



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2017



Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5	3.5.1	Sysselsettingspolitikken	57
			3.5.2	Det inntektspolitiske samarbeidet	59
			3.5.3	Cappelen-utvalget	60
			3.6	Klimapolitikken	63
			3.6.1	Rapportering om klima- konsekvenser av statsbudsjettet ..	63
2	De økonomiske utsiktene	12			
2.1	Norsk økonomi	12			
2.2	Internasjonal økonomi	18			
2.3	Petroleumssektoren	23			
3	Den økonomiske politikken	32	4	Skatte- og avgiftspolitikken	67
3.1	Budsjettpolitikken	32	4.1	Endringer i skatte- og avgiftsreglene	67
3.1.1	Retningslinjene for budsjettpolitikken	32	4.2	Gunstigere beskatning av opsjoner i arbeidsforhold for små, nyetablerte selskap	68
3.1.2	Gjennomføringen av budsjettpolitikken i fjor	34	4.3	CO ₂ -fond	69
3.1.3	Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2017	36	4.3.1	Miljøavgifter og miljøavtaler	70
3.1.4	Budsjettpolitikken på mellomlang og lang sikt	38	4.3.2	Nåværende miljøavtaler med fond	70
3.1.5	Håndtering av usikkerhet i finanspolitikken	41	4.3.3	Utformingen av et eventuelt CO ₂ -fond	72
3.1.6	Utviklingen i offentlige finanser de siste årene	46	4.3.4	Prosess, innretning og tidsplan ...	74
3.2	Kommuneforvaltningens økonomi	48	4.4	Materialavgift	74
3.2.1	Sentrale utviklingstrekk	48	4.5	Fritak for merverdiavgift for digital journalistikk	76
3.2.2	Kommuneforvaltningens inntekter i 2017	51	4.6	Merverdiavgiftskompensasjon og tilskuddsordninger – støtte til boliger for vanskeligstilte	78
3.3	Pengepolitikken	54	Vedlegg		
3.4	Tiltak for å redusere risiko i husholdningssektoren	55	1	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall	80
3.5	Sysselsettings- og inntekts- politikken	57			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2017

*Tilråding fra Finansdepartementet 11. mai 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

En politikk for arbeid, aktivitet og omstilling

Norge er et land med store muligheter. Vi har en høyt utdannet befolkning, store naturressurser, små forskjeller og en åpen økonomi som bidrar til effektiv produksjon og varebytte. Over tid er det særlig vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge. Høy arbeidsinnsats og økende produktivitet er grunnlaget for høy verdiskaping.

Gjennom flere tiår har petroleumsnæringen vært en viktig drivkraft for den økonomiske veksten i Norge. Etterspørselen fra næringen har trukket opp aktiviteten i fastlandsøkonomien og bidratt til høye inntekter og stadig flere godt betalte jobber. Petroleumsnæringen vil være viktig for norsk økonomi også i tiår fremover, men den vil bidra mindre til veksten enn før. Derfor må det legges til rette for at andre, lønnsomme næringer kan overta som vekstmotor.

Det mest alvorlige fallet i olje- og gassprisene på 30 år har gjort at omstillingen kommer raskere enn ventet. Redusert aktivitet i petroleumsmrela-

terte næringer har ført til høyere arbeidsledighet, særlig på Sør- og Vestlandet. Regjeringen har brukt finanspolitikken aktivt for å motvirke arbeidsledighet. Samtidig har vi tatt hensyn til at en for ekspansiv finanspolitikk kan legge press på kronekursen og konkurranseutsatt sektor. Det er nå tegn til at konjunkturedgangen snart er bak oss, og den fremste utfordringen fremover blir å skape nye, lønnsomme arbeidsplasser i privat, konkurranseutsatt sektor. For å ivareta vårt velferdsnivå er det behov for aktivitet som kan bidra til økt arbeidsdeltakelse og høy samlet verdiskaping. Det er et mål at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet, og at veksten i produktiviteten tar seg opp igjen.

Regjeringen har som mål å sikre høy sysselsetting og lav ledighet. Regjeringen vil derfor fortsette arbeidet for gode rammebetingelser for næringslivet, med et enklere og mer vekstfremmende skattesystem, bedre infrastruktur og en kompetent arbeidsstyrke. Det vil styrke næringslivets konkurransekraft. Konkurransedyktige bedrifter vil skape større verdier og trygge

arbeidsplasser for fremtiden. Et høyt kunnskapsnivå er viktig for produktiviteten og gir samtidig større valgmuligheter for den enkelte. Regjeringen vil avregulere og legge til rette for økt konkurranse i både privat og offentlig sektor. Konkurransen fremmer produktivitet og god ressursutnyttelse.

Vi må få mer ut av pengene som brukes i offentlig sektor. Offentlig virksomhet skal bli mer effektiv. Regjeringen ønsker derfor større oppmerksomhet om resultater og hva vi får igjen for pengene. Produktivitetsvekst i offentlig sektor betyr at tjenestetilbudet kan forbedres uten utgiftsøkninger, noe som også fremmer konkurransekraft og legger til rette for ny virksomhet i privat sektor.

Regjeringen fører en ansvarlig økonomisk politikk basert på handlingsregelen for bruk av oljepenger. I tråd med handlingsregelen har regjeringen prioritert bruken av oljepenger i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skattelettelse. Regjeringen styrker velferden i dag og trykker Norge for fremtiden.

Norsk økonomi er i bedring, men er fortsatt påvirket av oljeprisfallet

Norsk økonomi er i bedring. Den økonomiske veksten er nå på vei opp, og arbeidsledigheten har gått ned. Også på Sør- og Vestlandet, som har merket mest til fallet i priser på olje og gass, er det nå tegn til at nedgangen er bak oss. Lave renter, en markert bedret konkurranseevne og bruk av finanspolitikken har vært viktige drivkrefter.

Norsk økonomi er likevel fortsatt påvirket av fallet i oljeprisen fra sommeren 2014. Gjennom 2016 var den økonomiske veksten forholdsvis svak, og sysselsettingen holdt ikke tritt med befolkningsveksten.

Et fleksibelt arbeidsmarked og et omstillingsdyktig næringsliv bidrar til å demme opp for nedgangen i petroleumssektoren. Sysselsettingen i privat sektor har holdt seg oppe de siste årene, til tross for en anslått nedgang på 47 000 sysselsatte innenfor petroleumrelatert virksomhet siden 2013, ifølge beregninger fra Statistisk sentralbyrå. Det viser at det også skapes nye jobber i næringslivet.

Veksten i norsk økonomi er ventet å ta seg videre opp fremover, understøttet av bedret konkurranseevne, mindre fall i petroleumsinvesteringene og høyere kjøpekraft i husholdningene. BNP Fastlands-Norge anslås å vokse med 1,6 pst. i år, opp fra en vekst på 0,8 pst. i fjor. Det er om lag

som anslått i fjor høst. Allerede neste år er fastlandsøkonomien ventet å vokse raskere enn sin historiske trend. Etter hvert som aktiviteten i økonomien tar seg opp, anslås sysselsettingen å øke og arbeidsledigheten å gå videre ned.

Oljeprisen har tatt seg betydelig opp siden begynnelsen av fjoråret. Sammen med effektiviseringstiltak i oljeselskapene bidrar en høyere oljepris til bedre utsikter for petroleumsinvesteringene.

Kronen er betydelig svakere enn før oljeprisfallet. Sammen med lavere lønnsvekst har det gitt en markert bedring i konkurranseevnen for norske bedrifter. I fjor ble årslønnsveksten 1,7 pst., som er klart lavere enn de foregående årene og vesentlig lavere enn anslaget på 2,4 pst. i nasjonalbudsjettet. Lønnsveksten i år anslås til 2,4 pst.

Bedret konkurranseevne er en fordel for eksportbedrifter, leverandører til oljevirksomheten og andre bedrifter som møter konkurranse fra utlandet i det norske hjemmemarkedet, i tillegg til turistnæringen. Det tar tid før bedret konkurranseevne slår ut i økt produksjon og sysselsetting, men aktiviteten har allerede økt i noen konkurranseutsatte næringer. Investeringene i fastlandsforetakene økte i fjor etter flere år med fall. Norges Banks regionale nettverk viser at bedriftene venter videre oppgang i produksjonen. Fallet i eksporten ventes å snu til oppgang i takt med økt etterspørsel etter varer og tjenester fra eksportmarkedene.

Også forbrukerne er blitt mer optimistiske i sine vurderinger av de økonomiske utsiktene. Økt kjøpekraft er ventet å bidra til høyere vekst i husholdningenes konsum fremover, og igangsettingen av boliger har tatt seg opp til nivåer vi ikke har sett siden 1980-tallet.

Den siste tiden har den registrerte arbeidsledigheten gått ned stort sett over hele landet, også for yrkesgrupper og regioner som har vært hardt rammet av oljeprisnedgangen. Det har siden årsskiftet vært tegn til ny oppgang i sysselsettingen.

Andelen av befolkningen som deltar i arbeidsstyrken og andelen som er sysselsatt, har vist en nedadgående trend i ti år. Aldringen av befolkningen har bidratt til nedgangen. I tillegg er det de senere årene blitt færre unge som kombinerer arbeid og utdanning. Nedgangen i sysselsettingsandelen og yrkesdeltakelsen var særlig sterk i etterkant av finanskrisen. Sysselsettingen i Norge ligger likevel fortsatt på et høyt nivå sammenlignet med andre land.

Veksten i verdensøkonomien tok seg noe opp mot slutten av fjoråret, og oppgangen ventes å fortsette i år og neste år. Aktiviteten har særlig tatt

seg opp i de tradisjonelle industrilandene. I Kina er veksten fortsatt nokså høy selv om den har gått gradvis ned de siste årene. Utsiktene for industrilandene ser bedre ut enn i fjor høst, men en oppbremsing av den sterke veksten i Sverige demper den samlede veksten hos våre handelspartnere. Veksten i britisk økonomi har så langt vist få tegn til å være påvirket av brexit, men pundet har svekket seg, og bedriftene ser mørkere på fremtiden.

Anslagene for utviklingen ute og hjemme er usikre. På kort sikt kan styrken i konjunkturoppgangen i OECD-landene bli sterkere enn anslått. Stemningsindikatorer og utviklingen i finansmarkedene den siste tiden vitner om økt optimisme. På den annen side har den økonomiske politikken til den nye amerikanske administrasjonen og Storbritannias varslede utmelding av EU økt usikkerheten om utviklingen i internasjonal økonomi på noe lengre sikt. Økende tendenser til proteksjonisme, uro i finans- og valutamarkedene og geopolitiske spenninger kan svekke veksten i verdensøkonomien. Her hjemme synes det nå mer sannsynlig at veksten i økonomien er på vei opp, men det er likevel en risiko for at veksten ikke skyter tilstrekkelig fart. Etter tre år med sterk vekst i boligprisene har prisveksten avtatt siden årsskiftet. Det er gunstig for den finansielle stabiliteten at boligprisene ikke lenger vokser like kraftig. Mange husholdninger har tatt opp stor gjeld. Skulle veksten i økonomien nå miste styrke, er det en risiko for at en nedgang i boligprisene kan forlenge eller forverre en svak utvikling i norsk økonomi.

I årene fremover vil avtakende etterspørsel fra petroleumsnæringen målt mot størrelsen på fastlandsøkonomien kreve omstillinger i norsk økonomi. Samtidig falt veksten i produktiviteten i midten av forrige tiår, og aldringen av befolkningen vil trolig gi lavere vekst i arbeidsstyrken fremover. Samlet må vi vente at veksten vil bli lavere fremover enn i de siste par tiårene før oljeprisen begynte å falle sommeren 2014.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

En godt tilpasset økonomisk politikk

Med store, svingende og forbigående inntekter fra naturressurser er det viktig for Norge å ha et troverdig ankerfeste for budsjettpolitikken. Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen legger til rette for at finanspolitikken kan støtte opp under en balansert utvikling i norsk økonomi, og for at også fremtidige generasjoner skal kunne

bruke av olje- og fondsinntektene. Over tid skal uttaket fra Statens pensjonsfond utland følge den forventede realavkastningen av fondet, mens bruken av fondsinntekter det enkelte år skal tilpasses situasjonen i økonomien.

Siden handlingsregelen ble innført, er det blitt lagt til grunn en forventet realavkastning på 4 pst. Vurderinger av forventet realavkastning fra både Thøgersen-utvalget, Mork-utvalget og Norges Bank tilsier at vi fremover må belage oss på lavere avkastning. I Perspektivmeldingen 2017 varslet regjeringen at anslaget for forventet realavkastning settes ned til 3 pst.

Sundvolden-plattformen understreker at bruken av oljepenger skal tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer. Det går nå gradvis bedre i norsk økonomi. Den økonomiske veksten ser i år ut til å ta seg opp omtrent som anslått i nasjonalbudsjettet, mens arbeidsledigheten er lavere enn anslått i høst. Samtidig anslås kapasitetsutnyttelsen i økonomien fremdeles å være lavere enn normalt. Det er fortsatt behov for drahjelp fra den økonomiske politikken.

Regjeringen bruker finanspolitikken aktivt for å støtte opp under arbeid, aktivitet og omstilling. Samtidig har styringsrenten aldri tidligere vært så lav som den er nå, og kronen er betydelig svakere enn før oljeprisfallet. Mens svakere krone bidrar til vekst i konkurranseutsatt næringsliv, trekker lav rente og ekspansiv finanspolitikk opp veksten i innenlandsk etterspørsel etter varer og tjenester.

Lavere etterspørsel etter varer og tjenester fra oljevirkosheten er en varig, strukturell endring. Utfordringene knyttet til dette kan ikke møtes med kortsiktige tiltak alene, eller med en storstilt utbygging av offentlig sektor. I årene som kommer vil norsk økonomi trenge flere ben å stå på, og vår fremste utfordring er nå å styrke det private næringslivet og legge til rette for vekst og sysselsetting i konkurranseutsatt sektor. En for høy bruk av oljepenger over statsbudsjettet vil kunne bremse tilpasningen til et mer konkurransedyktig lønns- og kostnadsnivå, svekke mobiliteten i arbeidsmarkedet og flytte arbeidskraft fra olje- og gassnæringen til skjermet sektor, i stedet for til annen konkurranseutsatt virksomhet. En slik utvikling er ikke et godt svar på de strukturelle utfordringene norsk økonomi står overfor.

Den kraftfulle innsatsen for arbeid og aktivitet videreføres

Det økonomiske opplegget for 2017 møter utfordringene for norsk økonomi både på kort og på lang sikt.

Regjeringens forslag til revidert budsjett for 2017 innebærer en bruk av olje- og fondsinntekter på 220,9 mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Anslaget er satt ned med 4,7 mrd. kroner siden i høst, først og fremst som følge av lavere utgifter i folketrygden og økte utbytteinntekter fra selskaper hvor staten har en eierandel. I tillegg har den lave ankomsten av asylsøkere bidratt til lavere utgifter på innvandrings- og integreringsområdet.

Endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet fra ett år til det neste brukes ofte som et enkelt mål for hvordan budsjettet virker på samlet etterspørsel etter varer og tjenester. Sammenlignet med Nasjonalbudsjettet 2017 er anslaget for den finanspolitiske impulsen i 2016 og 2017 sett under ett redusert fra 1,4 pst. til 1,2 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Anslaget for det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet er justert mer ned i 2016 enn i 2017. Det gjør at den finanspolitiske impulsen i 2017 nå anslås til 0,5 pst. av BNP for Fastlands-Norge, litt høyere enn anslått i fjor høst. Samtidig fremstår budsjettet for 2016 mindre ekspansivt.

Samlet gir budsjettet for 2017 et betydelig bidrag til økt etterspørsel i fastlandsøkonomien. Det trekker opp aktiviteten i økonomien og motvirker arbeidsledighet.

Tiltakspakken på 4 mrd. kroner som ble vedtatt i fjor høst, støtter opp under sysselsetting i områder og bransjer som er mest rammet av tilbakeslaget i petroleumsnæringen. I revidert budsjett foreslår regjeringen å trappe opp innsatsen mot arbeidsledighet ved å øke tilbudet av arbeidsmarkedstiltak med 500 plasser, styrke oppfølgingen av langtidsledige og øke oppfølgingsressursene til arbeidssøkere under 30 år.

Budsjettet for 2017 inneholder en sterk satsing på investeringer i infrastruktur, forskning og innovasjon. Det reduserer næringslivets transportkostnader, styrker nyskapingen og hever kompetansen i befolkningen. Samtidig fortsetter regjeringen gjennomføringen av skattereformen i tråd med skatteforliket. Endringene i skattesystemet som ble vedtatt i fjor høst, fremmer investeringer i norsk næringsliv, legger grunnlaget for økt sysselsetting og gir bedre beskyttelse av det norske skattegrunnlaget. Det er viktige tiltak for å styrke Norges vekstevne og for å oppnå en vellykket omstilling av norsk økonomi.

I forslaget til revidert budsjett styrkes innsatsen på flere områder. For å bidra til økt kapasitet i helse- og omsorgssektoren vil regjeringen ha flere heldøgns omsorgsplasser. Forslaget i revidert budsjett gir rom for å gi tilsagn til bygging eller

rehabilitering av 1 300 nye plasser i 2017. Regjeringen foreslår at enslige, mindreårige flyktninger med begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet bosettes raskere enn gjeldende praksis legger opp til. Dette øker utgiftene til bosetting, men reduserer utgiftene til asylmottak og omsorgssentre. Samtidig er dette god integreringspolitikk. Det foreslås også tiltak for å bedre forholdene for enslige, mindreårige i mottak.

