bedre tilgang til kreditt og økt optimisme hos husholdninger og bedrifter har medvirket. Etter hvert som aktiviteten i euroområdet tar seg opp, kan også bidraget fra utenriks-handelen bli større. Fortsatt lave renter, bedring i arbeidsmarkedet og lettelser i inntekts- og bedriftsbeskatningen ventes å trekke i samme ret-



Figur 2.3 Hovedtrekk i framvoksende økonomier

Kilder: IMF og Macrobond.

ning. Det planlegges ytterligere innstramminger i offentlige budsjetter i 2014. Ledigheten har kommet ned under 7 pst. og ventes å falle videre. Etter flere år med prisvekst over målet, har inflasjonen falt de siste månedene.

I *Japan* bidro ekspansive tiltak i finans- og pengepolitikken og oppgang i privat konsum til fortsatt vekst i BNP i 2013. Etter to tiår med lav eller negativ prisstigning tok også prisveksten seg opp gjennom fjoråret. Japan har større statsgjeld i forhold til BNP enn noe annet land i OECD-området. IMF, OECD og andre har i lang tid pekt på behovet for å redusere underskudd og gjeld. Japanske myndigheter planlegger å redusere underskuddene i offentlig forvaltnings budsjetter både i år og neste år, bl.a. ved å øke omsetningsavgiften. Det videre forløpet for Japans økonomi avhenger av omfanget av strukturreformer og av at det legges fram en troverdig plan for nedbetaling av statsgjelden. For 2014 ventes fortsatt ekspansiv pengepolitikk å bidra til at den økonomiske veksten blir liggende om lag på linje med resultatet for fjoråret.

Etter sterk gjenoppheving i de to foregående årene falt veksten i *svensk* økonomi noe tilbake i 2012 og 2013. Svak utvikling hos viktige handelspartnere bidro til dette. Mot slutten av fjoråret snudde utviklingen, og den økonomiske aktiviteten tok seg raskere opp enn ventet. Arbeidsledigheten er likevel fremdeles høy. Det ventes at den økonomiske veksten holder seg oppe framover. Særlig privat konsum ventes å bidra positivt i inneværende år. Også i Sverige har inflasjonen avtatt betydelig de siste månedene, og den ventes å holde seg lav i år.

Utviklingen i *finsk* økonomi er svak, og BNP har falt de to siste årene. Det er flere årsaker. Finland ble som mange andre land hardt rammet av den globale finanskrisen. Samtidig kollapset både elektronikk- og treforedlingsindustrien. Markedsandelene for Finlands eksport falt raskt. Det er likevel utviklingen i utenrikshandelen som ventes å drive veksten framover. Det anslås en vekst i BNP på ½ pst. i år. Som følge av svak utvikling i arbeidsmarkedet og dystre framtidsutsikter, ventes ikke privat konsum å vokse. Investeringene vil trolig falle videre. Arbeidsledigheten anslås å øke til 8½ pst. Det ventes en forsiktig bedring i økonomien neste år.

*Dansk* økonomi har utviklet seg svakt i flere år, og den økonomiske veksten har ikke fått fotfeste. Det har vært bedring i arbeidsmarkedet det siste året, og i deler av boligmarkedet. Stemningen hos husholdninger og foretak er bedre enn for ett år siden. Sammen med lave renter og flere år med

### Boks 2.2 Uro i finansmarkedene i framvoksende økonomier

Framvoksende økonomier hentet seg raskt inn etter den globale finanskrisen i 2008–2009. Lave renter i Nord-Amerika og Europa ga økt kapitalinngang til disse landene. For å motvirke utvikling av finansielle ubalanser og for sterk valutakurs innførte flere land avgifter på utenlandsk kapital eller andre regulerings tiltak.

I mai 2013 kom de første signalene fra den amerikanske sentralbanken om at den vurderte å trappe ned sine kjøp av verdipapirer. Utsikter til økt avkastning i USA og andre tradisjonelle industriland slo ut i rask kapitalutgang fra flere store framvoksende økonomier. Valutaene til disse landene falt i verdi. Etter en viss gjeninnhenting opplevde flere land på ny stor kapitalutgang og fallende valutakurser i løpet av høsten og vinteren. Målt mot amerikanske dollar har valutaen til India, Indonesia, Brasil, Russland, Tyrkia og Sør-Afrika svekket seg med 10–20 pst. siden begynnelsen av mai i fjor. Lavere valutakurser har slått ut i høyere importpriser og økt inflasjon i flere land. Med dette som bakgrunn har flere sentralbanker valgt å øke styringsrentene det siste året.

Kapitalutgangen og markedsuren må også sees i sammenheng med usikkerhet om den økonomiske utviklingen og reformtaket i framvoksende økonomier. Stor tilgang på rimelig finansiering over mange år kan lett gi feilinvesteringer, økt kostnadsvekst og mindre vekt på gjennomføring av strukturreformer. Slike forhold vil kunne svekke konkuranseevnen og vekstevnen i økonomien, og dermed også utsiktene til avkastning på investeringer. Både OECD og IMF har antydnet at vekstpotensialet i framvoksende økonomier kan være lavere enn de tidligere har lagt til grunn. Begge institusjonene peker på at raskere økning i rentene i USA enn det markedene venter, kan føre til betalingsproblemer i framvoksende økonomier.

Det er særlig de framvoksende økonomiene med underskudd i både offentlige budsjetter og i utenriksøkonomien som har blitt rammet av kapitalutgang det siste året. Erfaring tilsier at slike ubalanser ikke er opprettholdbare over tid. Svakere valutakurser og høyere renter bidro til en klar bedring i utenriksøkonomien for India og Indonesia mot slutten av fjoråret. I Sør-Afrika og Brasil var bedringen noe mindre, mens den var fraværende i Tyrkia. Endringene i utenriksøkonomien tolkes som forbigående, og IMF anslår et underliggende behov for kapitalinngang for de fem landene også i år.

Det er noen likheter mellom dagens situasjon og utviklingen forut for Asia-krisen på 1990-tallet. Da som nå hadde en stor gruppe framvoksende økonomier hatt flere år med stor kapitalinngang. Det er likevel også forhold som skiller dagens situasjon fra den en så før og under Asia-krisen. Utenlandsgjelden til framvoksende økonomier er betydelig lavere i dag enn den var i kriselandene på slutten av 1990-tallet. Samtidig har noe bedre regulering og tilsyn ført til bedre risikostyring i bankene. Videre har de fleste framvoksende økonomier mer markedsbestemte valutakurser nå enn de hadde på 1990-tallet. Mange land har også bygd opp store valuta-reserver som kan tæres på for å unngå eventuelle akutte betalingsproblemer.

Kina har overskudd i utenriksøkonomien og betydelige reserver i utlandet. Landet har også begrensninger på kapitalbevegelsene og en styrt valutakurs. Kina er derfor lite utsatt for den typen uro som har rammet andre framvoksende økonomier. Høy gjeld i næringslivet og høye eiendomspriser byr derimot på utfordringer i Kina, jf. omtale i kapittel 2.1.

høy sparing i privat sektor kan dette peke i retning av høyere vekst i innenlands etterspørsel framover. Det er også grunn til å tro at Danmark vil nyte godt av oppgangen i de tradisjonelle industrilandene.

I framvoksende økonomier bidro svak innenlands etterspørsel og flaskehals i produksjonen av varer og tjenester til at den økonomiske veksten avtok i fjor. Forventninger om høyere renter i USA og usikkerhet om vekstevnen i noen av lan-

dene har bidratt til perioder med stor kapitalutgang og fallende valutakurser i framvoksende økonomier det siste året, jf. boks 2.2. I flere land gir høy inflasjon og underskudd på statsbudsjettet og i utenrikshandelen lite handlingsrom i den økonomiske politikken. Økt eksport til de tradisjonelle industrilandene ventes å bidra til oppgang i den økonomiske veksten i framvoksende økonomier i år.

Den økonomiske veksten i *Kina* i fjor var på linje med resultatet for 2012, men godt under gjennomsnittet for de foregående ti årene. Veksten var likevel i overkant av myndighetenes annonserte vekstmål på 7,5 pst. Kinesiske myndigheter legger vekt på at veksten framover skal være balansert og bærekraftig. Det fordrer at den samlede etterspørselen etter hvert vris bort fra investeringer og eksport og mot privat forbruk. Samtidig planlegger myndighetene å gjennomføre en rekke reformer for å styrke markedenes rolle i økonomien, blant annet i finanssektoren. Gjelden i husholdningene og næringslivet har vokst sterkt de siste årene og anslås å tilsvare over 200 pst. av BNP. Veksten i *Kina* ventes å bli liggende rundt myndighetenes vekstmål i 2014. Risikoen for at betydelige korreksjoner av ubalanser i eiendoms- eller finansmarkedet skal redusere veksten er imidlertid til stede.

Veksten i *indisk økonomi* falt videre i fjor etter betydelig nedgang også i 2012. Det var i hovedsak utviklingen i investeringene som trakk ned. Også flaskehalsen i produksjonen av varer og tjenester har bidratt til å dempe veksten. India var blant de framvoksende økonomiene som ble hardest rammet av kapitalflukt i fjor sommer. Høy inflasjon og store underskudd i statsbudsjettet begrenser handlingsrommet til indiske myndigheter. Veksten ventes likevel å ta seg noe opp i år.

Veksten i BNP i *Russland* falt markert i fjor. Særlig svak utvikling i investeringene trakk ned. Også Russland har opplevd kapitalutgang det siste året. Både statsfinansene og økonomien er svært sårbare for fall i olje- og gassprisene. Det er betydelig usikkerhet om den videre økonomiske utviklingen, blant annet som følge av situasjonen i Ukraina. Veksten i Russlands økonomi ventes å avta ytterligere i år.

## 2.2 Norsk økonomi

Norsk økonomi har lenge nytt godt av flere gunstige forhold. Siden årtusenskiftet har den økonomiske utviklingen blitt understøttet av en markert bedring i bytteforholdet overfor utlandet, jf. figur 2.4A. Oljeprisen har steget kraftig, og veksten i prisene på enkelte importerte varer har vært lav. Det har bidratt til at Norges realinntekt har økt sterkt. Høy vekst i inntektene har sammen med lave realrenter og høy kredittvekst trukket etterspørselen fra husholdningene opp. Også økt aktivitet på norsk sokkel og økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet har bidratt til å løfte etterspørselen etter varer, tjenester og arbeidskraft, jf. figur

2.4B. Samtidig har veksten i produktiviteten falt tilbake. Med høy arbeidsinnvandring har veksten i Fastlands-BNP de siste fire årene likevel bare vært litt under gjennomsnittet for de siste 40 årene. Målt per innbygger har imidlertid veksten i verdiskapingen i fastlandsøkonomien vært klart lavere enn i tidligere år, jf. figur 2.4C. Med litt svakere vekst i fastlandsøkonomien framover kan også arbeidsinnvandringen bli noe mindre.

Flere forhold trekker i retning av at veksten i norsk økonomi vil bli lavere de nærmeste årene enn fra årtusenskiftet og fram til i dag. Oljenæringens kjøp av varer og tjenester vil flate ut og etter hvert gå ned, jf. boks 2.3. På tilbudssiden kan lavere vekst i produktiviteten de senere årene peke i retning av noe svakere underliggende vekst i samlet verdiskaping framover. Videre trekker aldringen av befolkningen i retning av at arbeidstilbudet vil øke langsommere enn det vi har sett de siste 20 årene. Åpningen av arbeidsmarkedet mot flere land innebærer imidlertid at kapasitetskrankene dette fører med seg i noen grad kan unngås.

Den sterke inntektsveksten etter årtusenskiftet har bidratt til at norsk økonomi står overfor noen utfordringer som trolig vil påvirke utviklingen framover. Både boligpriser og husholdningenes gjeld er kommet opp på svært høye nivåer. Samtidig har lønningene i en årrekke økt raskere i Norge enn i andre land. Sammen med en markert styrking av kronen har lønnsveksten gitt et høyt kostnadsnivå i Norge, jf. figur 2.4D. Den gunstige utviklingen i bytteforholdet overfor utlandet har bidratt til at sysselsettingen likevel har holdt seg høy og ledigheten lav. Bedring av bytteforholdet har gitt sterkere vekst i produsentenes utsalgspriser enn i prisene på konsumgoder. Dette har ført til at reallønningene har kunnet øke raskere enn produktiviteten, uten at lønnskakerens andel av verdiskapingen har steget tilsvarende, jf. figur 2.4E og 2.4F.

Gjelds- og kostnadsnivået bidro trolig til å dempe veksten i norsk fastlandsøkonomi i fjor. Mens høy gjeld bremsset oppgangen i konsumet, begrenset høye kostnader aktiviteten i tradisjonell utekonkurrerende industri, for leverandører til oljenæringen og for tjenestenæringene som tidligere var lite utsatt for konkurranse utenfra.

Framover ventes den høye gjelden fortsatt å dempe husholdningenes etterspørsel. Veksten i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten ventes å bremse opp. Samtidig bidro en svekkelse av kronen gjennom fjoråret til at den kostnadsmessige konkurranseevnen bedret seg litt. Målt ved konkurransekursindeksen har kronen styrket seg

### Boks 2.3 Nedtrapping i petroleumsnæringen og konsekvenser for norsk økonomi

Petroleumsnæringen gir viktige bidrag til verdiskaping og sysselsetting i Norge. Den høye veksten i fastlandsøkonomien de siste ti årene må ses i sammenheng med høy vekst i etterspørselen fra petroleumssektoren og økt bruk av petroleumsinntekter over statsbudsjettet. Ifølge beregninger gjort i Statistisk sentralbyrå for Holden III-utvalget kan veksten i disse etterspørselskomponentene forklare om lag en femdel av veksten i BNP Fastlands-Norge fra 2002 til 2012 og 30 pst. av økningen i samlet sysselsetting<sup>1</sup>.

Selv om Norge trolig vil fortsette å produsere olje og gass i mange tiår, anslås petroleumsnæringens kjøp av varer og tjenester å gå gradvis ned som andel av Fastlands-BNP, jf. figur 2.4B. Avkastningen av Statens pensjonsfond utland, målt som andel av verdiskapingen (BNP) i fastlandsøkonomien, ventes imidlertid å øke de neste 10–15 årene. Deretter vil også denne størrelsen avta.

Nedtrappingen i petroleumsnæringen vil gi behov for omstillinger i norsk økonomi. Etter hvert kan det bli påkrevd å flytte noen ressurser fra skjermede næringer og over mot konkurranseutsatte. Norsk næringsliv har vist god tilpasningsevne fram til nå. Omstillinger kan imidlertid bli mer krevende i en periode der oljevirkosomheten trappes ned enn da denne lønnsomme næringen ekspanderte. Det høye kostnadsnivået i Norge kan gjøre det vanskeligere for næringslivet å vri seg mot nye markeder. Omstillingskostnadene vil imidlertid også avhenge av tempoet i nedbyggingen. Ifølge framskrivinger gjort i Statistisk sentralbyrå for Holden III-utvalget vil virkningene på verdiskapingen i fastlandsøkonomien av en gradvis nedbygging av petroleumssektoren kunne bli begrensede<sup>2</sup>. Framskrivingene forutsetter at bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet beveger seg relativt langsomt opp mot banen for forventet avkastning av Statens pensjonsfond utland. Dermed vil effekten på fastlandsøkonomien av lavere kjøp av varer og tjenester fra petroleumssektoren i en periode delvis bli motvirket av økt

offentlig etterspørsel. Med disse forutsetningene anslår Statistisk sentralbyrå at BNP utenom petroleumsvirksomheten kan vokse med 1¼ pst. i gjennomsnitt per år fram til 2040 målt per innbygger. Dette er ½ prosentenheter lavere enn gjennom de siste 25 årene.

Dersom nedtrappingen skulle bli brå eller aktiviteten følge en ujevn bane, kan konsekvensene for norsk økonomi bli større. Aktiviteten i petroleumsnæringen har svingt mye over tid, bl.a. som følge av variasjoner i oljeprisen. Ifølge beregninger gjort av Bjørnland og Thorsrud kan bevegelser i oljeprisen og svingninger i aktiviteten i petroleumsnæringen forklare rundt 35 pst. av den kvartalsvise variasjonen i Fastlands-BNP i perioden 1996–2012<sup>3</sup>.

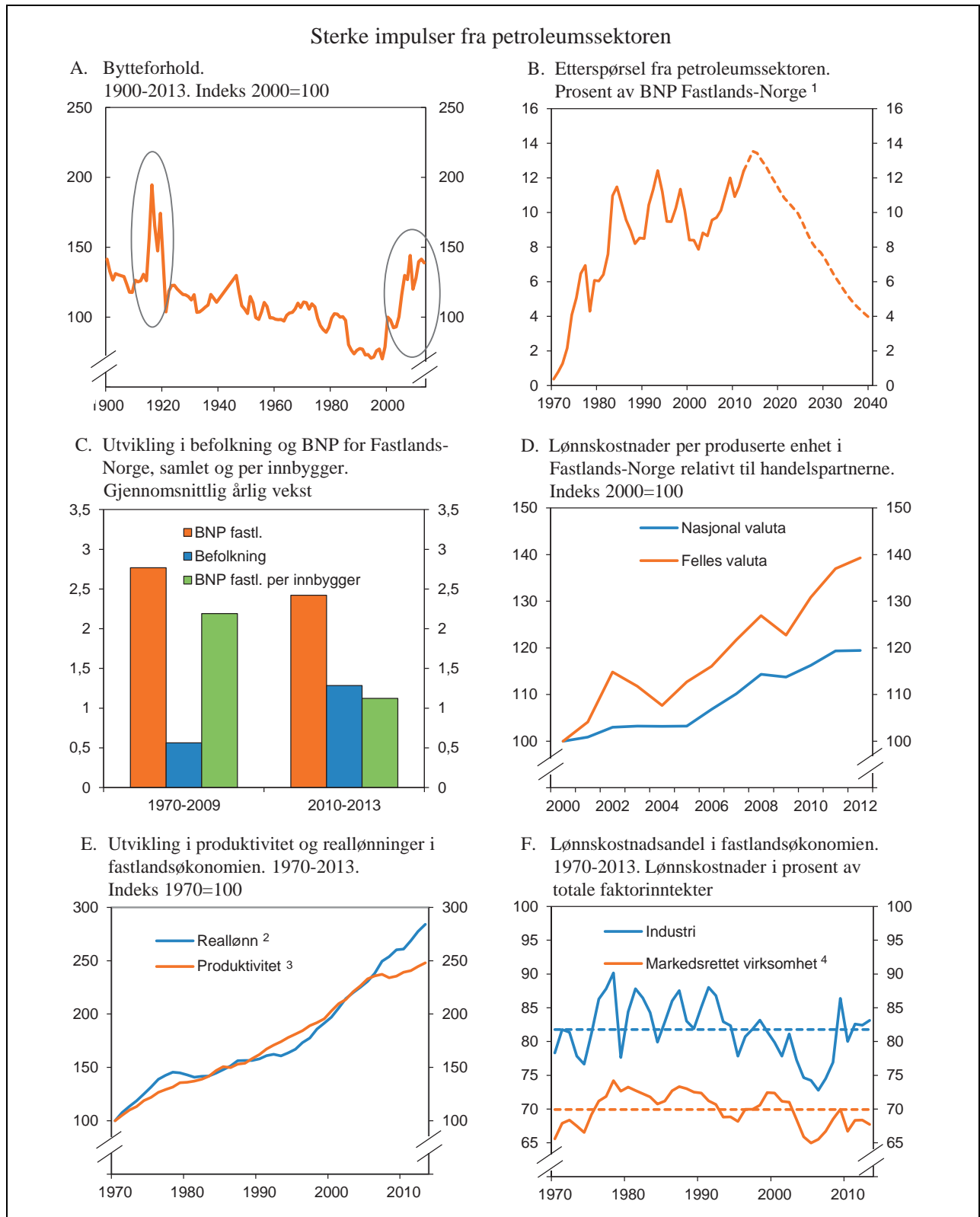
Konsekvensene for norsk økonomi av en endring i oljeprisen avhenger av årsakene til prisendringen. Oljeprisen påvirkes av forhold både på tilbuds- og etterspørselssiden. En nedgang i oljeprisen som skyldes økt produksjon, vil stimulere aktiviteten i land som er nettoimportører av olje og løfte etterspørselen etter andre norske eksportprodukter. Det vil dempe effektene på aktiviteten i fastlandsøkonomien av redusert etterspørsel fra petroleumsnæringen. Hvis prisfall derimot skyldes lavere internasjonal etterspørsel, for eksempel som følge av en periode med betydelig lavere vekst i Kina, kan konsekvensene for norsk økonomi bli vesentlig større. Siden årtusenskiftet har nesten hele økningen i verdens etterspørsel etter olje kommet fra Kina og andre framvoksende økonomier, jf. figur 2.6A.

Holden III-utvalget pekte på at størrelsen på omstillingskostnadene ved en kraftig nedgang i oljeprisen bl.a. vil avhenge av hvor fleksibel lønnsdannelsen er. En flytende valutakurs kan være til god hjelp i en situasjon der kostnadsnivået i Norge må reduseres relativt til nivået i andre land. Det krever imidlertid at en svekkelse av kronen ikke veltes over i høyere lønninger, slik vi opplevde midt på 1980-tallet.

<sup>1</sup> Torbjørn Eika og Marie S. Martinussen (2013): Virkninger av økt etterspørsel fra petroleumsvirksomheten og økt bruk av oljepenger 2003–2012. Rapport 57/2013, Statistisk sentralbyrå

<sup>2</sup> Ådne Cappelen, Torbjørn Eika og Joakim Prestmo (2013): Petroleumsvirksomhetens virkning på norsk økonomi og lønnsdannelse. Framtidig nedbygging og følsomhet for oljeprissjokk. Rapport 59/2013, Statistisk sentralbyrå

<sup>3</sup> Hilde C. Bjørnland og Leif Anders Thorsrud (2013): Bloom or Gloom: Examining the Dutch disease in a two-speed economy. CAMP Working Paper Series No 6/2013, BI



Figur 2.4 Sterke impulser fra petroleumssektoren

<sup>1</sup> Ifølge beregninger gjort i Statistisk sentralbyrå for Holden III-utvalget. Anslag fra og med 2013.

<sup>2</sup> Lønnskostnader per time deflatert med KPI.

<sup>3</sup> Bruttoprodukt per timeverk.

<sup>4</sup> Markedsrettet virksomhet er definert som fastlandsøkonomien utenom offentlig forvaltning og boligjenester.

Kilder: Norges Bank, NOU 2013:13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

noe igjen de siste månedene. Så langt i år har kronkursen likevel vært rundt 5 pst. svakere enn gjennomsnittlig kurs for fjoråret. Svakere krone og utsikter til økt etterspørsel fra handelspartnere kan føre til at veksten i eksporten fra fastlandsøkonomien vil ta seg litt opp. Bedrede markedsutsikter anslås også å gi litt høyere vekst i fastlandsbedriftenes investeringer, som har utviklet seg svakt siden finanskrisen. Samlet anslås veksten i BNP Fastlands-Norge til om lag 2 pst. i år og 2¼ pst. neste år. Det er litt lavere enn gjennomsnittet for de siste 40 årene på 2,6 pst. Det er også litt lavere enn lagt til grunn i fjor høst. For inneværende år er anslaget for veksten i BNP Fastlands-Norge justert ned med ½ prosentenhet fra tilleggsproposisjonen for 2014.

Avdempingen i fastlandsøkonomien gjenspeiles i *arbeidsmarkedet*. Sysselsettingen fortsatte å øke i fjor, men i et lavere tempo enn året før. Samtidig er arbeidsledigheten lav, både i et historisk perspektiv og sett i forhold til nivået i andre land. Oppgangen i sysselsettingen er ventet å fortsette i år, men langsommere enn i fjor. Ledighetsnivået ventes å øke moderat, men fremdeles holde seg under gjennomsnittet for de siste 25 årene. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

Veksten i *husholdningenes konsum* har vært moderat de siste årene. Ifølge nasjonalregnskapet har dette sitt motstykke i høy sparing. Dersom vi ser bort fra store uttak av aksjeutbytte før innføringen av skatt på utbytte i 2006, var sparingen som andel av disponibel inntekt (spareraten) i fjor på et historisk høyt nivå, jf. figur 2.5A. Den høye sparingen skyldes trolig flere forhold. Økt oppmerksomhet blant husholdningene om risikoen ved høy gjeld og usikkerhet om den videre økonomiske utviklingen kan ha gjort dem mer forsiktede. Samtidig har strammere kredittpraksis i bankene ført til at husholdninger i etableringsfasen må spare mer for å få innvilget boliglån. Økt finansiell sparing kan også skyldes endret alderssammensetning. Siden begynnelsen av 1990-tallet har andelen personer i aldersgruppene med størst sparetilbøyelighet økt. Også endringer i det norske pensjonssystemet kan ha bidratt til økt sparing. Ulike kilder gir imidlertid sprikende informasjon om hvor høy husholdningenes samlede sparing faktisk er, og nasjonalregnskapets tall må betraktes som usikre. Det er i denne meldingen lagt til grunn at husholdningenes sparerate stiger ytterligere i år, fra et allerede høyt nivå. Veksten i privat konsum anslås lavere enn veksten i disponibel realinntekt og lavere enn sitt historiske snitt, jf. tabell 2.2.

Sterk vekst i reallønningene og lave realrenter har sammen med høy befolkningsvekst og gunstig beskatning av bolig bidratt til sterk oppgang i etterspørselen etter boliger over flere år. *Boligprisene* er nå kommet opp på et svært høyt nivå, jf. figur 2.5B. En viss usikkerhet om den videre utviklingen i norsk økonomi og i arbeidsmarkedet, samt litt strammere kredittpraksis i bankene, bidro trolig til at prisene på brukte boliger avtok gjennom andre halvdel av fjoråret. Nedgangen gikk sammen med lavere salg og igangsetting av nye boliger. Så langt i 2014 har imidlertid boligprisene tatt seg opp. Samtidig går salget av nye boliger fortsatt tregt. Boliginvesteringene, som også omfatter fritidseiendommer, garasjer og rehabilitering, anslås å falle med 2½ pst. i år, men vil fortsatt ligge på et høyt nivå. Antall igangsatte boliger anslås å falle fra 30 000 i fjor til 27 000 i år.

Veksten i boligprisene har gått sammen med en sterk økning i *husholdningenes gjeld*. Selv om gjeldsveksten avtok gjennom fjoråret, var den fremdeles høyere enn veksten i inntektene. Målt som andel av disponibel inntekt har husholdningenes gjeld aldri vært høyere enn i fjor, jf. figur 2.5C. Samtidig er husholdningenes renteutgifter lave relativt til inntektene fordi rentenivået er lavt. Med høy gjeld og i hovedsak flytende rente på lån vil selv små renteøkninger fort slå ut i redusert kjøpekraft for husholdningene. Ifølge beregninger utført i Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet bruker i dag 2,5 pst. av husholdningene over 30 pst. av sin inntekt etter skatt til å betale renter. En oppgang i utlånsrenten på 2 prosentenheter ville løftet denne andelen til 7 pst. Ved en oppgang i utlånsrenten på 5 prosentenheter ville hele 17 pst. av husholdningene hatt en rentebelastning på over 30 pst.

Norges Bank satte *styringsrenten* raskt ned i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen, og renten har gjennomgående vært lav siden. Styringsrenten har blitt holdt uendret på 1,5 pst. siden mars 2012. Rentebanen i Norges Banks pengepolitiske rapport fra mars 2014 innebærer at styringsrenten vil bli liggende på dagens nivå fram mot sommeren 2015, for deretter å bli satt gradvis opp til rundt 2½ pst. mot slutten av 2017. Nedgang i risikopåslagene 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 holdt seg forholdsvis stabil. Lavere risikopåslag i pengemarkedet har bidratt til lavere innlånskostnader for bankene. Bankenes utlånsrenter til husholdninger og foretak har imidlertid ikke blitt redusert tilsvarende, selv om noen låne-

Tabell 2.2 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før<sup>1</sup>

	Mrd kroner <sup>2</sup>			
	2013	2013	2014	2015
Privat konsum .....	1 233,2	2,1	2,0	
Offentlig konsum .....	656,6	1,6	1,9	
Bruttoinvesteringer i fast kapital .....	681,9	8,7	1,7	
Herav: Oljeutvinning og rørtransport .....	207,4	18,0	3,0	
Bedrifter i Fastlands-Norge .....	187,2	1,0	2,0	
Boliger .....	147,2	6,4	-2,3	
Offentlig forvaltning .....	107,8	9,5	4,8	
Etterspørsel fra Fastlands-Norge <sup>3</sup> .....	2 332,0	2,4	1,8	
Ekspor.....	1 153,1	-3,9	1,9	
Herav: Råolje og naturgass.....	564,4	-7,3	1,1	
Tradisjonelle varer .....	322,3	0,8	2,4	
Tjenester utenom olje og utenriks sjøfart .....	146,6	-0,6	2,4	
Import.....	844,4	2,5	2,8	
Herav: Tradisjonelle varer .....	508,2	2,5	2,3	
Bruttonasjonalprodukt.....	3 003,6	0,6	1,5	1,8
Herav: Fastlands-Norge.....	2 318,6	2,0	1,9	2,2
Fastlands-Norge uten el.produksjon.....	2 264,6	2,2	1,9	2,2
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting, personer.....		1,2	0,8	
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) .....		3,5	3,7	3,8
Årslønnsvekst .....		3,9	3,3	
Konsumprisvekst (KPI) .....		2,1	2,0	
Vekst i KPI-JAE.....		1,6	2,5	
Råoljepris, kroner pr. fat <sup>4</sup> .....		639	650	626
Driftsbalanse (pst. av BNP) .....		10,6	11,0	
Husholdningenes sparinger .....		9,0	9,2	

<sup>1</sup> Der ikke annet er angitt.

<sup>2</sup> Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.

<sup>3</sup> Utenom lagerendring.

<sup>4</sup> Løpende priser.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

renter er blitt satt litt ned de siste månedene. Bankenes utlånsrentemarginer er nå på et høyt nivå sett i et historisk perspektiv. Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Etterspørselen fra offentlig forvaltning ble økt betydelig i 2009 som et bidrag til å stabilisere den økonomiske utviklingen i kjølvannet av finanskrisen. Ettersom den økonomiske veksten har tatt seg noe opp, har *offentlig etterspørsel* økt noe lang-

sommere igjen. Den samlede veksten i offentlig konsum og investeringer steg fra 2012 til 2013, men ventes å avta litt igjen i 2014.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) har foreløpig anslått at gjennomsnittlig *årslønn* steg med 3,9 pst. i 2013. Det er noe høyere enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen for 2014. I frontfagsforhandlingene mellom Fellesforbundet og Norsk industri ble det etter



mekling oppnådd enighet om en ramme for årslønnsveksten på 3,3 pst. i år. NHO anslår, i forståelse med LO, at også samlet årslønnsvekst i industrien vil holde seg innenfor denne rammen. Det er også oppnådd enighet i en rekke andre forhandlingsområder i privat sektor. I lys av resultatene fra oppgjørene så langt anslås årslønnsveksten til 3,3 pst. i 2014. Anslaget er justert litt ned siden tilleggsproposisjonen for 2014, men innebærer likevel en høyere lønnsvekst i Norge enn hos våre handelspartnere. Som følge av en svakere krone ventes den kostnadmessige konkurranseevnen fortsatt å bedre seg noe i inneværende år. Inntektspolitikken og lønnsoppgjøret er nærmere omtalt i kapittel 6.

Den underliggende prisveksten, målt ved *konsumprisene* justert for avgiftsendringer og utenom energivarer (KPI-JAE), tok seg betydelig opp gjennom fjoråret. En markert svekkelse av kronen gjennom fjoråret slo ut i prisene på importerte konsumvarer. Høy vekst i husleiene og prisene på norskproduserte varer bidro også til oppgangen. Noe av oppgangen i innenlandsk prisstigning skyldes imidlertid metodeendringer som gir forbigående høyere prisvekst. Den underliggende veksten har tiltatt inn i 2014 og ventes å holde seg oppe gjennom året. Samlet sett anslås veksten i KPI-JAE til 2,5 pst. i 2014. Det er 0,5 prosentenhet høyere enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen for 2014. En markert oppgang i elektrisitetsprisene bidro til å trekke årsveksten i den samlede konsumprisindeksen (KPI) opp i fjor. I år ventes utviklingen i elektrisitetsprisene isolert sett å trekke veksten i konsumprisindeksen ned. Samlet anslås veksten i KPI å holde seg om lag uendret fra 2013 til 2014.

*Fastlandsforetakenes investeringer* falt kraftig som følge av finanskrisen og er fortsatt klart lavere enn forut for krisen. Vi ser den samme utviklingen i mange andre land i OECD, jf. figur 2.5D. Det er trolig flere årsaker til utviklingen i Norge. Usikkerhet om utsiktene for viktige handelspartnere kan ha bidratt til at foretakene har satt investeringer på vent. Lavere produktivitsvekst hos våre handelspartnere og i Norge kan ha bidratt til forventninger om lavere framtidig inntjening i deler av næringslivet. Samtidig kan det høye kostnadsnivået i Norge ha bidratt til at investeringsprosjekter har blitt gjennomført i land med et lavere lønnsnivå. Sterk oppgang i forkant av finanskrisen kan også ha begrenset behovet for nye investeringer. Både Statistisk sentralbyrås investeringstelling og Norges Banks regionale nettverk peker mot et lite fall i industriinvesteringene i år. Foretakenes kredittvekst fra innenland-

ske kilder (K2) har holdt seg relativt stabil siden begynnelsen av 2013, mens den samlede kredittveksten (K3) har falt siden i fjor sommer. I denne meldingen anslås veksten i fastlandsforetakenes investeringer samlet sett å bli litt høyere i år enn i fjor.

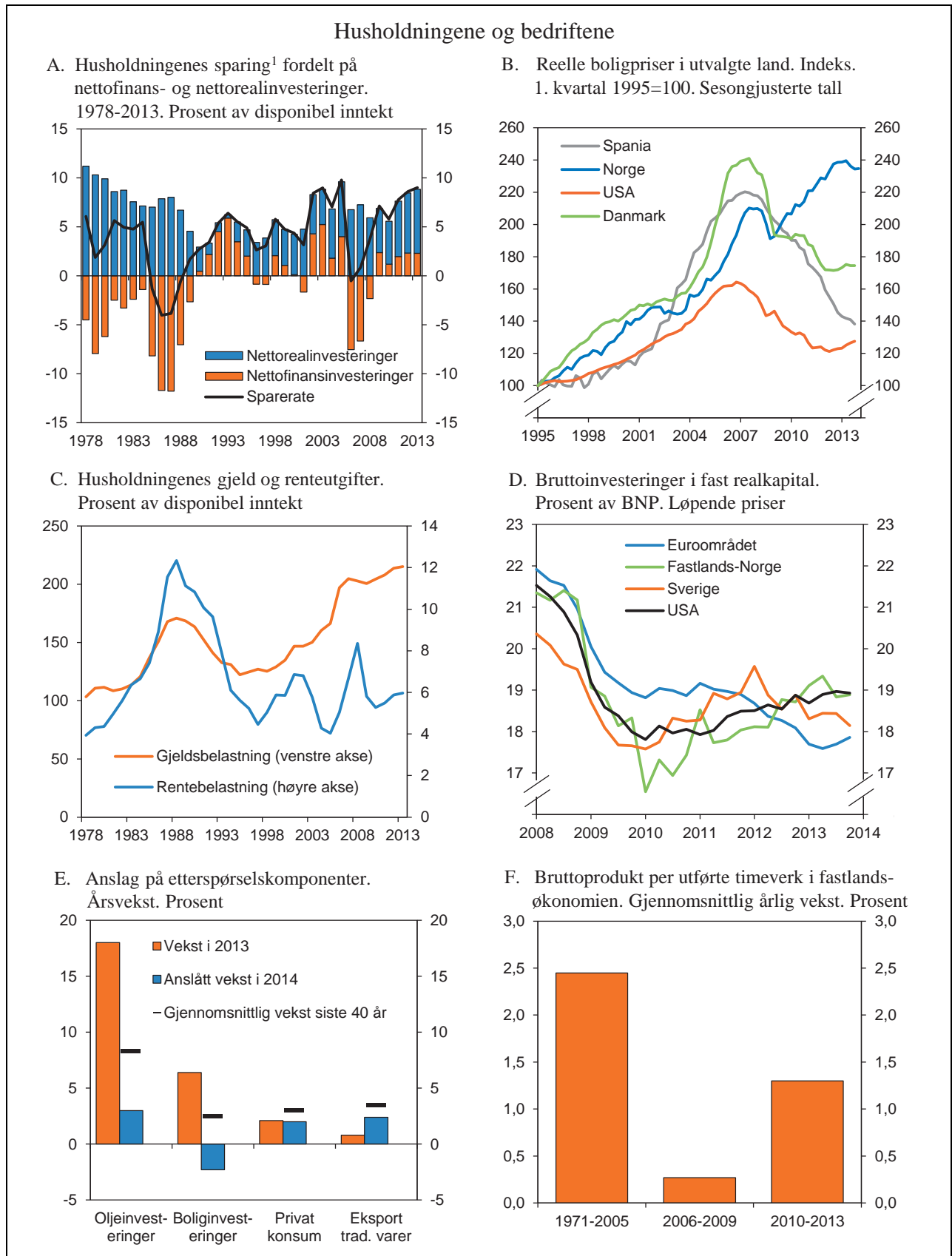
*Petroleumsinvesteringene* har vært en viktig drivkraft for oppgangen i fastlandsøkonomien de siste årene. Det er nå flere tegn til at den ventede avdempingen i etterspørselen fra oljenæringen vil komme allerede i år, jf. figur 2.5E. Statistisk sentralbyrås investeringstelling for oljeutvinning og rørtransport tilsier at petroleumsinvesteringene vil vokse i et mer moderat tempo enn i de tre foregående årene. Samtidig har bedrifter i Norges Banks regionale nettverk som leverer til petroleumsvirksomheten i flere runder meldt om lavere vekst i produksjonen, en utvikling de venter vil fortsette også framover. Petroleumsvirksomheten er nærmere omtalt i avsnitt 2.3.

*Eksporten av tradisjonelle varer* har svingt siden finanskrisen, og nivået er fremdeles lavere enn forut for krisen. Den svake utviklingen har vært relativt bredt basert med særlig markert fall i eksporten av metaller. Sterk vekst i eksporten av fisk og fiskeprodukter har trukket i motsatt retning. De siste to årene har også oppgang i eksporten av verkstedprodukter bidratt positivt. Vekst i etterspørselen fra eksportmarkedene og en viss bedring av Norges kostnadmessige konkurranseevne overfor utlandet trekker i retning av at eksportvolumet av tradisjonelle varer vil ta seg opp framover.

Også *eksporten av tjenester utenom oljevirksomhet og utenriks sjøfart* har svingt noe de siste årene. Eksporten av disse tjenestene ventes imidlertid å stige i inneværende år. Også eksporten av olje og gass samt tjenester tilknyttet olje og utenriks sjøfart er ventet å ta seg opp. Den samlede eksporten anslås dermed å stige i 2014, etter å ha falt markert i 2013.

Oppgangen i *importvolumet av tradisjonelle varer* har vært moderat de siste årene. Noe svakere innenlandsk etterspørsel ventes å bidra til at veksten blir liggende under det historiske gjennomsnittet også i 2014. Anslaget er noe nedjustert sammenliknet med tilleggsproposisjonen for 2014.

Den markerte bedringen i Norges *bytteforhold overfor utlandet* etter årtusenskiftet skyldtes i særlig grad det kraftige løftet i oljeprisen. I årene før finanskrisen bidro også utviklingen i prisene på tradisjonelle eksport- og importvarer positivt. Siden 2008 har utviklingen i disse trukket litt ned. For inneværende år anslås det at bytteforholdet



Figur 2.5 Husholdningene og bedriftene

<sup>1</sup> Ifølge Nasjonalregnskapet.

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

for både tradisjonelle varer og for alle varer og tjenester samlet vil svekkes noe.

Olje- og gassinntektene bidrar til store overskudd i Norges *driftsregnskap overfor utlandet*. De siste ti årene har overskuddet i driftsregnskapet svingt rundt et nivå svarende til 13½ pst. av BNP. Etter å ha avtatt noe fra 2012 til 2013 ventes høyere overskudd på rente- og stønadsbalansen å bidra til at overskuddet på driftsbalansen tar seg litt opp igjen i inneværende år. Norges bruttonasjonalinntekt ventes å øke noe mer i 2014 enn i 2013.

Sammenliknet med de fleste andre land er *produktiviteten* høy i Norge. Fra midten av forrige tiår falt imidlertid veksten i produktiviteten noe tilbake, jf. figur 2.5F og avsnitt 3.7. Også mange andre OECD-land har opplevd en avdemping av produktivitetsveksten de siste årene. Utviklingen må bl.a. ses i sammenheng med lavere vekst i investeringene samt at produktivitetsveksten gjerne svinger i takt med konjunktorene. Norge ble imidlertid ikke like hardt rammet av finanskrisen som andre land og vi kan ikke se bort fra at avdempingen i produktivitetsveksten her hjemme kan skyldes særnorske, strukturelle forhold. Anslagene i denne meldingen innebærer at veksten i produktiviteten også i år og neste år vil ligge under gjennomsnittet for de siste 40 årene.

Det er *usikkerhet* om den økonomiske utviklingen framover. Aktiviteten i norsk økonomi understøttes i dag av en høy oljepris. Et eventuelt tilbakeslag i framvoksende økonomier kan føre til nedgang både i oljeprisen og i investeringene på norsk kontinentalsokkel. Norsk økonomi vil i en slik situasjon bli stilt overfor betydelige utfordringer. Oppgangen i boligprisene de siste månedene øker faren for en kraftig korreksjon i prisene på norske boliger og kan ha bidratt til å øke sårbarheten i husholdningssektoren ytterligere. Et markert fall i boligprisene vil gi nedgang i boliginvesteringer og privat forbruk og vil kunne gi betydelige negative ringvirkninger for resten av økonomien. Kombinasjonen av høye boligpriser og et høyt gjeldsnivå utgjør en risiko for den finansielle stabiliteten. Finansiell stabilitet er nærmere omtalt i kapittel 3.

### 2.3 Petroleumssektoren

De tre siste årene har oljeprisen ligget rundt 110 dollar per fat som årsgjennomsnitt. Det historisk sett høye nivået må bl.a. ses i sammenheng med sterk vekst i etterspørselen fra Kina og andre framvoksende økonomier etter årtusenskiftet. Fra

2000 til 2012 økte verdens etterspørsel etter olje med i overkant av 15 pst. Hele denne økningen kom fra land utenfor OECD-området. De siste årene har også uro hos viktige oljeprodusenter i bl.a. Midtøsten og Nord-Afrika bidratt til høyere oljepris.

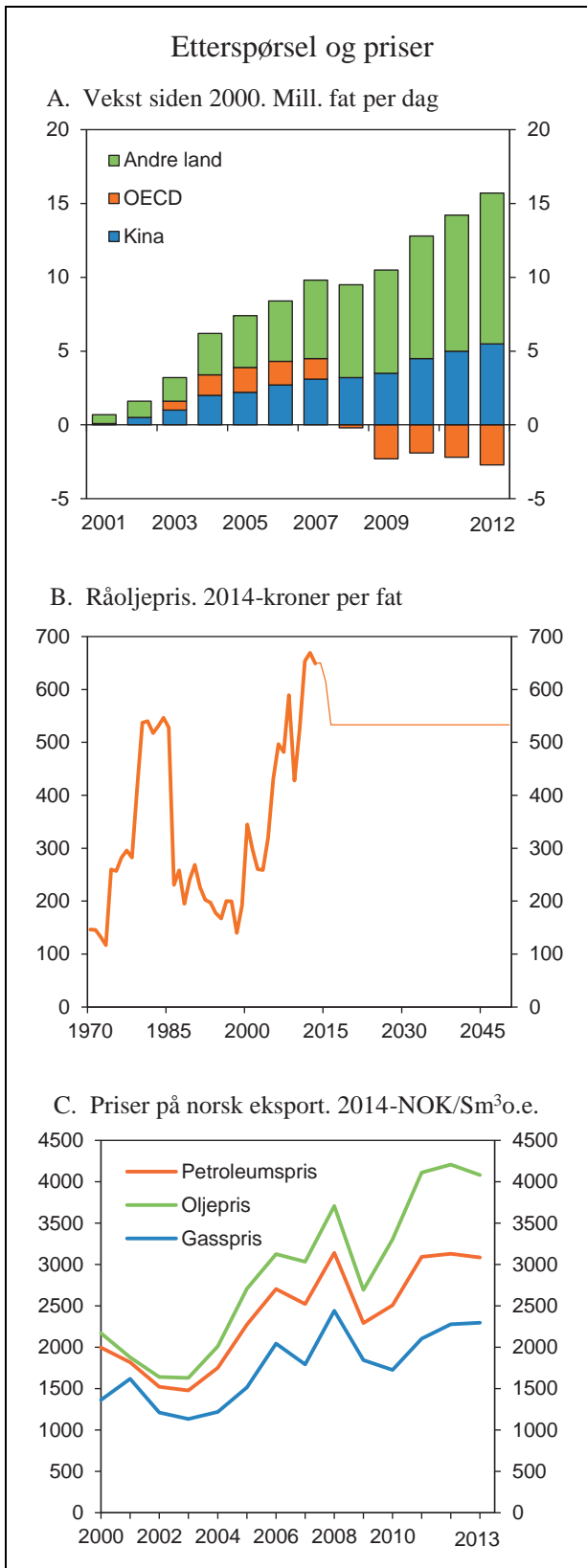
Så langt i år har oljeprisen i gjennomsnitt vært 108 dollar, eller 654 kroner. Terminmarkedet viser en lavere pris fram i tid. Den framtidige utviklingen i etterspørsel og tilbud av olje er usikker. Den økonomiske veksten i Kina og andre framvoksende økonomier er fortsatt høy, men har dempet seg litt den siste tiden. Et økonomisk tilbakeslag i framvoksende økonomier vil kunne få betydelige konsekvenser for oljeprisen. På produksjonssiden er det særlig stor usikkerhet om den politiske situasjonen i flere land i Midtøsten og Afrika, og på noe lengre sikt også om størrelsen på produksjonen av ukonvensjonell olje. Også teknologisk utvikling og klimapolitiske tiltak vil kunne påvirke oljeprisen framover.

I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig oljepris på 650 kroner i år og 615 kroner til neste år (faste 2014-priser), jf. figur 2.6B. For årene fra og med 2016 forutsettes en oljepris på i underkant av 535 2014-kroner per fat, det samme som i Perspektivmeldingen 2013.

Det siste året har gassprisene i Europa stort sett holdt seg mellom 2,0 og 2,5 kroner per standard kubikkmeter ( $\text{Sm}^3$ ). Lav etterspørsel i Europa har isolert sett bidratt til å trekke prisen ned, mens knapphet på LNG i det globale markedet har trukket i motsatt retning. I denne meldingen anslås gjennomsnittlig pris på norsk gasseskport til 2,3 kroner per  $\text{Sm}^3$  i år, og 2,2 kroner per  $\text{Sm}^3$  til neste år (faste 2014-priser). For årene fra og med 2016 beholdes gassprisforutsetningen fra Perspektivmeldingen 2013 på knapt 2 kroner per  $\text{Sm}^3$  (faste 2014-priser). Det er betydelig usikkerhet om utviklingen i gassmarkedet framover.

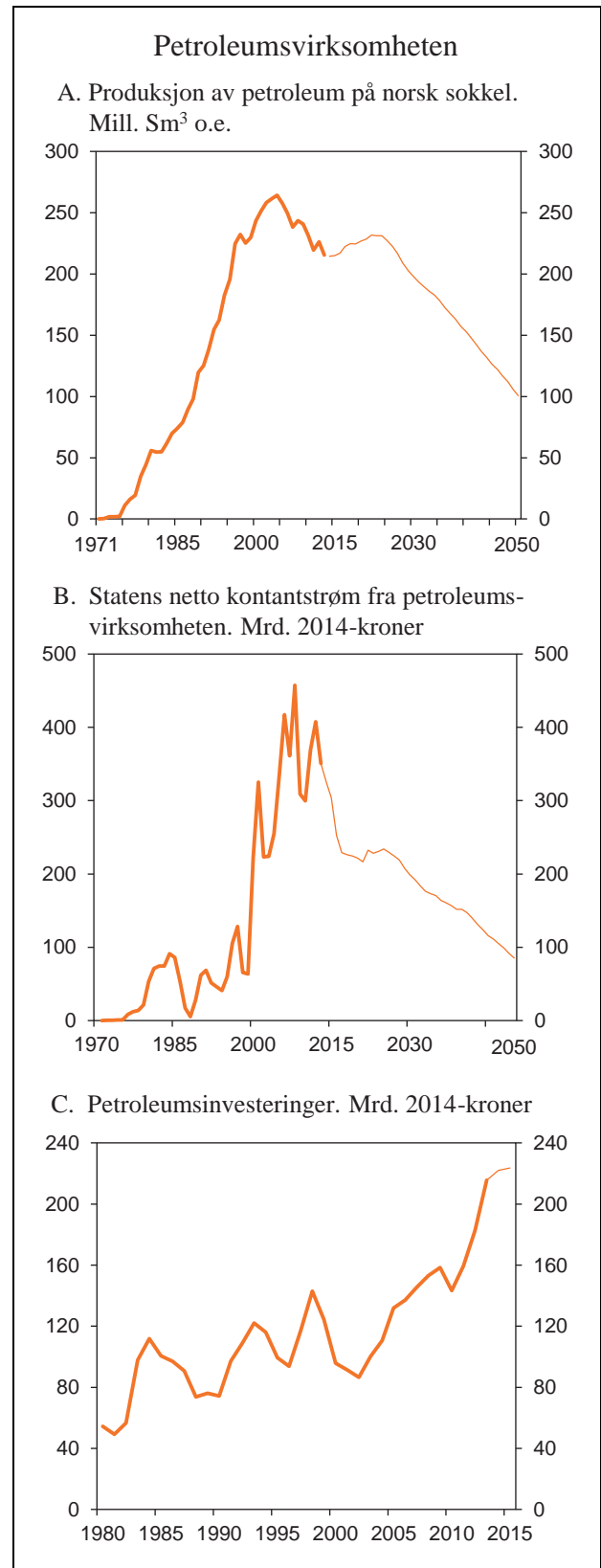
Samlet produksjon av petroleum på norsk sokkel passerte en topp i 2004. Mens produksjonen av olje har falt fra et toppnivå i 2000, har produksjonen av gass gjennomgående steget. I fjor var samlet produksjon av petroleum 215 mill. standard kubikkmeter oljeekvivalenter ( $\text{Sm}^3$  o.e.). Dette var om lag 50 mill.  $\text{Sm}^3$  o.e. lavere enn toppnivået i 2004, og 10 mill.  $\text{Sm}^3$  o.e. lavere enn produksjonen i 2012, jf. figur 2.7A. I framskrivingene er det antatt at samlet petroleumsproduksjon vil øke noe fram mot 2022, for deretter å avta.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 326 mrd. kroner i 2014, jf. figur 2.7B. Av dette utgjør skatter og avgifter 60



Figur 2.6 Etterspørsel og priser

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



Figur 2.7 Petroleumsvirksomheten

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

pst., og nettoinntektene fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) vel 35 pst. Anslaget for statens netto kontantstrøm er justert opp med om lag 12 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2014 og tilleggsproposisjonen for 2014. For 2015 anslås statens netto kontantstrøm til 309 mrd. kroner (målt i løpende priser). Den anslåtte nedgangen fra i år må ses i sammenheng med at det legges til grunn noe lavere petroleumspriser i 2015.

Definert som nåverdien av framtidig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2014 kan totalformuen i petroleumsvirksomheten anslås til i overkant av 4 300 mrd. 2014-kroner, basert på de forutsetningene om petroleumspriser og produksjonsutvikling som er lagt til grunn. I tråd med tidligere praksis er det lagt til grunn en realrente på 4 pst. i beregningene av formuen. Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til nesten 4 100 mrd. 2014-kroner. Den anslåtte formuen gir grunnlag for en permanentinntekt på vel 170 mrd. kroner, hvorav statens andel utgjør drøyt 160 mrd. kroner. Avkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland inngår ikke i disse beregningene.

Petroleumsinvesteringene steg i fjor med 18 pst., etter sterk vekst også i 2011 og 2012, jf. figur 2.7C, jf. også figur 2.4B og omtalen i avsnitt 2.2. Til sammen har petroleumsinvesteringene de siste tre årene steget med over 40 pst., noe som har gitt betydelige vekstimpulser til fastlandsøkonomien. Rapporteringer fra selskapene viser at de venter at veksten vil avta betydelig. I denne meldingen er det lagt til grunn en volumvekst i petroleumsinvesteringene på 3 pst. i år og knapt 1 pst. neste år.

## 2.4 Nærmere om utviklingen i arbeidsmarkedet

Oppgangen i norsk økonomi etter finanskrisen har bidratt til betydelig vekst i sysselsettingen, samtidig som arbeidsledigheten har holdt seg lav. Den mer moderate veksten i verdiskapingen i fjor gjenspeiles i at også sysselsettingen økte i et lavere tempo enn året før, jf. figur 2.8A. Mens antall *sysselsatte* steg med 58 000 personer i 2012, var økningen på 33 000 personer i fjor, hvorav en tredel i offentlig forvaltning. Om lag 30 pst. av alle sysselsatte arbeider nå innen offentlig forvaltning. Innen næringslivet var veksten i sysselsettingen i fjor særlig høy i oljerelatert virksomhet, bygge- og anleggsnæringen og overnattings- og serveringsvirksomheter. Målt som andel av befolkningen i

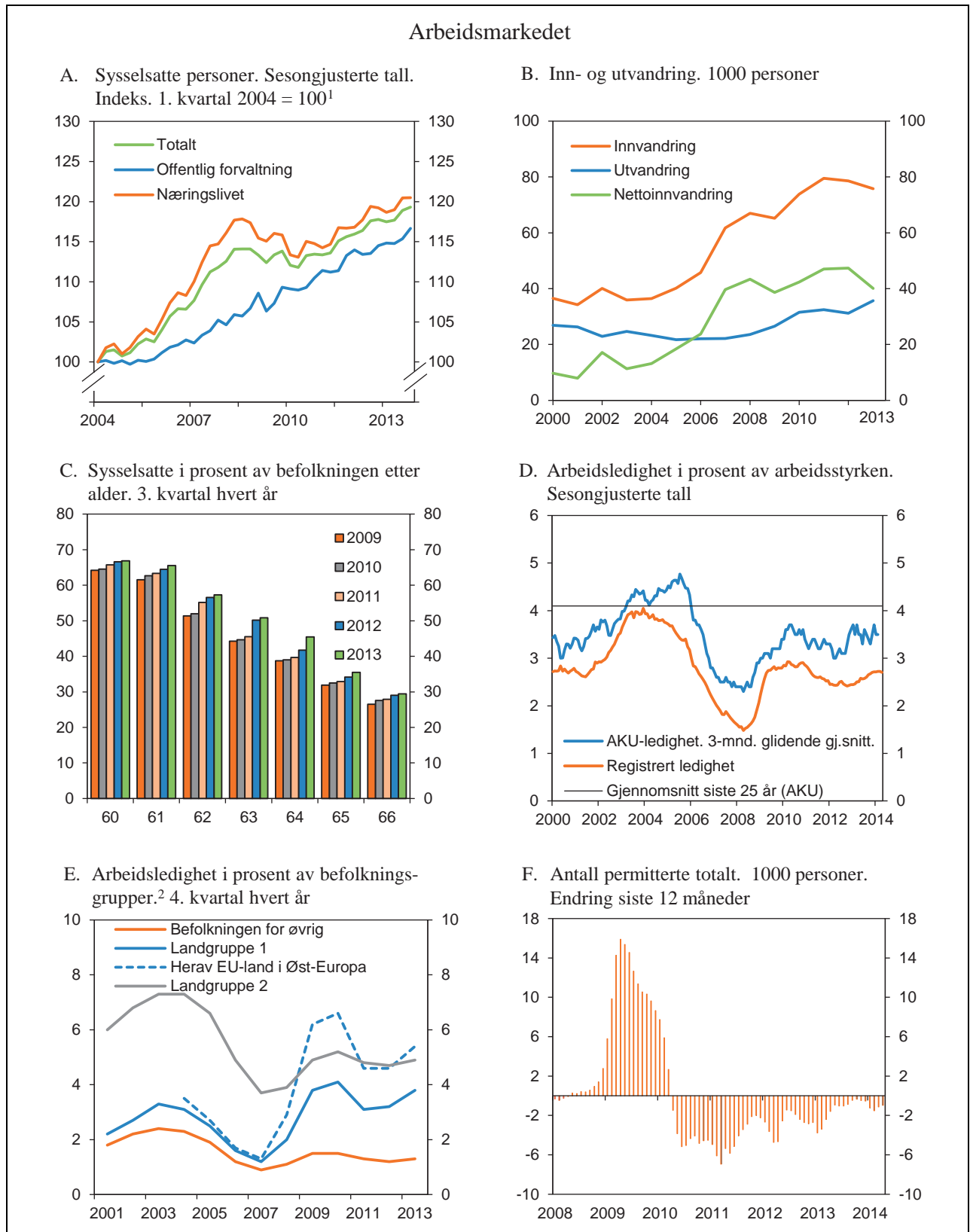
yrkesaktiv alder (15–74 år), har sysselsettingen holdt seg relativt stabil de siste årene. I boks 2.4 er utviklingen i sysselsettingsandelen drøftet nærmere.

Mye av oppgangen i sysselsettingen de siste årene har sitt motstykke i økt arbeidsinnvandring. Siden EØS-området ble utvidet i 2004, har utenlandske statsborgere stått for om lag tre firedeler av veksten i sysselsettingen. I fjor utgjorde den samlede nettoinnvandringen til Norge vel 40 000 personer, jf. figur 2.8B. Arbeid og familie ble oppgitt som de viktigste årsakene til innvandringen. Seks av ti innvandrere kom fra europeiske land, hvorav statsborgere fra Polen og Litauen utgjorde de største gruppene. Som følge av høyere utvandring, var nettoinnvandringen litt lavere enn i 2012. I tillegg til de som innvandrer til Norge, kommer det personer på korttidsopphold, dvs. personer som forventer å oppholde seg i landet mindre enn 6 måneder. Tall for utstedte skattekort indikerer at antall sysselsatte personer på korttidsopphold holdt seg på et høyt nivå også i fjor.

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) tyder på at sysselsettingen har holdt seg stabil inn i inneværende år. I 1. kvartal var det sysselsatt 9 000 flere personer enn i gjennomsnitt for fjoråret når det justeres for normale sesongvariasjoner. Løpende indikatorer for etterspørselen etter arbeidskraft peker i retning av at oppgangen vil fortsette i et moderat tempo. Tall fra Norges Banks regionale nettverk peker mot at næringslivet vil øke sysselsettingen i om lag samme omfang de nærmeste månedene som i de tre foregående. Andre undersøkelser av arbeidsmarkedet understøtter dette bildet. Ifølge NAVs siste bedriftsundersøkelse fra i fjor høst bidrar mangel på kvalifisert arbeidskraft i en viss grad til å dempe aktiviteten. NAVs tall for tilgangen av ledige stillinger har riktignok avtatt de siste årene, men nye kanaler for formidling av jobber gjør denne statistikken vanskeligere å tolke enn tidligere.

Samlet sett legges det i denne meldingen til grunn at sysselsettingen vil øke med 0,8 pst. i 2014, jf. tabell 2.3. Det svarer til 23 000 personer. Det ventes at oppgangen vil fortsette om lag i samme takt i 2015. Med fortsatt markert vekst i yrkesaktive aldersgrupper innebærer dette at sysselsettingen målt som andel av befolkningen vil avta noe i inneværende år.

*Utførte timeverk* økte i takt med antall sysselsatte personer i fjor, når det justeres for at det var to færre arbeidsdager i 2013 enn i 2012.



Figur 2.8 Arbeidsmarkedet

<sup>1</sup> Sysselsetting i næringslivet er differansen mellom samlet sysselsetting og sysselsetting i offentlig forvaltning ifølge det kvartalsvise nasjonalregnskapet. Offentlig eide foretak inngår dermed i næringslivet.

<sup>2</sup> Landgruppe 1 består av EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand, mens landgruppe 2 består av Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika, Europa utenom EU/EFTA og Oseania utenom Australia og New Zealand.

Kilder: NAV, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

### Boks 2.4 Utviklingen i sysselsettingsandelen

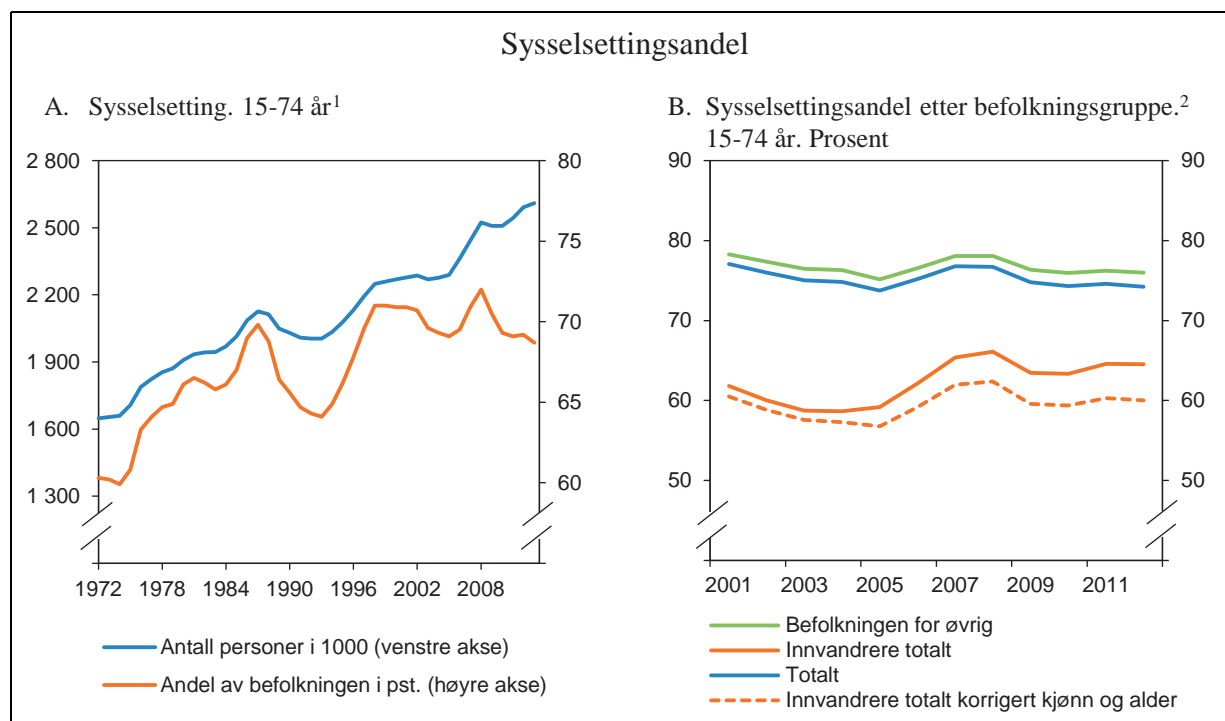
Sysselsettingen har økt betydelig siden begynnelsen av 1970-tallet. Som andel av den yrkesaktive befolkningen (15–74 år), har sysselsettingen økt fra om lag 60 pst. i 1972 til i underkant av 70 pst. i 2013. Som figur 2.9A viser har det imidlertid vært en klar tendens til utflating i sysselsettingsandelen siden århundreskiftet. Figuren illustrerer også at det er klare konjunktursvingninger rundt trenden. Det er særlig kvinners inntog i arbeidsmarkedet som har bidratt til oppgangen i sysselsettingsandelen siden 1970-tallet.

Den sterke konjunkturoppgangen fra midten av 2003 ga en betydelig oppgang i sysselsettingen, og sysselsettingsandelen steg fram til 2008. Tilbakeslaget i internasjonal økonomi i kjølvannet av finanskrisen slo ut i et midlertidig fall i sysselsettingen, og arbeidsledigheten økte. Sysselsettingsandelen falt, og nedgangen i denne andelen fortsatte også etter at antall sysselsatte personer begynte å øke igjen fra midten av 2010.

Utviklingen i sysselsettingsandelen kan dekomponeres i endringer i arbeidsledigheten og yrkesdeltakelsen. Om lag en tredel av nedgangen i sysselsettingsandelen fra 2008 til 2010 hadde sitt motstykke i økt ledighet, resten i lavere yrkesdeltakelse. Det innebar at folk i større grad trakk seg ut

av arbeidsmarkedet. Etter 2010 har ledighetsraten vært langt mer stabil, og nedgangen i sysselsettingsandelen fra 2010 til 2013 må i hovedsak ses i sammenheng med avtakende yrkesandel.

Svingninger i yrkesandelen kan dels skyldes demografiske endringer, dels endringer i atferden blant personer i arbeidsstyrken. Erfaringer fra tidligere konjunkturedganger tilsier at det særlig er de yngste som forlater arbeidsstyrken når forholdene i arbeidsmarkedet forverres, til fordel for utdanning. Denne tendensen så vi også etter finanskrisen, da det var klart sterkere utslag i yrkesandelen for de yngste enn for øvrige grupper. For kjernegrupper i befolkningen har yrkesandelen holdt seg relativt stabil de siste årene, mens for de eldre har den økt jevnt siden århundreskiftet. Mens eldre arbeidstakere i større grad trakk seg ut av arbeidsmarkedet og gikk over til uføretrygd eller tidligpensjonering i tidligere konjunkturedganger, har ikke denne tendensen vært like framtrødende i nedgangstider på 2000-tallet. Trygdetilbøyeligheten har også avtatt i samme periode, jf. nærmere omtale i kap. 3.6. Bedre helse, høyere utdanningsnivå og pensjonsreformen er faktorer som har bidratt til denne utviklingen.



Figur 2.9 Sysselsettingsandel

<sup>1</sup> Basert på Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

<sup>2</sup> Basert på registerbasert sysselsettingsstatistikk.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

**Boks 2.4 forts.**

Samtidig har det vært store endringer i befolkningens sammensetning. Høy innvandring har gitt sterk befolkningsvekst, og andelen eldre i befolkningen har økt de senere årene. Siden 2008 har antall personer over 60 år økt med gjennomsnittlig 2,1 pst. hvert år mot om lag 1,1 pst. for de under 60 år. Yrkesaktiviteten er lavere blant 60-åringene enn for den yngre befolkningen. Isolert sett har aldringen av befolkningen og andre demografiske endringer bidratt til å trekke den totale sysselsettingsandelen ned med i underkant av ¼ prosentenheter per år fra 2008 til 2013.

Figur 2.9B viser utviklingen i sysselsettingsandelen fordelt på norskfødte og innvandrere.

For innvandrere i alt er sysselsettingsandelen klart lavere enn for norskfødte, samtidig som konjunktursvingningene i andelen synes å være store. Den betydelige arbeidsinnvandringen siden 2004 har i hovedsak vært etterspørselsdrevet. Sysselsettingsandelen for nyankomne arbeidsinnvandrere er svært høy, mens for innvandrere fra bl.a. Afrika og Asia er den klart lavere enn for befolkningen for øvrig. Hvis en korrigerer for at innvandrere i gjennomsnitt er yngre enn norskfødte, samt at det er en svak overvekt av menn, øker forskjellen i den målte sysselsettingsandelen i forhold til gjennomsnittet for hele befolkningen.

Dette innebærer at den gjennomsnittlige arbeidstiden endret seg lite i fjor etter justering for antall virkedager. Andelen som jobber deltid har holdt seg relativt stabil nær gjennomsnittet for det siste tiåret på vel en firedel av alle sysselsatte. Endringer i alderssammensetningen i arbeidsstyrken med flere eldre som jobber færre timer, vil trekke ned den gjennomsnittlige arbeidstiden framover. Fortsatt høy arbeidsinnvandring i næringer der heltids- og overtidsandelen er høy, trekker i motsatt retning.

For 2014 anslås antall utførte timeverk å øke noe mindre enn antall sysselsatte personer, når det justeres for endringer i antall arbeidsdager fra året før.

*Arbeidsstyrken* økte med 27 000 personer i fjor. Veksten var lavere enn veksten i befolkningen i yrkesaktiv alder, slik at arbeidsstyrken målt i prosent av befolkningen avtok. Den samlede yrkesandelen tilsvarte 71,2 pst. i fjor. Det er stor variasjon etter alder og mellom innvandrergupper. Sammenliknet med andre land er yrkesandelen i Norge høy, samtidig som den gjennomsnittlige arbeidstiden per innbygger er om lag som EU-gjennomsnittet, jf. nærmere omtale i kap. 3.6.

En større andel eldre i befolkningen har isolert sett bidratt til å dempe oppgangen i arbeidsstyrken. Denne effekten vil gjøre seg gjeldende også de nærmeste årene. Samtidig har vi gjennom den siste tiårsperioden sett en klar tendens til at eldre står lenger i arbeid. Endringer i pensjonssystemet, økt utdanningsnivå og stadig bedre helse er faktorer som kan bidra til å forklare denne utviklingen. Disse motvirkende tendensene vil også være synlige i årene framover. Selv om

pensjonsreformen kun har virket kort tid, tyder løpende statistikk og analyser på positive sysselsettingseffekter. Ifølge en beregning fra NAV har sysselsettingsandelen i aldersgruppen 62–66 år økt betydelig de senere årene, jf. figur 2.8C. De økonomiske incentivene til å arbeide styrkes i takt med en gradvis innfasing av pensjonsreformen fram mot 2050.

Det samlede arbeidstilbudet vil også framover bli betydelig påvirket av størrelsen på arbeidsinnvandringen. Den kraftige oppgangen i arbeidsinnvandringen siden 2004 har i hovedsak vært etterspørselsdrevet. Samtidig vil Norge være et attraktivt land for innvandrere også i tiden framover. Vi har et høyt lønnsnivå og klart lavere arbeidsledighet i forhold til andre vesteuropeiske land. Blant annet i lys av slike forhold har Statistisk sentralbyrå i den siste befolkningsframskrivningen fra 2012 lagt til grunn at arbeidsinnvandringen vil holde seg høy de nærmeste årene.

I denne meldingen legges det til grunn at arbeidsstyrken vil vokse med 25 000 personer i 2014. Den samlede yrkesandelen anslås å avta litt i innværende år.

*Arbeidsledigheten* er lav både historisk og i et internasjonalt perspektiv. Målt ved AKU har ledigheten ligget forholdsvis stabilt rundt 3,5 pst. av arbeidsstyrken siden høsten 2012, jf. figur 2.8D. På årsbasis tok den seg opp fra 3,2 pst. i 2012 til 3,5 pst. i 2013. Den registrerte ledigheten økte moderat gjennom fjoråret, men har holdt seg stabil t.o.m. april i år når det justeres for normale sesongvariasjoner. Ved utgangen av april var det 73 500 helt ledige personer, tilsvarende 2,7 pst. av arbeidsstyrken. Ledighetsnivået i april lå høyere i



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

	Nivå 2013	Årlig gj.snitt							
		2003– 2008 <sup>3</sup>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>									
Utførte timeverk, mill <sup>1</sup> .....	3 832	2,1	-2,0	0,1	1,9	2,0	0,6	1,0	
Gjennomsnittlig arbeidstid, timer per år ....	1 408	0,2	-1,6	0,6	0,3	-0,2	-0,6	0,2	
Sysselsetting, 1000 personer <sup>2</sup> .....	2 722	1,9	-0,4	-0,5	1,6	2,2	1,2	0,8	
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>									
Befolkning 15–74 år, 1000 personer .....	3 798	1,1	1,5	1,7	1,7	1,7	1,5	...	
Arbeidsstyrken, 1000 personer <sup>4</sup> .....	2 704	1,4	0,0	0,5	1,0	1,8	1,0	0,9	
<i>Nivå:</i>									
Yrkesandel (15–74 år) .....		72,4	72,8	71,9	71,4	71,5	71,2	70,8	
Yrkesandel (15–64 år) .....		79,1	79,1	78,2	77,9	78,3	78,3	...	
AKU-ledige, 1000 personer .....	95	3,7	3,2	3,6	3,3	3,2	3,5	3,7	
Registrerte arbeidsledige, 1000 personer...	70	2,9	2,7	2,9	2,7	2,5	2,6	2,8	

<sup>1</sup> Justert for ulikt antall virkedager blir anslaget for utførte timeverk 0,7 pst. i 2014. For den gjennomsnittlige arbeidstiden blir det virkedagsjusterte anslaget -0,2 pst. i 2014.