Bruken av olje- og fondsinntekter over statsbudsjettet anslås nå til 7,7 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, og 2,9 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Det er litt lavere enn forventet realavkastning av fondet på 3 pst., på tross av at norsk økonomi er i en lavkonjunktur. Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 2,7 pst.

Mindre handlingsrom i finanspolitikken fremover

Selv om rammeverket for finanspolitikken bidrar til å skjerme norsk økonomi fra kortsiktige svingninger i oljeprisen, innebærer en lavere oljepris at både Norge som nasjon og staten er blitt mindre rike. Lavere petroleumspriser og lavere forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland reduserer den langsiktige handlefriheten i finanspolitikken og strammer inn rommet for økt bruk av olje- og fondsinntekter fremover. Fondsavkastningen ventes ikke lenger å øke målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. I en slik situasjon kan svingninger i fondets verdi bli mer krevende å håndtere. Et markert fall i fondskapitalen vil da isolert sett kunne gjøre det nødvendig å redusere bruken av olje- og fondsinntekter. Det tilsier at en i perioder med kraftig vekst i fondets verdi, enten som følge av kursgevinster eller svekkelse av kronen, må være mer forsiktig med raskt å øke uttaket fra fondet.

De finanspolitiske retningslinjene understreker at ved store endringer i verdien av fondet skal konsekvensene for finanspolitikken jevnes ut over flere år. Det gjelder både ved uventede økninger og reduksjoner i fondets verdi. I den perioden vi har styrt etter en rettesnor på 4 pst., har uttaket fra fondet svingt mellom 2,6 og 6,6 pst. av fondets verdi. Også med en rettesnor på 3 pst., slik det nå legges til grunn, må en være forberedt på at avvikene kan bli betydelige og langvarige. Retningslinjene er fleksible nettopp for at finanspolitikken skal kunne støtte opp under en balansert økonomisk utvikling, samtidig som de skal sikre bærekraftige statsfinanser.

Virkningene av en eldre befolkning er begynt å vises i offentlige budsjetter. Foreløpig betyr økte pensjonsutgifter mest. På lengre sikt vil en eldre befolkning føre til at en mindre del av befolkningen jobber og betaler skatt og at utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester vil øke. Samlet innebærer dette at handlingsrommet i finanspolitikken vil være klart mindre de neste 10–15 årene enn vi er blitt vant til. Når tidsperspektivet forlenges, blir presset på offentlige finanser enda sterkere, noe regjeringen har grundig belyst i den nylig fremlagte perspektivmeldingen. Samtidig har Norge et godt utgangspunkt for å møte fremtiden. Mange deltar i arbeidslivet, og vi har store naturressurser, en kompetent arbeidsstyrke og solide statsfinanser. Velstanden er jevnere fordelt enn i de fleste andre land. Utsiktene til lavere inntekter og økte utgifter innebærer at vi likevel står overfor betydelige utfordringer. Det krever kloke veivalg.

Vår økonomi og konkurranseevne påvirkes av hvor mye olje- og fondsinntekter vi bruker, men også av *hvordan* vi bruker dem. Stortingsmelding nr. 29 (2000–2001) om retningslinjer for den økonomiske politikken fremhevet at handlingsrommet som økt bruk av oljeinntekter gir, skal brukes på en måte som også vil styrke vekstevnen i norsk økonomi. Sundvolden-plattformen understreker at den økte bruken av oljepenger skal vris i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur samt vekstfremmende skattelettelse. Regjeringen viderefører prioriteringen av disse områdene også i budsjettet for 2017.

For å finansiere velferdsordningene på lang sikt må det offentlige inntekter brukes fornuftig. Det krever målrettede reformer i offentlig forvaltning og resten av økonomien. Dette arbeidet er godt i gang, blant annet gjennom oppfølging av rådene fra Produktivitetskommisjonen. Både våre egne og andre lands erfaringer tyder på at det kan ta tid før reformer slår ut i økt produktivitet.

Arbeidsinnsatsen er viktig både for verdiskapingen i økonomien og for bærekraften i offentlige finanser. Vi har høy sysselsetting, men den gjennomsnittlige arbeidstiden er lav, og andelen sysselsatte har falt de siste årene. Dermed er arbeidsinnsatsen per innbygger ikke høyere enn gjennomsnittet for EU-landene. Samtidig er det mange som mottar 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 krevende, men viktig.

Det viktigste bidraget til økt sysselsetting er økt vekst og aktivitet. Regjeringens politikk støt-

ter opp under aktivitet og sysselsetting på kort sikt. I tillegg styrkes vekstevnen i økonomien gjennom reformer og prioriteringer av infrastruktur, kunnskap og skatte- og avgiftslettelse som fremmer investeringer i norsk næringsliv. På den måten legger vi til rette for at nye arbeidsplasser kan skapes i årene fremover. Videre legger vi til rette for å motvirke utenforskap gjennom aktiv arbeidsmarkedspolitikk for utsatte grupper i arbeidslivet. Større strukturelle grep er også gjennomført. Blant annet legger uføreforhøringen til rette for at flere kan kombinere uføretrygd med arbeid.

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

Kommunenes økonomi

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren er god. Realveksten i kommunesektorens inntekter ble i fjor betydelig høyere enn ventet. Den viktigste årsaken til oppjusteringen var at kommunesektorens skatteinntekter ble høyere enn lagt til grunn. Det må ses i sammenheng med tilpassninger til skattereformen blant private skattytere, særlig som følge av økt skatt på utbytteinntekter.

Samlet sett anslås nivået på både samlede og frie inntekter i 2017 høyere enn lagt til grunn i fjor høst. Som følge av at nivået på de frie inntektene er justert mer opp for 2016 enn for 2017, anslås likevel realveksten i frie inntekter lavere enn i saldert budsjett. På grunn av ekstraordinært høye skatteinntekter i 2016, anslås det at kommunesektorens frie inntekter vil avta reelt med 1,5 mrd. kroner fra 2016 til 2017. For kommunesektorens samlede inntekter er derimot realveksten justert opp med 1,4 mrd. kroner fra saldert budsjett, og anslås nå til 2,3 mrd. kroner, som følge av at øremerkede overføringer i 2016 ble lavere enn ventet.

I Kommuneproposisjonen 2018 varsler regjeringen en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2018 på mellom 4,3 og 5,3 mrd. kroner. Det legges opp til at de frie inntektene øker med mellom 3,8 og 4,3 mrd. kroner. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2018. Gitt en effektivisering i kommunesektoren i denne størrelsesorden vil en vekst i frie inntekter på 3,8–4,3 mrd. kroner øke kommunesektorens handlingsrom med 1¾–2¼ mrd. kroner utover merkostnader til demografi og pensjon, samt særlige satsinger innenfor de frie inntektene.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

Skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringen foreslår i forbindelse med revidert budsjett enkelte endringer i skatte- og avgiftsreglene. Forslagene anslås samlet å redusere skatteinntektene med om lag 1 750 mill. kroner påløpt og 295 mill. kroner bokført i 2017.

Regjeringen følger opp Sundvolden-erklæringens mål om å stimulere til privat pensjonssparing. Regjeringen foreslår å innføre en ny ordning med skattefavisert individuell sparing til pensjon med lik skattesats ved innskudd og uttak. Det årlige sparebeløpet heves fra 15 000 til 40 000 kroner. Ordningen skal gjelde fra og med 2017. Videre foreslår regjeringen å utvide dagens ordning for skattefavisert pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende ved å øke maksimalt fradrag fra 4 til 6 pst. av beregnet personinntekt fra næring.

Regjeringen foreslår også en lettelse på 840 mill. kroner påløpt i 2017 til pensjonister gjennom økt minstefradrag for pensjon.

For å fremme omstilling er det nødvendig å starte og utvikle nye bedrifter. Regjeringen foreslår derfor en skatteinsentivordning for langsiktige investeringer i oppstartsselskap. Personlige skattytere gis fradrag i alminnelig inntekt for aksjeinnskudd i kvalifiserte aksjeselskap for opptil 500 000 kroner årlig. Med forslaget følger regjeringen opp et anmodningsvedtak fra Stortingets behandling av 2017-budsjettet. Videre vil regjeringen i 2018-budsjettet komme med forslag til endringer i opsjonsbeskatningen for små, nyetablerte selskap.

Stortinget har i anmodningsvedtak bedt regjeringen fremme forslag om å miljødifferensiere engangsavgiften for motorsykler. Regjeringen følger opp dette ved å foreslå å innføre en progressiv CO₂-komponent i engangsavgiften for motorsykler som erstatter avgiften på motoreffekt og stykkavgiften. Endringene gjelder for motorsykler med registrerte CO₂-utslipp. Endringene gjøres innenfor en provenynøytral ramme.

Stortinget har bedt regjeringen om å igangsette en prosess med berørte næringsorganisasjoner om etablering av en miljøavtale med tilhørende CO₂-fond. I tråd med anmodningsvedtaket rapporterer regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 2017 om prosess, innretning og mulig tidsløp for et slikt fond.

Regjeringen foreslår også enkelte andre regjendringer, blant annet en utvidelse av ordningen for merverdiavgiftskompensasjon for friskoler.

Skatte- og avgiftspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 4.

Tiltak for å redusere risiko i husholdnings-sektoren

Sterk vekst i boligpriser og gjeld som lenge har vokst mer enn inntektene, har økt den finansielle sårbarheten i husholdningene. Boligprisveksten har vært svært høy det siste året, særlig i Oslo. Den sterke boligprisveksten har gjort det vanskeligere og dyrere å komme inn på boligmarkedet. De siste månedene har veksttaket avtatt, og det ser ut til at det har vært et trendsifte i boligmarkedet i Oslo med svakere prisutvikling og færre salg. Tilbudet av boliger har økt markert de siste månedene, spesielt i Oslo.

Regjeringen har lagt til rette for raskere og enklere bygge- og planprosesser. Boligbyggingen har tatt seg markert opp de siste to årene. Det bidrar til en bedre balanse i boligmarkedet og kan forhåpentlig bidra til å dempe veksten i boligprisene. Regjeringen har også strammet inn kravene til bankenes utlånspraksis for å bidra til en mer bærekraftig utvikling i husholdningenes gjeld. I tillegg er det gjennomført tiltak på skattesiden, herunder redusert verdsettelsesrabatt for sekundærboliger med sikte på skattemessig likestilling mellom investeringer i sekundærboliger og aksjer og driftsmidler. Det er tidlig å trekke konklusjoner, men utviklingen de siste månedene kan, sammen med rapporter fra meglere og analytikere, tyde på at tiltakene har bidratt til mindre press i boligmarkedet, særlig i Oslo. Bankene melder at de har redusert omfanget av særlig sårbare lån, dvs. lån med svært høy gjeld i forhold til boligverdi og inntekt.

Tiltak for å redusere risiko i husholdningssektoren er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Sysselsettings- og inntektspolitikken

Regjeringen fører en økonomisk politikk for høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Et fleksibelt arbeidsmarked med god mobilitet og som raskt tilpasser seg endringer i etterspørselen etter arbeidskraft, er særlig viktig når deler av norsk økonomi er i en omstilling. I lys av den økte arbeidsledigheten trappet regjeringen opp tiltaksnivået for ordinære ledige betydelig i 2016. I saldert budsjett for 2017 ble det lagt opp til henholdsvis 17 000 og 48 500 plasser for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

Arbeidsledigheten er nå på vei ned. Tall fra både Nav og Statistisk sentralbyrå viser at ledigheten er lavere enn på samme tid i fjor, stort sett over hele landet, men det er fortsatt store forskjeller i arbeidsledigheten geografisk og mellom bransjer. Tall fra Nav viser at tilgangen av nye registrerte ledige avtar, noe som er positivt, men det betyr samtidig at andelen langtidsledige går opp. Det er viktig at ledigheten ikke fester seg. På denne bakgrunn foreslår regjeringen at oppfølgingen av langtidsledige styrkes. Det foreslås i tillegg at arbeidsmarkedstiltakene økes med 500 tiltaksplasser i annet halvår i år. I lys av at ungdom er særlig utsatt i arbeidsmarkedet, foreslås det også økte oppfølgingsressurser til regjeringens ungdomsinnsats. Samlet anslås tiltaksnivået til 65 750 plasser i gjennomsnitt for 2017. Regjeringen utvidet permitteringsperioden i 2015 og igjen i 2016 for å avhjelpe den vanskelige situasjonen mange bedrifter har vært i. Samtidig er det viktig at utformingen av permitteringsregelverket legger til rette for at permitteringsperiodene ikke blir lengre enn nødvendig.

Partene i arbeidslivet har ansvaret for gjennomføringen av lønnsoppgjørene. Koordinerte lønnsoppgjør, der sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først, bidrar til å holde lønnsveksten innenfor rammer konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og av hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er viktige møtepunkter for å bygge en slik felles forståelse. Myndighetene har ansvaret for at lover og regler legger til rette for et velfungerende og fleksibelt arbeidsmarked. På bakgrunn av de oppgjør som foreligger så langt i år og vurderinger av den økonomiske utviklingen fremover, anslås årslønnsveksten i år til 2,4 pst. Det er 0,3 prosentenheter lavere enn lagt til grunn i fjor høst.

Sysselsettingspolitikken, det inntektspolitiske samarbeidet og Cappelen-utvalgets rapport er beskrevet i avsnitt 3.5.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Norsk økonomi

Den økonomiske veksten er på vei opp, og arbeidsledigheten har gått ned. Det er god vekst i bygge- og anleggsvirksomhet og privat tjenesteyting. Også på Sør- og Vestlandet, som har merket mest til fallet i prisene på olje og gass, er det nå tegn til at nedgangen er bak oss. Lave renter, en markert bedret konkurransevne og målrettet bruk av finanspolitikken har vært viktige drivkrefter. Veksten i norsk økonomi ser i år ut til bli omtrent som anslått i Nasjonalbudsjettet, mens arbeidsledigheten er lavere enn anslått i fjor høst.

Norsk økonomi er likevel fortsatt påvirket av fallet i oljeprisen fra sommeren 2014. Gjennom 2016 var den økonomiske veksten forholdsvis svak, og sysselsettingen holdt ikke tritt med befolkningsveksten. Kapasitetsutnyttelsen i økonomien anslås å være lavere enn normalt, og det er fortsatt behov for drahjelp fra den økonomiske politikken.

Styringsrenten på 0,5 pst. er historisk lav og bidrar til høyere etterspørsel etter varer og tjenester. Den svake kronkursen, moderate lønnsoppgjør og de vedtatte reduksjonene i skattenivået bedrer lønnsomheten i konkurranseutsatte næringer og legger til rette for ny virksomhet. Finanspolitikken har de siste årene vært ekspansiv og inneholdt særskilte tiltak rettet mot Sør- og Vestlandet. I denne meldingen anslås det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet å øke med 0,5 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2017, og bidrar med det til veksten i norsk økonomi også i år.

Et fleksibelt arbeidsmarked og et omstillingsdyktig næringsliv bidrar til å demme opp for nedgangen i petroleumssektoren. Sysselsettingen i privat sektor har holdt seg oppe de siste årene, til tross for at det har vært en anslått nedgang på 47 000 sysselsatte knyttet til petroleumsvirksomheten siden 2013, ifølge beregninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB)¹. Det tyder på en underliggende vekst i sysselsettingen i næringslivet. Samtidig har lavere netto arbeidsinnvandring fra EU

vært en støttemper i en periode med svakere etterspørsel etter arbeidskraft.

Lavere vekstimpulser fra petroleumsnæringen betyr at norsk økonomi blir mer avhengig av utviklingen i markedene for andre eksportvarer. Veksten i verdensøkonomien tok seg opp mot slutten av fjoråret og ventes å ta seg videre opp i år og neste år. Utsiktene for de tradisjonelle industrilandene er noe bedre enn i fjor høst, med tegn til oppgang i investeringer, industriproduksjon og handel. For *Norges handelspartnere* antas den økonomiske veksten å holde seg rundt fjorårets nivå på 2¼ pst. både i år og neste år. Anslaget holdes nede av mer dempet vekst i Sverige, som er vår viktigste handelspartner. Se nærmere omtale av internasjonal økonomi i avsnitt 2.2.

Oljeprisen har tatt seg betydelig opp siden begynnelsen av fjoråret. Prisene for fremtidige leveringer av olje tyder på at oljeprisen vil ta seg litt opp fremover, se figur 2.1A. Sammen med effektiviseringstiltak i oljeselskapene bidrar en høyere oljepris til bedre utsikter for petroleumsinvesteringene. Petroleumsinvesteringene er ventet å falle mindre i 2018 enn anslått i Nasjonalbudsjettet, mens oppgangen i 2019 er ventet å bli større enn anslått i fjor høst, se figur 2.1B.

Bedriftene i Norges Banks regionale nettverk melder om økt produksjon den siste tiden og ventet videre oppgang fremover. Veksten i overnattings- og serveringsvirksomhet og bygg og anlegg fortsatte i fjor, godt hjulpet av svakere krone, lave renter og store samferdselsinvesteringer. Industriproduksjonen, som ble særlig rammet av nedgangen i etterspørselen fra petroleumsvirksomheten, har stabilisert seg.

Kredittveksten i foretakene er fortsatt moderat, og det er ikke tegn til at foretakene har problemer med tilgangen på kreditt. Bankenes kredittpraksis overfor foretak har vært uendret den siste tiden. Forholdene i obligasjonsmarkedet har bedret seg. Risikopåslagene har avtatt for både banker og foretak, i Norge og internasjonalt. Samtidig har aksjekurser steget og risikopåslagene i det norske pengemarkedet avtatt.

Svakere krone, lavere lønnsvekst og de vedtatte endringene i skattenivået har *bedret konkur-*

¹ Økonomiske analyser 1/2017, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før der ikke annet er angitt

	Mrd. kroner ¹			
	2016	2016	2017	2018
Privat konsum	1 407,0	1,6	2,1	2,5
Offentlig konsum	761,0	2,3	1,9	..
Bruttoinvesteringer i fast kapital	746,9	0,5	1,9	2,7
Herav: Oljeutvinning og rørtransport	159,7	-14,7	-11,6	-4,0
Bedrifter i Fastlands-Norge	238,3	2,8	4,5	4,8
Boliger	182,2	9,9	7,9	3,8
Offentlig forvaltning	165,6	6,1	5,1	..
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ²	2 754,0	2,7	2,8	2,5
Eksport	1 051,7	-1,2	1,1	0,4
Herav: Råolje og naturgass	371,0	3,8	-0,4	-4,4
Varer utenom olje og gass	355,8	-8,2	2,8	5,5
Tjenester utenom olje, gass og utenriks sjøfart	204,6	-4,9	3,0	4,5
Import	1013,1	0,3	2,5	3,0
Bruttonasjonalprodukt	3 111,8	1,0	1,5	1,2
Herav: Fastlands-Norge	2 715,4	0,8	1,6	2,4
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting, personer		0,1	0,6	0,9
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		4,7	4,3	4,1
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå) ³		3,0	2,8	2,7
Årslønnsvekst		1,7	2,4	..
Konsumprisvekst (KPI)		3,6	1,9	1,6
Vekst i KPI-JAE		3,0	1,7	1,8
Råoljepris, kroner pr. fat ⁴		379	444	437
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ⁵		1,1	1,0	1,1
Importveid kronekurs, årlig endring i pst. ⁶		1,9	-2,0	1,0

¹ Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.² Utenom lagerendring.³ Målt som prosent av arbeidsstyrken i AKU.⁴ Nivå i løpende priser.⁵ Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser i mai.⁶ Positivt tall angir svakere krone.

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

ranseevnen for norsk næringsliv, se figur 2.1C. Lavere etterspørsel fra internasjonal petroleumsvirksomhet gjorde likevel at eksporten utenom olje og gass falt i fjor. Tilpasningen til

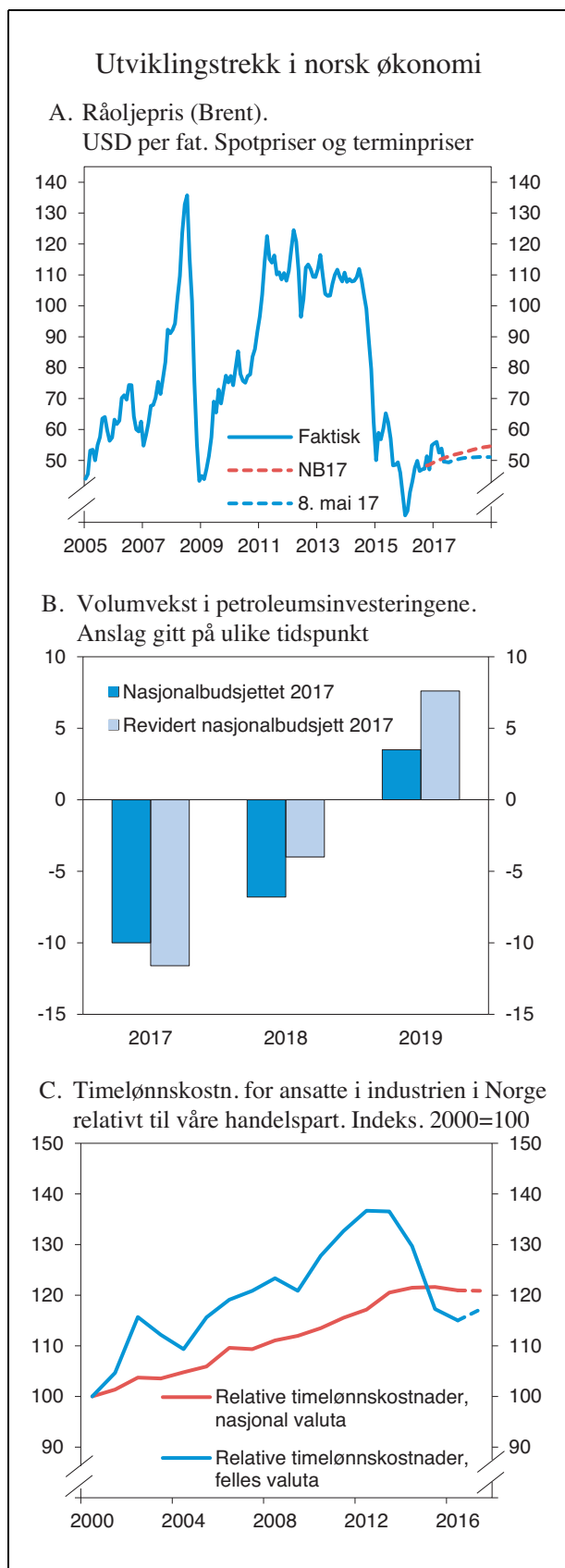
bedret konkurranseevne tar tid, men aktiviteten har allerede økt i noen konkurranseutsatte næringer. Etter flere år med fall økte dessuten investeringene i fastlandsforetakene i fjor. Fallet i ekspor-

ten ventes å snu til oppgang i takt med økt etterspørsel etter varer og tjenester fra eksportmarkedene.

Større optimisme og økt kjøpekraft blant *husholdningene* er ventet å bidra til at veksten i privat konsum tar seg opp fremover. Lav inntektsvekst bidro til at veksten i privat konsum var nokså lav i fjor, selv om sparingen gikk ned. Samtidig har lave renter og høy boligprisvekst bidratt til høy vekst i boligbyggingen. Forenklinger i Plan- og bygningsloven og byggt teknisk forskrift har trolig også bidratt. I fjor ble det gitt tillatelse til bygging av i overkant av 36 000 nye boliger. Nivået har ikke vært høyere siden begynnelsen av 1980-tallet, og det har steget videre så langt i 2017. Antallet igangsettingstillatelser til nye boliger anslås til omtrent 37 000 boliger i år, nesten 2 000 flere enn anslått i Nasjonalbudsjettet. Det vil trolig bidra til høy vekst i *boliginvesteringene* også i år. I 2018 ventes antall igangsettingstillatelser til nye boliger å være nær 38 000.

Foreløpige tall viser at *årslønnsveksten* i fjor ble 1,7 pst. Veksten ble med det klart lavere enn anslaget på 2,4 pst. i Nasjonalbudsjettet og lavere enn den har vært de siste årene. Endringer i fordelingen av lønnstakere mellom næringer med ulikt lønnsnivå bidro til å trekke ned samlet lønnsvekst. I tillegg har strukturendringer innad i næringer påvirket lønnsutviklingen, spesielt i industri og petroleumsvirksomhet. Lønningene økte mindre enn konsumprisene, og reallønnen falt med 1,8 pst. i fjor. Lavere inntektsskatt gjorde at reallønnen etter skatt falt noe mindre. LO og NHO kom i mars i år til enighet i lønnsoppgjøret for privat sektor innenfor en ramme for årslønnsveksten i industrien på 2,4 pst. Den samme rammen ble fulgt i oppgjørene i staten og KS-området. I tråd med dette venter vi i denne meldingen at lønningene vil stige mer enn konsumprisene i år, slik at reallønnsveksten igjen blir positiv, se tabell 2.1.

Veksten i *konsumprisene* har gjennomgående gått ned siden i fjor sommer. Lavere konsumprisvekst må ses i sammenheng med at svekkelsen av kronen siden 2014 ikke lenger trekker opp veksten i prisene på importerte varer. I tillegg bidrar den moderate lønnsveksten til å holde prisveksten på norskproduserte varer og tjenester nede. Konsumprisveksten har hittil i 2017 vært lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet, og anslaget for veksten i konsumprisene i år er justert ned. Lavere energipriser ventes å trekke prisveksten ned neste år.



Figur 2.1 Utviklingstrekk i norsk økonomi

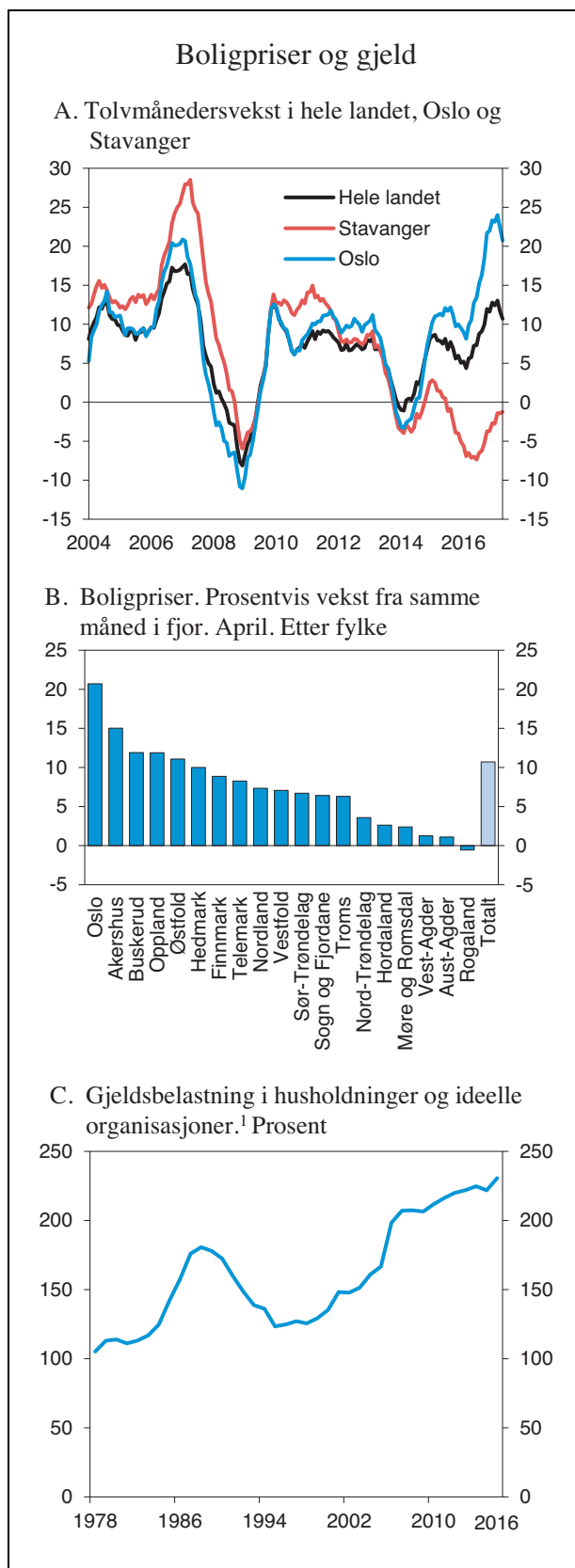
Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, ICE, Macrobond og Finansdepartementet.

Boligprisveksten har vært svært høy det siste året, se figur 2.2A. På landsbasis økte prisene med 10,7 pst. fra april i fjor til april i år, ned fra 11,7 pst. måneden før. Boligprisveksten har vært høy til tross for at husholdningenes kjøpekraft gikk ned i fjor. De regionale forskjellene er fremdeles store, se figur 2.2B. Mens prisene i Oslo steg med nesten 21 pst. fra april i fjor til april i år, falt prisene i Stavanger med 1,2 pst. i samme periode. De siste månedene har veksttakten avtatt, og det ser ut til at det har vært et trendskifte i boligmarkedet i Oslo med svakere prisutvikling og færre salg. Tilbudet av boliger har økt markert de siste månedene, spesielt i Oslo. Økt boligbygging, tiltak på skattesiden og innstramningen i boliglånsskriften fra årsskiftet kan bidra til å dempe prispresset. Se nærmere omtale i avsnitt 3.4.

Husholdningene blir stadig mer *sårbare*. Husholdningenes gjeld har fortsatt å vokse vesentlig raskere enn inntektene, se figur 2.2C. Selv om rentebelastningen er lav, er husholdningenes samlede utgifter til gjeld, inklusive avdrag, som andel av inntekt på et høyt nivå. Med høy gjeld i husholdningssektoren kan selv mindre bortfall av inntekt eller små renteøkninger tvinge husholdninger til å stramme inn forbruket for å betjene gjelden sin. Da vil bedriftenes produksjon gå ned og lønnsomheten og evnen til å betjene gjeld svekkes. Arbeidsledigheten vil i så fall trolig stige.

Arbeidsledigheten er på vei ned. Den registrerte ledigheten ved Nav-kontorene har gått ned de siste fem månedene, mens arbeidsledigheten i SSBs arbeidskraftundersøkelse (AKU) har avtatt siden juli i fjor, se figur 2.3A. Avstanden mellom de to ledighetsmålene er fortsatt større enn normalt, selv om forskjellen er blitt mindre den siste tiden. En arbeidsgruppe ledet av professor Ragnar Torvik finner blant annet at det særlig er i aldersgrupper under 40 år at AKU-ledigheten har økt sterkere enn den registrerte ledigheten. Arbeidsgruppens rapport er nærmere omtalt i boks 2.1.

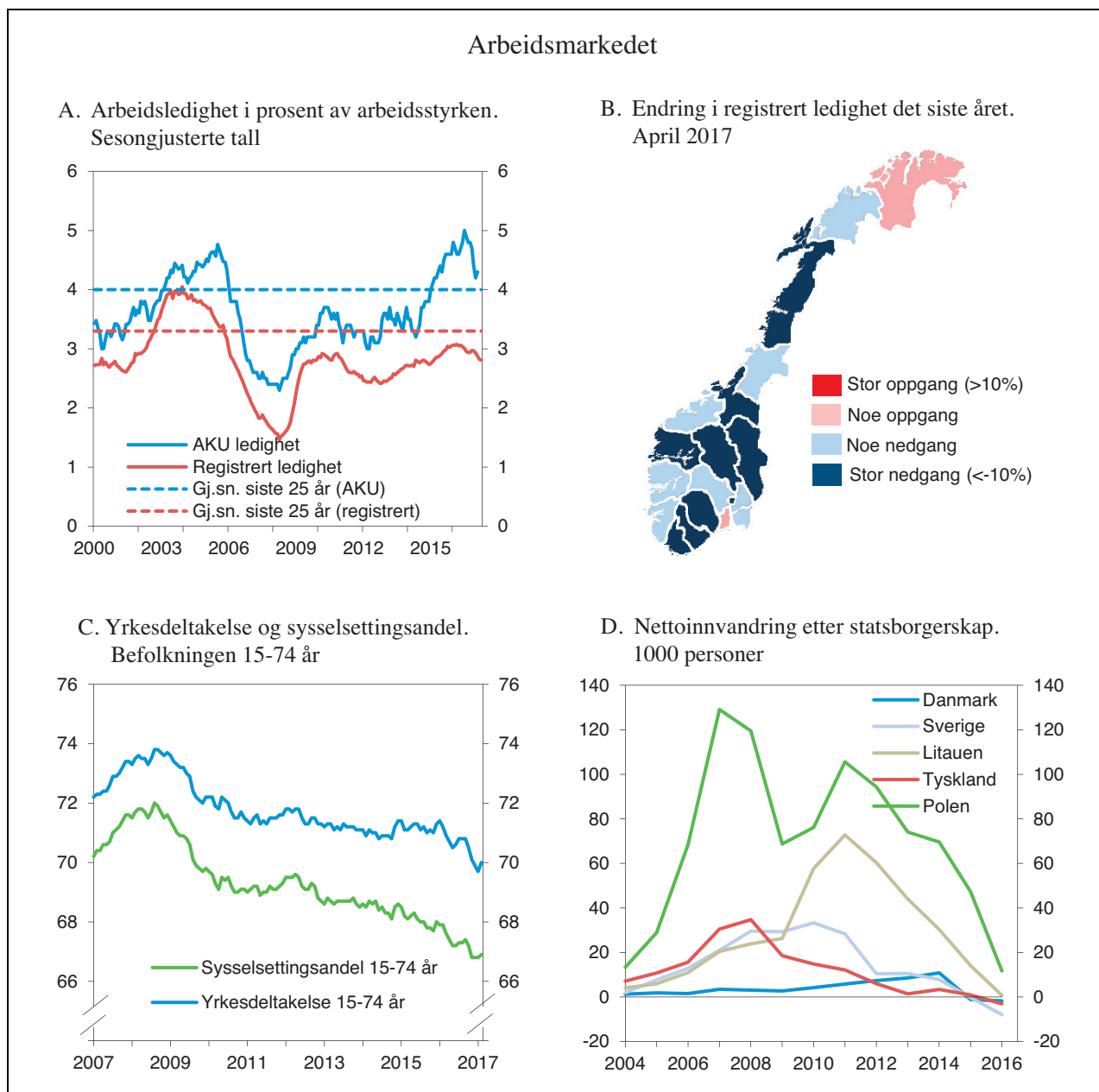
Den siste tiden har den *registrerte arbeidsledigheten* gått ned stort sett over hele landet, også for yrkesgrupper og i regioner som har vært hardt rammet av oljeprisnedgangen. Antall helt ledige personer var i april lavere enn på samme tid i fjor i 17 fylker, inkludert fylkene på Sør- og Vestlandet, se figur 2.3B. Regjeringen har økt nivået på arbeidsmarkedstiltak. I flere av fylkene på Sør- og Vestlandet er tiltaksnivået høyere enn på samme tid i fjor. Summen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak, *bruttoledigheten*, er likevel lavere enn for et år siden i 14 fylker.



Figur 2.2 Boligpriser og gjeld

¹ Bruttogjeld i husholdningene og ideelle organisasjoner, prosent av disponibel inntekt.