<sup>2</sup> Sysselsatte personer ifølge nasjonalregnskapet (tilsvarer bosatte og personer på korttidsopphold som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsaktivitet).

<sup>3</sup> Justert for brudd i AKU-serien i 2006.

<sup>4</sup> Arbeidsstyrken ifølge AKU. Tilsvarende summen av sysselsatte og arbeidsledige personer bosatt i Norge. Personer på korttidsopphold inngår ikke i dette målet.

Kilder: NAV, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

de fleste fylker og for mange yrkesgrupper, særlig innen bygg og anlegg og butikk- og salgsarbeid.

De senere årene har utenlandske statsborgere stått for om lag en tredel av alle helt ledige personer. Mål som andel av de relevante befolkningsgruppene, er ledighetsnivået betydelig høyere blant innvandrere enn blant norskfødte, jf. figur 2.8E. I 4. kvartal i fjor var 4,4 pst. av alle innvandrere registrert ledige mot 1,3 pst. i befolkningen for øvrig. Ledighetsnivået var høyest blant innvandrere fra Afrika, mens veksten fra 4. kvartal året før var høyest for innvandrere fra EU-landene i Øst-Europa.

Bruken av *permitteringer* følger i stor grad konjunkturforløpet. I kjølvannet av finanskrisen ble permitteringsregelverket midlertidig utvidet, og i takt med bedringen i arbeidsmarkedet de senere årene har permitteringsregelverket blitt gradvis strammet inn igjen. Fra 1. januar 2014 ble

reglene strammet ytterligere inn, bl.a. ved at arbeidsgivers lønnsplikt dager ved bruk av permitteringer økte fra 10 til 20 dager. Ser vi de fire første månedene av 2014 under ett, var det permittert om lag 1 200 færre personer enn i samme periode i fjor, jf. figur 2.8F. Til sammenlikning var nedgangen i antall permitteringer fra januar – april 2012 til januar – april 2013 mer enn dobbelt så stor. Selv om usikkerheten i den løpende statistikken på dette området er stor, er det liten indikasjon på at regelverksendringene fra nyttår har resultert i noen klar oppgang i bruk av oppsigelser og tilsvarende nedgang i permitteringer.

I denne meldingen legges det til grunn at arbeidsledigheten vil øke moderat i inneværende år, men likevel bli liggende klart under gjennomsnittet for de siste 25 årene. AKU-ledigheten anslås til 3,7 pst. i 2014, mens den registrerte ledigheten anslås til 2,8 pst.

## 3 Den økonomiske politikken

### 3.1 Budsjettpolitikken

#### 3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Petroleumsvirksomheten gir Norge store inntekter, men gjør det samtidig mer krevende å oppnå en stabil utvikling i fastlandsøkonomien over tid. 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 gi en kortvarig glede, etterfulgt av krevende tilpasninger etter hvert som inntektene faller.

På kort sikt innebærer økt bruk av oljeinntekter at arbeidskraft og andre produksjonsressurser flyttes fra konkurranseutsatt til skjermet sektor. 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. Omstillingstrykket kan forsterkes dersom også etterspørselen fra petroleumsvirksomheten vokser samtidig. Hvis kostnadsnivået blir for høyt og omstillingene går for langt, vil grunnlaget for framtidig eksport og balanse i utenriksøkonomien undergraves. Erfaringer fra Norge og andre land viser at det kan være krevende å snu en slik prosess.

Sundvolden-erklæringen understreker at bruken av oljepenger skal tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer. Samtidig er det sentralt *hvordan* oljepengene brukes, jf. boks 3.1. Budsjettpolitikken må innrettes slik at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og gjør offentlig virksomhet mer effektiv, slik det ble lagt vekt på da Stortinget sluttet seg til handlingsregelen. For eksempel kan brede skattelettelser stimulere til sparing og høyere arbeidstilbud. Skattelettelser påvirker dermed ikke bare samlet etterspørsel, men også produksjonskapasiteten i økonomien.

Statens utgifter finansieres av skatteinntekter, avgifter, brukerbetaling, renter og utbytte. 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.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland kan svinge betydelig fra år til år. Gjennom 2013 vokste fondet med et beløp som tilsvarer 50 pst. av BNP Fastlands-Norge. Det ga også et kraftig løft i banen for forventet realavkastning på 4 pst. I en slik situasjon er 4-prosentbanen mindre egnet som operativt mål for finanspolitikken på kort sikt. Handlingsregelen er likevel viktig for utviklingen i produktiviteten i fastlandsøkonomien over tid og for å sikre at også framtidige generasjoner får glede av oljeinntektene.

#### 3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2013

Statsregnskapet for 2013 viser et oljekorrigert underskudd på 116,5 mrd. kroner, som er det samme som anslått i tilleggsproposisjonen for 2014, jf. tabell 3.1.

Det *strukturelle*, oljekorrigerte underskuddet er nedjustert med 2,9 mrd. kroner sammenliknet med tilleggsproposisjonen, til 117,6 mrd. kroner. Anslaget for strukturelle skatter og avgifter i 2013 er satt ned med 4 mrd. kroner, mens statsbudsjettets utgifter og øvrige inntekter samlet sett styrker balansen med 6,9 mrd. kroner. Om lag halvparten av nedjusteringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet siden tilleggsproposisjonen ble innarbeidet i nysaldert budsjett for 2013.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2013 svarer til 3,1 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til fjoråret. Underskuddet er 35 mrd. kroner under forventet realavkastning av fondet, beregnet til 4 pst. av kapitalen. Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskud-

### Boks 3.1 Retningslinjer for budsjettpolitikken – handlingsregelen

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

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

det å ha økt med 0,2 prosentenheter fra 2012 til 2013. Dette er om lag som lagt opp til i Nasjonalbudsjettet 2013, men 0,2 prosentenheter lavere enn anslått i fjor høst.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter i 2013 anslås til 2,4 pst., som er 0,5 prosentenheter lavere enn anslått i tilleggspolisjonen for 2014. Målt i løpende kroner var den

underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter 5,7 pst. i 2013, som er 0,3 prosentenheter lavere enn anslått.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond ble 360 mrd. kroner i fjor. Dette er litt høyere enn anslått i tilleggspolisjonen, men 20 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013. Nedjusteringen fra Nasjonalbudsjettet 2013 skyldes lavere netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten. Kapitalen i Statens pensjonsfond utland kom opp i 5 032 mrd. kroner ved utgangen av fjoråret, hele 752 mrd. kroner mer enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2013. En svakere krone og sterk verdistingning målt i utenlandsk valuta mer enn oppveide at tilførselen av oljeinntekter ble lavere enn anslått. Markedsverdien av hele Statens pensjonsfond var 5 200 mrd. kroner ved utgangen av 2013, jf. tabell 3.2.

### 3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2014

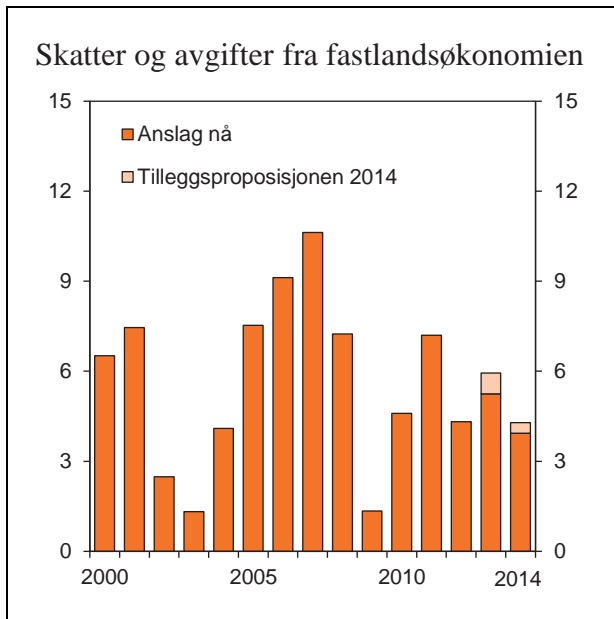
I Regjeringens tilleggspolisjon for 2014 ble det lagt opp til et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 139 mrd. kroner. Bruken av oljeinntekter tilsvarte 2,9 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året. Revidert nasjonalbudsjett innebærer endringer både i budsjettets utgifter og inntekter.

For 2014 er anslaget for *betalte* skatter og avgifter fra Fastlands-Norge satt ned med om lag 9 mrd. kroner sammenliknet med tilleggspolis-

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2013 gitt på ulike tidspunkt.<sup>1</sup> Mrd. Kroner

	NB13	Endring i forbindelse med:				Statsregnskap
		RNB13	TP14	Nysaldert	Regnskap	
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond .....	380,1	-25,0	1,7	1,3	1,6	359,8
Oljekorrigert underskudd.....	123,7	-0,8	-6,4	0,9	-0,9	116,5
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.....	125,3	-0,7	-4,1	-1,3	-1,6	117,6
Forventet fondsavkastning (4 %-banen).....	151,7	1,3	0,0	0,0	0,0	153,0
Avstand til 4 %-banen.....	-26,4	-1,9	-4,1	-1,3	-1,6	-35,4
<i>Memo:</i>						
Budsjettimpuls (prosentenheter) .....	0,1	0,5	-0,1	-0,1	-0,2	0,2
Uttak fra fondet (prosent) .....	3,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	3,1
Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent).....	2,4	1,0	-0,5	-0,2	-0,3	2,4

<sup>1</sup> Nasjonalbudsjettet 2013 (NB13), Revidert nasjonalbudsjett 2013 (RNB13), tilleggspolisjonen for 2014 (TP14), Stortingets vedtak om ny saldering av statsbudsjettet 2013 (nysaldert) og Statsregnskapen 2013 (regnskap).



Figur 3.1 Skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien. Prosentvis endring fra året før. Løpende priser

Kilde: Finansdepartementet.

sjonen. I tillegg er skatteinntektene til kommunesektoren nedjustert med 1,2 mrd. kroner. Endringene må ses i sammenheng med svakere vekst i norsk økonomi og lavere anslått lønnsvekst. Den største enkeltposten er redusert merverdiavgift som følge av svakere vekst i husholdningenes forbruk enn tidligere anslått.

Inntektene fra skatter og avgifter er store og svinger mye. Siden 2000 har den årlige veksten i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien variert fra 1 pst. til over 10 pst., jf. figur 3.1. Nedjusteringen av veksten med 0,7 prosentenheter for 2013 og 0,4 prosentenheter for 2014 er ikke spesielt stor i en slik sammenheng.

I beregningene av den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen anslås utviklingen i de *strukturelle* inntektene fra skatter og avgifter fra Fastlands-Norge, dvs. den underliggende delen som ikke varierer med vanlige konjunktursvingninger i økonomien. I en høykonjunktur vil de faktiske skatteinntektene være høyere enn de strukturelle, mens det er omvendt i en lavkonjunktur. Differansen mellom de faktiske og strukturelle inntektene utgjør, sammen med enkelte andre poster, de automatiske stabilisatorene i statsbudsjettet.

Anslaget for statsbudsjettets strukturelle inntekter fra skatter og avgifter fra Fastlands-Norge i 2014 er nedjustert med om lag 3 mrd. kroner sammenliknet med tilleggsproposisjonen. En betyde-

lig del av denne nedjusteringen skyldes svak utvikling i inntektene fra engangsavgiften for kjøretøyer. Salget av nye biler holder seg oppe, men kjøperne velger i større grad enn tidligere biler med lavere avgift, som elbiler og andre biler med lave CO<sub>2</sub>-utslipp. De fire første månedene i år utgjorde elbiler 13 pst. av den samlede første-gangsregistreringen av personbiler, mot 3 pst. i samme periode i fjor. Utviklingen illustrerer at husholdninger og bedrifter kan svare kraftfullt på økonomiske incentiver, her i form av lavere avgifter på utvalgte kjøretøy.

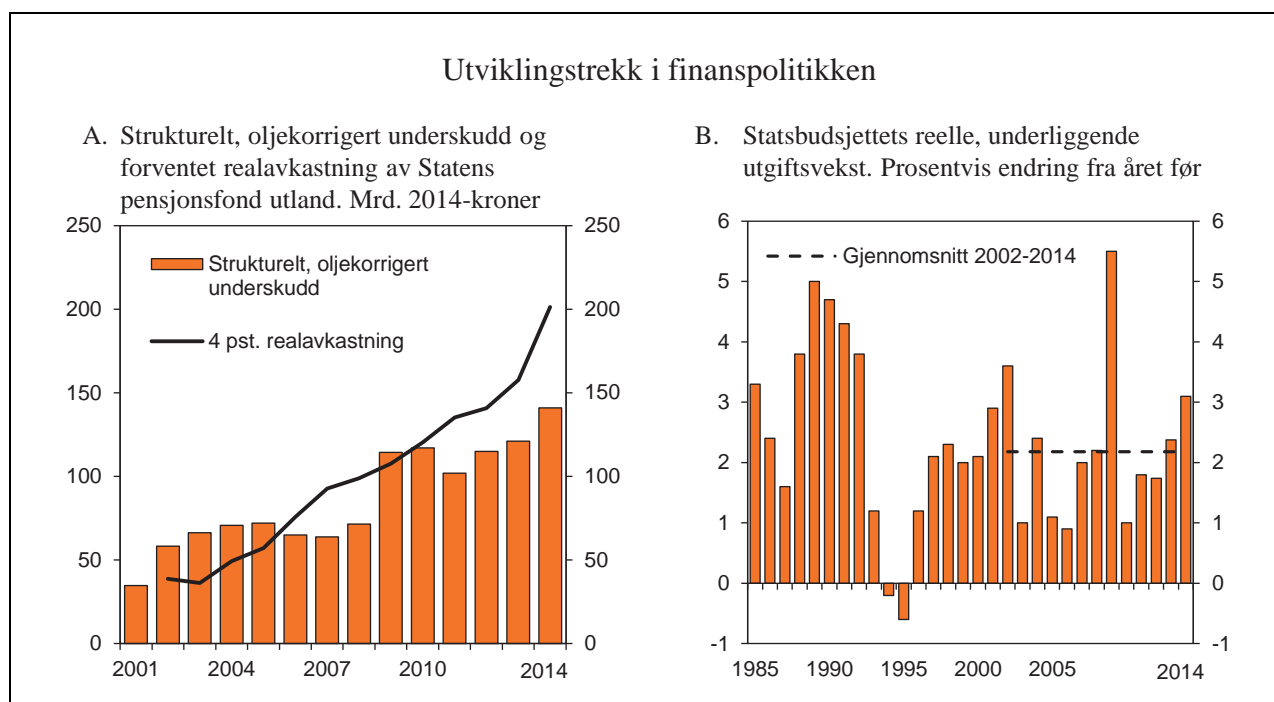
Anslaget for strukturelle skatter og avgifter er videre justert ned som følge av lavere anslått lønnsvekst i 2014, som reduserer både inntektene og utgiftene på budsjettet, samt mindre endringer på flere poster, bl.a. som følge av litt lavere anslag for veksten i fastlandsøkonomien de nærmeste årene. I tillegg foreslår Regjeringen avgiftslettelser på om lag 140 mill. kroner. Blant forslagene er fjerning av båtmotoravgiften og mer fleksible kvoter i taxfree-ordningen for alkohol og tobakk.

Statsbudsjettets inntekter utenom skatter og avgifter settes opp med 2,1 mrd. kroner, i hovedsak som følge av høyere utbytte- og konsesjonsinntekter enn tidligere lagt til grunn. Utgiftene utenom renter og dagpenger på statsbudsjettet øker netto med 1,1 mrd. kroner fra saldert budsjett.

Endringene i Revidert nasjonalbudsjett 2014 bidrar samlet sett til å øke det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet med 1,9 mrd. kroner, til 140,9 mrd. kroner. Den viktigste årsaken til budsjettsvekkelsen er at de underliggende inntektene fra skatter og avgifter har utviklet seg svakere enn ventet.

Vi bruker endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge som et enkelt mål for virkningen av statsbudsjettet på etterspørselen etter varer og tjenester i økonomien. For 2013 og 2014 sett under ett anslås denne budsjettimpulsen om lag som i fjor høst. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er imidlertid nedjustert for 2013 og litt oppjustert for 2014. Budsjettet for 2013 framstår dermed som litt mindre stimulerende eller ekspansivt nå enn lagt til grunn i fjor høst, mens budsjettet for 2014 framstår som litt mer ekspansivt.

Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst anslås til knapt 32 mrd. kroner eller 3,1 pst. i 2014, jf. figur 3.2B. Oppjusteringen av utgiftsveksten fra saldert budsjett skyldes i hovedsak at utgiftene i 2013 ble lavere enn lagt til grunn. I løpende kroner er veksten anslått til 6,2 pst.,



Figur 3.2 Utviklingstrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

mens statsbudsjettets prisdeflator er anslått til 3,0 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. For 2014 er det korrigert for økte statlige utgifter som følge av at momsritak på veg mv. er fjernet.

Bruken av oljeinntekter i 2014 anslås å ligge 60 mrd. kroner under 4-prosentbanen. Avstanden til 4-prosentbanen skyldes først og fremst en sterk økning i fondskapitalen målt i norske kroner. Denne veksten skyldes høye inntekter fra petroleumsvirksomheten, god avkastning i internasjonale finansmarkeder og svakere krone. Det har bidratt til et vesentlig løft i 4-prosentbanen sammenliknet med anslagene som ble lagt til grunn for bare kort tid siden. Til tross for at det strukturelle underskuddet øker noe sammenliknet med tilleggsproposisjonen, anslås bruken av oljepenger som andel av fondskapitalen å falle fra 2,9 pst. i tilleggsproposisjonen til 2,8 pst. nå.

Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond anslås til 335 mrd. kroner i 2014, jf. tabell 3.2. Dette er 11 mrd. kroner høyere enn anslått i saldert budsjett. Rente- og utbytteinntekter fra pensjonsfondet og statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er samlet oppjustert, mens et høyere oljekorrigert underskudd trekker i motsatt retning.

Den norske stat har solide finanser sammenliknet med de aller fleste andre OECD-land. Den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond anslås til 5 654 mrd. kroner ved utgangen av 2014, hvorav 5 476 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland. Staten har også eiendeler og gjeld utenom pensjonsfondet. Netto anslås statens finanskapital utenom Statens pensjonsfond til om lag 960 mrd. kroner, slik dette måles i nasjonalregnskapet som utarbeides av Statistisk sentralbyrå. Målt som andel av BNP Fastlands-Norge er nettoformuen utenom Statens pensjonsfond om lag som ved begynnelsen av 2000-tallet. Statens samlede balanse framkommer i det årlige statsregnskapet, men her er det bl.a. brukt andre prinsipper for verdsetting enn i nasjonalregnskapet.

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

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

	Regnskap		Anslag
	2012	2013	2014
Totale inntekter .....	1 290,7	1 291,8	1 306,2
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	421,1	378,7	364,3
1.1 Skatter og avgifter .....	232,7	206,4	194,4
1.2 Andre petroleumsinntekter .....	188,4	172,3	169,9
2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet .....	869,6	913,1	941,9
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge .....	807,4	849,0	883,8
2.2 Andre inntekter.....	62,2	64,0	58,2
Totale utgifter .....	996,1	1 063,1	1 126,2
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet.....	25,6	33,6	38,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	970,5	1 029,5	1 088,2
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	294,6	228,7	180,0
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.....	395,5	345,2	326,3
= Oljekorrigert overskudd .....	-100,9	-116,5	-146,3
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland .....	104,6	117,3	146,3
= Overskudd på statsbudsjettet .....	3,7	0,9	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland .....	290,9	227,8	180,0
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond.....	115,3	131,1	155,4
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond...	409,9	359,8	335,4
<i>Memo:</i>			
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland <sup>1</sup> .....	3 825	5 032	5 476
Markedsverdien av Statens pensjonsfond <sup>1</sup> .....	3 970	5 200	5 654
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner <sup>1</sup> .....	5 478	5 763	6 032

<sup>1</sup> Ved utgangen av året.

Kilde: Finansdepartementet.

tem kan verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjoner fra folketrygden anslås til drøyt 6 000 mrd. kroner ved utgangen av 2014. I tillegg kommer statens forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden, som beregnes til i underkant av 1 300 mrd. kroner ved utgangen av 2014. Videre har staten forpliktelser til opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse, som ved utgangen av 2013 utgjorde 550 mrd. kroner. Sett under ett er disse pensjonsforpliktelsene langt større enn den samlede kapitalen i Statens pensjonsfond og den øvrige statlige nettoformuen.<sup>1</sup>

### 3.1.4 Budsjettpolitikken på mellomlang sikt

Over tid bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken i hovedsak av utviklingen i skattegrunnlagene i fastlandsøkonomien, bindinger på utgifts- og inntektssiden fra tidligere vedtak og utviklingen i forventet realavkastning av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. I tillegg påvirkes handlingsrommet av om det strukturelle, oljekor-

<sup>1</sup> De beregnede pensjonsforpliktelsene avhenger av utviklingen i rentenivået og lønnsveksten framover. Anslagene i dette avsnittet bygger som tidligere på en nettorente (som er lik forskjellen mellom rentesats og lønnsvekst) på om lag 2 pst.

rigerte underskuddet i utgangsåret avviker fra anslaget for forventet fondsavkastning.

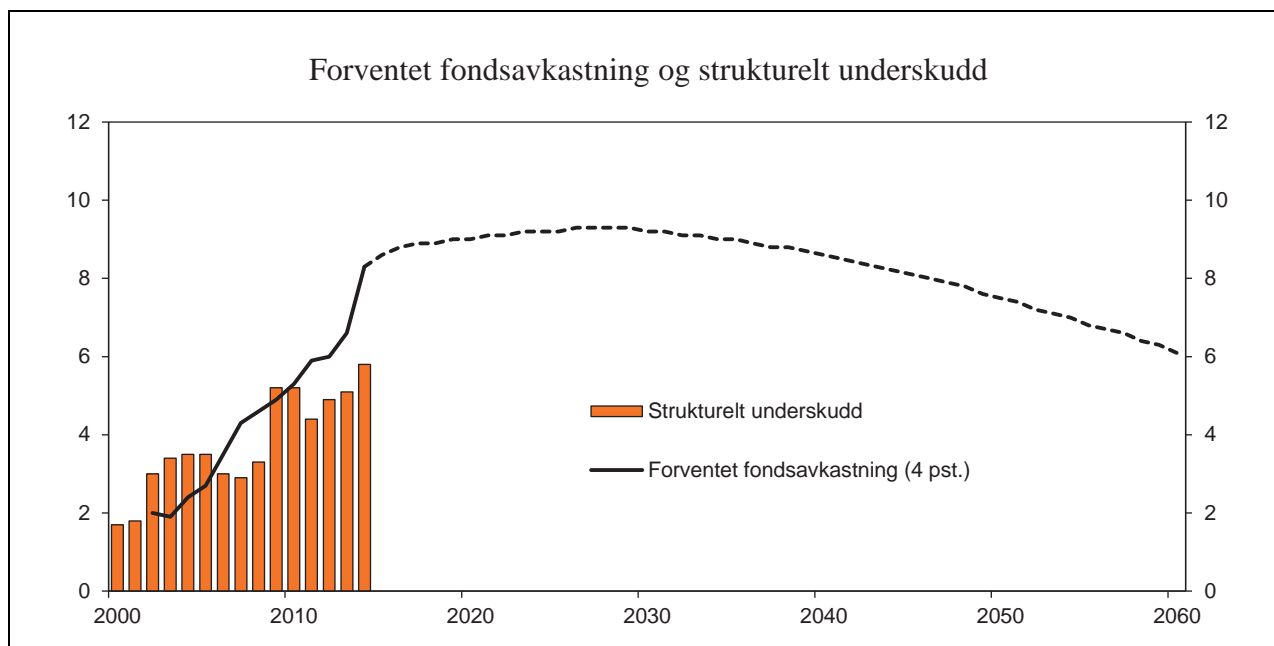
Til tross for et skatte- og avgiftsnivå som er forholdsvis høyt i internasjonal sammenheng, har det i mange år vært god vekst i skatteinntektene fra fastlandsøkonomien. Det norske skattesystemet har brede skattegrunnlag, forholdsvis lave satser på arbeid og symmetrisk behandling av inntekter og utgifter. Samtidig har det vært god vekst i norsk økonomi. Veksten har vært understøttet av bytteforholdsgevinster, økende etterspørsel fra petroleumsvirksomheten, en gjennomgående ekspansiv finanspolitikk og et tidvis lavt rentenivå.

Høy innvandring har bidratt til å løfte ressurstilgangen, men gir også økt press på infrastruktur og større etterspørsel etter offentlige tjenester og overføringer. 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 i arbeidslivet de innvandrerne som oppholder seg i landet. I årene etter EØS-utvidelsen har vi ikke hatt noe større tilbakeslag i det norske arbeidsmarkedet, og vet derfor ikke hvordan et omslag vil slå ut i inn- og utvandringen av arbeidskraft.

Tabell 3.3 Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2014-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året <sup>1</sup>	Forventet avkastning (4 pst. av fonds-kapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Forventet avkastning (4 pst. av fonds-kapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 4 pst. banen	Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Pst. av fonds-kapitalen
2001	386,6	-	21,3	-	34,6	-	1,8	-
2002	619,3	24,8	37,4	38,6	58,2	19,6	3,0	6,0
2003	604,6	24,2	44,3	36,2	66,3	30,1	3,4	7,3
2004	847,1	33,9	48,6	49,3	70,7	21,4	3,5	5,7
2005	1 011,5	40,5	51,1	57,1	72,1	15,0	3,5	5,1
2006	1 390,1	55,6	47,7	75,7	65,0	-10,7	3,0	3,4
2007	1 782,8	71,3	49,1	92,7	63,8	-28,8	2,9	2,8
2008	2 018,5	80,7	58,3	98,9	71,4	-27,4	3,3	2,9
2009	2 279,6	91,2	97,0	107,6	114,4	6,9	5,2	4,3
2010	2 642,0	105,7	102,9	120,3	117,1	-3,1	5,2	3,9
2011	3 080,9	123,2	92,8	135,3	101,9	-33,5	4,4	3,0
2012	3 307,9	132,3	108,0	140,8	114,9	-25,9	4,9	3,3
2013	3 824,5	153,0	117,6	157,6	121,1	-36,4	5,1	3,1
2014	5 032,4	201,3	140,9	201,3	140,9	-60,4	5,8	2,8
2015	5 476,0	219,0	-	212,5	-	-	-	-
2016	5 896,1	235,8	-	221,1	-	-	-	-
2017	6 281,7	251,3	-	227,7	-	-	-	-
2018	6 660,2	266,4	-	233,4	-	-	-	-
2019	7 053,6	282,1	-	289,9	-	-	-	-
2020	7 454,3	298,2	-	244,0	-	-	-	-

<sup>1</sup> I framskrivningen av fondskapitalen er det for årene etter 2014 beregningsteknisk forutsatt et årlig uttak fra fondet svarende til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året.



Figur 3.3 Forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland og strukturelt, oljekorrigert underskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

For de nærmeste årene anslås den underliggende realveksten i skatte- og avgiftsinntektene til drøyt 18 mrd. 2014-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. Her anslås den underliggende veksten i skatter og avgifter til henholdsvis 1,2 og 0,6 pst. per år. 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 kraftige etterspørselen fra oljevirkosomheten som over tid har løftet aktivitet og inntekter i norsk økonomi.

I en utredning fra Statistisk sentralbyrå som ble utført for Holden-utvalget ble det anslått at en femdel av økningen i BNP for Fastlands-Norge siden 2002 kan tilskrives økt etterspørsel fra oljevirkosomheten og økt bruk av oljepenger over statsbudsjettet. Uten disse impulsene ville den underliggende skatteveksten trolig vært klart lavere. Dette illustrerer at den underliggende veksten i skatter og avgifter ikke er naturgitt, men avhengig av mer langsiktige utviklingstrekk i økonomien. For eksempel kan en periode med markert lavere oljepris, et kraftig omslag i markedene for boliger og næringsseiendom 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 1995 var det ingen vekst i antall utførte normalårsverk i norsk økonomi. I disse åtte årene økte skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien i gjennomsnitt med om lag 5 mrd. 2014-kroner per år, som tilsvarer en gjennomsnittlig årlig realvekst på 0,7 pst.

For de nærmeste årene anslås bindingene i folketrygden å øke utgiftene med over 11 mrd. 2014-kroner i gjennomsnitt per år. Det er særlig utgiftene til alderspensjon som ventes å øke sterkt fordi andelen eldre i befolkningen nå øker raskt. Med en videreføring av dagens standard og dekningsgrader vil befolkningsutviklingen videre gi økte utgifter i kommunene og helseforetakene på mellom 4 og 5 mrd. 2014-kroner per år. Anslaget tar ikke hensyn til at produksjonen kan bli mer effektiv og at befolkningens helse forbedres. Utgifter som følger av befolkningsutviklingen vil således legge beslag på en betydelig del av den anslåtte underliggende veksten i skatteinntektene. 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.

Veksten i forventet realavkastning av fondet vil gradvis avta i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien framover, jf. figur 3.3 og tabell 3.3. Det vil gi mindre rom for å øke det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet fra det ene budsjettet til det neste. Når uttaket fra fondet føl-



ger forventet realavkastning, vil fondets bidrag til finansiering av statsbudsjettet øke fra 5,8 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2014 til drøyt 9 pst. fram mot 2030. Deretter vil finansieringsbidraget gradvis falle som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Det innebærer at finanspolitikken fra da av i gjennomsnitt vil virke innstrammende på etterspørselen etter varer og tjenester gjennom mange tiår. I 2060 vil finansieringsbidraget fra fondet være om lag på samme nivå som dagens uttak, målt som andel av BNP Fastlands-Norge.

Budsjettpolitikken må ses i et langsiktig perspektiv og innrettes slik at den gir marginer til å håndtere uforutsette hendelser. Oljeprisen, kronekursen og avkastningen i fondet er usikre størrelser som kan endres betydelig på kort tid. Den høye veksten i pensjonsfondet i 2013 er en illustrasjon på dette. Usikkerheten går imidlertid begge veier. Vi kan ikke utelukke et forløp med svak utvikling både i pensjonsfondet og i sysselsettingen i Norge. Da vil både forventet fondsavkastning og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse kunne svekkes betydelig.

Den anslåtte avstanden til 4-prosentbanen i 2014 tilsvarende 2½ pst. av BNP for Fastlands-Norge og gir en viktig sikkerhetsmargin i budsjettpolitikken. Dette kan komme godt med ved et eventuelt konjunkturtilbakeslag, slik en nylig har erfart i flere land. Avstanden er imidlertid ikke større enn at budsjettpolitikken kan bli satt på alvorlig prøve dersom utviklingen skulle bli vesentlig svakere enn det som nå legges til grunn.

### 3.1.5 Nærmere om strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

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

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

Den oljekorrigerte budsjettbalansen viser statsbudsjettets balanse utenom inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten. For å komme fra den oljekorrigerte til den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen gjøres i tillegg følgende korreksjoner:

- For å justere for virkningen av at konjunktorene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirkningene av at ulike skatte- og avgiftsinntekter avviker fra sine trendverdier.

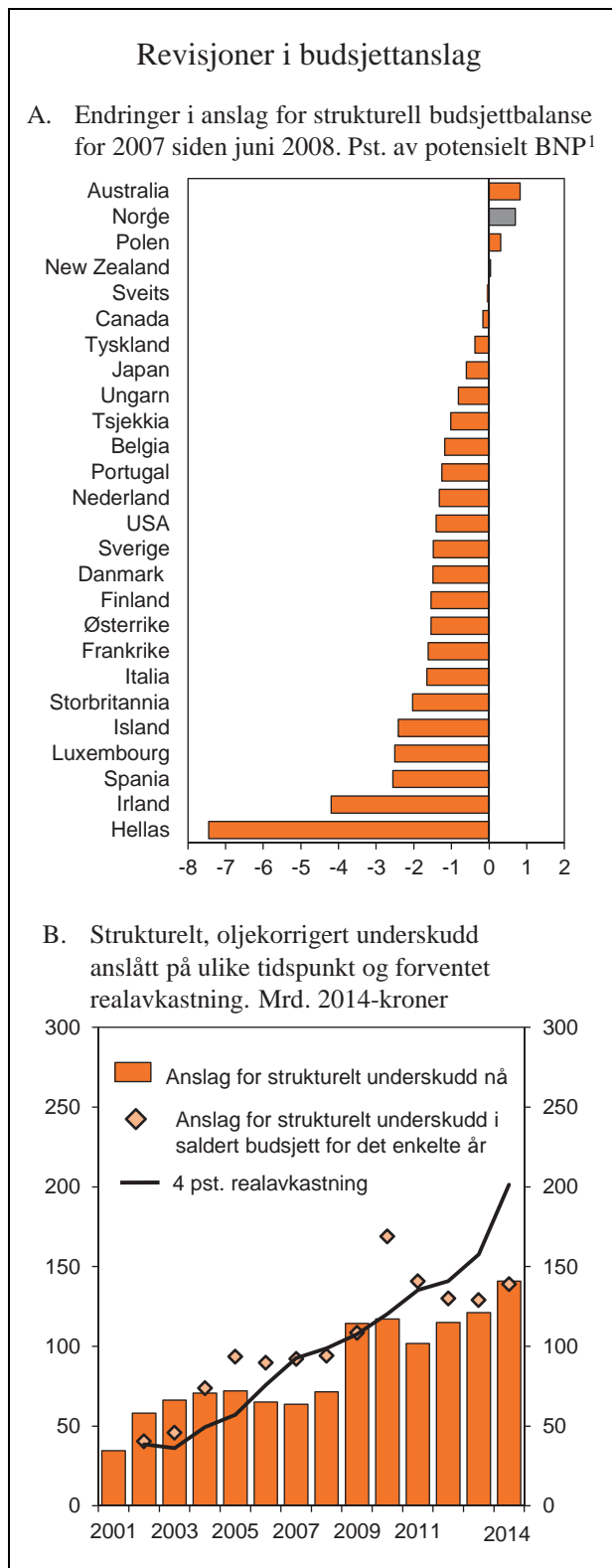
Tabell 3.4 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen. Mill. kroner<sup>1</sup>

	2012	2013	2014
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet.....	100 898	116 454	146 296
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend <sup>2</sup>	1 526	80	1 134
+ Særskilte regnskapsforhold.....	0	0	0
+ Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend.....	5 561	1 072	-6 547
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd.....	107 985	117 607	140 883
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	4,9	5,1	5,8
Endring fra året før i prosentpoeng (budsjettimpuls) <sup>3</sup> .....	0,5	0,2	0,7

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

<sup>2</sup> Det beregnes separate trender for statens netto renteinntekter og overføringene fra Norges Bank.

<sup>3</sup> Endringen i det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge brukes som en summarisk indikator for budsjettets virkning på økonomien. Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.



Figur 3.4 Revisjoner i anslag for strukturell balanse

<sup>1</sup> Finansdepartementets anslag for Norge.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

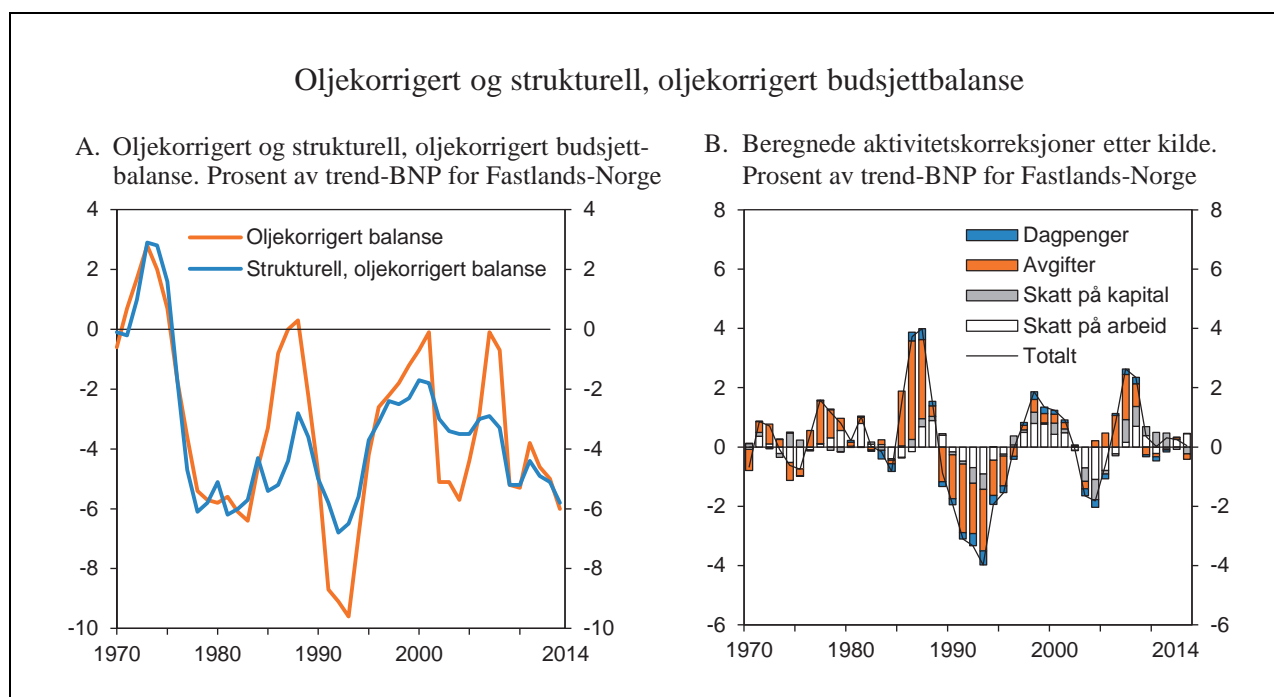
Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen. Den beregnede korreksjonen for 2014 i tabell 3.4 gjenspeiler at skatteinntektene fra fastlandsøkonomien anslås å være litt lavere enn trenden.

- 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.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende budsjettbalansen.

Oppdelingen av offentlige inntekter og utgifter i en konjunktorell og en strukturell del kan ikke baseres på direkte observasjoner, men må anslås med utgangspunkt i analyser av regnskapstall, økonomisk statistikk og prognoser for årene framover. Vanligvis trekkes skillet mellom konjunkturrelle og strukturelle endringer med utgangspunkt i beregnede trendnivåer for de størrelsene som inngår. Resultatene vil kunne påvirkes av nye tall for den økonomiske utviklingen, også etter at statsregnskapet for det enkelte år foreligger.

Flere land har opplevd at det de trodde var stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter, sviktet da konjunktorene snudde. Revisjoner i anslagene på 1–2 pst. av BNP er ikke uvanlig i forbindelse med et økonomisk tilbakeslag. Treffsikkerheten i anslag for strukturelle budsjettbalanser kan vurderes ved å sammenlikne anslag gitt på ulike tidspunkt. Figur 3.4A viser endringer i OECDs anslag for strukturell budsjettbalanse for et utvalg land for 2007, som er året før finanskrisen brøt ut. Figuren viser forskjellen mellom de siste anslagene OECD har gitt (våren 2014) og anslagene som ble gitt våren 2008, etter at regnskapstallene for 2007 forelå.

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



Figur 3.5 Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Kilde: Finansdepartementet.

for strukturelle skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien ble oppjustert. Dette har bidratt til at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet er nedjustert for ni av de siste ti årene. Figur 3.4B viser tall for det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet slik det ble anslått i saldert budsjett for det enkelte år og slik det anslås nå. De siste par årene har imidlertid skatte- og avgiftsinngangen blitt litt lavere enn ventet og anslaget for strukturelle skatter og avgifter er noe nedjustert.

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. Endringer i budsjettposter som ikke inngår i det oljekorrigerte underskuddet, kan også ha betydning for den økonomiske utviklingen, jf. boks 3.2. Dette er det forsøkt tatt hensyn til i de analysene som ligger til grunn for arbeidet med budsjettet, herunder beregningene på den makroøkonomiske modellen MODAG.

Utviklingen i det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet er vist i figur 3.5. Med unntak av årene 1987–1988, 2001 og 2007, som alle var år på slutten av langvarige og kraftige oppgangskonjunkturer, har statsbudsjettet etter 1975 stort sett vist et betydelig faktisk underskudd når inntekter og utgifter

knyttet til petroleumsvirksomheten holdes utenfor. Dette har sammenheng med at bruken av oljeinntekter ble trappet raskt opp gjennom siste halvdel av 1970-tallet. Etter dette har både det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet svingt rundt et nivå som svarer til om lag 4 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

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

I tråd med handlingsregelen har bruken av oljeinntekter økt siden 2001 (fallende linje i figur 3.5A). Opptrappingen var særlig kraftig i 2009 på grunn av de særskilte tiltakene for å dempe virkningene av den internasjonale finanskrisen. Beregningene av det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet viser en økning i den underliggende bruken av oljeinntekter fra knapt 35 mrd. 2014-kroner i 2001 til nesten 141 mrd. kroner i 2014. I 2014 finansieres om lag hver tiende krone som brukes over offentlige budsjetter (i stat og

### Boks 3.2 Statlige oljeinvesteringer og utlån

Endringer i budsjettposter som ikke inngår i det oljekorrigerte 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. 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.

Bevilgningene til SDØE holdes utenom ved beregning av det oljekorrigerte underskuddet og budsjettimpulsen, men virkningen på økonomien fanges opp gjennom anslaget for de samlede petroleumsinvesteringene. For 2014 anslås statens utgifter til SDØE til 38 mrd. kroner, som er en økning på 8 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett. Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien er statens utgifter til petroleumsvirksomhet redusert fra i gjennomsnitt 2½ pst. på 1990-tallet til om lag det halve de siste årene.

Statlige kapitaltransaksjoner (såkalte bevilgninger «under streken») inngår heller ikke i det oljekorrigerte underskuddet. Slike transaksjoner kan ses på som omplasseringer av statens finansformue og er ikke utgifter som finansieres av skatteinntekter eller oljeinntekter. De kan likevel ha virkninger 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.

Den norske staten har god kredittverdighet. Mange låntakere kan ønske å nyte godt av dette gjennom statsgarantier eller statlige låneprogrammer med lav rente. For å opprettholde produktiviteten og vekstevnen i økonomien bør imidlertid kredittvurdering og låneutmålinger foretas av banker og andre som selv er ansvarlige for sin finansiering og sine tap.

Ved revisjonen av budsjettet for 2014 foreslås det kapitaltransaksjoner på 16,1 mrd. kroner på utgiftskapitler og 53,1 mrd. kroner på inntektskapitler, jf. proposisjonen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2014. På utgiftssiden er det største beløpet forslag om nye netto utlån på 10,8 mrd. kroner i boliglånordningen i Statens pensjonskasse. Lånekassen foreslås også tilført nye utlånsmidler på 0,4 mrd. kroner netto. I tillegg foreslås et innskudd til klimafondet på 4¼ mrd. kroner. På inntektssiden foreslås 52,1 mrd. kroner tilbakeført til statskassen som følge av avviklingen av Statens obligasjonsfond. Også de andre særskilte tiltakene som ble etablert ved kapitaltransaksjoner i forbindelse med finanskrisen i 2008 og 2009 er i ferd med å trappes ned eller fases ut. I tillegg foreslås det at et utestående lån reduseres med om lag 0,3 mrd. kroner som følge av tap i såkornfond under Innovasjon Norge. Den tapte kapitalen belaster det oljekorrigerte underskuddet.

kommuner sett under ett) av overføringer fra Statens pensjonsfond utland.

## 3.2 Utviklingstrekk i offentlige finanser

### 3.2.1 Innledning

Kostnadene ved håndteringen av finanskrisen og det påfølgende konjunkturtilbakeslaget førte til store underskudd i offentlige budsjetter og kraftig økning i statsgjelden i flere industriland. Mange land har måtte stramme inn i finanspolitikken for å redusere underskuddene. For de tradisjonelle industrilandene sett under ett anslår IMF nå et strukturelt underskudd i offentlige finanser i 2014

på knapt 3½ pst. av BNP. Dette er en halvering fra toppnivået på nær 7 pst. av BNP i 2010. Omleggingen har vært særlig markert i de mest utsatte eurolandene. Flere land har også gjennomført reformer som bidrar til å dempe den framtidige utgiftsveksten som følger av aldringen av befolkningen. Beregninger fra IMF, OECD og EU-kommisjonen indikerer likevel at de fleste industrilandene fortsatt må styrke budsjettene sine betydelig i årene framover, først for å redusere offentlig gjeld og deretter ytterligere for å møte aldringen av befolkningen.

Norge er i en annen situasjon enn de fleste andre industriland. Oljeinntektene gir et solid tilskudd til statens finanser, og vi er ett av få land i Europa som har overskudd i offentlige budsjetter.

De langsiktige framskrivingene i Perspektivmeldingen 2013 indikerte likevel at aldringen av befolkningen også hos oss vil legge et betydelig press på offentlige finanser framover i tid.

Regjeringen legger et generasjonsperspektiv til grunn i den økonomiske politikken, i tråd med den politiske plattformen fra Sundvolden. Handlingsregelen legger til rette for at avkastningen av Statens pensjonsfond utland kan gi et viktig og varig bidrag til å finansiere ønskede offentlige utgifter. Samtidig vil skatteinntektene fra fastlandsøkonomien også framover være den viktigste kilden til finansiering av pensjoner og offentlige tjenester. Det er derfor viktig både med et robust og effektivt skattesystem og et robust og mangfoldig næringsliv. En mer produktiv økonomi kan gjøre det lettere å finansiere utgiftene til en aldrende befolkning, særlig hvis produktiviteten også øker i offentlig sektor.

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

### 3.2.2 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 offentlig finanser mellom land. I Norge

har høye petroleumsinntekter bidratt til store overskudd og voksende nettofordringer i offentlig forvaltning de siste 20 årene. I samme periode har OECD-landene gjennomgående hatt underskudd i offentlige budsjetter, jf. figur 3.6A. For OECD-området sett under ett er underskuddene brakt klart ned igjen etter at de økte kraftig under finanskrisen i 2008 og 2009. Underskuddene er likevel fortsatt for store til å redusere gjelden i offentlig forvaltning målt som andel av BNP, jf. figur 3.6B.

For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning til 336 mrd. kroner i 2014, som tilsvarer knapt 11 pst. av BNP. Dette er om lag som i 2013. Overskuddene i offentlig forvaltning skyldes høye inntekter fra petroleumsvirksomheten, jf. tabell 3.5.

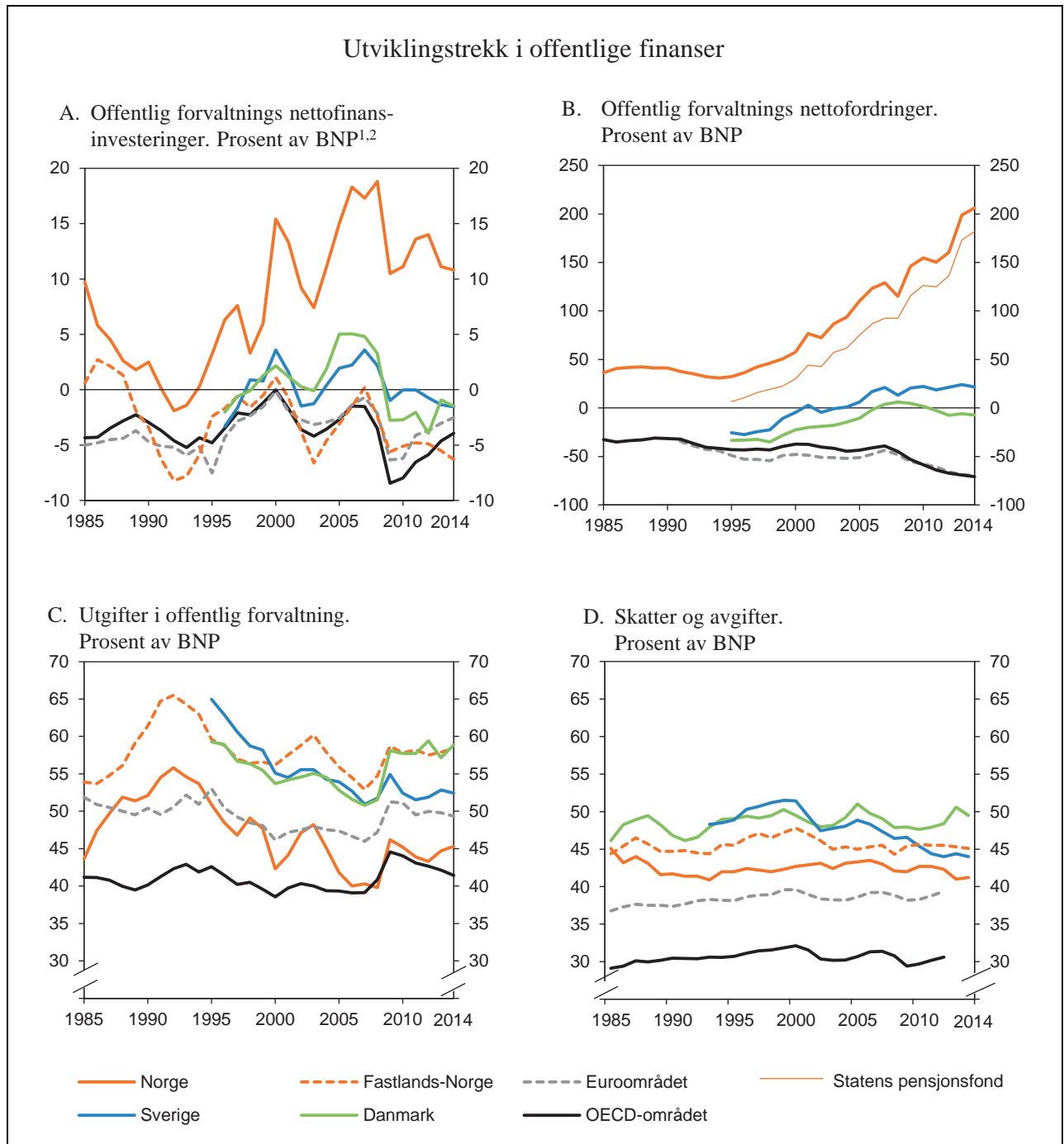
Et høyt nivå på bruttorealinvesteringene har de siste årene bidratt til negative nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen. Målt i bokført verdi anslås nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen til -18 mrd. kroner både i 2013 og 2014.

De siste tiårene har overskuddene i offentlig forvaltning om lag vært på linje med overskuddet på driftsregnskapet overfor utlandet, jf. figur 3.7. Det innebærer at netto finansinvesteringene i privat sektor har vært nær null. Høy finansiell sparing og en økende netto finansformue i offentlig forvaltning har således ikke gått sammen med tilsvarende negative nettofinansinvesteringer og en nedbygging av netto finansformuen i privat sektor.

Tabell 3.5 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP

	2012	2013	2014
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi .....	429 067	356 019	358 631
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond .....	409 982	359 769	335 367
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet.....	-100 898	-116 454	-146 296
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	395 483	345 151	326 263
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond .....	115 307	131 072	155 400
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap .....	2 646	1 773	3 609
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet <sup>1</sup> .....	16 529	-5 523	19 655
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi.	-22 022	-23 267	-22 217
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi .....	-17 234	-18 035	-17 841
Avvik mellom påløpte og bokførte skatter mv.....	-4 788	-5 232	-4 376
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B) .....	407 045	332 752	336 414
Målt som andel av BNP.....	14,0	11,1	10,8

<sup>1</sup> 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 3.6 Utviklingstrekk i offentlige finanser

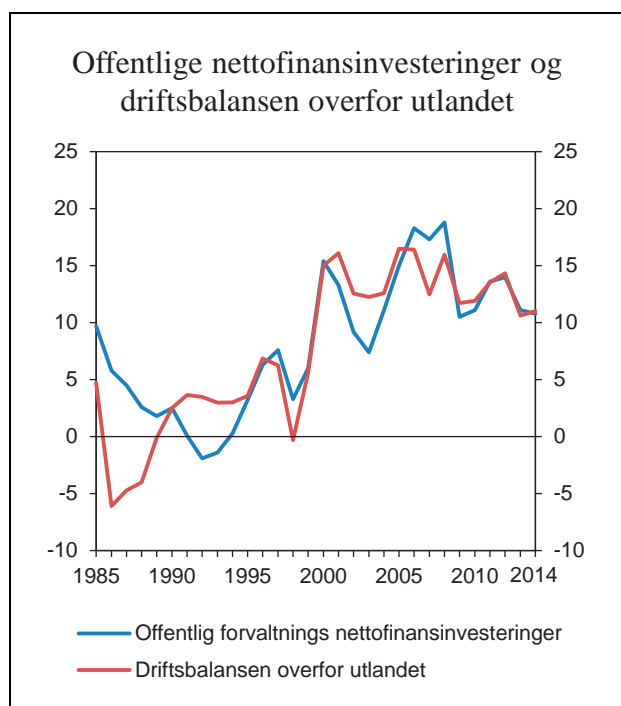
<sup>1</sup> Nettofinansinvesteringer er nasjonalregnskapets overskuddsmål og summerer opp bidraget til endringer i nettofordringer fra økonomiske transaksjoner. Utviklingen i nettofordringer vil i tillegg avhenge av endringer i verdsetningen av formuesobjekter.

<sup>2</sup> 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.

Nettofinansinvesteringene summerer opp bidraget til endringer i nettofordringer fra økonomiske transaksjoner, men forklarer ikke fullt ut utviklingen i offentlig sektors nettofordringer. Nettofordringene vil i tillegg avhenge av endringer i markedsverdien på fordringer og gjeld målt i norske kroner, herunder aksjekursgevin-

ster 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 6 400 mrd. kroner ved utgangen av 2014. Dette tilsvarer 206 pst. av BNP. Blant europeiske OECD-land foruten Norge



Figur 3.7 Offentlige nettofinansinvesteringer og driftsbalansen overfor utlandet. Prosent av BNP

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

er offentlig forvaltnings nettofordringer også positive i Sverige (22 pst. av BNP), Finland (57 pst. av BNP), Estland (30 pst. av BNP) og Luxembourg (46 pst. av BNP).

Offentlige utgifter som andel av BNP benyttes som en indikator for størrelsen på offentlig forvaltning. De offentlige utgiftene i Norge økte som andel av fastlands-BNP under tilbakeslaget i 2009, men har deretter ligget nokså stabilt nær gjennomsnittet for de siste 25 årene, jf. figur 3.6C. Samtidig er sammensetningen av offentlige utgifter noe endret siden 1990. 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, mens utgiftene til offentlig tjenesteproduksjon har økt.

Målt som andel av samlet BNP 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.

Offentlige utgifter må finansieres. I OECD-landene sett under ett utgjør skatte- og avgiftsinntektene noe over 80 pst. av samlede offentlige inntekter. Andre inntektskilder er bl.a. gebyrinntekter og formuesinntekter. Danmark er det eneste OECD-landet med et høyere skattenivå enn vår fastlandsøkonomi, jf. figur 3.6D som viser utviklingen i skatter og avgifter i prosent av BNP. Til tross for det forholdsvis høye skattenivået har likevel den underliggende veksten i skatteinntektene vært god i Norge, jf. avsnitt 3.1.4.

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

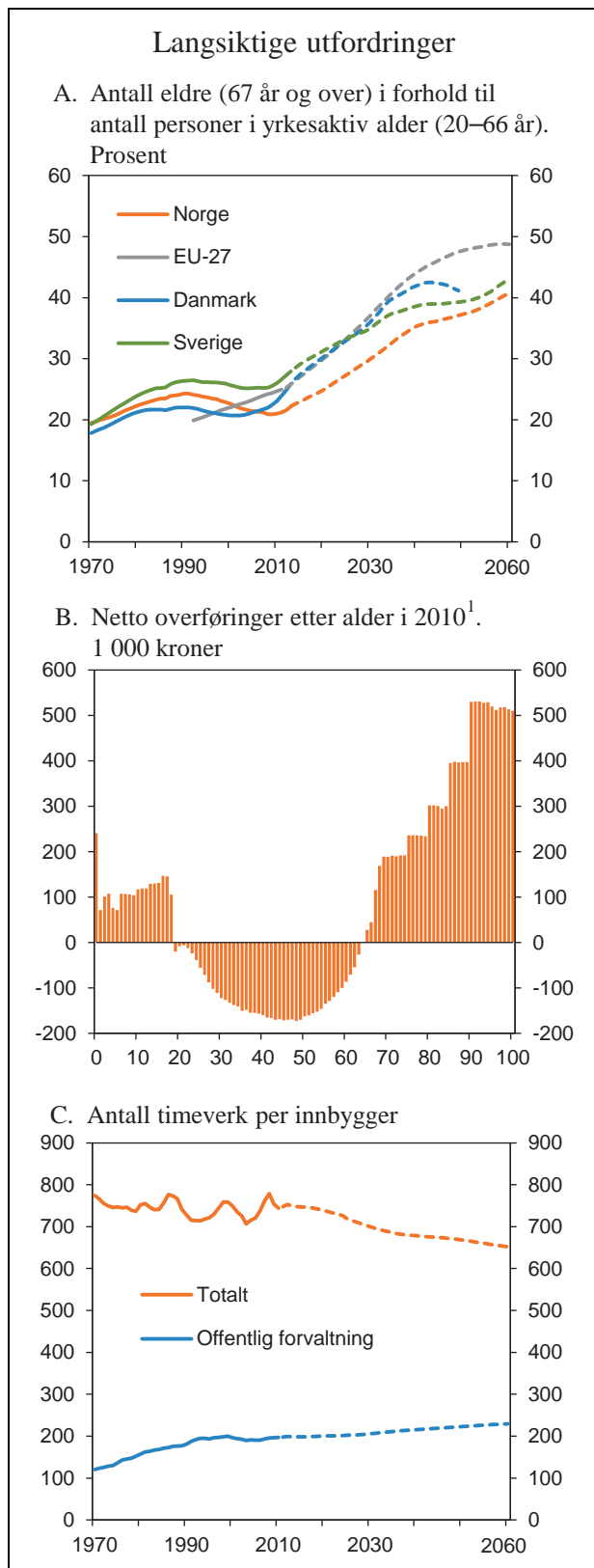
Forskjeller i utgifts- og skattenivåer mellom land gjenspeiler ulik arbeidsdeling mellom privat og offentlig sektor. Blant annet har offentlig forvaltning ikke det samme ansvar for alderspensjoner i alle land. I tillegg beskatter ulike land pensjoner og andre overføringer ulikt. De enkelte landene baserer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

### 3.2.3 Langsiktige utfordringer for finanspolitikken

Offentlige utgifter må finansieres. De siste fire tiårene har økt bruk av oljeinntekter og god vekst i norsk økonomi bidratt til at det har vært mulig å videreutvikle velferdsordningene uten en tilsvarende økning i skattenivået. Samtidig har utviklingen i befolkningen vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser. Dette er nå i ferd med å snu.

I sine befolkningsframskrivninger fra 2012 regner Statistisk sentralbyrå med en tilnærmet dob-





Figur 3.8 Langsiktige utfordringer

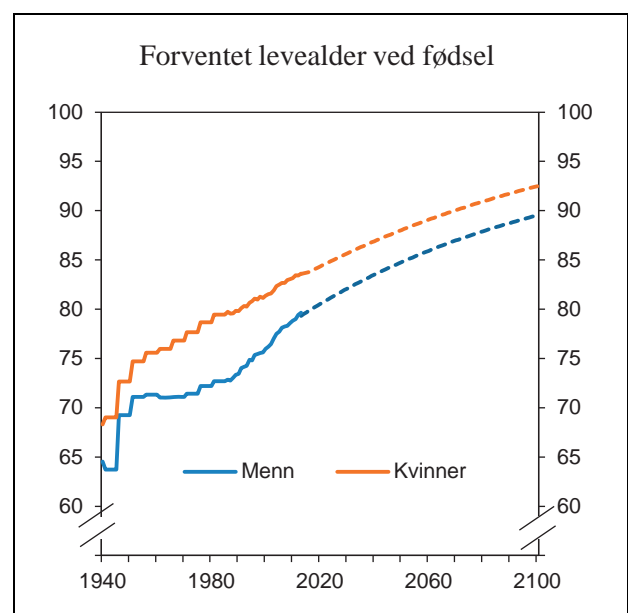
<sup>1</sup> Omfatter offentlige utgifter til utdanning, helse, omsorg og overføringer til privatpersoner (herunder alderspensjon, sykepenger og uføretrygd), fratrukket personskatter, merverdiavgift og størsteparten av øvrige avgifter.

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

ling av andelen eldre (67 år og over) i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder fram mot 2060, jf. figur 3.8A. Tilsvarende utvikling ventes også i de fleste andre industrilandene, og i mange av landene setter dette offentlige finanser under press.

Aldringen av befolkningen må først og fremst ses i sammenheng med at forventet levealder øker. Siden folketrygdloven ble vedtatt i 1967 har forventet levealder ved fødsel steget med knapt 8 år i Norge, med en kraftigere vekst for menn enn for kvinner, jf. figur 3.9. I samme periode er både den formelle og den reelle pensjonsalderen redusert. I middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskriving fra 2012 er det lagt til grunn at forventet levealder ved fødsel vil øke med om lag 6¼ år for menn og 5½ år for kvinner fra 2013 til 2060.

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 3.8B. Den endrede alderssammensetningen av den norske befolkningen vil dermed svekke finansieringsgrunnlaget for velferdsordningene. Med en videreføring at dagens tilknytning til arbeidsmarkedet for ulike befolkningsgrupper etter alder, kjønn og landbakgrunn vil samlet arbeidsinnsats per innbygger reduseres i årene framover, jf. figur 3.8C. Samtidig vil arbeidsinnsatsen i offentlig forvaltning trolig måtte øke betydelig for å dekke det økte behovet for helse- og omsorgstjenester som følger av at andelen eldre vokser.



Figur 3.9 Forventet levealder ved fødsel

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Aldringen av befolkningen vil også gi en kraftig vekst i utgiftene til alders- og uførepensjoner i folketrygden, mens avkastningen av Statens pensjonsfond utland etter hvert vil begynne å falle som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Med en videreføring av dagens innretning av velferdsordningene vil det på lang sikt bli et gradvis økende behov for inndekning i offentlige finanser. Dette inndekningsbehovet ble i Perspektivmeldingen 2013 anslått til om lag 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2060, dersom arbeidstilbudet ikke vokser når levealderen stiger. Det innebærer at inntektene må økes eller utgiftene reduseres for at dagens dekningsgrader og ressursbruk per bruker i offentlige velferdsordninger skal kunne videreføres.

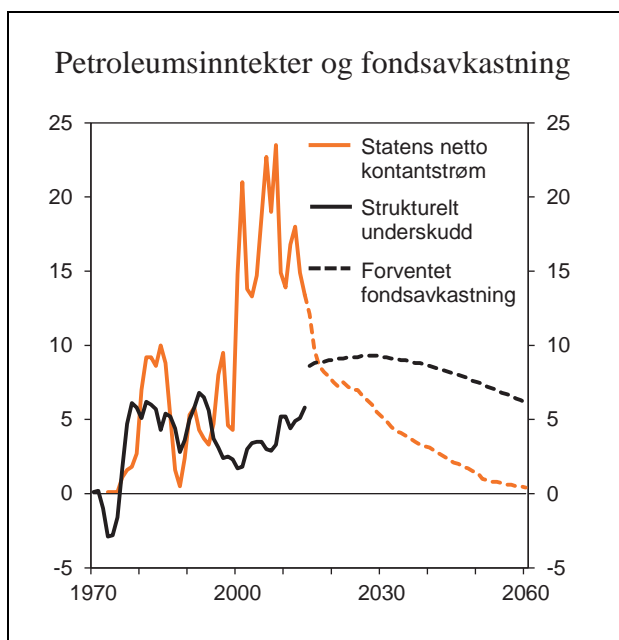
I Perspektivmeldingen ble inndekningsbehovet i offentlig finanser også illustrert ved et generasjonsregnskap. Dette regnskapet viser hvor mye statens inntekter må økes med nå, for at det nye inntektsnivået og dagens velferdsordninger skal kunne videreføres på varig basis. Generasjonsregnskapet tilsvarer den såkalte S2-indikator som EU-kommisjonen bruker for å illustrere inndekningsbehovet i det enkelte EU-land.<sup>2</sup> I Nasjonalbudsjettet 2014 ble inndekningsbehovet målt ved S2-indikatoren beregnet til 3½ pst. av BNP Fastlands-Norge. Siden den nødvendige innstram-

mingen i budsjettet tas allerede nå, er inndekningsbehovet målt på denne måten mindre enn ved den tradisjonelle indikatoren, der tilpasningene i budsjettet tas gradvis etter hvert som problemene melder seg.

Kapitalen i Statens pensjonsfond utland har utviklet seg noe sterkere enn lagt til grunn i Perspektivmeldingen 2013. Finansieringsbidraget fra fondet i 2060 anslås nå til vel 6 pst. av BNP Fastlands-Norge, som er knapt ½ prosentenheter høyere enn til Perspektivmeldingen. Dette reduserer isolert sett inndekningsbehovet i offentlige finanser. En viss økning i bruken av oljeinntekter over budsjettet trekker i motsatt retning. Finansdepartementet sikter mot å legge fram oppdaterte beregninger av de langsiktige utfordringene for offentlige finanser i Nasjonalbudsjettet 2015.

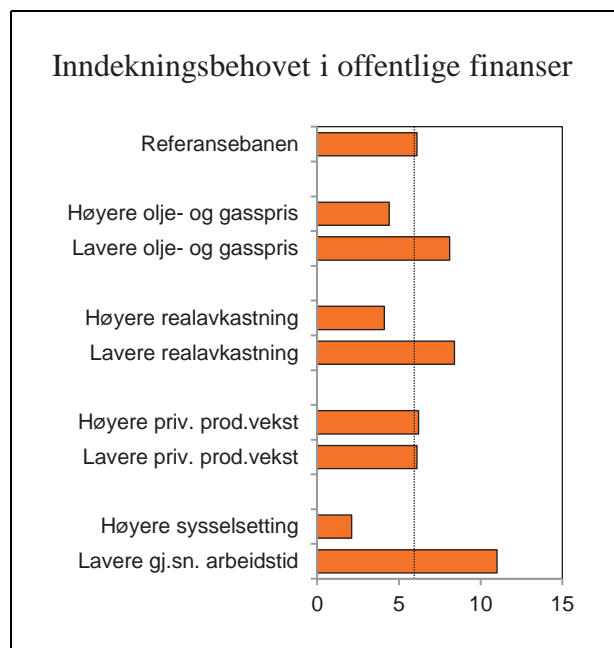
Langsiktige budsjettframskrivninger bygger på forutsetninger og usikre anslag for utviklingen i en rekke størrelser. Betydningen av valg av forutsetninger ble i Perspektivmeldingen illustrert ved alternative forløp for bl.a. olje- og gasspriser, avkastningen på plasseringene i pensjonsfondet, tilgangen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

Utviklingen i priser på petroleumsprodukter og størrelsen på olje- og gassreservene har betydning for statens framtidige inntekter fra petroleumsvirksomheten. Siden utvinningen på norsk sokkel startet tidlig på 1970-tallet har prisen på



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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.



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.

<sup>2</sup> Fiscal Sustainability Report 2012, European Economy 8/2012.

råolje svingt mye. I Perspektivmeldingen ble det illustrert hvordan 25 pst. lavere eller høyere petroleumspriser påvirker utviklingen i offentlige finanser. Disse beregningene viste at behovet for inndekning i offentlige finanser, målt som andel av fastlands-BNP, ville endres med pluss/minus 2 prosentpoeng.

Den framtidige avkastningen i Statens pensjonsfond utland har betydning for bidraget til finansiering fra fondet og dermed også for bærekraften i offentlige finanser. Med 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 sammenliknet med referanseforløpet. Virkningen vil bli noe sterkere dersom det tar tid før uttaket fra fondet justeres i takt med den endrede avkastningen. Dette understreker viktigheten av å holde fast ved målet for investeringene i Statens pensjonsfond utland, som er å oppnå høyest mulig internasjonal kjøpekraft av kapitalen over tid med et moderat nivå på risiko.

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

Med strammere offentlige budsjetter øker betydningen av å få mest mulig igjen for hver krone. Dersom produktiviteten innenfor offentlig tjenesteproduksjon øker, vil reduksjonen i utgiftsveksten kunne bli betydelig. Dersom vi for eksempel skulle klare å øke produktivitsveksten med ¼ prosentenheter hvert år, og ta gevinsten ut i lavere kostnader og ikke i bedring av tjenestetilbudet, så ville inndekningsbehovet kunne reduseres med 3¾ pst. av BNP for Fastlands-Norge fram mot 2060. Samtidig er utdanning, helse og pleie- og omsorg arbeidsintensiv virksomhet, fordi direkte kontakt mellom tjenesteyter og mottaker er vesentlig. Det kan begrense muligheten for å redusere bruken av arbeidskraft i disse sektorene ved hjelp av ny teknologi uten at det går utover kvaliteten på tjenestene. En slik begrensning vil gjelde uavhengig av om tjenestene utføres i privat eller offentlig regi.

Analysene i Perspektivmeldingen illustrerer at arbeidsinnsatsen til befolkningen er av stor betyd-

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

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

Yrkesdeltakingen i Norge er høy i internasjonal sammenheng, men fortsatt lavere enn for eksempel på Island. Dersom yrkesdeltakingen i Norge økte 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 møtes ved større skatteøkninger uten betydelig risiko for at skattegrunnlagene påvirkes i negativ retning. Mens økt beskatning av arbeid 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 internasjonali-

seringen av norsk økonomi. Det nære økonomiske samkvettemet med andre land setter grenser for hvor mye skattesatsene i Norge kan avvike fra skattesatsene i utlandet. Det norske skattenivået er i dag også relativt høyt i europeisk sammenheng, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.2.2. I sin siste landrapport om Norge anbefalte OECD en reduksjon i det norske skattenivået. Regjeringen er enig i at lavere skattenivå vil legge til rette for økt verdiskaping.

### 3.3 Kommuneforvaltningens økonomi

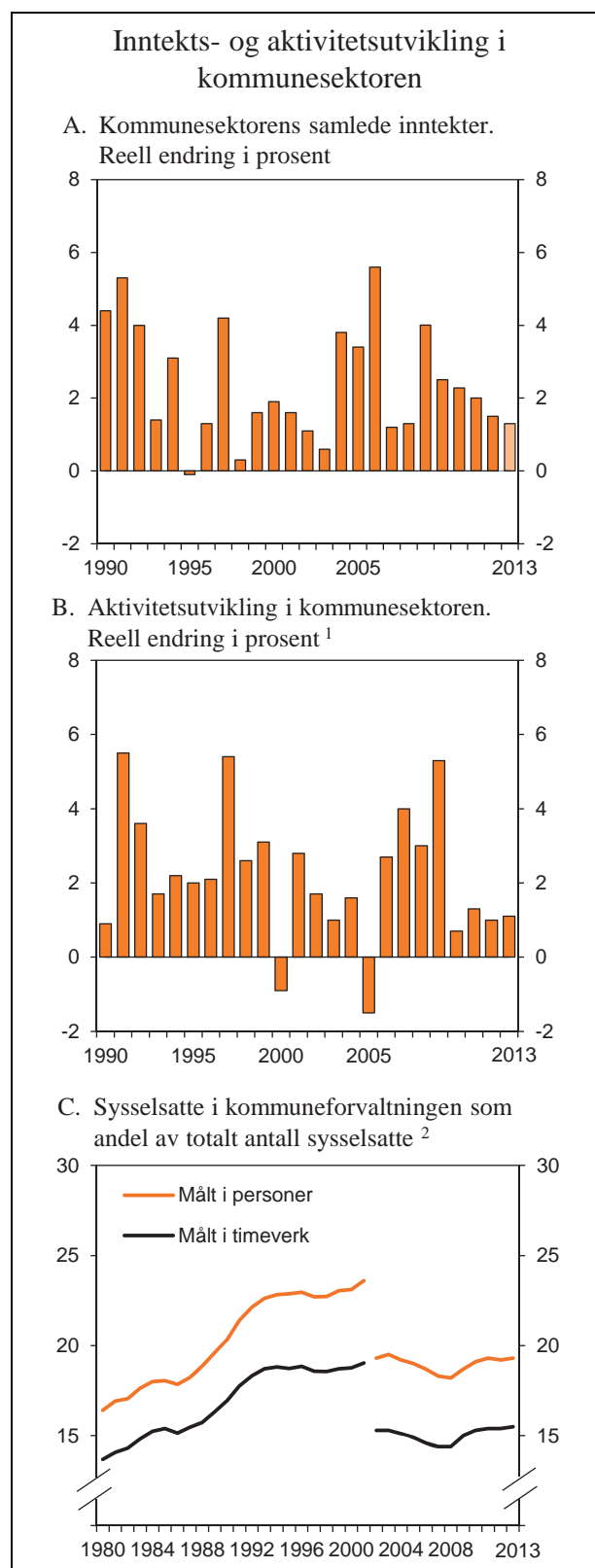
#### 3.3.1 Sentrale utviklingstrekk

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. I 2013 tilsvarte kommunesektorens inntekter 18 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, mot vel 16 pst. i 2002. Arbeidsinnsatsen i kommunesektoren utgjorde i 2013 i underkant av 16 pst. av samlet antall utførte timeverk. Målt i antall sysselsatte personer er kommunesektorens andel noe høyere, nesten 20 pst. Dette skyldes en forholdsvis stor andel deltidsansatte i sektoren. I underkant av 2/3 av alle sysselsatte i offentlig forvaltning er sysselsatt i kommunene.

Den gjennomsnittlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter de siste ti årene anslås til 2,8 pst. per år. Den kommunale prisdeflatoren er for samme periode anslått til i gjennomsnitt 3,8 pst. per år. Denne deflatoren er beregnet fra kostnadssiden med lønn som viktigste enkeltkomponent, og fanger således ikke opp produktivtvekst i kommunal tjenesteproduksjon.

Det har vært en betydelig vekst i aktiviteten i kommunesektoren de siste ti årene, jf. figur 3.12B. I gjennomsnitt har aktiviteten i kommunesektoren økt med 1,9 pst. per år, mens antall sysselsatte i sektoren har økt med 75 000 personer for perioden sett under ett. Etter særlig høy vekst i aktiviteten i perioden 2006–2009, har utviklingen vært mer moderat de siste fire årene. Forløpet for realinvesteringene har bidratt til denne avdempingen. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall økte realinvesteringene i kommuneforvaltningen med 0,6 pst. fra 2012 til 2013, etter svak nedgang de tre foregående årene. Investeringene ligger fortsatt på et høyt nivå som andel av inntektene. Sysselsettingen i kommuneforvaltningen økte med 7 400 personer i 2013. Som følge av flere deltidsstillinger, økte antall årsverk i fjor med 6 000.

Basert på foreløpige KOSTRA-tall fra Statistisk sentralbyrå kan netto driftsresultatet for kommunesektoren som helhet anslås til 2,9 pst.



Figur 3.12 Inntekts- og aktivitetsutvikling i kommunesektoren

<sup>1</sup> Tallene er korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

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

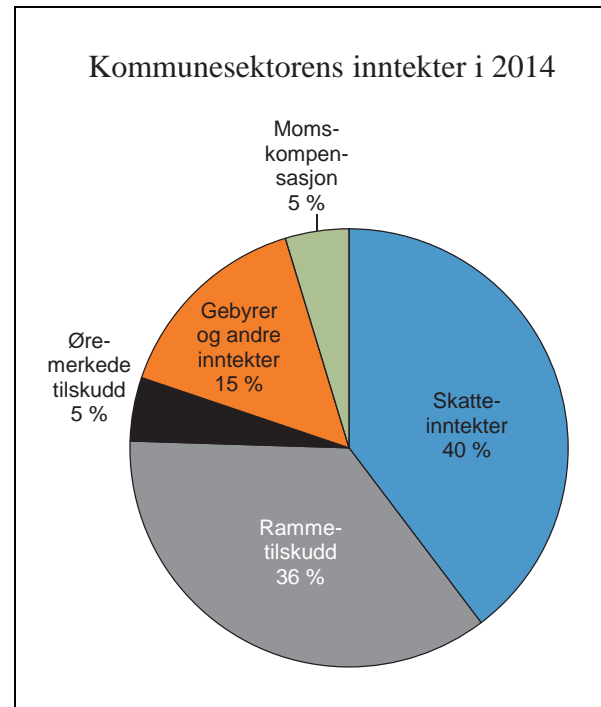
Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

### Boks 3.3 Kommunesektorens inntekter i 2014

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

Kommunesektorens samlede inntekter i 2014 anslås nå til om lag 422 mrd. kroner. Statlige bevilgninger til kommunene til arbeidet med flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og asylsøkere er da holdt utenom. Om lag tre fjerdedeler av inntektene er frie inntekter. De frie inntektene består dels av skatteinntekter og dels av rammetilskudd fra staten, jf. figur 3.13. I tillegg mottar kommunene øremerkede tilskudd fra staten. Regjeringen mener finansiering gjennom øremerkede tilskudd som hovedregel skal være forbeholdt viktige nasjonale satsingsområder i en oppstartsfasen eller finansiering av oppgaver som et lite utvalg av kommunene har ansvar for. Øremerkede tilskudd utgjør knapt 5 pst. av de samlede

inntektene. Videre utgjør kommunesektorens gebyrinntekter og andre inntekter om lag 15 pst., mens tilskudd fra staten under ordningen for momskompensasjon utgjør knapt 5 pst.



Figur 3.13 Sammensetningen av kommunesektorens inntekter i 2014. Prosent

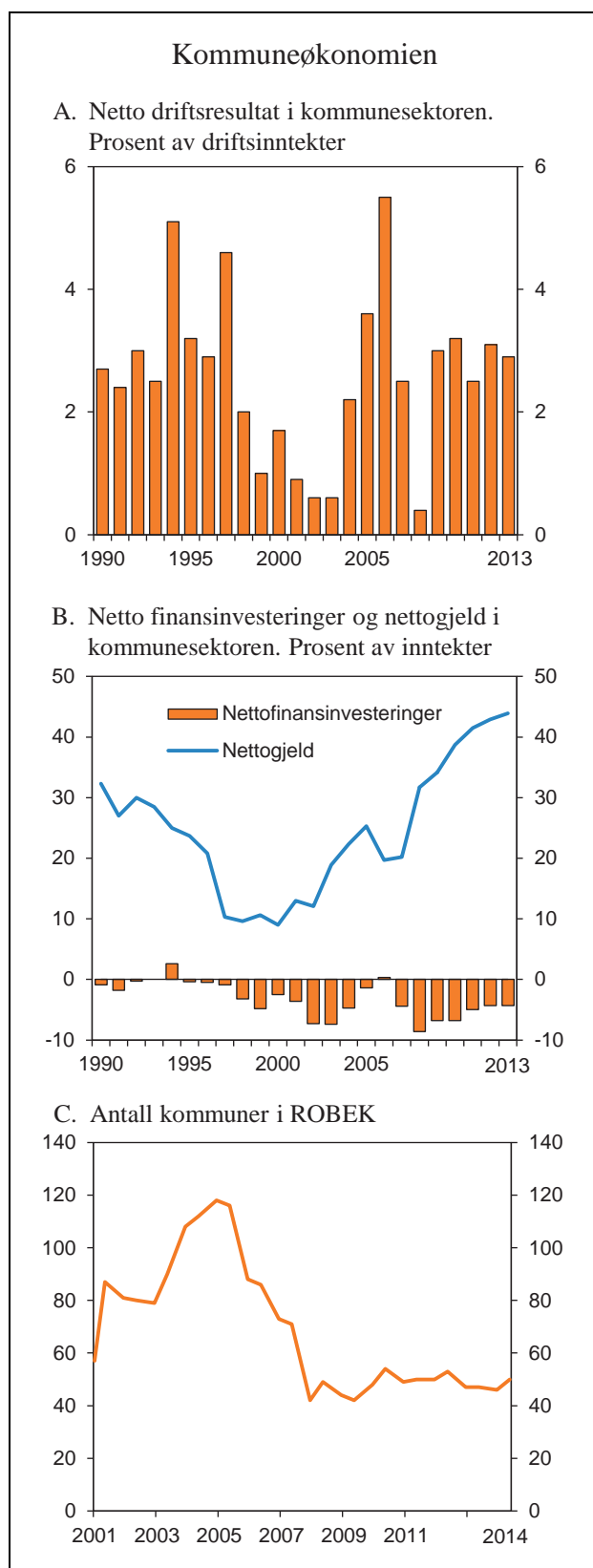
Kilde: Finansdepartementet.

av inntektene i 2013, mot 3,1 pst. i 2012. For kommunene utenom Oslo anslås netto driftsresultat til 2,4 pst. i 2013, ned fra 2,6 pst. året før. For fylkeskommunene anslås netto driftsresultatet til 6,0 pst., opp fra 5,2 pst. i 2012. Inkludert kommunale og fylkeskommunale foretak, samt interkommunale selskap, var netto driftsresultatet i 2013 vel 3 pst.

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 som gjennomsnitt over tid, for at sektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. Gjennomsnittet for tiårsperioden 2004–2013 var 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, sam-

tidig som kommunenes behov for å sette av midler på driftsbudsjettet til investeringer reduseres. TBU vil i løpet av året gjøre en ny vurdering av anbefalt nivå på netto driftsresultatet i kommunesektoren.

Ved beregning av netto driftsresultat er det de beregnede pensjonskostnadene, og ikke de løpende pensjonspremiene, som inngår. Selv om de samlede pensjonskostnadene (inklusive amortisering) var noe høyere enn de betalte pensjonspremiene i 2013, har det i flere år 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 27,7 mrd. kroner. Premieavvik skal bygges ned over maksimalt 10 år (15 år for avvik som oppsto før 2011), i takt med at det kostnadsføres i regnskapene med samme nominelle beløp hvert år, jf. nærmere omtale i boks 3.4.



Figur 3.14 Perspektiver på kommuneøkonomien

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

Kommunesektorens nettofinansinvesteringer framkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til realinvesteringer medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Netto finansinvesteringene i kommunesektoren anslås ut fra foreløpige tall til om lag -18 mrd. kroner i 2013, tilsvarende -4,3 pst. av inntektene, jf. figur 3.14B. Det er om lag samme nivå som i 2012. De store negative netto finansinvesteringene må ses i sammenheng med det høye nivået på bruttoinvesteringene i sektoren.

Høy opplåning de siste årene har bidratt til at nettogjelden i kommunesektoren har økt til om lag 44 pst. av inntektene. Det er hele 25 prosenter høyere enn for ti år siden.

Imidlertid er ikke alle lån belastende for kommuneøkonomien. En del lån er knyttet til gebyrbelagte tjenester, der økte avdrag og renteutgifter vil finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på skole-, kirke- og sykehjemsinvesteringer og transporttiltak i fylkene. Fratrasket disse delene av kommunesektorens gjeld, kan den gjenværende gjelden ved utgangen av 2013 anslås til om lag 29 pst. av inntektene, mot 5 pst. for ti år siden. Gjeldsgraden varierer imidlertid betydelig mellom kommunene. I 2012 utgjorde den delen av gjelden som belaster kommuneøkonomien over 50 pst. av inntektene i vel 90 kommuner, og for knapt 20 av disse var gjeldsgraden over 75 pst.

Kommunene hadde ved utgangen av 2012 gitt garantier for lån på til sammen 21 mrd. kroner, mens tilsvarende tall for fylkeskommunene var knappe 30 mrd. kroner. Totalt sett tilsvarte garantiene knappe 13 pst. av inntektene i sektoren. For fylkeskommunene var garantiene i hovedsak for lån til bompengeselskap, mens de for kommunene bl.a. var for lån til vann, avløp og renovasjon. Garantiforpliktelsene kommer i tillegg til gjelden omtalt ovenfor.

Antall kommuner i ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll) har holdt seg på et nivå rundt 50 kommuner de siste fem årene etter å ha falt fra i underkant av 120 registrerte kommuner i andre halvår 2004. Per 8. mai var det 50 kommuner og ingen fylkeskommuner i registret. Kommuner og fylkeskommuner som er registrert i ROBEK, må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler.



### 3.3.2 Kommuneforvaltningens inntekter i 2014

Saldert budsjett for 2014 ble anslått å innebære en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7,3 mrd. kroner, sammenliknet med beregnet inntektsnivå for 2013 i Revidert nasjonalbudsjett 2013. De frie inntektene ble anslått å øke reelt med knapt 5,5 mrd. kroner, jf. tabell 3.6. Anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2013 ble samtidig anslått 1,8 mrd. kroner høyere enn i

Revidert nasjonalbudsjett 2013, mens den kommunale deflatoren for 2014 ble oppjustert fra 3,0 til 3,1 pst. Målt ut fra oppdatert anslag på regnskap for 2013 ble veksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2014 anslått til 5,4 mrd. kroner, mens realveksten i frie inntekter ble anslått til 3,6 mrd. kroner.

Siden saldert budsjett for 2014 har det kommet ny informasjon av betydning for kommunesektorens inntekter i 2013 og 2014. Foreløpige regnskapstall for 2013 viser at inntektene fra skatt

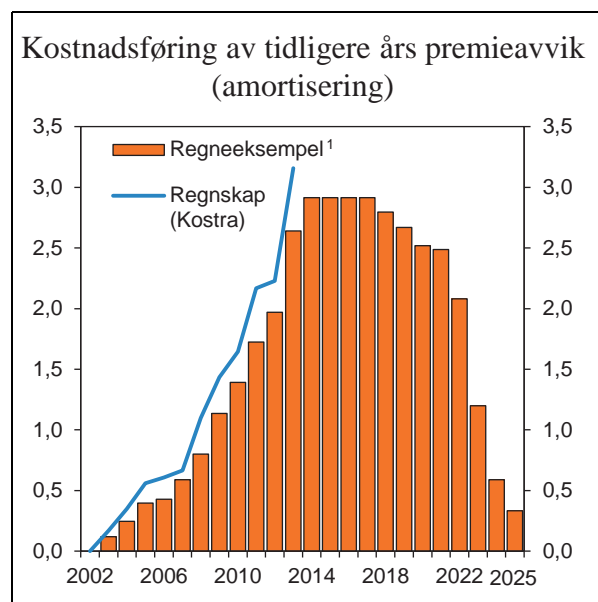
### Boks 3.4 Kommunenes pensjonskostnader

Pensjon er kommunenes eget ansvar som arbeidsgiver. De betalte pensjonspremiene i kommunesektoren kan svinge betydelig fra år til år. I 2002 ble det derfor innført et skille i kommuneregnskapene mellom betalte pensjonspremier og de (beregnete) pensjonskostnadene som belastes årets regnskap. Forskjellen mellom pensjonskostnader og pensjonspremier, det såkalte premieavviket, føres i balansen og kostnadsføres (amortiseres) over ett eller flere år. Fram til 2010 kunne kommuner og fylkeskommuner amortisere et premieavvik over 15 år, med samme nominelle beløp hvert år. I 2011 ble nedbetalingstiden for nye premieavvik redusert til 10 år, og i Kommuneproposisjonen for 2015 varsles det en ytterligere reduksjon til 7 år fra og med 2015. Den enkelte kommune og fylkeskommune kan imidlertid velge å føre hele premieavviket i regnskapet for det påfølgende året.

Den blå linjen i figur 3.15 viser hvordan kommunesektorens kostnader til amortisering har utviklet seg siden 2002. I 2013 utgjorde disse kostnadene 3,2 mrd. kroner. Siden det enkelte års premieavvik kostnadsføres med et fast årlig beløp, vil beløpet for dette premieavviket ikke øke fra år til år. Etter hvert som premieavvikene er ferdig kostnadsført i regnskapene, vil den samlede amortiseringskostnaden gå ned. Dette er illustrert ved de røde søylene i figuren. Søylene viser beregnet utvikling i amortiseringskostnadene gitt premieavvikene fram til og med 2013. Ved beregningen er det som en teknisk forutsetning lagt til grunn at alle kommuner kostnadsfører premieavvikene over det maksimalt antall tillatte år. Det antas dermed at premieavviket i 2002 betales ned med et likt beløp i de 15 årene fra 2003 til 2017, og amortiseringskostnaden for denne delen av avviket faller

dermed til null fra og med 2018. Etter hvert som premieavvikene blir ferdig kostnadsført, vil amortiseringskostnaden avta. I 2025 vil de samlede premieavvikene for perioden 2002–2013 være ferdig kostnadsført i regnskapene.

Som det framgår av figur 3.15 har de faktiske kostnadene til amortisering vært noe høyere enn det som ligger til grunn for regneeksemplet. Dette gjenspeiler at enkelte kommuner kostnadsfører hele premieavviket påfølgende budsjettår. Siden en større del av premieavvikene allerede er kostnadsført, vil amortiseringskostnadene i årene framover bli litt lavere enn det som følger av regneeksemplet.



Figur 3.15 Kostnadsføring av tidligere års premieavvik. Mrd. kroner

<sup>1</sup> Basert på premieavvik for 2002 til og med 2013. Det er teknisk lagt til grunn at alle kommuner kostnadsfører premieavvikene over det maksimalt tillatte antall år.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.6 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 for 2013 i Revidert nasjonalbudsjett 2013:</i>				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2014.....	6–6½	-	5–5½	1,6–1,8
Tilleggsproposisjonen 2014 .....	7,5	1,9	5,5	1,7
Saldert budsjett 2014 .....	7,3	1,9	5,5	1,8
<i>Målt ift. oppdaterte anslag 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
<i>Memo: Inntektsvekst i 2013:</i>				
Tilleggsproposisjonen 2014 .....	-	1,8	-	1,4
Revidert nasjonalbudsjett 2014.....	-	1,5	-	0,9

Kilde: Finansdepartementet.

på inntekt og formue ble 0,5 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i fjor høst. Det trekkes isolert sett i retning av en tilsvarende nedjustering for 2014. Skatteinngangen til og med mars i år, samt noe lavere anslått lønnsvekst i 2014, trekker i retningen av at inntektene fra skatt på inntekt og formue kan bli ytterligere noe lavere enn dette. Samlet sett anslås nå inntektene fra skatt på inntekt og formue i 2014 å bli 1,2 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen og saldert budsjett.

Ifølge foreløpige regnskapstall beløp kommunesektorens inntekter fra eiendomsskatt seg til 8,9 mrd. kroner i 2013, som er 0,8 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i fjor høst. Også kommunesektorens inntekter fra gebyrer ble ifølge de foreløpige regnskapstallene 0,8 mrd. kroner høyere enn anslått. Anslagene for nivået på kommunesektorens inntekter fra eiendomsskatt og gebyrer i 2014 er oppjustert tilsvarende. De øremerkede overføringene i 2013 ble ifølge foreløpige regnskapstall knapt 0,2 mrd. kroner høyere enn anslått i tilleggsproposisjonen for 2014. Den største oppjusteringen er knyttet til ressurskrevende tjenester.

For 2013 er anslaget for prisstigningen i kommunal tjenesteproduksjon (den kommunale kostnadsdeflatoren) oppjustert med 0,6 prosentenheter. Oppjusteringen må ses i sammenheng med høyere konsumpriser og sterkere lønnsvekst enn lagt til grunn i fjor høst, samt innarbeiding av økte pensjonskostnader i forhold til lønn. For 2014 er

anslaget for deflatoren nedjustert med 0,1 prosentenheter, noe som skyldes at anslått lønnsvekst for 2014 er satt ned fra 3,5 til 3,3 pst. Lavere kostnadsvekst bidrar isolert sett til å trekke opp realinntektsveksten i 2014 med om lag 0,4 mrd. kroner.

Samlet sett anslås nå realveksten i kommunesektorens inntekter litt lavere enn i fjor høst. Kommunesektorens samlede inntekter anslås å øke med 5,1 mrd. 2014-kroner fra 2013 til 2014, mens realveksten i frie inntekter anslås til 3,2 mrd. kroner. Sammenliknet med saldert budsjett er realveksten i både samlede og frie inntekter i 2014 nedjustert med 0,4 mrd. kroner. Dette må bl.a. ses i sammenheng med at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt er nedjustert, mens nedjustering av deflatoren trekker i motsatt retning. De beregnede merutgiftene for kommunesektoren i 2014 som følge av befolkningsutviklingen er imidlertid nedjustert om lag like mye som veksten i inntektene. Kommunenes samlede handlingsrom er dermed i liten grad endret.

I kommuneproposisjonen for 2015 varsles det en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2015 på i størrelsesorden 4½ til 5 mrd. kroner. Det legges opp til at mellom 4,2 og 4,5 mrd. kroner av veksten kommer i form av frie inntekter. Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. I tillegg er det rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Dersom kommunesektoren klarer å ta ut effektiviseringspotensialet i sektoren, vil det kom-

munale tjenestetilbudet kunne styrkes utover det som følger av inntektsveksten. Regjeringen har klare forventninger til at det i kommunesektoren arbeides kontinuerlig med å forenkle, fornye og forbedre tjenestene.

### 3.4 Pengepolitikken

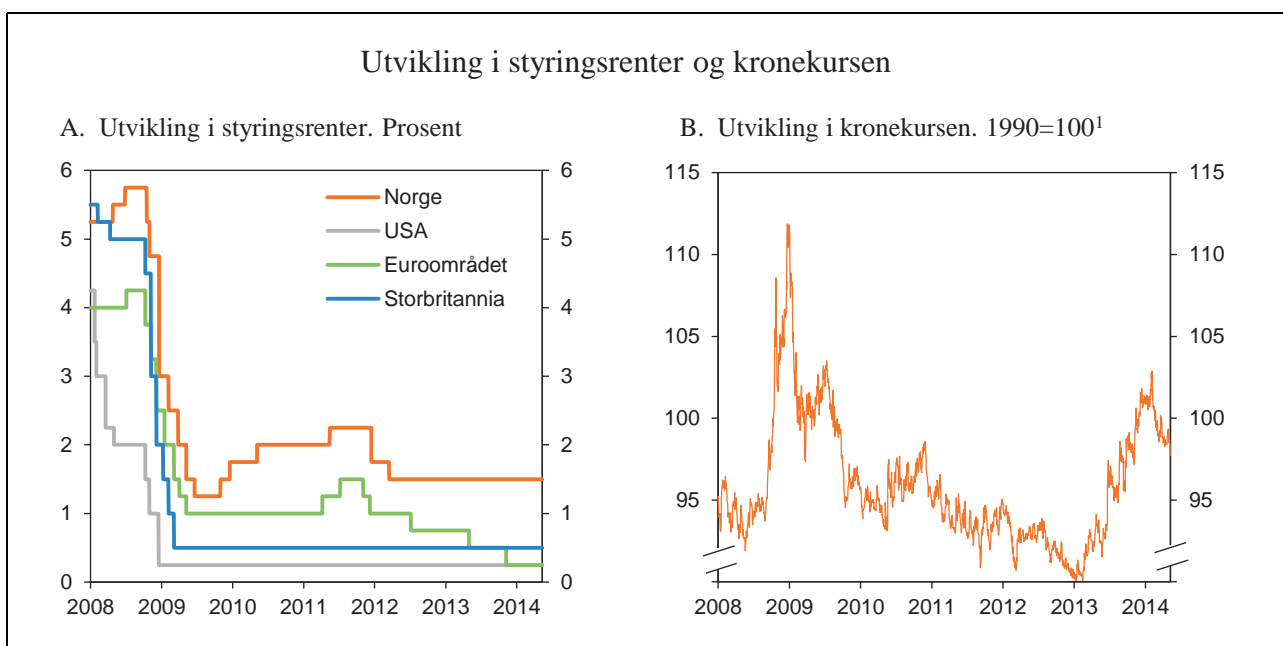
Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon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

Styringsrenten er Norges Banks viktigste virkemiddel og renten kan endres raskt dersom utsiktene for den økonomiske utviklingen tilsier det. Styringsrenten ble satt ned med 0,25 prosentenheter til 1,5 pst. i mars 2012 og har deretter blitt holdt på dette nivået. Ifølge Norges Banks rentebane fra mars i år vil styringsrenten holdes på dagens nivå fram mot sommeren 2015, for deretter gradvis å bli satt opp til rundt 2½ pst. mot slutten av 2017. Norges Bank anslår at inflasjonen vil ligge noe under inflasjonsmålet på 2,5 pst. de nærmeste årene. I hovedstyrets begrunnelse for rentebeslutningen i mai står det bl.a. at «*hjemme og ute i hovedsak vært i tråd med anslagene fra mars. En samlet vurdering av ny informasjon og*

*risikobildet til Siden forrige rapport har bankene satt ned sine utlånsrenter og boligprisene har økt noe mer enn ventet. På den andre siden har de forventede styringsrentene ute falt. For øvrig har den økonomiske utviklingen sier at styringsrenten holdes uendret ved dette møtet».*

Styringsrentene ute forventes å holde seg lave i lang tid framover. Den europeiske sentralbanken (ESB) reduserte styringsrenten med 0,25 prosentenheter til 0,25 pst. på rentemøtet i november, det laveste nivået noensinne. ESB har siden høsten 2008 gjennom auksjoner latt banker og andre finansinstitusjoner låne ubegrenset til en rente lik styringsrenten og med løpetid på opptil tre år. Inflasjonen i euroområdet er for tiden lavere enn inflasjonsmålet på 2 pst. ESB har uttalt at banken følger utviklingen nøye og vil vurdere nye tiltak om nødvendig. Sentralbanken i USA (Fed) har siden desember 2008 holdt styringsrenten i et intervall fra 0 til ¼ pst. Anslag fra de ulike komite-medlemmene i Fed viser at de fleste venter at renten i USA vil holde seg lavere enn 2 pst. til 2016. Også sentralbankene i Storbritannia og Sverige ventes å holde styringsrentene lave i lang tid framover.

Risikopåslagene i pengemarkedet har falt markert siden høsten 2011. Dette har bidratt til lavere innlånskostnader for bankene. Bankenes utlånsrenter til husholdninger og foretak har imidlertid ikke blitt redusert tilsvarende, selv om noen lånerenter er blitt satt litt ned de siste månedene. Sett i et historisk perspektiv er rentemarginene til ban-



Figur 3.16 Utvikling i styringsrenter og kronekursen

Kilde: Macrobond.



### Boks 3.5 Retningslinjer for pengepolitikken

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

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

#### *Forskrift om pengepolitikken*

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

#### I

##### § 1.

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

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

Norges Bank forestår den operative gjennomføringen av pengepolitikken.

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

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

#### § 2.

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

#### § 3.

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

#### § 4.

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

#### II

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

kene på et høyt nivå. Dette må ses i sammenheng med at bankene nå bedrer sin kapitaldekning i tråd med nye kapitalkrav.

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 og omvendt. Etter gjennomgående å ha styrket seg de siste ti årene, svekket kronen seg markert gjennom fjoråret. Så langt i år har

kronen styrket seg noe igjen. Målt ved konkurransekursindeksen er kronen nå  $2\frac{3}{4}$  pst. svakere enn gjennomsnittlig nivå i fjor, og  $\frac{1}{2}$  pst. svakere enn gjennomsnittet for de siste ti årene. Utviklingen i kronen påvirker både inflasjonen, produksjonen og sysselsettingen. Svekkelsen av kronen det siste året bidrar til høyere vekst i konsumprisene og noe bedret lønnsomhet for de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv. Lønnskostna-

dene i norsk industri er imidlertid høye sammenliknet med nivået hos våre handelspartnere. Ved å holde igjen i budsjettpolitikken kan vi lette presset på kronekursen og konkurranseutsatt sektor. Også innretningen av finanspolitikken kan ha konsekvenser for utviklingen i kronekursen og finans- og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi.

Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedsaktørenes forventninger, slik disse kom til uttrykk i terminrentene i begynnelsen av mai. Dette innebærer en gjennomsnittlig tremåneders pengemarkedsrente på 1,7 pst. i år, om lag det samme som i fjor. Tilsvarende er det lagt til grunn at kronekursen vil utvikle seg i tråd med prisingen i terminvalutamarkedet i begynnelsen av mai. Målt ved konkurransekursindeksen innebærer dette en svekkelse på 4,6 pst. i år. Kronekursen påvirkes av en rekke forhold, og det knytter seg erfaringsmessig betydelig usikkerhet til anslag for kursutviklingen framover i tid.

Renten på norske ti års statsobligasjoner var i midten av mai på 2,8 pst. Renten er rundt  $\frac{3}{4}$  prosentenheter høyere enn for ett år siden, men sett i et historisk perspektiv er den fortsatt lav. Den lave renten må ses i sammenheng med lave lange renter i andre land og med at norske statsobligasjoner anses som en sikker investering, i en situasjon der det fortsatt er uro knyttet til bærekraften i offentlige finanser i flere andre land.

### 3.5 Finansiell stabilitet

Finansielle markeder spiller en viktig rolle i moderne økonomier, og det er en sterk gjensidig avhengighet mellom realøkonomien og det finansielle systemet. Problemer i finanssektoren har negative konsekvenser for realøkonomien, og problemer i realøkonomien har negative virkninger for bankene. Velfungerende og solide banker er avgjørende for vekstevnen og stabiliteten i en økonomi. Dette illustreres ikke minst av økonomiske tilbakeslag som gjerne har vært verst når de kommer i kjølvannet av problemer i bankene. Regningen for finansielle kriser må som oftest bæres av skattebetalerne i det landet der krisen oppstår, og av samfunnet mer generelt som følge av konsekvensene for realøkonomien.

Mange land i Europa har i årene etter den internasjonale finanskrisen opplevd dype økonomiske tilbakeslag og økt arbeidsledighet. Krevende krisetiltak og reformprosesser har vært igangsatt for å motvirke problemene. Utviklingen

har nå snudd til det bedre, selv om veksten de fleste steder er moderat i forhold til det en opplevde før finanskrisen. Særlig markert har omslaget vært i Storbritannia. Bedring i finansmarkedene og lavere risikopåslag i markedsrentene har bidratt til omslaget.

For å redusere risikoen for problemer i finanssektoren og realøkonomien legges det stor vekt på å fremme soliditet, likviditet og god adferd gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn. Siden våren 2010 har EU satt i verk en rekke tiltak for å motvirke finans- og gjeldskrisen. Dette vil kunne bidra til styrket finansiell stabilitet i euroområdet, EU og EØS.

Arbeidet i EU for å styrke finanssektoren har foregått i to parallelle spor. Det ene sporet har gått ut på å etablere et felles rammeverk for finanssektoren i det indre marked (Single Rulebook). De tre sentrale elementene i dette felles rammeverket er kapitalkravsregelverket (CRR/CRD IV), innskuddsgarantidirektivet (DGSD) og krisehåndteringsdirektivet (BRRD). Det meste av dette nye regelverket er EØS-relevant, men ikke tatt inn i EØS-avtalen ennå.

Det andre sporet i EU er arbeidet for å etablere en bankunion, primært for euroområdet. Øvrige EU-land har adgang til å slutte seg til. Bankunionen består av et felles banktilsyn med den europeiske sentralbanken (ESB) som ansvarlig tilsynsmyndighet for bankene i de landene som inngår i unionen, samt en felles kriseløsningsmekanisme for banksektoren. Både felles tilsyn og felles kriseløsningsmekanisme skal være operative fra kommende årsskifte. Bankunionen er ikke åpen for Norge og de andre EØS/EFTA-statene, og regelverket som etablerer bankunionen er ikke EØS-relevant. Men dersom en slik styrking av samarbeidet mellom eurolandene bidrar til økt tillit og større finansiell stabilitet i euroområdet, vil det være positivt for den økonomiske utviklingen i hele Europa.

#### *Nytt europeisk tilsynssystem – norsk deltakelse*

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. 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 overna-

sjonal 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 tilsyns-systemet, 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. Kommisjonens holdning gjenspeiler et ønske om effektive virkemidler for å sikre homogen håndhevelse i tillegg til homogent regelverk i hele EØS-området. Norske myndigheters utgangspunkt er for det første å sikre Norge og de andre EØS/EFTA-statene en så god og bred deltakelse som mulig i ESRB og de tre tilsynsmyndighetene. Finanstilsynet deltar inntil videre som observatør i mikrotilsynene på ad-hoc basis. Norges Bank og Finanstilsynet deltar også inntil videre som observatør i den sentrale undergruppen i ESRB. Slik deltakelse gir viktig informasjon og mulighet for å påvirke utvikling av regelverk og tilsynspraksis.

For det annet er det viktig å finne en EØS-tilpasning til den overnasjonale kompetansen som er tillagt tilsynene, som ivaretar hensynet til EØS-avtalens topilarstruktur og våre konstitusjonelle rammer. Av hensyn til de prinsippene som hittil har vært lagt til grunn for EØS-samarbeidet, søkes det å finne en løsning som kan behandles av Stortinget etter prosedyren i Grunnloven § 26 annet ledd. Inntil det er funnet en løsning, er det ikke mulig å ta inn i EØS-avtalen de rettsaktene som etablerer tilsynene, og heller ikke nye rettsakter på finansmarksområdet som gir tilsynene ytterligere kompetanse til å treffe vedtak direkte overfor foretak. Dersom saken forblir uløst, vil det etter hvert kunne bli vanskelig å opprettholde et velfungerende EØS-samarbeid for finansielle tjenester. Det er av stor betydning for Norge å få dette på plass så raskt som mulig.

#### *Det nye innskuddsgarantidirektivet*

Nytt innskuddsgarantidirektiv ble vedtatt i EU i midten av april. Harmoniseringen fra 2009-direktivet av dekningsnivået for nasjonale innskuddsgarantiordninger til 100 000 euro er videreført i det nye direktivet, men det er gitt en overgangsperiode frem til utgangen av 2018 for land med høyere dekning enn 100 000 euro. I praksis er dette en egen overgangsordning bare for Norge. For oppbygging av fond og utbetalingstid er det i direktivet gitt en overgangstid på ti år. Det er derfor først etter ti år at innskuddsgarantisystemet er harmonisert i EU.

Innskuddsgarantidirektivet legger kompetanse til tilsynsmyndigheten EBA som innebærer at det ikke kan tas inn i EØS-avtalen før det er funnet en generell EØS-tilpasning til EUs finanstilsynsmyndigheter. Etter at det er funnet en løsning på tilsynsbyråsaken, vil vi arbeide overfor EU med hvordan innskuddsgarantidirektivet skal innpasses i EØS-avtalen. Som også opplyst i Finansmarknadsmeldinga 2013, vil departementet holde Stortinget orientert om utviklingen i denne saken og arbeidet videre.

#### *Nye regler for krisehåndtering av banker*

I desember 2013 ble det oppnådd politisk enighet om nytt krisehåndteringsdirektiv. Europaparlamentet vedtok formelt direktivet ved første gangs behandling i plenumsrådet 15. april. Rådet traff et formelt vedtak 6. mai 2014. Direktivet skal gjennomføres i EU innen 1. januar 2015. Dette direktivet stiller felles krav til nasjonale ordninger i alle EU-landene. Direktivet må ikke forveksles med Bankunionens kriseløsningsmekanisme. Landene som er med i euroområdet, samt de landene som går frivillig med i bankunionen, må både gjennomføre direktivet og forholde seg til den felles kriseløsningsmekanismen.

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 beredskapsplaner med konkrete og gjennomførbare tiltak for håndtering av finansielle krisesituasjoner. Reglene skal gi 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 av opp til 8 pst. av fordringene før krisehåndteringsfondet eller eventuelt offentlige midler brukes. Innskudd opp til 100 000 euro skal ikke kunne «bailes inn». Innskudd over dette fra fysiske personer og fra små og mellomstore foretak skal ha fortrinnsrett fremfor andre kreditorers fordringer.

Direktivet antas å være EØS-relevant. Banklovkommisjonen utreder norsk regelverk på området. Direktivet legger kompetanse til EBA,

noe som innebærer at det ikke kan tas inn i EØS-avtalen før det er funnet en generell EØS-tilpasning til EUs finanstilsynsmyndigheter.

### Kapitalkrav

EUs nye kapitalkravsregelverk trådte i kraft 1. januar 2014. 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, har norske myndigheter innført nye og strengere lovkrav til kapital til bankene i Norge, basert på de nye EU-reglene. Det arbeides videre med utforming av internasjonale anbefalinger og krav knyttet til uvektet egenkapital og likviditetsregler.

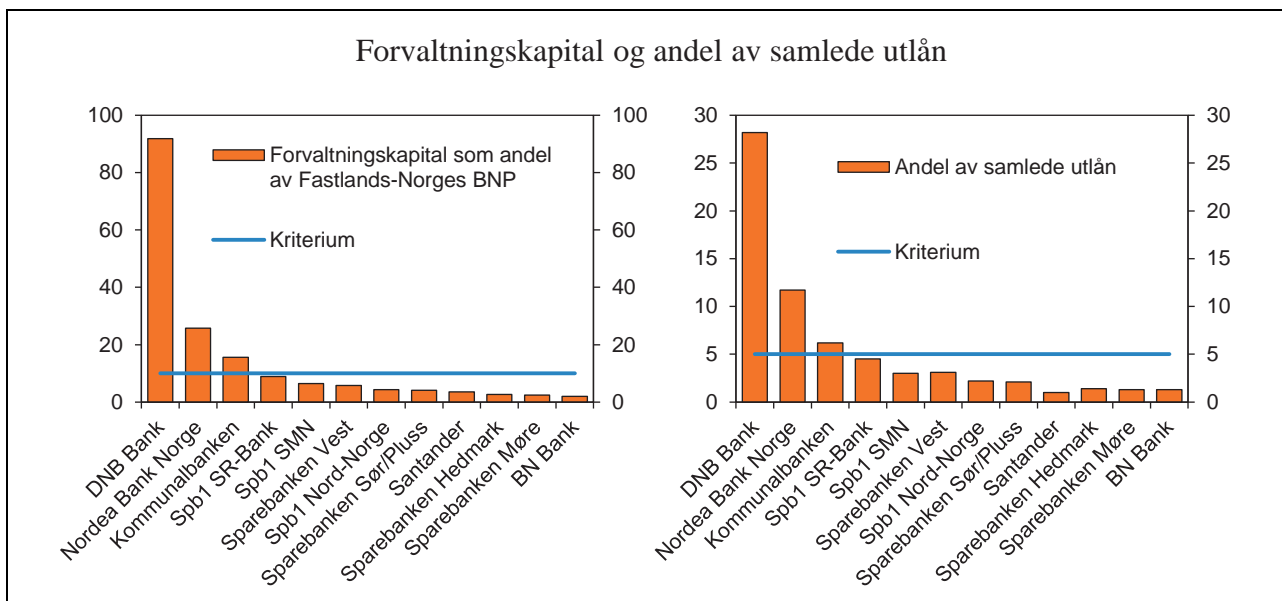
Utviklingen i norsk økonomi har bidratt til gode resultater og høy inntjening i norske finansinstitusjoner, og særlig bankene. Nye soliditetskrav for banker fases nå gradvis inn. Det er lettere å styrke soliditeten i gode økonomiske tider. Hvis norske banker fortsetter å styrke sin soliditet i samme takt som i de senere årene, vil de greitt nå de nye kapitalkravene. Finansdepartementet arbeider nå med å gjennomføre de øvrige nye bestemmelsene i EUs nye regelverk om kapital.

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 finanskon-

sern som ikke er forsikringskonsern, skal ha en motsyklisk kapitalbuffer bestående av ren kjernekapital som skal utgjøre ett prosentpoeng, i tråd med råd fra Norges Bank. Finanstilsynet har sluttet seg til Norges Banks råd. Kravet skal gjelde fra 30. juni 2015. Den 4. april 2014 besluttet Finansdepartementet at nivået på den motsykliske kapitalbufferen holdes uendret, i tråd med råd fra Norges Bank. Utviklingen i boligmarkedet er en viktig del av beslutningsgrunnlaget for pålegget om bruk av motsyklisk kapitalbuffer.

Formålet med den motsykliske kapitalbufferen er å gjøre bankene mer solide og robuste overfor utlånstap. Det vil dempe faren for at bankene skal redusere sin kredittgivning i en nedgangskonjunktur. Bankene bør holde en motsyklisk kapitalbuffer når finansielle ubalanser bygger seg opp eller har bygd seg opp. Det er tegn på at det har bygd seg opp finansielle ubalanser som kan forsterke eller utløse tilbakeslag i norsk økonomi. Bankene bør derfor holde en motsyklisk kapitalbuffer. Hensynet til robusthet tilsier at kapitalbufferen ikke uten videre trappes ned selv om det skulle være tegn til at finansielle ubalanser avtar.

Den motsykliske kapitalbufferen skal gjelde for hele beregningsgrunnlaget, i tråd med råd fra Norges Bank. Når den motsykliske bufferen innføres i andre land, skal norske banker i utgangspunktet benytte kravet som er fastsatt i disse landene for sine engasjementer der.



Figur 3.17 Forvaltningskapital som andel av BNP Fastlands-Norge og andel av samlede utlån i norske finansinstitusjoner per utgangen av 2013

Kilde: Finanstilsynet.

Finansdepartementet fastsatte 12. mai 2014 forskrift om identifisering av systemviktige finansinstitusjoner. Forskriften fastsetter fremgangsmåte og kriterier for å fastsette hvilke finansinstitusjoner som skal pålegges et høyere krav til ren kjernekapital, fordi de er systemviktige og har særlig stor betydning for det finansielle systemet og norsk økonomi. Slike systemviktige institusjoner skal ha et høyere krav til ren kjernekapital for å ha en større tapsbærende evne. Slik reduseres sannsynligheten for at institusjonene får økonomiske problemer som kan ha alvorlige negative konsekvenser for det finansielle systemet og realøkonomien.

Finansdepartementet skal hvert år treffe beslutning om hvilke finansinstitusjoner som skal anses som systemviktige i Norge. Beslutningen skal normalt tidligst tre i kraft 12 måneder etter at beslutningen er fattet. I særlige tilfeller kan tidligere ikrafttredelse besluttes. Som hovedregel skal finansinstitusjoner som har en forvaltningskapital som utgjør minst 10 pst. av BNP Fastlands-Norge, eller en markedsandel i utlånsmarkedet på minst 5 pst., anses som systemviktig. Finansdepartementet har 12. mai varslet om hvilke banker som skal anses som systemviktige. 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.

Generelt er det viktig at alle banker fortsetter å styrke sin soliditet. Bankene har selv et ansvar for å ha tilstrekkelig likviditet og kapital til å møte forskjellige utfordringer. Bankene skal være rustet for å møte uro. Det er bankenes eget førstelinjeforsvar som skal sikre dette.

#### *Implisitte statlige garantier og subsidier*

I IMF's siste Global Financial Stability Report omtales systemviktige banker og implisitte subsidier i et eget kapittel. Formålet er å identifisere utviklingen av statlige subsidier til systemviktige banker i lys av innføringen av nye internasjonale kapitalkrav og virksomhetsregler. Trenden synes å være at nivået på subsidiene reduseres som følge av nye kapitalkrav. Videre forsøker IMF bl.a. å estimere nivået på implisitte subsidier til internasjonale systemviktige banker basert på tre metoder. For USA estimeres subsidiene til systemviktige banker å være på et sted mellom 15 og 70 mrd. dollar i 2011–2012. For euroområdet er dette tallet på et sted mellom 90 og 300 mrd. dollar, avhengig av metoden som benyttes.

I flere andre internasjonale studier er det også gjennomført enkle beregninger av verdien av implisitte statsgarantier basert på differansen mellom kreditt-rating med og uten antakelse om statlig støtte. Finanskriseutvalget har i NOU 2011: 1 kapittel 16.2.5 anslått verdien av DNBs implisitte statsgaranti ved hjelp av kreditt-ratingmetoden, og kommet til at subsidien utgjør mellom 1 og 4 mrd. kroner i året. I beregningen lot utvalget «bankens verdipapirgjeld per utgangen av 2009 representere bankens ratingsensitive gjeld», og det ble antatt at «bankens obligasjoner får rating AA med støtteforventning og rating A uten». Differansen i risikopåslag mellom disse ratingene ble basert på observerte obligasjonsindekser «over to ulike perioder, én relativt normal periode, og én periode som også inkluderer finanskrisen». Utvalget påpeker imidlertid at metoden som er anvendt for anslaget for DNB er enkel, og at resultatene er usikre. For Norges del finnes det data for kredittvurderinger av alle norske banker av en viss størrelse. Bankene er ratet av internasjonale ratingbyråer, både med og uten støtteforventninger («stand alone-rating»). Ratingene synes å falle gjennomgående to til tre hakk når bankens kredittverdighet vurderes uten implisitt statlig støtte. Generelt vil anslagene bli påvirket av nye kapitalkrav og virksomhetsregler.

#### *Nordisk samarbeid*

Finansdepartementet har i lang tid arbeidet for en enighet blant de nordiske landene om at bankvirksomhet i større grad skal være underlagt soliditetskravene som gjelder i det landet hvor virksomheten drives, 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. Slik kan en oppnå at strengere krav i ett land, begrunnet i fare for finansiell ustabilitet og systemrisiko i dette landet, også vil gjelde for virksomhet for banker med hovedkontor i et annet land som driver grensekryssende eller gjennom filial i dette vertslandet. Det må legges til grunn at det er myndighetene i det enkelte land som er best egnet til å vurdere makroøkonomiske forhold og risiko ved utlån i landet. Hovedregelen i EUs regelverk er hjemlandsregulering av filialer, men det åpnes også for vertslandsregulering hvis dette kan begrunnes i hensynet til finansiell stabilitet.

For Norge er det særlig viktig med gjensidig anerkjennelse av risikovektene for boliglån og motsyklisk kapitalbuffer. Finanstillstyret har i brev

av 16. januar 2014 varslet sine kolleger 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 støtte til de varslede innstrammingerne, og enighet om at kravene bør gjelde alle IRB-banker som yter boliglån i Norge. Det svenske Finanstilsynet har i brev 11. mars 2014 også uttrykt seg positivt til at når Finanstilsynet i Norge gjennomfører de varslede innstrammingerne, så 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, men det gjenstår fortsatt noe arbeid. Departementet ser på transparens og enkel sammenlikning 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. Departementet vil søke å oppnå enighet om at danske og svenske myndigheter opplyser allmennheten om hva kravene faktisk blir for deres banker når de norske risikovektene legges til grunn.

### 3.6 Sysselsettingspolitikken

Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er viktige mål for Regjeringen. Sysselsettingspolitikken må legge til rette for et fleksibelt arbeidsmarked der flest mulig får utnyttet sine evner og bedriftene får tak i den kompetansen de trenger. Da er det viktig at arbeidssøkere ikke bindes opp i langvarige tiltak og permitteringer, men har sterke insentiver til jobbsøking. Skatte- og trygdeordningene må utformes slik at det klart lønner seg å jobbe.

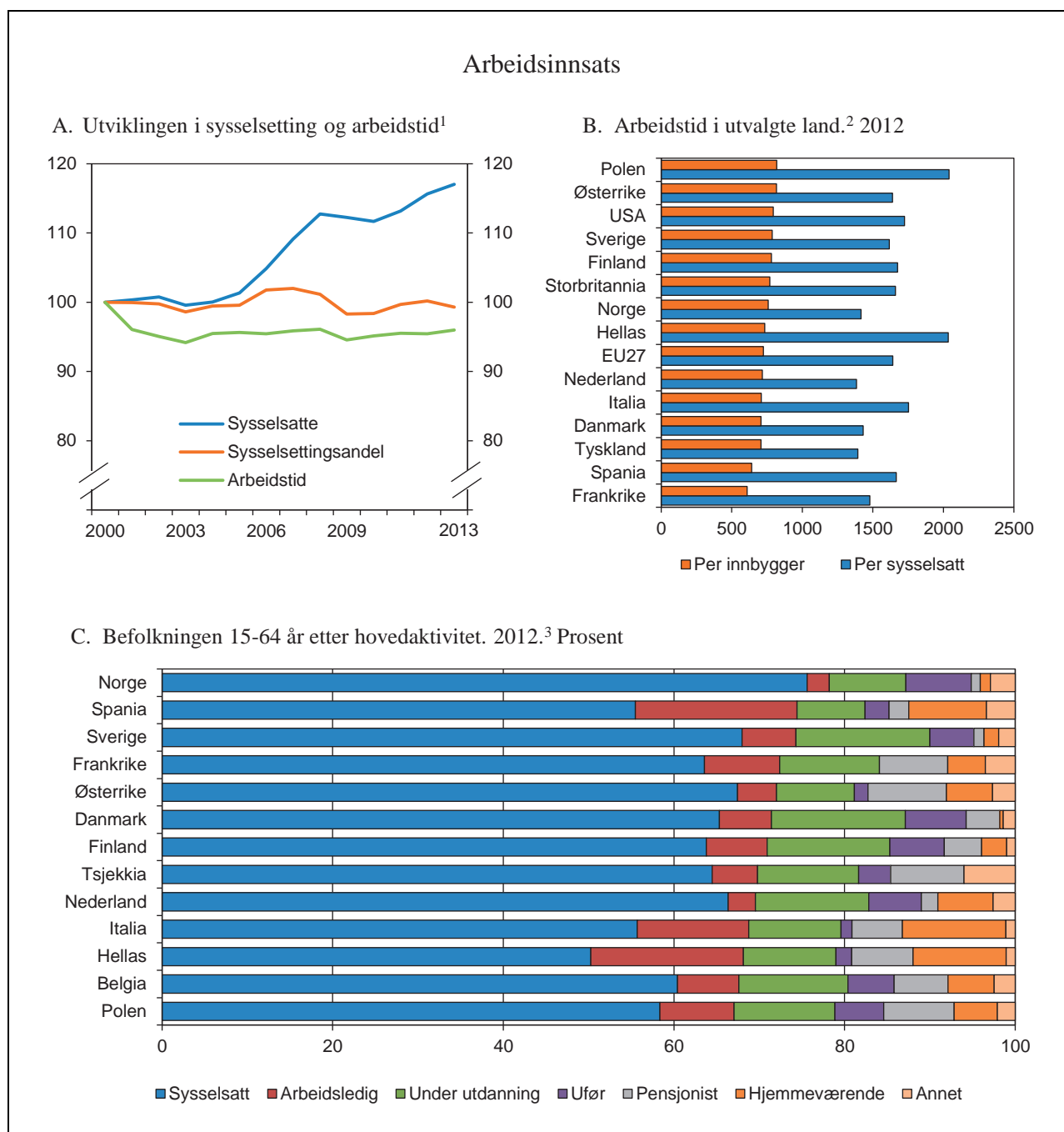
Regjeringen har varslet en bred gjennomgang av dagens virkemidler med sikte på å inkludere flere i arbeidslivet og øke arbeidsinnsatsen, herunder en vurdering av arbeidsmiljøloven og annet regelverk i arbeidslivet. Det legges vekt på forenkling og økt fleksibilitet. Et ekspertutvalg skal i løpet av året gjennomgå virksomheten til NAV for å gjøre etaten mer oversiktlig og brukervennlig og redusere unødvendig byråkrati. I den nye IA-avtalen fra mars i år er det gjort forenklinger i reglene for oppfølging av sykmeldte. Målet med forenklingene er å redusere omfanget av unødige rapporter, kontroller og sanksjoner. Det vil frigjøre ressurser som kan benyttes til tettere oppfølging av de sykmeldte som trenger det mest.

Det er nylig sendt forslag om sammenslåing og forenkling av avklarings- og oppfølgingstiltak på høring. Forslaget innebærer også at det åpnes for økt konkurranse om å tilby disse tiltakene. Dette vil gi større mangfold av tilbydere, bl.a. frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører, i tillegg til de tradisjonelle attførings- og vekstbedriftene.

Høyt arbeidstilbud vil gjøre offentlige finanser bedre rustet til å møte aldringen av befolkningen. Pensjonsreformen er et skritt i denne retningen. Reformen bidrar til bremse veksten i utgiftene til pensjon og styrker insentivene til økt arbeidsinnsats, særlig for ansatte i privat sektor. Bidraget fra pensjonsreformen vil øke ytterligere dersom insentivene til å stå i arbeid fullt ut gjøres gjeldende også for ansatte i offentlig forvaltning. Ytterligere reformer i arbeidslivet er nødvendig for at flere av de som i dag er på trygd, skal komme i arbeid. Ny uføretrygd skal innføres fra 2015. Det er et mål at uføregraden skal gjenspeile den reelle arbeidsevnen og at gradert uføretrygd skal benyttes i større grad enn i dagens ordning. I dag mottar bare hver femte ufør gradert uførepensjon. Økt vekt på gradering av helserelaterte ytelser og bruk av arbeidsrettede tiltak kan bidra til at stønadsmottakerne opprettholder kontakten med arbeidslivet. I inneværende år er innsatsen overfor personer med nedsatt arbeidsevne trappet opp ved at antall tiltaksplasser er økt, jf. omtale nedenfor. Det er samtidig viktig å sikre at de tiltak og tjenester som tilbys, øker overgangen til arbeid. En melding om strategier for at flere skal kunne ta del i ordinært arbeidsliv vil bli lagt fram for Stortinget i høst.

Siden 2004 har Norge hatt en betydelig arbeidsinnvandring fra EØS-området. Det har bidratt til å øke produksjonskapasiteten og fleksibiliteten i økonomien, men har samtidig økt behovet for å vurdere virkemidlene mot sosial dumping. Det er viktig at bedrifter i Norge konkurrerer på like vilkår og at ingen kan skaffe seg konkurransefortrinn gjennom ulovlige lønns- og arbeidsforhold, som også gjerne henger sammen skatteunndragelser og annen kriminalitet. Innenfor de internasjonale avtalene Norge er bundet av vil Regjeringen vurdere tiltak som kan begrense trygdeeksport.

Sammenliknet med andre OECD-land har vi høy sysselsetting og antall sysselsatte personer har økt betydelig det siste tiåret. Samtidig har det vært vekst i folketallet, og sysselsettingen målt som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder har holdt seg om lag stabil, jf. figur 3.18A. Selv om mange er i inntektsgivende arbeid, er den gjennomsnittlige arbeidstiden per innbygger bare så



Figur 3.18 Arbeidsinnsats

<sup>1</sup> Indeks = 100 i 2000. Antall sysselsatte og arbeidstid fra nasjonalregnskapet. Sysselsetningsandelen i befolkningen 15–74 år fra AKU.

<sup>2</sup> 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 landene. Norge inkluderer deltidsysselsatte med svært lav arbeidstid, og får derfor beregnet et lavere antall timeverk per sysselsatt enn land der definisjonen av å være sysselsatt er strengere.

<sup>3</sup> Figuren er basert på tall fra en tilleggsundersøkelse til Eurostats arbeidskraftsundersøkelse (15–64 år). I tolkingen av tallene må det tas hensyn til at innretningen av ordninger og tiltak varierer til dels betydelig mellom land. Det kan påvirke sammenliknbarheten.

Kilder: Eurostat, OECD og Statistisk sentralbyrå.

vidt over EU-gjennomsnittet og lavere enn i Sverige og Finland, jf. figur 3.18B. Den lave arbeidstiden har bl.a. sammenheng med godt utbygde permisjonsordninger, høyt sykefravær og en gradvis

nedgang i normalarbeidsdagen. Vi har også flere i deltidsarbeid enn det som er vanlig i andre OECD-land.

Motstykket til den høye arbeidsmarkedsdeltakelsen er at det er en lavere andel som står helt utenfor arbeidsstyrken i Norge. Figur 3.18C viser hvordan befolkningen fordeler seg på ulike hovedaktiviteter i et antall europeiske land ifølge en utvalgsundersøkelse fra Eurostat. Den relativt lave andelen under utdanning i Norge i figuren må ses i sammenheng med at norske studenter i stor grad arbeider ved siden av studiene. De inngår dermed som sysselsatte i figuren og ikke som personer under utdanning. Sammenliknet med øvrige land skiller Norge seg også ut med høy uføreandel. Hele 35 pst. av dem utenfor arbeidsstyrken i Norge er uføre ifølge disse tallene, mens andelen varierer for de øvrige landene 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.

Ved utgangen av 1. kvartal i år mottok 307 000 personer uførepensjon og 163 000 personer arbeidsavklaringspenger. De siste ti årene har antallet personer på disse ordningene økt med om lag 50 000. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som mottar *helserelaterte ytelser* har imidlertid vært relativt stabil i den samme perioden. Samlet utgjorde uføre og mottakere av arbeidsavklaringspenger vel 14 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder i 2013, jf. figur 3.19A. I tillegg mottok anslagsvis 4 pst. sykepenger. Sterk vekst i andelen eldre med større sykkelighet og helseproblemer har isolert sett trukket i retning av flere mottakere av helserelaterte ytelser det siste tiåret. Bedre helsetilstand og et høyere utdanningsnivå blant eldre trekker i motsatt retning. Fra 2003 og fram til i dag er andelen nye uføre over 60 år, av den ikke-uføre befolkningen i samme alder, mer enn halvert. Samtidig har det vært en tendens til at flere blir uføre i yngre alder, jf. figur 3.19B. Høy arbeidsinnvandring etter utvidelsene av EU, sammen med begrensede muligheter for trygdebruk blant nyankomne innvandrere, har imidlertid dempet økningen i uføreratene noe.

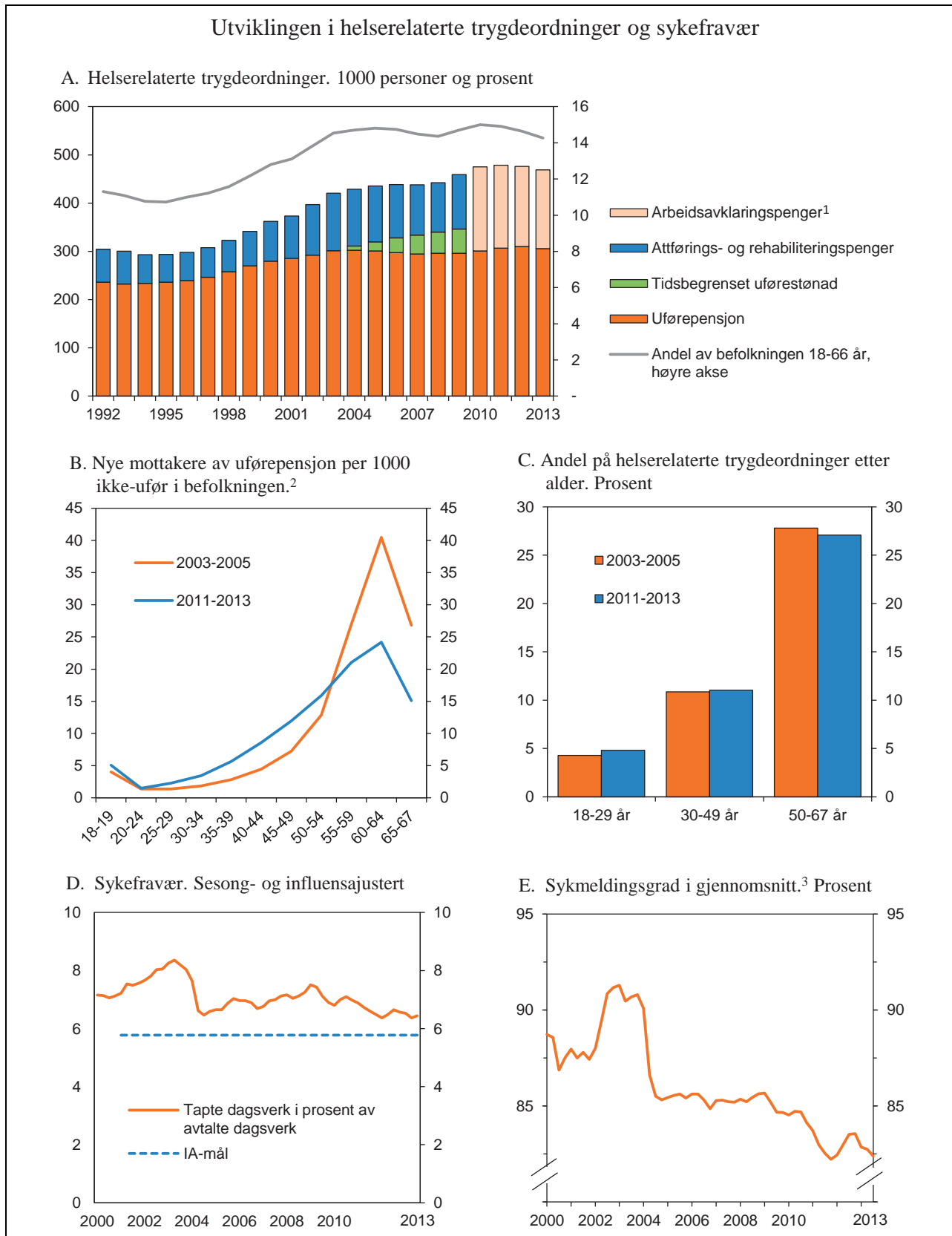
Figur 3.19C viser at andelen unge på ulike helserelaterte trygdeytelser har økt over tid. Ifølge tall fra NAV mottar nærmere 5 pst. i aldersgruppen 18–29 år uførepensjon eller arbeidsavklaringspenger. Unge med nedsatt arbeidsevne har gjennomgående liten arbeidserfaring, og mange av dem har ikke fullført videregående skole. I en ny rapport om norsk kompetansepolitikk peker OECD på at unge voksne i Norge i gjennomsnitt har svakere grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og IKT enn eldre kohorter, mens bildet er motsatt i de fleste andre land. Videre oppnår norsk ungdom kun gjennomsnittlige skoleresulta-

ter sammenliknet med andre OECD-land. I lys av våre høye utgifter til utdanning peker OECD på at det bør legges mer vekt på effektiv bruk av disse ressursene. Lav kompetanse og avbrutt utdanning øker risikoen for senere å bli stående varig utenfor arbeidslivet. Arbeidsledigheten blant unge med manglende utdanning er om lag fire ganger høyere enn for jevnaldrende med høy utdanning, og denne forskjellen er ifølge den samme OECD-studien større i Norge enn i andre land. Arbeid og utdanning må ses i sammenheng, og Regjeringen vil komme tilbake med tiltak som kan svare på disse problemstillingene i en melding om livslang læring og utenforskap som skal legges fram for Stortinget i 2015. Videre er det i den nye IA-avtalen presisert at innsatsen for å hindre frafall og øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne primært skal rettes mot unge. Ungdom er også prioritert ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak.

Langvarig *sykefravær* kan ofte være første skritt mot uførhet. Etter en økning fra 2005 til 2009 har det samlede sykefraværet avtatt moderat de siste årene. I 2013 lå fraværet om lag 3 pst. lavere enn i 2005, jf. figur 3.19D. Fra 2012 til 2013 var sykefraværet om lag uendret, og utviklingen i det trygdefinansierte fraværet indikerer at denne trenden har holdt seg inn i 2014. Totalt utgjorde det samlede sykefraværet 6,4 pst. av alle avtalte dagsverk i 4. kvartal 2013 når det justeres for sesong- og influensavariasjoner. Noe av reduksjonen i sykefraværet de siste årene kan trolig tilskrives at graderte sykmeldinger har blitt mer utbredt, jf. figur 3.19E som viser at den gjennomsnittlige sykmeldingsgraden er redusert de siste årene. Gradert sykemelding er det eneste tiltaket i IA-avtalen som ser ut til å ha hatt effekt, ifølge en forskerevaluering av avtalen i 2013. I langtidsfravær over tre måneder brukes gradering i over halvparten av tilfellene. Selve sykmeldingsgraden kan variere. I fjor skyldtes i underkant av 60 pst. av det legemeldte sykefraværet muskel- og skjelettlidelser eller psykiske lidelser. Studier viser at arbeid eller annen aktivitet kan være helsebringende for personer med slike diagnoser. Det trekkes i retning av at bruken av gradert sykemelding fortsatt kan øke. Det er i denne meldingen lagt til grunn uendret trygdefinansiert sykefravær fra 2013 til 2014, som er det samme som lå til grunn i tilleggspolisjonen for 2014, jf. nærmere omtale i Prop. 93 S (2013–2014).

*Arbeidsmarkedstiltakene* skal brukes for å hindre passivitet og styrke den enkelte deltakers muligheter i arbeidsmarkedet. Deltakelse i tiltak kan imidlertid redusere jobbsøkingen. Omfanget





Figur 3.19 Utviklingen i helse relaterte trygdeordninger og sykefravær

<sup>1</sup> Arbeidsavklaringspenger erstattet attførings- og rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad fra mars 2010.

<sup>2</sup> Nye uførepensjonister som andel av den ikke-uføre befolkningen 18–67 år.

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

Kilder: NAV, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

av tiltak bør derfor vurderes i lys av situasjonen i arbeidsmarkedet. Tilrådinger fra bl.a. OECD tilsier at arbeidsmarkedstiltak i første rekke bør gis til utsatte grupper som langtidsledige, innvandrere og ungdom som kan ha særlig behov for arbeidspraksis og styrket kompetanse.

I 2013 ble det i gjennomsnitt gjennomført 69 400 plasser, fordelt på 16 000 tiltak for arbeidssøkere og 53 400 tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Regjeringen la i tilleggsproposisjonen for 2014 opp til å dreie innsatsen fra arbeidssøkere til personer med nedsatt arbeidsevne. I saldert budsjett for 2014 ble det lagt til grunn et tiltaksnivå på 12 000 plasser for arbeidssøkere og 57 700 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne, til sammen 69 700 plasser i gjennomsnitt over året. I tillegg kommer forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd med i gjennomsnitt 400 plasser.

Løpende statistikk tyder ikke på store endringer i arbeidsmarkedet siden i fjor høst, verken samlet sett eller for utsatte grupper. Den økonomiske utviklingen tilsier derfor at tiltaksinnsatsen holdes på de vedtatte nivåene fra saldert budsjett. Hittil i år har tiltaksnivået for arbeidssøkere ligget noe over det vedtatte nivået, mens nivået for tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne har ligget noe lavere. Det totale omfanget av tiltak så langt i år har vært som planlagt, jf. nærmere omtale i Prop. 93 S (2013–2014).

### 3.7 Tiltak for å fremme verdiskaping og øke produktiviteten i norsk økonomi

På lang sikt er det vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge. Vårt høye inntektsnivå skyldes at vi får mye igjen for hver arbeidet time. Det er dels fordi vi har vært heldige med utviklingen i prisene på verdensmarkedet, og dels fordi vi har høy produktivitet.

Målt ved antall arbeidstimer per innbygger, er arbeidsinnsatsen i Norge derimot ikke spesielt høy men på linje med gjennomsnittet i EU. Mange i Norge er i inntektsgivende arbeid, men gjennomsnittlig arbeidstid er lavere enn i de fleste andre land. Samtidig begrenses potensialet for å øke samlet sysselsetting av at en større andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder mottar ulike helse relaterte ytelser i Norge enn i andre land. For å sikre en stor og effektiv arbeidsstyrke må velferdsordningene innrettes slik at det lønner seg å jobbe, jf. avsnitt 3.6.

Etter 2005 har veksten i produktiviteten i fastlandsøkonomien vært svakere enn vi har vært vant til, jf. figur 3.20A. Selv om også mange andre OECD-land har registrert en avdemping av produktivitsveksten de siste årene, gir det grunn til bekymring. Norge ble relativt mildt rammet av finanskrisen, noe som antyder at særnorske forhold kan ha spilt inn.

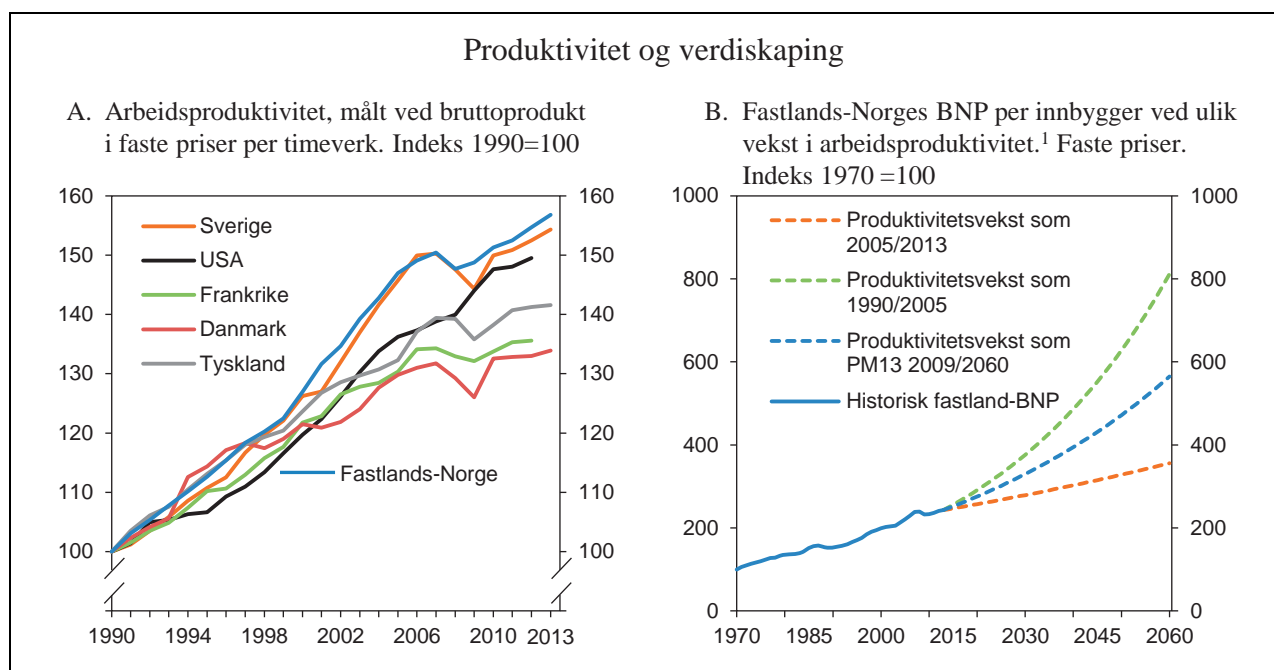
Hvis den langsiktige veksten i produktivitet blir liggende på nivået fra årene etter 2005, vil velstandsnivået om noen tiår bli betydelig lavere enn med videreføring av lengre historiske trender, jf. figur 3.20B. Det er derfor viktig å kartlegge årsakene til svakere produktivitsvekst og finne fram til hva vi kan gjøre for å styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi.

Regjeringen oppnevnte i februar en produktivitskommisjon med ti medlemmer som skal analysere produktivitsproblemer i Norge og foreslå tiltak for å styrke produktivitsutviklingen både i privat og offentlig sektor. En del av observasjonene og forslagene som er utviklet av den danske kommisjonen, jf. boks 3.6, kan være aktuelle også i norsk sammenheng. Det gjelder bl.a. tiltak for økt kvalitet i utdanningssektoren og sterkere konkurranse i tjenesteytende næringer. Samtidig er det viktige forskjeller mellom landene. I mandatet er det lagt vekt på at kommisjonen skal ha en åpen dialog med organisasjonene i arbeids- og næringslivet. Det er planlagt seminarer med organisasjonene i mai og i august. Også ellers vil kommisjonen være åpen for innspill, bl.a. gjennom en egen nettside.