Kilder: Eiendom Norge, Eiendomsverdi AS, finn.no, Macrobond, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 2.3 Arbeidsmarkedet

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

Antallet som har vært registrert ledige ved Nav-kontorene i mer enn ett år har økt det siste året. Oppgangen har stort sett kommet på Vestlandet, særlig i Rogaland og Hordaland, og særlig blant menn innen IKT- og ingeniørfag. Erfaringer fra tidligere vendepunkter i økonomien viser at det kan ta tid før lavere ledighet slår ut i lavere andel langtidsledige.

Nedgangen i arbeidsledigheten har gått sammen med svak utvikling i *sysselsettingen* og lavere *arbeidsstyrke*. Det har siden årsskiftet vært tegn til ny oppgang i sysselsettingen. Andelen av befolkningen som deltar i arbeidsstyrken og ande-

len som er sysselsatt har vist en nedadgående trend i ti år, se figur 2.3C. Aldringen av befolkningen har bidratt til nedgangen. I tillegg er det de senere årene blitt færre unge som kombinerer arbeid og utdanning. Nedgangen i sysselsettingsandelen² og yrkesdeltakelsen³ var særlig sterk i etterkant av finanskrisen. Sysselsettingen i Norge ligger likevel fortsatt på et høyt nivå sammenlig-

² Sysselsettingsandelen er sysselsatte i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder eller i en gitt aldersgruppe.

³ Yrkesdeltakelsen er arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder eller i en gitt aldersgruppe.

Tabell 2.2 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før der ikke annet er angitt

	Nivå 2016	Årlig gj.snitt 2009–2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk, mill.		0,4	1,4	0,3	0,3	0,1	0,6
Sysselsetting, 1000 personer ¹	2756	0,7	1,2	0,3	0,1	0,6	0,9
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>							
Befolkning 15–74 år, 1000 personer ...	3934	1,6	1,4	1,2	1,0	0,9	0,7
Arbeidsstyrken, 1000 personer ²	2779	0,9	1,1	1,4	0,3	0,3	0,7
<i>Nivå:</i>							
Yrkesdeltakelse (15–74 år) ³		71,8	71,0	71,1	70,6	70,2	70,2
Yrkesdeltakelse (15–64 år) ³		78,4	78,1	78,4	78,2
AKU-ledige		3,4	3,5	4,4	4,7	4,3	4,1
Registrerte arbeidsledige ⁴		2,7	2,8	3,0	3,0	2,8	2,7

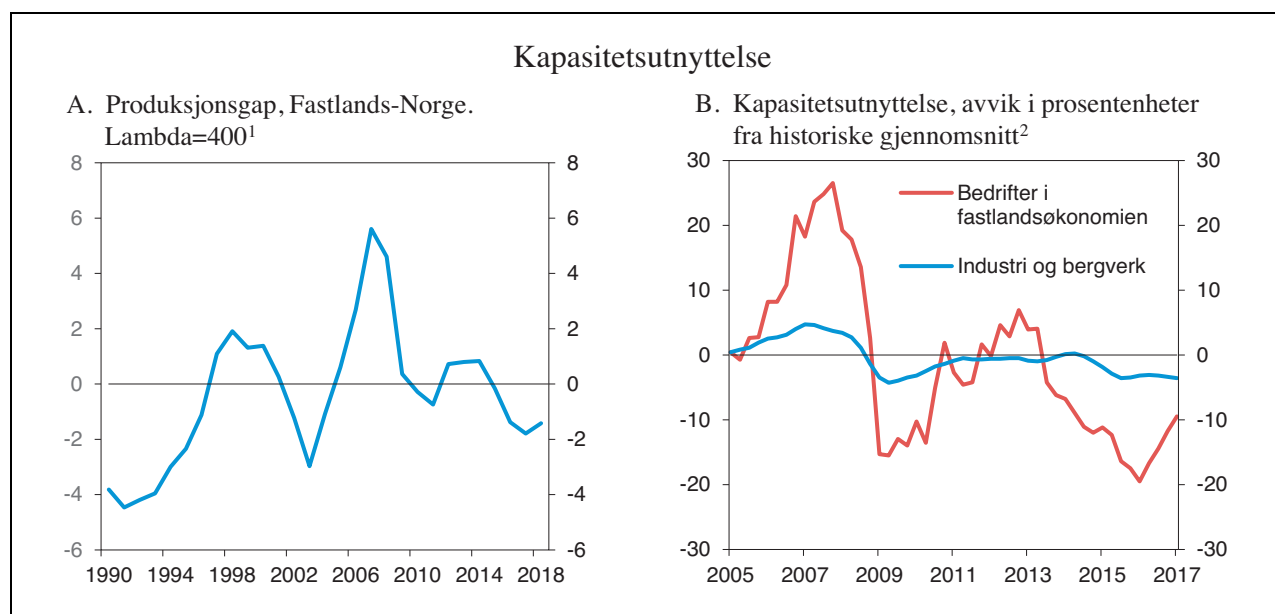
¹ Sysselsatte personer ifølge nasjonalregnskapet. Tilsvarende bosatte og ikke-bosatte personer som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet.

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

³ Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen.

⁴ Målt som prosent av arbeidsstyrken i AKU.

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



Figur 2.4 Produksjonsgap i fastlandsøkonomien og avvik i kapasitetsutnyttelsen fra historiske gjennomsnitt

¹ Produksjonsgap i fastlandsøkonomien, beregnet med Hodrick-Prescott-filter. Lambda = 400.

² Den blå linjen er basert på tall fra SSBs konjunkturbarometer og viser gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelsesgrad i industrien, angitt som avvik i prosentenheter fra det historiske gjennomsnittet for perioden 1990–2017. Den røde linjen er basert på tall fra Norges Banks regionale nettverk, og viser andel bedrifter i fastlandsøkonomien som svarer at de har full kapasitetsutnyttelse, angitt som avvik i prosentenheter fra gjennomsnittet for perioden 2005–2017.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet.

net med andre land, se figur 2.8E. For nærmere omtale av utviklingen i sysselsettingen, se boks 2.2. Utviklingen og utsiktene for arbeidsmarkedet er oppsummert i tabell 2.2.

Arbeidsinnvandring har bidratt til stor fleksibilitet i arbeidsstyrken i årene etter EU-utvidelsen i 2004. Høy arbeidsinnvandring fra EØS-området bidro til å avhjelpe flaskehalsen i norsk økonomi og trakk trolig kostnadsveksten ned i en periode med høy etterspørsel etter arbeidskraft. Svakere konjunkturer de siste par årene har bidratt til nedgang i arbeidsinnvandringen, men også til at ledigheten har økt mer for arbeidsinnvandrere enn for andre. Etter flere år med høy vekst avtok nettoinnvandringen markert i 2015 og 2016, og nivået i fjor var det laveste på ti år. Det siste året har flere flyttet ut fra Norge enn inn fra typiske arbeidsinnvandringsland som Sverige og Danmark, se figur 2.3D.

Kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi ser ut til å være lavere enn normalt. Produksjonsgapet er definert som forskjellen mellom den faktiske produksjonen i fastlandsøkonomien og hva produksjonen ville vært om den hadde fulgt en beregnet historisk trendutvikling. Det kan brukes til å gi et forenklet bilde av hvor mye ledige ressurser det er i økonomien. Produksjonsgapet er nå trolig negativt, men er ventet å lukkes gradvis de nærmeste årene, se figur 2.4A. Også andre indikatorer understøtter et slikt bilde. Det siste året har en økende andel av bedriftene i *Norges Banks regionale nettverk* svart at de utnytter kapasiteten fullt ut, men andelen er fortsatt under det historiske gjennomsnittet, se figur 2.4B.

Det kan være stor variasjon på tvers av landsdeler og næringer som ikke fanges opp i slike aggregerte mål. *SSBs konjunkturbarometer* tyder på at kapasitetsutnyttelsen i industrien har vært lav etter oljeprisfallet, og i Norges Banks regionale nettverk er kapasitetsutnyttelsen særlig lav på Sør- og Vestlandet.

Veksten i norsk økonomi er anslått å ta seg opp fremover, understøttet av høyere kjøpekraft i husholdningene, bedret konkurranseevne og mindre fall i petroleumsinvesteringene. Allerede neste år er fastlandsøkonomien ventet å vokse raskere enn sin historiske trend. Sysselsettingsveksten er ventet å ta seg opp, og arbeidsledigheten anslås å gå gradvis ned, se tabell 2.1.

Det kraftige fallet i oljeprisen siden sommeren 2014 illustrerte hvor raskt de økonomiske utsiktene kan endre seg. Den økonomiske politikken til den nye amerikanske administrasjonen og Storbritannias erklæring om å tre ut av EU øker usikkerheten om utviklingen i internasjonal økonomi

fremover. Faren for mer innadventt politikk og proteksjonisme utgjør en betydelig risiko for den økonomiske veksten, både globalt og i Norge. Som en liten, åpen økonomi med store naturressurser er vi særlig avhengige av åpne og velfungerende internasjonale markeder. Åpne markeder og internasjonal handel er nærmere omtalt i boks 2.3. Her hjemme er utviklingen i boligprisene og husholdningenes gjeld en risikofaktor som kan bidra til å trekke den økonomiske veksten ned. Veksten kan også bli høyere enn lagt til grunn i denne meldingen, for eksempel ved uventet sterk vekst i oljeprisen.

2.2 Internasjonal økonomi

Veksten i internasjonal økonomi har tatt seg opp det siste halvåret, understøttet av ekspansiv økonomisk politikk i mange land, bedre utvikling i råvareeksporterende økonomier og oppgang i investeringene. Industriproduksjon og internasjonal handel viser tegn til høyere vekst, og arbeidsledigheten fortsetter å falle. Stemningsindikatorer og utviklingen i finansmarkedene tyder på økt optimisme og forventninger om fortsatt oppgang, se figur 2.5F.

De positive signalene varsler om en bedre utvikling i verdensøkonomien enn de fleste prognosemakere så for seg for et halvt år siden, i alle fall på kort sikt. På noe lengre sikt er bildet derimot preget av større usikkerhet. Strukturelle problemer, som lav produktivitetsvekst, ulikhet og økonomisk utenforskap, ser ut til å fortsette å tyngte veksten i mange land. I tillegg kan mer innadventt politikk true den økonomiske integrasjonen og det internasjonale økonomiske samarbeidet som har tjent verdensøkonomien godt de siste sytti år.

For *Norges handelspartnere* motvirkes den noe friskere oppgangen globalt av at den sterke veksten i Sverige dempes. BNP-veksten hos handelspartnerne var 2,2 pst. i 2016, og den anslås å fortsette i omtrent samme takt både i år og neste år, se tabell 2.3. Sammenlignet med Nasjonalbudsjettet 2017 er anslaget for 2017 oppjustert med 0,2 prosentenheter, mens anslaget for 2018 er nedjustert med 0,1 prosentenheter.

I *eurområdet* ventes den moderate oppgangen å fortsette, støttet av svært ekspansiv pengepolitikk og en viss finanspolitisk stimulans. Svakere euro og bedre utvikling i viktige eksportmarkeder for europeisk næringsliv er også ventet å bidra til oppgangen. Det er tegn til at investeringene i næringslivet tiltar, men høy gjeld i offentlig

og privat sektor og stort omfang av tapsutsatte lån fortsetter å tynde de økonomiske utsiktene. Lav produktivitetsvekst og demografiske utfordringer demper også vekstevnen på mellomlang sikt. Arbeidsledigheten har falt de siste tre årene. Høyere energipriser har bidratt til å trekke konsumprisveksten opp, men den er fremdeles lav når matvarer og energivarer holdes utenfor.

I USA var den økonomiske veksten uventet lav i første halvdel av 2016. Svakere nettoeksport som følge av sterkere dollarkurs og lav aktivitet i petroleumrelaterte næringer bidro til dette. Det siste halvåret har veksten igjen tatt seg opp, drevet av sterk utvikling i innenlandsk etterspørsel etter varer og tjenester. Husholdningenes kjøpekraft er bedret som følge av høyere sysselsetting og god vekst i reallønningene. Usikkerheten om den økonomiske politikken i USA fremover er uvanlig stor. Anslagene i denne meldingen er basert på forventninger blant aktørene i finansmarkedet om ekspansiv finanspolitikk, skattelette og dereguleringer som kan bidra til økt BNP-vekst. Det er ikke tatt høyde for at amerikanske myndigheter eventuelt legger handelspolitikken vesentlig om i proteksjonistisk retning, i tråd med løftene president Trump ga i valgkampen.

Britisk økonomi har så langt vist få tegn til å være påvirket av Storbritannias erklæring om å tre ut av EU. BNP-veksten har holdt seg vesentlig høyere enn anslått i fjor høst, og arbeidsledigheten har fortsatt å falle. IMF, OECD og andre prognosemakere venter nå at de negative effektene på økonomien av å forlate EU vil materialisere seg mer gradvis enn tidligere antatt. Disse effektene omfatter redusert kjøpekraft for husholdningene etter hvert som fallet i pundkursen slår ut i økt innenlandsk konsumprisstigning, og lavere investeringer som følge av større usikkerhet. Forventninger om økte handels- og migrasjonsbarrierer øker usikkerheten og demper vekstutsiktene. I tråd med dette antas veksten å avta fra og med 2018.

Veksten i *svensk økonomi* var i 2016 klart høyere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene. Oppgangen er karakterisert ved høy vekst i eksporten, stimulert av svakere kurs på svenske kroner, og god vekst i privat konsum og investeringer. Svært ekspansiv pengepolitikk har bidratt til å holde veksten oppe. Offentlig etterspørsel etter varer og tjenester økte markert i fjor, blant annet som følge av høye utgifter til mottak og bosetting av flyktninger. Det medfører også betydelige utgifter for den svenske staten i årene fremover. Den sterke veksten i BNP er ventet å avta gradvis i årene som kommer. En normalisering av offentlig

forbruk og svakere vekst i investeringene og i reallønningene ventes å bidra til dette. Sterk vekst i boligprisene og husholdningenes gjeld, spesielt i noen av de større byene, er en risikofaktor.

Veksten i *fremvoksende økonomier* er ventet å ta seg betydelig opp de to neste årene, etter en periode med nedgang i veksttakten. Noen store råvareproduserende økonomier, som Brasil og Russland, opplever nå bedring, etter dype tilbakeslag utløst av fallet i råvareprisene. I *Kina* er veksten fortsatt nokså høy, selv om den har avtatt gradvis de siste årene. Kinesiske myndigheter fører en ekspansiv finans- og pengepolitikk for å støtte opp under den nødvendige omstruktureringen av økonomien. Målet er økt vekt på innenlandsk konsum, nedbygging av overkapasitet i tungindustrien og eiendomsmarkedet og en mer bærekraftig gjeldsutvikling i næringslivet. Svakere vekst i investeringene har ført til lavere importvekst. I Kina og noen andre fremvoksende økonomier utgjør høy gjeld og kredittvekst i privat sektor en betydelig risiko. Det gjør disse landene særlig sårbare for renteøkninger. I oljeimporterende land som *India* har lavere oljepris de siste årene økt husholdningenes kjøpekraft og styrket offentlige finanser. India har nå sterkere økonomisk vekst enn Kina, og BNP er ventet å vokse med i overkant av 7½ pst. i år og neste år.

Oppgang i global etterspørsel etter varer og tjenester og forventninger om fortsatt vekst har bidratt til økte *priser på olje og andre råvarer* siden begynnelsen av fjoråret. Høyere oljepris kan i tillegg forklares med avtalen mellom OPEC og andre oljeproduserende land om å begrense oljeproduksjonen, se nærmere omtale av oljemarkedet i avsnitt 2.3. Metallprisene har steget den siste tiden, som følge av høyere eiendomsinvesteringer i Kina, i tillegg til forventninger om en mer ekspansiv finanspolitikk i USA. Mindre overproduksjon av matvarer har bidratt til at også matvareprisene har tatt seg opp.

Arbeidsmarkedet i OECD-området er i bedring. I euroområdet har arbeidsledigheten falt gradvis de siste tre årene, men er fortsatt høyere enn før den globale finanskrisen, se figur 2.5B. Sysselsettingsandelen har tatt seg opp de siste årene og ligger nå rundt 65 pst., målt som andel av befolkningen. Det er store forskjeller mellom landene. I Tyskland har ledigheten falt til rekordlave nivåer, mens den fremdeles utgjør rundt 10 pst. i Frankrike og Italia, omkring 18 pst. i Spania og 23 pst. i Hellas. Høy ledighet over tid innebærer en fare for at mange mister fotfestet i arbeidsmarkedet. Særlig bekymringsfull er den høye ungdomsledigheten. I USA og Storbritannia er veksten i sysselset-

Tabell 2.3 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før der ikke annet er angitt

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnerne ¹	2,2	2,4 ²	2,2	2,3	2,2
Euroområdet.....	0,9	1,9	1,7	1,7	1,6
USA.....	2,4	2,6	1,6	2,2	2,4
Sverige.....	2,4	3,9	3,3	2,7	2,2
Japan.....	0,0	0,6	1,0	1,2	0,8
Kina.....	7,3	6,9	6,7	6,5	6,2
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnerne ³	1,2	0,9	1,0	2,0	2,0
Euroområdet.....	0,4	0,0	0,2	1,7	1,5
USA.....	1,6	0,1	1,3	2,4	2,4
Sverige.....	0,5	0,9	1,4	1,7	1,7
Japan.....	2,7	0,8	-0,1	1,0	0,6
<i>Arbeidsledighet⁴:</i>					
Handelspartnerne ³	7,5	7,0	6,4	6,1	6,0
Euroområdet.....	11,6	10,9	10,0	9,4	8,9
USA.....	6,2	5,3	4,9	4,6	4,5
Sverige.....	7,9	7,4	6,9	6,7	6,6
Japan.....	3,6	3,4	3,1	2,9	2,9
<i>Memo:</i>					
BNP-vekst i verdensøkonomien ⁵	3,4	3,1	3,2	3,5	3,6
Herav:					
Fremvoksende økonomier.....	4,6	4,0	4,2	4,6	4,7
OECD-området.....	1,9	2,2	1,8	2,0	2,0

¹ Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med andeler av norsk eksport av varer utenom olje og gass.