Produktivitskommisjonen skal levere en foreløpig rapport innen februar 2015, og en endelig rapport et år senere. Regjeringen arbeider løpende med å heve produktiviten i norsk økonomi. I avsnittene nedenfor omtales fem områder: reformer i offentlig sektor, mer konkurranse, avregulering og avbyråkratisering, et bedre skattesystem, vektlegging av resultater og tydelige budsjettprioriteringer.

#### *Reformer i offentlig sektor*

Regjeringen vil legge til rette for en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Statens og kommunenes midler skal forvaltes med omhu for å sikre innbyggerne best mulig ytelser, og på en måte som viser respekt for skattebetalernes penger. Ekspertutvalget for kommunereformen la 31. mars fram sin første delrapport. Utvalget argumenterer for omfattende endringer i kommunestrukturen og presenterer kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens oppgaver. Regje-



Figur 3.20 Produktivitet og verdiskaping

<sup>1</sup> Produktivitetsveksten i perioden 1990–2005 og 2005–2013 var i gjennomsnitt på hhv. 2,6 pst. og 0,7 pst. per år. Anslagene i Perspektivmeldingen 2013 (PM13) var på 1,8 pst. per år for perioden 2009–2060. Antall arbeidstimer per innbygger holdes uendret på 2013-nivå i alle de tre framskrivningene.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

ringen har sluttet seg til at utvalgets forslag til kriterier er et godt utgangspunkt både for den videre prosessen lokalt og regionalt og senere når staten skal vurdere hva som er en god nasjonal kommu-

nestruktur. Regjeringen vil ikke stille et absolutt krav om innbyggertall i kommunene. En vellykket kommunereform vil være et helt sentralt bidrag til en mer effektiv offentlig sektor. Arbeidet med

### Boks 3.6 Anbefalinger fra den danske produktivitetskommissjonen

Siden midten av 1990-tallet har produktiviteten utviklet seg svakere i Danmark enn i mange andre OECD-land. Dette var et viktig utgangspunkt for den danske produktivitetskommissjonen. Den danske kommissjonen har arbeidet i to år og la fram sin sluttrapport i mars i år. Anbefalingene sikter mot sterkere konkurranse, dynamikk og internasjonalisering, utdanning av høyere kvalitet og med større verdi i arbeidsmarkedet og gode rammer for nye løsninger og effektivitet i offentlig sektor.

Sluttrapporten fra den danske produktivitetskommissjonen inneholder 25 hovedanbefalinger og mer enn 100 forslag som kommissjonen mener kan styrke produktiviteten i dansk økonomi. Kommissjonen foreslår bl.a. følgende:

- Fjern regulering som skjermer hjemmemarkedet og begrenser konkurransen.
- Bruk skattepolitikken til å styrke produktiviteten, bl.a. ved omlegging fra skatt på inntekt

til skatt på eiendom og ved å fjerne overbeskatning av aktiv næringsinntekt.

- Invester bare i infrastruktur som er samfunnsøkonomisk lønnsom.
- Gi institusjoner for høyere utdanning sterkere insentiver til å levere utdanning med høy studieintensitet og etterfølgende høy sysselsetting og lønn.
- Gi de utdanningssøkende vesentlig sterkere insentiver til å velge utdanning som gir gode sysselsettings- og inntjeningsmuligheter, herunder bedre informasjon om framtidige inntekts- og jobbmuligheter.
- Arbeid systematisk med avbyråkratisering og regelforenkling.
- Legg mer vekt på tydelig ledelse og motivasjon i offentlig sektor.
- Skap konkurranse om alle offentlige oppgaver som egner seg til det.

kommunereformen er nærmere omtalt i Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015.

Norge har en god skatte- og avgiftsforvaltning med relativt få og oversiktlige skattetyper, utstrakt bruk av elektronisk innlevering og gode registerdata. Likevel er det rom for forbedring. Regjeringen arbeider derfor med endringer i skatte- og avgiftsforvaltningen, jf. omtale i Prop. 93 S (2013–2014) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014. Gjennom å rendyrke fagområdene og samle kompetanse i sterke enheter legges det til rette for økt effektivitet og bedre rettsikkerhet.

Regjeringen vil skape en handlekraftig og moderne politiorganisasjon som skal bli enda bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet. Dette vil skje gjennom sammenslåing av politidistrikter til færre og mer robuste politiregioner. Vi skal legge fram en stortingsmelding om struktur i høyere utdanning, der målet er økt kvalitet i institusjonene. Ved Regjeringens tiltredelse ble flere departementer slått sammen. Det er satt i gang tiltak for å effektivisere og rasjonalisere lønns- og regnskapstjenestene i Direktoratet for økonomistyring, gjennom en reduksjon av antall kontorsteder.

Både noen store og mange små tiltak er nødvendig for samlet sett å oppnå bedre ressursbruk, unngå sløsing og løse utfordringer mer effektivt. Mer omfattende bruk av digitale tjenester i offentlig forvaltning, mer omfattende samordning av offentlige innkjøp og annen effektivisering av andre offentlige fellestjenester må tilstrebes.

#### *Mer konkurranse, avregulering og avbyråkratisering*

Regjeringen vil legge til rette for et fritt og uavhengig næringsliv uten særbehandling eller konkurransehindrende avtaler, for fri flyt av varer og tjenester og for fri tilgang til markedene. Regjeringen vil gjennomgå og redusere ordninger som hindrer etablering og svekker konkurransen innenfor tjenesteytende næringer. Det omfatter bestemmelser om åpningstider, konsesjoner, løyer og bevillinger, samt restriksjoner på etablering og lokalisering av nye virksomheter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har bl.a. satt i gang et arbeid med å forenkle plan- og bygningsloven, og forslag til lovendring skal legges fram for Stortinget i løpet av 2014.

I flere markeder er det potensiale for økt konkurranse og bedre ressursutnyttelse, eksempelvis i næringsmiddelindustrien, transportsektoren, bokbransjen og jordbruk og fiske. Konkurransetilsynet har varslet en gjennomgang av konkur-

ransen i banksektoren. Regjeringen vil legge til rette for konkurranse innenfor post- og pakketjenester og har derfor varslet EU at det tredje postdirektivet vil bli implementert. Samferdselsdepartementet arbeider nå med et forslag til ny postlov som vil sendes på offentlig høring. I nytt EU-regelverk om revisjon og revisortjenester legges det også vekt på økt konkurranse blant revisjonsselskapene. Finansdepartementet tar sikte på å sette ned et utvalg som skal se på revisorloven, herunder gjennomføring av forventede nye EØS-regler.

Virksom konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser, holder kostnadene nede og fremmer innovasjon. Dette kommer forbrukerne til gode gjennom lavere priser, god kvalitet og et variert produktutvalg. Høyere priser på varer eller tjenester som følge av svak konkurranse kan føre til at varer og tjenester som forbrukerne ønsker, og er villige til å betale produksjonskostnader for, ikke blir produsert. Det innebærer et tap for samfunnet. Regjeringen har nedsett et ekspertutvalg som skal utrede hvordan et uavhengig klageorgan for konkurransesaker kan etableres. Formålet er å styrke Konkurransetilsynet som selvstendig myndighetsorgan og fjerne regjeringens rolle som ankeinstans for Konkurransetilsynet. Det må gjennomføres en faglig vurdering ved klager på Konkurransetilsynets vedtak som vekker tillit både hos sakens parter og i allmennheten.

Unødige administrative kostnader og byråkrati er en byrde for næringslivet. Regjeringen vil bygge ned overflødige reguleringer og redusere byrdene næringslivet har ved rapportering til offentlige myndigheter. Økt digitalisering kan også bidra til dette. Det er anslått at næringslivet i 2011 brukte om lag 4 800 årsverk på å framskaffe lovpålagt informasjon til offentlige myndigheter. Regjeringen har som mål å redusere kostnadene med 25 pst. sammenliknet med dette nivået. Blant annet vil Finansdepartementet sette ned et utvalg for gjennomgang av regnskapsloven som også skal se på mulige forenklinger i regnskapsregelverket.

#### *Et bedre skattesystem*

Effektiv bruk av samfunnets ressurser krever et godt skattesystem. Skattesystemet bør som hovedregel ikke favorisere en bestemt bruk av ressursene. Unntak og fradragordninger vil vri ressursbruken bort fra det som er best for samfunnet og gir økt byråkrati og merarbeid for skattemyndighetene. Skattesystemet bør innrettes

slik at det blir mer lønnsomt å arbeide, spare og investere. Den økte bruken av oljepenger skal vris i retning av bl.a. vekstfremmende skattelettelser. Regjeringen vil derfor prioritere skatte- og avgifts- endringer som gir bedre vilkår for næringsvirksomhet, fremmer verdiskaping og stimulerer til arbeid. Skatteendringene i 2014-budsjettet var et første skritt i denne retningen.

Regjeringens overordnede mål for skattepolitikken er et mer vekstfremmende og enklere skattesystem og en mindre byråkratisk skatteinnkreving. Et effektivt skattesystem sikrer at den samfunnsmessige kostnaden blir lavest mulig for hver krone som vi krever inn i skatt for å finansiere utgifter til offentlige tjenester og stønadsordninger.

#### *Vektlegging av resultater*

Prioriteringene bør også styres etter hva slags resultater vi kan oppnå. God og relevant informa-

sjon er en nøkkel i dette arbeidet. Effektiviserings- og forbedringstiltak innenfor og på tvers av ulike sektorer må gi håndfaste resultater. Det er viktig å dokumentere merverdier i form av innsparte midler, redusert tidsforbruk, økt kvalitet og mer fornøyde kunder og brukere.

#### *Tydelige budsjettprioriteringer*

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

## 4 Skatte- og avgiftspolitikken

### 4.1 Endringer i skatte- og avgiftsreglene

Regjeringen foreslår kun et begrenset antall mindre endringer i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2014. Følgende endringer i skatte- og avgiftsreglene har provenyvirkning for 2014:

- Avgiften på båtmotorer fjernes fra 1. juli 2014. Forslaget anslås å gi et provenytap på om lag 100 mill. kroner påløpt og 90 mill. kroner bokført i 2014.
- Kvoten for avgiftsfri import endres fra 1. juli 2014 slik at avgiftsfri kvote for tobakkvarer kan byttes i 1,5 liter avgiftsfri vin eller øl. Forslaget anslås å gi et provenytap på om lag 100 mill. kroner påløpt og 80 mill. kroner bokført i 2014.
- Treforedlingsindustrien ilegges redusert sats i elavgiften fra 1. juli 2014 som en midlertidig ordning. Ordningen vil gjelde fram til ESA eventuelt har godkjent notifikasjon om videreføring av dagens fritak. Forslaget anslås å gi et merproveny på om lag 8 mill. kroner påløpt og 4 mill. kroner bokført i 2014. Dersom ESA godkjenner videreføring av fritaket fra 1. juli 2014, vil treforedlingsindustrien få avgiften refundert.

De foreslåtte endringene i skatte- og avgiftsopp-  
legget innebærer et samlet provenytap på om lag 165 mill. kroner påløpt og 140 mill. kroner bokført i 2014 sammenliknet med saldert budsjett for 2014. Dette inkluderer økt proveny som følge av utsatt iverksettelse av fritak for merverdiavgift for leasing av elbiler og omsetning av batterier til elbiler.

I tillegg foreslår regjeringen å utvide overgangsregelen til friinntektsendringen i petroleumsskatten for samlet prosjekt for utbygging og transport. Det blir også foreslått å innføre en tidsbegrensning slik at overgangsregelen endelig opphører å gjelde fra og med inntektsåret 2021. Forslaget anslås å redusere overføringene til Statens pensjonsfond utland med om lag 35 mill. kroner påløpt og 30 mill. kroner bokført i 2014.

Regjeringen foreslår også enkelte andre endringer på skatte- og avgiftsområdet:

- Inntekter fra solidaransvar for arbeidsgiverforpliktelse etter skipsarbeidsloven, som knytter seg til arbeidstakere mv. i ikke tillatt virksomhet eller arbeidstakere mv. om bord på ikke tillatte fartøy, er skattepliktig innenfor redetriskeordningen på samme måte som finansinntekt.
- Det gjennomføres endringer i merverdiavgiftsreglene for frivillig registrerte for utleie av fast eiendom mv. slik at søknadskravet for allerede avgiftsregistrerte oppheves. Videre endres virkningstidspunktet slik at utleiende får noe lengre tid på å områ seg.
- Opplysninger om hvem som har søkt i skattematen gjøres tilgjengelig for skattyteren elektronisk på skatteetaten.no. Endringene får virkning for skattematene for inntektsåret 2013, som legges ut høsten 2014.
- Offentleglova § 26 endres slik at det blir klarere at alle opplysninger i Skatteetatens aksjonærregister er unntatt fra innsyn.
- Det inntas en bestemmelse i folketrygdloven om offentliggjøring av differensiert arbeidsgiveravgift. Differansen mellom avgift beregnet etter full sats og redusert sats skal offentliggjøres, og opplysningene gjøres tilgjengelig på skatteetaten.no.
- Det gis overgangsbestemmelser i a-opplysningsloven som gir departementet hjemmel til i forskrift å fastsette særskilte regler om tilpasset innføring og prøvedrift.
- Det inntas en bestemmelse i ligningsloven § 2-1 om at departementet kan oppnevne særskilte skattekontor for behandling av bestemte grupper skattytere.

For nærmere omtale av skatte- og avgiftssaker vises det til Prop. 94 LS (2013–2014) Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga.

### 4.2 Differensiert arbeidsgiveravgift

#### Innledning

Offentlig støtte til næringslivet er som hovedregel forbudt etter EØS-avtalen. Forbudet omfatter

mange typer offentlige tiltak som gir direkte eller indirekte økonomiske fordeler for bedrifter. Forbudet mot offentlig støtte er ikke absolutt. Det er gitt en rekke unntak fra det generelle forbudet som nedfeller betingelser for når ulike støttetiltak kan være forenlig med EØS-avtalen. Et tiltak som innebærer offentlig støtte i henhold til EØS-avtalen kan altså godkjennes, men støtategiver må i utgangspunktet notisere støtten til EFTAs overvåkingsorgan (ESA).

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift anses som regional statsstøtte og må derfor være godkjent av ESA etter retningslinjene for regionalstøtte. EU-kommisjonen og ESA har vedtatt nye retningslinjer for regionalstøtte. Endringer i retningslinjene fører til at den differensierte arbeidsgiveravgiften må endres. De nye retningslinjene for regionalstøtte i EU- og EØS-området viderefører muligheten til å benytte differensiert arbeidsgiveravgift i landsdeler med svært lav befolkningstetthet. Retningslinjene har imidlertid flere sektorbegrensninger enn tidligere. De nye retningslinjene gjelder fra 1. juli 2014 til 31. desember 2020. Revidert ordning ble notifisert til ESA 13. mars 2014. I forbindelse med revisjonen av ESAs regionalstøtteretningslinjer har Norge forpliktet seg til å avvikle gjeldende ordning innen utløpet av juni 2014. Samtidig har Norge notifisert en ny ordning for perioden 1. juli 2014 til 31. desember 2020.

Den notifiserte ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift er ennå ikke godkjent av ESA. ESA har varslet at de ikke kan godkjenne notifikasjonen før i månedsskiftet mai/juni 2014. Årsaken er bl.a. at det fortsatt pågår diskusjoner i EU om hvordan sektorbegrensningene i retningslinjene for regionalstøtte skal forstås og anvendes. EU-kommisjonen har varslet at de tar sikte på å fatte et vedtak 21. mai. Det varslede vedtaket fra EU-kommisjonen vil kunne få betydning for ESAs godkjenning av den differensierte arbeidsgiveravgiften.

Regjeringen legger vekt på at ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i størst mulig grad skal videreføres uendret. Den differensierte arbeidsgiveravgiften er et av de viktigste virkemidlene for å stimulere sysselsettingen i distriktene. Arbeidskraften er vår viktigste ressurs, og det er avgjørende at vi utnytter tilgjengelig arbeidskraft i hele landet. Utfallet av de pågående diskusjonene i EU og ESA er usikkert og kan føre til at den notifiserte ordningen må endres. I lys av denne usikkerheten mener regjeringen at det ikke er hensiktsmessig å legge fram et konkret forslag til endringer i den differensierte arbeidsgi-

veravgiften nå. Finansdepartementet vil derfor fremme en egen proposisjon med konkrete forslag når spørsmålene om sektorbegrensningene er mer avklart i EU/EØS.

#### *Nye retningslinjer for regionalstøtte*

EUs retningslinjer for regionalstøtte ble vedtatt 19. juni 2013. De nye retningslinjene for regionalstøtte viderefører muligheten til å gi driftsstøtte, som differensiert arbeidsgiveravgift. Differensiert arbeidsgiveravgift kan i henhold til retningslinjene gis i landsdeler med svært lav befolkningstetthet (færre enn 8 innbyggere per km<sup>2</sup>), for å hindre eller redusere befolkningsnedgang. Imidlertid inneholder retningslinjene bestemmelser som innskrenker hvilke typer virksomhet som kan motta støtte (sektorbegrensninger). Retningslinjene begrenser adgangen til å gi regionalstøtte til transportsektoren, energisektoren, produksjon av stål og syntetisk fiber, finans og forsikring. Det samme gjelder foretak (i konsern) som utøver aktiviteter typisk for et hovedkontor.

I høringsuttalelse av 12. mars 2013, før de nye retningslinjene ble vedtatt av EU, ble det fra norsk side argumentert for at slike begrensninger i minst mulig grad skulle hindre regionalstøtte under horisontale ordninger. EU etterkom imidlertid ikke de norske innspillene, og begrensningene er innført i regelverket.

I august 2013 sendte ESA et utkast til retningslinjer for regionalstøtte i EFTA-statene på høring. Sektorbegrensningene i dette utkastet stemte innholdsmessig overens med EUs vedtatte retningslinjer. Norske myndigheter ga 28. august tilsvarende uttalelse til dette utkastet som til EUs retningslinjer. Heller ikke ESA etterkom de norske innspillene knyttet til de foreslåtte sektorbegrensningene. ESA vedtok 23. oktober retningslinjer med tilsvarende sektorbegrensninger som i EUs retningslinjer. Regelverket som Norge har måttet forholde seg til, har altså i realiteten ligget fast siden 19. juni 2013.

Gjeldende ordning med differensiert arbeidsgiveravgift anses som regional statsstøtte. Slik statsstøtte må være godkjent av ESA før den tildeles mottakerne. Dersom tildeling skjer før ESA har godkjent ordningen, vil dette innebære et brudd på Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. I forbindelse med revisjonen av ESAs regionalstøtteretningslinjer har Norge forpliktet seg til å avvikle gjeldende ordning for differensiert arbeidsgiveravgift innen utløpet av juni 2014. Samtidig har Norge notifisert en ny ordning for perioden 1. juli 2014 til 31. desember 2020.

De nye retningslinjene er endret på flere punkter som får betydning for ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Den notifikerte ordningen avviker derfor på flere punkter fra den gjeldende ordningen, jf. nedenfor. For å kunne gjennomføre de nødvendige endringene som følge av de nye retningslinjene, må Stortingsvedtak 5. desember 2013 nr. 1482 om fastsetting av avgifter mv. til folketrygden for 2014 endres. Endringene bør få virkning fra 1. juli 2014, jf. Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Regjeringen har derfor lagt til grunn at forslagene til endringer i ordningen skulle legges frem for Stortinget i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2014. ESA har frist på to måneder for å behandle en fullstendig notifikasjon. Notifikasjonen 13. mars 2014 la til rette for at ESA kunne godkjenne den notifikerte ordningen før fremleggelsen av Revidert nasjonalbudsjett.

De to mest sentrale problemstillingene i arbeidet med notifisering av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift har knyttet seg til behovet for en utvidelse av det geografiske virkeområdet for ordningen og for å begrense omfanget av sektorbegrensningene. Regjeringen mener å ha dokumentert at det er grunnlag for en utvidelse av ordningen til 31 nye kommuner.

For sektorbegrensningene har det derimot hittil vært vanskeligere å få aksept for norske myndigheters tolkning av de nye regionalstøtteretningslinjene. Begrensningene knyttet til stål, syntetfiber, finans, forsikring og hovedkontorfunksjoner i de vedtatte retningslinjene er utformet slik at det er lite rom for ulike tolkninger. For energi- og transportsektorene er det imidlertid annerledes, bl.a. fordi ingen av disse sektorene er klart definert i retningslinjene. Fra norsk side har det derfor vært argumentert for at begrensningene for energi- og transportsektorene i retningslinjene ikke er til hinder for at også disse sektorene kan få regionalstøtte når det gis under en bred horisontal ordning, som ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

Norske myndigheter har tatt opp sektorbegrensningene med EU-kommisjonen og ESA ved flere anledninger. Forut for notifikasjonen ga imidlertid ESA stadig klarere signaler om at retningslinjene ikke kan tolkes slik at de åpner for verken vertikal eller horisontal regionalstøtte til de aktuelle sektorene. Samtidig har det som nevnt vært usikkert hvilke aktiviteter energisektoren og transportsektoren omfatter.

I januar ba derfor norske myndigheter om et møte med EU-kommisjonen med sikte på å klargjøre hvordan sektorbegrensningene skulle for-

tolkes og hvordan sektorene skulle defineres. Det ble avholdt et møte mellom EU-kommisjonen og norske myndigheter 23. januar, der også en representant fra ESA deltok. Fra norsk side ble det argumentert for at horisontal regionalstøtte bør tillates også til bl.a. energisektoren. Møtet ga dessverre ikke de ønskede og nødvendige avklaringene av spørsmålene knyttet til sektorbegrensningene.

Det ble anmodet om et nytt møte med kommisjonen. Norges prinsipale synspunkt overfor kommisjonen var at retningslinjene måtte tolkes slik at de ikke er til hinder for å gi horisontal regionalstøtte også til energi- og transportsektorene. Ettersom det var kort tid til den formelle notifikasjonen måtte sendes til ESA, presenterte vi likevel også et subsidiært synspunkt (som samsvarte med de signalene ESA hadde gitt) om hvordan en eventuell avgrensning av ordningen kunne gjennomføres. Kommisjonen avsto denne gangen anmodningen om et møte, under henvisning til at spørsmålene burde rettes til og besvares av ESA.

Det ble avholdt et møte mellom ESA og norske myndigheter 24. februar 2014 for å diskutere spørsmålene knyttet til sektorbegrensningene. Diskusjonen i møtet bygget på den samme argumentasjonen som tidligere var lagt fram for EU-kommisjonen. ESA ga i møtet uttrykk for at de ikke kunne se at det var grunnlag for å tolke retningslinjene slik at de tillot horisontal regionalstøtte også til energi- og transportsektoren. Det ble presisert at det er ESAs kollegium som skal ta beslutningen om den notifikerte ordningen kan godkjennes eller ikke. ESA ga likevel klare signaler om at det er betydelig risiko for at kollegiet ikke kunne godkjenne en notifikasjon som bygger på at energi- og transportsektorene skal motta støtte i form av differensiert arbeidsgiveravgift. ESA pekte videre på at konsekvensen av eventuell tvil knyttet til et så sentralt punkt i en notifikasjon, vil være at ESA må åpne formell undersøkelse, og at notifikasjonsprosessen forsinkes betydelig.

Videre ga ESA tydelige signaler om at definisjonene av energi- og transportsektorene, etter deres oppfatning, må forstås å omfatte alle de vesentlige aktivitetene knyttet til hhv. produksjon av energi og transporttjenester. For energi ble det pekt på bl.a. leting, utvinning, produksjon og transport mv. av alle former for energi. Videre ble det gjort klart at en notifikasjon basert på snevre definisjoner av energi- og transportsektorene også ville kunne føre til tvil om rettmessigheten av ordningen, og derved forsinkelser i ESAs prosess med å behandle notifikasjonen.



*Risikoen ved å notisere i strid med ESAs signaler*

Finansdepartementets vurdering etter møtet med ESA 24. februar var at det var en høyst reell og betydelig risiko for at Norge ikke ville få godkjent noen del av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i tide til å videreføre ordningen uten opphold etter 30. juni dersom en holdt fast på den prinsipale fortolkning og notiserte støtte også til energi- og transportsektorene.

Myndighetene sto derfor overfor to handlingsalternativer. Det ene var å ikke bøye av for ESAs signaler og ta med energi og transport i notifikasjonen, hvilket med stor sannsynlighet ville føre til at ordningen ikke ville blitt godkjent i tide. Det andre var å ta ut de to sektorene fra den notiserte ordningen, slik at ordningen for øvrig med stor sannsynlighet kunne videreføres uavbrutt også etter 1. juli.

Risikoen ved det første alternativet var altså at ESAs behandling av notifikasjonen kunne trekke ut i tid, anslagsvis opptil 18 måneder, og at vi i denne perioden måtte avvike ordningen eller legge den om til en ren ordning med bagatellmessig støtte fra 1. juli.

Risikoen ved det andre handlingsalternativet, som ble valgt, er at sektorbegrensningene i den notiserte ordningen er mer omfattende enn det som er nødvendig for å overholde våre forpliktelser etter EØS-avtalen. Basert på dialogen med EU-kommisjonen og ESA, anså myndighetene denne risikoen som begrenset på notifikasjonstidspunktet. Notifikasjonen som ble sendt 13. mars 2014 til ESA, må sees i lys av dette.

Videre er det slik at det ikke er noe som hindrer norske myndigheter fra å notisere endringer i ordningen på et senere tidspunkt dersom det viser seg at sektorbegrensningene er for omfattende. I notifikasjonen pekes det derfor på usikkerheten knyttet til sektorbegrensningene, og det varsles at norske myndigheter vil følge rettsutviklingen i EU/EØS for å kunne justere ordningen dersom de notiserte sektordefinisjoner er for omfattende.

Det var ventet at miljø- og energiretningslinjene (EEAG), som da var under revisjon i EU, kunne gi avklaringer knyttet til energisektoren. EEAG ble imidlertid vedtatt 9. april uten å gi ytterligere avklaring av energisektorens stilling under regionalstøtteretningslinjene.

Som det ovenstående viser, har Regjeringen håndtert denne saken innenfor rammene av et allerede fastsatt regelverk for regionalstøtte. Regjeringen har lagt ned en betydelig innsats for å

notisere en best mulig ordning med differensiert arbeidsgiveravgift, og samtidig redusere risikoen for forsinkelser som kunne være skadelig for store deler av næringslivet i Distrikts-Norge.

*Notifikasjon til ESA*

De nye retningslinjene for regionalstøtte i EU- og EØS-området viderefører muligheten til å benytte differensiert arbeidsgiveravgift i landsdeler med svært lav befolkningstetthet. Retningslinjene har imidlertid flere sektorbegrensninger enn tidligere, og dialogen med ESA høsten 2013 og våren 2014 tydet på at det ikke ville være lovlig med differensiert arbeidsgiveravgift for aktiviteter i transportsektoren, energisektoren, produksjon av stål og syntetisk fiber samt finans- og forsikringssektoren. ESA har også gitt uttrykk for at visse konserninterne aktiviteter som er typisk for et hovedkontor, heller ikke kan omfattes av ordningen. I notifikasjonen til ESA ble det derfor lagt til grunn sektorbegrensninger i tråd med signalene fra ESA. Sektorunntak i den differensierte arbeidsgiveravgiften innebærer at foretak må betale ordinær arbeidsgiveravgift på 14,1 pst. for lønnskostnader knyttet til for eksempel transportaktiviteter og aktiviteter innenfor energisektoren. På den annen side åpner de nye retningslinjene for at skipsbygging, som tidligere har vært utenfor differensiert arbeidsgiveravgift, kan tas inn i ordningen.

Alle kommuner som i dag har differensiert arbeidsgiveravgift, er omfattet av notifikasjonen til ESA. Videre er det notisert at ordningen utvides med 31 nye kommuner.:

- Hedmark: Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Eidskog, Grue, Åsnes, Våler og Åmot
- Oppland: Søndre Land og Nordre Land
- Buskerud: Rollag
- Telemark: Drangedal, Nome og Hjartdal
- Aust-Agder: Risør, Gjerstad og Åmli
- Rogaland: Sauda
- Hordaland: Tysnes, Kvinnherad og Jondal
- Møre og Romsdal: Vanylven (sone 3), Sande, Stordal, Vestnes og Nesset
- Sør-Trøndelag: Ørland, Agdenes, Bjugn (sone 3) og Meldal (sone 3)
- Nord-Trøndelag: Inderøy

Foretak med virksomhet innenfor landbruk, skogbruk og fiske, som anses å falle utenfor EØS-avtalen, kan etter den notiserte ordningen fortsette med differensierte satser på samme måte som i dag utenfor den notiserte ordningen.

*Kompenserende tiltak*

Dersom avklaringene i EU-kommisjonen ikke gir grunnlag for å snevre inn sektorbegrensningene, legger Regjeringen opp til å foreslå kompenserende tiltak for de sektorene som får økt arbeidsgiveravgift.

Det legges opp til at omfanget av kompenserende tiltak om lag skal tilsvare den avgiftsøkningen som de aktuelle sektorene vil få. For å kunne prioritere de mest effektive tiltakene forutsettes det ikke provenynøytralitet på sektornivå, bedriftsnivå eller kommunenivå, men samlet sett.

Regjeringens foreløpige vurdering er at de mest målrettede tiltakene for å kompensere vil være:

- Bagatellmessig støtte (fribeløpsordning)
- Nettolønnsordningen for sjøfolk
- Kjøp av transporttjenester
- Infrastrukturtiltak i berørte områder

Bagatellmessig støtte (fribeløpsordningen) innebærer at foretak med aktiviteter innenfor de unntatte sektorene kan betale arbeidsgiveravgift med den satsen som gjelder i sonen inntil differansen mellom det foretaket faktisk betaler og det foretaket ville ha betalt med en sats på 14,1 pst., når opp i et gitt årlig fribeløp. EUs regelverk om bagatellmessig støtte tillater at et samlet støttebeløp til et foretak eller konsern på inntil 200 000 euro over en treårsperiode kan gis fritt som støtte uten godkjenning (100 000 euro for godstransport på vei). Dette tilsvarer om lag 450 000 kroner per år (fribeløpet). For godstransport på vei er fribeløpet 225 000 kroner.

Foretak med få ansatte eller et lite omfang av ev. unntatte aktiviteter kan med bagatellmessig støtte beregne lav arbeidsgiveravgift for alle lønnskostnader. Foretak med store lønnskostnader knyttet til ev. unntatte aktiviteter vil imidlertid bare bli delvis kompensert av dette tiltaket. I transportnæringen, der det er et betydelig innslag av mindre foretak, kan ordningen med bagatellmessig støtte avhjelpe situasjonen betraktelig. Regjeringen legger derfor opp til å foreslå å innføre bagatellmessig støtte til alle unntatte sektorer. Konkret forslag til avgiftsvedtak vil fremmes i egen proposisjon.

Nettolønnsordningen innebærer at rederiene mottar refusjon tilsvarende summen av innbetalt inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for mannskap innenfor ordningen. Store deler av økt arbeidsgiveravgift for rederiene kompenseres dermed over Nærings- og fiskeridepartementets (NFD) budsjett.

Der det er inngått avtaler med det offentlige om kjøp av transporttjenester, vil merkostnadene kunne veltes over i økte kostnader for stat og fylkeskommune. I hvor stor grad dette skjer, vil avhenge av de konkrete avtalene som er inngått mellom det offentlige og den enkelte transportbedrift. Kompenserende tiltak for transportsektoren vil derfor delvis kunne bestå i direkte kompensasjon for økte kostnader gjennom at staten øker bevilgninger til statlig og fylkeskommunalt kjøp av transporttjenester.

I tillegg til kompensasjon via nettolønnsordningen og kjøp av transporttjenester vil det også være aktuelt å kompensere transportsektoren gjennom infrastrukturtiltak.

Regjeringen vil komme tilbake til de konkrete forslag til kompenserende tiltak i proposisjonen om differensiert arbeidsgiveravgift.

*Ny usikkerhet om sektordefinisjoner i EU og forsinket prosess mot ESA*

Norske myndigheter ble 10. april kjent med at EU-kommisjonen på nytt vurderer sektorbegrensningene for regionalstøtte, herunder å definere transport- og energisektorene i forbindelse med revisjonen av reglene for gruppeunntatt støtte (GBER). Gruppeunntaket fastsetter detaljerte regler for når visse typer støtte anses forenlig med EØS-avtalen. Slik støtte trenger ikke å notifiseres, men er underlagt en forenklet meldeplikt. EU-kommisjonen har varslet at det nye gruppeunntaket vil bli vedtatt 21. mai 2014. Departementet har videre fått signaler som tyder på at den pågående prosessen i EU-kommisjonen kan få betydning for fortolkningen av sektorbegrensningene i regionalstøtteretningslinjene, og derved også for hva ESA kan godkjenne for ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

Kommunal- og moderniseringsministeren og finansministeren har i et felles brev 28. april 2014 til visepresident Almunia i EU-kommisjonen understreket viktigheten av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift for Norge, og at det bør være færrest mulig sektorbegrensninger i en slik ordning. Det ble også bedt om et møte for å kunne diskutere dette.

Videre har ESA i brev 2. mai 2014 stilt spørsmål til den notifiserte ordningen. Dette innebærer at ESA ikke anser notifikasjonen som fullstendig, og at ny frist for ESAs behandling av notifikasjonen begynner å løpe når norske myndigheter har svart på spørsmålene. ESA har satt svarfristen til 21. mai. Dette er samme dato som EU-kommisjonen har varslet at de vil vedta nye regler for grup-

peunntatt støtte. Spørsmålene og den tilhørende nye fristen for ESAs behandling kan derfor trolig sees i sammenheng med den pågående prosessen i EU. ESA har signalisert at de vil kunne ferdigbehandle notifikasjonen rundt månedsskiftet mai/juni.

På bakgrunn av ovennevnte mener regjeringen at det er hensiktsmessig å legge frem forslag til endringer i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, og tilhørende forslag om kompenserende tiltak, i en egen proposisjon når innholdet i den ordningen som godkjennes av ESA er mer avklart. Finansdepartementet vil derfor legge fram en egen proposisjon om endringer så snart som mulig. Finansministeren varslet Stortinget om dette i brev 30. april 2014.

### 4.3 Gjennomgang av landbruksbeskatningen

#### 4.3.1 Innledning og sammendrag

Støtten til jordbruket gis i hovedsak over jordbruksavtalen og gjennom importvernet. Men det gis også betydelig støtte til jordbruket gjennom en rekke særskilte skatte- og avgiftsordninger, som bidrar til at bønder betaler relativt lite skatt selv om de har ganske lik inntekt som lønnsstakere og næringsdrivende i enkeltpersonforetak generelt. Bønder betaler i gjennomsnitt kun 24 pst. skatt av bruttoinntekten, mens næringsdrivende i enkeltpersonforetak samlet betaler i gjennomsnitt 33 pst. skatt av bruttoinntekten. Mange av de særskilte skatteordningene i landbruket kan være kompliserte, administrativt krevende og gi svake insentiver til god ressursbruk. De indirekte virkningene for landbruket som følge av fjerningen av arveavgiften illustrerer at kompliserte skatteregler for landbruket kan gi uoversiktlige virkninger for bøndene ved endringer i de generelle skattereglene.

Regjeringen har mål om et mer effektivt og enklere skattesystem med mindre byråkrati. Det gjelder også landbruksbeskatningen. Det bør unngås at støtten til landbruket gis på unødvendig kompliserte og lite effektive måter. Departementet tar derfor sikte på å gjennomgå og vurdere skattereglene for landbruket. I denne meldingen gis en oversikt over ordninger som vil kunne inngå i en slik vurdering, jf. avsnitt 4.3.2.

Fjerningen av arveavgiften fra 2014 gjorde det samtidig nødvendig å endre reglene for å fastsette skattemessige verdier av næringsvirksomhet som mottas ved arv eller gave. Det ble innført en hovedregel om kontinuitet, det vil si at mottaker

skal overta givers eller arvelaters skattemessige verdier og posisjoner. Landbruket fikk et unntak fra denne hovedregelen for eiendeler som er del av «alminnelig gårdsbruk og skogbruk», og som arvelater eller giver kunne realisert skattefritt etter skatteloven.

I Prop. 1 LS Tillegg 1 (2013–2014) (tilleggsproposisjonen) ble konsekvenser av å fjerne arveavgiften og innføre kontinuitet drøftet, men det ble ikke anslått provenyvirksomheter for enkeltgrupper eller enkelt næringer. Etter at tilleggsproposisjonen var lagt fram, hevdet Norges Bondelag ifølge oppslag i Nationen at endringene i inntektsskatten som følge av fjerningen av arveavgiften ville medføre store innstramminger for bøndene, anslått til i gjennomsnitt 500 000 kroner per bonde som overtar gårdsbruk ved arv eller gave, regnet som nåverdi. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2014 fattet Stortinget på denne bakgrunn følgende anmodningsvedtak:

*«Stortinget ber regjeringen gjennomgå skatteregulverket for bønder i lys av endringene knyttet til arveavgiften, og komme tilbake til Stortinget med dette i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2014.»*

Regjeringen følger opp dette i denne meldingen.

For å få et helhetlig bilde av virkningene for bønder av regjeringens skattepolitikk kan ikke endringene knyttet til fjerningen av arveavgiften vurderes løst fra de andre endringene i skatteopplegget for 2014. Departementets gjennomgang viser at bøndene som gruppe får netto lettelse i 2014 og kommer om lag uendret ut over tid når skatteendringene ses under ett. Det skyldes at regjeringen fikk gjennomført betydelige lettelse i formues- og inntektsskatten i tillegg til fjerningen av arveavgiften. Det anslås at bøndene samlet får en netto påløpt lettelse i 2014 på 230 mill. kroner. Det tilsvarer en gjennomsnittlig lettelse per bonde på om lag 5 800 kroner.

Formuesskatten ble redusert ved at skattesatsen ble satt ned og bunnfradraget økt, jf. ambisjonen i Sundvolden-plattformen om nedtrapping av formuesskatten. Lavere formuesskatt betyr relativt mye for bønder, som i gjennomsnitt har større formue enn andre næringsdrivende og befolkningen for øvrig.

Regjeringen har også senket inntektsskatten. Skattesatsen på alminnelig inntekt er fra 2014 redusert fra 28 pst. til 27 pst. både for personer og selskaper. Lettelsen i inntektsskatten øker lønnsomheten i jordbruket. Det kan stimulere til økte investeringer. Denne virkningen er imidlertid sva-

kere enn for andre næringer (utenom primærnæringene) fordi jordbruket har inntektsfradrag som reduserer netto rapportert næringsinntekt. Jordbruksfradraget gir en årlig lettelse for bønder på om lag 1 mrd. kroner sammenliknet med skattytere i andre næringer. Bøndene får også en relativt stor andel av lettelsene fra innføringen av startavskrivninger for driftsmidler i saldogruppe d fordi jordbruket benytter forholdsvis mye maskiner.

Overdragelse av gårdsbruk har vært spesielt lempelig behandlet i arveavgiften ved at jordbrukseiendom har vært verdsatt lavere enn antatt salgsverdi, som er hovedregelen. At bønder har hatt denne fordelene allerede, betyr at arveavgiftslettelsen i gjennomsnitt blir mindre enn for andre som mottar tilsvarende verdier.

De nødvendige justeringene i skattesystemet som følge av bortfallet av arveavgiften kan gi økt skatt for bønder som berøres, i likhet med de som driver virksomhet i andre næringer. Før 2014 utgjorde arveavgiftsgrunnlaget som hovedregel mottakers inngangsverdi ved beregning av skattepliktig gevinst ved senere realisasjon. For avskrivbare eiendeler utgjorde det avskrivningsgrunnlaget.

Hovedregelen fra 2014 er at den som overtar virksomhet ved arv eller gave, overtar tidligere eiers skattemessige verdier (inngangsverdier). Inngangsverdiene bestemmer blant annet størrelsen på framtidige avskrivninger og har dermed betydning for virksomhetens framtidige overskudd og skatt. Arveavgiftsgrunnlaget var gjerne høyere enn tidligere eiers skattemessige verdier. Dette har sammenheng med at de skattemessige avskrivningene er høyere enn økonomisk verdifall skulle tilsi. Overgang til kontinuitet medfører derfor normalt en skatteskjerpelse.

Bøndene fikk et viktig unntak fra kontinuitetsprinsippet. Det gjelder overdragelse av landbrukseiendom som kunne vært solgt skattefritt av giver/arvelater. Skattefritaket forutsetter at giver/arvelater har eid eiendommen i minst 10 år. Videre må den som overtar, være arveberettiget til eiendommen, og salgsprisen må ikke overstige 75 pst. av antatt salgsverdi. Disse vilkårene er oppfylt for de fleste omsetningene av landbrukseiendom. I slike tilfeller kan mottaker oppskrive den skattemessige inngangsverdien til 75 pst. av antatt salgsverdi. Oppskrivningsadgangen gjelder i hovedsak jord- og skogarealer, driftsbygninger, våningshus og fastmonterte tekniske installasjoner.

Selv om unntaket fra hovedregelen om kontinuitet fortsatt gir lempeligere verdsetting av landbrukseiendom enn av eiendeler i annen næring,

er det en innstramming sammenliknet med tidligere regler. Før 2014 ble inngangsverdien fastsatt til antatt salgsverdi til tross for at mottaker hadde fått minst 25 pst. rabatt både i overdragelsessummen og arveavgiftsgrunnlaget.

Adgangen til å oppskrive inngangsverdier til 75 pst. av antatt salgsverdi omfatter ikke løsøre som maskiner, buskap og varelager. Den omfatter heller ikke eiendom som ikke inngår i begrepet «alminnelig gårdsbruk og skogbruk», eksempelvis rene gartnerieieendommer og eiendommer med forholdsvis lite jordbruksareal hvor det drives spesialproduksjon (som oppdrett av pelsdyr, fjørfe og slaktegris). Slike eiendeler og driftsmidler skal følge hovedprinsippet om kontinuitet og overtas til forrige eiers skattemessige verdi, mot tidligere antatt salgsverdi.

Virksomhetenes skjermingsgrunnlag blir lavere når driftsmidlenes inngangsverdier reduseres. Det vil redusere skjermingsfradraget og dermed øke beregnet personinntekt og framtidig inntektsskatt (trygdeavgift og eventuell toppskatt) for de som overtar jordbruksvirksomhet ved arv eller gave.

Regelen om kontinuitet medfører også at mottaker overtar arvelaters/givers øvrige skatteposisjoner, blant annet eventuelle framførbare underskudd i jordbruksvirksomheten og framførbare negativ beregnet personinntekt fra virksomheten. Det vil kunne bidra til å redusere mottakers framtidige grunnlag for inntektsskatt.

En liten andel av gårdsbrukene, anslagsvis 2–3 pst. av alle bruk i drift, skifter eier ved arv eller gave hvert år. Det er kun overtakere av bruk gjennom arv eller gave som får skjerpelser som følge av de nye reglene for å fastsette skattemessige inngangsverdier. De øvrige bøndene, det store flertallet i mange år framover, får ikke disse skjerpelsene, men derimot bare lettelsene fra lavere inntektsskatt og formuesskatt.

De som overtar jordbruksvirksomhet i 2014 ved arv eller gave, anslås i gjennomsnitt å få en relativt stor skattereduksjon dette året fordi samlet lettelse i arveavgiften, inntektsskatten og formuesskatten er vesentlig større enn innstrammingen som følge av lavere inngangsverdier og dermed lavere avskrivninger og lavere skjermingsfradrag. Deretter følger en periode med netto innstramminger. Den årlige skjerpelsen i denne perioden dempes imidlertid over tid fordi nedgangen i avskrivningene og skjermingsfradraget avtar. Etter år med netto skjerpelser vil lettelsene fra lavere skatt på alminnelig inntekt og formue veie opp for skjerpelsen fra reduserte inngangsverdier. Det anslås at de som overtar jordbruks-

virksomhet ved arv eller gave i 2014, dvs. 2–3 pst. av bøndene, i gjennomsnitt vil komme ut med en årlig skjerpelse over en 30-årsperiode på om lag 900 2014-kroner.

Mange bønder er deltidsbønder med inntekter og formue fra andre kilder enn selve jordbruksvirksomheten. Hvis en kun ser på skattevirkningene på inntekter og formue i selve jordbruksvirksomheten, får bøndene som gruppe fortsatt netto lettelser i 2014. Men de som overtar jordbruksvirksomhet i 2014, anslås i gjennomsnitt å få en netto årlig skatteskjerpelse over en 30-årsperiode på om lag 2 900 2014-kroner knyttet til selve jordbruksvirksomheten.

Innstrammingen for den enkelte bonde som overtar gårdsbruk ved arv eller gave, vil avhenge av størrelsen på bruket og sammensetningen av driftsmidlene. Store gårdsbruk hvor maskiner og/eller buskap utgjør en relativt stor andel av de samlede driftsmidlene, vil få de største innstrammingene. De som overtar bruk som er mindre enn gjennomsnittet, og som har relativt mye innslag av ikke-avskrivbare driftsmidler (som jord og skog), vil få de minste skatteøkningene knyttet til jordbruksvirksomheten.

Eventuelle skatteøkninger vil ikke nødvendigvis bli belastet den som overtar. Vederlaget som overtager må betale for eiendommen, kan tilpasses hensynet til at overtaker skal ha en tilfredsstillende økonomi. Det er derfor grunn til å tro at inn-

stramminger knyttet til enkeltbruk reelt sett fordeles mellom den som overtar virksomheten, og foreldre og/eller andre arvinger (oftest søsken til den som overtar virksomheten). Departementet har ikke grunnlag for å anslå denne fordelingen av den økte skatten.

#### 4.3.2 Særskilte skatte- og avgiftsordninger i landbruket

Skatte- og avgiftssystemet inneholder en rekke særlige skatte- og avgiftsordninger som bidrar til at bønder betaler relativt lite skatt. Tabell 4.1 viser inntekter og skatt i 2012 for personlig næringsdrivende i enkeltpersonforetak innen jordbruk sammenliknet med personlig næringsdrivende i enkeltpersonforetak samlet sett og i noen utvalgte bransjer. Jordbrukere betalte i gjennomsnitt 24 pst. av samlet bruttoinntekt (lønn, pensjon, netto næringsinntekt og kapitalinntekt) i skatt, sammenliknet med 33 pst. for alle personlig næringsdrivende i enkeltpersonforetak samlet sett.

Regjeringen har som ambisjon å forenkle skattesystemet og bedre ressursbruken. Det gjelder også landbruksbeskatningen. Innfløkte skatteregler krever ekstra ressurser til gjennomføring og kontroll i Skatteetaten, og det kan være krevende for de som driver landbruksvirksomhet, å forholde seg til regelverket. Det bør unngås at støt-

Tabell 4.1 Inntekter og skatt for personlig næringsdrivende i enkeltpersonforetak.<sup>1</sup> 2012. Kroner og prosent

	Antall	Brutto- inntekt	Person- inntekt lønn og pensjon	Netto nærings- inntekt	Kapital- inntekter	Utlignet skatt	Skatt i pst. av brutto- inntekt
Jordbruk.....	42 142	546 400	272 300	231 500	42 800	131 200	24
Alle næringer .....	113 567	581 700	54 500	488 400	36 900	192 900	33
Bygge- og anleggsvirksomhet .....	17 615	500 500	33 500	446 700	20 100	165 400	33
VVS-arbeid .....	912	611 400	42 100	549 000	20 000	213 300	35
Varehandel, reparasjon av motorvogner .....	7 638	484 600	40 300	410 600	33 000	158 000	33
Drosjebiltransport.....	4 991	574 300	40 600	518 300	15 300	184 400	32
Frisering og annen skjønnhetspleie....	4 110	378 800	22 500	343 200	12 800	123 900	33

<sup>1</sup> Jordbrukere i gruppen «Jordbruk» er personlige eiere av aktive jordbruksbedrifter (hovedsakelig de som søker produksjonstilskudd). Tallene for denne gruppen er hentet fra Statistisk Sentralbyrås jordbruksstatistikk. Tallene for «Alle næringer» omfatter personlig næringsdrivende i enkeltpersonforetak med *hovedinntekt* fra næring i Statistisk sentralbyrås skattestatistikk. Disse personlig næringsdrivende er videre gruppert etter type næring basert på opplysninger om næringsgruppering fra Statistisk sentralbyrås virksomhets- og foretaksregister. I den statistikken er antall næringsdrivende i primærnæringene begrenset fordi en stor andel av disse henter større inntekter fra kilder utenom næring.

ten til landbruket gis på unødvendig kompliserte og lite effektive måter.

I tråd med Sundvolden-erklæringen vil regjeringen legge bedre til rette for å drive landbruksvirksomhet ved å forenkle lover, regler og støtteordninger. Samtidig er landbruket en spesiell næring med store subsidier, og landbrukspolitiske mål kan lett komme i konflikt med andre mål, blant annet på miljøområdet. Det medfører vanskelige politiske avveininger.

Regjeringen vil gjennomgå landbruksbeskatningen med sikte på å gjøre regelverket enklere og mer oversiktlig. Gjennomgangen legges opp slik at endringer i landbruksbeskatningen kan knyttes opp mot oppfølgingen av Scheel-utvalget, som skal vurdere endringer i selskappskatten i sammenheng med det øvrige skattesystemet. Ordningene i oversikten nedenfor vil kunne inngå i en vurdering av landbruksbeskatningen.

Det vises også til Stortingets anmodningsvedtak ved behandlingen av statsbudsjettet for 2014 hvor regjeringen ble bedt om å gjennomgå skatteregelverket for bønder i lys av endringene knyttet til arveavgiften. Nedenfor gis en oversikt over særskilte skatteregler for bønder.

#### *Jordbruksfradraget*

Jordbruksfradraget gis i positiv alminnelig inntekt (netto næringsinntekt) fra jord- og hagebruk. Fradraget ble innført i forbindelse med budsjettet for 2001 og skulle kompensere for reduserte målpriser. Fradraget er økt/utvidet flere ganger og med ulike begrunnelser. Etter den siste justeringen fra 2012 gis et bunnfradrag på 63 500 kroner. For inntekt over 63 500 kroner gis det i tillegg et fradrag på 38 pst. av den overskytende inntekten opp til et samlet fradrag på maksimalt 166 400 kroner. Maksimalt jordbruksfradrag nås ved en jordbruksinntekt på om lag 334 300 kroner.

En skattyter har ikke krav på mer enn ett jordbruksfradrag selv om vedkommende driver forskjellige virksomheter som hver for seg oppfyller vilkårene. Driver flere skattytere sammen på samme driftsenhet, skal de til sammen bare ha ett jordbruksfradrag.

Jordbruksfradraget gis blant annet i inntekter fra:

- Tradisjonelt jord- og hagebruk, dvs. virksomhet som ved bruk av jorden eller gjennom husdyrhold produserer mat eller fôr.
- Gartneri, pelsdyrnæring, bihold mv.
- Jakt og fiske, drift av grustak og vedproduksjon dersom aktiviteten drives i tilknytning til jordbruk.

- Tjenesteyting med og utleie av betydelige driftsmidler som hører til jordbruket. Et hovedområde for bestemmelsen er maskin- og transportkjøring for andre og utleie av maskiner og redskap mv. Forutsetningen er at driftsmidlet nyttes i egen jord- eller skogbruksvirksomhet minst 60 pst. av tiden. Blir grensen på 40 pst. for ekstern bruk overskredet, faller hele inntekten fra denne bruken ut av grunnlaget for jordbruksfradrag. Kravet om minst 60 pst. bruk i egen virksomhet ble fra 2012 lempet fra et krav om minst 80 pst. egen bruk. Ved utleie av fast bygning på jordbrukseiendom anses utleieinntekten generelt som en del av jordbruksinntekten og fradraggrunnlaget, uten begrensning etter utleieomfang. Forutsetningen er at utleien ikke blir så omfattende at den klassifiseres som egen utleievirksomhet.
- Binæring, dvs. inntekter fra næringsdrift utenom jordbruket der omsetningen ikke overstiger 30 000 kroner. Inntekter fra for eksempel skogsdrift i liten målestokk kan m.a.o. inngå i grunnlaget for jordbruksfradraget. Det kreves ikke at biinntekten er relatert til gårdsdriften. Dersom omsetningen overstiger 30 000 kroner, anses hele biinntekten å falle utenfor grunnlaget for jordbruksfradrag. Det er imidlertid et vilkår at aktiviteten oppfyller kriteriene for næringsvirksomhet, altså at den er egnet til å gå med overskudd, i hvert fall over noe tid.
- Deltakelse i samdrifter. Jordbruker som deltar i samdrift, kan ta sin del av overskuddet, arbeidsgodtgjørelse og eventuelle leieinntekter fra samdriften med i sitt grunnlag for beregning av jordbruksfradrag.
- Produksjon av biomasse til energiformål, herunder ved. En skattyter som for øvrig fyller vilkårene for jordbruksfradrag, kan velge å ta en sjablongberegnet nettoinntekt (55 pst. av brutto omsetning) fra produksjon av biobrensel inn i grunnlaget for jordbruksfradraget. Slik inntekt regnes da som jordbruksinntekt og skal ikke tas med i gjennomsnittsligningen for skogbruksinntekter.
- Enkelte typer kapitalinntekter. Det gjelder utleieinntekter fra forpaktning, full bygningsutleie, bortfeste av tomter mv.

For å få jordbruksfradrag må man som hovedregel være bosatt på driftsenheten. I særlige tilfeller er det åpnet for å praktisere bokravet med en viss lempe. Det gjelder først og fremst ved generasjonsskifte der de som overtar driften av et gårdsbruk, bor utenfor selve bruket, men i rimelig nær-

het, og den eldre generasjonen fortsetter å bo på bruket.

Jordbruksfradraget utgjør den største skatteutgiften blant de særskilte skattetiltakene for landbruket. Skatteutgiften er anslått til om lag 1 mrd. kroner i 2014.

#### *Landbrukseiendom som selges til visse nærstående*

Gevinst ved realisasjon av jord- og skogbrukseiendom, driftsløsøre mv. er i utgangspunktet skattepliktig, og tap er fradragsberettiget. Gevinst og tap ved realisasjon inngår både i alminnelig inntekt (27 pst. skatt) og i beregnet personinntekt som ilegges 11,4 pst. trygdeavgift og eventuell toppskatt (9 pst. i trinn 1 og 12 pst. i trinn 2).

Jord- og skogbrukseiendom som har vært eid i minst ti år, kan realiseres skattefritt til egen og eventuell ektefelles slekt avgrenset til livsarvinger (barn, barnebarn etc.), mor og far, søsken og deres etterkommere, samt besteforeldre, tante og onkel, fetter og kusine (men ikke fetters og kusines barn). Skattefritaket forutsetter at prisen ikke overstiger tre firedeler av antatt salgsverdi. Tilsvarende er tap ikke fradragsberettiget. Regelen om skattefritak gjelder selv om bare en del av grunneiendommen realiseres. Er eiendommen eid i 6 år eller mer, avtrappes skatteplikten for gevinst /fradragsretten for tap.

Skattefritaket er avgrenset til «alminnelig gårdsbruk og skogbruk». Det betyr at et gårdsbruk i det minste må ha våningshus og brukes til jordbruksformål, dvs. husdyrhold eller dyrking på friland. Det er ikke et krav at aktiviteten må anses som virksomhet. Skattefritaket gjelder ikke der hvor bruken av areal til jordbruksformål er varig opphørt. For at en eiendom skal anses som alminnelig skogbruk, er kravet at den har skog som kan avvirkes.

Eiendom hvor det utelukkende eller for en overveiende del drives spesialproduksjon, regnes ikke som alminnelig gårdsbruk. Dette kan gjelde rene gartnerieieendommer og eiendommer med forholdsvis lite jordbruksareal hvor det drives spesialproduksjon (fabrikkproduksjon), for eksempel oppdrett av pelsdyr, fjørfe og slaktegris.

På et «alminnelig gårdsbruk» kan det være anlegg hvor det er drevet annen virksomhet i så stor målestokk at denne delen ikke kan karakteriseres som en del av jord- eller skogbruksvirksomheten, for eksempel gårdsbruk med en opparbeidet campingplass, pelsdyrgård og lignende. Ved realisasjon under ett av eiendom hvor deler av eiendommen følger reglene for «alminnelig gårdsbruk og skogbruk», og andre deler/formuesob-

jekter ikke følger disse reglene, må vederlaget fordeles på de forskjellige delene/formuesobjektene og behandles etter de reglene for realisasjon som gjelder for vedkommende del/formuesobjekt.

Våningshus er skattefrie på linje med boliger generelt. Selger av landbrukseiendom med tilhørende våningshus kan imidlertid for våningshusets del velge om hun vil anvende reglene om skattefritak for «alminnelig gårdsbruk eller skogbruk» eller reglene om skattefritak for bolig.

Som følge av skattefritaket for salg av landbrukseiendommer til nærstående ble det ved fjerningen av arveavgiften etablert et unntak for landbrukseiendommer fra det generelle kontinuitetsprinsippet ved arv og gave, jf. nærmere omtale i avsnitt 4.3.3.

#### *Tomtesalg med gevinst under 150 000 kroner*

Landbruket har fra 2008 hatt et særskilt unntak fra de generelle reglene om beskatning av tomtegevinst i næring. Unntaket innebærer at årets samlede gevinst ved salg av tomter til hus og hytter i enkeltpersonforetak i landbruksnæringen fritas for bruttobeskatning (toppskatt og trygdeavgift) dersom gevinsten ikke overstiger 150 000 kroner. Gevinsten skattlegges da kun som alminnelig inntekt med 27 pst. Overstiger gevinsten grensebeløpet på 150 000 kroner, blir hele gevinsten bruttoskattepliktig i likhet med andre inntekter for selvstendig næringsdrivende i landbruksnæringen.

#### *Avskrivning av driftsmidler*

Fra 2012 ble avskrivningssatsen for husdyrbygg i landbruket økt fra fire til seks prosent. Uten denne særregelen ville husdyrbygg i landbruket vært avskrevet med fire prosent i saldogruppen for bygg og anlegg. Fire prosent årlig avskrivning tilsvarer en brukstid på 35–40 år. Seks prosent avskrivning tilsvarer en brukstid på om lag 25–27 år. Dette dreier seg i første rekke om bygninger som huser husdyr som brukes til å produsere mat og andre dyreprodukter og til å utføre arbeid i jord- og skogbruk samt oppdrett av slike dyr. Slike bygninger omfatter blant annet fjøs, grisehus og hus til høns, kylling, kalkun mv.

Økningen i avskrivningssatsene for husdyrbygg ble begrunnet ut fra landbrukspolitiske hensyn, ikke først og fremst ut fra kunnskap om husdyrbyggenes levetid. Husdyrbygg i landbruket ble imidlertid vurdert til å ligge i det nedre sjiktet for brukstid for bygg med levetid over 20 år fordi dyreholdet medfører en særlig slitasje på bygget.

Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg er anslått å utgjøre en skatteutgift på 85 mill. kroner i 2014.

#### *Tilskudd til bygdeutvikling mv.*

Investeringsstilskudd er i utgangspunktet skattepliktig inntekt for mottakeren. Skattleggingen skjer ved at tilskuddet fra staten, en kommune eller et selskap med offentlig støtte, til erverv av driftsmiddel trekkes fra i kostprisen på driftsmidlet, slik at årlige avskrivninger reduseres og det skattepliktige overskuddet øker.

Enkelte tilskudd til investeringer ble unntatt skatteplikt fra 2012. Det gjelder tilskudd innenfor det distriktpolitiske virkeområdet til investering i faste anlegg og tilhørende produksjonsutstyr innenfor rammen av bygdeutvikling (BU-midler). Slike tilskudd skal fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket. De skal beskattes på samme måte som tilskudd til investering i distriktene innenfor rammen av Kommunal- og moderniseringsdepartementets regional- og distriktpolitiske virkemidler. Dette innebærer at kostprisen på driftsmidlene, som utgjør avskrivningsgrunnlaget, ikke lenger reduseres med tilskuddet. Tilskuddet regnes imidlertid som en del av vederlaget hvis driftsmidlet realiseres innen fem år etter at det ble ervervet.

Skatteutgiften knyttet til skattefritaket som gjelder BU-tilskudd til investeringer, er anslått til 160 mill. kroner i 2014.

#### *Verdsetting av jordbrukseiendom og jordbruksløsøre i formuesskatten*

Jordbrukseiendommer formuesverdsettes «under ett» for driftsbygninger, våningshus, føderådsbolig, jord og grunn utenom særskilt lignet skog. Naturforekomster, melkekvoter og skog til eget bruk (husbehovsskog) skal verdsettes under ett med jordbrukseiendommen. Faste tekniske installasjoner skal formueslignes sammen med bygningen (driftsmidlet).

Det enkelte skattekontor fastsetter ligningsverdiene på jordbrukseiendommer. I praksis legges forrige års verdsetting til grunn, med prosentvise påslag når dette en sjelden gang bestemmes politisk. Påslag for nybygde driftsbygninger mv. på gamle eiendommer gis skjønnsmessig. Ligningsverdiene vurderes ikke på nytt ved eierskifte. Det er grunn til å anta at formuesverdiene for jordbrukseiendommer i mange tilfeller er svært lave.

Driftsløsøre, innkjøpte varer som kraftfôr, kunstgjødsel, drivstoff, avling og buskap mv. verdsettes etter særskilte regler. Reglene for å verdsette buskap er særlig kompliserte. Skattedirektoratet har egne takseringsregler for buskap. Disse gir lave verdier på buskap sammenliknet med markedsverdier.

Den delen av egenprodusert avling som regnes å gå med til gårdsdriften, så som fôr, frø, settepoteter og lignende, er ikke skattepliktig formue.

#### *Gjennomsnittsligning av skogbruksinntekt*

Som hovedregel skal inntekt av skogbruk som drives som egen virksomhet, fastsettes til gjennomsnittlig årsinntekt for de fem siste hele kalenderårene. Reindrift har lignende regler. Ordningen jevner ut inntekter som varierer over tid, og reduserer dermed skatten i et progressivt skattesystem. Ordningen gir også en utsettelse av beskatningen og dermed en skattekreditt. Den er relativt komplisert og inviterer til skatteplanlegging. Skattetilpasningen påvirker hvordan skogsdriftene legges opp, særlig årene rundt eieendomsoverdragelser. Ordningen åpner for at inntekter fra skogen ikke kommer til beskatning ved opphør av gjennomsnittsligning. Den åpner også for at utgifter i skogen kan utgiftsføres i større omfang enn selve utgiften ved oppstart av gjennomsnittsligning. Det skyldes at det ved gjennomsnittsligning gis fradrag for gjennomsnittlige utgifter de foregående årene som gjennomsnittsligningen dekker. En andel av en utgift som utgiftsføres i sin helhet for eksempel året før gjennomsnittsligning iverksettes, vil dermed også komme til fradrag i hvert av de første årene med gjennomsnittsligning. Uten planlegging av skogsdriften over år kan en imidlertid også få dobbeltbeskatning av samme inntekt.

Ved fastsettelse av den skattbare inntekten av skogbruk skal verdien av skogsvirke uttatt til eget bruk og av jakt, fiske, torvutvinning og lignende samt leieinntekter fra slike aktiviteter tas med. Det innebærer for eksempel at inntekt av rett til laksefiske i elv som renner gjennom et skogsområde, skal tas med i gjennomsnittsligningen. Også offentlig tilskudd til skogkulturarbeid inngår i samlet skogbruksinntekt. Eventuell arbeidsgodtgjørelse til deltakere i deltakerlignet selskap som driver skogbruk, inngår i gjennomsnittsligningen.

Gjennomsnittsligning skal alltid foretas når skogeieren har drevet skogbruksnæring i åtte hele inntektsår/kalenderår. Gjennomsnittsligning kan imidlertid kreves påbegynt når skattyteren har drevet skogen i minst to hele inntektsår. Inn-



tekten settes da til gjennomsnittet av inntektene i de hele årene skogen har vært drevet/eid, likevel ikke mer enn for inntektsåret og de fire foregående årene.

Hvis skog overdras i løpet av inntektsåret, skal inntekten for dette året holdes utenom gjennomsnittsberegningen både for den gamle og den nye eieren. Dette gjelder også for kjøp av skog ved utvidelse av skogeiendom. Det skal heller ikke gjennomsnittslignes når eieren foretar snauhogst for å bruke arealet til andre formål enn skogbruk. Videre skal kjøper ikke gjennomsnittslignes for inntekter fra skog kjøpt på rot.

Når det på grunn av naturkatastrofe som brann, vindfall, insektangrep mv. foretas en ekstraordinær hogst som i vesentlig grad minsker skogens kubikkmasse, kan Skattedirektoratet etter søknad vedta at utbyttet av denne hogsten skal fordeles til skattlegging over flere år.

Ved opphør av gjennomsnittsligning skal det gjennomføres endring av ligning (avbruddsligning) dersom summen av faktiske årsinntekter fra skogbruket for de fire siste årene overstiger summen av gjennomsnittslignede inntekter for samme tidsrom med mer enn 15 000 kroner. Differansen fordeles forholdsmessig til beskatning ved endring av ligning for de årene de faktiske inntektene er større enn gjennomsnittsinntekten. Dette medfører også omberegning av personinntekt.

Departementet har ikke anslag på skatteutgiften av ordningen med gjennomsnittsligning.

### *Skogfundsordningen*

Skogfond er en tvungen avsetningsordning som skal bidra til økt skogproduksjon og økt avvirkning fra skogen. Skogeierne skal avsette inntekter fra skogen i intervallet 4 til 40 pst. av brutto omsetning av det avvirkede tømmeret. Oppgir ikke skogeier satsen, avsettes 10 pst. Avsetning til fondet trekkes i tømmeroppjøret og settes inn på skogfondskonto for hver enkelt skogeiendom. Det er ingen øvre grense for innestående totalbeløp og heller ingen frist for når innskutte beløp må anvendes. Renter på innestående beløp går ikke til skogeier, men til å dekke kostnadene ved skogfundsordningen samt generelle tiltak overfor næringen.

Det enkelte års avsetning til skogfond kommer til fradrag ved beregning av skattepliktig overskudd. Inntekter fra skog som settes på skogfond, inntektsføres først når disse investeres i skogtiltak, og kun 15 pst. av disse inntektene inntektsføres. Resterende 85 pst. av frigitte midler er endelig skattefrie. Utgiftene som dekkes av skog-

fondsmidlene, kommer til fradrag med 100 pst. Myndighetene bidrar med tilskudd til ulike skogfondstiltak, og disse tilføres skogfondet i etterkant av uttak fra skogfondskonto. Disse midlene skal inntektsføres med 100 pst.

Midler fra skogfondet kan brukes blant annet til skogkultur, herunder egeninnsats, og til bygging og opprustning av skogsveier, sommervedlikehold av skogsbilvei, miljøtiltak, skogbruksplanlegging med miljøregistrering, investeringer i bioenergitiltak i tilknytning til bruket og som bidrar til varmeleveranser, forsikring mot stormskader og skogbrann mv.

Ved utgangen av 2012 var det 1,2 mrd. kroner på skogfondskonti. Skogeiere betalte inn om lag 345 mill. kroner, det ble gitt om lag 135 mill. kroner i tilskudd, og det ble utbetalt om lag 455 mill. kroner i 2012. Ordningen med skogfondskonto anslås å utgjøre en skatteutgift på 100 mill. kroner i 2014.

### *Gevinst ved vern av skog*

Gevinst som oppstår når skogeier får vederlag fra det offentlige i forbindelse med etablering eller utvidelse av verneområde etter naturvernloven, er fritatt for skatt. Fritaket ble innført fra og med inntektsåret 2005 og gjelder generelt. Fritaket gjelder uansett om skogvernet i det enkelte tilfellet omfatter hele skogeiendommen eller bare en del av den (med fortsatt skogsdrift på den øvrige, ikke vernede delen). Det har heller ingen betydning om vernet er skjedd ved tvang eller om det bygger på frivillighet.

Gevinstfritaket skal bidra til å lette det frivillige skogvernet. Skattefritaket er ubetinget. Vern av skog har dermed en gunstigere skattemessig behandling enn avståelse av landbrukseiendommer til det offentlige, typisk jord som blir ekspropriert eller frivillig avstått i forbindelse med veibygging. I slike tilfeller er skattefritaket betinget av reinvestering i skattyterens næringsvirksomhet eller annen inntektsgivende aktivitet.

### *Skogsveier*

Samtlige kostnader til utvidelse eller forbedring av eksisterende skogsveier eller bygging av nye veier skal fradragføres løpende. Det er ikke adgang til å aktivere kostnader til nye skogsveier og avskrive disse.

Skogsveier er et varig driftsmiddel, og kostnader til skogsveier skulle etter ordinære regler vært aktivert og avskrevet. At slike skogsveier i stedet skal utgiftsføres direkte, gir en rentefordel

for skattyter. Skatteutgiften er beregnet til 20 mill. for 2014. Beregningen er kun basert på skogfondsmidler som benyttes til bygging av skogsveier. I den grad det brukes midler som ikke kommer fra skogfond, vil skatteutgiften være høyere.

#### *Verdsetting av skog i formuesskatten*

Formuesverdien av skog skal settes til avkastningsverdien skogen har på lengre sikt ved rasjonell skjøtsel og drift. Skogformuen verdsettes med utgangspunkt i en sjablongbasert nettotilvekst på hver eiendom. Det benyttes sjablongverdier for tilvekst i fire bonitetsklasser (super, høy, middels og lav skogproduksjonsevne) for å beregne den samlede nettotilveksten. Verdien av den sjablongmessige tilveksten blir beregnet på bakgrunn av gjennomsnittspriser (tre prissoner) og sjablongverdier for kostnader (tre kostnadssoner). Nettoverdien av den årlige tilveksten blir så multiplisert med en kapitaliseringsfaktor («skogfaktoren»). Skogfaktoren er fastsatt til 5, som implisitt betyr at det legges til grunn en rente på 20 pst. ved beregning av dagens verdi av framtidig avkastning av skogen (skogformuen). Skogfaktoren ble satt til 5 pst. fra 2008 for å nå en bestemt skatteøkning som var angitt i St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Skatteutgiften knyttet til den lave skogfaktoren er anslått til 35 mill. kroner for 2014. Det er da benyttet en rente på 10 pst. I Skattedirektoratets takseringsregler er den generelle kapitaliseringsfaktoren for 2013 satt til 10, som tilsvarer en rente på 10 pst.

#### *Andre særskilte skatteregler*

Av andre særskilte skatteregler for landbruket kan nevnes:

- Eiendommer som drives som gårdsbruk eller skogbruk, herunder gartneri og planteskole tilknyttet slik drift, er unntatt fra eiendoms-skatt.
- Gevinst ved realisasjon av hel buskap på gårdsbruk ved opphør av driftsgren kan legges til gevinst- og tapskonto og dermed gi skattekreditt og utjevning av inntekter, selv om buskap anses som omløpsmidler og ikke driftsmidler.
- Adgang til å kreve betinget skattefritak ved ufrivillig realisasjon gjelder generelt ikke omløpsmidler, for eksempel varelager. Betinget skattefritak for gevinst kan likevel kreves ved ufrivillig realisasjon av buskap på gårdsbruk og pelsdyr i pelsdyrdrift når realisasjon omfatter minst 25 pst. av beholdningen regnet

etter omsetningsverdi. Det er også særskilte regler om betinget skattefritak ved ekstraordinær nedslakting som følge av førangel ved langvarig tørke og ved erstatninger og tilskudd ved klimabetingede skader i plante- og honningproduksjon.

- Tilskudd som stat, kommune eller selskap med offentlig støtte yter til bureising, planering, nydyrking eller overflatedyrking, regnes ikke som inntekt. Men det gis heller ikke fradrag for den delen av kostnaden som er dekket ved offentlig tilskudd.
- Det er fritak for formues- og inntektsskatt for bureisingsbruk med tilhørende hus, innbo, redskap, besetning og beholdninger. Dette gjelder for det år bureiseren bosetter seg på bruket eller fører opp nødvendige driftsbygninger, og de neste fire år.
- Det stilles mindre krav til eierlønn og avkastning i landbruksnæringer enn for annen virksomhet når det gjelder avgrensning av virksomhet mot ikke-økonomisk aktivitet. Dette gir større muligheter for fradragsføring av utgifter i aktivitet som på andre områder ville kunne bli vurdert som fritidsaktivitet. Jord- og skogbruk ses på visse vilkår under ett ved avgrensning av virksomhet mot ikke-økonomisk aktivitet.
- Virksomheter innen primærnæringene ses under ett ved beregning av personinntekt. Dette gir bedre muligheter for umiddelbart fradrag for eventuell negativ beregnet personinntekt enn i andre typer virksomheter.
- Samvirkeforetak kan kreve fradrag i inntekten for etterbetalinger til medlemmene. Slike fradrag gis bare i inntekt av salg til medlemmene. Det er gitt særregler for primærnæringene. Mens det i annen næringsvirksomhet settes krav om at det skal være innkjøpsforetak som fordeler forutbestilte varer blant sine medlemmer, er det ikke tilsvarende krav i primærnæringene. I primærnæringene likestilles også andre typer kjøp med kjøp fra medlemmene.
- Gevinst ved frivillig og ufrivillig realisasjon er som hovedregel skattepliktig. Gevinst ved innløsning av festet tomt kan imidlertid reinvesteres betinget skattefritt både ved frivillig og ufrivillig realisasjon. Slik gevinst behøver ikke reinvesteres i objekt av samme art som det avståtte for å oppnå skattefrihet. Det kan også investeres «i erverv av eller påkostning på areal, bygg eller anlegg som brukes i skattyterens næringsvirksomhet eller annen inntektsgivende aktivitet». Denne regelen gjelder generelt for alle bortfestere av tomt både innenfor og utenfor jordbruket. Regelen ivaretar imid-

lertid særlig bønders interesser på grunn av omfanget av festetomter i landbruket.

- Gevinst ved ufrivillig realisasjon som følge av brann, ulykke eller ekspropriasjon kan bli fritatt for skatt dersom vederlaget innen tre år brukes til å erverve nytt objekt av samme art. Regelen innebærer ikke et endelig skattefritak. Ved framtidig realisasjon av det nye objektet som gevinsten reinvesteres i, vil eventuell gevinst bli skattlagt. For landbrukseiendom som eksproprieres, gjelder en særregel om at nytt objekt ikke trenger å være av samme art. Gevinst ved ekspropriasjon av landbrukseiendom kan bli skattefri dersom vederlaget nyttes til erverv av, eller påkostning på, areal, bygg eller anlegg som brukes i skattyterens næringsvirksomhet eller annen inntektsgivende aktivitet. Det er ikke et krav at vederlaget må investeres i jordbruk eller skogbruk. Men det er et unntak for bolig og fritidsbolig for å forhindre at gevinsten kan gjøres endelig skattefri gjennom de generelle gevinstfritaksreglene for slike eiendeler. Reinvesteringsadgangen avgrenses også mot løsåreinvesteringer og løpende driftsutgifter i næringen.
- Ved salg av skogbrukseiendom blir skog på rot i praksis ikke skilt ut som driftsinntekt, men følger de mer gunstige reglene for realisasjon av skogbrukseiendom.
- Er det ikke særskilt lignet skog på eiendommen, er det valgfritt å benytte reglene om gjennomsnittsligning eller ordinære skatteregler ved produksjon av juletrær og pyntegrønt.
- Overføring av skoggrunn ved jordskifte (byte av grunn og retter) etter jordskifteloven anses ikke som realisasjon. Vederlag i form av kontanter for stående masse i skog avgitt i forbindelse med jordskifte, blir ikke skattlagt hos mottaker. Omkostninger ved jordskifte og grensegang kan derimot fradragføres direkte.
- Erstatning for ufrivillig avvirkning av ungskog i forbindelse med kraftledningsgater er ikke skattepliktig.
- Kostnader til grøfting i skogbruket føres direkte til fradrag. Slike kostnader skulle etter ordinære regler vært aktivert og avskrevet.
- Ved skogreising i skogfattige strøk gis fradrag for kostnader til skogreising med inntil 10 pst. av alminnelig inntekt ved ligningen til samme kommune.
- Offentlige tilskudd til nyanlegg av varig art i skogbruk beskattes ikke dersom det nye anleggets kostpris nedskrives med tilsvarende beløp, uten tilsvarende fradrag ved inntektsfastsettelsen.

#### *Særskilte avgiftsregler og tollvern*

På avgiftsområdet er det få regler i form av fritak eller reduserte satser som er eksplisitt avgrenset til landbruket. Landbruket er som hovedregel ilagt alminnelige avgiftssatser for sitt energiforbruk. Unntaket er veksthusnæringen, som har fritak for avgift på elektrisk kraft og for CO<sub>2</sub>-avgift på gass. Men det er flere implisitte eller skjulte avgrensinger i avgiftssystemet som tilgodeser landbruket i større eller mindre grad. Videre er det flere miljøskadelige utslipp fra landbruket som ikke er priset gjennom miljøavgifter eller utslippskvoter. Departementet vil peke på følgende særskilte ordninger:

- Veksthusnæringen er fritatt for avgift på elektrisk kraft. Fritaket gir et provenytpåslag på om lag 1 mill. kroner sammenliknet med redusert sats som vanlig industri mv. betaler for kraft som anvendes til produksjonsformål.
- Veksthusnæringen har fritak for CO<sub>2</sub>-avgift på gass. Det er i dag ikke iverksatt virkemidler overfor utslippene fra veksthusnæringen. Fritaket for veksthusnæringen gir et provenytpåslag på om lag 15 mill. kroner.
- Utslipp av klimagassene metan og lystgass i jordbruket er verken omfattet av avgifter eller kvotesystemet for klimagasser. Til dels skyldes dette at det er vanskelig å utforme og administrere slike virkemidler overfor utslippskilder som drøvtyggere og gjødsellagre.
- Emballasje for melk, melkeprodukter og drikkevarer framstilt av kakao og sjokolade mv. er fritatt for grunnavgift på engangsemballasje. Fritaket bidrar til å vri etterspørselen etter drikkevarer som kommer melkeproduksjonen til gode. Skatteutgiften knyttet til fritaket anslås til om lag 540 mill. kroner i 2014.
- Redusert merverdiavgift for næringsmidler ble innført 1. juli 2001. Den reduserte satsen på matvarer er ikke direkte begrunnet ut fra jordbrukspolitiske hensyn, men har gjerne blitt sett i en jordbrukspolitisk sammenheng, blant annet i St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon. Andre hensyn har også vært framført for å begrunne den reduserte satsen, som inntektsfordeling og redusert grensehandel. I 2014 er den reduserte satsen for næringsmidler 15 pst., mens alminnelig sats i merverdiavgiften er 25 pst. Skatteutgiften av redusert sats for matvarer og alkoholfrie drikkevarer anslås til om lag 14 mrd. kroner i 2014.

Tollbeskyttelse på landbruksvarer står sentralt i norsk landbrukspolitikk. Importvernet bidrar blant annet til at omsetning av norske landbruksvarer kan skje til priser fastsatt i jordbruksavtalen. Tollbeskyttelsen er en viktig del av den samlede støtten til norsk jordbruk, og utgjør en overveiende del av skjermingsstøtten. Ifølge OECDs beregninger lå den samlede skjermingsstøtten på 11,1 mrd. kroner i 2012.

### 4.3.3 Nye regler for å fastsette skattemessige inngangsverdier ved fjerning av arveavgiften – virkninger for landbruket

#### *Generelt om innføring av kontinuitetsprinsippet*

Ved fjerning av arveavgiften fra 1. januar 2014 ble det innført et kontinuitetsprinsipp som hovedregel for å fastsette skattemessig inngangsverdi for eiendeler i og utenfor næring som erverves ved arv og gave. Kontinuitet innebærer at arving eller gavemottaker overtar forgjengerens skattemessige verdi på overførte eiendeler. Arving og gavemottaker overtar som hovedregel også forgjengerens skatteposisjoner til inntekts- eller fradragsføring. Dette omfatter blant annet positiv og negativ gevinst- og tapskonto, betinget skattefrie gevinster, negativ beregnet personinntekt og framførbart underskudd. For gaver er det en betingelse at gavemottaker overtar virksomheten som skatteposisjoner er knyttet til. Det er videre et vilkår for overtakelse av skattemessig underskudd at arving eller gavemottaker overtar ansvaret for giverens gjeld i virksomhet.

En positiv gevinstkonto representerer en skattekreditt for skattyter, ved at beskatning av gevinster kan fordeles over flere år. Tidligere var regelen at en positiv gevinstkonto skal inntektsføres ved dødsfall. Det vil si at skattekreditten opphører. Kontinuitet gir derimot den fordel at arvingene kan videreføre skattekreditten som ligger i ordningen med gevinst- og tapskonto og andre skatteposisjoner til inntektsføring. Med kontinuitet overtar arvingene også skatteposisjoner til fradragsføring. Dette kan f.eks. gjelde framførbart underskudd på arvelaters hånd, som ville falt bort etter de tidligere reglene dersom avdøde eller dødsboet ikke har inntekter som dekker underskuddet. Kontinuitet åpner for at det framførbare underskuddet og andre skatteposisjoner som innebærer fradrag i inntekten, fortsatt kan utnyttes av arvingene ved videre drift av skattyters virksomhet, eller utnyttes mot andre skattepliktige inntekter som arvingene måtte ha.

For formuesobjekter som arvelater eller giver kunne realisert uten beskatning av eventuell gevinst, gjelder ikke kontinuitetsprinsippet. Foruten alminnelig gårdsbruk og skogbruk, som omtales nærmere nedenfor, omfattet dette boligeiendom og fritidsbolig.

Etter reglene som gjaldt før 1. januar 2014, skulle den skattemessige inngangsverdien for eiendeler ervervet ved arv og gave som hovedregel settes lik markedsverdien, men maksimalt verdien som var lagt til grunn ved arveavgiftsberegningen hvis denne var lavere enn markedsverdien. Etter arveavgiftsloven skulle de avgiftspliktige midlene som hovedregel verdsettes til antatt salgsverdi (markedsverdi). Et høyt arveavgiftsgrunnlag (markedsverdi) ga tilhørende høy arveavgift. På den annen side førte et høyt arveavgiftsgrunnlag til tilsvarende høy skattemessig inngangsverdi. Det vil si at framtidige skattemessige avskrivninger ble høyere. Denne koblingen mellom arveavgiftsgrunnlag og inngangsverdi sørget for en balanse i skattesystemet: Dersom arveavgiftsgrunnlaget ble lavere enn markedsverdi med tilhørende lavere arveavgift, fikk det en konsekvens i form av lavere framtidige avskrivninger og dermed høyere framtidig inntektsskatt.

Prinsippet om at arving eller gavemottaker overtar forrige eiers skattemessige verdier, innebærer at giver og mottaker ses i sammenheng, slik at mottaker ikke skal få utilsiktede skattemessige ulemper eller fordeler. Dette er et bærende prinsipp for blant annet overføring av skatteposisjoner i næring organisert som aksjeselskap, og har betydning for størrelsen på framtidige avskrivninger på arvede driftsmidler. Hvis avskrivningsreglene gir arvelater for lave avskrivninger sammenliknet med reelt verdifall, vil regelen om kontinuitet bidra til at mottaker får tilsvarende høyere avskrivninger. Hvis driftsmidlets inngangsverdi derimot ble satt til markedsverdi (som ville vært lavere enn nedskrevet verdi ved for lave avskrivninger), ville framtidige avskrivninger for mottaker bli lavere enn om han overtok arvelaters skattemessige verdi. De samlede avskrivningene for arvelater og mottaker ville dermed bli lavere enn det driftsmidlet kostet. Resultatet ville bli motsatt hvis avskrivningsreglene ledet til høyere avskrivninger enn faktisk verdifall. Et velfungerende skattesystem forutsetter at hele kostprisen avskrives, verken mer eller mindre.

På tilsvarende måte fungerer prinsippet om kontinuitet godt ved realisasjon av eiendeler som følger vanlige regler for gevinstbeskatning, der differansen mellom salgsverdi og inngangsverdi/kjøpspris skatlegges som gevinst. Etter at arveav-

giften ble fjernet, skal det verken betales arveavgift eller betales gevinstskatt av eventuell verdistigning på eiendelen i arvelater eller givers eiertid. Gevinstbeskatning oppstår først når mottaker eventuelt selger eller på annen måte realiserer eiendelen. Siden mottaker overtar inngangsverdien til giver, blir gevinsten lik verdistigningen i hele perioden fra arvelater eller giver ervervet eiendelen til arve- eller gavemottaker selger eiendelen. Ved fall i prisen på eiendelen får mottaker tilsvarende fradrag for verdinedgang og tap i den samme perioden. Fraværet av skattlegging ved arv eller gave tilsier dermed at mottaker overtar arvelaters eller givers inngangsverdi.

Et alternativ til kontinuitet er en regel om at arv eller gave skal anses som realisasjon. Da måtte arvelater eller giver betale skatt av eventuell verdistigning i sin eiertid, det vil si av differansen mellom anslått markedsverdi på arve- eller gavetidspunktet og arvelaters eller givers inngangsverdi. Mottaker ville da få en inngangsverdi lik den anslåtte markedsverdien og kun betale gevinst på verdistigning på eiendelen i sin eiertid. Samlet ville det økonomiske resultatet for arvelater og mottaker sett under ett bli det samme som med dagens regel om kontinuitet uten realisasjonsbeskatning på overdragelsestidspunktet, bortsett fra at kontinuitet gir en utsettelse av beskatning av gevinst i arvelaters eller givers eiertid.

En regel som ikke gir realisasjonsbeskatning på arve- eller gavetidspunktet, kombinert med en mulighet for mottaker til å skrive opp inngangsverdien til markedsverdi, ville etter departementets oppfatning vært både urimelig og svekket effektiviteten i skattesystemet. Verdistigningen i forrige eiers eiertid blir da ikke skattlagt. Det strider imot skattemessig likebehandling å favorisere overdragelser gjennom arv og gave framfor overdragelser ved ordinært kjøp og salg. Det ville også gitt opphav til tilpasninger, for eksempel ved at gevinstbeskatning kunne omgås ved gaver.

En mulighet for å oppskrive inngangsverdien til markedsverdi ville videre gi for høye samlede avskrivninger. Først får arvelater avskrivninger i sin eiertid. Deretter får mottaker avskrivninger i sin eiertid, som sammen med arvelaters avskrivninger ville være høyere enn kostprisen på driftsmidlet. Med andre ord ville det bli gitt doble avskrivninger for samme driftsmiddel når arvelater og eier ses under ett. Det reduserer skatteinntektene og gir en dårligere sammensetning av investeringene. Samfunnet taper på dette fordi avkastningen på den samlede kapitalen blir lavere.

Etter departementets oppfatning må derfor dagens regel om at arv og gave ikke skal beskattes på overdragelsestidspunktet som hovedregel følges opp med at mottaker overtar arvelaters eller givers skattemessige verdier. Dette vil sikre en god sammenheng og likebehandling i skattesystemet. Derfor er kontinuitetsprinsippet nå innført som hovedregel for fastsettelse av skattemessig inngangsverdi for eiendeler som erverves ved arv og gave.

Innføring av kontinuitetsprinsippet i næring mv. ved avvikling av arveavgiften gir regler som er nøytrale i den forstand at man får samme skattemessige resultat om driftsmidler selges før eller etter arv og gave. Arving eller gavemottaker kommer ikke bedre ut enn forgjengeren, men heller ikke dårligere. Dette reduserer mulighetene og behovet for å drive skatteplanlegging i forbindelse med generasjonsskifter. Innføring av kontinuitet gir også større grad av likebehandling mellom enkeltpersonforetak og aksjeselskap og deltakerlignet selskap ved generasjonsskifte. For erverv av aksjer og andeler i deltakerlignet selskap har regelen vært kontinuitet siden skattereformen 2006.

#### *Særlig om innføring av kontinuitetsprinsippet for landbruket*

Som eneste næring fikk landbruket et avgrenset unntak fra kontinuitetsprinsippet. Det gjelder eiendeler som er del av «alminnelig gårdsbruk og skogbruk», og som arvelater eller giver kunne realisert skattefritt etter skatteloven. Slike eiendeler kan etter de nye reglene oppskrives til tre firedele av antatt salgsverdi, uavhengig av hvilken skattemessig verdi disse driftsmidlene hadde hos forgjengeren. Oppskrivningen begrenses til tre firedele av antatt salgsverdi fordi dette tilsvarer maksimalt salgsvederlag for skattefri overdragelse.

At slike landbrukseiendommer er unntatt fra kontinuitetsprinsippet, har sammenheng med at arvelater eller giver hadde adgang til skattefri realisasjon. Uten dette unntaket kunne samme resultat oppnås ved først å selge gården skattefritt til arving eller gavemottaker og deretter gi salgsvederlaget til etterfølgeren.

Landbruksunntaket omfatter kjernen i en jord- eller skogbrukseiendom, det vil si jord og skog med tilhørende driftsbygninger og rettigheter. Eiendeler og driftsmidler som faller utenfor det som forstås som «alminnelig gårdsbruk og skogbruk», skal følge hovedregelen om kontinuitet. Det gjelder blant annet driftsløsøre (dvs. redska-

per, traktorer, andre landbruksmaskiner mv.) og buskap på gården.

Retten til å oppskrive gårdsbruk og jordbruk til tre firedeler av antatt salgsverdi omfatter etter dette:

- a. Selve jord- eller skogbrukseiendommen og bygninger som hører til gårdsbruket.
- b. Faste tekniske installasjoner i driftsbygninger som avskrives separat i saldogruppe j (tekniske installasjoner i forretningsbygg og andre næringsbygg).
- c. Annet fast installert produksjonsutstyr som er aktivert i saldogruppen d for maskiner, inventar mv.
- d. Formuesobjekter som realiseres sammen med gårdsbruket, herunder melkekvoter, én eller to hytter på gårdens grunn, samt rettigheter (veirett, jaktrett, fiskerett, beiterett, hogstrett mv.).

Annet driftsløsøre, buskap, varelager, avvirket skog og forekomster av sand/grus er ikke omfattet av skattefritaket for alminnelig gårdsbruk. Skattemessig inngangsverdi for disse formuesobjektene kan derfor ikke oppskrives til tre firedeler av antatt salgsverdi ved arv og gave, men må fastsettes i samsvar med kontinuitetsprinsippet. For driftsmidler innebærer dette at arving eller gagemottaker overtar forgjengerens skattemessige verdi.

Når det gjelder buskap og varelager, overtar mottakeren forrige eiers inngående skattemessige verdi i overføringsåret. Skattemessig verdsettes buskap i utgangspunktet som varelager, dvs. til anskaffelsesverdi eller tilvirkningsverdi. Det er imidlertid særskilte og detaljerte retningslinjer for verdsettelse av buskap i Skattedirektoratets takseringsregler og i «Forskrift om videreføring av § 3 og 4 i tidligere regnskapsforskrift for skattepliktige som driver jordbruk, gartneri eller skogbruk». Dette innebærer som hovedregel en verdsettelse ved årets slutt etter en beregnet gjennomsnittlig enhetspris basert på alle voksne dyr av den enkelte dyreart ved årets begynnelse.

Eiendommer hvor det utelukkende eller for en overveiende del drives spesialproduksjon, regnes ikke som alminnelig gårdsbruk etter skattefrihetsbestemmelsen for gårdsbruk. Disse eiendommene kan ikke oppskrives til tre firedeler av antatt salgsverdi. Ny eier overtar dermed arvelaters eller givers inngangsverdi på disse eiendommene. Det gjelder for eksempel rene gartnerieieendommer, der det vesentligste av produksjonen foregår i veksthus, og eiendommer med forholdsvis lite jordbruksareal der det drives spesialproduksjon

(fabrikkproduksjon). Eksempler på spesialproduksjon er oppdrett av pelsdyr, fjørfe og slaktegris. Skattefritaket for gevinst og oppskrivningsretten gjelder heller ikke dersom det utelukkende blir drevet gårdsturisme på en eiendom, selv om det har vært et begrenset husdyrhold eller planteproduksjon som ledd i gårdsturismen.

Er bruken av arealer til jordbruksformål varig opphørt, anses eiendommen ikke lenger som alminnelig gårdsbruk. Eventuelt skogsareal regnes likevel som skogbruk og er omfattet av oppskrivningsretten. En eiendom med begrenset dyrkbart areal som er spesielt innrettet eller utbygget til avl og/eller trening av travhester, ridehester, samt drift av ridesenter, vil heller ikke regnes som alminnelig gårdsbruk.

Dersom det drives særskilt virksomhet i stor målestokk på eiendommen til et alminnelig gårdsbruk, må denne virksomheten skilles ut fra den delen av gårdsbruket som er gjenstand for skattefritak og oppskrivningsrett ved arv og gave. Det kan for eksempel være en campingplass eller en pelsdyrgård.

Reglene om kontinuitet for skatteposisjoner ved arv og gave gjelder også for overføring av landbruksvirksomhet. Det innebærer at den som overtar en landbruksvirksomhet ved arv eller gave, kan videreføre forgjengerens skattekreditter knyttet til blant annet gevinst-/tapskonto og betingede skattefrie gevinster. Arving eller gagemottaker kan også utnytte opparbeidet framførbart underskudd og negativ beregnet personinntekt i virksomheten.

#### *Tidligere regler for fastsettelse av skattemessig inngangsverdi på landbrukseiendom*

Før arveavgiften ble fjernet, hadde landbruket fordel av særlig gunstige regler for verdsettelse for arveavgift og for fastsettelse av skattemessig inngangsverdi på landbrukseiendom. Disse reglene ga lavere grunnlag for arveavgift enn markedsverdi, men uten at skattemessig inngangsverdi ble tilsvarende redusert.

Som nevnt var hovedregelen at eiendeler skulle verdsettes til markedsverdi ved beregning av arveavgift. Dette gjaldt også for næringsvirksomhet. Skattemessig inngangsverdi på driftsmidler mv. kunne ikke settes høyere enn den verdien som ble lagt til grunn ved beregning av arveavgift. Det var imidlertid et unntak for landbrukseiendom som er gjenstand for åsetesrett. Slike eiendommer blir verdsatt med en rabatt – et åsetesavslag. Formålet med åsetesavslaget er å lette overtakelsen av landbrukseiendom. De spesielle verd-

settelsesbestemmelsene i arveavgiftsloven medførte at selve åsetesavslaget ble unntatt fra arveavgift. Selv om landbrukseiendom med åsetesavslag ble overtatt til en underpris i forhold til markedsmessig verdi, ble skattemessig inngangsverdi fastsatt til full verdi av slike eiendommer.

Gjenstand for åsetesrett er odels- eller odlingsjord. Dette er jord som kan nyttes til landbruksdrift og har en viss størrelse.

Når en landbrukseiendom er overtatt av åsetesberettiget arving til skiftetakst, ligger åsetesrabatten inne i skiftetaksten. Skiftetaksten ble også lagt til grunn for arveavgiftsberegningen. Mottakere av landbrukseiendom fikk dermed lavere arveavgift enn mottakere av annen virksomhet drevet som enkeltpersonforetak, som etter arveavgiftsloven skulle verdsettes til markedsverdi.

I tilfeller der landbrukseiendom var overtatt av åsetesberettiget arving til en annen pris enn skiftetakst, ble det gitt et standardisert åsetesfradrag på 25 pst. av antatt salgsværdi ved beregning av arveavgiften. Det samme gjaldt ved overdragelse av landbrukseiendom til slektning i rett nedstigende linje (barn, barnebarn og oldebarn), både på skifte og ved overdragelse i levende live. Arveavgiftsgrunnlaget skulle følgelig være tre firedeler av antatt salgsværdi i disse tilfellene. Rabatten i arveavgiftsgrunnlaget ved overdragelse av landbrukseiendom innen familien gjaldt dermed i de aller fleste tilfeller.

Etter en uttalelse av Riksskattestyret i 1968 er det blitt lagt til grunn at skattemessig inngangsverdi for landbrukseiendom skulle fastsettes til den verdi som arveavgiftsmyndighetene har tatt utgangspunkt i, men før åsetesfradraget. Når utgangspunktet for arveavgiften var en skiftetakst, innebar dette at man måtte finne fram til hvor stort åsetesfradrag som var gitt, og pluss dette på skiftetaksten for å komme fram til skattemessig inngangsverdi. Var det gitt et standardisert åsetesfradrag på 25 pst. av antatt salgsværdi, skulle 100 pst. av den antatte salgsværdien danne skattemessig inngangsverdi. Dette innebar at en fjernet koblingen mellom arveavgiftsgrunnlag og inngangsverdi. De som overtok landbrukseiendom, fikk dermed rabatt i arveavgiftsgrunnlaget uten at inngangsværdien og framtidige avskrivninger ble redusert tilsvarende. Det ga en dobbel skattefordel sammenliknet med dem som overtok virksomhet utenfor landbruket.

Odelslovens bestemmelser om odels- og åsetesrett avgjør hvilke eiendeler som omfattes av beregningsgrunnlaget for åsetesfradrag etter arveavgiftsloven. Det gjelder den faste eiendommen med bygninger, tilbehør og rettigheter, men

ikke buskap, driftsløsøre (traktorer og andre jordbruksmaskiner) og lignende.

De faste eiendommene er i første rekke jord- og skogbrukseiendommer samt våningshus og driftsbygninger på eiendommen. Det kan også være arealer benyttet til andre formål enn jord- og skogbruk dersom dette er en del av odelseiendommen. Det samme gjelder driftsbygninger til slike formål. Når en eiendom fyller arealkravene for å være odlingsjord, er hele eiendommen odlingsjord, ikke bare de arealene som kan anses som jordbruksarealer eller produktiv skog.

I tillegg til eiendommer og bygninger er også rettigheter (vei, jakt, fiske, beite, hogst osv.) og forekomster (sand, grus) knyttet til odelseiendommen omfattet av åsetesretten. Det samme gjelder melkekvoter samt hytter på eiendommen.

Faste tekniske installasjoner i bygg er ansett som en del av bygningen som er gjenstand for åsetesrett. Dette omfatter installasjoner som tjener bygningen, for eksempel elektrisk anlegg, varmeanlegg og sanitæranlegg. Fastmontert teknisk produksjonsutstyr i driftsbygninger som tjener produksjonen, er i utgangspunktet ikke en del av bygningen. I ligningspraksis kan det likevel synes som om det er gitt åsetesavslag også for slikt driftsløsøre. Annet utstyr og driftsløsøre, herunder maskiner og kjøretøyer, er klart nok ikke en del av odelseiendommen. Det samme gjelder buskap og eventuelt varelager. Driftsløsøre og buskap ble ved beregning av arveavgiften verdsatt etter hovedregelen i arveavgiftsloven, det vil si til antatt salgsværdi. Varelager for øvrig skulle verdsettes til anskaffelsesverdi eller tilvirkningsverdi.

#### *Konsekvenser for landbruket*

For landbruksnæringen spesielt kan forskjellene mellom skattemessig inngangsverdi før og etter fjerning av arveavgiften knyttes til følgende punkter for arv- og gavetilfellene:

- For jord, skog og tilhørende driftsbygninger og rettigheter er oppskrivningsretten redusert fra 100 pst. til 75 pst. av antatt salgsværdi.
- Driftsløsøre i jordbruk og skogbruk skal overtas til forrige eiers skattemessige verdi, mot tidligere antatt salgsværdi.
- Buskap skal overtas til forrige eiers inngående skattemessige verdi fastsatt i henhold til Skattedirektoratets takseringsregler (gjennomsnittlige enhetspriser eller tilvirkningsverdi), mens det tidligere var markedsverdi av besetningen.

- d. Det kan forekomme at eiendommer og driftsmidler som tidligere fikk en fordelaktig behandling gjennom åsetesretten, ikke lenger kvalifiserer for oppskrivning ved arv og gave, f.eks. visse gartnerieieendommer.

Når landbrukseiendommen etter de nye reglene ikke lenger kan oppskrives til 100 pst. av antatt salgsverdi, er det i praksis åsetesavslaget som ikke tillates som en del av den skattemessige inngangsverdien. Dette er et underpriselement. Etter alminnelige skatterettslige prinsipper skulle ikke åsetesavslaget ved skifte vært en del av inngangsverdien tidligere heller fordi det verken er arv eller gave, men et takstreduserende element som skal gjøre det mulig for mottaker å drive gården videre. Den administrative fortolkningen som ble foretatt av Riksskattestyret i 1968, og som innbar at åsetesavslaget ble en del av inngangsverdien, brøt med skattelovens system og er blitt kritisert i juridisk teori. Ordningen førte til for høye avskrivninger og for lav gevinstbeskatning og favoriserte kapitalintensiv jordbruksvirksomhet.

Ordningen forsvinner med den nye regelen om at inngangsverdien på landbrukseiendom skal reduseres fra 100 pst. til 75 pst. av anslått salgsverdi. Det betyr at framtidige gevinster ved salg av slik eiendom vil øke. Dette har imidlertid ingen skattemessig betydning ved senere overdragelser til skiftetakst (med åseterabatt) så lenge slike overdragelser er skattefrie. Det blir lavere skattemessige avskrivninger på driftsmidler som anses som en del av det alminnelige gårdsbruk, fordi avskrivningsgrunnlaget (inngangsverdien) reduseres. Dette omfatter i første rekke driftsbygninger, som avskrives med satser på 4 pst. (ordinær sats), 6. pst. (husdyrbygg) eller 10 pst. (bygninger med så enkel konstruksjon at brukstiden må antas å ikke overskride 20 år). Videre vil nedjusteringen av inngangsverdien redusere avskrivningene på faste tekniske installasjoner i bygg, som avskrives i saldogruppe j med en sats på 10 pst.

For driftsløsøre innebærer overgang fra diskontinuitet til kontinuitet i utgangspunktet den samme endringen for landbruket som for andre næringsdrivende. Som nevnt er det imidlertid enkelte driftsmidler i saldogruppe d i landbruket som kan oppskrives til 75 pst. av antatt salgsverdi sammen med driftsbygningen på gården. Det gjelder fastmonterte tekniske installasjoner som tjener produksjonen i en driftsbygning, for eksempel deler av melkemasineri.

Driftsløsøre i saldogruppe d avskrives med en sats på 20 pst. Kontormaskiner og lignende avskrives med 30 pst. i saldogruppe a. Dette

omfatter blant annet datautstyr. Avskrivningssatsen tar sikte på å gjenspeile det årlige verdifallet på driftsmidlene. Dersom avskrivningssatsen reflekterer faktisk verdifall, vil det ikke bli en differanse mellom skattemessig verdi og markedsverdi. Bare dersom avskrivningsfradraget er høyere enn verdifallet, vil det bli en høyere markedsverdi enn skattemessig nedskrevet verdi. Er dette tilfellet, betyr det at det gjennom avskrivningssatsen gis en skattekreditt. Etter departementets oppfatning vil en oppskrivningsrett i denne situasjonen være helt feil. Det vil gi en ytterligere fordel for arvelater og mottaker sett under ett ved at skattyter kan avskrive den samme investeringen på ny.

Varer og andre gjenstander beregnet for omsetning ble ved beregning av arveavgift verdsett lik anskaffelseskostnad eller tilvirkningskostnad. Dette var normalt tilnærmet samme verdi som skattemessig verdi. For næringsdrivende som driver handel med varer, får derfor ikke overgang til kontinuitetsprinsippet store konsekvenser for varelager. Det tidligere arveavgiftsgrunnlaget, som ble ny eiers inngangsverdi, tilsvarer i hovedsak arvelaters eller givers skattemessige verdi, som blir inngangsverdi etter den nye regelen om kontinuitet. Slik er det ikke for buskap i landbruket. I praksis er ikke buskap blitt ansett som varer i henhold til arveavgiftsloven. Buskap har derfor fulgt hovedregelen om verdsettelse til markedsverdi. Markedsverdien vil normalt være betydelig høyere enn verdsettelse til beregnet gjennomsnittlig enhetspris etter Skattedirektoratets takseringsregler.

Verdsettelse av buskap til høy markedsverdi for arveavgift og de spesielle reglene for verdsettelse av buskap etter skatteloven til lave, gjennomsnittlige enhetspriser har gitt en særskilt skatte-kreditt for bønder ved arv og gave. Differansen mellom inngående beholdning av buskap verdsatt til markedsverdi og gjennomsnittlige enhetspriser på samme besetning ga normalt et skattemessig tap på buskap som kunne trekkes fra inntekten. Ved senere salg av buskap ville differansen mellom markedsverdien og verdien etter Skattedirektoratets takseringsregler komme til beskatning, men da ville man ofte allerede ha fått fradrag. Differansen mellom bokført verdi hos selger og arveavgiftsgrunnlaget (inngangsverdi hos mottaker) ville i sin helhet komme som en kostnad i regnskapet en eller annen gang i mottakers driftsperiode.

Når mottaker fra 2014 i tråd med kontinuitetsprinsippet overtar arvelaters eller givers verdier på buskap, fjernes den ekstraordinære skattekre-



ditten knyttet til buskap. Det betyr at reglene i jordbruket blir på linje med reglene for andre næringer.

Reduksjon av inngangsverdien på landbrukseiendom innebærer også at skjermingsgrunnlaget for de selvstendig næringsdrivende reduseres. Dermed reduseres det årlige skjermingsfradraget, slik at beregnet personinntekt øker.

Den tidligere fordelten med oppskrivning av landbrukseiendom ved arv og gave var som nevnt avgrenset til eiendom som var gjenstand for åsetesrett, mens den nye oppskrivningsretten er knyttet til «alminnelig gårdsbruk eller skogbruk». Anvendelsesområdet for disse bestemmelsene er derfor ikke det samme, selv om det som oftest vil være sammenfall mellom en åseteseiendom og alminnelig gårdsbruk. Betydningen av dette kan være at eiendommer og driftsmidler som tidligere fikk en fordelaktig behandling gjennom åsetesretten, ikke lenger kvalifiserer for skattemessig oppskrivning ved arv og gave. Omvendt kan det også være at eiendommer som ikke er åseteeiendom, kan gi rett til oppskrivning som alminnelig gårds- eller skogbruk etter de nye reglene. Visse gartnerier og andre gårder med overveiende spesialproduksjon vil gå glipp av oppskrivningsretten til 75 pst. av antatt markedsverdi som er innført for alminnelig gårdsbruk. Dette er imidlertid eiendommer som ikke kunne vært solgt skattefritt etter skatteloven. Bakgrunnen for unntaket fra kontinuitetsprinsippet er derfor ikke til stede for disse eiendommene. Etter departementets oppfatning er det rimelig at disse eiendommene blir likebehandlet med andre næringseiendommer.

#### *Fradragsrett i arveavgiften for betalt dokumentavgift*

En annen regel som hadde betydning for landbruket, var fradragsrett for dokumentavgift i arveavgiften. Etter arveavgiftsloven § 20 skulle dokumentavgift som var betalt ved overdragelse av eiendoms- eller bruksrett til fast næringseiendom, komme til fradrag i mottakerens beregnede arveavgift. Det var et krav at eiendommen hadde vært brukt i givers eller arvelaters virksomhet, og at den skulle brukes i mottakers virksomhet. Skattelovens virksomhetsbegrep ble lagt til grunn ved vurderingen, men likevel slik at våningshus på gårdsbruk ble regnet med som en del av virksomheten. Regelen var begrenset til overføringer mellom personer i samme familie siden formålet med regelen var å lette generasjonsskifte i familieeide bedrifter. Dokumentavgift kunne bare fradras i beregnet arveavgift som knyttet seg til eiendom-

men og ikke til andre eiendeler som samtidig ble overført som arv eller gave.

#### **4.3.4 Økonomiske konsekvenser for jordbruket**

##### *Bakgrunn og beregningsopplegg*

Fjerning av arveavgiften ble i Prop. 1 LS Tillegg 1 (2013–2014) anslått å gi en samlet lettelse på om lag 2,25 mrd. kroner påløpt i 2014 for hele befolkningen, isolert sett. De nye reglene for å fastsette skattemessige verdier av næringsvirksomhet, jf. avsnitt 4.3.3, ble på usikkert grunnlag anslått å øke provenyet med 250 mill. kroner påløpt i 2014. Provenyvirkningene ble ikke fordelt på enkeltgrupper eller enkelt næringer.

Etter at tilleggsproposisjonen ble lagt fram, hadde Nationen et oppslag hvor Norges Bondelag hevdet at endringene i inntektsskatten som følge av fjerningen av arveavgiften ville medføre store innstramminger for bøndene. På grunnlag av eksempelberegninger ble det hevdet at bøndene ville få en skjerpelse på 1 mrd. kroner samlet per år og 500 000 kroner i gjennomsnitt. Departementet mener anslagene bygger på eksempler som ikke er representative. Eksempelene er basert på bruk som er vesentlig større enn gjennomsnittet av aktive bruk, og det er lagt til grunn flere aktive bruk enn det som overføres ved arv og gave per år. Heller ikke de nylig presenterte beregningene som Bondelaget har fått EY (Ernst & Young) til å gjennomføre, dekker et representativt utvalg av gårdsbruk som overtas ved arv eller gave.

Departementet har vurdert de økonomiske virkningene for bøndene når det tas hensyn til bondens samlede inntekter og formue. Dette er nødvendig for å få et godt bilde av hvordan bøndenes økonomi påvirkes av de nevnte skatteendringene. Den typiske bonden er en deltidsbonde med andre inntekter i tillegg til næringsinntekten fra jord og eventuelt skog. I henhold til Statistisk sentralbyrås statistikk over gårdbrukernes inntekt og formue var gjennomsnittlig bruttoinntekt for bønder om lag 546 000 kroner i 2012. Næringsinntekten fra jordbruk utgjorde i gjennomsnitt kun 30 pst. av bruttoinntekten, og knapt 30 pst. av bøndene hadde hovedinntekten fra jordbruket. Den største andelen av den gjennomsnittlige bondens bruttoinntekt kommer fra lønn (42 pst.). En del av bøndenes formue er heller ikke direkte knyttet til virksomheten.

Departementet har også vurdert virkningene av skatteendringene på selve jordbruksvirksom-

heten. Det vil si at inntekt og formue fra andre kilder enn jordbruksvirksomheten er skilt ut.

En har beregnet både de påløpte skattevirkningene for bøndene i 2014 og skattevirkningene over en lengre tidsperiode. Det siste er relevant blant annet fordi de nye reglene for å fastsette mottakers inngangsverdier påvirker avskrivningene og dermed skattemessig overskudd i jordbruksbedriftene i hele levetiden til de aktuelle driftsmidlene. Systemet med saldoavskrivninger innebærer at den årlige avskrivningen av en gitt saldo/inngangsverdi blir mindre for hvert år.

Den skattemessige virkningen av endrede inngangsverdier og avskrivninger over tid er beregnet som en nåverdi i 2014. Denne virkningen gjelder i første omgang de som overtar jordbruksvirksomhet i 2014. Men i årene etter vil det bli foretatt nye generasjonsskifter. Det er derfor rimelig å anse den beregnede skattemessige nåverdien i 2014 av å endre metoden for å fastsette inngangsverdiene som en varig endring, i likhet med lettelsene i formuesskatten og inntektsskatten. Ved beregning av nåverdien av framtidige skattevirkninger er det benyttet en rente på om lag 4 pst. etter skatt.

Anslagene er usikre. Beregningene er basert på til dels begrensede datagrunnlag, enkelte forenkling forutsetninger og sjablongmessig framskrivning av datagrunnlaget til 2014. Beregningene av lettelsene for bønder av lavere formuesskatt og inntektsskatt er basert på samme versjon av Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE-Skatt, som ble benyttet i arbeidet med 2014-budsjettet. Lettelsene som følge av at det innføres 10 pst. startavskrivninger på maskiner og andre driftsmidler i saldogruppe d, bygger også på det samme datagrunnlaget som ble benyttet i forbindelse med budsjettarbeidet. Innføring av startavskrivninger betyr at senere års avskrivninger reduseres tilsvarende. Den påløpte skattevirkningen i 2014 viser den isolerte virkningen på skatteforpliktelsen dette året. For å få fram den reelle skattevirkningen av endret fordeling av avskrivningene over hele driftsmidlets levetid beregnes skattevirkningen også som en nåverdi.

De anslåtte lettelsene i arveavgiften for overtakere av jordbrukseiendom er basert på Statistisk sentralbyrås arveavgiftsstatistikk for 2011. Denne statistikken gir oversikt over hvor mange personer som arvet jordbrukseiendom eller mottok slik eiendom som gave i 2011, deres samlede arveavgiftsgrunnlag og arveavgift, og hvor mye jordbrukseiendommen og jordbruksløsøre utgjorde av arveavgiftsgrunnlaget. Utlignet arveavgift er før eventuelt fradrag for betalt dokumentavgift. I

beregningene er anslått dokumentavgift på overførte gårdsbruk trukket fra utlignet arveavgift. Det er lagt til grunn at medarvinger (oftest søsken) til den som overtar jordbrukseiendommen, betaler en andel av arveavgiften, skjønsmessig anslått til halvparten.

De skattemessige inngangsverdiene på landbrukseiendom som overdras ved arv eller gave, vil i gjennomsnitt reduseres når mottakerne fra 2014 må overta arvelaters eller givers skattemessige verdier. Den anslåtte økonomiske virkningen av dette er beregnet dels basert på kostprisoppgaver fra overdragelsene som fant sted i 2012, dels fra næringsoppgaver for inntektsåret 2011 for et utvalg generasjonsskifter for de samme landbrukseiendommene.

Kostprisoppgavene, som omfatter alle de 965 aktive landbrukseiendommene som ble overdratt ved arv eller gave i 2012, viser at gjennomsnittlig kostpris (antatt salgsverdi) var om lag 3 mill. kroner. Til sammenligning bygde Norges Bondelags beregning av innstramminger for bøndene på at 2 000 landbrukseiendommer overdras årlig og på kun fire eksempler, hvor gjennomsnittlig verdi per gårdsbruk var nærmere 11 mill. kroner. Ifølge tinglysingsstatistikk for 2012 var det om lag 2 000 overføringer av landbrukseiendom i 2012 som ble registrert som gave, og ni av ti av disse var overføringer innen familien. Det er imidlertid et stort antall landbrukseiendommer som ikke er aktive bruk, og dette antas å være en viktig forklaring på forskjellen mellom antall tinglyste overdragelser og kostprisoppgaver.

Den skattemessige verdien på traktorer, skurtreskere og andre maskiner som er løsøre, og som overdras til ny eier gjennom arv eller gave fra 2014, skal settes lik forrige eiers skattemessige verdier. Etter de tidligere reglene skulle ny eier legge arveavgiftsgrunnlaget, dvs. antatt salgsverdi, til grunn. På bakgrunn av departementets gjennomgang av et utvalg av overdragelser av landbrukseiendom i 2012 anslås forholdet mellom forrige eiers skattemessige verdier av slike maskiner og ny eiers kostpriser på maskinene til i overkant av 40 pst. Med den nye regelen om kontinuitet vil altså ny eier få redusert inngangsverdien på slike maskiner med i underkant av 60 pst. sammenliknet med tidligere regler. Maskinene avskrives i saldogruppe d med 20 pst. av saldo.

Øvrige avskrivbare eiendeler på jordbrukseiendommer (bygninger mv.) får en inngangsverdi på 75 pst. av kostpris med de nye reglene. Reduksjonen i inngangsverdien blir dermed 25 pst. I beregningene er reduksjonen i det skattemessige grunnlaget som følge av overgang til kontinuitet

anslått til 25 pst. av samlet kostpris for disse eiendelene for de 965 eiendommene som ble overdratt til neste generasjon i 2012.

Buskap skal fra 2014 følge prinsippet om kontinuitet. Tidligere har verdsettelse av buskap til full markedsverdi for arveavgift og de spesielle reglene for verdsettelse av buskap etter skatteloven til lave, gjennomsnittlige enhetspriser gitt en særskilt skattelempling for bønder ved arv og gave. Denne skattelemplingen forsvinner fra 2014. På bakgrunn av gjennomgangen av et utvalg overdragelser i 2012 anslås reduksjonen i inngangsverdier til i overkant av 50 pst. Denne vil komme til fradrag over noe tid.

Jordbruksfradraget gis i netto næringsinntekt fra jordbruk, dvs. etter fradrag for blant annet avskrivninger. Når samlede avskrivninger reduseres for de som overtar landbrukseiendom, slik tilfellet typisk vil være som følge av overgangen til kontinuitet, øker dermed jordbruksfradraget for de som får fradraget beregnet som en prosentsats (38 pst.) av næringsinntekten. Det er tatt hensyn til dette i beregningene.

#### Økonomiske virkninger

Bøndene berøres økonomisk av blant annet følgende skatteendringer i 2014:

- Lavere formuesskatt og inntektsskatt. Satsen i formuesskatten er redusert til 1 pst., og bunnfradraget er økt til 1 mill. kroner (2 mill. kroner for ektepar). Lettelsen i formuesskatten betyr relativt mye for bønder, som i gjennomsnitt hadde netto formue på om lag 820 000 kroner i 2012. Det er vesentlig høyere enn gjennomsnittet i befolkningen (om lag 245 000 kroner) og noe høyere enn gjennomsnittlig netto formue for alle næringsdrivende (om lag 680 000 kroner). Skattesatsen på alminnelig inntekt ble redusert med 1 prosentenheter til 27 pst. Samtidig ble trygdeavgiftssatsen av provenyehensyn økt med 0,4 prosentenheter. Lavere skattesats på næringsinntekt er isolert sett et effektivt virkemiddel for å øke lønnsomheten og stimulere investeringer i jordbruket. Netto lettelse for bøndene av endringene i formuesskatten og inntektsskatten anslås til 77 mill. kroner påløpt i 2014.
- Innføring av 10 pst. startavskrivninger for driftsmidler i saldogruppe d. Landbruket er en relativt kapitalintensiv næring med en stor andel av driftsmidlene i saldogruppe d. Det omfatter traktorer, skurtreskere og andre jordbruksmaskiner. Lettelsen for jordbruket anslås

til om lag 123 mill. kroner påløpt i 2014 og 6 mill. kroner målt som nåverdi i 2014.

- Fjerning av arveavgiften. Bortfallet av arveavgiften medfører en forenkling også ved generasjonsskifte for jordbruksvirksomhet. Bøndene hadde en gunstig særregel som reduserte arveavgiften. Vanligvis ble det gitt en rabatt i arveavgiftsgrunnlaget på 25 pst. av antatt salgsverdi. Det tilsvarte åsetesavslaget, som skulle sikre en rimelig takst på landbrukseiendom for neste generasjon. Videre ble pliktig arveavgift som kunne henføres til næringseiendommen, redusert krone for krone mot betalt dokumentavgift, som for andre næringseiendommer. Lettelsen i arveavgiften anslås til om lag 46 mill. kroner påløpt for alle generasjonsskifter i jordbruket i 2014, dvs. om lag 2 pst. av samlet anslått lettelse ved å fjerne arveavgiften.
- Endret fastsettelse av inngangsverdier for jordbrukseiendom som arves eller mottas som gave. Inngangsverdien på eiendeler som er del av «alminnelig gårdsbruk og skogbruk», og som arvelater eller giver kunne realisert skattefritt etter skatteloven, settes til 75 pst. av antatt salgsverdi, mot 100 pst. av antatt salgsverdi etter reglene som gjaldt før 2014. Inngangsverdien på øvrige driftsmidler i jordbruket skal fra 2014 settes lik forrige eiers skattemessige verdier i tråd med hovedregelen om kontinuitet. Det gjelder blant annet driftsløsøre (det vil si redskaper, traktorer, andre landbruksmaskiner mv.) og buskap på gården. Innføring av kontinuitet for driftsløsøre vil medføre at samlede avskrivninger blir lik den opprinnelige kostprisen på landbruksmaskiner mv. som overdras ved arv eller gave. Med de tidligere reglene kunne bøndene få doble avskrivninger når en så den forrige og nye eieren under ett. Denne skattefavoriseringen kunne gi vesentlig høyere samlede avskrivninger enn driftsmidlets opprinnelige kostpris, stimulere til overinvestering i slike driftsmidler og favorisere jordbruksvirksomheter som var særlig intensive i bruken av maskiner. Overgang til kontinuitet vil derfor bidra til bedre ressursbruk i jordbruket. Samlet anslås de nye reglene for å fastsette skattemessige inngangsverdier ved overføring av landbrukseiendom gjennom arv eller gave å øke skatten for bønder med om lag 17 mill. kroner påløpt i 2014 og med 97 mill. kroner årlig over en lengre tidsperiode.
- Redusert skjermingsfradrag. En mer korrekt fastsettelse av skattemessige inngangsverdier for den som overtar landbruksvirksomhet

gjennom arv eller gave, vil også gi et skjermingsgrunnlag som samsvarer bedre med faktiske forhold. Nedgangen i den nye eierens inngangsverdier vil redusere skjermingsgrunnlaget. Det reduserer skjermingsfradraget ved beregning av personinntekten fra næringsvirksomheten. Lavere skjermingsfradrag anslås å øke skatten med om lag 2 mill. kroner påløpt i 2014 og 45 mill. kroner årlig over en lengre tidsperiode. Ved beregning av skjermingsfradrag er det benyttet 2,5 pst. skjermingsrente.

- Mottakers overtakelse av andre skatteposisjoner. Mottaker kan også overta andre typer skatteposisjoner fra arvelater eller giver. Blant annet vil framførbart underskudd i næringsvirksomheten og framførbart negativ beregnet personinntekt redusere henholdsvis framtidige overskudd og positiv beregnet personinntekt. Skattelettelsen som følge av dette anslås til 3 mill. kroner i 2014 og 11 mill. kroner årlig over en lengre tidsperiode.

Tabell 4.2 oppsummerer de økonomiske virkningene for bøndene av de viktigste skatte- og avgiftsendringene fra 2014.

Hovedbildet er at bøndene som gruppe får netto lettelse i 2014 og kommer om lag uendret ut over tid når skatteendringene ses under ett. Det anslås at bøndene samlet får en netto påløpt lettelse på 230 mill. kroner i 2014. Det tilsvarer en gjennomsnittlig lettelse per bonde på om lag 5 800 kroner.

Lettelsene er ujevnt fordelt. De bøndene som driver bruk som ikke overdras ved arv eller gave i 2014, dvs. anslagsvis 97–98 pst. av bøndene, berø-

res verken av lettelsen i arveavgiften eller de nye reglene for å fastsette inngangsverdier mv. De vil kun få lavere inntektsskatt som følge av redusert skattesats på alminnelig inntekt og startavskrivninger for maskiner, og eventuelt lavere formuesskatt. Denne gruppen anslås å få gjennomsnittlig netto lettelse i 2014 på om lag 5 000 kroner.

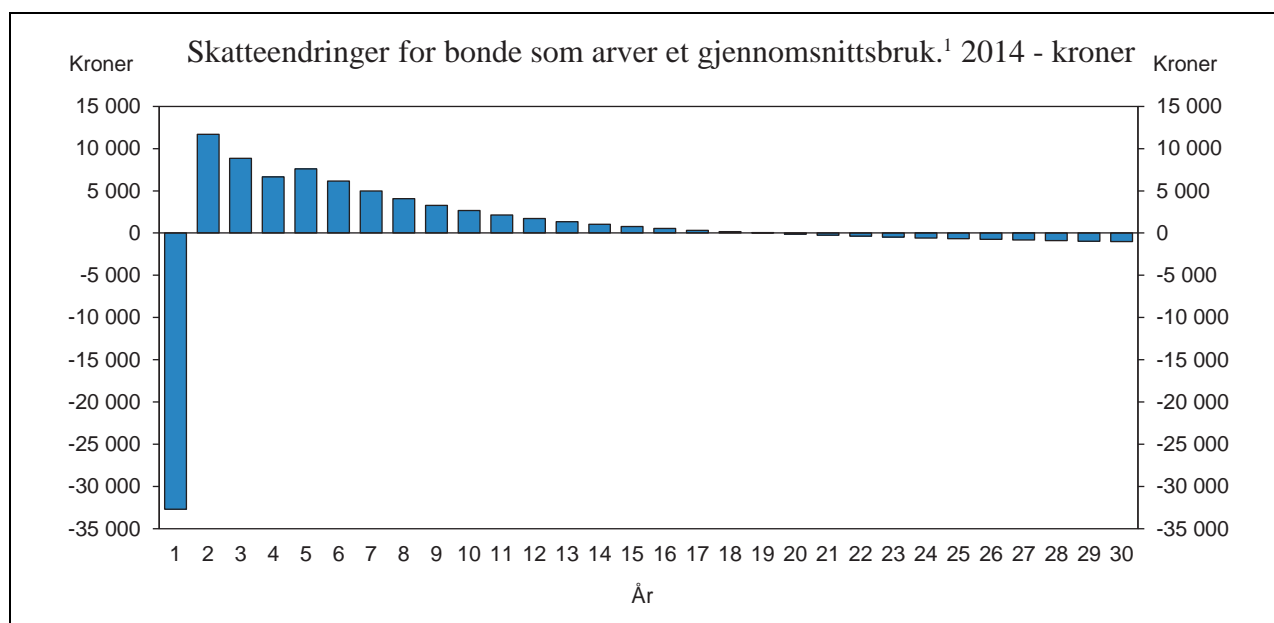
De anslagsvis 2–3 pst. av bøndene som overtar et bruk i 2014 gjennom arv eller gave, får en relativt stor skattereduksjon i gjennomsnitt i 2014, anslått til om lag 33 000 kroner påløpt. Det skyldes først og fremst bortfallet av arveavgiften. Deretter følger år med netto skjerpelse fordi innstramminger fra lavere avskrivninger og lavere skjermingsgrunnlag som følge av lavere inngangsverdier er større enn lettelsene i inntektsskatten og formuesskatten, jf. figur 4.1. Den årlige skjerpelsen dempes imidlertid over tid fordi nedgangen i avskrivningene og skjermingsfradraget avtar. Etter en del år vil de årlige lettelsene i inntektsskatten og formuesskatten veie opp for skjerpelsen fra reduserte inngangsverdier. Det anslås at de som overtar jordbruksvirksomhet ved arv eller gave i 2014, i gjennomsnitt vil komme ut med en årlig skjerpelse over en 30-årsperiode på om lag 900 2014-kroner.

Departementet har ikke grunnlag for å anslå hvor stor andel av eventuelle skjerpelse som reelt sett vil bli belastet de som overtar gårdsbrukene. Tradisjonelt har det vært et viktig hensyn ved familieoverdragelser av jordbrukseiendom at den som ønsker å overta gårdsdriften, skal ha en økonomi som gjør det mulig å drive videre. Vederlaget som overtager må betale for eiendommen, kan tilpasses dette hensynet. Det er derfor grunn-

Tabell 4.2 Anslått endring i skatt for alle bønder. 2014-regler sammenliknet med et referansesystem for 2014. Mill. 2014-kroner. Negative tall betyr lettelse

	Påløpt 2014	Varig årlig endring
Arveavgiften.....	-46	-46
Inngangsverdier og avskrivninger <sup>1</sup> .....	17	97
Framførbart underskudd og framførbart negativ beregnet personinntekt.....	-3	-11
Skjermingsfradrag .....	2	45
Startavskrivninger for maskiner mv.....	-123	-6
Formuesskatt, alminnelig inntekt, trygdeavgift .....	-77	-77
Sum.....	-230	2

<sup>1</sup> Den varige årlige endringen er beregnet som en nåverdi av framtidige innstramminger for alle bønder som overtar gårdsbruk ved arv eller gave et gitt år. Det antas at det vil bli foretatt tilsvarende generasjonsskifter hvert år, slik at det blir en varig årlig innstramming.



Figur 4.1 Anslåtte skattevirkninger over 30 år for en person som overtar en gjennomsnittlig jordbruksvirksomhet ved arv eller gave i 2014.<sup>1</sup> 2014-kroner

<sup>1</sup> Det er lagt til grunn at arveavgiften betales første året. Alternativt kan arveavgiften for familiebedrifter betales over 12 år rentefritt. I 2010 var det 128 personer som fikk etablert avbetalingsordning innenfor alle næringer og foretaksformer, m.a.o. en begrenset andel av arv- og gavemottakere av næringsvirksomhet.

Kilde: Finansdepartementet.

til å tro at innstramminger knyttet til enkeltbruk reelt sett fordeles mellom den som overtar virksomheten, og foreldre og/eller andre arvinger (oftest søsken til den som overtar virksomheten).

Departementet har også vurdert skattevirkningene for selve jordbruksvirksomheten, dvs. for den delen av bondens inntekter og formue som er knyttet til jordbruksvirksomheten, jf. tabell 4.3. Å skille ut skattevirkningene for inntekter og formue fra andre kilder enn jordbruksvirksomheten er krevende. Det er lagt til grunn at gjelden fordeles forholdsmessig utfra jordbruksvirksomhetens andel av samlet bruttoformue. Dette har betydning for hvor stor andel av lettelsene i arveavgiften og formuesskatten som kan tilordnes næringsformue. Det anslås at alle jordbruksvirksomheter samlet over tid vil få en årlig skjerpelse, anslagsvis 55 mill. kroner, eller om lag 1 400 kroner i gjennomsnitt per virksomhet. Jordbruksvirksomhet som overtas i 2014, anslås i gjennomsnitt å få en årlig skjerpelse over 30 år på om lag 2 900 2014-kroner.

Innstrammingen for den enkelte bonde som overtar gårdsbruk ved arv eller gave, vil avhenge av størrelsen på bruket og sammensetningen av driftsmidlene. Store gårdsbruk hvor maskiner og/eller buskap utgjør en relativt stor andel av de samlede driftsmidlene, vil få de største innstramminger. Det har sammenheng med følgende:

- Inngangsverdiene for maskiner og buskap reduseres mer i gjennomsnitt enn inngangsverdiene for driftsbygninger, jord og skog. Den samlede innstrammingen som følge av lavere skattemessige verdier på buskap er nokså liten fordi buskap utgjør en relativt begrenset andel av de samlede verdiene av norske gårdsbruk som overdras ved arv eller gave. Men for en bonde som overtar en gård med mye buskap, kan denne innstrammingen isolert sett bety forholdsvis mye.
- Lavere inngangsverdier på maskiner og buskap reduserer både framtidige avskrivninger og skjermingsfradrag. Jord og skog avskrives ikke, og lavere inngangsverdier påvirker dermed ikke næringsinntekten (med mindre jord eller skog selges), men kun skjermingsfradraget og beregnet personinntekt.
- Maskiner avskrives raskere enn driftsbygninger. Skatteskjerpelsen fra lavere framtidige avskrivninger og skjermingsfradrag kommer derfor raskere enn for driftsbygninger. Skjerpelser som i hovedsak kommer de første årene gir en større reell innstramming, regnet som nåverdi, enn skjerpelser som i hovedsak kommer senere år.

De som overtar bruk som er mindre enn gjennomsnittet, og som har relativt mye innslag av

Tabell 4.3 Anslått endring i skatt for den delen av bøndernes inntekter og formue som er knyttet til selve jordbruksvirksomheten. 2014-regler sammenliknet med et referansesystem for 2014. Mill. 2014-kroner. Negative tall betyr lettelser

	Påløpt 2014	Varig årlig endring
Arveavgiften.....	-15	-15
Inngangsverdier og avskrivninger <sup>1</sup> .....	17	92
Framførbart underskudd og framførbart negativ beregnet personinntekt.....	-3	-10
Skjermingsfradrag .....	2	33
Startavskrivninger for maskiner mv.....	-111	-5
Formuesskatt, alminnelig inntekt, trygdeavgift .....	-40	-40
Sum.....	-150	55

<sup>1</sup> Den varige årlige endringen er beregnet som en nåverdi av framtidige innstramminger for alle bønder som overtar gårdsbruk ved arv eller gave et gitt år. Det antas at det vil bli foretatt tilsvarende generasjonsskifter hvert år, slik at det blir en varig årlig innstramming.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

ikke-avskrivbare driftsmidler (jord og skog) og driftsbygninger, vil få de minste skatteøkningene.

Beregningene tar ikke hensyn til økt CO<sub>2</sub>-avgift og grunnavgift på mineralolje, anslått til i alt 100 mill. kroner påløpt i 2014. Det tilsvarer en gjennomsnittlig årlig skjerpelse per bonde på om lag 2 500 kroner. Mineraloljeavgift inngår som økte kostnader i inntektsberegningene som ligger til grunn for jordbruksoppjøret. Regjeringen vil legge fram for Stortinget forslag til jordbruksoppjør for 2014/2015 etter at forhandlingene mellom staten og partene er avsluttet.

Jordbrukets økte kostnader som følge av økte avgifter på mineralolje (CO<sub>2</sub>-avgift og grunnavgift) og elektrisk kraft anses som fullt ut kompensert i statens tilbud til jordbruksforhandlingene som ble lagt fram 6. mai. Etter satsøkningene i 2014 anslås klima- og energiavgifter som belastes jordbruket, å utgjøre om lag 400 mill. kroner til sammen. Alle avgifter inngår på kostnadssiden i grunnlagsmaterialet for jordbruksforhandlingene og er således kompensert innenfor avtalerammen.

## 5 Klimapolitikk

Da Stortinget 12. desember 2013 behandlet spørsmålet om samtykke til å godkjenne endringer i Kyotoprotokollen i Innst. 60 S (2013–2014) ble følgende anmodning til regjeringen vedtatt: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en sak om innretning av Norges internasjonale klimainnsats i løpet av vårsesjonen 2014».

I dette kapitlet gjøres det rede for Norges rolle i de internasjonale klimaforhandlingene og sentrale klimainitiativ utenfor rammen av FNs klimakonvensjon. Videre omtales prioriterte områder i det internasjonale klimaarbeidet og arbeidet med å utvikle ny utslippsforpliktelse for Norge etter 2020. Fire satsinger i klimapolitikken omtales avslutningsvis i dette kapitlet.

### 5.1 Innretning av Norges internasjonale klimainnsats

#### 5.1.1 Bakgrunn

FNs klimakonvensjon er det sentrale rammeverket for internasjonalt samarbeid for reduksjon i utslipp av klimagasser og tilpasning til klimaendringer. FNs klimakonvensjon ble vedtatt i 1992 og har som mål å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som vil forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. I tråd med dette har partene til klimakonvensjonen blitt enige om en målsetting om å holde økningen i den globale middeltemperaturen under 2 °C sammenliknet med førindustrielt nivå. Det innebærer at de totale globale utslippene av klimagasser må reduseres betydelig framover, jf. boks 5.1.

Norge har bidratt aktivt i utviklingen av internasjonalt samarbeid på klimaområdet og regjeringen vil fortsette å prioritere dette arbeidet høyt framover. Klimautfordringen krever globale løsninger og at alle land bidrar. Det er behov for at alle land begynner et langsiktig arbeid for en lavutslippsutvikling, og regjeringen vil arbeide for internasjonale rammeverk som bidrar til dette. En ambisiøs, global klimaavtale, et effektivt globalt kvotemarked og prising av klimagasser er viktige elementer i en slik omlegging. Å etablere en pris

på utslipp av klimagasser er helt avgjørende for å redusere utslippene i tilstrekkelig omfang. Når forurenser betaler, bidrar det til at forbruk og produksjon legges om og at teknologi utvikles og tas i bruk.

Norge har en lang tradisjon for å være pådriver for sterke multilaterale klima- og miljøvern avtaler. Slike avtaler sørger for kontinuerlig og målrettet innsats og bidrar til like rammevilkår mellom land. I miljø-, utviklings- og utenrikspolitikken vil regjeringen fremme en bærekraftig utvikling.

Det er ingen gode alternativer til FN for å sikre tilstrekkelig, global innsats mot farlige klimaendringer. Det er utviklet et omfattende klimaregime under FNs klimakonvensjon som styrker og understøtter lands innsats for å begrense og håndtere klimaendringene. Forhandlingene for å få på plass en ny global klimaavtale er vanskelige og framdriften har så langt vært liten. Derfor satses det i tillegg på klimatiltak som kan igangsettes utenom de formelle rammene til FNs klimakonvensjon. Norge støtter opp under en rekke slike initiativ og tiltak. Eksempler er arbeidet med redusert avskoging, utbygging av ren energi i utviklingsland og reduserte utslipp av såkalte kortlevde klimadrivere. Slike initiativ kan bidra til å sikre raske utslippsreduksjoner, bygge erfaringer og bidra til å skape økt tillit mellom land gjennom samarbeid. Det er viktig å bidra til en god sammenheng mellom det arbeidet som skjer under FNs klimakonvensjon og innsatsen som foregår på andre arenaer. Målet er en større og bedre samordnet klimainnsats.

I de senere år har vi fått bedre kunnskap og dokumentasjon om de økonomiske mulighetene ved en lavutslippsutvikling. Det blir viktig å fokusere på fordelene ved tidlig handling fram mot FNs klimakonferanse i Paris i 2015. Norge støtter opp om flere internasjonale initiativ på dette området. Blant annet lanserte Norge og andre ledende klimaaktører *Den globale kommisjonen for økonomi og klima* samtidig med åpningen av FNs generalforsamling i september 2013. Kommisjonen ledes av Mexicos tidligere president, Felipe Calderon, og skal vurdere potensialet for økt

### Boks 5.1 FNs klimapanel's femte hovedrapport

FNs klimapanel (IPCC) utgir med fem til sju års mellomrom rapporter som skal gi beslutningstakere nasjonalt og internasjonalt det best mulige kunnskapsgrunnlaget for utvikling av klimapolitikk og virkemidler. Det har til nå vært utgitt fire slike rapporter. Panelet publiserer sin femte hovedrapport i 2013 og 2014. Den består av tre delrapporter og en synteserapport. Rapporten skrives av over 800 internasjonale eksperter, og rundt 10 000 publiserte vitenskapelige artikler ligger til grunn for hver delrapport. Sammendragene i rapportene vedtas av representanter fra FNs medlemsland, i samarbeid med forskerne.

Delrapportene viser behov for styrket handling både på kort og på lang sikt. Delrapport 1 omhandler det naturvitenskapelige grunnlaget for klimaendringene. Delrapporten fastslår at det er svært sannsynlig at klimagassutslippene fra menneskelig aktivitet er hovedårsaken til klimaendringene fra 1950 og fram til i dag. I tillegg introduseres et globalt karbonbudsjett som viser hvor stor mengde klimagasser vi har igjen å slippe ut dersom vi ikke skal få en global oppvarming på over to grader. Med dagens globale utslippsnivå vil karbonbudsjettet være brukt opp i løpet av om lag 30 år.

Delrapport 2 omhandler effekter, tilpasning og sårbarhet til klimaendringene. Blant hovedresultatene er at klimaendringene de siste tiårene allerede har hatt virkninger på natur og mennesker på alle kontinenter og i havet. For eksempel har endrede nedbørsmønstre og smeltende snø og is påvirket både vannkvalitet og vanntilgang i mange regioner.

Delrapport 3 tar for seg tiltak og virkemidler for å redusere klimagassutslippene. For å nå togradersmålet kreves det at det iverksettes omfattende tiltak raskt for å redusere klimagassutslippene globalt, der det til og med fjernes CO<sub>2</sub> fra atmosfæren mot slutten av århundret. Utslippene har aldri vært høyere, og det vil bli dyrere å nå togradersmålet jo lenger man venter.

Rapporten viser at det må iverksettes tiltak i alle sektorer. En utvikling i tråd med togradersmålet er karakterisert ved rask forbedring av energieffektivitet, en tredobling eller firedobling av andelen energiforsyning med lave utslipp (fornybar energi, kjernekraft og gasskraft med CO<sub>2</sub>-fangst og -lagring) samt bruk av bioenergi med CO<sub>2</sub>-fangst og -lagring i 2050. Utslippene fra energiproduksjon anslås å måtte reduseres med minst 90 pst. sammenliknet med 2010 i løpet av perioden 2040 til 2070. Tiltak som blir trukket fram er bl.a. en vesentlig økning i investeringer i

fornybar energi og energieffektivisering samtidig med en reduksjon i investeringer i fossilbasert elektrisitetsforsyning. I transportsektoren trekkes det fram tiltak som bruk av klimavennlig drivstoff, smartere kjøring/reisevaner og forbedret infrastruktur. Dette kan gi reduksjoner i sektoren på 15–40 pst. i 2050. I industrisektoren kan energiintensiteten reduseres med ¼ ved bruk av best tilgjengelig teknologi. Det anslås at potensialet for teknologiutvikling i denne sektoren er nesten like stort. For energiproduksjon kan klimagassutslippene reduseres betydelig ved å erstatte dagens kullkraftverk med moderne og høy-effektive (combined-cycle) gasskraftverk eller kraftvarmeverk. Dette forutsetter at naturgassen er tilgjengelig og at diffuse utslipp fra gassproduksjon og bruk minimeres, og bruk av gasskraft uten karbonfangst og -lagring må reduseres til under dagens nivå innen 2050 og ytterligere reduseres etter dette. Klimapanelet peker på at det er viktig å få på plass en forpliktende, internasjonal avtale.

Dersom verden ikke øker innsatsen for å begrense utslippene av klimagasser, vil den globale temperaturen stige i lang tid framover. Det vil medføre betydelige kostnader, men anslagene spriker mye. Det er gjort få beregninger av kostnadene knyttet til en global temperaturøkning over 3 grader, men resultatene fra gjennomførte studier tyder på at kostnadene tiltar relativt sterkt med økende temperaturøkning.

Rapportene peker på at det er mulig å redusere risikoen ved klimaendringene, dersom vi tilpasser oss og reduserer utslippene raskt. Forutsatt en kostnadseffektiv gjennomføring som starter umiddelbart vil tiltak som begrenser temperaturøkningen til to grader, ifølge rapportene redusere den globale forbruksveksten med 0,06 prosentpoeng per år (mediananslag). Til sammenlikning er estimert forbruksvekst uten nye tiltak anslått å ligge på 1,6 til 3 pst. per år. Beregningene tar ikke hensyn til sparte kostnader som følge av redusert global oppvarming og sannsynlige positive bivirkninger, bl.a. på bedret luftkvalitet i byer. På den annen side vil kostnadene øke betydelig dersom utslippsreduksjonene ikke gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. For å nå togradersmålet må prisen på utslipp globalt stige til i overkant av 300 kroner per tonn CO<sub>2</sub> i 2020, og opp mot 500 kroner per tonn CO<sub>2</sub> i 2030.

Synteserapporten ferdigstilles i slutten av oktober 2014. Den sammenfatter de viktigste konklusjonene i de tre delrapportene.



vekst og utvikling gjennom investeringer i klimasparte løsninger i nøkkelsektorer.

### 5.1.2 De internasjonale klimaforhandlingene

På FNs klimakonferanse i Durban i 2011 ble det gjort to viktige vedtak. For det første at det skal framforhandles en ny klimaavtale som skal omfatte alle land. Avtalen skal vedtas senest i 2015 og gjelde fra 2020. For det andre ble det vedtatt en arbeidsplan for større utslippsreduksjoner før 2020.

På klimakonferansen i Warszawa i 2013 ble det besluttet at alle land skal utarbeide nasjonalt bestemt bidrag til avtalen i god tid før FNs klimakonferanse i Paris i desember 2015, og fortrinnsvis innen første kvartal 2015 for de land som er klare. Bidragene vil danne grunnlag for forhandlinger om endelige forpliktelser i den avtalen som skal ferdigstilles i Paris. De konkrete elementene som skal inngå i avtalen skal etter planen framforhandles til klimakonferansen i Lima i desember i år. Samtidig skal land vurdere om utslippene kan reduseres mer fram mot 2020, og i regi av FN gjennomføres det faglige gjennomganger av de områdene med størst potensial for utslippskutt.