² Justert for omberegninger i nasjonalregnskapet i Irland.

³ Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevte fra OECD.

⁴ I prosent av arbeidsstyrken.

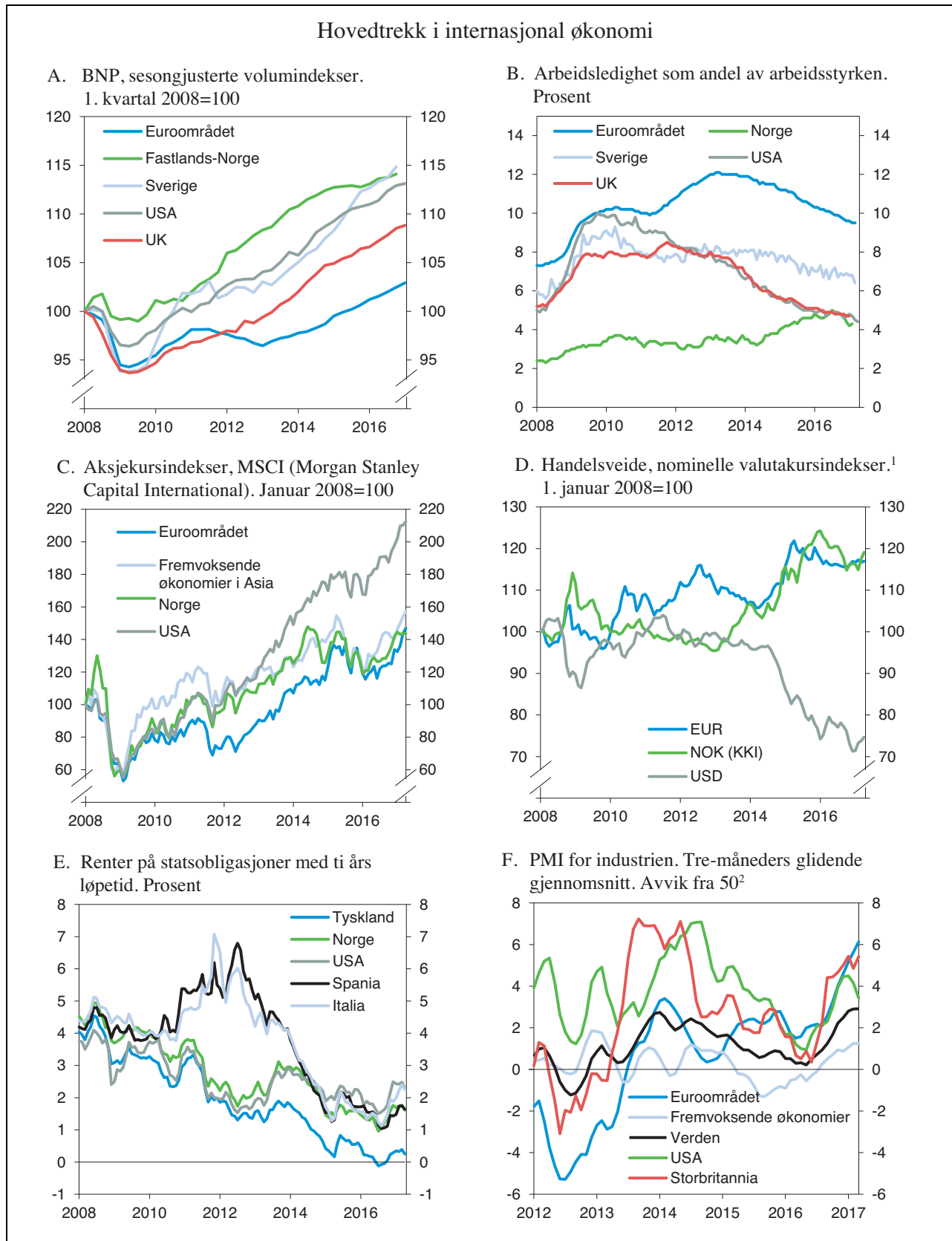
⁵ Sammenveid med vekter basert på kjøpekraftspariteter (PPP) i stedet for markedsbaserte valutakurser.

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

tingen sterk, og ledigheten har gått betydelig ned den siste tiden. I USA har dette skjedd samtidig som yrkesdeltakelsen har falt markert siden finanskrisen. Bare halvparten av fallet i yrkesdeltakelsen kan forklares med endringer i alderssammensetningen i befolkningen, noe som kan bety at

mange i arbeidsdyktig alder mer varig har trukket seg ut eller er skjøvet ut av arbeidsmarkedet.

Med fallende arbeidsledighet i OECD-området de siste tre årene er *lønnsveksten* nå ventet å ta seg opp mot det historiske gjennomsnittet fra tiåret før finanskrisen, på drøyt 3 pst. For Norges han-



Figur 2.5 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

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

² PMI Manufacturing (Purchasing Manager Index) er en forventningsindikator basert på spørreundersøkelse blant innkjøpsjefer i industriselskaper. Verdier over 50 indikerer vekst i produksjonen.

Kilder: Macrobond og Markit Economics.

delspartnere sett under ett anslår OECD lønnsveksten til rundt 2¾ pst. både i år og neste år.

Oppgang i råvareprisene har bidratt til at *konsumprisveksten* i de tradisjonelle industrilandene har tatt seg betydelig opp siden august i fjor, se tabell 2.3. Tolvmånedersveksten i konsumprisene var i februar dobbelt så høy som den gjennomsnittlige årsveksten i 2016, som var 0,8 pst. Utenom energi- og matvarer har veksten i konsumprisene tatt seg mindre opp det siste året. I euroområdet, Sverige, Japan og Kina ventes ekspansiv pengepolitikk og økt kapasitetsutnyttelse i økonomien å løfte veksten i konsumprisene fremover. Også i USA vil et strammere arbeidsmarked bidra til høyere prisvekst. For Norges viktigste handelspartnere anslås konsumprisveksten samlet å være 2 pst. både i år og neste år.

Pengepolitikken er fortsatt svært ekspansiv i store deler av OECD-området, med styringsrenter som er nær null, eller endog negative. Ifølge uttalelser fra Den europeiske sentralbanken (ESB) vil styrings- og innskuddsrenten holdes uendret på henholdsvis null og minus 0,4 pst. i en lengre periode fremover. ESB har siden våren 2015 gjennomført omfattende kjøp av statsobligasjoner med sikte på å holde også de langsiktige rentene lave. Banken har besluttet å fortsette med obligasjonskjøpsprogrammet frem til desember 2017, eventuelt lenger dersom ESBs mål om inflasjon opp mot 2 pst. på mellomlang sikt ikke er oppnådd.

Sentralbanken i Storbritannia besluttet i august i fjor å senke styringsrenten fra 0,5 til 0,25 pst., for blant annet å motvirke negative virkninger på britisk økonomi av resultatet av folkeavstemningen om EU-medlemskap. I tillegg ble et nytt låneprogram for bankene og et nytt program for kjøp av obligasjoner i markedet lagt frem. Også Sveriges Riksbank og sentralbanken i Japan har omfattende programmer for kjøp av statsobligasjoner. Riksbanken har holdt styringsrenten uendret på -0,50 pst. siden februar i fjor, med sikte på å få inflasjonen opp mot målet på 2 pst. Også i Danmark og Sveits er styringsrenten negativ. Den amerikanske sentralbanken har derimot begynt å stramme inn pengepolitikken og har hevet styringsrenten tre ganger siden desember 2015. Aktørene i finansmarkedet venter ny økning i løpet av første halvår i år. I mars avsluttet banken også sine programmer for obligasjonskjøp.

De *internasjonale verdipapirmarkedene* har det siste halve året vært preget av stigende aksjekurser. Sterkere vekstutsikter globalt og forventninger om en mer ekspansiv finanspolitikk i USA har

bidratt til dette. Aksjeprisene har økt kraftig i mange av de tradisjonelle industrilandene, se figur 2.5C, særlig for sektorer som vil være direkte påvirket av finanspolitisk stimulans.

Ulik konjunkturfase og økende rentedifferanse mellom USA og andre store valutaområder har ført til en betydelig styrking av amerikanske dollar de siste månedene. Samtidig har euroområdet og særlig Japan opplevd en svekkelse av sine valutaer. Britiske pund, som falt omkring 10 pst. på resultatet av folkeavstemningen om EU-medlemskap, er fortsatt klart svakere enn før valgden 23. juni i fjor.

Forventningene om en gradvis normalisering av pengepolitikken i USA har ført til at rentene på amerikanske statsobligasjoner har steget litt det siste halve året, se figur 2.5E. Omslaget har i noen grad trukket opp de langsiktige rentene også i andre land. Likevel er nivået fremdeles historisk lavt, og i Europa og Japan omsettes fortsatt en betydelig del av statsobligasjonene til en negativ effektiv rente.

De siste årene har stram *finanspolitikk* i de tradisjonelle industrilandene brakt underskuddene på offentlige budsjetter betydelig ned. Dempet økonomisk vekst og lav inflasjon gjør det likevel vanskelig å redusere gjeldsnivået målt som andel av BNP, og for disse landene sett under ett ligger offentlig forvaltnings bruttogjeld fortsatt over 100 pst. av BNP. For 2017 og 2018 ventes nær nøytral finanspolitikk i de tradisjonelle industrilandene. Det er store forskjeller innad i landgruppen. For USA anslår IMF at finanspolitikken vil være omtrent nøytral i år, mens det for neste år er lagt til grunn en betydelig finanspolitisk stimulans. I Japan antas nøytral finanspolitikk i 2017, mens det for neste år er ventet en betydelig innstramming. For euroområdet sett under ett ligger finanspolitikken an til å bli svakt ekspansiv i år. Mange euroland er likevel langt unna kravet i EUs stabilitets- og vekstpakt om en bruttogjeld i offentlig sektor på maksimalt 60 pst. av BNP. De med høyest gjeld er sårbare for renteøkninger. Europakommisjonen og EUs råd for finansministre (ECOFIN) tilrår at disse landene reduserer budsjettunderskuddet og den offentlige gjelden.

I fremvoksende økonomier sett under ett har budsjettunderskuddene målt som andel av BNP ikke vært større siden 1990-tallet. Blant annet har lavere råvarepriser redusert de offentlige inntektene for råvareeksporterende land. Flere fremvoksende økonomier vil måtte stramme inn offentlige finanser i tiden fremover.

Det er betydelig *usikkerhet* om utviklingen internasjonalt. På kort sikt kan den markerte

økningen i bedrifters og husholdningers forventninger trekke veksten mer opp enn lagt til grunn i denne meldingen. På litt lengre sikt synes risikoen likevel å være størst for en svakere utvikling enn antatt. Blant viktige usikkerhetsmomenter er:

- *Økonomisk politikk i USA.* Det er betydelig usikkerhet om den økonomiske politikken til den nye amerikanske administrasjonen og hvilket gjennomslag administrasjonen får i Kongressen. Dersom de varslede infrastrukturinvesteringene og skattelettelsene blir gjennomført, vil det kunne bidra til å trekke veksten opp. På den annen side vil en oppfølging av den proteksjonistiske retorikken over noe tid kunne dempe veksten både i USA og hos USAs handelspartnere.
- *Økt proteksjonisme og mer innadventd politikk.* Dersom tendensene til proteksjonistisk politikk tiltar og det internasjonale samarbeidet svekkes, vil det dempe veksten i verdensøkonomien. Åpne markeder over landegrensene er viktig for konkurranse, utnyttelse av stordriftsfordeler og spredning av teknologi og kompetanse, og dermed en sentral faktor for innovasjon og produktivitetsvekst. Betydningen av åpne markeder og internasjonal handel er nærmere omtalt i boks 2.3.
- *Vedvarende svak vekst i de tradisjonelle industrilandene.* Det er en risiko for at langvarig svak vekst i privat etterspørsel kan gi vedvarende lav produksjon og lav inflasjon. Vedvarende lav inflasjon vil kunne trekke inflasjonsforventningene ned og den forventede realrenten opp, noe som vil virke negativt på investeringer og forbruk og dermed vil kunne danne en ond sirkel.
- *Ubalanser i Kina.* Gjeldsnivået i privat sektor er høyt og tiltakende, og bedriftenes overskudd har falt de seneste årene. Samtidig er det overkapasitet og over investeringer i enkelte næringer. Det er derfor fare for at Kinas omlegging mot en mer tjenesteproduserende økonomi ikke vil gå så problemfritt som forutsatt, noe som kan gi lavere etterspørselsvekst i Kina og påvirke priser og handelsvolumer globalt.
- *Geopolitisk uro.* Geopolitiske spenninger og eventuell eskalering av væpnede konflikter i Midtøsten og Afrika kan virke negativt på internasjonal økonomi. Flyktningstrømmen til europeiske land kan gi større samfunnsøkonomiske effekter enn lagt til grunn. Dersom landene ikke lykkes i å integrere immigrantene i arbeidsmarkedet på en god måte, vil det svekke den økonomiske utviklingen på lengre sikt.

2.3 Petroleumssektoren

Oljeprisen har så langt i år i gjennomsnitt vært oppunder 55 dollar per fat, men falt i begynnelsen av mai til under 50 dollar. Oljeprisen er klart høyere enn i januar i fjor, da den var nede i 30 dollar per fat, men er lavere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene, på omtrent 65 dollar per fat, målt i faste priser.

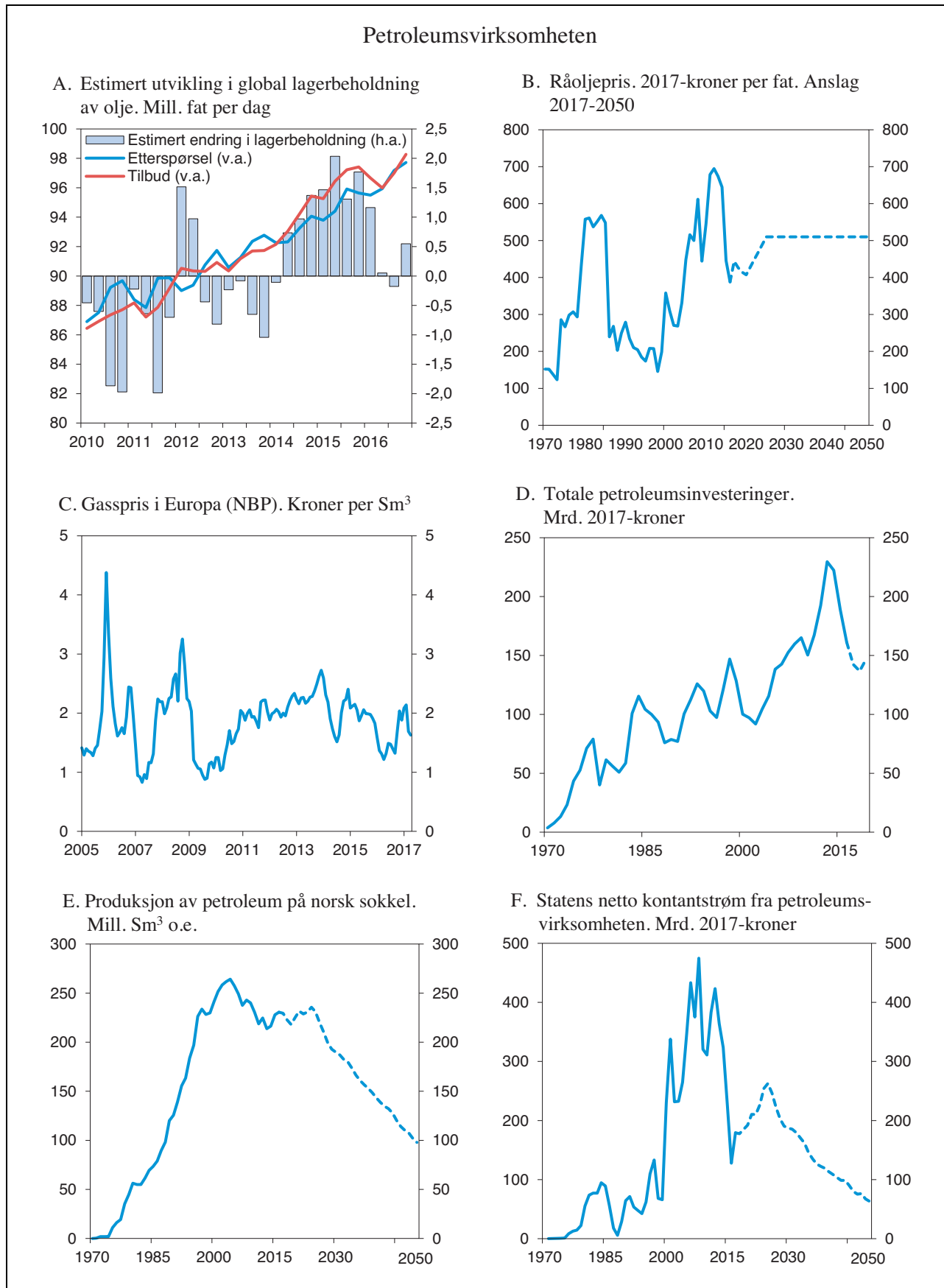
Nedgangen i oljeprisen siden sommeren 2014 må ses i sammenheng med økt produksjon av skiferolje i USA. Priset falt til noe høyere vekst i den globale etterspørselen etter olje, men i 2014 og 2015 var ikke det nok til å demme opp for oppgangen i produksjonen og lagerbeholdningen av olje økte sterkt. I fjor steg derimot forbruket mer enn produksjonen og bidro til høyere oljepris og nedgang i lagerbeholdningen mot slutten av året, se figur 2.6A. OPEC (Organisasjonen av oljeproduiserende land) og flere andre produsentland inngikk i november 2016 en avtale om å redusere oljeproduksjonen i første halvdel av 2017. I begynnelsen av mai falt oljeprisen igjen, blant annet som følge av høy oljeproduksjon i USA, utviklingen i oljelagrene globalt og usikkerhet om OPECs strategier.