#### 5.1.2.1 Veien fram mot Paris

Det er stor usikkerhet om utfallet av de pågående internasjonale klimaforhandlingene, særlig om alle de store landene vil påta seg forpliktelser. Forhandlingene så langt har også vist at land har ulike syn på hvordan en ny klimaavtale skal se ut. Et utestående spørsmål er 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 skal inngå i en folkerettslig avtale eller ikke. Et annet uenighetspunkt er hvilke land som bør ha forpliktelser under den nye avtalen. Det er heller ikke enighet om hvordan man kan sikre at den samlede innsatsen blir tilstrekkelig ambisiøs og hvordan utslippskuttene skal fordeles mellom land. Spørsmålene knyttet til finansiering og annen støtte til utviklingsland er også vanskelige.

Regjeringens overordnede mål er å bidra til at forhandlingene under FNs klimakonvensjon fører til en bred og ambisiøs klimaavtale. Det er behov for en avtale som har et langsiktig perspektiv, og som bidrar til økt innsats over tid. Regjeringen vil arbeide for en avtale som er folkerettslig bindende for alle land, men der innholdet i forpliktelsene

kan variere mellom land. Regjeringen vil arbeide for en avtale som legger til rette for at utslippsreduksjoner gjennomføres på en samfunnsøkonomisk best mulig måte. Kjernen i avtalen bør være forpliktelser om utslippsreduksjoner.

Arbeidet med tilpasning til klimaendringer er også et sentralt element i en ny klimaavtale. Regjeringen vil arbeide for at alle land skal ha et tydeligere ansvar for å tilpasse seg og forebygge negative konsekvenser av klimaendringer. Et slikt ansvar bør understøttes av finansiering, teknologi og kapasitetsbygging for sårbare utviklingsland. I arbeidet med en ny klimaavtale vil det være viktig å bygge på de gode systemene og institusjonene som allerede er etablert under FNs klimakonvensjon.

Det er planlagt en rekke møter på politisk nivå i 2014 og 2015. Disse bør bidra til å mobilisere politisk vilje og øke eierskapet til en global, ambisiøs klimaavtale og konkret handling for raske utslippsreduksjoner.

FNs generalsekretær har tatt initiativet til et klimatoppmøte 23. september i år. Her inviteres stats- og regjeringsledere, representanter for privat sektor og sivilt samfunn. Generalsekretæren ønsker med dette å løfte klimaspørsmålet opp på høyt politisk nivå. Regjeringen støtter opp om dette viktige initiativet og vil arbeide for at møtet blir et konstruktivt bidrag inn mot de internasjonale klimaforhandlingene.

Det er også avtalt to ministermøter under klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen i juni i år. Tema for det første ministermøtet er forhandlingene om en ny klimaavtale og mulighetene for større utslippsreduksjoner på kort sikt. Temaet for det andre ministermøtet er innsatsen fram mot 2020 for de land som har påtatt seg tallfestede utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen for perioden 2013–2020. På FNs klimakonferanse i Doha i 2012 ble det besluttet at disse landene skulle vurdere en opptrapping av sine ambisjoner i 2014. Land med tallfestede forpliktelser under Kyotoprotokollen representerer 10–15 pst. av globale utslipp av klimagasser, mens USA og Kina, som ikke har tallfestede forpliktelser under protokollen, til sammen står for 35–40 pst. av de globale utslippene.

Norges Kyotoforpliktelse er i tråd med målsettingen om 30 pst. reduksjon i 2020 sammenliknet med 1990-utslippene. Som presentert i Prop. 173 S (2012–2013) bekrefter også vedtaket fra Doha Norges betingede målsetting om å øke den samlede målsettingen til 40 pst. dersom det kan bidra til enighet om en ambisiøs global klimaavtale der de store utslippslandene påtar seg konkrete

utslippsforpliktelser i tråd med togradersmålet. Betingelsene for å øke den norske utslippsforpliktelsen til 40 pst. er ikke tilstede i dag. Norge vil benytte ministermøtene i juni til å rette oppmerksomheten mot en styrket global innsats og oppfordre andre land til også å gjøre mer. Regjeringen vil vurdere om betingelsene for å øke den norske utslippsforpliktelsen kan bli oppfylt ved at det nå framforhandles en ny klimaavtale, som skal vedtas i Paris.

### 5.1.3 Norsk rolle for å bidra til en styrket global klimainnsats

En rekke globale og regionale initiativ for å redusere klimagassutslipp er iverksatt. Slike initiativ vil kunne være viktige for å få framdrift i arbeidet med den nye klimaavtalen. Norge deltar i mange av disse initiativene og regjeringen vil videreføre og styrke dette arbeidet. Særlig prioritert er områder hvor vi har nasjonale interesser og kompetanse, og hvor det er mulig å oppnå utslippsreduksjoner raskt. Hovedinnsatsområder i det internasjonale klimaarbeidet vil derfor være den internasjonale klima- og skogsatsingen, innretningen av internasjonal klimafinansiering i den nye klimaavtalen, utvikling av internasjonale kvotemarkeder og utfasing av subsidier til fossile brensler, kortlevde klimadrivere og ren energi i utviklingsland. I tillegg kommer innsats innen tilpasning til klimaendringer i utviklingsland.

#### 5.1.3.1 Klima- og skogsatsingen

Klima- og skogsatsingen er et av Norges viktigste internasjonale bidrag i arbeidet mot klimaendringer. Prosjektet skal bidra til å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland, og har samtidig overordnede utviklingspolitiske mål om bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse. Ifølge klimapanelets siste rapport utgjør netto utslipp fra avskoging og andre arealendringer 11 pst. av globale årlige klimagassutslipp. Analyser fra FNs miljøprogram viser at 18 pst. av den nødvendige reduksjonen i globale utslipp fram til 2020 kan nås gjennom tiltak for redusert avskoging og skogforringelse. Klima- og skogsatsingen er vedtatt forlenget til 2020 på minst dagens nivå. Satsingen har bidratt til betydelige resultater. Beslutningen om videreføring gir viktig forutsigbarhet for partnerland og organisasjoner.

Det internasjonale arbeidet med å realisere raske utslippskutt fra skogsektoren i utviklingsland er kommet relativt langt. Klimatoppmøtet i

Warszawa i 2013 innebar et gjennombrudd for dette arbeidet, med vedtak av et rammeverk for reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse (REDD+). Rammeverket er viktig for å sikre økt oppslutning og videre framdrift i arbeidet med å implementere REDD+ i utviklingsland i årene framover.

REDD+ kan være et viktig virkemiddel for å oppnå store, relativt raske og kostnadseffektive utslippsreduksjoner. I tillegg kan arbeidet med REDD+ bidra til en mer ambisiøs, global klimaavtale i Paris i 2015, ved å demonstrere hvordan utviklingsland kan gjennomføre større utslippskutt når internasjonal klimafinansiering er til stede.

I tillegg til å fremme REDD+ i klimaforhandlingene, legges det opp til tre strategier for å forsterke arbeidet for å redusere den globale avskogingen og skogforringelsen:

- Intensivert multilateralt samarbeid om betaling for redusert avskoging. Samarbeid med andre store giverland som Tyskland og Storbritannia prioriteres i dette arbeidet.
- Større vekt på samarbeid med privat sektor for å etablere bærekraftige globale forsyningskjeder for råvarer. Forsyningskjeder for enkelte jordbruksprodukter som er spesielt sentrale drivere av avskoging prioriteres.
- Støtte til arbeid som kan gi bedre innsikt i og bevissthet om egeninteressen i redusert avskoging og redusert skogforringelse som et bidrag til grønn vekst i utviklingsland.

Kombinasjonen av disse tre strategiene vil gi sterke insentiver til myndighetene i skogland til å gjennomføre de politiske vanskelige, administrativt krevende og på kort sikt dyre endringene i skog- og arealforvaltning som må til for å redusere avskogingen. De tre strategiene bør derfor følges parallelt og i tett samarbeid med myndigheter i skogland og partnerland, næringsliv, multilaterale organisasjoner og sivilt samfunn. Spesielt viktig blir arbeidet med en strategi for samarbeid med privat sektor.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en grundig gjennomgang av klima- og skogsatsningen i budsjettproposisjonen for 2015, bl.a. basert på to uavhengige evalueringer av satsningen.

#### 5.1.3.2 Klimafinansiering

Norge har bygget opp troverdighet som en betydelig bidragsyter av klimafinansiering over mange år. Norsk klimafinansiering har vært rettet mot utslippsreduksjoner i utviklingsland, og i mindre

grad mot tilpasning til klimaendringer. I 2013 ga Norge om lag 4,8 mrd. kroner til slike formål, når finansiering gjennom Norfund holdes utenom. I tillegg kommer 2,9 mrd. kroner som er en restutbetaling til Brasil i forbindelse med avviklingen av gjeldsbrevsordningen for skogsatsningen i Brasil. Den største internasjonale klimasatsingen er Norges klima- og skogprosjekt. I 2014 har Stortinget bevilget nesten 2,8 mrd. kroner til skogsatsingen. Forutsatt at en oppnår tilstrekkelig resultater har regjeringen åpnet for å fremme forslag om å utbetale opp til 3 mrd. kroner. Utvikling av ren energi i utviklingsland er en annen norsk hovedsatsing. I 2014 har Stortinget bevilget nesten 1,3 mrd. kroner til slike tiltak. Gjennom Norfund gjør Norge ytterligere investeringer i fornybar energi i utviklingsland, noe som har bidratt til å mobilisere en stor andel privat samfinansiering. Norge gir også støtte til tilpasning til klimaendringer i utviklingsland. I 2013 beløp innsatsen rettet mot tilpasning seg til om lag 500 mill. kroner, en økning på om lag 30 pst. fra 2010. Hovedområder for denne støtten er matsikkerhet, styrking av vær- og klimatjenester og forebygging av klimarelaterte katastrofer.

I tillegg til de ovennevnte satsningene bidrar Norge til den globale miljøfasiliteten (GEF). GEF er i dag verdens største miljøfond, med om lag 1 mrd. USD per år til tiltak i utviklingsland og andre berettigede land. GEF finansierer tilleggskostnader for tiltak som gir globale miljøfordeler. Fasiliteten er finansieringsmekanisme både for klimakonvensjonen og konvensjonene for biologisk mangfold, forørkning og kjemikalier. Samlet sett går om lag 30 pst. av GEFs midler til klimamål. Opprettelse av Det grønne klimafondet vil medføre visse endringer i GEFs klimarettede innsats, men GEF vil opprettholde klimarettet innsats særlig når det er sterk sammenheng med andre miljømål.

Norge har bidratt til opprettelsen av Det grønne klimafondet, som ble formelt lansert i 2011. Det er en målsetting at fondet skal bli en sentral institusjon for multilateral klimafinansiering. Det er meget store forventninger knyttet til fondet blant utviklingsland. Den generelle tilliten i forhandlingsprosessen er avhengig av at beslutninger som fattes følges opp og iverksettes, og det er derfor viktig at fondet kommer i gang på en god måte. Det er besluttet at fondet over tid skal sikte mot en 50–50 fordeling av midler til utslippsreduksjoner og tilpasning, og at minst 50 pst. av tilpasningsfinansieringen skal gå til spesielt sårbare land.

Regjeringen ønsker at Norge, som en betydelig bidragsyter, skal spille en pådriverrolle for å skape oppslutning om viktige prinsipper om finansiering i den nye avtalen. Det er et grunnleggende nasjonalt ansvar å mobilisere ressurser for gjennomføring av klimatiltak. Forpliktelser i en ny klimaavtale kan ikke gjøres avhengig av finansiering fra andre land. Likevel vil nasjonal kapasitet og evnen til å mobilisere hjemlige ressurser til klimatiltak og tilpasning til klimaendringer variere mellom land. Norge vil derfor arbeide for å oppskalere internasjonal klimafinansiering, fra offentlige, private og innovative finansieringskilder. I en ny klimaavtale må kretsen av bidragsytere til klimafinansiering utvides slik at en kan møte behovene for internasjonal støtte, særlig i de fattigste og mest sårbare landene. Det må løses opp i klimakonvensjonens rigide bestemmelser om at klimafinansiering kun er et ansvar for land som i 1992 var OECD-land. Avtalen må utformes slik at alle land med økonomisk kapasitet har et ansvar for å bidra og at insentiver gis til økt privat klimafinansiering. Norge vil også arbeide for å gjøre finansieringen mer effektiv og tilpasset utviklingslandenes behov. Innenfor en framtidig klimaavtale er det viktig at finansiell støtte til utslippsreducerende klimatiltak er basert på at man oppnår resultater i form av reelle utslippsreduksjoner. Resultatbasert finansiering kan gi insentiver eller skape motivasjon for å trappe opp handling og bør anvendes på de områder der dette gir best resultater. Her bør en bl.a. trekke på erfaringer fra klima- og skogsatsingen. Denne tilnærmingen blir også fulgt opp i arbeidet med Det grønne klimafondet.

#### 5.1.3.3 *Utvikling av internasjonale kvotemarkeder og utfasing av subsidier til fossile brensler*

Norge skal være en pådriver i arbeidet for å sette en pris på CO<sub>2</sub>, og effektive, fungerende internasjonale karbonmarkeder. Dette følges bl.a. opp gjennom arbeidet med å fremme og utvikle markedsbaserte mekanismer både innenfor og utenfor rammen av FNs klimakonvensjon. Kostnadene ved å redusere utslipp varierer mye mellom land. Samarbeid om utslippsreduksjoner mellom land bidrar til større globale utslippskutt. Markedsbaserte mekanismer er viktige for å etablere en pris på utslipp, og internasjonale markeder bidrar til at denne prisen blir likere på tvers av land. Dette bidrar til at utslippskutt tas der de koster minst. Det reduserer også faren for såkalt karbonlekasje, dvs. at næringsliv etablerer seg der prisen på utslipp er lavest. Markedsmekanismer gjør det

dermed mulig å oppnå større samlede utslippsreduksjoner for en gitt kostnad.

Under Kyotoprotokollen er det etablert tre markedsbaserte mekanismer: 1) internasjonal utslippshandel, 2) prosjektbasert samarbeid mellom land som har tallfestede utslippsforpliktelser og 3) prosjektbasert samarbeid mellom land med slike forpliktelser og land som ikke har det (utviklingsland). Staten er direkte involvert i markedet under Kyotoprotokollen gjennom det statlige kjøpsprogrammet, jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014). Ut over dette deltar norske bedrifter innenfor rammen av det europeiske kvotesystemet. I bl.a. stater i USA, Kina og i Sør-Korea er bruk av kvotesystemer under utvikling. Det europeiske kvotesystemet er det største kvotesystemet og dekker 4 pst. av verdens utslipp.

Det er en utfordring at prisene i kvotemarkedene er for lave til å bidra til teknologisk utvikling, og den nødvendige omstillingen. En mer ambisiøs klimapolitikk globalt kan bidra til høyere priser.

Norge arbeider for at de markedsbaserte mekanismene som er etablert under Kyotoprotokollen kan videreføres i en hensiktsmessig form også etter 2020. På FNs klimakonferanse i Durban ble det besluttet å utvikle en ny markedsbasert mekanisme under klimakonvensjonen. Mekanismen skal dekke større deler av økonomien enn de prosjektbaserte mekanismene under Kyotoprotokollen. Norge støtter dette arbeidet.

For å bidra til utvikling av markedsmekanismer og prising av utslipp deltar Norge også i flere initiativ utenfor FN-forhandlingene. I Verdensbankens «Partnership for Market Readiness» arbeider medlemslandene for å forberede og teste ut markedsbaserte virkemidler som kan redusere klimagassutslipp i utviklingsland. Partnerskapet viser at mange av de toneangivende og store utviklingslandene, som for eksempel Kina, både ønsker å prise utslipp av klimagasser og ser dette som et effektivt virkemiddel for å få ned utslippene i eget land. Det nordiske initiativet om sektorvise tilnærminger (Nordic Partnership Initiative) vil gi kunnskap om hvordan industriland kan bidra til prosjekter som reduserer utslippene i en enkeltsektor i utviklingsland, og det er etablert samarbeid om pilotprosjekter i sementsektoren i Vietnam og avfallssektoren i Peru. Norge deltar også i partnerskapet for å fremme kvotehandel (ICAP) som er et samarbeid mellom myndigheter på nasjonalt og delstatsnivå som har etablert kvotesystemer eller arbeider med å etablere slike. Norge deltar også i arbeidet med å utvikle markedsbaserte mekanismer tilpasset internasjonal luftfart og skipsfart under Den internasjonale

organisasjonen for sivil luftfart (ICAO) og Den internasjonale skipsfartsorganisasjonen (IMO).

I arbeidet for en internasjonal pris på utslipp vil utfasing av subsidier til fossile brensler være viktig. Subsidier til fossile brensler, dvs. en negativ pris på utslipp, fører til økte utslipp av klimagasser og kan motvirke rettferdig fordeling og undergraver bærekraftig utvikling. Det internasjonale energibyrået (IEA) anslår i sin World Energy Outlook at det på verdensbasis ble brukt ca. 3 400 mill. kroner til å subsidiere konsum av fossilt brensel i 2012, og at en utfasing av subsidier til fossile brensler innen 2020 vil kunne innebære globalt utslippskutt på om lag 5 pst. Subsidiene bidrar til å opprettholde et fossilt energiregime, hindrer energieffektivisering, og hindrer overgangen til nye og mer miljøvennlige transport- og energiformer. Å redusere og etter hvert helst eliminere subsidier til fossile brensler er derfor nødvendig hvis togradersmålet skal nås.

Den internasjonale oppmerksomheten om behovet for reform av subsidier til fossile brensler har vært sterkt økende de siste årene. Organisasjoner som FN, G20, APEC, OECD, Verdensbanken, IMF og IEA arbeider med å kartlegge og gi råd om hvordan fossile subsidier kan reduseres. Det er også økt fokus på dette området i det nordiske samarbeidet.

Regjeringen mener at det er viktig at Norge arbeider for utfasing av subsidier til fossile brensler internasjonalt. Regjeringen vil prioritere arbeidet som gjøres i multilaterale institusjoner som IEA, OECD og IMF for å definere, identifisere, kartlegge, kvantifisere og analysere subsidier av fossil energi. Det arbeides også gjennom bl.a. Vennegruppen for utfasing av fossile subsidier, og det er også et økende nordisk samarbeid om temaet. Videre vil Norge støtte analyse- og informasjonsarbeid som kan skape forståelse for alle fordelene utfasing av subsidier kan gi for de enkelte land.

#### 5.1.3.4 *Innsats for å redusere utslipp av kortlevde klimadrivere*

Kortlevde klimadrivere er gasser og partikler som bidrar til oppvarming, men som har kort levetid i atmosfæren. Mens klimagassen CO<sub>2</sub> forblir i atmosfæren i om lag hundre år, har de kortlevde klimadriverne en atmosfærisk levetid på fra et par dager og uker (svart karbon) til 10–15 år (metan og noen hydrofluorkarboner (HFK)).

Det er nødvendig å redusere utslipp både av kortlevde klimadrivere og klimagasser med lang levetid for å holde global temperaturstigning under to grader ut dette århundret. Ifølge FNs

miljøprogramets vitenskapsrapport fra 2011 vil effektive tiltak mot kortlevde klimadrivere de neste tjue årene kunne redusere den globale oppvarmingen med om lag en halv grad fram mot midten av dette århundret. Kortlevde klimadrivere antas å kunne ha stått for 30–40 pst. av oppvarmingen av Arktis. I vitenskapsrapporten beregnes det også at potensialet for utslippsreduksjoner for 2020 er betydelig, bl.a. i olje- og gasssektoren, transportsektoren, jordbrukssektoren og avfallssektoren. Mange av tiltakene har også positiv effekt på helse og matsikkerhet. For eksempel anslår Verdens helseorganisasjon at over sju mill. mennesker dør hvert år pga. luftforurensning, spesielt utslipp av sot. Det betyr at om lag ett av åtte dødsfall i verden skyldes luftforurensning. Videre ødelegges flere mill. tonn avling hvert år pga. utslipp av kortlevde klimadrivere.

Norge har forsterket sin innsats internasjonalt for å redusere utslippene av kortlevde klimadrivere, særlig gjennom den globale koalisjonen for klima og ren luft (CCAC). Norge har bl.a. arbeidet for et samarbeid om reduksjon i utslipp fra olje- og gassproduksjon. I tillegg leder Norge koalisjonens arbeid for å fremme helsegevinstene av utslippsreduksjoner, sammen med Verdens helseorganisasjon.

Norge arbeider for en beslutning om rask og effektiv nedfasing av HFK-gasser gjennom Montrealprotokollen. HFK-gasser er kraftige, kortlevde klimagasser som brukes til avkjøling i industriprosesser og i luftkondisjoneringsanlegg. Hvis tiltak for å redusere produksjon og bruk av HFK ikke iverksettes, forventes det en kraftig vekst i utslipp av disse gassene i årene framover. Tiltak for å redusere utslipp av HFK har generelt lave kostnader.

#### 5.1.3.5 Ren energi

Ifølge delrapport 3 fra FNs klimapanel stod energiproduksjon for 35 pst. av de globale klimagassutslippene i 2010 og var dermed den største kilden til utslipp. Sektoren vil måtte stå for en betydelig del av utslippsreduksjonene framover, jf. boks 5.1.

Regjeringens satsing på ren energi innrettes slik at den skaper insentiver for at land velger de mest klimavennlige løsningene i energisektoren, og at norsk energiengasjement gir størst mulig klimaeffekt.

Der er en utfordring å øke tilgang til energi for de fattigste landene uten samtidig å øke de globale utslippene av klimagasser utover togradersmålet. Økt tilgang på ren energi – omfattende energieffektivisering, sterk økning i bruken av

fornybare energikilder og fangst og lagring av CO<sub>2</sub> – er nøkkelen til at verden skal kunne lykkes med både å redusere fattigdommen og redusere de globale utslippene av klimagasser de neste tiårene. Utbygging og investeringer i ren energi er viktig for å unngå innlåsing i en fossilbasert infrastruktur, og for å sikre en utvikling i retning av en lavutslippsøkonomi.

Ren energi er et satsingsområde for Norge, og Norges bistandsengasjement i energisektoren har lange tradisjoner. Satsingen på ren energi vil kunne være et effektivt utviklings- og klimavirkemiddel. De store investeringsbehovene i utviklingsland kan imidlertid ikke dekkes av knappe offentlige ressurser alene. Det er derfor viktig at offentlig midler også bidrar til å utløse private og kommersielle investeringer. Gjennom «Initiativ for ren energi i utviklingsarbeidet», lansert i 2007, har Norge intensivert og økt bidragene av offentlig midler. Initiativet skal gjøre det attraktivt å velge lavutslippsløsninger ved å øke tilgangen på ren energi til en overkommelig pris, basert på langsiktig forvaltning av naturressurser og effektiv energibruk. Norges internasjonale energi- og klimainitiativ, Energy+, ble lansert i 2011 for å gi økt tilgang til moderne energitjenester og begrense klimagassutslipp i utviklingsland gjennom mer utbygging av fornybar energi og å fremme tiltak som gir økt energieffektivisering.

#### 5.1.3.6 Tilpasning til klimaendringer

En hovedkonklusjon i FNs klimapanelts femte hovedrapport er at klimaendringene vi har sett de siste tiårene berører alle, men i særlig grad fattige og marginaliserte mennesker i utviklingsland. Dette understreker behovet for en fortsatt sterk innsats for utslippsreduksjoner, tilpasning og katastrofeforebygging i utviklingspolitikken. Regjeringen vil derfor være en pådriver for at tiltak innen klimatilpasning og katastrofeforebygging innrettes slik at de reduserer sårbarhet og motvirker økte forskjeller innad i land og mellom land. Norge prioriterer de minst utviklede landene i dette arbeidet, og legger særlig vekt på matsikkerhet, ernæring og helse. I dette arbeidet er det viktig å nå kvinner, som er sentrale for å utvikle robuste samfunn. I tillegg innrettes innsatsen mot barn, hvor utdanning er spesielt viktig. Skolen kan bidra til å øke kunnskap om nødvendige klimatilpasningstiltak for å bedre matsikkerhet, helse, og i opplæring i katastrofeforebygging og beredskap. Forebygging av naturkatastrofer og klimatilpasning innen landbruk, ernæring og helse står sentralt i støtten til klimatilpasning i

utviklingsland. En forutsetning for god klimatilpasning, forebygging og varsling av ekstremvær er at vær- og klimainformasjon er tilgjengelig og relevant. Verdens meteorologiorganisasjons globale rammeverk for klimatjenester, hvor Norge er en hovedbidragsyter, er et sentralt virkemiddel for dette. Robuste og intakte økosystemer er viktig for klimatilpasning. Derfor er den miljørettede delen av utviklingssamarbeidet også relevant for støtte til klimatilpasning.

#### 5.1.4 Ny utslippsforpliktelse for Norge etter 2020

Forpliktelser om utslippsreduksjoner vil bli det sentrale elementet i en ny klimaavtale. Regjeringen vil legge fram en indikativ og betinget utslippsforpliktelse for Norge, innen utgangen av 1. kvartal 2015. Innspillet vil bli utformet i tråd med vedtakene på klimamøtet i Lima i desember 2014, om hvilken informasjon som skal legges fram. Dette vil være utgangspunkt for de videre forhandlingene. På partskonferansen i Paris i desember 2015 skal den endelige avtalen framforhandles.

##### 5.1.4.1 Overordnede mål og prinsipper for Norge

Norge har som mål å være karbonnøytral innen 2050. Vi har også sagt oss villig til å ha et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030, som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser. Karbonnøytralitet innebærer at Norge skal sørge for utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp.

Regjeringen vil føre en offensiv klimapolitikk og forsterke klimaforliket. Regjeringen vil føre en ambisiøs nasjonal klimapolitikk med en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050. I omstillingen til et lavutslippssamfunn i 2050 vil det være behov for styrket teknologiutvikling, en mer klimavennlig samfunnsplanlegging og en langsiktig tilnærming til omstilling i alle sektorer. Dette er en viktig grunn til at regjeringen har valgt å styrke klimaforliket bl.a. gjennom en styrking av fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging. Dersom vi ikke får til denne styrkingen vil det kunne gjøre den nødvendige omstillingen til et lavutslippssamfunn vanskeligere. En ambisiøs politikk nasjonalt må bidra til å redusere utslippene globalt. Dette innebærer at det tas hensyn til konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbonlekkasje og til industriens konkurranseevne når politikken utformes. Dette gir føringer for vir-

kemiddelbruken for å redusere nasjonale utslipp, og det viser betydningen av å få en bred, internasjonal klimaavtale.

Virkemiddelbruken på klimafeltet er omfattende i Norge. Hovedvirkemidlene er avgifter og deltagelse i det europeiske systemet for handel med utslippskvoter. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til å endre produksjons- og forbruksmønstre over tid. Etter utvidelsen av EUs kvotesystem i 2013 er rundt 80 pst. av alle klimagassutslippene i Norge underlagt kvoteplikt eller klimagassavgifter. I tillegg til kvoter og avgifter brukes andre virkemidler, herunder direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier av utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig.

Norge innførte avgifter på utslipp av klimagasser allerede i 1991, og det er gjennomført flere klimatiltak siden. I Norges siste rapportering under FNs klimakonvensjon ble det på usikkert grunnlag anslått at de samlede tiltakene reduserer utslippene av klimagasser med i størrelsesorden 13–15 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2010, og 17–20 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2020, sammenliknet med et forløp uten disse tiltakene.

Kjøp av klimakvoter i utviklingsland, for å oppfylle våre internasjonale forpliktelser, bidrar til globale utslippsreduksjoner, til overføring av teknologi og kunnskap til utviklingsland og til utvikling av kvotemarkeder. Norge bidrar i tillegg til betydelige utslippsreduksjoner i utlandet gjennom klima- og skoginitiativet og bistand til at utviklingsland skal utnytte fornybare energiresurser.

En ny klimaavtale må bygge på beste vitenskapelige kunnskap, hensynet til kostnadseffektivitet, fleksibel gjennomføring, sektornøytralitet, teknologinøytralitet, at forurenser betaler og «føre var»-prinsippet. Vi arbeider for en kostnadseffektiv avtale med fleksibilitet i bruk av nasjonale virkemidler og måter å oppfylle en framtidig internasjonal forpliktelse på. En slik tilnærming har gjort det mulig for Norge å ha et høyt ambisjonsnivå i klimapolitikken.

En ny klimaavtale bør legge til rette for at nødvendige utslippsreduksjoner gjennomføres på en samfunnsøkonomisk best mulig måte, dvs. gitte utslippsreduksjoner globalt til lavest mulig kostnad. Det krever at utslipp av klimagasser prises. Når utslipp koster, vil produksjon og forbruk omstilles i bærekraftig retning. Ny teknologi er en nødvendig del av løsningen, og pris på utslipp er spesielt viktig for at ny teknologi skal bli utviklet og tatt i bruk. Regjeringen vil være en pådriver i arbeidet for å sette en internasjonal pris på CO<sub>2</sub>

og etablere effektive, fungerende nasjonale, regionale og internasjonale karbonmarkeder.

#### 5.1.4.2 *En avtale som har utslippsforpliktelser for alle land*

Fram mot 2050 må de globale netto utslippene nærme seg null dersom vi skal begrense oppvarming til under to grader. Med netto utslipp menes utslipp av klimagasser fratrukket opptak og fjerning av klimagasser, for eksempel i skog og gjennom CO<sub>2</sub>-fangst og -lagring. Dette vil kreve betydelig omstilling, enten land starter fra et høyt utslippsnivå eller har mulighet til å legge til rette for alternativer til en tradisjonell, utslippsintensiv utvikling.

For å overholde togradersmålet bør alle land bli med i en global avtale og særlig de store utslippslandene må redusere eller begrense utslippene betydelig. Bred deltagelse og betydelige utslippsreduksjoner vil skape tillit ved at det synliggjør at land tar ansvar, og redusere risiko for at industrien etablerer seg i land som ikke har tilstrekkelig kraftige klimapolitiske virkemidler (karbonlekkasje). En bred og ambisiøs avtale vil også fremme utvikling og spredning av klimavennlig teknologi.

Globale utslipp øker og utslippsveksten vil tilta dersom det ikke gjennomføres nye tiltak. Det er imidlertid store geografiske forskjeller i utslippsutviklingen. I det siste har utslippene gått ned samlet sett i EU og i USA, mens det har vært rask utslippsvekst i flere framvoksende økonomier som bl.a. Kina og India. For å sikre en robust, langsiktig og ambisiøs avtale må dagens og morgendagens store utslippsland ha forpliktelser. Lands forpliktelser om utslippsreduksjoner bør reflektere faktiske forskjeller i lands økonomi, utslipp og kapasitet, i dag og framover. Dagens inndeling av land under klimakonvensjonen er utdatert.

Forventningene til rike land og land med betydelige utslipp er høye. Landene som blir hardest rammet av klimaendringene står bare for en liten del av de globale utslippene. Fattige utviklingsland krever at rike land og store utslippsland må gå foran og redusere utslippene. En annen viktig faktor for å kunne få den brede oppslutningen og de høye ambisjonene som trengs, er at avtalen kan bidra til å utløse og framskynde klimavennlig utvikling i fattige og sårbare land. Dette vil bli fulgt opp i forhandlingene.

Det er en utfordring å sikre at det samlede resultatet, dvs. summen av alle lands innspill, blir ambisiøst nok. Flere land vil kunne vente og se

hva deres handelspartnere, konkurrenter og de store utslippslandene gjør, før de selv fremmer sine forpliktelser. Det gir en risiko for at avtalen i Paris får for svak oppslutning. Hvilke forpliktelser USA og Kina, som står for 35–40 pst. av de globale utslippene, påtar seg vil ha stor betydning for hva andre land er villige til å påta seg. Vi får ingen varig løsning for klimaet uten at disse store utslippslandene er med. Regjeringen vil derfor legge vekt på politisk dialog i tiden framover, for å påvirke land til å legge fram sammenliknbare, kvantifiserte og ambisiøse mål, i god tid før Paris.

Samtidig må noen land gå foran i å legge fram sine mål. EU har kommet lengst i dette arbeidet. EU-kommisjonen har lagt fram et forslag til nytt utslippsmål for EU, jf. boks 5.2. I rådsmøtet i mars i år konkluderte EU med at utslippsmålet for 2030 skal være i tråd med målet for 2050 og veikartet for omstilling til en lavkarbonøkonomi. Det er også et viktig signal til hele verden at EU sier at endelig beslutning om mål skal tas så fort som mulig, og senest i oktober i år. Mindre land som Norge kan også bidra til å skape press på de store landene, ved å legge fram en indikativ utslippsforpliktelse innen fristen.

#### 5.1.4.3 *Grunnlag for å utforme en ny utslippsforpliktelse*

Regjeringen vil legge kunnskapsgrunnlaget fra FNs klimapanel til grunn ved utformingen av en ny utslippsforpliktelse. Det er viktig at vårt innspill er kvantifiserbart, forutsigbart og kan etterprøves internasjonalt. Bruk av anerkjent og etablert metodikk, bl.a. for beregning av utslipp og utslippsreduksjoner, er viktig for å skape tillit.

Det er ikke enighet om rammer og regelverk for hvordan utslippsforpliktelser i den nye avtalen skal defineres og følges opp. Land har derfor nå stor frihet til selv å definere utslippsmålene som skal sendes inn i 2015 og til å bestemme hvordan målene skal oppfylles. Samtidig er det åpenbart nødvendig med et minimum av felles rammer og regler, spesielt for bruk av kvotemarkedet. Under klimakonferansen i Lima i desember 2014 skal man bli enige om hvilken informasjon som er nødvendig. Fra norsk side vil vi arbeide for klare felles internasjonale regler og bygge på erfaringene med Kyotoprotokollen. I utforming av et norsk innspill til utslippsforpliktelse vil det bli lagt vekt på å bruke tilnærminger som vi mener vil være gode allmenne løsninger for utslippsforpliktelser i en internasjonal avtale, slik som bruk av etablert metodikk fra FNs klimapanel.

### Boks 5.2 Norsk innspill til EUs foreslåtte klima- og energipakke for 2030

I januar la EU-kommisjonen fram forslag om nytt klimamål for EU, en samlet reduksjon i utslippene på 40 pst. fram til 2030, sammenliknet med 1990. Til sammenlikning anslår kommisjonen at med en videreføring av dagens politikk vil utslippene i EU i 2030 ligge 32 pst. under 1990-nivå. Forslaget til nytt klimamål bygger på at reduksjonen på 40 pst. gjennomføres innenfor EU. Det er også lagt fram forslag om innstramminger i EUs kvotesystem for perioden etter 2020.

EU er vår nærmeste samarbeidspartner i klimaforhandlingene. Vår klimapolitikk er bl.a. gjennom kvotesystemet tett knyttet til EUs klimapolitikk. Nesten 50 pst. av Norges utslipp er omfattet av EUs kvotesystem. Regjeringen har sendt to innspill til EU, med våre synspunkter på forslaget til klima- og energipakke for 2030. I innspillet har vi anbefalt at EU velger ett klart mål for reduksjon av klimagassutslipp i 2030 som samsvarer med 2-gradersmålet. Ett overordnet utslippsmål vil være kostnadseffektivt og man unngår overlappende mål og virkemidler. Videre er det framhevet at EUs energi- og klimapolitikk bør legge klare overordnede føringer, men uten å detaljregulere på nasjonalt nivå (nærhetsprinsippet). Gjennomføringen av et ambisiøst mål for samlede utslippsreduksjoner vil gi en høy CO<sub>2</sub>-pris i EU. Regjeringen har framhevet EUs kvotesystem som det sentrale klimapolitiske virkemidlet, og støttet EU-kommisjonens arbeid med å stramme inn kvotemarkedet. Regjeringen er positiv til forslaget om å redusere kvotemengden i kvotesystemet raskere fra 2021, men mener det også er behov for å iverksette permanente tiltak tidligere. Forslaget om markedsstabiliserende reserve er interessant, men bør vurderes nærmere.

Regjeringen har påpekt at et ambisiøst tak for kvotesystemet, samtidig som kvotesystemet omfatter flest mulig sektorer og klimagasser, vil legge grunnlaget for omstillingen til et lavutslippssamfunn i Europa. Regjeringen har også gitt full støtte til EU-kommisjonens påpekning om at det er nødvendig å videreutvikle det interne energimarkedet og energiinfrastruktur. Godt fungerende energimarkeder i Europa, sammen med et sterkt kvotesystem må legge grunnlaget for mer fornybar energi i Europa. Økt satsing på fornybar energi og energieffektivisering i EU vil bidra til at det utslippsmålet som settes for 2030 nås. Regjeringen har framhevet Norge som en stabil og langsiktig gassleverandør. Naturgass kan spille en viktig rolle både ved å erstatte kull og ved å balansere variabel fornybar kraft, og kan slik være et viktig bidrag for å redusere klimagassutslipp fram mot 2030.

Regjeringen har en ambisjon om å realisere minst ett fullskala demonstrasjonsanlegg for CO<sub>2</sub>-håndtering innen 2020. At verden lykkes med CO<sub>2</sub>-fangst og lagring i stor skala er en forutsetning for at vi effektivt skal klare å redusere klimagassutslippene. På kort sikt vil ikke kvotesystemet gi tilstrekkelig insentiv til å utvikle CO<sub>2</sub>-fangst og lagring. Regjeringen har derfor i det norske innspillet anbefalt EU å videreutvikle arbeidet med å realisere fullskala CO<sub>2</sub>-fangst og lagring, gjennom et stramt kvotesystem kombinert med et fleksibelt regelverk for transport og lagring av CO<sub>2</sub>. Regjeringen har også anbefalt et EU-krav om CO<sub>2</sub>-fangst og lagring på alle nye kullkraftverk etter 2020.

Forpliktelser om utslippsreduksjoner bør sikre en kontinuerlig samlet begrensning og reduksjon i de globale utslippene. Det gjøres best gjennom en forpliktelse som kan beskrives som et *utslippsbudsjett*, hvor alle gasser og alle utslippskilder teller med, og hvor forpliktelsen dekker en samlet tidsperiode. Det gir hvert land en bestemt utslippsmengde over en tidsperiode, for eksempel 10 år og innebærer at landene må ta ansvar for å ikke overskride dette budsjettet. Det gir forutsigbarhet for hvor store utslipp vi kan forvente framover. Forpliktelsene under Kyotoprotokollen er

utformet slik. Et utslippsbudsjett legger godt til rette for bruk av internasjonale kvotemarkeder. I arbeidet med å utforme en indikativ og betinget forpliktelse vil Norge som hovedtilnærming ta utgangspunkt i en forpliktelse fastsatt som et utslippsbudsjett. Flere land har signalisert at de vil velge å formulere sine forpliktelser på andre måter. For å kunne sammenlikne Norges innspill med andre lands innspill kan det for eksempel være aktuelt å også beskrive bidraget som utslippsintensitet (utslipp av CO<sub>2</sub> per enhet BNP) eller som en sammenlikning med referansebanen.



Selve forpliktelsen eller utslippsbudsjettet kan framstilles som utslippsreduksjon eller utslippsøkning fra et historisk basisår. Norges internasjonale utslippsforpliktelser for perioden fram til 2020 har vært formulert med 1990 som basisår, og 1990 er brukt som basisår for de fleste land med forpliktelser under Kyotoprotokollen. EU foreslår at 1990 fortsatt blir brukt som basisår for sitt klimamål for 2030. For å gi sammenliknbarhet og konsistens over tid kan det være aktuelt at dette året brukes for å beskrive neste forpliktelse for Norge. Samtidig kan også andre basisår bli beskrevet, bl.a. for å sammenlikne Norges innspill med andre land.

#### 5.1.4.4 *Hvor lang tidsperiode skal forpliktelsen dekke?*

Det er ikke fastsatt forpliktelsesperiode under den nye avtalen, men det er ønskelig med en felles periode for alle land. Hvis alle land har utslippsforpliktelser med samme periodelengde, for eksempel 10 år, er det lettere å sammenlikne landenes mål og summere opp effekten av avtalen. Felles periodelengde for forpliktelsene gjør det også lettere å få internasjonale kvotemarkeder til å fungere, og det legger til rette for felles opptrapping av ambisjonene over tid.

I klimaforhandlingene har både 2025 og 2030 vært foreslått som endepunkt for forpliktelsen. EUs klima- og energipakke er foreslått fram til 2030. USA har signalisert at de vurderer både 2025 og 2030 som aktuelle. Sør-Afrika har foreslått et bindende utslippsmål for 2025, og et mer indikativt utslippsmål for 2030. Det har også vært drøftet i de internasjonale forhandlingene om den nye klimaavtalen skal ha et globalt mål for 2050, i tråd med det som kreves for å holde togradersmålet. Et langsiktig globalt mål kan, hvis det blir oppfattet som troverdig, gi større forutsigbarhet og riktigere signaler til investorer og beslutningstakere.

Norge vil være fleksibel med hensyn til hva som skal være endepunkt for forpliktelsen og utrede flere alternativer. Det viktigste er å finne løsninger som bidrar til at man når 2-gradersmålet. Den nye klimaavtalen bør utformes slik at den gir riktige insentiver for alle sektorer både på kortere og lengre sikt, og slik skaper forutsigbarhet for investorer og beslutningstakere.

#### 5.1.4.5 *Opptak og utslipp fra skog og andre landområder*

Skog spiller tre roller i klimagassregnskapet: som utslippskilde, som karbonsluk og -lager, og som kilde til råstoff i andre sektorer, enten til energi eller byggematerialer som kan erstatte fossile utslipp. Skog og andre arealer bør inkluderes i en framtidig klimaavtale for å bidra til at avtalen omfatter så mange kilder til menneskeskapte utslipp av klimagasser som mulig. Dette er særlig aktuelt når alle land skal omfattes av avtalen ettersom avskoging er en betydelig utslippskilde i mange land. Hvordan regelverket for opptak og utslipp fra skog og andre landarealer utformes i en ny avtale er viktig for Norge.

Norge arbeider for at den nye avtalen skal legge til grunn faglig gode og etterprøvbare tilnæringer for å godskrive klimabidrag fra skog og andre arealer. Vi arbeider også for at den internasjonale avtalen skal bygge på et internasjonalt regelverk som gir gode insentiver for alle land til å gjennomføre tiltak for å redusere utslipp fra denne sektoren, spesielt gjennom redusert avskoging, og tiltak som kan øke skogens karbonlager. Regelverket må også omfatte gode kontrollordninger som kan hindre datamanipulasjon og karbonlekkasje. Norge arbeider for at regelverket skal bidra til å oppfylle klimakonvensjonens langsiktige mål. Regelverket for skog i den framtidige klimaavtalen bør gjelde for både industriland og utviklingsland. Fra norsk side vil vi arbeide for løsninger som sikrer åpenhet, sammenliknbarhet mellom land, etterprøvbarhet, forutsigbarhet og som gir insentiver til tiltak med reell effekt på klimaet. I det videre arbeidet vil ulike tilnæringer bli utredet. Det er også viktig å se reglene for skog i et lengre tidsperspektiv.

#### 5.1.4.6 *Kvotepiktig sektor og tilknytningen til EUs kvotesystem*

Om lag halvparten av norske utslipp er regulert av det europeiske kvotesystemet. Dagens kvotepriiser er for lave til å sikre den nødvendige omstilling og teknologiutvikling i retning av et lavutslippsamfunn. I årene etter 2020 forventes det at kvotesystemet gradvis vil strammes inn og at kvotepriisene vil øke sammenliknet med nivået i dag. Målet må være et kvotesystem som er stramt nok til at det gir priser på utslipp i tråd med togradersmålet. Det vil sikre utslippsreduksjoner i den størrelsesorden som er nødvendig. Bedriftene vil tilpasse seg optimalt og utslippene reduseres der det er billigst. I det videre arbeidet må det avkla-

res hvordan vår deltagelse i EUs kvotesystem skal godskrives mot en internasjonal forpliktelse for Norge.

#### 5.1.4.7 *Bruk av internasjonale kvotemarkeder utover EUs kvotesystem*

Kostnadene ved utslippsreduksjoner varierer mye mellom land. Det vil være viktig for Norge at en ny klimaavtale gir gode muligheter for bruk av fleksible mekanismer, fordi det er vesentlig mer kostbart å gjennomføre nye utslippskutt i Norge enn i de fleste andre land. I det norske innspillet skal det klargjøres at nivået på nye klimaforpliktelser vil være avhengig av tilgang på fleksible mekanismer. Bruk av fleksible mekanismer vil redusere kostnadene og gjøre det mulig å oppnå større samlede utslippsreduksjoner enn dersom det ikke legges opp til slikt samarbeid mellom land.

Regjeringen vil derfor arbeide for en avtale som innebærer at kvotemarkeder videreutvikles som viktig redskap for å fremme kostnadseffektivitet og økte ambisjoner. Kvotemarkeder er også viktige for å sikre utslippsreduksjoner i og teknologioverføring til fattigere land. Både tilbud og etterspørsel etter kvoter kan endre seg i en ny klimaavtale. Det er også usikkert om den nye klimaavtalen vil være basert på en felles «utslippsenhet» som kan kjøpes og selges mellom land, slik Kyotoprotokollen er. Vi ser i dag en utvikling i retning av flere regionale kvotemarkeder, som på sikt kan tenkes å bli knyttet sammen. For Norge er det viktig at avtalen har et godt opplegg for kontroll med utstedelse og overføring av kvoter, slik at man forhindrer dobbelttelling.

#### 5.1.4.8 *Utslippsutvikling i Norge*

I 2012 var Norges utslipp av klimagasser 52,7 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter når opptak i skog og andre landarealer holdes utenom. Bortsett fra i 2009, da nedgangen i den økonomiske aktiviteten bidro til lavere utslipp, har ikke utslippene vært lavere siden 1995. Utslippene i 2012 var likevel 4,6 pst. høyere enn i 1990. I samme periode har befolkningen økt med knapt 19 pst. Utslipp per innbygger har dermed blitt redusert med knapt 12 pst. siden 1990. Utslippene fra olje- og gassutvinning, industri og veitrafikk sto for 2/3 av utslippene i 2012. Utslippene fra olje- og gassutvinning er den største kilden og har økt med 70 pst. siden 1990, i hovedsak som følge av økt olje- og gassaktivitet. Utslippene fra industri har falt med nesten 40 pst. de siste tjue årene. Nedgangen skyldes i stor grad nedgang i andre utslipp enn CO<sub>2</sub> og henger både

sammen med klimatiltak og endret aktivitetsnivå. Utslippene fra veitrafikk har økt med 30 pst. siden 1990, men økningen har stoppet opp de siste årene til tross for sterk befolkningsvekst.

Sektoren skog, arealbruk og arealbruksendringer (inkluderer også jordbruksarealer, beitemark, våtmark og bebyggelse) er viktig for utslippsprofilen for Norge. Mens netto opptak av CO<sub>2</sub> i norsk skog i dag er betydelig, fører annen arealbruk til utslipp av klimagasser. I 2011 var det totale nettoopptaket fra sektoren 27,6 mill. CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, dvs. at nettoopptaket fra denne sektoren tilsvarer rundt 50 pst. av det samlede utslippet fra andre sektorer. Nettoopptaket fra skogen har økt siden 1990, men framskrivninger viser at toppen er nådd og at nettoopptaket i tiden framover vil avta som følge av en større andel gammel skog, og at vi legger bak oss en periode med reduserte investeringer i skogproduksjon. Likevel vil en kunne forvente at opptaket av CO<sub>2</sub> i skog vil kunne tilsvare rundt 40 pst. av de samlede utslippene fra andre sektorer fram mot 2020–2030.

Nye framskrivninger av utslipp til luft vil bli presentert i budsjettet for 2015. I Perspektivmeldingen 2013 ble utslippene av klimagasser, gitt uendret virkemiddelbruk, anslått å øke svakt fra 52,7 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2012 til 54,5 mill. tonn i 2020 for så å avta til 52,2 mill. i 2030. Det ble pekt på at forløpet for utslippene må ses i sammenheng med at utslippene fra petroleumsvirkosomheten ventes å øke noen år framover for deretter å avta fram mot 2030. I klimaforliket ble det varslet en rekke nye tiltak for å redusere de nasjonale utslippene av klimagasser og for å øke skogens karbonopptak og -lager. Ifølge omtale i perspektivmeldingen er effekten av disse tiltakene ikke innarbeidet i anslagene, men kommer i tillegg.

#### 5.1.4.9 *Vurdering av konsekvenser for Norge*

Utslippsreduksjoner i Norge og kjøp av kvoter for å oppfylle en ny norske forpliktelsen vil innebære kostnader for staten, næringslivet og den enkelte, men kan også innebære gevinster. Den viktigste gevinsten av en ambisiøs global klimaavtale er at den vil forhindre enda større klimaendringer enn det vi allerede må regne med, og dermed redusere risiko for alvorlige konsekvenser. Klimaendringene er i Norge bl.a. forventet å føre til mer ekstremvær i form av nedbør, noe som medfører økte kostnader til investeringer i og vedlikehold av viktig infrastruktur som veg, jernbane, elektronisk kommunikasjon, bygninger og energi, vann og avløp. Stengte veiger og toglinjer som følge av

skred koster samfunnet dyrt i form av forsinkelser og omkjøringer for privatpersoner og næringsliv.

I arbeidet med utarbeiding av en ny norsk forpliktelse vil disse kostnadene og gevinstene utredes og vurderes nærmere. Kostnadene og gevinstene vil være en viktig del av beslutningsgrunnlaget.

#### 5.1.4.10 Videre prosess

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å utforme en indikativ norsk forpliktelse, og sørge for at Stortinget orienteres på egnet måte underveis i prosessen. Beslutningene som skal fattes under klimaforhandlingene i Lima i desember 2014 vil gi viktige føringer for arbeidet med en indikativ norsk forpliktelse.

## 5.2 Satsinger i klimapolitikken

I dette avsnittet omtales fire satsinger i klimapolitikken.

### 5.2.1 Grønt skatteski

I 2014-budsjettet ligger det inne en klar dreining i retning av grønne skatter. Økte avgifter på klimagasser og mineralolje øker statens inntekter med nesten 1,4 mrd. kroner. Bl.a. ble de generelle satsene i CO<sub>2</sub>-avgiften på mineralolje (utenom autodiesel) og gass og avgiften på klimagassene HFK og PFK økt med om lag 100 kroner per tonn CO<sub>2</sub>. Som en del av budsjettforliket mellom regjeringspartiene og Kristelig Folkeparti og Venstre ble i tillegg grunnavgiften på mineralolje økt med 52 øre per liter utover ordinær prisjustering, og avgiften på elektrisk kraft økt med 0,56 øre per kWh.

Omleggingen av engangsvavgiften i miljøvennlig retning fra 2007, og de seneste endringene fra 1. januar i år, bidrar til en klar nedgang i CO<sub>2</sub>-utslippene fra nybilparken. Gjennomsnittlig CO<sub>2</sub>-utslipp fra nye personbiler er redusert fra 177 g/km i 2006 til 123 g/km i 2013. I de fire første månedene av 2014 er gjennomsnittlig CO<sub>2</sub>-utslipp redusert ytterligere til 110 g/km. Gjennomsnittlig engangsvavgift for nye personbiler er redusert i flere år nå, noe som i hovedsak skyldes reduserte CO<sub>2</sub>-utslipp fra disse kjøretøyene. Dette er en ønsket politikk, og viser at omleggingen av engangsvavgiften har virket.

Den sterke nedgangen i CO<sub>2</sub>-utslippene fra nye personbiler i år skyldes først og fremst en kraftig økning i salget av elbiler. Norge er det lan-

det i verden med størst andel elbiler, og salget av elbiler utgjør nå en vesentlig andel av det totale nybilsalget. Det skyldes at Norge i mange år har hatt en rekke avgifts- og bruksfordeler for elbiler. Den kraftige økningen i elbilsalget den siste tiden skyldes at det de siste par årene har kommet flere elbilmodeller i salg. De nye elbilmodellene har bl.a. mer komfort, høyere ytelse og bedre sikkerhet, i tillegg til at rekkevidden har økt betydelig. Elbilene bidrar til lavere globale og lokale utslipp. Utslipsreduksjonene har imidlertid en kostnad, bl.a. i form av lavere avgiftsinntekter for staten. Det er bred politisk enighet om at avgiftsfordelene for elbiler ikke skal fjernes nå, jf. boks 5.3 for en nærmere omtale.

I tråd med Sundvolden-erklæringen vil regjeringen sette ned en ny grønn skattekommissjon som skal fremme forslag om grønne skatteski. Et grønt skatteski er kjennetegnet ved at bruken av miljøavgifter utvides, og at eventuelle økte inntekter kan benyttes til å redusere andre skatter og avgifter. Regjeringen legger opp til å oppnevne et utvalg før sommeren.

Et hovedmål for utvalgets arbeid blir å vurdere om og hvordan økt bruk av klima- og miljøbegrunnede særavgifter, og reduksjoner i andre skatter og avgifter, kan bidra til både lavere utslipp av klimagasser, et bedre miljø og en god økonomisk utvikling på lengre sikt. Prinsippene om kostnadseffektivitet og forurenser betaler skal legges til grunn for arbeidet.

### 5.2.2 Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging

Regjeringen Stoltenberg II la i Meld. St. 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk fram forslag om etablering av Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging med utgangspunkt i Grunnfond for fornybar energi og energiomlegging. I Klimaforliket ble det vedtatt at fondskapitalen skal utgjøre 50 mrd. kroner innen 2016. Det er så langt gjennomført fem innskudd på til sammen 40 mrd. kroner. Fondets midler blir plassert som kontolån til staten, med en rente tilsvarende renten på statsobligasjoner med ti års bindingstid på innskuddstidspunktet.

Regjeringen ønsker å øke den årlige avkastningen fra fondet betydelig. Regjeringen vil foreslå årlige kapitalinnskudd på totalt 9,25 mrd. kroner i 2014, 2015 og 2016. Med dette vil fondet økes til 62,75 mrd. kroner i 2016, mot de 50 mrd. kroner som er ambisjonen i klimaforliket. Med dagens rentenivå vil denne opptrappingsplanen gi en avkastning fra fondet på anslagsvis 2 mrd. kroner i

### Boks 5.3 Sterk vekst i antallet elbiler

Elbiler har en rekke avgiftsfordeler og bruksfordeler. Blant annet har elbilene fritak for merverdiavgift og engangsavgift, de har rett til å kjøre i kollektivfeltet, fri passering i bomringer og gratis parkering på offentlige parkeringsplasser. I klimaforliket i 2012 var det enighet om at dagens avgiftsfordeler for kjøp og bruk av rene nullutslippsbiler videreføres ut denne stortingsperioden (2017), så fremt antall rene nullutslippsbiler ikke overstiger 50 000. Videre var det enighet om at andre virkemidler for å fremme nullutslippsbiler må sees i sammenheng med trafikktutviklingen i de store byene. Videreføringen av avgiftsfordelene til 2017 er også omtalt i regjeringserklæringen.

Ved utgangen av april 2014 var det registrert om lag 27 000 elbiler i Norge. Med dette ble Norge det første landet i verden hvor elbiler nådde 1 pst. av beholdningen av personbiler. Norges andel av verdens beholdning av elbiler kan nå anslås til i størrelsesorden 5 pst. I de fire første månedene av 2014 ble det solgt om lag 6 500 elbiler i Norge. Det utgjorde i overkant av 13 pst. av alle nye personbiler, og andelen i mars var på hele 20 pst, se figur 5.1. Til sammenlikning var andelen på 5,5 pst. i 2013. Ikke i noen andre land sto elbiler for mer enn 1 pst. av nybilsalget i 2013. Den relativt høye andelen elbiler i Norge gir gode muligheter for utvikling av infrastruktur, som ladepunkter.

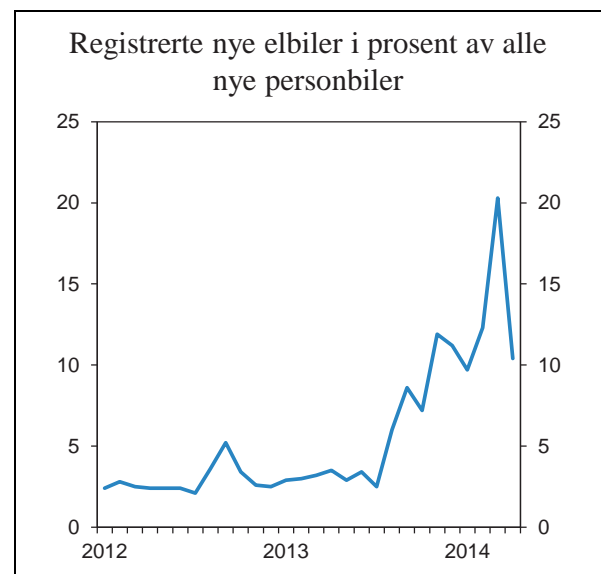
De fleste elbilene er registrert i eller rundt de største byene. Ved utgangen av 2013 var omtrent 45 pst. av alle elbiler registrert i Oslo og Akershus. Til sammenlikning er 23 pst. av alle personbiler registrert i disse to fylkene. Hordaland og Sør-Trøndelag har også relativt sett flere elbiler enn andre personbiler. Dette kan tilsi at bruksfordelene er viktige for de som kjøper elbil. Rett til å kjøre i kollektivfeltet har nok vært en viktig årsak til at mange har anskaffet elbil. Tidsbesparelsen kan være stor, og særlig personer med høy inntekt kan ha høy betalingsvillighet for å unngå kø. Kilder som kombinerer inntektsstatistikk og kjøretøyregisteret viser en klar positiv sammenheng mellom bruttoinntekten og andelen elbileiere. Gjennomsnittlig bruttoinntekt i 2012 for de som eide elbil ved utgangen av 2013 var i underkant av 900 000 kroner. Til sammenlikning var bruttoinntekten for de som eide bensin- og diesalbiler registrert i 2000 eller senere i underkant av 500 000 kroner.

Elbilene bidrar til lavere utslipp til luft. Bruk av elbiler gir ingen lokale utslipp. På den måten kan elbilene bidra til bedre miljø i byene. Bruk av elbiler gir heller ikke direkte utslipp av CO<sub>2</sub>. Produksjon av elektrisitet ved hjelp av fossile brensler gir utslipp av CO<sub>2</sub>. Kraftproduksjon i Norge og EU er

imidlertid omfattet av EUs kvotesystem for CO<sub>2</sub>-utslipp. Kvoteene setter et tak for totalt utslipp, slik at økt utslipp ved produksjon av mer kraft må motsvares av lavere utslipp et annet sted. Derfor bidrar ikke elbilene til økte CO<sub>2</sub>-utslipp i Europa. Hvis elbilene kjøpes i stedet for bensin- og diesalbiler og brukes like mye, anslås det at hver elbil i gjennomsnitt reduserer utslippene med om lag 35 tonn CO<sub>2</sub> i løpet av bilens forventede levetid.

I likhet med andre kjøretøy påfører elbilene samfunnet veibrukskostnader i form av bl.a. ulykker, kø, svevestøv og dekkstøy. I motsetning til bensin- og diesalbiler betaler ikke elbilene veibruksavgifter.

Fordelene for elbiler gjør at staten taper avgiftsinntekter. Avgiftsfordelene ved kjøp av elbiler, det vil si fritak for merverdiavgift og engangsavgift, kan anslås til i størrelsesorden 1 mrd. kroner i 2013. Dersom elbilsalget i resten av 2014 holder seg på samme nivå som i de fire første månedene, vil avgiftsfordelen kunne bli i størrelsesorden 3–4 mrd. kroner i 2014. Redusert sats i årsavgiften anslås å gi et inntektstap på i underkant av 100 mill. kroner i 2014 mot om lag 30 mill. kroner i 2013. Bompengeselskapene og fergeselskapene anslås å få et inntektstap på om lag 200 mill. kroner i 2014, mot om lag 90 mill. kroner i 2013 som følge av gratis bompasering og transport på ferge. Anslagene er usikre. I tillegg kommer fravær av veibruksavgift og gunstig firmabilbeskatning, samt at øvrige bruksfordeler gir reduserte inntekter til bl.a. kommuner.



Figur 5.1 Registrerte nye elbiler i prosent av alle nye personbiler

Kilde: Opplysningsrådet for veitrafikken.

2017. Regjeringen vil komme tilbake til opptrappingen i de årlige ordinære budsjettframlegg for Stortinget.

### **5.2.3 Utfasing av oljekjeler innen 2016**

Gjennom klimaforliket er det enighet om at fossil fyringsolje som grunnlast skal fases ut av alle statlige bygg innen 2018. Regjeringen vil forsterke klimaforliket og har som ambisjon å fase ut oljekjeler for grunnlast i Statsbyggs eiendommer innen utgangen av 2016. Regjeringen vil komme tilbake til saken i forbindelse med statsbudsjettet for 2015.

### **5.2.4 Regjeringens arbeid med strategi for CO<sub>2</sub>-håndtering**

Regjeringen vil satse bredt på å utvikle en teknologi for fangst og lagring av CO<sub>2</sub> og har besluttet

at det skal utarbeides en strategi for arbeidet med CO<sub>2</sub>-håndtering. Både IEA og FNs klimapanel viser til at fangst og lagring av CO<sub>2</sub> vil være nødvendig for å nå togradersmålet. Samtidig er CO<sub>2</sub>-håndtering utfordrende både med tanke på å utvikle teknologien videre, redusere risiko og kostnader og å finne gode prosjektmodeller. Hovedmålet med strategien er å identifisere tiltak som kan bidra til teknologiutvikling og kostnadsreduksjoner. Det inkluderer regjeringens ambisjon om å få på plass minst ett fullskalaanlegg for fangst og lagring av CO<sub>2</sub> innen 2020. Regjeringen er opptatt av å avklare mål og behov for arbeidet og at ulike tiltak blir vurdert på en systematisk og grundig måte. Regjeringen vil fram mot statsbudsjettet for 2015 arbeide videre med strategien, inkludert videre kartlegging av muligheter for realisering av fullskala anlegg, jf. nærmere omtale i Prop. 93 S (2013–2014).

## 6 Det inntektspolitiske samarbeidet og Holden III – utvalgets innstilling

### 6.1 Holden III-utvalgets innstilling

Regjeringen Stoltenberg II satte ved kongelig resolusjon 14. desember 2012 ned et ekspertutvalg som skulle vurdere utfordringer for konkurranseutsatt sektor og lønnsdannelsen i årene framover. Utvalget skulle drøfte makroøkonomiske utviklingstrekk som kan skape utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsen. Det ble vist til at lønnsveksten over flere år har vært langt høyere i Norge enn hos våre handelspartnere, og at et høyt kostnadsnivå i Norge gjør norske bedrifter sårbare for et fall i bytteforholdet. Inntektene fra petroleumsvirksomheten vil etter hvert avta, og norsk økonomi vil da ha behov for inntekter fra andre eksportnæringer for å kunne betale for ønsket import. En annen utfordring det ble vist til er at produktivitetsveksten har falt de senere årene. Lønnsdannelsen skulle videre drøftes i lys av at forholdene i arbeidsmarkedet har endret seg etter EU-utvidelsen i 2004, som har gitt norsk økonomi økt tilgang på arbeidskraft utenfra. Utvalget skulle dessuten vurdere erfaringene med lønnsdannelsen gjennom de 12 årene som er gått siden handlingsregelen og inflasjonsmålet for pengepolitikken ble innført.

Utvalget ble ledet av professor Steinar Holden ved Universitetet i Oslo, og besto ellers av eksperter fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet og representanter fra Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Utvalget avleverte den 3. desember 2013 sin rapport NOU 2013: 13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi til Finansdepartementet. Utvalgets innstilling var enstemmig.

Utvalget skriver at det inntektspolitiske samarbeidet og høy grad av koordinering i lønnsdannelsen har bidratt til høy verdiskaping, lav arbeidsledighet, jevn inntektsfordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst. Det understreker at lønnsforhandlingene er partenes ansvar. Flere institusjoner og mekanismer bidrar til koordinering i den norske lønnsdannelsen, både internt i og mellom ulike organisasjoner, gjennom lovverk og gjen-

nom konsensusbygging. Her spiller ifølge utvalget også myndighetene en viktig rolle. Utvalget anfører at flere forhold har gjort koordineringen mer krevende den senere tiden, som avtakende organisasjonsgrad blant arbeidstakere i organisasjoner med sentral samordning, endringer i næringssammensetningen, økt internasjonalisering og økt arbeidsinnvandring. For å opprettholde en koordinert lønnsdanning mener utvalget at både partene og myndighetene må støtte opp om systemet. Høy organisasjonsgrad kan lette koordineringen og gi en lønnsdanning som bedre ivaretar hensynet til høy sysselsetting og lav ledighet.

Utvalget slutter opp om frontfagsmodellen. Selv om nye utviklingstrekk i økonomien og endrede retningslinjer i den økonomiske politikken har brakt inn nye mekanismer i måten økonomien virker på, skriver utvalget at de grunnleggende sammenhengene som frontfagsmodellen og hovedkursteorien bygger på gjelder også i dag. Det betyr at lønnsveksten i den sektoren som er utsatt for internasjonal konkurranse, må avspeile pris- og produktivitetsveksten i denne sektoren. Lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor må så gjelde som en norm for lønnsveksten ellers i økonomien.

Et vesentlig høyere kostnadsnivå enn i andre land reflekterer ifølge utvalget høy produktivitet og store bytteforholdsgevinster, men innebærer samtidig en utfordring for konkurranseutsatte virksomheter. Økte priser på olje og andre viktige eksportprodukter og fallende priser på varer vi importerer, har gitt norsk økonomi store bytteforholdsgevinster på 2000-tallet. Høy og økende aktivitet i petroleumsvirksomheten og økt bruk av oljepenger over statsbudsjettet har trukket opp kostnadene i Norge sammenliknet med nivået i andre land, både gjennom høyere lønnsvekst enn hos handelspartnerne og gjennom en styrking av kronen. Høye lønninger innebærer samtidig at mange har fått glede av bytteforholdsgevinsten og det høye produktivitetsnivået.

Utvalget skriver at et tilstrekkelig omfang av internasjonalt konkurranseutsatte virksomheter er nødvendig for en balansert økonomisk utvikling. For at konkurranseutsatt sektor skal være tilstrekkelig stor samlet sett, vil også Norge ha behov for et visst omfang av ikke-stedbundne næringer. Dette er konkurranseutsatte næringer som ikke er avhengig av eget lands naturressurser og dermed kan flyttes til andre land. For å holde på slike næringer må det over tid være balanse mellom kostnadsnivå og produktivitetsnivå målt mot relevante handelspartnere. Også virksomheter på andre områder i økonomien blir utsatt for økende konkurranse fra utlandet, og en sterk avskalling av slike virksomheter kan svekke den underliggende balansen i utenriksøkonomien. Hvis dette oppdages for sent, kan kostnadene knyttet til en nødvendig kursendring bli store. Et høyt kostnadsnivå kan gjøre det mer krevende å starte og drive virksomheter som skal konkurrere i et internasjonalt marked.

For å redusere risikoen for en sterk nedbygging av konkurranseutsatt sektor, bør den kostnadsmessige konkurranseevnen ifølge utvalget ikke svekkes ytterligere. På lengre sikt er det trolig nødvendig med en forbedring, særlig dersom oljeprisen skulle falle markert. En moderat lønnsvekst vil bidra til bedre konkurranseevne både direkte, og indirekte gjennom lavere rente og svakere kronekurs. Det vil gi tryggere grunnlag for høy sysselsetting og lav arbeidsledighet framover.

Utvalget peker videre på at den nedtrappingen av petroleumsvirksomheten som før eller senere vil komme, vil kunne utfordre stabiliteten i norsk økonomi. Dersom petroleumsaktiviteten bygges gradvis ned, vil noe av konsekvensene på fastlandsøkonomien bli motvirket av en gradvis økt bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet, i takt med økningen i fondskapitalen. Dette forutsetter etter utvalgets vurdering en forholdsvis jevn innfasing av oljeinntekter og tilbakeholdenhet med å trappe bruken av disse inntektene opp mot fireprosentbanen, særlig i en periode der fondet vokser raskt. Siden virksomheten i petroleumsnæringen forventes å holde seg på et høyt nivå i noen år framover, for så å falle, vil en forskyvning i tid av deler av virksomheten etter utvalgets syn isolert sett kunne bidra til en jevnere utvikling og til å redusere størrelsen på kommende negative impulser.

Konsekvensene for norsk økonomi vil ifølge utvalget bli vesentlig kraftigere om betydelig svakere vekst i verdensøkonomien skulle føre til et kraftig fall i oljeprisen. Det vil kunne gi en brå ned-

gang i etterspørselen fra oljevirkosomheten både i Norge og internasjonalt, og annen norsk eksport vil også bli rammet. Arbeidsledigheten vil da stige markert. En slik utvikling vil etter utvalgets vurdering kreve vesentlige tilpasninger både i den økonomiske politikken og i lønnsdannelsen. Norges Bank vil trolig redusere styringsrenten, kronekursen vil trolig svekkes betydelig, finanspolitikken må etter hvert strammes inn som følge av lavere vekst i fondskapitalen, og lønnstakerne må trolig godta en vesentlig svakere utvikling i kjøpekraften. Over tid vil svakere krone og lavere lønnsvekst bidra til ny vekst i tradisjonelle konkurranseutsatte næringer, og til at ledigheten etter hvert går ned igjen. Frontfagsmodellen er etter utvalgets mening godt egnet til å bidra til en tilpasning til et lavere kostnadsnivå for å bedre konkurranseevnen.

Utvalget understreker at de ulike politikkområdene må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Handlingsregelen og Statens pensjonsfond utland bidrar ifølge utvalget til å skjerme kronekursen og industrien på fastlandet fra de store og varierende valutastrømmene fra oljevirkosomheten. Handlingsregelen åpner for å ligge under fireprosentbanen for bruk av oljeinntekter i perioder med høy kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet, og i perioder med kraftig vekst i fondskapitalen. Store oljeinntekter, en kraftig vekst i fondet, et lavt rentenivå og et høyt kostnadsnivå taler for å holde bruken av oljepenger klart under fireprosentbanen de nærmeste årene, slik det også er blitt gjort de siste årene. Det gir større handlefrihet til å kunne møte virkningene på norsk økonomi av et fall i oljeprisen. Fremtidige statsfinansielle utfordringer knyttet til blant annet aldringen av befolkningen og usikkerheten rundt den langsiktige avkastningen av Statens pensjonsfond utland trekker i samme retning. En fleksibel inflasjonsstyring, der Norges Bank fortsetter å ta hensyn til både stabilitet i produksjon, sysselsetting og kronekurs i utøvelsen av pengepolitikken, er også viktig.

Utvalget mener at lønnsveksten for arbeidere og funksjonærer i industrien sett under ett bør være normgivende for resten av økonomien. Dette er i tråd med Kontaktutvalgets uttalelse i mars 2003. Ved forbundsvise oppgjør er det Industriovertenskomsten som er frontfaget, og dermed forhandles først. Dette oppgjøret har betydelig gjennomslag i en rekke andre oppgjør. Siden utfallet av de lokale forhandlingene ikke avklares før senere på året, mener utvalget at NHO, i forståelse med LO, bør angi en troverdig ramme for den samlede årslønnsveksten i industrien. En trover-

dig ramme skal verken være gulv eller tak for lønnsveksten, men en norm som andre forhandlingsområder skal forholde seg til. Ved utarbeidelsen av anslaget må det tas tilstrekkelig hensyn til de økonomiske utsiktene. Drøfting av de økonomiske utsiktene i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) i forkant av lønnsoppgjørene vil gi grunnlag for en felles virkelighetsoppfatning blant alle parter i lønnsoppgjørene.

Utvalget ser ikke behov for å endre sammensetningen av frontfaget nå. Høy aktivitet og god lønnsomhet i oljerelatert virksomhet har ført til høy lønnsvekst i denne typen virksomheter, og for å unngå at lønnsveksten blir høyere enn det konkurranseutsatte virksomheter tåler, kan det argumenteres for at oljerelaterte virksomheter ikke bør inngå i frontfaget. Men i en vurdering av hvilke bedrifter som bør inngå i frontfaget, må det ifølge utvalget tas hensyn til hva som vil fungere som en troverdig norm for lønnsdannelsen i Norge. Frontfagets sammensetning gjenspeiler videre i betydelig grad sammensetningen av konkurranseutsatt sektor. I tillegg kan økende internasjonal konkurranse innen leverandørnæringene og forventet svakere utvikling i oljeaktiviteten innebære lavere lønnsvekst i oljerelatert virksomhet i årene framover. Organisasjonsmessige forhold og tradisjon taler etter utvalgets mening også for å videreføre det nåværende frontfaget.

Partene i de ulike forhandlingsområdene har selv ansvar for fordelingen av rammen mellom ulike grupper innen sitt område. Det innebærer blant annet at profilen i oppgjøret i frontfaget ikke skal overføres til andre sektorer, men bestemmes på bakgrunn av behovene i de enkelte sektorene. Særlig kan prioriteringene være en utfordring i offentlig sektor, hvor lønnsforskjellene er mindre enn i privat sektor. I den grad sosiale reformer og andre forhold utover lønn er en del av inntektsoppgjørene, er det etter utvalgets syn ønskelig med koordinering i forkant blant hovedorganisasjoner på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Årslønnsveksten bør fortsatt være den viktigste referansen når partene forhandler i de årlige lønnsforhandlingene. TBU bør så langt det er mulig synliggjøre alle viktige lønnskostnader.

Utvalget skriver at et lavt konfliktnivå i arbeidslivet krever godt samarbeid, felles mål og en felles virkelighetsforståelse. Antall arbeidskonflikter i Norge er relativt lavt, mens antall tapte arbeidsdager er høyere enn i mange andre europeiske land. Både organisasjonene og myndighetene har et ansvar for å holde konfliktnivået nede, noe som kan bli mer krevende i perioder med

mindre rom for reallønnsvekst. Forhandlingsystemene bør innrettes på en måte som gir de beste muligheter til å oppnå enighet uten konflikt. Det er viktig at partene i påfølgende oppgjør ikke lar usikkerhet og uenighet om anslaget for lønnsveksten i frontfaget slå ut i en arbeidskonflikt. Ved sekvensielle forhandlinger bør etterfølgende områder vurdere å utsette forhandlingsprosessen framfor å gå til konflikt, dersom det er oppstått konflikt i forhandlingsområdet som forhandlet først.

Arbeidsinnvandring skaper etter utvalgets mening nye utfordringer for lønnsdannelsen. Omfanget av arbeidsinnvandring bestemmes i stor grad av mulighetene for innvandrere til å få jobb i Norge. Slik vil det trolig også være i tiden framover. Arbeidsinnvandringen følger som en konsekvens av det felles europeiske arbeidsmarkedet, og at det går bedre i norsk økonomi enn i mange andre land. Forskjellen i levestandard og arbeidsledighet taler for at mange europeere vil ønske å komme til Norge for å søke arbeid også i årene framover. Utvalget skriver at arbeidsinnvandringen har avhjulpet flaskehalsproblemer i arbeidsmarkedet og dermed dempet lønnspresset i økonomien. Gevinsten ved arbeidsinnvandring, både for innvandrerne selv og det norske samfunnet, avhenger imidlertid av at de kommer og forblir i produktive jobber. Høy innvandring kan etter utvalgets syn gjøre det mer krevende å opprettholde organisasjonsgraden og at vanlige standarder følges i arbeidsmarkedet.

Selv om myndighetene ikke kan styre arbeidsinnvandringen fra EØS-land direkte, mener utvalget at det tilgjengelige handlingsrommet bør brukes for å bidra til at innvandringen fungerer best mulig. Det er nødvendig med ordninger for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse i lang tid framover. Allmenngjøringsinstituttet spiller en viktig rolle ved å motvirke svært lave lønninger i en del bransjer, men kan også ha problematiske sider. Holden III-utvalget skriver at jobbmulighetene kan øke for lokal arbeidskraft som konkurrerer om jobbene mot arbeidsinnvandrere som får høyere lønn som følge av allmenngjøring, men hvis minstesatsene settes for høyt, kan det også ramme lokal arbeidskraft. Allmenngjøring kan også trekke opp kostnadsnivået for enkelte virksomheter. Myndighetene og partene bør løpende vurdere om allmenngjøringsordningen fungerer tilfredsstillende. Også gode kontrollordninger under Arbeidstilsynet og andre relevante instanser som politiet og skatteetaten, og godt samspill mellom instansene, er ifølge utvalget viktig. Etter utvalgets vurdering bidrar allmenngjø-



ringsinstituttet trolig til at arbeidsinnvandringen fungerer bedre både for Norge og for innvandrere som finner arbeid. Det kan også medvirke til å bevare legitimiteten til frontfagsmodellen i en situasjon med stort omfang av lavlønnskonkurranse i enkelte næringer.

Utformingen av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken må etter utvalgets mening ta hensyn til den høye arbeidsinnvandringen. Brochmannutvalget foreslo å dreie velferdsordningene i en mer aktivitetsorientert retning, og utvalget støtter på generelt grunnlag Brochmannutvalgets forslag om økte krav til aktivisering. Trygdeordninger må gi insentiver til å jobbe, både for de som allerede er bosatt i Norge og for innvandrere. En utfordring i arbeidsmarkedspolitikken, er at en politikk som gjør Norge mer attraktiv for arbeidsinnvandrere, i seg selv kan bidra til å øke innvandringen. Det er viktig å fortsette arbeidet med å mobilisere allerede bosatte arbeidstakere og opprettholde en høy yrkesdeltakelse. Utvalget skriver at arbeidsinnvandring kan motvirke kapasitetskranker i høykonjunkturer, men samtidig bidra til å forsterke konjunkturbevegelsene, særlig i boligmarkedet. Dette kan øke sårbarheten hvis konjunktorene snur. Trolig vil ordninger som motvirker svært lave lønninger og dårlige arbeidsvilkår, både redusere tilbøyeligheten til å ta ut trygdeytelser og bidra til at vi får kvalifiserte og produktive arbeidsinnvandrere. Dette vil også redusere svingninger i innvandringsstrømmene og dermed sårbarheten for norsk økonomi.

Utvalget mener lønnsdannelsen må bidra til økt produktivitet i alle sektorer. Mer effektiv bruk av samfunnets ressurser er den viktigste kilden til økt velstand. Derfor er det viktig med innsats for å øke produktiviteten, både i offentlig og privat sektor. Utvalget ser det som positivt at avdempingen av produktivitetsveksten de siste årene skal utredes av en egen produktivitetskommisjon. Også i offentlig sektor er det viktig at lønnsoppgjørene bidrar til gode tjenester og høy produktivitet. Lønnsdannelsen må være fleksibel nok til å understøtte en effektiv allokering av arbeidskraften og gi rom for nødvendige strukturelle endringer.

Utvalget skriver at hyppigere og mer omfattende statistikk om lønn, arbeidsmarkedstilknytning og lønnsforhold blant innvandrere, og om organisasjons- og avtaleforholdene i arbeidslivet, gir bedre informasjonsgrunnlag for lønnsdannelsen. Det vil også gi bedre grunnlag for forståelse av den faktiske utviklingen og for empirisk basert forskning.

## 6.2 Høringsinstanser

Utvalget rapport er blitt sendt på høring til følgende høringsinstanser: Akademikerne, Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Arbeidssamvirkenes Landsforening, Arkitektbedriftene i Norge, Bedriftsforbundet, Finans Norge, Finansforbundet, Finanstilsynet, Fiskebåtredernes Forbund, Fraktestartøyenes Rederiforening, IKT-Norge, Kirkens Arbeidsgiver- og interesseorganisasjon, Kommunesektorens organisasjon KS, Landsorganisasjonen i Norge, Lederne, Maskinentreprenerenes Forbund, Norges Bank, Norges Bondelag, Norges Fiskarlag, Norges Taxiforbund, NITO, Norges Lastebileierforbund, Norges Rederiforbund, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Journalistlag, Norsk Sjøoffisersforbund, Næringslivets Hovedorganisasjon, Oslo Børs, Oslo kommune, Private Barnehagers Landsforbund, Samvirkeorganisasjonenes Forhandlingsorganisasjon – Samfo, Statistisk sentralbyrå, Unio, Verdipapirfondenes Forening, Virke og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og alle departementene. Hovedorganisasjonene har videreformidlet og innhentet innspill fra samarbeidende forbund og landsforeninger.

Departementet har i alt mottatt 29 høringsuttalelser. De fleste høringsinstansene som har sendt inn svar støtter frontfagsmodellen og utvalgets hovedkonklusjoner. Flere av dem trekker fram betydningen av enkelte av utvalgets vurderinger og konklusjoner som de mener er særlig viktige. Noen har også vurderinger som på enkelte punkter avviker fra utvalget, jf. under.

Det er bred støtte blant høringsinstansene til utvalgets konklusjon om at «... det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene og høy grad av koordinering i lønnsdannelsen har bidratt til en god utvikling i Norge, med høy verdiskaping, lav arbeidsledighet, jevn inntektsfordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst.» LO trekker i denne sammenhengen også fram betydningen av utvalgets vurdering om at de ulike politikkområdene må virke sammen for å oppnå en ønsket utvikling. Også NHO slutter seg til utvalgets vurdering. NHO skriver videre at den lave arbeidsledigheten må ses i sammenheng med at det i Norge er mange som er på helserelevante stønader. NHO framholder også at den høye yrkesdeltakelsen i Norge må ses opp mot at gjennomsnittlig arbeidstid pr. sysselsatt i Norge er lav i et internasjonalt perspektiv. NHO mener at en sammenpresset lønnsstruktur og trygdeordninger med brede deknings- og høye

kompensasjonsgrader trolig bidrar til høy produktivitet, men også til at de med lav kompetanse lettere havner utenfor arbeidsmarkedet. En sammenpresset lønnsstruktur kan ifølge NHO også bidra til svakere incentiver til kompetanseutvikling og at arbeidsinnsatsen blir svakere enn ønskelig.

Flere av høringsinstansene legger vekt på betydningen av utvalgets konklusjon om at lønnsoppgjørene må gi rom for en viss fleksibilitet i lønnsdannelsen. Det vises i den sammenhengen til at normen fra frontfaget skal gjelde over tid, og at lønnsprofilen ikke skal følge frontfaget, men tilpasses behovene innenfor de enkelte forhandlingsområdene. *YS* og *Unio* skriver i denne sammenhengen bl.a. at frontfagsmodellen ikke bør være til hinder til å kunne tilby tilstrekkelig gode vilkår for å rekruttere nok arbeidskraft til bl.a. helse- og omsorgssektoren, der behovene kommer til å øke framover.

*Akademikerne* og *Tekna* framhever utvalgets omtale av at lokale kollektive lønnsforhandlinger er en del av frontfagsmodellen, og at koordinering også skjer lokalt. De framhever at markedsbestemte lønnsforskjeller som følger av lokal kollektiv lønnsdannelse bidrar til fleksibilitet og en effektiv allokering av arbeidskraften, og gir viktige signaler til unges utdanningsvalg. De understreker i denne sammenhengen at lønnsdannelsen i offentlig sektor er for lite fleksibel, og ønsker en endring i statens lønnsystem der fordelingen av lønnsmidlene innenfor en sentralt forhandlet ramme i sin helhet bør foregå lokalt, gjennom kollektive forhandlinger.

Flere av høringsinstansene mener prioriteringene av rammen kan være en særlig utfordring i offentlig sektor, der tilnærmet all lønnsvekst forhandles sentralt og der lønnsforskjellene er mindre enn i privat sektor. *Unio* skriver at sammenpressingen i offentlig sektor setter frontfagsmodellen under press og svekker oppslutningen om modellen.

Det er bred enighet med utvalget i at lønnsdannelsen skal bidra til økt produktivitet i alle sektorer. Også i offentlig sektor er det viktig at lønnsoppgjørene bidrar til gode tjenester og høy produktivitet. Flere høringsinstanser imøteser arbeidet til den nedsatte produktivitetskommissjonen.

Flere høringsinstanser understreker at frontfagsmodellen må respekteres av alle, herunder også av ledere, dersom modellen skal være troverdig over tid. *Finansforbundet* peker på at oppslutningen om modellen utfordres når noen innenfor forhandlingsområdet får sine tillegg avtalt lokalt uten å føle seg bundet av rammen fra frontfaget,

mens andre som er omfattet av sentrale forhandlinger så skal dele på det som er igjen innenfor rammen.

Utvalgets konklusjon om at den kostnadsmessige konkurranseevnen ikke bør svekkes videre, og at det på lengre sikt trolig er nødvendig med en forbedring, får bred støtte. *NHO* skriver at «det er liten grunn til å tro at den kraftige lønnsøkningen ville vært lavere uten den koordinering som ligger i frontfagsmodellen, snarere tvert imot». De understreker samtidig at utviklingen har gjort situasjonen krevende for de næringer som ikke har dratt nytte av det gunstige bytteforholdet. Enkelte av høringsinstansene peker på at også deres næring er i internasjonal konkurranse, uten at de er spesielt nevnt i utvalgets rapport. *Akademikerne* og *Tekna* viser til svekkelsen av kronen den senere tiden og mener at det ikke er behov for en moderat lønnsvekst på kort sikt, slik utvalget skriver. For å få ned lønnsveksten framover mener *Bedriftsforbundet* at frontfagets sammensetning bør endres ved at oljerelaterte bedrifter trekkes ut.

Det er videre bred støtte til utvalgets konklusjon om at *NHO*, i forståelse med *LO*, bør angi en troverdig ramme for den samlede årslønnsveksten i industrien. *NHO* skriver at «En praktisk måte å gjøre dette på kan være at *NHO*, i forståelse med *LO*, angir årslønnsvekst for industriarbeiderne i *NHO*-området. I tillegg angis forventet endring i årslønnsveksten i industrien samlet. *NHO* vil i begrunnelsen for anslaget legge vekt på å få frem grunnlaget for anslaget, slik at rammen blir etterprøvbar og læring for kommende oppgjør best kan oppnås.» *Finansforbundet* mener det burde være *TBU* som fikk ansvaret med å gi et anslag for rammen for frontfaget. *Finansforbundet* mener at også finansnæringen bør være representert i *TBU*.

*Finans Norge* og *Finansforbundet* viser til at lønnsveksten over flere år har vært høyere i finansstjenester enn i økonomien ellers. En betydelig del av lønnsveksten i finans er bonuser og variable tillegg. De skriver at sterk produktivitetsvekst har bidratt til høy lønnsevne og gode resultater over flere år. *Finansforbundet* mener dessuten at den gode lønnsomheten også kan ha sammenheng med at konkurransen i næringen er lav. Begge organisasjonene mener den gode lønnsomheten gjør det naturlig at lønnsveksten i næringen overstiger rammen fra frontfaget.

Med utgangspunkt i utvalgets omtale av petroleumsvirksomheten skriver *Olje- og energidepartementet (OED)* at den sterke veksten i investeringer og aktivitet på norsk sokkel ikke synes å ville

fortsette. OED mener oppgaven framover snarere blir å legge til rette for å opprettholde et høyt aktivitetsnivå på sokkelen, slik at nedtrappingen blir mer gradvis. OED mener videre at utsettelse av åpning av nye områder eller leting vil være forbundet med store kostnader. Lang ledetid innebærer videre at utbygging og produksjon først vil skje lenge etter at nye felt blir åpnet og eventuelle nye funn blir gjort. *NHO* og *Norges Rederiforbund* støtter dette.

*Akademikerne* og *Tekna* peker på utvalgets uttalelse om at forhandlingssystemene bør innrettes på en måte som gir best muligheter til å oppnå enighet uten konflikt. De støtter konklusjonen om at etterfølgende områder ved sekvensielle forhandlinger bør vurdere å utsette forhandlingsprosessen framfor å gå til konflikt, dersom det er oppstått konflikt i forhandlingsområdet som forhandlet først. De oppfordrer videre staten og KS til å inngå avtale sentralt med bare en arbeidstakerpart når forholdene ligger til rette for det.

*KS* skriver at økt arbeidsinnvandring skaper utfordringer for kommunene som må finansiere økte offentlige tjenester og investeringer i bl.a. boliger og infrastruktur. Flere av høringsinstansene peker på at myndighetene har et ansvar for å motvirke sosial dumping.

Flere av høringsinstansene understreker betydningen av god statistikk og et godt informasjonsgrunnlag om lønn og arbeidsliv, slik utvalget foreslår. Det trekkes også fram at det er viktig at TBU presenterer gode tall for partene som gir grunnlag for å kunne sammenlikne lønnsveksten med frontfaget og mellom ulike sektorer. *LO* skriver at det også er viktig at de tall som legges fram blir respektert i den praktiske oppfølgingen og i løpende politikk. *Statistisk sentralbyrå* (SSB) viser til utvalgets vurderinger av behovet for mer og hyppigere statistikk og skriver at det vil være behov for en presisering for at dette kan følges opp operativt. SSB viser for øvrig til at innføring av EDAG i 2015 trolig vil gjøre institusjonen bedre rustet til å produsere statistikk og analyser på området.

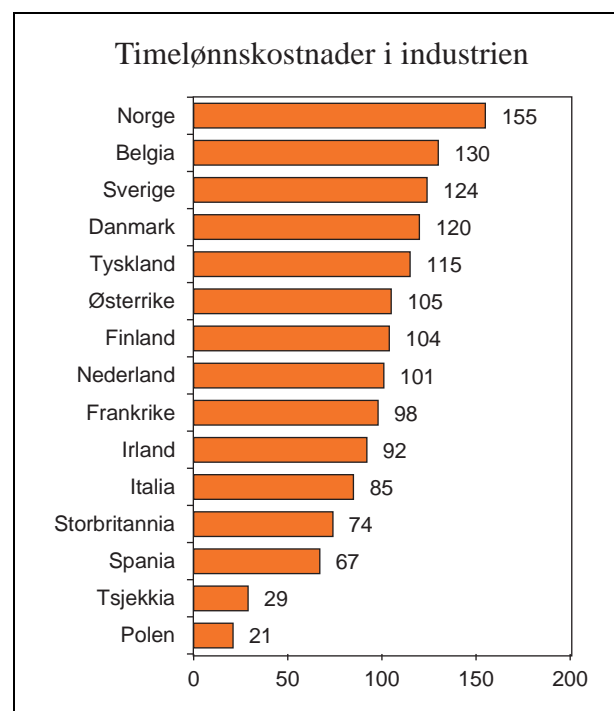
### 6.3 Regjeringens vurderinger

*NOU 13: 2013 Lønnsdannelse og utfordringer for norsk økonomi*

Holden III-utvalget har drøftet utviklingstrekk som kan skape utfordringer for norsk økonomi og lønnsdannelsen framover. Flere av utfordringene ble på liknende måte omtalt i Regjeringens tilleggsproposisjon i fjor høst, og de er ellers omtalt

andre steder i denne meldingen. Dette gjelder bl.a. utvalgets drøfting av at høyere lønnsvekst enn i andre land har gitt et høyt kostnadsnivå i Norge, jf. figur 6.1. Ifølge oppdaterte tall fra TBU var timelønnen i industrien 55 pst. høyere i Norge enn hos våre handelspartnere i EU i 2013. Lønnskostnadene i industrien var 25 pst. høyere enn i Sverige og 34 pst. høyere enn i Tyskland. Det gjør norske bedrifter sårbare for et fall i bytteforholdet eller en sterkere krone. Et høyt kostnadsnivå er særlig krevende i lys av at inntektene fra petroleumsvirksomheten etter hvert vil avta. Regjeringen legger også stor vekt på tiltak som kan motvirke nedgangen i produktivitsveksten de senere årene.

Utgangspunktet for utvalgets arbeid har vært at det inntektspolitiske samarbeidet skal støtte opp under en balansert utvikling over tid, med lav ledighet og høy samlet sysselsetting. Utvalget slutter opp om frontfagsmodellen, og skriver at konkurransevnen ikke bør forverres ytterligere. På noe lenger sikt bør den forbedres. Innenfor modellen må det vises fleksibilitet, bl.a. ved at profil og prioriteringer må tilpasses behovene innenfor de enkelte forhandlingsområdene. Departementet merker seg videre utvalgets vurdering av at lønnsdannelsen må bidra til økt produktivitet i alle sektorer, og utvalgets drøfting av lønnsdannelsen i lys av den betydelige arbeidsinnvandringen til Norge etter EU-utvidelsen i 2004.



Figur 6.1 Timelønnskostnader i industrien

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene

Utvalgets rapport bidrar etter Finansdepartementets mening med grundige analyser og vurderinger som vil være nyttig for politiske myndigheter og partene i arbeidslivet framover. Departementet har merket seg at de fleste høringsinstansene støtter utvalgets hovedkonklusjoner, samtidig som de peker på hensyn ved lønnsdannelsen som er viktige for dem. Noen kommer også med andre forslag enn utvalget på enkelte områder.

Lønnsoppgjørene er partenes ansvar. Gjennom regelmessige samtaler mellom Regjeringen og partene legges grunnlaget for en felles forståelse av de utfordringer norsk økonomi og arbeidsliv står overfor. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) og Regjeringens kontaktutvalg er viktige møteplasser for slik dialog.

Regjeringen er opptatt av at norsk arbeidsliv skal kjennetegnes av bred deltakelse, høy produktivitet og av høy trivsel blant arbeidstakerne. Slike resultater oppnår vi lettest når Regjeringen og partene i arbeidslivet jobber sammen.

Departementet merker seg utvalgets omtale av petroleumsvirksomheten og at den nedtrappingen som før eller senere vil komme, vil kunne utfordre stabiliteten i norsk økonomi. Slik tallene nå står er etterspørselen fra petroleumsvirksomheten trolig nær en topp sett i forhold til størrelsen på verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Samtidig vil bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet kunne øke en del år til, gitt anslagene for petroleumsproduksjon, petroleumspriser og avkastning i internasjonale finansmarkeder. Det bidraget til vekst som oppbyggingen av oljevirkosomheten og innfasingen av oljeinntekter har gitt, vil dermed gradvis avta i årene framover, og etter hvert bli snudd til nedgang. Dette er utviklingstrekk som må tillegges stor vekt i utforming av den økonomiske politikken framover. Betydningen av en omstillingsdyktig fastlandsøkonomi vil øke ytterligere, og det blir spesielt viktig å holde trykket oppe for vekst i produktivitet i alle deler av norsk økonomi.

Holden III-utvalget understreker videre at de ulike politikkområdene må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Finansdepartementet støtter utvalgets vurderinger. Utvalget legger særlig vekt på betydningen av handlingsregelen og Statens pensjonsfond utland i denne sammenhengen. Departementet vil i tillegg understreke betydningen av strukturpolitiske tiltak som understøtter en mest mulig velfungerende økonomi. Det vises i denne sammenhengen til Finansmarknadsmeldinga 2013, som ble lagt fram tidligere i vår, der bl.a. tiltak fra Regjeringens

side for å fremme økt konkurranse i finansnæringen er omtalt. Det vises også til omtalen av de ulike delene av den økonomiske politikken i kapittel 3 i denne meldingen.

Regjeringen arbeider for tiden med en stortingsmelding om livslang læring og utenforskap. Meldingen vil blant annet se på dagens systemer og regelverk med tanke på å gjøre opplæring mer tilgjengelig og tilrettelagt for brukerne, slik at flere får en varig tilknytning til arbeidslivet. Det må tas hensyn til de utfordringene folk møter, enten de trenger voksenopplæring, utvidet rett til videregående opplæring eller andre tiltak. Regjeringens mål er å bidra til at den enkelte skal ha kompetanse og ferdigheter som kan gi grunnlag for en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet.

Norge var det første landet som undertegnet avtale med OECD om arbeid med en såkalt Skills Strategy. Slikt arbeid skal bistå det enkelte OECD-land med å utvikle kompetansepoltiske strategier for bedre å møte en usikker økonomisk utvikling. Arbeidet skal resultere i en OECD-rapport med råd og innspill til hvordan landet kan lage en plan for utvikling og bruk av kompetanse fremover. OECDs rapport med anbefalinger om veien videre for Norge kommer til høsten.

Under forhandlingene i frontfaget sendte partene brev til Kunnskapsministeren om tiltak for å styrke opplæring i norsk språk og sikre flere mulighet for fagutdanning for arbeidsinnvandrere. Kunnskapsministeren svarte bl.a. at språkopplæring er viktig for å styrke arbeidsinnvandreres tilknytning til arbeidslivet. Dette ble også trukket fram i tilleggsproposisjonen til statsbudsjettet for 2014 der Regjeringen foreslo å bevilge 25 mill. kroner til å utvide programmet for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) til også å omfatte grunnleggende ferdigheter i muntlig norsk. Som det framgår av Sundvolden-plattformen vil regjeringen også arbeide for at det skal kunne stilles krav om deltakelse på norskopplæring ved utbetaling av arbeidsledighetstrygd. Når det gjelder godkjenning av utenlandsk yrkesfaglig utdanning arbeider Kunnskapsdepartementet, i dialog med blant annet partene i arbeidslivet, for å komme fram til klare retningslinjer for vurdering og godkjenning av utenlandsk yrkesfaglig utdanning.

Holden III-utvalget skriver i sin innstilling at allmenngjøring av tariffavtaler spiller en viktig rolle ved å motvirke svært lave lønninger innen de bransjer der dette er blitt vedtatt. Allmenngjøring er i utgangspunktet midlertidig, og utvalget mener at det på områder med betydelig innvandring vil være nødvendig med tiltak i lang tid framover. De tiltakene som hittil er satt i verk mot uak-

septable lønns- og arbeidsvilkår skal evalueres. Regjeringen vil også vurdere nye tiltak. Regjeringen vil videre fortsette arbeidet mot sosial dumping ved å styrke Arbeidstilsynet.

Det er mye som tyder på at sektorovergripende kriminalitet er et økende problem i norsk arbeidsliv. For å bekjempe kriminalitetsutviklingen er det viktig med styrket samarbeid mellom politi og offentlige kontrolltater. Dette følges bl.a. opp gjennom arbeidet med forslag til ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Regjeringen tar sikte på å presentere denne i løpet av høsten 2014.

#### *Inntektsoppgjøret i 2014*

Ifølge TBU økte den gjennomsnittlige årslønnen med 3,9 pst. i 2013. Dette var høyere enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen i fjor høst, der årslønnsveksten ble anslått til 3,5 pst. Lønnsveksten var 3,5 pst. for arbeidere i industrien i 2013 og 4,3 pst. for funksjonærer. For industribedrifter i NHO-området samlet var lønnsveksten 3,9 pst. Lønnsveksten var 3,5 pst. i staten i fjor og 3,7 pst. for kommuneansatte. Med en vekst i konsumprisene på 2,1 pst. i 2013 økte reallønnen i gjennomsnitt med om lag 1¾ pst. i fjor.

Årets lønnsoppgjør er et hovedoppgjør. Fellesforbundet og NHO kom i april til enighet i årets

frontfagoppgjør innenfor en ramme for vekst i årslønnen på 3,3 pst. I forståelse med LO anslår NHO en årslønnsvekst på 3,3 pst. også for industrien samlet i 2014. Andre oppgjør i privat sektor som har forhandlet ferdig har gjennomgående kommet til enighet innenfor dette. I offentlig sektor er både oppgjøret i staten og kommunene i mekling, med frist 25. mai.

På bakgrunn av de foreløpige resultatene fra årets lønnsoppgjør og utsiktene for den økonomiske utviklingen framover anslås den gjennomsnittlige årslønnsveksten i inneværende år til 3,3 pst., 0,2 prosentenheter lavere enn lagt til grunn i tilleggsproposisjonen 2014.

Lønnsveksten i Norge har i mange år vært høyere enn lønnsveksten hos våre handelspartnere. Det vil trolig også være tilfellet i år. De senere årene har veksten i reallønningene i Norge vært høyere enn veksten i produktiviteten. En balansert utvikling i norsk økonomi stiller krav om en tilstrekkelig størrelse på konkurranseutsatt sektor over tid. Det vil det være vanskelig å oppnå uten at det over tid også er en rimelig balanse mellom kostnadsnivå og produktivitetsnivå målt mot relevante handelspartnere. Gjennomføringen av lønnsoppgjørene er partenes ansvar.

## 7 Virksomheten til det internasjonale valutafondet (IMF)

### 7.1 Innledning

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

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

IMF samarbeider med andre internasjonale organisasjoner som Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene og Verdens handelsorganisasjon (WTO). IMF bidrar også til G20s<sup>1</sup> arbeid med å stabilisere og styrke verdensøkonomien.

IMF har stått sentralt i arbeidet med å dempe de økonomiske skadevirkningene av den globale

finanskrisen og den påfølgende statsfinansielle krisen i Europa. I tillegg til lån, har IMF bidratt med analyser og råd basert på sin betydelige ekspertise på krisehåndtering.

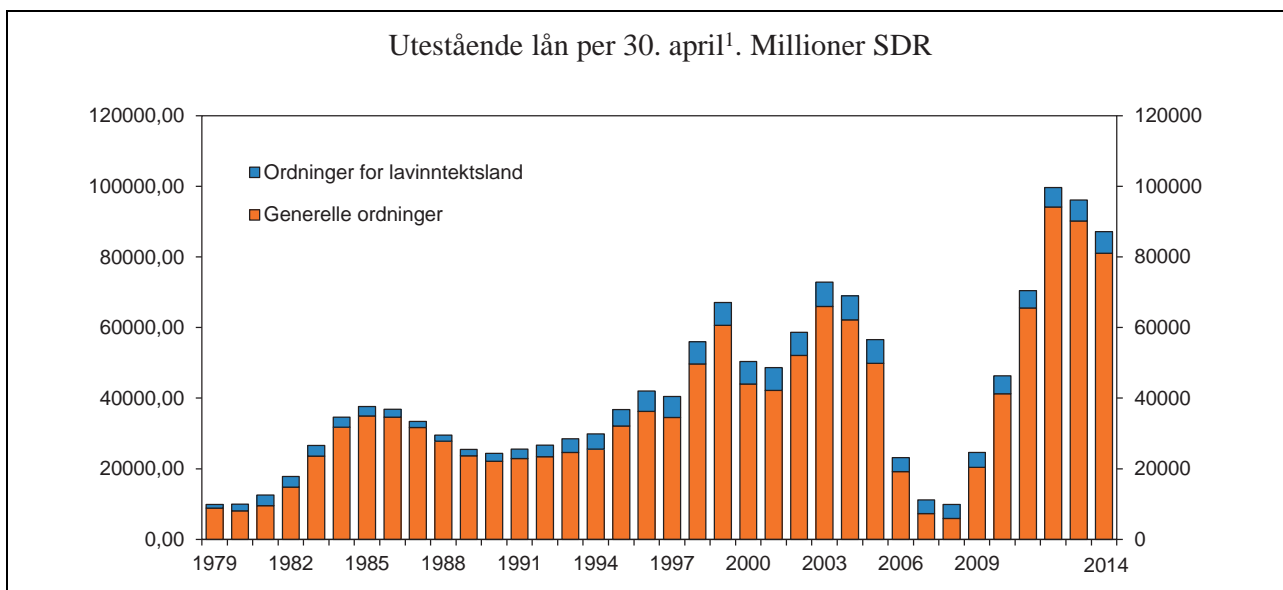
I dette kapittelet gis en omtale av IMF's virksomhet, med vekt på de siste 12–18 månedene.

### 7.2 IMF's utlånsvirksomhet

#### 7.2.1 Status for utlån

I forkant av den internasjonale finanskrisen i 2008 var IMF's utlån kommet ned på et lavt nivå. Under finanskrisen og den påfølgende krisen i euroområdet økte utlånene kraftig og ble om lag tidoblet fra våren 2008 til de nådde en topp våren 2012, se figur 7.1. Økningen var størst for låneordningene som er åpne for alle medlemslandene. Utlån

<sup>1</sup> G20 består av 19 av de største økonomiene i verden og EU på fellesskapsnivå. Gruppen er et uformelt forum for finansministre og sentralbanksjefer. Siden høsten 2008 har også stats- og regjeringssjefene møttes regelmessig. Australia har formannskapet i 2014.



Figur 7.1 Utestående lån per 30. april.<sup>1</sup> Generelle ordninger og låneordninger for lavinntektsland. Millioner SDR

<sup>1</sup> Inkludert land der programfasen er over. Tall for 2014 er per 31. mars.

Kilde: IMF.

under de subsidierte ordningene som er forbeholdt lavinntektsland, økte med knapt 50 pst. Samtidig økte antallet land med gjeld til IMF med vel en tredel.

Siden 2012 har både de samlede utlånene og antall land med lån fra IMF gått noe ned. Fra utgangen av april i fjor til utgangen av mars i år falt IMF's utlån med 8,9 mrd. SDR<sup>2</sup> til 87,2 mrd. SDR. Målt i kroner utgjorde den utestående gjelden 807 mrd. Antall land med gjeld til IMF har gått ned fra 86 til 83 land. Ved utgangen av mars i år fordelte utlånene seg med 81,1 mrd. SDR på ordinære ordninger og 6,1 mrd. SDR på de spesielle ordningene for lavinntektsland. En nærmere beskrivelse av IMF's ulike låneordninger er gitt i boks 7.1.

Lån fra IMF har som regel to hovedfaser. Først kommer en programfase der utbetalingen av lånene skjer i transjer betinget av IMF-styrets godkjenning av framdriften i de økonomisk-politiske tiltakene som landet har forpliktet seg til å gjennomføre. Etter at selve IMF-programmet er avsluttet kommer en tilbakebetalingsfase. Fra utgangen av april i fjor til utgangen av mars i år har fire land med lån fra IMF's generelle ordninger avsluttet programfasen, mens fem nye har kommet til. De nye programlandene er Tunisia, Albania, Kypros, Jamaica og Pakistan. I tillegg inngikk Romania og Armenia nye låneavtaler kort tid etter at programfasen på de forrige løp ut. Colombia har fått forlenget sin føre-var-avtale om lån ved behov, og Bosnia-Herzegovina har fått utvidet lånerammen og programperioden for sitt stabiliseringsprogram. Videre inngikk Ukraina 30. april i år en avtale om et toårig stabiliseringsprogram. I ordningene for lavinntektsland er antall land som er i programfasen, gått ned fra 25 til 20.

Ved utgangen av mars hadde seks land avtaler om Stand-By Arrangement (SBA), med utlånsrammer på til sammen 4,9 mrd. SDR. De største utestående beløpene knytter seg til program med lengre løpetid under Extended Fund Facility (EFF). Sju land er i programfasen knyttet til slike lån, med en samlet utlånsramme på 53,8 mrd. SDR. Blant disse er eurolandene Hellas, Kypros og Portugal. Lånetilsagnene gitt under føre-var-avtalene med Mexico og Polen er svært store, henholdsvis 47,3 og 22,0 mrd. SDR. Fem av de seks landene med størst utestående lån fra IMF i absolutte termer er europeiske, med tre euroland øverst, jf. figur 7.2.

Blant de subsidierte ordningene for lavinntektslandene er Extended Credit Facility (ECF) mest brukt. Ved utgangen av mars hadde 18 land et slikt program, mens to land hadde lån under

Standby Credit Facility (SCF) og ni land under Rapid Credit Facility (RCF).

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

### 7.3 IMF og krisen i Europa

Mange land i Europa ble hardt rammet av den globale finanskrisen og den påfølgende statsgjeldskrisen. IMF har spilt en nøkkelrolle i arbeidet med å bistå disse landene, både gjennom å yte lån og ved å bidra med analyser og råd basert på sin ekspertise på krisehåndtering. De økonomiske tilpasnings- og stabiliseringsprogrammene for land som er med i EUs eurosamarbeid har blitt utarbeidet i et tett samarbeid mellom IMF, Europakommisjonen og Den europeiske sentralbanken (ESB), den såkalte «Troikaen». For disse landene utgjør IMF's lån bare en mindre del av den samlede finansieringen.

IMF har inngått låneprogram eller føre-var-avtaler med 16 europeiske land under og etter finanskrisen, hvorav fire – Hellas, Irland, Portugal og Kypros – er med i eurosamarbeidet. Ved utgangen av mars hadde sju europeiske land enten stabiliseringsprogram eller føre-var-avtaler om lån fra IMF, se tabell 7.1. Den samlede låne-rammen for disse landene var på om lag 73 mrd. SDR.<sup>2</sup>

*Irland* avsluttet sitt stabiliseringsprogram med EU og IMF i desember 2013. Programmet vurderes som vellykket. Irland har håndtert en svært dyp bankkrise og en påfølgende sterk svekkelse av offentlige finanser. Ifølge IMF har irenes sterke gjennomføringsevne bidratt betydelig til det vellykkede resultatet. Landet står imidlertid fortsatt overfor store utfordringer. Arbeidsledigheten er høy, og den innenlandske etterspørselen hemmes av høy offentlig og privat gjeld, behov for å redusere offentlig underskudd ytterligere og bankenes problemer med å håndtere misligholdte lån.

*Portugal* avslutter sitt stabiliseringsprogram i mai i år. Den tolvte og siste evalueringen av landets håndtering av den økonomiske krisen ble

<sup>2</sup> IMF's spesielle trekkrettigheter (Special Drawing Rights). Verdien beregnes som et veid gjennomsnitt av amerikanske dollar, euro, britiske pund og japanske yen. En SDR tilsvarte 30. april 2014 9.25566 norske kroner. Hvis ikke annet sies, er denne kursen brukt ved omregninger i dette kapitlet.

**Boks 7.1 IMF's utlånsordninger ved utgangen av april 2014***Generelle utlånsordninger*

<i>Låneordning</i>	<i>Formål</i>	<i>Normal lånegrense i pst. Tilbakebetaling og rente av landets kvote</i>	
Stand-By Arrangement (SBA)	Kortsiktige problemer med betalingsbalansen. Programperiode 1–2 år, kan forlenges til 3 år.	200 pst. per år. Kumulativ grense på 600 pst. <sup>2</sup>	Første avdrag etter 3¼ år. Tilbakebetalt etter 5 år. Grunnrente <sup>1</sup> +2–3 prosentenheter. <sup>3</sup>
Extended Fund Facility (EFF)	Mellomlangtsiktige problemer med betalingsbalansen grunnet strukturelle forhold. Programperiode 3–4 år.	Som for SBA.	Første avdrag etter 4½ år. Tilbakebetalt etter 10 år. Rente som for SBA.
Flexible Credit Line (FCL)	Fleksibel trekkadgang i 1–2 år for land med sterk økonomisk stilling som ønsker å være føre var. Ikke programforpliktelser.	Ingen fast lånegrense.	Som for SBA.
Precautionary and Liquidity Line (PLL)	Fleksibel trekkadgang i ½–2 år for land med relativt sterk økonomisk stilling, men som ikke oppfyller kravene for FCL.	For 6 mnd.-program: 250 pst. I spesielle tilfeller opp til 500 pst. For 1–2 års program: 500 pst. første år, kumulativ grense på 1000 pst.	Som for SBA.
Rapid Financing Instrument (RFI)	Akutte problemer med betalingsbalansen etter råvareprisjokk, naturkatastrofer, mv. Ikke programforpliktelser.	50 pst. per år. Kumulativ grense på 100 pst.	Som for SBA.

*Spesielle utlånsordninger for lavinntektsland med subsidiert utlånsrente (PGRT)*

<i>Låneordning</i>	<i>Formål</i>	<i>Lånegrense<sup>4</sup> i pst. av landets kvote</i>	<i>Tilbakebetalingsperiode og rente<sup>5</sup></i>
Extended Credit Facility (ECF)	Mellomlangtsiktig til langsiktig finansiering av lavinntektsland med problemer med betalingsbalansen av mer strukturell art. Programperiode 3–5 år.	100 pst. per år. Kumulativ grense på 300 pst.	Første avdrag etter 5½ år. Tilbakebetalt etter 10 år. Null rente.
Standby Credit Facility (SCF)	Lavinntektsland med kortsiktige problemer med betalingsbalansen. Programperiode 1–2 år.	Som for ECF.	Første avdrag etter 4 år. Tilbakebetalt etter 8 år. Null rente.
Rapid Credit Facility (RCF)	Lavinntektsland med akutte problemer med betalingsbalansen. Ikke programforpliktelser.	25 pst. per år. Kumulativ grense på 100 pst. Kan økes til 50 pst. av kvoten per år og kumulativ grense på 125 pst.	Første avdrag etter 5½ år. Tilbakebetalt etter 10 år. Null rente.

<sup>1</sup> IMF's grunnrente er SDR-renten, med et påslag på 1 prosentenheter. Påslaget skal bl.a. dekke IMF's administrative utgifter ved å gi lån og oppbygging av reserver. SDR-renten regnes ut som et gjennomsnitt av tremåneders statspapirrente for de valutaene som er med i SDR (amerikanske dollar, euro, britiske pund og japanske yen). SDR renten var den 30. april 2014 0,13 pst.

<sup>2</sup> Grensene under SBA og EFF kan unntaksvis overskrides.

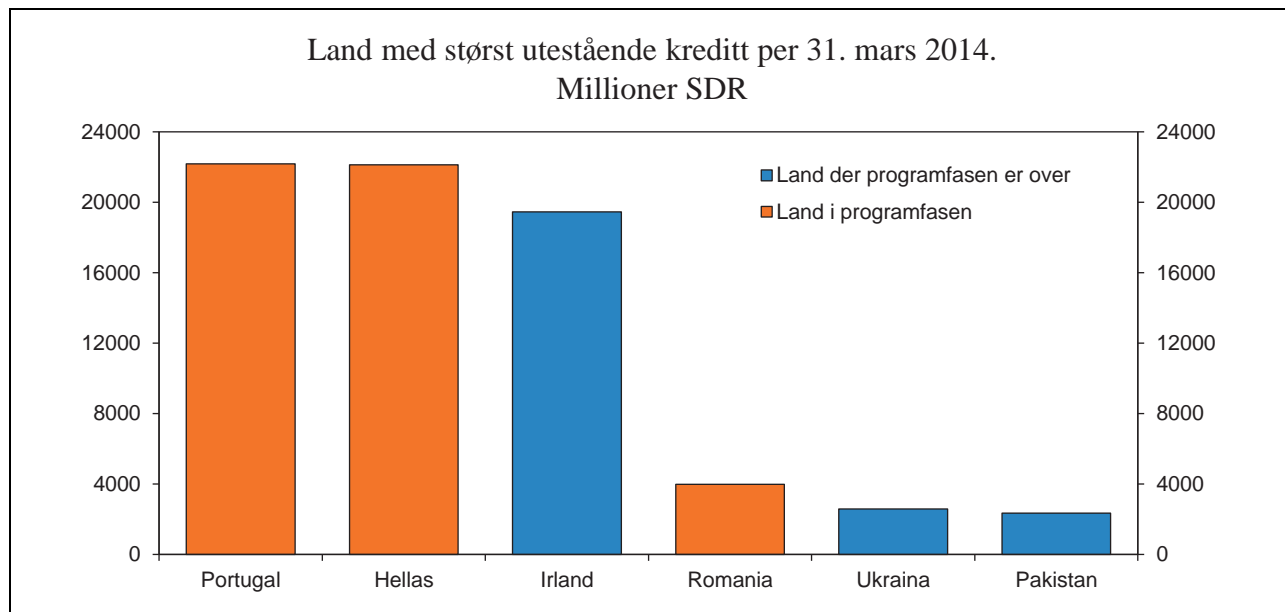
<sup>3</sup> Rentepåslaget er på 2 prosentenheter for den delen av lånet som er over 300 pst. av kvoten og ytterligere 1 prosentenheter for den delen av lånet som er over 300 pst. av kvoten i lenger enn tre år.

<sup>4</sup> Det er satt en samlet lånegrense for de tre ordningene under PGRT (ECF, SCF og RCF) på 100 pst. av kvoten per år og maksimalt 300 pst. Disse grensene kan fravikes i spesielle tilfeller.

<sup>5</sup> Renten på PRGT-lånene vurderes normalt hvert annet år. I 2012 ble det vedtatt å forlenge nullrenten for de tre ordningene til utgangen av 2014.

Kilde: IMF.





Figur 7.2 Land med størst utestående lån fra IMF per 31. mars 2014. Millioner SDR

Kilde: IMF.

avsluttet i begynnelsen av mai. Portugal får godt skussmål av långiverne for gjennomføringen av programmet. I en felles pressemelding skriver Troikaen at Portugal nå beveger seg i retning av solide offentlige finanser, finansiell stabilitet og en konkurransedyktig økonomi. De peker imidlertid

også på at det fortsatt gjenstår betydelige utfordringer. Blant annet må økonomiens evne til å reagere på eksterne sjokk bedres, og det er nødvendig med høyere vekst og et mer dynamisk arbeidsmarked for å redusere den fortsatt svært høye arbeidsledigheten. Videre må de høye

Tabell 7.1 Land i Europa med IMF-program eller føre-var-avtale med IMF per 31. mars 2014. Millioner SDR

	Programperiode	Låneramme	Ikke utbetalt beløp	Total gjeld til IMF <sup>1</sup>
<i>Stand-By Arrangements (SBA)</i>				
Bosnia og Herzegovina	sept. 12–juni 15	473	220	390
Romania	sept. 13–sept. 15	1 751	1 751	3 985
<i>Extended Fund Facility (EFF)</i>				
Albania	feb. 14–feb. 17	295	295	5
Hellas	mars 12–mars 16	23 785	16 574	22 139
Kypros	mai 13–mai 16	891	668	223
Portugal	mai 11–mai 14	23 742	1 560	22 182
<i>Flexible Credit Line (FCL)</i>				
Polen	jan. 13–jan. 15	22 000	22 000	0
<i>Memo:</i>				
EU-land		72 169	42 553	48 529
Euroland		48 418	18 802	44 544
Andre europeiske land		768	515	395
<b>Totalt</b>		<b>72 937</b>	<b>43 068</b>	<b>48 924</b>

<sup>1</sup> Inkluderer gjeld fra tidligere programavtaler.  
Kilde: IMF.

gjeldsnivåene i næringslivet ned. Evalueringen skal etter planen behandles i IMF's styre i løpet av juni.

*Hellas* har to år igjen av sitt andre stabiliseringsprogram som ble inngått i 2012. Den femte evalueringen av programmet ble innledet i september i fjor, og IMF og EU konkluderte på stabsnivå i mars i år med at framdriften i programmet er tilfredsstillende. Gresk økonomi begynner å stabilisere seg og vil gradvis kunne begynne å vokse igjen. Etter flere år med store underskudd hadde offentlig forvaltning i 2013 overskudd i sine budsjetter før betaling av renter og avdrag på gjeld. *Hellas* får også forsiktig ros for de strukturelle reformene så langt. Reformene i arbeidsmarkedet er forsinket, men skal etter planen gjennomføres gradvis gjennom resten av inneværende år.

I mai i fjor inngikk *Kypros* avtale om et stabiliseringsprogram med IMF og EU. Bakgrunnen var svake statsfinanser, svak økonomisk utvikling over flere år og kollaps i landets to største banker. IMF konkluderte i en gjennomgang tidligere i år med at de økonomiske- og fiskale utsiktene for landet er bedre enn ventet, men at det gjenstår store utfordringer når det gjelder restruktureringen og rekapitaliseringen av banksektoren og implementeringen av nødvendige politikkreformer.

I begynnelsen av 2013 fornyet og utvidet *Polen* en føre-var avtale med IMF om lån ved behov. Avtalen var et svar på svakere økonomisk utvikling som følge av redusert etterspørsel fra euroområdet, avtakende tillitt til økonomien og finanspolitisk konsolidering. Den økonomiske aktiviteten er imidlertid nå på vei opp. *Polen* har ikke trukket på lånet.

*Ukraina* står overfor en alvorlig økonomisk og finansiell krise. Landet har gjennom de siste årene hatt store underskudd i offentlig forvaltning. Store driftsunderskudd overfor utlandet, blant annet som følge av import av gass fra Russland, har gitt stor utenlandsgjeld. Landets internasjonale reserver er for lave til å dekke landets finansieringsbehov framover. IMF anslår at *Ukraina* har behov for brutto finansiering fra internasjonale långivere på til sammen 27 mrd. USD over de neste to årene.

IMF's styre vedtok 30. april i år et toårig stabiliseringsprogram (SBA) med *Ukraina*. Hovedmålsettingen med programmet er å få utenriksøkonomien og offentlige finanser inn på et bærekraftig spor. Lånerammen fra IMF er på om lag 17 mrd. USD, som tilsvarer 800 pst. av *Ukrainas* kvote i IMF. Finansieringen skal vanligvis ikke overstige 600 pst. av landets kvote over programperioden,

men det er anledning til å gå høyere enn dette hvis bestemte betingelser er oppfylt. IMF's stab og styre mener at *Ukraina* oppfyller disse. Det øvrige finansieringsbehovet dekkes gjennom lån fra Verdensbanken, EU (Kommisjonen og Den europeiske investeringsbanken), Den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling (EBRD) og enkeltland.

Norge har i mange år bidratt med prosjektstøtte til *Ukraina*, hovedsakelig i form av prosjektarbeid i regi av frivillige organisasjoner, samt gjennom avtaler med Europarådet, OSSE og EBRD. Planlagt bilateral støtte for 2014 har i utgangspunktet vært 40 mill. kroner. I Prop. 93 S (2013–2014) foreslår Regjeringen en omdispensering innen Utenriksdepartementets budsjett som vil øke støtten til *Ukraina* med 110 mill. kroner, til 150 mill. kroner.

## 7.4 Styresett og kvotereform

### 7.4.1 Status for 2010-reformen

Kvoter er et sentralt begrep i IMF. Kvotene bestemmer langt på vei medlemslandenes stemmevekt og deres forpliktelse til å bidra til finansieringen av institusjonens utlån. De er også viktige for å fastlegge hvor mye det enkelte land kan låne av IMF.

I 2010 vedtok IMF's styre en reform av styresett, kvoter og stemmerett. Vedtaket doubler IMF's samlede kvoteressurser, reduserer omfanget av den såkalte NAB-ordningen tilsvarende og endrer den relative fordelingen av kvoter mellom medlemslandene. Også sammensetningen av IMF's styre endres, ved at alle styrepreressantene – inkludert representantene for de fem største landene – skal velges. Dermed kan også disse landene inngå samarbeid med andre land om felles styremedlem. Endringer i styresammensetningen krever endringer i IMF's statutter. Slike endringer kan først tre i kraft etter at de er ratifisert av minst 3/5 av medlemslandene, som samlet har minst 85 pst. av stemmene. Ved utgangen av april hadde 145 medlemsland med til sammen 76,97 pst. av stemmene ratifisert statuttendringene. USA, som med dagens regelverk har en stemmevekt på 16,75 pst. og dermed utgjør et blokkerende mindretall, var ikke blant disse. Det er uklart når den amerikanske kongressen vil behandle saken. Ettersom reformen er en pakke, vil ingen av elementene tre i kraft før statuttendringene trer i kraft.

Norge har sluttet seg til endringene i statuttene og godkjent endringen i Norges kvote på

bakgrunn av Stortingets samtykke, jf. Prop. 142 S (2010–2011) og Innst. 40 S (2011–2012).

Når reformen trer i kraft, dobles IMF's kvoteressurser fra om lag 238 mrd. SDR til om lag 477 mrd. SDR. Samtidig reduseres kvote- og stemmeandelen for tradisjonelle industriland, mens andelen for framvoksende økonomier og utviklingsland øker. Norges stemmevekt blir om lag uendret på 0,78 pst. Stemmevekten til den nordisk-baltiske valgkretsen går ned fra 3,4 pst. til 3,2 pst.

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

Fra og med styrevalget høsten 2012 gikk Nederland og Belgia, som tidligere hadde hver sin styreplass, sammen i en valgkrets der de deler på styreplassen. Landene i de valgkretsene som tidligere ble ledet av Nederland og Belgia, og som ikke ble med i den sammenslåtte valgkretsen, gikk sammen om å danne en ny sentral- og østeuropeisk valgkrets. Styreplassen i denne deles mellom Østerrike, Tyrkia, Ungarn og Tsjekkia. Østerrike har styremedlemmet i 2012–2014. Deretter går styreplassen på omgang mellom Tyrkia, Ungarn og Tsjekkia, som alle tilhører gruppen av framvoksende økonomier. Etter 2014 innebærer dermed disse endringene at antall styreplasser til vesteuropeiske land går ned med én. Vår valgkrets bidrar til å redusere antall styreplasser til tradisjonelle industriland med 0,14 styreplasser, siden også de baltiske landene nå er med i valgkretsens rotasjonsskjema om styreplassen. Sveits og Polen har inngått en intensjonsavtale om å dele på å representere sin valgkrets i styret når 2010-reformen iverksettes. Denne endringen vil gi et bidrag på en halv styrerepresentant, siden Sveits hittil har hatt fast plass i styret. Til sammen innebærer disse endringene at antall styreplasser til vesteuropeiske industriland reduseres med 1,64. Det er fortsatt ikke avklart hvordan den øvrige reduksjonen på 0,36 styreplasser skal skje.

#### 7.4.2 Reform av kvoteformelen og ny kvotetildeling

Som et ledd i 2010-reformen var det også enighet om at kvoteformelen – dvs. metoden for å beregne det enkelte lands teoretiske kvote – skulle vurderes på nytt innen januar 2013, samt at den neste vurderingen av størrelsen på og fordelingen av

IMF's kvoteressurser (den 15. kvoterevisjonen) skulle være gjennomført innen januar 2014.

Kvoteformelen skal gjenspeile medlemslandenes posisjon i verdensøkonomien på en måte som er tilpasset IMF's mandat. De teoretiske kvotene som kvoteformelen gir, er et viktig utgangspunkt for fordeling av nye kvoter.

Medlemslandene har så langt ikke klart å bli enige om en ny kvoteformel. Dermed har også arbeidet med den 15. kvoterevisjonen blitt forsinket. En viktig grunn til at arbeidet tar lengre tid enn planlagt er at USA, som tidligere nevnt, ennå ikke har ratifisert 2010-reformen. IMF's styre vedtok i januar i år at arbeidet med den 15. kvoterevisjonen skal slutføres innen januar 2015. Guvernørrådet har støttet dette. Under sitt halvårlege møte i april i år drøftet IMFC konsekvensene av den forsinkede gjennomføringen av 2010-reformene. I kommunikéet fra møtet bes IMF om å utrede hvilke videre skritt som er mulige for å sikre institusjonen tilstrekkelig politisk og finansiell styrke hvis 2010-reformene ikke er vedtatt innen utgangen av året.

Vår valgkrets er opptatt av at kvotefordelingen skal reflektere IMF's mandat og medlemslandenes posisjon i verdensøkonomien. Den bør ikke være motivert av et ønske om å favorisere enkelte land eller grupper av land. Den faktiske kvotetildelingen bør dermed i størst mulig grad basere seg på kvoteformelen. Kvoteøkninger bør likeledes være begrunnet med økt behov for ressurser, og ikke med ønsker om muligheten til å endre kvotefordelingen mellom land eller grupper av land.

Norge og den nordisk-baltiske valgkretsen støtter en overføring av stemmevekt fra overrepresenterte til underrepresenterte land, basert på objektive økonomiske og finansielle kriterier slik de gjenspeiles i kvoteformelen. Det innebærer en ytterligere overføring av stemmevekt til utviklingsland og framvoksende økonomier i takt med at deres posisjon i verdensøkonomien styrkes. Også bruk av gjeldende kvoteformel vil gi en slik overføring. Beregninger med data fra 2011 viser at den teoretiske kvoteandelen til framvoksende økonomier og utviklingsland har økt med over 9 prosentenheter sammenliknet med tallene fra 2005 som lå til grunn for den gjeldende kvotefordelingen fra 2008, og med 3,5 prosentenheter sammenliknet med 2010-tallene som lå til grunn for den 14. kvoterevisjonen, jf. tabell 7.2.

Da IMF ble opprettet, var hensikten å styrke det økonomiske og finansielle samarbeidet og den økonomiske åpenheten mellom land, for derved å bidra til økonomisk vekst og velstand. IMF's mulighet til å bistå med kriselån ved betalingsba-

Tabell 7.2 Faktiske og beregnede kvoteandeler. Fordeling på land og grupper av land. Prosent.

	Faktisk kvote	2010-reformen	Teoretisk kvote, gjeldende kvoteformel				Endring 2005–2011
			2011-data	2010-data	2005-data	2005–2011	
Industriland	60,4	57,6	54,7	56,1	63,8	-9,1	
Store industriland	45,3	43,4	39,6	40,6	47,6	-8,0	
USA	17,7	17,4	15,6	15,8	19,0	-3,4	
Andre G7-land	27,7	26	23,9	24,9	28,5	-4,6	
Andre industriland	15,1	14,3	15,2	15,4	16,2	-1,0	
Utviklingsland og framvoksende økonomier	39,6	42,4	45,3	43,9	36,2	9,1	
Afrika	5,0	4,4	3,4	3,3	2,8	0,6	
Asia <sup>1</sup>	12,6	16,0	20,6	19,6	15,8	4,8	
Kina	4,0	6,4	10,1	9,4	6,4	3,7	
Midtøsten, Malta og Tyrkia	7,2	6,7	6,4	6,2	4,8	1,6	
Latin-Amerika og Kariben	7,7	7,9	7,3	7,1	6,6	0,7	
Overgangsøkonomier <sup>2</sup>	7,1	7,2	7,6	7,7	6,2	1,4	
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	
<i>Memo:</i>							
EU27	31,9	30,2	29,7	30,9	32,9	-3,2	
Lavinntektsland (PRGT-kvalifiserte)	4,3	4,0	2,8	2,7	2,2	0,6	
Norge	0,790	0,787	0,827	0,821	0,810	0,017	
Nordisk-baltisk valgkrets	3,342	3,223	3,386	3,417	3,464	-0,078	

<sup>1</sup> Inkludert Sør-Korea og Singapore<sup>2</sup> Hovedsakelig tidligere østblokkland  
Kilde: IMF.

lanseproblemer er også viktig i denne sammenhengen. Deltakelse i det internasjonale økonomiske samkvemmet, sårbarhet for økonomiske sjokk utenfra og evne og vilje til å bidra finansielt til IMF er derfor relevant for kvotefordelingen. Flere store land, både framvoksende økonomier og tradisjonelle industriland, presser på for at BNP skal få en større vekt i formelen på bekostning av variable som reflekterer åpenhet og deltakelse i det internasjonale økonomiske samkvemmet. Selv om mye av retorikken fortsatt preges av behovet for å gi dynamiske utviklingsland økt innflytelse og ansvar, trekker de fleste konkrete forslagene til endringer i formelen i retning av økt innflytelse for store land på bekostning av små, både industriland og utviklingsland. Økonomisk åpenhet bør etter valgkretsens vurdering fortsatt ha en betydelig vekt i kvoteformelen. Valgkretsen

er også opptatt av å forsvare små og fattige lands innflytelse.

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

## 7.5 IMF's overvåkningsvirksomhet

IMF driver omfattende overvåkning av den økonomiske utviklingen, både globalt og i de enkelte medlemslandene. Overvåkningsvirksomheten er betydelig styrket og utvidet etter finanskrisen. Blant annet har regionale perspektiver fått større

plass, sammen med tema som ukonvensjonell pengepolitikk og makroovervåking av finanssektoren. Det legges også større vekt på å se multilateral, bilateral og finansiell overvåking i sammenheng.

Hovedresultatene presenteres halvårlig i IMF's såkalte flaggskipsrapporter. De viktigste er *World Economic Outlook*, *Global Financial Stability Report* og *Fiscal Monitor*. Dessuten har IMF siden 2011 årlig publisert en *Spillover Report* om virkningene den økonomiske politikken i de fem største økonomiene har på andre land, og siden i fjor en *External Stability Report*, som inneholder en bred analyse av den eksterne balansen i de 28 største medlemslandene samt euroområdet. I forbindelse med IMFC-møtene vår og høst trekkes hovedkonklusjonene og anbefalingene fra de forskjellige publikasjonene sammen i *Managing Director's Global Policy Agenda*. Alle disse dokumentene og publikasjonene er tilgjengelige på IMF's hjemmeside.

Som ledd i den utvidede overvåkingen og den økte oppmerksomheten om det regionale perspektivet, utarbeidet IMF i april 2013 en rapport om det økonomiske og finansielle samspillet mellom de fire største nordiske landene, jf. avsnitt 7.8.2. Denne ble diskutert i IMF's styre i august 2013 og deretter publisert. IMF utarbeidet i fjor også en rapport som tok for seg produksjonssamarbeid mellom Tyskland og sentraleuropeiske land (German-Central European Supply Chain Cluster). I 2014 ble den nordiske regionalrapporten fulgt opp med en tilsvarende rapport for de baltiske landene. Denne ble diskutert av IMF's styre i begynnelsen av mai.

En viktig del av IMF's finansielle overvåking er vurderinger av finanssektorene i medlemslandene. IMF's Financial Sector Assessment Program (FSAP) ble innført i 1999 og skal bidra til å avdekke eventuelle svakheter i finanssektoren i medlemslandene. I september 2010 ble det innført obligatoriske gjennomganger hvert femte år av finanssektoren i de landene som har størst betydning for det globale finansielle systemet. Metoden som ble brukt i 2010, identifiserte 25 land som systemviktige. I januar i år ble metoden endret og listen utvidet til 29 land, herunder Norge.

Den bilaterale overvåkingen av utviklingen i de enkelte medlemslandene skjer i henhold til artikkel IV i IMF's Articles of Agreements. De fleste medlemslandene, deriblant Norge, tillater publisering av artikkel IV-rapporter og oppsummering av konklusjonene fra styrebehandlingen.

Hvert tredje år evaluerer IMF sin egen overvåkningsvirksomhet («Triennial Surveillance

Review, TSR»). En slik evaluering blir gjennomført i 2014. Årets evaluering skal konsentrere seg om hvorvidt IMF har lyktes med å se de ulike delene av overvåkingen bedre i sammenheng, og om rådene om økonomisk politikk er tilpasset medlemslandenes nye utfordringer. Videre skal man vurdere IMF's politiske gjennomslagskraft og om medlemslandene behandles likt.

IMF bidrar til G20s arbeid for en stabil og vel fungerende global økonomi, bl.a. gjennom utviklingen av en såkalt «Mutual Assessment Process» (MAP), som ble startet høsten 2009. MAP skal utvikle felles mål for verdensøkonomien og gjennomgå og samordne G20-landenes økonomiske politikk. Materialet er tilgjengelig på IMF's hjemmeside. Bidrag til G20 er i utgangspunktet ikke en del av IMF's overvåkningsvirksomhet, men kan likevel sies å være i tråd med IMF's mandat siden arbeidet bidrar til å styrke overvåkingen av systemviktige land.

## 7.6 IMF og lavinntektsland

### 7.6.1 Bakgrunn

IMF har siden 1975 skilt ut den delen av medlemslandene som er økonomisk verst stilt i en egen gruppe, de såkalte lavinntektslandene. Lavinntektslandene tilbyr blant annet lån gjennom spesielle ordninger med subsidiert rente. Lavinntektslandene identifiseres på basis av bruttonasjonalinntekt (BNI) per innbygger, statens tilgang på markedsfinansiering og en vurdering av sårbarheter i økonomien. Inntektskriteriet er det samme som det som kvalifiserer til bistand under International Development Association (IDA), Verdensbankens ordning for bistand og lån til de fattigste landene. Per i dag regnes 72 av IMF's 188 medlemsland som lavinntektsland.

Lavinntektsland har det siste tiåret opplevd sterk økonomisk framgang. Dette skyldes blant annet at de blir tettere integrert med verdenssamfunnet. I tillegg har mange land hatt glede av høy innenlandsk investerings- og sparerate. I motsetning til tidligere har den økte velstanden blitt fulgt av bedre utvikling i inflasjon, gjeld og valutakurser.

Finanskrisen påvirket i liten grad lavinntektslandene. Dette skyldtes at landene ikke er så integrert i internasjonale finansmarkeder, at handelen med resten av verden fremdeles er relativt liten, og at handelen med framvoksende økonomier, som også kom relativt bra ut av finanskrisen, har blitt viktigere. I landene sør for Sahara, der mange av verdens fattigste bor, økte BNP med

i gjennomsnitt 6,5 pst. per år i perioden 2004–2008. Siden 2008 har den årlige velstandsøkningen sør for Sahara avtatt noe, men den årlige veksten har ikke vært lavere enn 4,9 pst. Både for 2014 og 2015 anslår IMF en vekst i denne regionen på 5,8 pst.

Økt integrasjon i verdensøkonomien gir også økt sårbarhet. Også lavinntektslandene rammes nå av en noe lavere vekst i framvoksende økonomier. Særlig er utviklingen i kinesisk økonomi viktig. IMF peker på lavere råvarepriser og dårligere tilgang på ekstern finansiering som utfordringer for lavinntektslandene, og understreker betydningen av at disse landene fører en forsvarlig budsjettpolitikk som kan hindre oppbygging av eksterne ubalanser. I tillegg står mange lavinntektsland overfor utfordringer i strukturpolitikken og med institusjonelle forhold. Sosial uro er også et risikomoment i enkelte land. En må heller ikke glemme at det trengs høy vekst over en lang periode før disse landene når opp til vårt velstandsnivå.

### 7.6.2 IMF's virksomhet i lavinntektsland

IMF's tekniske assistanse er av særlig betydning for lavinntektslandene, siden svake institusjoner og mangelfullt rammeverk for makroøkonomisk styring har vært en hemsko for den økonomiske utviklingen i mange av disse landene. I tillegg til at de kan be om støtte fra de generelle låneordningene på lik linje med resten av medlemslandene, har lavinntektslandene tilgang på lån gjennom spesielle ordninger med subsidiert rente. Disse finansieres gjennom et eget fond, Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) som er basert på frivillige bilaterale lån og subsidiemidler fra medlemsland i IMF. Norge bidrar med både låne- og subsidiemidler til PRGT.

I 2012 og 2013 besluttet IMF's styre at merinntekter fra salget av deler av IMF's gullbeholdning skal brukes som subsidiemidler til låneordningene for lavinntektsland. Videre ble det besluttet å opprette en fondsmekanisme der målet er at avkastningen skal finansiere rentesubsidiene i lavinntektsordningene på varig basis, jf. Prop. 111 S (2011–2012) og Prop. 149 S (2012–2013). I 2013 innbetalte Norge sin del av disse merinntektene. Norges innbetaling var på 19,38 mill. SDR, tilsvarende om lag 182 mill. kroner. Som tidligere norske bidrag, er midlene øremerket låneordningene som er rettet inn mot kortvarig betalingsbalansestøtte; Rapid Credit Facility (RCF) og Stand-By Credit Facility (SCF).

Også i lavinntektslandene skal IMF bidra til utvikling av en effektiv og bærekraftig økonomisk politikk. For å oppnå dette må det tas hensyn til landspesifikke forhold, og myndighetene og befolkningen i landene det gjelder må føle eierskap til politikken som føres. Dette er viktig både når IMF gir råd om økonomisk politikk og når de fastsetter vilkår i låneprogram. Norge har jobbet for å sikre lavinntektslandenes god representasjon i IMF's styrende organer.

IMF's styre er opptatt av å videreutvikle rammeverket som legger premissene for organisasjonens arbeid i lavinntektsland. Fra norsk og nordisk-baltisk side legges det vekt på at innvilgning av lån skal understøttes av grundige og realistiske analyser av landenes evne til å bære disse

## 7.7 IMF's analyser av viktige makroøkonomiske problemstillinger

IMF-styret har jevnlig drøftinger av generelle makroøkonomiske problemstillinger basert på utredningsarbeid gjort av staben i IMF. Staben publiserer sine arbeider i IMF's publikasjoner, egne arbeidsnotat og gjennom deltakelse på konferanser og seminarer verden rundt. På denne måten bidrar IMF til økonomifaget og til å bedre kunnskapsgrunnlaget for økonomisk politikk. IMF bruker den nye kunnskapen i den løpende multilaterale og bilaterale overvåkingen av medlemslandenes økonomiske utvikling og i utformingen av støtteprogram. Nedenfor omtales noen makroøkonomiske problemstillinger som IMF har viet mye oppmerksomhet det siste halvannet året.

### Finanspolitikk

Finanskrisen viste at statsfinansene i industrilandene er langt mer sårbare for økonomiske forstyrrelser enn tidligere antatt. I løpet av kriseårene ble statsfinansene i mange land sterkt svekket som følge av tiltak for å hindre sammenbrudd i banksektoren og en aktiv bruk av finanspolitikken. Erfaringene viste at det ikke er nok å se på utviklingen i budsjettbalansen alene for å vurdere hvor robuste offentlige finanser er. Også statens eksplisitte og implisitte garantier er viktige. Stor vekst i privat sektors gjeld sammen med underskudd i utenriksøkonomien førte i noen land til at staten måtte ta på seg store kostnader for å bevare finansiell stabilitet, og mange land bygde opp en betydelig statsgjeld. For enkelte bidro usikkerhe-

ten om offentlige finanser til at staten ikke lenger greide å reise lån i finansmarkedene.

Med den svake situasjonen i verdensøkonomien har IMF de senere årene vært opptatt av å unngå at mange land strammes mye til samtidig. IMF har videre understreket at fordelingen på reduksjon i utgifter og økning i skatter må ses i forhold til situasjonen i det enkelte land, herunder hvor høyt skattetrykket er. Organisasjonen har også argumentert for at fordelingsvirkningene av tilstrammingsiltakene bør tillegges stor vekt.

IMF har pekt på flerårige budsjettammeverk og finanspolitiske regler som viktige for en planmessig styrking av statsfinansene. For å være troverdige må slike rammeverk og regler være tilstrekkelig fleksible til å kunne motvirke konjunktursvingninger. Samtidig må det være åpenhet i budsjettapporteringen slik at forpliktelser ikke holdes skjult.

Hvis statsgjelden i et land blir så høy at den ikke lenger kan betjenes, må myndighetene gå inn i forhandlinger med kreditorerne for å redusere den. Slik restrukturering av statsgjeld har ikke vært uvanlig i framvoksende økonomier og utviklingsland de siste tiårene. Erfaringer viser at restrukturering av statsgjeld ofte utsettes for lenge og gir en gjeldsreduksjon som er for liten til å gjenskape en holdbar gjeldssituasjon. Restruktureringen av gresk statsgjeld i 2012 var den første i et av de tradisjonelle industrilandene siden andre verdenskrig.

Restrukturering av statsgjeld innebærer mange vanskelige avveininger. Banksektoren i debitorlandet, som vanligvis er stor eier av statspapirer, rammes hardt og må ofte støttes for at kredittgivingen i landet skal kunne opprettholdes. Det er også krevende å få alle kreditorerne til å ta likeverdige tap, og å unngå at enkelte typer kreditorer skjermes. Med økende andel offentlige kreditorer, slik som i de europeiske låneprogrammene, oppstår etter hvert også spørsmålet om likebehandling mellom offentlige og private kreditorer.

IMF vil arbeide videre med å styrke rammeverket for restrukturering av statsgjeld. Bedre analyser og økt åpenhet rundt gjeldssituasjonen i medlemslandene er viktig for at nødvendige tiltak skal kunne settes inn i tide. Det er viktig å motvirke at tap til private kreditorer veltes over på skattebetalerne.

### *Pengepolitikk*

Finanskrisen medførte nye utfordringer for pengepolitikken. Tap av egenkapital hos banker og

bedrifter bidro til at sentralbankenes styringsrenter ikke slo fullt igjennom i de øvrige rentene i finansmarkedene. I tillegg var sentralbankenes handlingsrom begrenset av at styringsrentene allerede var ganske lave og vanskelig kunne settes under null.

For å møte disse problemene tok sentralbankene i flere land, herunder i USA, Storbritannia, Japan og euroområdet, i bruk nye ukonvensjonelle virkemidler. Sentralbankenes særskilte likviditetslån økte betydelig og ble dessuten gitt til andre enn banker. Også kjøp av private verdipapirer ble brukt for å øke kredittgivingen til privat sektor. For å redusere langsiktige renter har noen sentralbanker kjøpt statspapirer med lang løpetid. Slike kjøp kan også bidra til økte inflasjonsforventninger og dermed gi lavere realrenter. Flere sentralbanker har også lagt stor vekt på å påvirke markedets renteforventninger ved å kommunisere at de vil holde rentene lave lenge.