I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at oljeprisen vil holde seg nokså stabil de nærmeste årene, i tråd med prisene i terminmarkedet i begynnelsen av mai, se figur 2.6B. Videre er det lagt til grunn at oljeprisen gradvis vil øke til 510 kroner per fat fra og med 2025 (målt i faste 2017-kroner). Med dollarkurs fra begynnelsen av mai tilsvarer det i underkant av 60 dollar per fat.

Utviklingen i oljeprisen er usikker, og prisen kan svinge raskt. Fremover vil oljeprisen blant annet avhenge av veksten i verdensøkonomien, tilpasningen hos store produsentland, den langsiktige effekten på oljeproduksjonen av oljeprisfallet, kostnadene ved å bygge ut ny produksjonskapasitet, den globale klimapolitikken og den teknologiske utviklingen.

Etter å ha steget i årene etter finanskrisen, falt spotprisen på gass i Europa i fire år på rad fra 2013 til 2016, se figur 2.6C. I andre halvår i fjor steg prisen markert, men hittil i år har den gått noe ned igjen. Så langt i år har gassprisen i gjennomsnitt vært noe høyere enn i fjor, men litt lavere enn gjennomsnittet for de siste 10 årene.

For norsk gasseksport er det beregningsteknisk lagt til grunn at den gjennomsnittlige prisen vil gå opp fra rundt 1,47 kroner per Sm³ i 2016 til 1,67 kroner i 2017. Anslaget er justert opp siden nasjonalbudsjettet i fjor høst. Fra og med 2019 leg-



Figur 2.6 Petroleumsvirksomheten

Kilder: IEA Oil Market Report, Macrobond, Statistisk sentralbyrå, Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet og Finansdepartementet.

ges det til grunn en gasspris på 1,85 kroner per Sm³. Fremover vil blant annet den økonomiske veksten, utviklingen i prisene på andre energikilder, tilgangen på flytende naturgass (LNG) fra andre produsentland og energi- og klimapolitikken i sentrale importland for norsk gass kunne påvirke prisene.

Fallet i prisene på olje og gass har ført til et markert lavere investeringsnivå i petroleumsnæringen. Investeringene på norsk sokkel var i fjor omtrent 30 pst. lavere enn i 2014, målt i faste priser. I denne meldingen er det lagt til grunn at fallet i petroleumsinvesteringene vil bli gradvis mindre i år og neste år, før investeringene igjen tar til å vokse, se figur 2.6D.

Investeringsanslagene fremover er høyere enn i Nasjonalbudsjettet 2017. Effektivisering og lavere priser på innsatsfaktorer bidrar til at flere prosjekter ser ut til å bli lønnsomme og at utbygginger kan starte opp tidligere. Usikkerheten i investeringsanslagene er stor. Dersom selskapernes forventninger til langsiktig oljepris skulle falle, kan investeringer skyves ut i tid eller falle bort.

Samtidig som priser og investeringer falt, økte *produksjonen av petroleum* i Norge i fjor, se figur 2.6E. Oljeproduksjonen økte for tredje året på rad, og produksjonen av gass var omtrent like høy som rekordnivået i 2015. Den samlede petroleumsproduksjonen var likevel omtrent 11 pst. lavere enn toppnivået i 2004. Ved inngangen til 2017 var 80 felt i produksjon på norsk sokkel. Av disse ligger 62 felt i Nordsjøen, 16 i Norskehavet og to i Barentshavet. I løpet av 2016 ble to nye felt satt i produksjon og sju felt var under utbygging ved inngangen til 2017. Produksjonen av petroleum ventes å være nokså stabil frem til midten av 2020-tallet, for så å avta gradvis, som vist i figur 2.6E.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 179 mrd. kroner i 2017, se figur 2.6F. Av dette utgjør skatter og avgifter 48 pst.,

nettoinntektene fra SDØE 47 pst. og utbytte fra Statoil 5 pst. Anslaget for statens netto kontantstrøm er justert opp siden Nasjonalbudsjettet 2017 med 40,9 mrd. kroner. Oppjusteringen har sammenheng med høyere anslag for priser og produksjon.

Statens netto kontantstrøm varierer mye med prisene på olje og gass. En enkel virkningsberegning tilsier at en økning i oljeprisen i 2017 på 10 kroner gir en økning på 4,5 mrd. kroner i statens netto kontantstrøm. Med lavere oljepris anslås virkningen å bli den samme, men med motsatt fortegn. I beregningen er produksjon og kostnader holdt uendret. Videre er det forutsatt at gassprisen endres prosentvis like mye som oljeprisen, men med et tidsetterslep slik at halvparten av endringen skjer året etter.

Den samlede formuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av fremtidig årlig kontantstrøm fra virksomheten fra og med 2017, kan anslås til 4 500 mrd. 2017-kroner. Det er lagt til grunn en realrente på 3 pst. i beregningen av formuen. Formuesanslaget bygger på forutsetningene om produksjon, priser og kostnader som er lagt til grunn i denne meldingen⁴.

Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås i denne meldingen til rundt 3 900 mrd. 2017-kroner. Det gir grunnlag for en permanentinntekt på vel 115 mrd. kroner per år utover avkastningen på kapitalen som allerede er opptjent i Statens pensjonsfond utland.

⁴ De nye anslagene for uoppdagede ressurser i Barentshavet nord er ikke inkludert i dette estimatet. Ressursene i det nye området er anslått til 1,4 milliarder standard kubikkmeter oljeekvivalenter.

Boks 2.1 Forholdet mellom AKU-ledigheten og registrert ledighet

Arbeidsledigheten i Norge måles ved to datakilder. SSB publiserer ledighetstall på bakgrunn av Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), mens Nav publiserer tall for registrerte arbeidsledige. De siste årene har de to ledighetsmålene vist nokså ulik utvikling, se figur 2.3A.

Fra 2013 til 2016 steg den registrerte ledigheten fra 2,6 pst. til 3,0 pst. Det tilsvarer 14 000 personer. I samme periode økte AKU-ledigheten med 37 000 personer, fra 3,5 pst. til 4,7 pst.

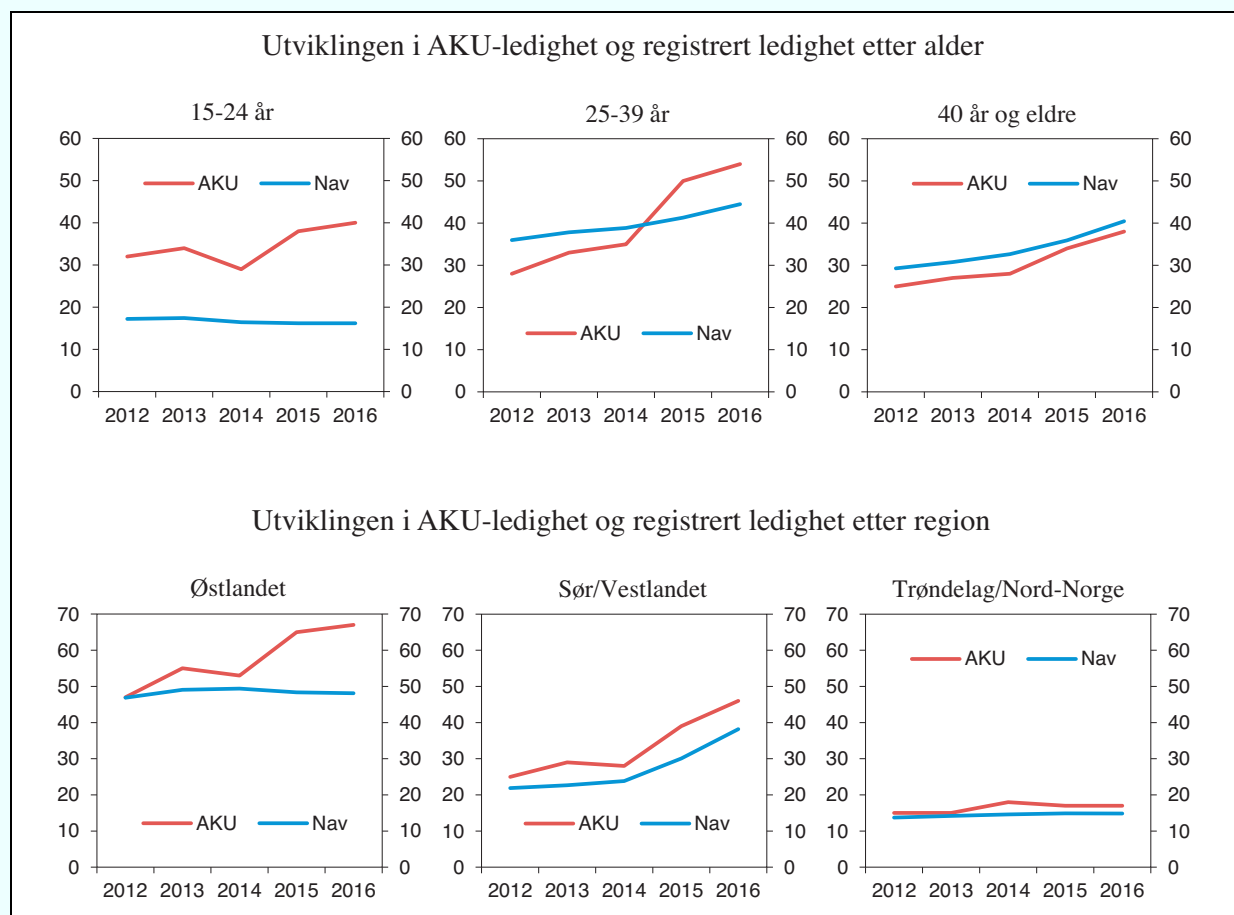
På oppdrag fra Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet har en arbeidsgruppe sett nærmere på den ulike utviklingen i de to ledighetsmålene (se «Arbeidsnotat 8/2017» på Finansdepartements hjemmeside). Gruppen ble ledet av professor Ragnar Torvik og hadde medlemmer fra Norges Bank, Arbeids- og velferdsdirektoratet og SSB.

Arbeidsgruppen finner at det er særlig i befolkningen under 40 år at AKU-ledigheten har

økt sterkere enn den registrerte ledigheten. Samtidig er det først og fremst på Østlandet de to ledighetsmålene ikke har fulgt hverandre, se figur 2.7.

Ettersom AKU er en utvalgsundersøkelse, kan det økte avviket skyldes tilfeldigheter. Avviket mellom AKU- og Nav-ledigheten har likevel vært langt større enn de beregnede feilmargine i AKU, og arbeidsgruppen har ikke funnet klare tegn til at den høye AKU-ledigheten har vært et resultat av skjevheter i utvalget.

Koblinger mellom tall fra AKU og Nav viser at bare knapt halvparten av oppgangen i AKU-ledigheten er personer som også er registrert helt ledige hos Nav. Resten av økningen i AKU-ledigheten kommer blant personer som har andre statuser i Nav-registrene eller ikke er registrert i Nav-systemet, se tabell 2.4. Mange av disse er i utdanning.



Figur 2.7 Utviklingen i AKU-ledigheten og summen av registrerte helt ledige og personer på ordinære arbeidsmarkedstiltak, etter alder og region. 2012–2016. 1000 personer

Kilder: Nav og Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.1 (forts.)

Oppgangen i AKU-ledigheten ser ut til å ha vært spesielt høy i grupper som er mindre tilbøyelige til å registrere seg hos Nav. Om lag en tredjedel av forskjellen i ledighetsøkningen mellom AKU og Nav fra 2014 til 2016 skyldes studenter eller skoleelever som ønsker seg deltids- eller feriejobb. Ifølge arbeidsgruppen kan det også se ut til at unge arbeidssøkere som kommer i kontakt med Nav i større grad enn tidligere er blitt oppfordret til å ta videre utdanning. Det kan ha dempet oppgangen i den registrerte ledigheten.

Andre grupper som kan være underrepresentert i Nav-tallene, er personer som er nye i arbeidsstyrken og derfor ikke har opparbeidet dagpengerettigheter. I tillegg til nyutdannede vil det kunne gjelde innvandrere som søker sin første jobb i Norge. Det er likevel ikke klare holdepunkter for at mye av forskjellen i utviklingen

mellom de to ledighetsmålene er drevet av disse gruppene.

Arbeidsgruppen har vurdert om det kan utarbeides annen statistikk som kan si noe om utviklingen i arbeidsmarkedet og omfanget av ledig arbeidskraft. A-ordningen, som ble innført i 2015, gir et nytt registergrunnlag for tall om lønnstakere. Denne statistikken vil være en fulltelling av alle lønnstakerforhold og vil gi mulighet til detaljerte inndelinger. Arbeidsgruppen peker på at den nye registerbaserte sysselsettingsstatistikken vil kunne gi et vesentlig bedre grunnlag for å måle den løpende utviklingen i sysselsettingen. Dette datagrunnlaget vil også gi mulighet til å lage tall for jobbstrømmer, som kan gi et mer utfyllende bilde av dynamikken i arbeidsmarkedet. Ved å koble til data fra Nav vil en kunne få en samlet beskrivelse av registerbaserte tall for lønnstakere og registrerte ledige.

Tabell 2.4 AKU-ledige etter status. 1000 personer

	2012	2015	Endring 2012–2015
I alt	86	118	32
Gjenfunnet i registerstatistikk			
– Sysselsatt	21	20	-1
– Registrert helt ledige	21	36	15
– Ordinære tiltaksdeltakere	5	6	1
– Korttidsytelser fra Nav	1	3	2
– Nedsatt arbeidsevne uten AAP	4	6	2
– Nedsatt arbeidsevne med AAP	4	3	-1
– Sosialhjelp	2	4	2
– Utdanning	14	21	7
Ukjent status	10	15	5

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.2 Utviklingen i sysselsettingen

Sysselsettingsandelen følger konjunktorene

Endringer i etterspørselen etter arbeidskraft bidrar til at sysselsetting og arbeidsledighet varierer med konjunktorene. Figur 2.8A viser utviklingen i sysselsettingsandelen¹ og produksjonsgapet fra 1972 til 2016. Produksjonsgapet er et mål på hvor mye den økonomiske aktiviteten avviker fra en anslått trend. For nærmere omtale, se avsnitt 2.1. Som det fremgår av figuren, øker sysselsettingsandelen i oppgangstider. Sysselsettingsandelen falt kraftig under nedgangsperioden tidlig på 1990-tallet. Deretter tok den seg opp, før den igjen falt tidlig på 2000-tallet. I årene før finanskrisen økte sysselsettingsandelen betydelig og nådde en historisk topp i 2008. Etter finanskrisen falt sysselsettingen både hjemme og ute, selv om Norge ble langt mindre påvirket av krisen enn mange andre land. Nedgangen i sysselsettingsandelen har fortsatt etter oljeprisfallet.

Både konjunkturrelle og strukturelle forhold påvirker hvor stor andel av befolkningen som er

sysselsatt. Fallet i sysselsettingsandelen etter oljeprisfallet må ses i sammenheng med at den økonomiske veksten har vært svak, men også at befolkningen eldes, at flere unge tar utdanning og økt innvandring fra landgrupper med lavere sysselsettingsandeler har bidratt til nedgangen.

Sysselsettingsandelen trekkes ned av arbeidsledighet og lavere yrkesdeltakelse

Nedgangen i sysselsettingsandelen de siste tre årene (2013–2016) har sitt motstykke dels i høyere arbeidsledighet og dels i lavere yrkesdeltakelse². I aldersgruppen 15–74 år har sysselsettingsandelen i denne perioden gått ned med 1,4 prosentenheter. Mens økt arbeidsledighet ifølge AKU bidrar med 0,9 prosentenheter, står frafall fra arbeidsstyrken for 0,6 prosentenheter av nedgangen, se tabell 2.5.

Tabell 2.5 Andel av befolkningen i 2006, 2013 og 2016 og endringer i periodene

	2006	2013	2016	2006–2016	2013–2016
	Prosent av befolkningen			Endringer (prosentenheter)	
Personer 15–74 år	100,0	100,0	100,0	-	-
– Sysselsatte	69,5	68,7	67,3	-2,2	-1,4
– Arbeidsledige	2,5	2,5	3,4	+0,9	+0,9
– Utenfor arbeidsstyrken	28,0	28,8	29,4	+1,4	+0,6

Kilde: AKU, Statistisk sentralbyrå.

Dette mønsteret gjenspeiles i statistikk fra AKU over strømmer i arbeidsmarkedet. De siste årene har utstrømningen fra gruppen som er arbeidsledige økt, noe som i stor grad skyldes at disse personene har forlatt arbeidsstyrken. Samtidig har en lavere, men stabil andel gått fra arbeidsledighet til sysselsetting. Antall sysselsatte³ som gikk ut av arbeidsstyrken var noe høyere i 4. kvartal 2015 og 4. kvartal 2016 enn årene før.