Ifølge IMF's analyser har den ukonvensjonelle pengepolitikken bidratt til å stabilisere finansmarkedene og bedret kreditttilgangen. Tiltakene begrenset det globale økonomiske tilbakeslaget, noe som bidro til å holde veksten oppe også i fremvoksende økonomier.

IMF har videre understreket at pengepolitikken ikke må overbelastes. Reformen av finanspolitikken, finanssektoren og produkt- og arbeidsmarkedene er avgjørende for varig stabilitet og vekst. Makrotilsyn og -reguleringer er spesielt viktig for å redusere risikoen for at stor tilførsel av sentralbanklikviditet og rekordlave styringsrenter skal føre til at aktørene tar for stort risiko og dermed legger grunnlaget for ny uro i finansmarkedene.

Økt likviditet og lave renter i tradisjonelle industriland har ført til stor kapitalinngang til fremvoksende økonomier. Det medfører utfordringer når kapitaltilgangen nå i noen grad reverseres. Stor kapitaltilgang har i tillegg overskygget at flere fremvoksende økonomier over tid har bygget opp betydelige ubalanser i statsfinanser og utenriksøkonomi. Å rette opp dette vil kreve mer grunnleggende strukturelle reformer på et bredt spekter av politikkområder.

Sentralbankenes omfattende kjøp av statspapirer har gjort det tradisjonelle skillet mellom pengepolitikk og finanspolitikk mindre skarpt. De langsiktige rentene vil kunne øke kraftig hvis kjøp av statspapirer blir oppfattet som en form for budsjettfinansiering. Blant annet i lys av dette peker IMF på at den ukonvensjonelle pengepolitikken må trappes ned planmessig og gradvis etter hvert som de økonomiske utsiktene bedres. Nedtrapingen må kommuniseres klart, slik at brå skift i

aktørenes forventninger ikke skaper uro i finansmarkedene.

### *Makrotilsyn*

Den internasjonale finanskrisen var også en påminnelse om at prisstabilitet ikke er en tilstrekkelig betingelse for stabilitet i det finansielle systemet. På tross av vedvarende lav prisvekst i perioden forut for krisen, ble det bygget opp store finansielle ubalanser. Da boblen brast, var det finansielle systemet ikke tilstrekkelig robust til å takle forstyrrelsene som oppstod. Disse erfaringene har ført til omfattende endringer i regelverket for bank- og finanssektoren internasjonalt med sikte på å sikre finansiell stabilitet.

IMF har bidratt aktivt i diskusjonen om hvilke indikatorer som kan være egnet til å identifisere systemrisiko og hvilke virkemidler som kan bidra til å redusere slik risiko. Slike virkemidler skal benyttes for å motvirke oppbygging av ubalanser over tid og redusere faren for spredning av risiko mellom finansinstitusjoner og -markeder.

Makrotilsyn vil være et nyttig supplement til det mer mikrobaserte tilsynet innrettet mot finansinstitusjoner og -markeder. Ved å påvirke aktørenes insentiver kan makrotilsyn bidra til endret adferd og redusert systemrisiko. Makrotilsyn kan også være velegnet i situasjoner der spillerommet for penge- eller finanspolitikken er begrenset. I en situasjon med vedvarende lave renter kan krav om å unngå avdragsfrie lån og opptrapping av kapitalkravene til bankene i noen grad virke dempende på kredittveksten. Slike tiltak kan imidlertid ikke erstatte en grunnleggende robust makroøkonomisk politikk.

IMF har pekt på behovet for tydelige mål og klar arbeidsdeling for makrotilsynet. Det er viktig å avklare ambisjonene og trekke grenser mot andre politikkområder, herunder tiltak for å påvirke internasjonale kapitalbevegelser. IMF anbefaler at sentralbankene får en sentral rolle når det gjelder utviklingen av dette nye politikfeltet, men viser samtidig til at ulike land har valgt ulike institusjonelle løsninger litt avhengig av hvordan den internasjonale finanskrisen rammet de enkelte landene. Et felles datagrunnlag og åpen kommunikasjon mellom sentralbanker og tilsynsmyndigheter framholdes som betydningsfullt for et vellykket makrotilsyn. Samarbeid over landegrensene om utviklingen av virkemidler vil også være viktig for å unngå uheldige tilpasninger.

### *Kapitalbevegelser*

Etter finanskrisen så IMF behov for å gå gjennom ulike sider ved de store kapitalbevegelser som har kjennetegnet verdensøkonomien de senere årene. I en prosess som har gått over flere år, har styret drøftet ulike aspekter ved kapitalbevegelser og erfaringer med politikk for å påvirke eller regulere dem. I november 2012 sluttet styret seg til et «institusjonelt syn» på dette.

IMF mener at kapitalbevegelser kan gi store fordeler, blant annet ved å gjøre det lettere å gjennomføre produktive investeringer og jevne ut konsum over tid. Samtidig innebærer kapitalbevegelser risikoer som kan forsterkes i land med svak finansiell og institusjonell infrastruktur. Liberalisering av kapitalbevegelser vil generelt være mer fordelaktig og mindre risikabelt for land som har nådd et visst nivå når det gjelder finansiell og institusjonell utvikling. Liberalisering bør derfor planlegges nøye og tiltakene gjennomføres i riktig rekkefølge. Full liberalisering er ikke et mål for alle land til enhver tid.

Samtidig peker IMF på at store og brå svingninger i kapitalbevegelser kan skape problemer både for mottakerlandet og for landet som er kilde til kapitalstrømmene. Svingningene bør først og fremst møtes med finans- og pengepolitiske tiltak, og med regulering av og tilsyn med finanssektoren. Det kan imidlertid også være nødvendig å innføre tiltak som tar direkte sikte på å begrense kapitalstrømmene. Slike tiltak må ikke brukes som erstatning for nødvendig makroøkonomisk tilpasning.

Videre mener IMF at myndigheter i alle land, også de som er kilde til store kapitalstrømmer, bør ta hensyn til hvordan deres politikk kan påvirke global økonomisk og finansiell stabilitet. Koordinering mellom landene kan begrense risikoer knyttet til kapitalbevegelser.

Synet vil være retningsgivende for IMF's rådgivning og vurderinger, men vil kunne endres i lys av nye erfaringer. Det vil ikke påvirke de forpliktelsene landene har etter IMF's vedtekter.

### *Sysselsetting og vekst*

IMF har gjentatte ganger uttrykt bekymring over at finanskrisen har ført til en kraftig økning i arbeidsledigheten, særlig i mange industriland. Økningen har vært spesielt stor blant unge. Veksten i etterkant av krisen har i mange land vært for lav til å bringe arbeidsledigheten merkbart ned. IMF minner også om at det over en lengre tidsperiode har vært markante skift i det interna-



sjonale handelsmønsteret og økonomiske strukturer som følge av teknologiske fremskritt, globalisering og demografiske endringer.

IMF har de senere årene viet disse problemstillingene økt oppmerksomhet, men erkjenner samtidig at det ikke finnes noen enkle løsninger som passer for alle land. IMF understreker at makroøkonomisk stabilitet – lav inflasjon, bærekraftige offentlig finanser og balanse i utenriksøkonomien – er en sentral forutsetning for varig vekst og økt sysselsetting.

I tiden framover vil IMF legge større vekt på landspesifikke analyser for å kunne gi råd om strukturreformer som kan fremme vekst og sysselsetting. En viktig del vil være råd om reformer i systemene for skatter og offentlige utgifter som kan øke yrkesdeltakelse og skape nye arbeidsplasser, samt redusere inntektsforskjeller og bedre beskyttelsen av utsatte grupper i arbeidslivet. I tillegg vil IMF styrke rådgivingen om arbeidsmarkedspolitikken.

## 7.8 IMF og Norge

### 7.8.1 Innledning

Norge deltok under Bretton-Woods forhandlingene i 1944 og har vært medlem av IMF siden organisasjonen ble opprettet i 1945. Norske myndigheter legger stor vekt på IMF som en sentral institusjon for å fremme global økonomisk vekst og stabilitet.

Norge har en felles plass i IMF's styre sammen med de andre nordiske og de tre baltiske landene. Den nordisk-baltiske styreplassen og andre verv og posisjoner i valgkretsen går på omgang mellom landene. Norge har styreplassen i perioden 2013–2015, og landene i kretsen har valgt Audun Grønn (Norges Bank) som sin styrerepresentant. Sverige har stillingen som stedfortredende styremedlem i denne perioden. I inneværende år representerer Finland valgkretsen i IMF's rådgivende komité av finansministere og sentralbanksjefer. I 2013 hadde Danmark dette vervet i første halvår, og Litauen i andre.

Det er et tett samarbeid mellom de nordisk-baltiske landene om hvilke synspunkter valgkretsen skal fremme. I perioden 2013–2015 leder Norge valgkretsens arbeid med å komme fram til omforente synspunkter på saker som behandles i IMF's styre.

IMF's høyeste organ er Guvernørrådet, der alle medlemslandene deltar. Sentralbanksjefen er Norges guvernør til IMF, med departementsråden i Finansdepartementet som stedfortreder.

### 7.8.2 IMF's gjennomgang av norsk økonomi

IMF skal overvåke utviklingen i medlemslandenes økonomier i henhold til artikkel IV i organisasjonens statutter. For Norges del har dette arbeidet i mange år fulgt en toårig syklus, med en omfattende rapport annet hvert år som behandles av IMF's styre (artikkel IV-rapport), og en mindre omfattende rapport det mellomliggende året som ikke styrebehandles. I artikkel IV-rapporten som ble behandlet av IMF's styre i august 2013 støtter IMF hovedlinjene i Norges økonomiske politikk. IMF venter at veksten i fastlandsøkonomien vil holde seg nær sitt historiske gjennomsnitt den nærmeste tiden, men peker også på at norsk økonomi er sårbar for lavere etterspørsel fra våre handelspartnere og en eventuell nedgang i oljeprisen. Virkningene av slike hendelser vil forsterkes dersom etterspørselen i boligmarkedet samtidig skulle falle tilbake eller bankene skulle få problemer med å finansiere seg ute. IMF støtter at kapitalkravene fra Basel III/CRD IV implementeres noe raskere i Norge enn i andre land.

I september 2013 offentliggjorde IMF en regional rapport om de fire største nordiske landene. Rapporten la særlig vekt på utfordringer knyttet til de sterke båndene mellom finanssektorene i landene. Både artikkel IV-rapporten og den nordiske rapporten er tilgjengelige på hjemmesidene til IMF og Finansdepartementet.

IMF har i siden 1999 gjennomført omfattende vurderinger av den finansielle sektoren i medlemslandene – såkalte Financial Sector Assessment Programs (FSAP). Norge hadde en slik gjennomgang i 2005. Det planlegges en ny gjennomgang av norsk finanssektor i 2014/2015. I januar i år vedtok IMF-styret å inkludere Norge på listen over land med systemviktig finanssektor, jf. avsnitt 7.5. Framover vil derfor IMF gjennomføre FSAP-gjennomganger med Norge hvert femte år.

Beslutningen om å inkludere Norge på listen over land med systemviktig finanssektor gjør at IMF også ønsker å gjennomføre årlige artikkel IV-gjennomganger med Norge, det vil si med samme hyppighet som for de aller fleste av IMF's medlemsland. Det vil bli gjennomført en artikkel IV-konsultasjon med Norge i mai i år. Rapporten ventes å bli behandlet i IMF's styre etter sommeren.

### 7.8.3 Norges bidrag til IMF

Utgangspunktet for Norges økonomiske forpliktelser overfor IMF er vår kvote i IMF, som er på 1,88 mrd. SDR, eller drøyt 17 mrd. kroner. I tillegg

har Norge på frivillig basis inngått andre låneavtaler med IMF. Norge bidrar til den multilaterale innlånsordningen New Arrangement to Borrow (NAB) med 3,87 mrd. SDR, eller knapt 36 mrd. kroner, jf. Prop. 58 S (2010–2011). Videre undertegnet Norge i 2012 en bilateral låneavtale med IMF på 6 mrd. SDR, eller knapt 56 mrd. kroner (jf. Prop 114 S (2011–2012)). IMF kan bare trekke på det bilaterale lånet hvis institusjonens samlede gjenværende kvotemidler og trekkrettighet i NAB kommer under et bestemt nivå. Den bilaterale låneavtalen på 3 mrd. SDR som Norge inngikk med IMF i juni 2009, er avsluttet.

Norge stiller dermed per i dag med 11,75 mrd. SDR, tilsvarende knapt 109 mrd. kroner, til disposisjon for IMF's generelle ordninger. IMF's trekk på Norges kvote- og NAB-midler utgjorde ved utgangen av mars i år 874 mill. SDR. Den bilaterale låneavtalen av 2012 er så langt ikke trukket på.

Vedtaket fra 2010 om økte kvoter forutsetter at forpliktelsene under NAB reduseres om lag tilsvarende når kvoteøkningen trer i kraft. Når kvoteøkningen og reduksjonen i NAB er gjennomført, vil Norges kvote være på om lag 3,75 mrd. SDR. Norges kvoteandel blir uendret på 0,78 pst., mens NAB-forpliktelsene reduseres til om lag 1,97 mrd. SDR. Summen av kvote- og NAB-forpliktelser blir således på om lag 5,72 mrd. SDR, eller knapt 53 mrd. kroner. I tillegg kommer lånemuligheten på 6 mrd. SDR i henhold til den bilaterale låneavtalen fra 2012.

#### *Lavinntektsland*

IMF's spesielle låneordninger for lavinntektsland (PRGT) er ikke en del av IMF's ordinære virksomhet, men er formelt opprettet som tidsbegrensede ordninger utenfor IMF. Norge bidrar både med lånemidler og til finansieringen av subsidieelementet i ordningene. De norske bidragene er øremerket låneordningene for kortsiktig betalingsbalansestøtte; Rapid Credit Facility (RCF) og Standby Credit Facility (SCF).

De norske lånemidlene utgjør 300 mill. SDR, tilsvarende knapt 2,8 mrd. kroner, jf. Prop. 83 S (2009–2010). Ved utgangen av mars i år hadde IMF trukket 234 mill. SDR, fordelt med 150 mill. SDR på RCF og 84 mill. SDR på SCF. Norge overførte i 2013 sin andel av merinntektene fra salget av deler av IMF's gullbeholdning, tilsvarende om lag 182 mill. kroner, til subsidiedelen av ordningene, jf. omtale i avsnitt 7.6.2.

I 2009 vedtok IMF's styre en omfattende endring av låneordningene for lavinntektsland. Denne

innebar blant annet at to av IMF's utlånsordninger for lavinntektsland – ENDA- og EPCA-ordningene som omfattet land som var rammet av naturkatastrofer eller borgerkrig, politisk uro og internasjonale væpnede konflikter – skulle legges ned så snart løpetiden på inngåtte lån var avsluttet. Det skjedde i fjor høst. Da stod det fremdeles 1,54 mill. SDR igjen av de norske midlene på kontoene. I tråd med statens bevilgnings- og økonomireglement ble IMF bedt om å tilbakeføre restmidlene til den norske statskassen. Dette ble gjennomført i januar i år, og staten fikk overført 14,9 mill. kroner.

Ordningene for lavinntektsland må forlenges med jevne mellomrom. I april i år vedtok IMF-styret å forlenge virketiden med fem år, slik at IMF nå kan inngå nye avtaler om utlån under ordningene for lavinntektsland til og med 2020. Regelendringen innebærer ikke i seg selv en forpliktelse for långiverlandene til å forlenge sine låneavtaler med IMF, men IMF's administrasjon har signalisert at den vil be om tilsvarende forlengelser av de enkelte innlånsavtalene. For Norges del er det staten som har inngått avtale med IMF, mens Norges Bank stiller valutareserver til disposisjon i henhold til sentralbanklovens § 25. Regjeringen er innstilt på å imøtekomme den varslede henvendelsen fra IMF om å forlenge den norske låneavtalen i tråd med den generelle forlengelsen av ordningene.

I styrevedtaket fra april vedtok IMF også å heve nivået på maksimal samlet gjeld for avtalene under ordningene for lavinntektsland fra 30 mrd. SDR til 37 mrd. SDR. Dette taket har blitt hevet med ujevne mellomrom, sist i 2010. For at utlånene skal kunne øke i takt med det nye taket, må IMF's medlemmer gi nye lån til ordningene. Norge har så langt ikke fått noen henvendelse om dette. Norges bidrag til disse ordningene er allerede betydelige, og Regjeringen legger til grunn at det ikke er aktuelt å øke norske bidrag nå, verken av lånemidler eller subsidiemidler.

Etter avtale med Utenriksdepartementet og IMF, og finansiert av Utenriksdepartementet, ga Norges Bank i perioden 2006–2012 omfattende teknisk assistanse til sentralbanken i Malawi. I 2013 tok Norges Bank på seg et avgrenset oppfølgingsprosjekt med en tidsramme på to år innenfor områdene finansiell stabilitet og betalingsformidling. Det ble i desember 2013 gjort avtale om finansiering gjennom midler fra Utenriksdepartementet, slik at prosjektet vil kunne starte i 2014. I juli 2011 inngikk Utenriksdepartementet og IMF en avtale om bred faglig assistanse fra Norges Bank til sentralbanken i Zambia. Avtalen er forlen-

get fram til utgangen av august 2015. Videre har Norad en bilateral avtale med IMF om å yte teknisk assistanse på inntektsforvaltningsområdet til land innenfor programmet «Olje for utvikling». Norge bidrar også til et fond som skal finansiere teknisk assistanse til utviklingsland i deres forvaltning av naturressurser. I tillegg støtter Utenriksdepartementet et anti-hvitvaskingsprogram, og bidrar til et fond IMF har opprettet for bistand til utvikling av skattepolitikk og skatteadministrasjon.

#### 7.8.4 De nordiske lånene til Island

Som følge av bankkollapsen og den dype økonomiske krisen som fulgte, inngikk Island i 2008 en avtale med IMF om et stabiliseringsprogram. De fire øvrige nordiske landene, Færøyene og Polen bidro til finansieringen av programmet med bilaterale lån. De bilaterale lånene fra Norge, Danmark, Finland og Sverige var på til sammen 2,5 mrd. dollar, jf. St.prp. nr. 47 (2008–2009). Lånerammen ble senere omgjort til 1,775 mrd. euro, hvorav Norges del utgjorde 480 mill. euro. Island fikk utbetalt siste del av de nordiske lånene i desember 2011. Første halvår 2012 betalte de tilbake i underkant av 60 pst., og utestående beløp under den norske avtalen er nå 199 mill. euro. Det norske lånet er organisert som lån fra Norges Bank til Sedlabanki Islands, med garanti fra den islandske og den norske stat. Den norske staten mottar en garantipro-

visjon, jf. Prop. 1 S (2013–2014), kap. 5605, post 89. Lånet skal i henhold til avtalen innfris senest ved utgangen av 2021. Neste avdrag forfaller ved utgangen av 1. kvartal 2019.

Islands IMF-program ble avsluttet i august 2011 og vurderes som vellykket. Landet har nå god vekst i økonomien og den laveste arbeidsledigheten i Norden når vi ser bort fra Norge. Ledigheten er likevel fortsatt høyere enn islendingene har vært vant til. Men offentlige finanser er under kontroll, og den islandske regjeringen venter overskudd i statsbudsjettet i 2014. Offentlig gjeld som andel av BNP passerte toppen ved utgangen av 2011. Inflasjonen er kraftig redusert, fra rundt 18 pst. ved årsskiftet 2008/2009 til 2,3 pst. i april i år. Privat sektor sliter fortsatt med høy gjeld. De midlertidige restriksjonene som ble lagt på kapitalbevegelsene inn og ut av Island i forbindelse med bankkollapsen, er fortsatt virksomme. Islandske myndigheter vurderer det slik at man må vente noe med å avvikle disse av hensyn til stabilitet i valutakursen.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 14. mai 2014 om Revidert nasjonalbudsjett 2014 blir sendt Stortinget.

**Vedlegg 1****Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 1.1	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Faste priser
Tabell 1.2	Tilgang og bruk av varer og tjenester. Mrd. kroner
Tabell 1.3	Bruttoprodukt etter næring. Faste priser
Tabell 1.4	Bruttoprodukt etter næring. Mrd. kroner og prosentvis fordeling
Tabell 1.5	Nøkkeltall for handelen med tradisjonelle varer. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.6	Driftsregnskapet overfor utlandet
Tabell 1.7	Sysselsatte personer etter næring
Tabell 1.8	Bruttoinvestering etter næring. Faste priser
Tabell 1.9	Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.10	Enkelte arbeidsmarkedsvariabler i utvalgte OECD-land i 2012
Tabell 1.11	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2014. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.12	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.13	Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter. Prosent
Tabell 1.14	Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.15	Hovedtall for offentlig konsum mv. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 1.16	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.17	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.18	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.19	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
Tabell 1.20	Finanspolitiske indikatorer
Tabell 1.21	Indikatorer for kommuneøkonomien
Tabell 1.22	Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner
Tabell 1.23	Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner
Tabell 1.24	Inntekter og utgifter i Statens Pensjonsfond utland. Mill. kroner
Tabell 1.25	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner
Tabell 1.26	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2013. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner
Tabell 1.27	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2014. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner
Tabell 1.28	Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettdokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

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

	Mrd. 2011- kroner 2013	Prosentvis endring fra året før				
		Årlig gj. snitt 2000–2010	2011	2012	2013	2014
Privat konsum.....	1 187,8	3,5	2,6	3,0	2,1	2,0
Offentlig konsum .....	612,1	2,4	1,1	1,8	1,6	1,9
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	634,8	2,0	7,7	8,3	8,7	1,7
Herav:						
Oljeutvinning og rørtransport <sup>1</sup> .....	196,0	1,2	11,3	14,6	18,0	3,0
Fastlands-Norge .....	409,6	2,4	6,3	4,5	4,7	1,2
Bedrifter .....	177,6	2,2	2,3	4,9	1,0	2,0
Boliger .....	137,7	2,4	16,1	7,3	6,4	-2,3
Offentlig forvaltning .....	94,3	2,9	2,2	-0,4	9,5	4,8
Lagerinvesteringer <sup>2</sup> .....	109,3	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Innenlandsk sluttanvendelse .....	2 544,0	2,9	3,1	3,6	3,4	1,8
Herav: Etterspørsel fra Fastlands-Norge uten lager.....	2 209,5	3,0	2,8	2,9	2,4	1,8
Eksport.....	1 120,7	0,5	-0,7	1,1	-3,9	1,9
Herav: Råolje og naturgass .....	530,5	-1,3	-5,6	0,7	-7,3	1,1
Tradisjonelle varer .....	324,3	2,9	-0,1	1,7	0,8	2,4
Samlet anvendelse .....	3 664,7	2,1	1,9	2,8	1,0	1,8
Import .....	816,5	3,7	3,8	2,3	2,5	2,8
Herav: Tradisjonelle varer.....	494,7	4,5	4,1	2,4	2,5	2,3
Bruttonasjonalprodukt .....	2 848,2	1,6	1,3	2,9	0,6	1,5
BNP Fastlands-Norge <sup>3</sup> .....	2 188,1	2,6	2,6	3,4	2,0	1,9
Herav: Utenom elektrisitetsforsyning....	2 130,9	2,6	2,6	3,2	2,2	1,9

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Privat konsum .....	1 002,6	1 027,7	1 090,0	1 130,2	1 176,6	1 233,2	1 285,5
Offentlig konsum .....	488,4	530,7	558,5	592,1	620,7	656,6	687,8
Bruttoinvesteringer i fast realkapital ..	542,3	515,6	482,0	539,3	603,0	681,9	713,5
Herav:							
Oljeutvinning og rørtransport .....	122,2	134,4	124,2	145,0	171,8	207,4	219,9
Fastlands-Norge .....	396,1	349,2	339,7	374,5	404,0	442,2	460,6
Bedrifter .....	215,8	168,2	160,2	167,6	180,8	187,2	196,0
Boliger .....	101,3	95,3	98,0	120,5	134,3	147,2	148,1
Offentlig forvaltning .....	78,9	85,8	81,5	86,4	89,0	107,8	116,5
Lagerinvesteringer .....	84,8	14,9	110,2	114,1	121,0	123,2	123,5
Innenlandsk sluttanvendelse .....	2 118,2	2 088,9	2 240,6	2 375,7	2 521,3	2 694,9	2 810,3
Herav: Etterspørsel fra							
Fastlands-Norge uten lager ..	1 887,1	1 907,6	1 988,2	2 096,8	2 201,3	2 332,0	2 433,9
Eksport .....	1 197,1	953,9	1 030,0	1 153,6	1 189,7	1 153,1	1 201,1
Herav: Råolje og naturgass .....	622,2	440,8	471,2	568,4	610,8	564,4	578,8
Tradisjonelle varer .....	320,2	277,2	299,2	316,2	310,0	322,3	340,2
Samlet anvendelse .....	3 315,3	3 042,7	3 270,6	3 529,3	3 711,0	3 848,0	4 011,4
Import .....	755,3	660,4	726,3	778,5	802,1	844,4	904,8
Herav: Tradisjonelle varer .....	464,7	398,8	435,3	471,1	485,6	508,2	545,4
Bruttonasjonalprodukt .....	2 559,9	2 382,3	2 544,3	2 750,8	2 908,9	3 003,6	3 106,6
BNP Fastlands-Norge .....	1 862,9	1 875,9	1 987,4	2 075,2	2 190,7	2 318,6	2 410,3
<i>Memo:</i>							
Bruttonasjonalinntekt .....	2 548,1	2 395,8	2 574,2	2 780,3	2 970,7	3 052,4	3 192,6
Disponibel inntekt for Norge .....	2 201,4	2 018,0	2 180,2	2 365,7	2 534,7	2 583,5	..
Sparing for Norge .....	710,3	459,6	531,8	643,5	737,4	693,7	..
Herav: Husholdninger .....	38,1	76,3	65,0	92,3	106,6	118,2	125,8

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.3 Bruttoprodukt etter næring. Faste priser

	Mrd. 2011- kroner 2013	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 2000–2010	2011	2012	2013
Bruttonasjonalprodukt .....	2 848,2	1,6	1,3	2,9	0,6
Næringsvirksomhet .....	2 092,3	1,5	0,9	3,1	0,2
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart ..	660,1	-1,3	-3,0	1,3	-3,5
Oljevirkosomhet inkl. tjenester .....	628,5	-0,8	-3,8	1,1	-3,8
Utenriks sjøfart .....	31,7	-9,6	13,2	5,3	3,2
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge	1 432,2	2,8	2,6	4,0	2,0
Primærnæringene .....	36,6	2,7	5,7	4,1	-0,3
Industri og bergverk .....	196,9	1,2	1,5	2,7	3,3
Bygge- og anleggsvirkosomhet .....	153,8	1,9	2,7	7,3	6,3
Andre næringer .....	1 044,9	3,3	2,7	3,7	1,3
Offentlig forvaltning .....	447,5	1,3	1,9	2,2	1,9
Korreksjonsposter .....	308,4	3,1	3,3	2,8	1,7
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge .....	2 188,1	2,6	2,6	3,4	2,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Mrd. kroner:</i>							
Bruttonasjonalprodukt .....	2 306,4	2 559,9	2 382,3	2 544,3	2 750,8	2 908,9	3 003,6
Næringsvirksomhet.....	1 716,9	1 943,9	1 740,9	1 860,2	2 025,8	2 146,9	2 198,4
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart .....	549,2	697,0	506,5	556,9	675,6	718,2	685,0
Oljevirkosomhet inkl. tjenester .....	519,2	666,4	481,4	528,7	646,4	696,2	661,9
Utenriks sjøfart .....	30,0	30,7	25,1	28,2	29,2	22,0	23,1
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge ....	1 167,7	1 246,8	1 234,5	1 303,3	1 350,2	1 428,6	1 513,4
Primærnæringene.....	26,9	27,4	29,1	37,9	35,2	30,5	40,6
Industri og bergverk.....	191,9	200,0	175,1	183,5	185,6	193,6	202,4
Bygge- og anleggsvirkosomhet.....	116,1	123,8	121,4	122,9	134,8	152,2	167,4
Andre næringer.....	832,8	895,7	908,9	959,0	994,5	1052,3	1103,1
Offentlig forvaltning .....	324,7	355,4	380,1	400,4	430,0	453,2	480,2
Korreksjonsposter .....	264,8	260,6	261,3	283,6	295,1	308,8	325,0
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge.....	1 757,2	1 862,9	1 875,9	1 987,4	2 075,2	2 190,7	2 318,6
<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	73,2
Oljevirkosomhet og utenriks sjøfart ...	23,8	27,2	21,3	21,9	24,6	24,7	22,8
Oljevirkosomhet inkl. tjenester .....	22,5	26,0	20,2	20,8	23,5	23,9	22,0
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	50,4
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 anleggsvirkosomhet.....	5,0	4,8	5,1	4,8	4,9	5,2	5,6
Andre næringer.....	36,1	35,0	38,2	37,7	36,2	36,2	36,7
Offentlig forvaltning .....	14,1	13,9	16,0	15,7	15,6	15,6	16,0
Korreksjonsposter .....	11,5	10,2	11,0	11,1	10,7	10,6	10,8
<i>Memo:</i>							
BNP Fastlands-Norge.....	76,2	72,8	78,7	78,1	75,4	75,3	77,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



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

	2007–2011	2012	2013	2014
Eksportpris .....	1,8	-3,6	3,1	3,1
Importpris .....	2,0	0,6	2,1	4,1
Bytteforhold <sup>1</sup> .....	-0,2	-4,2	1,0	-1,0
Eksportvolum .....	1,4	1,7	0,8	2,4
Importvolum .....	1,4	2,4	2,5	2,3
Import hos handelspartnerne .....	2,8	1,6	1,4	4,5

<sup>1</sup> Eksportpris i forhold til importpris.

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.6 Driftsregnskapet overfor utlandet

	Mrd. kroner			Prosentvis endring fra året før			
				Pris		Volum	
	2012	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Eksport.....	1 189,7	1 153,1	1 201,1	0,8	2,2	-3,9	1,9
Råolje og naturgass.....	610,8	564,4	578,8	-0,3	1,5	-7,3	1,1
Skip, plattform, m.m. ....	8,6	8,3	8,4	2,2	1,4	-6,0	0,0
Tradisjonelle varer .....	310,0	322,3	340,2	3,1	3,1	0,8	2,4
Bruttoinntekter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m .....	105,7	100,7	107,1	-1,3	2,0	-3,6	4,3
Rørtransport .....	10,4	10,9	11,1	10,5	1,7	-4,9	-0,1
Reisetrafikk.....	31,7	33,3	35,0	1,8	2,4	3,2	2,8
Andre tjenester.....	112,5	113,3	120,6	2,4	4,1	-1,6	2,2
Import .....	802,1	844,4	904,8	2,7	4,2	2,5	2,8
Råolje og naturgass.....	14,9	15,8	15,9	-4,1	0,5	10,7	-0,4
Skip, plattform, m.m. ....	26,6	30,8	31,9	8,8	3,4	6,6	0,2
Tradisjonelle varer .....	485,6	508,2	541,4	2,1	4,1	2,5	2,3
Bruttoutgifter, skipsfart og oljeboringstjenester m.m .....	53,7	54,0	60,5	0,4	4,9	0,0	6,9
Reisetrafikk.....	96,3	108,1	116,9	4,7	4,9	7,2	3,1
Andre tjenester.....	125,0	127,6	138,2	3,9	4,3	-1,8	3,9
Eksportoverskudd .....	387,6	308,7	296,3				
Rente- og stønadsbalansen.....	29,6	10,8	45,8				
Overskudd på driftsbalansen .....	417,2	319,5	342,1				

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.7 Sysselsatte personer etter næring

	1 000 personer 2013	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt 2004–2009	2011	2012	2013
I alt.....	2721,7	2,0	1,6	2,2	1,2
Næringsvirksomhet.....	1904,5	2,3	1,3	2,3	1,1
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart.....	109,4	4,7	3,3	4,0	2,0
Oljevirksomhet inkl. tjenester .....	61,9	7,6	5,6	5,9	4,2
Utenriks sjøfart .....	47,5	2,0	0,6	1,7	-0,8
Næringsvirksomhet i Fastlands-Norge ..	1795,1	2,2	1,2	2,3	1,1
Primærnæringene.....	66,1	-3,0	-0,3	-2,5	-1,9
Industri og bergverk.....	256,4	0,5	-0,4	0,9	1,4
Bygge- og anleggsvirksomhet.....	209,4	3,9	4,0	4,6	3,0
Andre næringer.....	1263,2	2,7	1,2	2,4	0,9
Offentlig forvaltning .....	817,2	1,3	2,2	1,8	1,4
Stat.....	292,5	1,3	1,8	1,5	1,3
Kommuner.....	524,8	1,3	2,3	2,0	1,4
<i>Memo:</i>					
Fastlands-Norge .....	2612,3	1,9	1,5	2,1	1,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.8 Bruttoinvestering etter næring. Faste priser

	Mrd. 2011-kroner 2013	Prosentvis endring fra året før			
		Årlig gj.snitt <sup>2</sup> 2000–2010	2011	2012	2013
Bruttoinvestering i fast realkapital.....	634,8	2,0	7,7	8,3	8,7
Næringsvirksomhet.....	540,5	1,9	8,8	9,9	8,6
Oljevirksomhet og utenriks sjøfart.....	225,2	1,2	11,0	16,9	16,9
Herav:					
Oljeutvinning og rørtransport.....	196,0	1,3	11,3	14,6	18,0
Bedrifter, Fastlands-Norge.....	177,6	2,2	2,3	4,9	1,0
Primærnæringene.....	11,6	-0,1	5,2	-6,9	10,7
Industri og bergverksdrift.....	24,4	-0,9	9,2	3,1	3,6
Kraftforsyning.....	18,7	7,7	8,7	10,3	3,3
Bygge- og anleggsvirksomhet.....	14,8	3,3	11,5	9,7	1,3
Samferdsel.....	13,4	4,0	-20,8	-2,4	5,7
Annen næringsvirksomhet inkl. varehandel.....	94,8	2,4	2,4	6,2	-1,7
Boligtjenester.....	137,7	2,4	16,1	7,3	6,4
Offentlig forvaltningsvirksomhet.....	94,3	2,9	2,2	-0,4	9,5
Stat	45,7	1,0	10,1	1,2	20,9
Kommuner.....	48,6	4,4	-3,1	-1,6	0,6
Lagerinvesteringer <sup>1</sup> .....	109,3	0,1	-0,1	-0,1	0,0
Bruttoinvesteringer i alt.....	744,1	2,3	5,8	6,3	7,1
<i>Memo:</i>					
Bruttoinvestering i fast realkapital, Fastlands-Norge.	409,6	2,4	6,3	4,5	4,7

<sup>1</sup> Målt ved endring i faste priser i prosent av BNP året før.

<sup>2</sup> Som følge av at sykehusene fra 2002 er overført fra fylkeskommunene til staten er 2002 holdt utenom beregningene av årlig gjennomsnittelig vekst for stat og kommune.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.9 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før<sup>1</sup>

	Årlig gjennomsnitt				2013	2014
	1971–1980	1981–1990	1991–2012	1971–2012		
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge.....	3,2	1,6	2,0	2,2	1,4	0,8
Private fastlandsnæringer <sup>2</sup> .....	2,9	1,7	2,2	2,2	1,9	0,8
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge.....	2,1	0,8	1,7	1,6	0,9	0,5
Private fastlandsnæringer <sup>2</sup> .....	2,1	1,0	1,8	1,7	1,7	0,7

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Private næringer i Fastlands-Norge utenom bolig, primærnæringer og elektrisitetsforsyning.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.10 Enkelte arbeidsmarkedsvariabler i utvalgte OECD-land i 2012

	15-24 år		Yrkesfrekvenser		15-64 år		Sysselsetting		Deltids- sysselsetting		Arbeidsledighet		Langtids- ledighet <sup>1</sup>
	I alt	25-54 år	Pst. av befolkningen	25-54 år	15-64 år	Pst. av befolkningen	Pst. av	15-24 år	Pst. av	15-24 år	15-64 år	Pst. av	Pst. av
		Menn	Kvinner		I alt		sysselsatte	I alt	sysselsatte	I alt	I alt	I alt	arbeidsledige
Norge.....	57,6	89,6	84,0	84,0	78,4	75,8	19,8	8,6	3,3	8,6	3,3	8,7	
USA.....	54,9	88,7	74,5	74,5	73,1	67,1	13,4	16,2	8,2	16,2	8,2	29,3	
Japan.....	41,8	95,6	72,3	72,3	73,9	70,6	20,5	7,9	4,6	7,9	4,6	38,5	
Belgia.....	31,5	90,7	79,1	79,1	66,9	61,8	18,7	19,8	7,6	19,8	7,6	44,7	
Danmark.....	64,1	91,5	84,9	84,9	78,6	72,6	19,4	14,1	7,7	14,1	7,7	28,0	
Finland.....	52,7	90,6	84,2	84,2	75,4	69,5	13,0	17,8	7,8	17,8	7,8	21,7	
Frankrike.....	37,8	93,8	83,4	83,4	71,0	63,9	13,6	23,8	9,9	23,8	9,9	40,3	
Hellas.....	29,2	93,6	73,9	73,9	67,9	51,3	9,7	55,3	24,5	55,3	24,5	59,3	
Irland.....	41,6	89,3	71,7	71,7	69,4	58,8	25,0	33,0	15,3	33,0	15,3	61,7	
Island.....	76,3	92,3	86,1	86,1	85,5	80,2	17,3	13,6	6,2	13,6	6,2	27,9	
Italia.....	31,6	89,4	66,4	66,4	64,6	57,6	17,8	35,3	10,8	35,3	10,8	53,0	
Nederland.....	69,9	92,9	82,4	82,4	79,3	75,1	37,8	9,5	5,3	9,5	5,3	33,7	
Polen.....	33,6	90,0	79,1	79,1	66,5	59,7	8,0	26,5	10,2	26,5	10,2	34,8	
Portugal.....	37,9	92,0	85,1	85,1	73,9	61,8	12,2	37,7	16,4	37,7	16,4	48,7	
Spania.....	42,8	92,7	80,6	80,6	75,1	56,2	13,8	53,2	25,2	53,2	25,2	44,5	
Sveits.....	67,4	95,9	84,1	84,1	83,0	79,4	26,0	8,4	4,3	8,4	4,3	35,3	
Sverige.....	52,5	93,5	87,6	87,6	80,3	73,8	14,3	23,7	8,1	23,7	8,1	17,5	
Storbritannia.....	63,3	92,0	79,0	79,0	77,1	70,9	24,9	21,0	8,1	21,0	8,1	34,8	
Tyskland.....	50,8	93,0	82,2	82,2	77,1	72,8	22,1	8,1	5,5	8,1	5,5	45,5	
Østerrike.....	59,9	93,1	84,3	84,3	75,9	72,5	19,2	8,7	4,4	8,7	4,4	24,8	
OECD.....	47,4	91,5	71,7	71,7	70,9	65,1	16,9	16,3	8,2	16,3	8,2	34,3	

<sup>1</sup> Arbeidsledig i 6 måneder eller mer.  
Kilder: OECD Employment Outlook 2013.

Tabell 1.11 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2014. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fastlands- Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet <sup>1</sup>
DNB.....	Mai 2014	2,0	2,0	3,5	3,6
Swedbank.....	Mai 2014	2,0	2,3	3,5	3,5
Handelsbanken.....	Apr 2014	1,7	1,8	..	..
LO .....	Mai 2014	2¼	2¼	..	3¾
Nordea.....	Mar 2014	1,5	2,0	3,5	3,8
Norges Bank.....	Mar 2014	1¾	2	3½	3¾
NHO .....	Mar 2014	1¾	..	..	3¾
OECD .....	Mai 2014	2,3	1,9	..	3,5
SEB Enskilda Banken.....	Feb 2014	2,2	1,9	3,5	3,6
SSB .....	Mar 2014	1,9	2,3	3,8	3,7
Gjennomsnitt .....		1,9	2,1	3,6	3,7
Finansdepartementet .....	Mai 2014	1,9	2,0	3,3	3,7

<sup>1</sup> I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

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

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet <sup>1</sup>		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
USA.....	2,8	1,9	2,7	2,1	1,5	1,4	8,1	7,4	6,5
Japan.....	1,4	1,5	1,5	0,0	0,4	2,0	4,3	4,1	4,0
Euroområdet.....	-0,6	-0,4	1,2	2,5	1,3	0,8	11,3	12,1	11,8
Tyskland .....	0,9	0,5	1,9	2,1	1,6	1,2	5,5	5,3	5,0
Frankrike .....	0,0	0,3	1,0	2,2	1,0	1,0	9,8	10,8	10,5
Italia .....	-2,4	-1,8	0,6	3,3	1,3	0,6	10,7	12,2	12,5
Spania .....	-1,6	-1,2	1,0	2,4	1,5	0,3	25,0	26,6	25,5
Nederland .....	-1,3	-0,8	1,1	2,8	2,6	0,5	5,2	6,7	7,2
Storbritannia.....	0,3	1,7	3,0	2,8	2,6	2,0	7,9	7,6	7,0
Sverige.....	1,3	1,5	2,6	1,0	0,9	0,6	8,0	8,0	7,9
Danmark .....	-0,4	0,4	1,4	2,4	0,8	1,0	7,5	7,0	6,8
Finland .....	-1,0	-1,4	0,5	3,2	2,2	1,5	7,7	8,2	8,4
Russland.....	3,5	1,3	0,2	5,1	6,8	6,5	-	-	-
Kina .....	7,7	7,7	7,5	2,6	2,6	2,5	-	-	-
India.....	3,8	3,0	4,7	9,3	9,8	9,0	-	-	-

<sup>1</sup> Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 1.13 Framskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter<sup>1</sup>. Prosent

	2014	2015
Norske renter		
Revidert nasjonalbudsjett 2014.....	1,7	1,8
Tilleggsproposisjonen for 2014 .....	1,8	...
Norges handelspartnere <sup>2</sup> .....	0,5	0,7

<sup>1</sup> Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

<sup>2</sup> Handelsveiet gjennomsnitt av EUR, SEK, GBP, DKK, USD og JPY.

Kilder: Macrobond, Norges Bank og Finansdepartementet.

Tabell 1.14 Timelønnskostnader i industrien. Prosentvis endring fra året før

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vekst i lønnskostnader pr. time:							
Norge .....	3,8	5,1	4,1	2,2	4,5	4,4	4,7
Norges handelspartnere <sup>1</sup> .....	4,1	3,6	3,3	1,3	2,6	3,3	1,9
Relativ timelønnskostnadsvekst i nasjonal valuta....	-0,3	1,4	0,8	0,9	1,9	1,1	2,7
Relativ timelønnskostnadsvekst i felles valuta.....	1,4	2,0	-2,1	5,3	3,8	2,7	-0,2
<i>Memo:</i>							
Valutakurs <sup>2</sup> .....	-1,7	-0,5	2,9	-4,2	-1,9	-1,6	3,0

<sup>1</sup> Tall for handelspartnerne er beregnet som veide geometriske gjennomsnitt.

<sup>2</sup> Konkurranssekursindeksen. Et negativt endringstall innebærer en effektiv styrking av norske kroner.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

Tabell 1.15 Hovedtall for offentlig konsum mv. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. Kroner		
	2013	2013	2014
Offentlig konsum .....	656,6	1,6	1,9
Statlig .....	332,6	1,4	2,0
Kommunalt .....	324,0	1,7	1,8
Offentlige investeringer .....	107,8	9,5	4,8
Statlig .....	53,8	20,9	8,9
Kommunalt .....	54,0	0,6	1,0
Bruttoprodukt .....	480,2	1,9	1,9
Statlig .....	207,7	1,8	1,9
Kommunalt .....	272,5	2,0	1,9
Sysselsetting, mill. timeverk.....	1 017,1	0,9	1,1
Statlig .....	424,3	0,4	0,9
Kommunalt .....	592,7	1,2	1,3

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før				
	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
<b>A. Totale inntekter</b> .....	1 431 692	1 582 809	1 667 591	1 674 370	1 744 157	10,6	5,4	0,4	4,2
Formuesinntekter .....	269 134	325 970	351 642	354 599	373 912	21,1	7,9	0,8	5,4
Skatt- og pensjonspremier .....	1 085 240	1 174 812	1 230 670	1 231 415	1 279 198	8,3	4,8	0,1	3,9
2.1 Oljeskatter .....	178 691	230 486	234 864	182 132	192 100	29,0	1,9	-22,5	5,5
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge .....	300 970	312 843	326 873	342 559	354 709	3,9	4,5	4,8	3,5
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge .....	605 579	631 483	668 933	706 724	732 389	4,3	5,9	5,6	3,6
Andre overføringer, bøter mv. ....	8 490	10 037	9 286	9 477	9 582	18,2	-7,5	2,1	1,1
Gebyrinntekter .....	68 828	71 990	75 993	78 879	81 466	4,6	5,6	3,8	3,3
<b>B. Totale utgifter</b> .....	1 149 164	1 208 710	1 260 546	1 341 618	1 407 743	5,2	4,3	6,4	4,9
Renteutgifter og utbytte .....	32 300	30 289	26 296	26 208	24 810	-6,2	-13,2	-0,3	-5,3
Overføringer til utlandet .....	29 829	28 695	27 838	32 017	34 750	-3,8	-3,0	15,0	8,5
Subsidier mv. ....	51 807	53 055	56 094	59 188	61 774	2,4	5,7	5,5	4,4
Stønader til husholdninger .....	345 214	366 950	386 358	403 961	427 272	6,3	5,3	4,6	5,8
Overføringer til ideelle organisasjoner .....	32 509	34 205	36 040	38 976	40 610	5,2	5,4	8,1	4,2
Lønnskostnader .....	347 210	372 534	392 832	413 424	431 908	7,3	5,4	5,2	4,5
Produktinnsats .....	169 977	175 172	181 827	191 682	199 546	3,1	3,8	5,4	4,1
Produktkjøp til husholdninger .....	56 938	58 958	61 702	63 866	67 048	3,5	4,7	3,5	5,0
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	81 536	86 586	89 031	107 889	116 151	6,2	2,8	21,2	7,7
Netto kjøp av tomter og grunn .....	-2 008	-2 302	-2 672	-1 617	-2 283	-	-	-	-
Kapitaloverføringer .....	3 852	4 568	5 200	6 024	6 158	-	-	-	-
<b>C. Nettofinansinvestering (A-B)</b> .....	282 528	374 099	407 045	332 752	336 414	32,4	8,8	-18,3	1,1
<i>Memo:</i>									
Konsum i offentlig forvaltning .....	558 414	592 027	620 796	656 777	687 950	6,0	4,9	5,8	4,7

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før			
	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
A. Totale inntekter.....	1 221 874	1 367 178	1 446 850	1 440 380	1 503 301	11,9	5,8	-0,4	4,4
Formuesinntekter.....	256 395	306 129	334 640	336 416	355 867	19,4	9,3	0,5	5,8
Skatt- og pensjonspremier.....	937 038	1 032 158	1 076 730	1 068 070	1 110 700	10,2	4,3	-0,8	4,0
2.1 Oljeskatter.....	178 691	230 486	234 864	182 132	192 100	29,0	1,9	-22,5	5,5
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge.....	293 320	304 761	318 318	333 090	345 130	3,9	4,4	4,6	3,6
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge.....	465 027	496 911	523 548	552 848	573 470	6,9	5,4	5,6	3,7
Overføringer innen offentlig forvaltning.....	1 474	1 262	6 848	7 321	7 625	-	-	-	-
Andre overføringer, bøter mv.....	3 934	4 035	3 927	3 811	3 744	2,6	-2,7	-3,0	-1,8
Gebyrinntekter.....	23 033	23 594	24 705	24 762	25 366	2,4	4,7	0,2	2,4
B. Totale inntekter.....	912 084	969 593	1 017 783	1 084 361	1 144 670	6,3	5,0	6,5	5,6
Renteutgifter og utbytte.....	21 806	18 157	13 615	13 017	11 821	-16,7	-25,0	-4,4	-9,2
Overføringer til utlandet.....	29 829	28 695	27 838	32 017	34 750	-3,8	-3,0	15,0	8,5
Subsidier mv.....	38 946	39 576	42 046	44 716	46 793	1,6	6,2	6,4	4,6
Stønader til husholdninger.....	334 934	356 626	375 876	392 960	415 884	6,5	5,4	4,5	5,8
Overføringer til ideelle organisasjoner.....	20 634	21 788	22 845	24 763	25 897	5,6	4,9	8,4	4,6
Overføringer innen offentlig forvaltning.....	146 153	166 777	180 308	190 329	202 790	14,1	8,1	5,6	6,5
Lønnskostnader.....	151 857	161 880	170 985	178 739	186 327	6,6	5,6	4,5	4,2
Produktinnsats.....	95 970	98 674	103 307	109 283	114 073	2,8	4,7	5,8	4,4
Produktkjøp til husholdninger.....	37 694	38 160	39 583	40 478	42 597	1,2	3,7	2,3	5,2
Bruttoinvesteringer i fast realkapital.....	32 903	37 335	39 042	53 852	60 264	13,5	4,6	37,9	11,9
Netto kjøp av tomter og grunn.....	-1 104	-809	-571	483	-383				
Kapitaloverføringer.....	2 462	2 734	2 909	3 724	3 858				
C. Nettofinansinvestering (A-B).....	309 790	397 585	429 067	356 019	358 631	28,3	7,9	-17,0	0,7
<i>Memo:</i>									
Konsum i statsforvaltningen.....	284 910	299 440	314 662	332 639	348 830	5,1	5,1	5,7	4,9

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



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

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før			
	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
<b>A. Inntekter i alt.....</b>	361 990	390 487	414 304	438 360	457 447	7,9	6,1	5,8	4,4
Formuesinntekter .....	12 739	19 841	17 002	18 183	18 045	55,8	-14,3	6,9	-0,8
Skatteinntekter .....	145 872	143 585	153 620	162 844	167 679	-1,6	7,0	6,0	3,0
Skatt på inntekt og formue .....	138 222	135 503	145 065	153 375	158 100	-2,0	7,1	5,7	3,1
Produksjonsskatter .....	7 650	8 082	8 555	9 469	9 579	5,6	5,9	10,7	1,2
Overføringer fra statsforvaltningen .....	153 028	172 663	187 035	197 550	209 785	12,8	8,3	5,6	6,2
Gebyrinntekter .....	45 795	48 396	51 288	54 117	56 100	5,7	6,0	5,5	3,7
Andre overføringer .....	4 556	6 002	5 359	5 666	5 838	31,7	-10,7	5,7	3,0
<b>B. Totale utgifter.....</b>	385 854	408 918	431 538	456 395	475 288	6,0	5,5	5,8	4,1
Renteutgifter.....	10 494	12 132	12 681	13 191	12 989	15,6	4,5	4,0	-1,5
Overføringer til private .....	35 016	36 220	37 725	39 686	41 082	3,4	4,2	5,2	3,5
Overføringer til statsforvaltningen .....	2 621	3 024	8 467	8 809	9 425	15,4	180,0	4,0	7,0
Lønnskostnader .....	195 353	210 654	221 847	234 685	245 581	7,8	5,3	5,8	4,6
Produktinnsats .....	74 007	76 498	78 520	82 399	85 473	3,4	2,6	4,9	3,7
Produktkjøp til husholdninger .....	19 244	20 798	22 119	23 388	24 451	8,1	6,4	5,7	4,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	48 633	49 251	49 989	54 037	55 887	1,3	1,5	8,1	3,4
Netto kjøp av tomter og grunn .....	-904	-1 493	-2 101	-2 100	-1 900	-	-	-	-
Andre kapitaloverføringer .....	1 390	1 834	2 291	2 300	2 300	-	-	-	-
<b>C. Nettofinansinvestering (A-B) .....</b>	-23 864	-18 431	-17 234	-18 035	-17 841	-	-	-	-
<i>Memo:</i>									
Konsum i kommuneforvaltningen .....	273 504	292 587	306 134	324 138	339 120	7,0	4,6	5,9	4,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i> .....	937 038	1 032 158	1 076 730	1 068 070	1 110 700
Skatt på inntekt, formue og kapital .....	395 829	462 393	475 556	436 241	444 269
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning) .....	29 710	30 149	30 977	32 736	31 658
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum	175 132	226 745	230 828	177 200	183 800
Felleskatt.....	179 409	193 233	200 789	212 699	215 289
Annen skatt på inntekt, formue og kapital ..	11 578	12 266	12 962	13 606	13 522
Produksjonsskatter .....	296 879	308 502	322 354	338 022	353 430
Merverdiavgift .....	201 184	211 037	223 425	234 953	245 214
Avgifter på oljeutvinning .....	3 559	3 741	4 036	4 932	8 300
Andre produksjonsskatter .....	92 136	93 724	94 893	98 137	99 916
Trygde- og pensjonspremier .....	244 330	261 263	278 820	293 807	313 000
Fra arbeidstakere.....	95 238	103 368	109 826	115 641	127 061
Fra arbeidsgivere.....	149 092	157 895	168 994	178 166	185 940
 <i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner.</i>					
Skatt på inntekt og formue .....	148 202	142 654	153 940	163 345	168 498
Produksjonsskatter .....	140 552	134 572	145 385	153 876	158 919
.....	7 650	8 082	8 555	9 469	9 579
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning.....</i>	1 085 240	1 174 812	1 230 670	1 231 415	1 279 198
Skatter som andel av BNP .....	42,7	42,7	42,3	41,0	41,2
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.....	45,6	45,5	45,5	45,3	45,1

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.20 Finanspolitiske indikatorer

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner.....	393,5	507,2	274,5	262,4	374,4	409,9	359,8	335,4
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner.....	-1,3	-11,8	-96,6	-104,1	-79,4	-100,9	-116,5	-146,3
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner.....	-49,1	-58,3	-97,0	-102,9	-92,8	-108,0	-117,6	-140,9
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge .....	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,4	-4,9	-5,1	-5,8
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før	2,0	2,2	5,5	1,0	1,8	1,7	2,4	3,1
Utgiftsdeflator statsbudsjettet.....	4,8	6,1	3,8	3,7	3,6	3,2	3,3	3,0
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner.....	399,1	480,9	250,9	282,5	374,1	407,0	332,8	336,4
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP.....	17,3	18,8	10,5	11,1	13,6	14,0	11,1	10,8
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP								
Fastlands-Norge .....	0,2	-2,4	-5,6	-5,1	-4,8	-4,9	-5,5	-6,3
Påløpte skatter. Prosent av BNP.....	43,0	42,1	42,0	42,7	42,7	42,3	41,0	41,2
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for								
Fastlands-Norge .....	45,5	44,3	45,4	45,6	45,5	45,5	45,3	45,1
Offentlige utgifter. Prosent av BNP .....	40,3	39,8	46,2	45,2	43,9	43,3	44,7	45,3
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for								
Fastlands-Norge .....	52,9	54,7	58,7	57,8	58,2	57,5	57,9	58,4
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP <sup>1</sup> .....	129,1	115,2	146,3	154,7	150,2	160,3	198,9	206,3
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP .....	92,6	92,5	115,8	126,4	125,0	136,5	173,1	182,0
Offentlig gjeld. Prosent av BNP .....	50,3	48,1	42,8	42,5	27,8	29,1	29,5	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP .....	17,8	17,8	30,4	28,9	25,3	26,9	25,1	-

<sup>1</sup> Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.21 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge.....	12,0	12,6	13,6	13,8	14,1	14,0	14,0	14,1
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge.....	15,7	15,9	17,4	17,6	17,9	18,1	18,1	18,2
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet.....	14,4	14,4	15,0	15,3	15,4	15,4	15,5	15,5
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet.....	18,3	18,2	18,7	19,1	19,3	19,2	19,3	19,5
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før <sup>1</sup> .....	1,2	1,3	4,0	2,5	2,3	2,0	1,5	1,3
Kommunal deflator. Prosent endring .....	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,5	3,6	3,0
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	67,7	67,0	67,6	68,2	75,9	76,5	76,0	75,5
Frie inntekter, reell endring fra året før <sup>1</sup> .....	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,0	0,9	1,0
Aktivitetsendring i pst. fra året før <sup>2</sup> .....	4,0	3,0	5,3	0,7	1,3	1,0	1,1	1,3
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter.....	13,0	13,1	13,3	13,9	13,3	12,6	12,9	12,7
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter.....	-4,4	-8,6	-6,8	-6,8	-5,0	-4,3	-4,3	-4,1
Netto gjeld. Prosent av inntekter <sup>3</sup> .....	20,2	31,7	34,2	38,7	41,5	42,9	43,9	-

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

<sup>2</sup> Beregnet aktivitetsvekst i 2009 og 2010 er medregnet det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet i 2009.

<sup>3</sup> Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.22 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner<sup>1</sup>

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Eiendeler</b>	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: Statens pensjonsfond utland</i>	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
<i>Statens pensjonsfond Norge</i>	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: Obligasjoner med fortrinnsrett</i>	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: Statsbankene</i>	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: SDØE</i>	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 1.22 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner<sup>1</sup>

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Gjeld og egenkapital</b>	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

Korrigert for kontolån<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> Folketrygdfondets kontolån til staten ble avvirket i 2006. Tidsserien er korrigert for dette.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.23 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	Olje- korrigeret overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå (B)			Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korrek- sjoner (D)	Strukturelt budsjettoverskudd		
		Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend- BNP for Fastlands- Norge	Endring fra året før, prosent- poeng					
1980	-15 305	-2 304	-14	561	-13 548	-5,1	0,7		
1981	-16 559	-1 200	-67	3 025	-18 317	-6,2	-1,1		
1982	-20 139	-510	-129	93	-19 593	-6,0	0,2		
1983	-23 204	-1 127	-795	-555	-20 727	-5,7	0,3		
1984	-18 488	1 297	703	-3 296	-17 192	-4,3	1,4		
1985	-14 378	2 141	805	6 724	-24 048	-5,4	-1,2		
1986	-3 641	3 962	-208	17 981	-25 376	-5,2	0,2		
1987	44	1 876	128	20 983	-22 942	-4,4	0,9		
1988	1 840	8 569	335	8 728	-15 792	-2,8	1,6		
1989	-13 517	13 643	-151	-5 347	-21 662	-3,6	-0,8		
1990	-31 182	14 736	-1 162	-12 560	-32 195	-5,0	-1,4		
1991	-59 212	12 228	-10 778	-21 086	-39 575	-5,8	-0,8		
1992	-65 372	7 034	332	-23 793	-48 944	-6,8	-1,0		
1993	-71 896	4 333	2 053	-29 816	-48 465	-6,5	0,4		
1994	-54 499	3 181	1 470	-15 133	-44 016	-5,6	0,9		
1995	-34 436	1 455	7 581	-12 746	-30 725	-3,7	1,9		
1996	-22 730	-525	5 276	-342	-27 139	-3,1	0,6		
1997	-20 068	-6 648	1 181	7 576	-21 176	-2,4	0,7		
1998	-17 454	-9 379	-1 923	18 134	-24 286	-2,5	-0,1		
1999	-12 066	-4 572	1 770	13 901	-23 165	-2,3	0,2		
2000	-7 943	4 158	-6 712	13 538	-18 928	-1,7	0,5		
2001	-1 640	5 602	3 436	10 632	-21 311	-1,8	-0,1		
2002	-62 392	-5 001	-19 356	-664	-37 371	-3,0	-1,2		
2003	-66 150	-5 734	5 334	-21 464	-44 286	-3,4	-0,4		
2004	-79 246	-7 450	1 994	-25 158	-48 632	-3,5	-0,1		
2005	-64 763	-5 627	792	-8 802	-51 126	-3,5	0,0		
2006	-44 002	-11 014	1 645	13 108	-47 741	-3,0	0,4		
2007	-1 342	1 683	2 292	43 810	-49 127	-2,9	0,1		
2008	-11 797	4 156	858	41 523	-58 334	-3,3	-0,3		
2009	-96 561	-114	-6 058	6 613	-97 002	-5,2	-1,9		
2010	-104 070	-253	-1 364	460	-102 914	-5,2	0,0		
2011	-79 399	3 486	3 480	6 409	-92 775	-4,4	0,8		
2012	-100 898	1 526	0	5 561	-107 985	-4,9	-0,5		
2013	-116 454	80	0	1 072	-117 607	-5,1	-0,2		
2014	-146 296	1 134	0	-6547	-140 883	-5,8	-0,7		

Kilde: Finansdepartementet.

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

	2012	2013	2014
Inntekter .....	505 135	470 478	475 463
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.....	395 483	345 151	326 263
– Renteinntekter og utbytte .....	109 652	125 327	149 200
Utgifter .....	104 550	117 340	146 296
– Overføring til statskassen .....	104 550	117 340	146 296
Overskudd i Statens pensjonsfond utland.....	400 585	353 138	329 167
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi .....	3 824 516	5 032 397	5 475 984
Prosent av BNP .....	131,5	167,5	176,3

Kilde: Finansdepartementet.



Tabell 1.25 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2012	2013	2014
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland	1 290 729	1 291 821	1 306 194
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet .....	421 093	378 737	364 265
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet.....	232 707	206 436	194 410
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet.....	188 386	172 301	169 855
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet.....	148 446	131 604	126 100
– Renteinntekter .....	6 553	6 014	5 700
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd .....	19 501	20 262	23 100
– Andre petroleumsinntekter	13 887	14 421	14 955
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet.....	869 636	913 084	941 929
Skatter fra Fastlands-Norge.....	807 415	849 047	883 766
– Skatt på inntekt, formue og kapital.....	487 048	515 038	535 450
– Produksjonsavgifter .....	320 367	334 009	348 316
Renteinntekter .....	16 782	15 041	15 380
Andre inntekter.....	45 439	48 997	42 783
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland ....	996 144	1 063 124	1 126 227
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet.....	25 610	33 585	38 002
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet .....	25 610	33 585	38 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet .....	0	1	2
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet .....	970 534	1029 538	1088 225
Kjøp av varer og tjenester.....	171 211	185 711	194 637
– Sivile formål.....	130 314	142 761	151 306
– Forsvarsformål.....	40 897	42 950	43 332
Overføringer .....	799 323	843 827	893 587
– Til kommuneforvaltningen .....	177 861	188 041	199 919
– Renteutgifter .....	12 848	12 256	11 133
– Til private og utlandet .....	608 615	643 530	682 535
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland....	294 585	228 697	179 967
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet .....	395 483	345 151	326 263
C.2 Oljekorrigert overskudd.....	-100 898	-116 454	-146 296
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland .....	104 550	117 340	146 296
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner .....	3 652	885	0
D Lånetransaksjoner, netto.....	-27 098	136 974	25 773
1 Utlån	-27 098	70 430	25 773
2 Gjeldsavdrag .....	0	66 544	0
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3) .....	-30 750	136 089	25 773

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.26 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2013. Endringer i forhold til saldert budsjett.  
Mill. kroner

	1	2	3	4	5	6=5-1
	Saldert budsjett	Endring	Nysaldert budsjett	Endring	Regnskap	Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter...	913 654	-4 204	909 451	3 634	913 084	-570
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge ..	855 906	-4 830	851 076	-2 029	849 047	-6 859
Renteinntekter .....	16 171	-1 065	15 106	-65	15 041	-1 130
Andre inntekter.....	41 578	1 691	43 269	5 728	48 997	7 419
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet .	1 037 318	-10 528	1 026 790	2 748	1 029 538	-7 779
Renteutgifter .....	12 883	-757	12 127	130	12 256	-627
Dagpenger.....	11 365	-1 065	10 300	103	10 403	-962
Andre utgifter.....	1 013 070	-8 706	1 004 363	2 516	1 006 879	-6 190
C Oljekorrigert overskudd (A-B) .....	-123 663	6 324	-117 340	885	-116 454	7 209
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten .....	373 185	-25 956	347 229	-2 078	345 151	-28 034
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D) .....	249 522	-19 632	229 890	-2 078	227 812	-21 710
F Overskudd før lånetransaksjoner (C+D-E) .....	0	0	0	885	885	885
G Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond.....	130 600	-2 300	128 300	2 772	131 072	472
H Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F) .....	380 122	-21 932	358 190	1 579	359 769	-20 353

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.27 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2014. Endringer i forhold til saldert budsjett.  
Mill. kroner

	Saldert budsjett	Endring	Revidert nasjonal- budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter.....	948 896	-6 967	941 929
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge .....	892 995	-9 229	883 766
Renteinntekter .....	15 075	305	15 380
Andre inntekter.....	40 826	1 957	42 783
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 086 398	1 827	1 088 225
Renteutgifter.....	10 868	266	11 133
Dagpenger .....	10 992	509	11 500
Andre utgifter.....	1 064 539	1 052	1 065 591
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-137 502	-8 793	-146 296
D Kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	314 129	12 134	326 263
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D) .....	176 627	3 341	179 967
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	147 900	7 500	155 400
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F).....	324 527	10 841	335 367

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.28 Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge<sup>1</sup>

	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

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

Kilde: Finansdepartementet.

**Vedlegg 2****Figuroversikt**

<b>Kapittel 2</b>	<b>De økonomiske utsiktene</b>	
Figur 2.1	Hovedtrekk i internasjonal økonomi .....	13
Figur 2.2	Konsumpriser .....	16
Figur 2.3	Hovedtrekk i framvoksende økonomier .....	18
Figur 2.4	Sterke impulser fra petroleumssektoren .....	22
Figur 2.5	Husholdningene og bedriftene .....	26
Figur 2.6	Etterspørsel og priser .....	28
Figur 2.7	Petroleumsvirksomheten .....	28
Figur 2.8	Arbeidsmarkedet .....	30
Figur 2.9	Sysselsettingsandelen .....	31
<b>Kapittel 3</b>	<b>Den økonomiske politikken</b>	
Figur 3.1	Skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien .....	36
Figur 3.2	Utviklingstrekk i finanspolitikken .....	37
Figur 3.3	Forventet realavkastning av Statens Pensjonsfond utland og strukturelt, oljekorrigert underskudd .....	40
Figur 3.4	Revisjoner i anslag for strukturell balanse .....	42
Figur 3.5	Oljekorrigert og strukturell oljekorrigert budsjettbalanse .....	43
Figur 3.6	Utviklingstrekk i offentlige finanser .....	46
Figur 3.7	Offentlige nettofinansinvesteringer og driftsbalansen overfor utlandet .....	47
Figur 3.8	Langsiktige utfordringer .....	48
Figur 3.9	Forventet levealder ved fødsel .....	48
Figur 3.10	Petroleumsinntekter og fondsavkastning .....	49
Figur 3.11	Behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 ved ulike utviklingsforløp .....	49
Figur 3.12	Inntekts- og aktivitetsutvikling i kommunesektoren .....	51
Figur 3.13	Sammensetningen av kommunesektorens inntekter i 2014 .....	52
Figur 3.14	Perspektiver på kommuneøkonomien .....	53
Figur 3.15	Kostnadsføring av tidligere års premieavvik .....	54
Figur 3.16	Utvikling i styringsrenter og kronkursen .....	56
Figur 3.17	Forvaltningskapital som andel av BNP Fastlands-Norge og andel av samlede utlån i norske finansinstitusjoner per utgangen av 2013 .....	60
Figur 3.18	Arbeidsinnsats .....	63
Figur 3.19	Utviklingen i helserelaterte trygdeordninger og sykefravær .....	65
Figur 3.20	Produktivitet og verdiskaping .....	67
<b>Kapittel 4</b>	<b>Skatte- og avgiftspolitikken</b>	
Figur 4.1	Anslåtte skattevirkninger over 30 år for en person som overtar en gjennomsnittlig jordbruksvirksomhet ved arv eller gave i 2014 .....	93
<b>Kapittel 5</b>	<b>Klimapolitikk</b>	
Figur 5.1	Registrerte nye elbiler i prosent av alle nye personbiler .....	108
<b>Kapittel 6</b>	<b>Det inntektspolitiske samarbeidet og Holden III-utvalgets innstilling</b>	
Figur 6.1	Timelønnskostnader i industrien .....	115

<b>Kapittel 7</b>	<b>Virksomheten til det internasjonale valutafondet (IMF)</b>	
Figur 7.1	Utestående lån per 30. april. Generelle ordninger og låneordninger for lavinntektsland .....	118
Figur 7.2	Land med størst utestående lån fra IMF per 31. mars 2014 .....	121

---

**Vedlegg 3****Tabelloversikt**

<b>Kapittel 2</b>	<b>De økonomiske utsiktene</b>	
Tabell 2.1	Hovedtall for internasjonal økonomi. ....	14
Tabell 2.2	Hovedtall for norsk økonomi. ....	24
Tabell 2.3	Hovedtall for utviklingen i arbeidsmarkedet. ....	33
<b>Kapittel 3</b>	<b>Den økonomiske politikken</b>	
Tabell 3.1	Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2013 gitt på ulike tidspunkt .....	35
Tabell 3.2	Hovedtall på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond. ....	38
Tabell 3.3	Statens pensjonsfond utland, forventet realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd .....	39
Tabell 3.4	Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen.....	41
Tabell 3.5	Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. ....	45
Tabell 3.6	Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2014. Anslag på ulike tidspunkt .....	55
<b>Kapittel 4</b>	<b>Skatte- og avgiftspolitikken</b>	
Tabell 4.1	Inntekter og skatt for personlig næringsdrivende i enkeltpersonforetak. 2012.....	77
Tabell 4.2	Anslått endring i skatt for alle bønder. 2014-regler sammenliknet med et referansesystem for 2014 .....	92
Tabell 4.3	Anslått endring i skatt for den delen av bøndernes inntekter og formue som er knyttet til selve jordbruksvirksomheten. 2014-regler sammenliknet med et referansesystem for 2014 .....	94
<b>Kapittel 5</b>	<b>Klimapolitikk</b>	
<b>Kapittel 6</b>	<b>Det inntektspolitiske samarbeidet og Holden III-utvalgets innstilling</b>	
<b>Kapittel 7</b>	<b>Virksomheten til det internasjonale valutafondet (IMF)</b>	
Tabell 7.1	Land i Europa med IMF-program eller føre-var-avtale med IMF per 31. mars 2014....	121
Tabell 7.2	Faktiske og beregnede kvoteandeler. Fordeling på land og grupper av land .....	124

**Vedlegg 4****Oversikt over bokser**

<b>Kapittel 2</b>	<b>De økonomiske utsiktene</b>	
Boks 2.1	Lav inflasjon i OECD-landene.....	16
Boks 2.2	Uro i finansmarkedene i framvoksende økonomier.....	19
Boks 2.3	Nedtrapping i petroleumsnæringen og konsekvenser for norsk økonomi .....	21
Boks 2.4	Utviklingen i sysselsettingsandelen.....	31
<b>Kapittel 3</b>	<b>Den økonomiske politikken</b>	
Boks 3.1	Retningslinjer for budsjettpolitikken - handlingsregelen .....	35
Boks 3.2	Statlige oljeinvesteringer og utlån.....	44
Boks 3.3	Kommunesektorens inntekter i 2014.....	52
Boks 3.4	Kommunenes pensjonskostnader .....	54
Boks 3.5	Retningslinjer for pengepolitikken.....	57
Boks 3.6	Anbefalinger fra den danske produktivitetskommissjonen .....	67
<b>Kapittel 4</b>	<b>Skatte- og avgiftspolitikken</b>	
<b>Kapittel 5</b>	<b>Klimapolitikk</b>	
Boks 5.1	FNs klimapanelers femte hovedrapport .....	96
Boks 5.2	Norsk innspill til EUs foreslåtte klima- og energipakke for 2030 .....	104
Boks 5.3	Sterk vekst i antallet elbiler .....	108
<b>Kapittel 6</b>	<b>Det inntektspolitiske samarbeidet og Holden III-utvalgets innstilling</b>	
<b>Kapittel 7</b>	<b>Virksomheten til det internasjonale valutafondet (IMF)</b>	
Boks 7.1	IMFs utlånsordninger ved utgangen av april 2014.....	120

---



---



Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og  
pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Aurskog AS 05/2014