Sysselsettingsandelen faller når befolkningen eldes

Aldringen av befolkningen innebærer at det gradvis blir flere eldre, samtidig som det blir relativt færre som er i de mest yrkesaktive årene. Det trekker i retning av lavere sysselsettingsandel. De store etterkrigskullene er i liten grad sysselsatt, men reg-

nes likevel med i arbeidsdyktig alder slik SSB definerer det (15–74 år). Tabell 2.6 viser at en stor del av økningen i andelen av befolkningen som er utenfor arbeidsstyrken, ifølge AKU kan forklares med overgang til alderspensjon. Samtidig har pensjonsreformen gitt insentiver til å stå lenger i jobb. Det har bidratt til høyere sysselsetting blant eldre, som vist i figur 2.8B, men økningen har ikke vært stor nok til å kompensere for de demografiske sammensettingseffektene.

¹ Sysselsettingsandelen er sysselsatte i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder eller i en gitt aldersgruppe.

² Yrkesdeltakelsen er arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder eller i en gitt aldersgruppe.

³ De som var sysselsatte kvartalet før de gikk ut av arbeidsstyrken.

Boks 2.2 (forts.)

Tabell 2.6 Andel av befolkningen utenfor arbeidsstyrken i 2006, 2013 og 2016 og endringer i periodene

	2006	2013	2016	2006–2016	2013–2016
	Prosent av befolkningen			Endring (prosentenheter)	
Utenfor arbeidsstyrken	28,0	28,8	29,4	+1,4	+0,6
– Under utdanning	7,9	7,9	8,1	+0,2	+0,2
– Hjemmearbeidende	2,0	1,1	0,9	-1,1	-0,2
– Før tidspensjonister og uføre	9,6	9,7	9,1	-0,5	-0,6
– Alderspensjonister	6,6	7,6	8,7	+2,1	+1,2
– Annet	1,9	2,5	2,4	+0,6	-0,1

Kilde: AKU, Statistisk sentralbyrå.

Flere unge er i utdanning

Noe av frafallet fra arbeidsstyrken henger også sammen med at flere er i utdanning. Blant ungdom er både arbeidsledigheten og sysselsettingen mer konjunkturfølsomme enn i øvrige grupper. Sysselsettingsandelen blant ungdom avtok med vel 3 prosentenheter fra 2013 til 2016. Nedgangen i andelen som deltar i arbeidsstyrken var nesten like stor. Tallene kan tyde på at ungdom har trukket seg ut av et svakt arbeidsmarked fremfor å bli arbeidsledige. Flere ungdom enn tidligere er nå i utdanning uten å arbeide deltid eller søke arbeid ved siden av skolegang. I 2016 var om lag 58 pst. av unge mellom 15 og 19 år under utdanning og utenfor arbeidsstyrken, knapt 2 prosentenheter flere enn i 2013. I aldersgruppen 20–24 år var det tilsvarende tallet 23 pst. i 2016, nesten 3 prosentenheter høyere enn tre år tidligere.

Blant unge mellom 15 og 19 år som ikke deltar i arbeidsstyrken, var 95 pst. i utdanning i 2016, ifølge AKU. Tilsvarende tall for unge mellom 20 og 24 år var 76 pst. Blant unge som er sysselsatt, jobber under halvparten full tid, og mer enn én av ti jobber så lite som under 8 timer per uke. Figur 2.8C viser utviklingen i hva 20–24-åringene oppgir som sin hovedsakelige virksomhet ifølge AKU.

Ungdom utenfor arbeid og utdanning

Andelen unge som verken er i arbeid eller utdanning (NEET-raten)⁴, har holdt seg lav og stabil over flere år. Mellom 2013 og 2016 var det en liten økning blant menn over 20 år. En liten nedgang blant kvinner i samme periode gjorde at andelen

ungdom utenfor arbeid og utdanning samlet sett likevel har vært stabil etter oljeprisfallet.

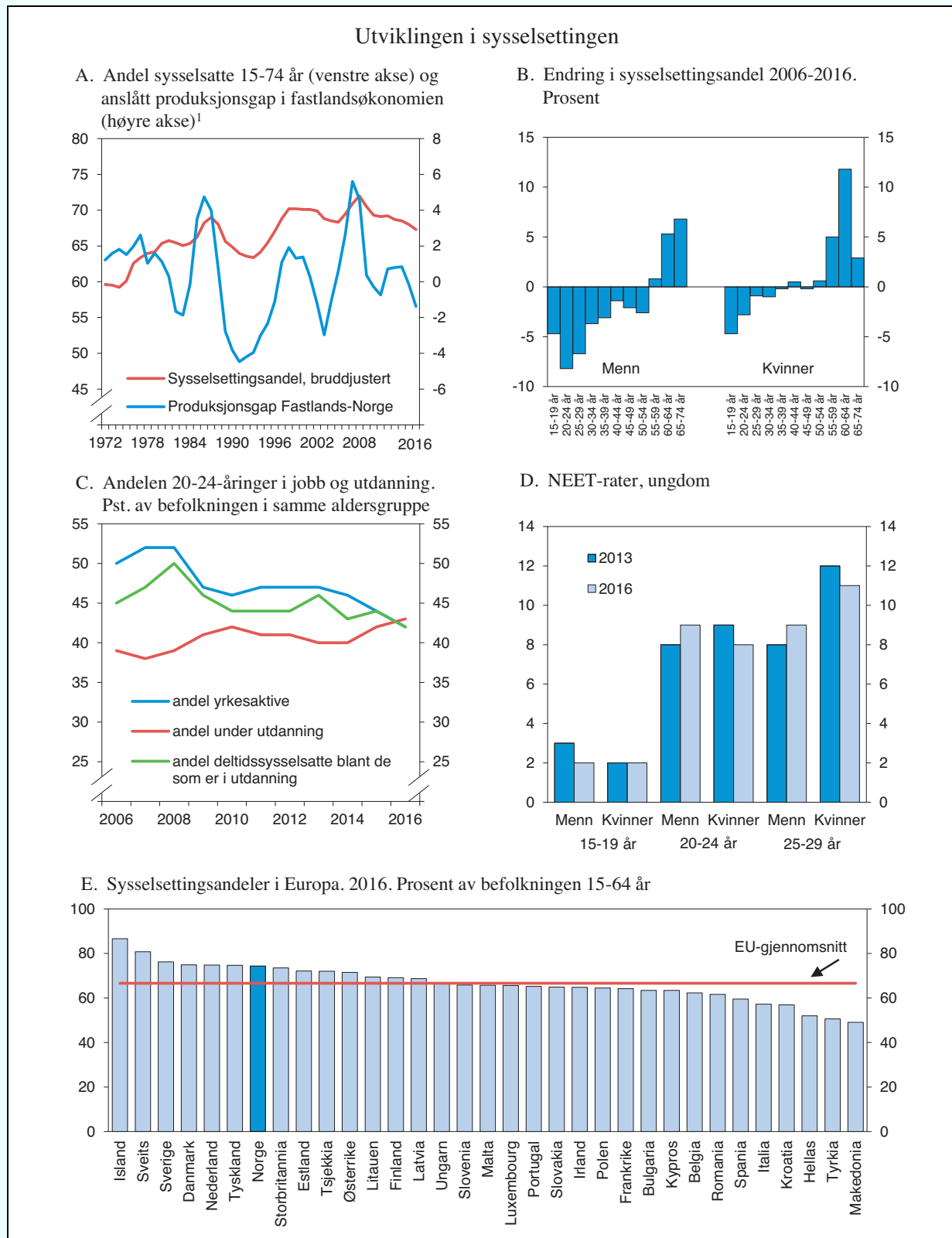
Andelen ungdom som står utenfor arbeid og utdanning er svært lav for unge mellom 15 og 19 år og noe høyere for personer mellom 20 og 29 år, se figur 2.8D. I aldersgruppen 25–29 år er andelen utenfor arbeid og utdanning høyest for kvinner, noe som trolig må ses i sammenheng med barnefødsler og omsorg for små barn. En SSB-undersøkelse fra 2015 viste at rundt en tredjedel av ungdommene med NEET-status oppfylte kriteriene for å bli definert som arbeidsledig, altså at de var tilgjengelige for arbeid på kort varsel og aktivt søkte arbeid, mens om lag dobbelt så mange uttrykte ønske om arbeid, uten at de oppfylte kriteriene for definisjonen. Arbeidsledige og andre som ønsker arbeid utgjør dermed størstedelen av NEET-gruppen.

Norge har høy sysselsettingsandel

Norge hadde rundt årtusenskiftet en av de aller høyeste sysselsettingsandelene i EU og OECD. Det er særlig den høye sysselsettingen blant kvinner og eldre som gjør at Norge kommer godt ut i sammenligningen. Ved begynnelsen av finanskrisen i 2008 var det bare Sveits og Island som hadde høyere sysselsettingsandel enn Norge. Deretter falt sysselsettingsandelen både i Norge og i EU/OECD. De siste årene har sysselsettingsandelen tatt seg opp i de fleste andre EU- og OECD-land, mens den har avtatt i Norge. Det må ses i sammenheng med nedgangen i oljeprisen. Norge har dermed falt noen plasser i internasjonal sammenheng, men sysselsettingsandelen i Norge er høy sammenlignet med de fleste andre land, se figur 2.8E.

⁴ Not in employment, education or training.

Boks 2.2 (forts.)



Figur 2.8 Utviklingen i sysselsettingen

¹ Beregnet med HP-filter (lambda = 400).

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Eurostat.

Boks 2.3 Åpne markeder og internasjonal handel: Hva står på spill?

Internasjonalt har skepsisen til integrasjon over landegrensene tiltatt de seneste årene. I Europa har oppslutningen om EU avtatt i en rekke land, og 29. mars i år fulgte Storbritannia opp resultatet av folkeavstemningen i fjor med formelt å begjære utmeldelse av EU. Den nye administrasjonen i USA understreker behovet for å reforhandle eksisterende avtaler med flere av USAs viktigste handelspartnere, og har trukket landet ut av den ferdigforhandlede handelsavtalen med landene i Stillehavsregionen. President Trump er kritisk til det nåværende internasjonale handelssamarbeidet og er innstilt på å iverksette bilaterale tiltak der han mener handelen er ubalansert eller urettferdig, og amerikanske interesser truet. Det politiske stemningsskiftet i land der åpenhet og støtte til et internasjonalt, regelbasert handelssystem har lange røtter, kan varsle et tilbakeslag for internasjonal økonomisk integrasjon.

Som gjort nærmere rede for i Perspektivmeldingen 2017, har man i flere år sett at takten i handelsliberaliseringen internasjonalt avtar, og at antallet proteksjonistiske enkelttiltak øker. Skulle denne utviklingen fortsette, og kanskje forsterke seg, er det mye som står på spill. Økt handel og integrasjon basert på multinasjonalt, regelbasert samarbeid har vært en forutsetning for den sterke veksten i verdensøkonomien siden annen verdenskrig. Åpnere markeder har bidratt til produktivitsvekst, økt kjøpekraft og større utvalg. Åpnere markeder har gjort det mulig å spesialisere produksjonen mer og dra større nytte av stordriftsfordeler og regionale fortrinn, samtidig som økt konkurranse fra utlandet har fremmet produktivitsforbedringer. Handel og investeringer har vært en viktig kilde til overføring av kunnskap og teknologi.

Handel og teknologisk utvikling har bidratt til å løfte levestandarden for mennesker over hele kloden. I en rapport fra IMF, Verdensbanken og WTO er internasjonal handel anslått å ha redusert konsumprisene for en husholdning i et typisk industriland med mellom en fjerdedel og to tredjedeler, avhengig av inntektsnivå.¹

Bak den økte motstanden mot globalisering og integrasjon ligger blant annet misnøye med den økende inntektsulikheten internt i mange

land. For eksempel har medianinntekten i USA vist en svak utvikling siden begynnelsen av 1970-tallet, samtidig som veksten i BNP per innbygger har vært sammenlignbar med mange andre avanserte økonomier. For enkelte grupper og regionale områder har økt konkurranse fra import slått direkte negativt ut.

Forskning antyder at teknologisk utvikling er en langt viktigere faktor bak den økte ulikheten enn globalisering. Både teknologisk utvikling og globalisering stiller krav til omstilling i økonomien om gevinstene av endrede metoder, muligheter og organisering skal hentes ut. Det har derfor vokst frem en økende erkjennelse av at nasjonale institusjoner og nasjonal politikk er avgjørende for hvordan omstilling håndteres. En omstillingsvennlig politikk kan bidra til at velstandsveksten som omstilling gir grunnlag for, omsettes til velferdsøkning for alle. Flere internasjonale organisasjoner peker på at mobilitet i arbeidsmarkedet, et utdanningssystem som rustet for et arbeidsliv som endres og et sosialt sikkerhetsnett som letter skifte av jobb, kan dempe ulempene ved omstilling. Det kan også være behov for tiltak som bidrar til en rimeligere fordeling av kostnader og gevinster. I land der slike tiltak i liten grad får virke, vinner motstanden mot åpne markeder lettere frem.

Fremdeles er det betydelige gevinster å hente på handel og investeringer over landegrensene. Aller størst er de potensielle gevinstene i utviklingsland og fremvoksende økonomier, der effektivitetsdempende reguleringer og det teknologiske etterslepet er mest omfattende. IMF, Verdensbanken og WTO slår fast at videreutvikling av den økonomiske integrasjonen er viktig for å gi ny styrke til veksten i verdensøkonomien. Blant områder der det særlig er mye å hente, peker de på landbruk, tjenester og digital handel. De slår også fast at et sterkt, regelbasert, globalt handelssystem er viktig for å fremme konkurranse og sikre at deltagerne i internasjonal handel behandles likt og rettferdig. Det siste er særlig viktig for små, åpne økonomier som den norske.

¹ IMF, Verdensbanken og Verdens handelsorganisasjon, mars 2017: Making Trade an Engine of Growth for All.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Budsjettpolitikken

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en plan for gradvis å fase petroleumsinntektene inn i norsk økonomi, se boks 3.1. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten settes i sin helhet til side i Statens pensjonsfond utland sammen med avkastningen fra fondets eiendeler, mens det gjøres et uttak fra fondet for å dekke det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet. Retningslinjene er fleksible. Over tid skal uttaket følge den forventede realavkastningen av fondet, mens bruken av fondsinntekter det enkelte år skal tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien.

Siden handlingsregelen ble innført har det vært lagt til grunn en forventet realavkastning på 4 pst. i Statens pensjonsfond utland. Vurderinger av forventet realavkastning fra både Thøgersen-utvalget, Mork-utvalget og Norges Bank tilsier at vi fremover må belage oss på lavere avkastning. I Perspektivmeldingen 2017 varslet regjeringen at anslaget for forventet realavkastning heretter settes til 3 pst.

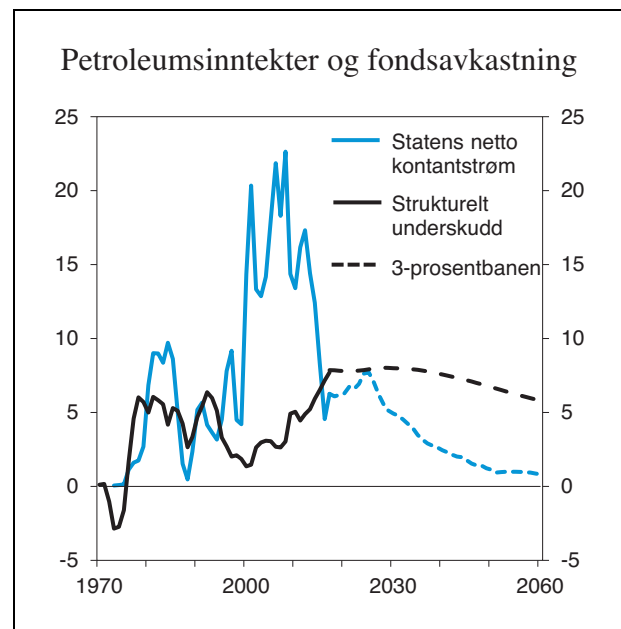
I møte med det kraftige fallet i oljeprisen fra sommeren 2014 har regjeringen brukt finanspolitikken aktivt for å støtte opp under aktivitet, sysselsetting og omstilling. Det er i slike utfordrende tider at styrken i vårt finanspolitiske rammeverk fullt ut kommer til syne. Mens de aller fleste andre oljeeksporterende land har måttet stramme inn i offentlige budsjetter etter fallet i oljeprisen, har vi kunnet bruke finanspolitikken aktivt for å motvirke arbeidsledighet. Sammen med lave renter og en svakere kronekurs har den ekspansive finanspolitikken bidratt til at veksten i norsk økonomi nå ser ut til å være på vei opp igjen.

Den økonomiske veksten ventes i år å ta seg opp som lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2017, og arbeidsledigheten er litt lavere. Ny budsjettinformasjon innebærer at bruken av fondsinntekter er justert ned både for 2016 og 2017, men mest for 2016. Budsjettet for 2017 fremstår dermed som noe mer ekspansivt enn tidligere, men samlet for

årene 2016 og 2017 er den finanspolitiske impulsen redusert.

Mindre drahjelp fra oljevirksomheten er en varig, strukturell endring i norsk fastlandsøkonomi. Utfordringene kan ikke møtes med kortsiktige tiltak alene, eller med en storstilt utbygging av offentlig sektor. Fremover kan for høy bruk av penger over statsbudsjettet sette bedringen i konkurranseevnen på spill og undergrave den positive utviklingen vi nå ser i økonomien. Bedret konkurranseevne gir det viktigste bidraget til omstilling ved å øke lønnsomheten og gjøre det mer attraktivt å investere i bedrifter som møter internasjonal konkurranse.

I årene fremover vil norsk næringsliv trenge flere ben å stå på. Regjeringen ønsker å prioritere bruken av fondsinntekter til investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt skattelettelser. Disse formålene må stå sentralt om norsk økonomi skal



Figur 3.1 Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, strukturelt, oljekorrigeret underskudd på statsbudsjettet og forventet realavkastning av fondet. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 3.1 Det finanspolitiske rammeverket

Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen har siden 2001 gitt en plan for gradvis økt bruk av olje- og fondsinntekter i norsk økonomi. I lov om Statens pensjonsfond fremgår det at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i sin helhet skal tilføres Statens pensjonsfond utland og at midlene i fondet bare kan overføres til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Fondets avkastning inntektsføres direkte i fondet. Siden 2001 er følgende retningslinjer lagt til grunn for uttak fra fondet (handlingsregelen):

- Bruken av fondsinntekter skal over tid følge den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland.
- Det må legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

I Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017 varslet regjeringen at det fra nå av legges til grunn en forventet realavkastning på 3 pst. i Statens pensjonsfond utland, mot tidligere 4 pst.

Det finanspolitiske rammeverket legger til rette for at realverdien av fondet opprettholdes til nytte for fremtidige generasjoner. Samtidig bidrar fondet og handlingsregelen til å skjerme statsbudsjettet fra kortsiktige svingninger i oljeinntektene, og gir handlefrihet i finanspolitikken til å motvirke økonomiske tilbakeslag. Ved særskilt store endringer i fondskapitalen eller i fak-

torer som påvirker det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet fra ett år til det neste, skal endringen i bruken av oljeinntekter fordeles over flere år, basert på et anslag på størrelsen på realavkastningen av fondet noen år frem i tid.

Da Stortinget sluttet seg til retningslinjene i 2001, 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. Komitéen understreket også viktigheten av effektiv ressursbruk både i privat og offentlig sektor.

Det finanspolitiske rammeverket er tilpasset de særlige utfordringene Norge står overfor i håndteringen av en stor petroleumsmasse. Handlingsregelen har likevel klare paralleller til finanspolitiske regler i andre europeiske land. Handlingsregelen stiller krav til utviklingen i det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet, og er slik sett en balanseregel: Utgiftene på statsbudsjettet skal over tid følge summen av statens inntekter fra fastlandsøkonomien og den forventede realavkastningen av fondet. Flere land, herunder alle landene i EU, har regler som setter krav til utviklingen i budsjettbalansen.

komme styrket ut av de krevende omstillingene vi nå står i.

Vi må få mer ut av pengene som brukes i offentlig sektor. Offentlig virksomhet må bli mer effektiv, med større oppmerksomhet om resultater og hva vi får igjen for pengene. Produktivitetsvekst i offentlig sektor betyr at tjenestetilbudet kan forbedres uten utgiftsøkninger, noe som også fremmer konkurransekraft og legger til rette for ny virksomhet i privat sektor.

De siste årene har oljepengetrukket ligget under 3 pst. av fondskapitalen, klart lavere enn gjeldende rettesnor frem til nå. Det må ses i sammenheng med at fondskapitalen har økt kraftig målt i norske kroner. De finanspolitiske retningslinjene understreker at ved store endringer i verdien av fondet, skal konsekvensene for finanspolitikken jevnes ut over flere år.

Svingningene i fondets verdi blir mer krevende å håndtere når veksten i Statens pensjonsfond utland avtar, se figur 3.1. Vi må også regne med at svingningene vil øke noe som følge av høyere aksjeandel i fondet, slik regjeringen har anbefalt basert på råd fra Norges Bank og Mork-utvalget, se Meld. St. 26 (2016–2017) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2016. Fremover må det derfor i større grad enn tidligere legges vekt på å skjerme finanspolitikken og norsk økonomi fra svingninger i fondet. Retningslinjene er fleksible nettopp for at finanspolitikken skal kunne støtte opp under en balansert utvikling i norsk økonomi. Med store svingninger i fondet kan avviket mellom bruken av fondsinntekter og rettesnoren på 3 pst. fondsuttak i perioder bli betydelig og langvarig.

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2016 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

	Saldert	RNB16	NB17	Nysaldert	Regnskap
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	204,7	117,2	108,4	109,3	113,0
Oljekorrigert underskudd	209,0	215,9	220,2	212,5	208,4
Strukturelt, oljekorrigert underskudd	195,2	205,6	205,6	199,8	196,6
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge	7,1	7,5	7,5	7,3	7,2
Prosent av fondskapitalen	2,8	2,8	2,8	2,7	2,6
<i>Memo:</i>					
Budsjettimpuls (prosentpoeng) ²	0,7	1,1	1,0	0,8	0,6
Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent)	3,2	3,5	3,3	3,0	2,6

¹ Saldert 2016 (saldert), Revidert nasjonalbudsjett 2016 (RNB16), Nasjonalbudsjettet 2017 (NB17), Stortingets vedtak om ny saldering av statsbudsjettet 2016 (nysaldert) og Statsrekneskapen 2016 (regnskap).

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

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.2 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2017 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

	NB17	Endring	Saldert	Endring	RNB17
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond	86,3	0,0	86,3	46,2	132,4
Oljekorrigert underskudd	259,5	0,0	259,5	-8,9	250,6
Strukturelt, oljekorrigert underskudd	225,6	0,0	225,6	-4,7	220,9
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge	7,9	0,0	7,9	-0,2	7,7
Prosent av fondskapitalen	3,0	0,0	3,0	-0,1	2,9
<i>Memo (prosentenheter):</i>					
Budsjettimpuls ²	0,4	0,0	0,4	0,1	0,5
Reell, underliggende utgiftsvekst	1,7	0,1	1,8	0,9	2,7

¹ Nasjonalbudsjettet 2017 (NB17), Saldert budsjett for 2017 vedtatt av Stortinget høsten 2016 (saldert) og Revidert nasjonalbudsjett 2017 (RNB17).

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

Kilde: Finansdepartementet.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i fjor

Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet i 2016 anslås nå til 196,6 mrd. kroner, se tabell 3.1. Det er 3,3 mrd. kroner lavere enn i nysaldert budsjett og 9,1 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2017. Endringen fra nasjonalbudsjettet skyldes først og fremst lavere utgifter, herunder til innvandrings- og integre-

ringsformål, folketrygden, øremerkede kommuneoverføringer (blant annet ressurskrevende tjenester) og flere investeringsprosjekter.

Målt som andel av fondskapitalen utgjorde det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet 2,6 pst. i 2016. Budsjettimpulsen, dvs. endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås til 0,6 prosentenheter, ned fra 1,0 prosentenheter i Nasjonalbudsjettet 2017.

Boks 3.2 Virkninger av finanspolitikken på økonomien

Finanspolitikken påvirker økonomien gjennom ulike kanaler:

- *Etterspørselen og dermed den økonomiske aktiviteten på kort sikt.* Endringer i finanspolitikken vil normalt påvirke aktivitetsnivået i økonomien ved å endre samlet etterspørsel etter varer og tjenester. Utslaget avhenger av hvilke offentlige inntekts- og utgiftsposter som endres, omfanget av ledige ressurser i økonomien og om pengepolitikken endres. Beregninger for Norge indikerer at en finanspolitisk stimulans tilsvarende 1 pst. av Fastlands-BNP på kort sikt kan øke fastlandsøkonomien med mellom ½ pst. og 1¼ pst. Beregninger for EU og USA gir om lag samme utslag.¹ I beregningene forutsettes det at den finanspolitiske stimulansen ikke dekkes inn, at det er ledige ressurser i økonomien og at pengepolitikken ikke endres. Beregningene illustrerer at finanspolitikken kan gi et kraftfullt bidrag til å støtte opp under aktivitet og sysselsetting ved økonomiske tilbakeslag. Utslaget vil være vesentlig mindre dersom det er lite ledige ressurser i økonomien, dersom pengepolitikken strammes til eller hvis kronen styrker seg.
- *Økonomiens vekstevne.* Finanspolitikken kan endre insentivene til å arbeide, spare og investere og dermed påvirke vekstevnen i økonomien. OECD finner at de langsiktige positive effektene på BNP av samfunnsøkonomisk lønnsomme offentlige investeringer kan være opptil flere ganger større enn de kortsiktige virkningene i en situasjon med ledige ressurser i økonomien, der pengepolitikken ikke strammes inn.² Finanspolitikk kan også ha varige positive virkninger på økonomien ved at arbeidsledigheten ikke får feste seg på et høyt nivå, dvs. at man unngår såkalte hysteresis-effekter. I motsetning til hva som forutsettes i OECDs beregninger, vil det i praksis ofte gjennomføres tiltak som

ikke er så samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det reduserer veksteffekten av finanspolitikken, i verste fall så mye at man ikke får noen effekt ut over den kortsiktige etterspørselseffekten. En for ekspansiv finanspolitikk vil også kunne svekke konkurranseevnen og dermed gjøre det vanskeligere å gjennomføre nødvendige omstillinger i økonomien.

- *Bærekraften i offentlige finanser på lang sikt.* Nye utgifter eller skatte- og avgiftslettelser vil isolert sett redusere statens sparing og kan således svekke den langsiktige bærekraften i offentlige finanser. Over tid vil utslaget i offentlige finanser kunne dempes dersom tiltakene stimulerer til økt yrkesdeltakelse og verdiskaping, slik som pensjonsreformen.

Innretningen av finanspolitikken må svare på de utfordringene en står overfor i den økonomiske politikken både på kort, mellomlang og lang sikt. Da handlingsregelen ble lagt frem i 2001, ble det understreket at finanspolitikken skulle bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Samtidig ble det lagt vekt på at den økte bruken av oljeinntekter i norsk økonomi skulle anvendes på en slik måte at en stimulerte vekstevnen i norsk økonomi. Det ble understreket at finanspolitikken må være bærekraftig på lang sikt, og at oljeinntektene ikke må bli en unnskyldning for å la være å gjennomføre nødvendige reformer som sikrer bærekraftige velferdsordninger. Gjennomføringen av finanspolitikken i denne stortingsperioden er godt i tråd med disse prinsippene.

¹ Coenen, Günter, C. Erceg, C. Freedman, D. Furceri, M. Kumhof, R. Lalonde, D. Laxton, J. Lindé, A. Mourougane, D. Muir, S. Mursula, C. de Resende, J. Roberts, W. Røgger, S. Snudden, M. Trabandt og J. in't Veld (2012): *Effects of fiscal Stimulus in Structural Models*. American Economic Journal: Macroeconomics 2012, 4(1) ss. 22 – 68.

² OECD (2016): OECD Economic Outlook, Volume 2016, Issue 2.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter i 2016 anslås til 2,6 pst., mot 3,3 pst. i Nasjonalbudsjettet 2017.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland var 7 510 mrd. kroner ved utgangen av 2016. Det er 90 mrd. kroner høyere enn lagt til

grunn i Nasjonalbudsjettet 2017. Gjennom året økte markedsverdien av fondet med i underkant av 50 mrd. kroner, etter å ha økt med over 1 000 mrd. kroner hvert år de tre foregående årene. Denne utviklingen må ses i sammenheng med at

kronen styrket seg noe gjennom 2016, etter en kraftig svekkelse i årene før.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2017

Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2017 ventes å bli 4,7 mrd. kroner lavere enn anslått i det budsjettet for 2017 som Stortinget vedtok i desember (saldert budsjett). Nivået anslås nå til 220,9 mrd. kroner i år.

Anslaget for strukturelle skatter og avgiftsinntekter er satt ned med 2,1 mrd. kroner siden i fjor høst. En stor del av nedjusteringen skyldes lavere anslått lønnsvekst i 2017, som også gir lavere utgifter på statsbudsjettet. Samlet er statsbudsjettets utgifter satt ned med 3,4 mrd. kroner. Samtidig er statens inntekter utenom skatter satt opp med 3,4 mrd. kroner, særlig som følge av økte utbytteinntekter fra selskaper hvor staten har en eierandel.

Det oljekorrigerede underskuddet anslås til 250,6 mrd. kroner i 2017. Underskuddet er drevet opp blant annet av konjunkturelle forhold som kommer til uttrykk i antatt midlertidige utslag i skatter, avgifter og ledighetstrygd. Korrigeret for slike forhold er det *strukturelle*, oljekorrigerede underskuddet vesentlig mindre.

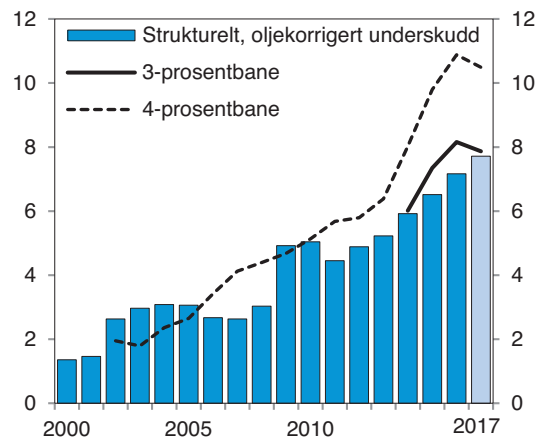
Reelt anslås bruken av fondsinntekter å øke med drøyt 20 mrd. 2017-kroner fra 2016. Budsjettimpulsen, målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås til 0,5 pst., opp fra 0,4 pst. i saldert budsjett. Endringen skyldes at anslaget på det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet er satt mer ned for 2016 enn for 2017.

Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2017 anslås nå til 7,7 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, og 2,9 pst. av Statens pensjonsfond utland. Uttaket fra fondet anslås dermed å ligge i underkant av den nye rettesnoren på 3 pst., i en situasjon hvor norsk økonomi er i en lavkonjunktur.

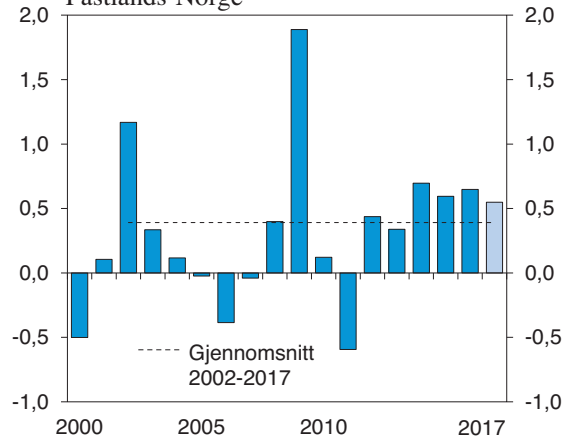
Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst anslås til 2,7 pst. i år, opp fra 1,8 pst. i saldert budsjett. Den betydelige oppjusteringen må ses i sammenheng med lavere utgifter i 2016. Samtidig er anslaget for statsbudsjettets utgiftsdeflator for 2017 satt ned med 0,4 prosentenheter, blant annet som følge av lavere anslått lønnsvekst. Prisveksten beregnes fra kostnadssiden med lønnsvekst som viktigste enkeltkomponent og tar ikke hensyn til vekst i produktiviteten i offentlig

Utviklingstrekk i finanspolitikken

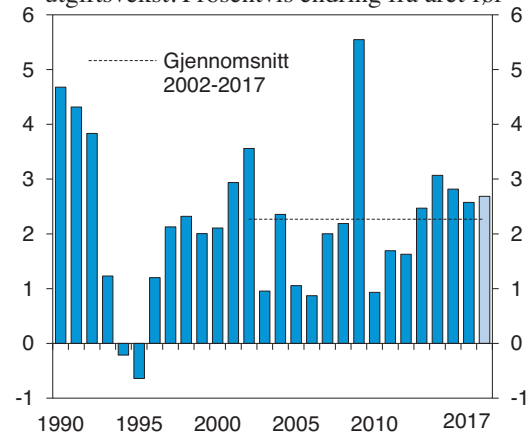
A. Strukturelt, oljekorrigeret underskudd og 3 og 4 prosent av Statens pensjonsfond utland. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge



B. Endring i strukturelt, oljekorrigeret budsjettunderskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge



C. Statsbudsjettets reelle, underliggende utgiftsvekst. Prosentvis endring fra året før



Figur 3.2 Utviklingstrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

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

	Regnskap		Anslag
	2015	2016	2017
Totale inntekter	1 227,4	1 162,5	1 223,5
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	247,2	152,6	206,2
1.1 Skatter og avgifter	110,2	47,6	85,6
1.2 Andre petroleumsinntekter	137,1	105,0	120,6
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	980,2	1 009,9	1 017,3
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	892,6	916,8	931,8
2.2 Andre inntekter	87,6	93,1	85,5
Totale utgifter	1 194,5	1 246,1	1 295,0
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet	29,0	27,8	27,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	1 165,5	1 218,3	1 268,0
Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	32,9	-83,6	-71,5
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	218,3	124,8	179,2
= Oljekorrigert overskudd	-185,3	-208,4	-250,6
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	186,1	212,5	250,6
= Overskudd på statsbudsjettet	0,8	4,1	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland	32,2	-87,7	-71,5
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ¹	192,0	196,6	203,9
= Samlet overskudd på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond ¹	225,0	113,0	132,4
Memo:			
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ²	7 461	7 510	7 820
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ²	7 659	7 722	8 045
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ^{2,3}	7 700	7 979	8 243

¹ Inneholder ikke kursgevinster eller -tap.

² Ved utgangen av året.

³ Nåverdien av allerede opptjente rettigheter til fremtidige alderspensjonsutbetalinger i folketrygden.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

tjenesteproduksjon. Den nominelle utgiftsveksten anslås til 4,7 pst.

Olje- og gassinntektene ligger an til å bli høyere enn anslått i fjor høst. Anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er satt opp fra 138,3 mrd. kroner i saldert budsjett til 179,2 mrd. kroner nå. Med et anslått oljekorrigert underskudd på 250,6 mrd. kroner gir det en netto overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet på 71,5 mrd. kroner i 2017, se

tabell 3.3. En slik netto overføring er i tråd med rammeverket for finanspolitikken. Så lenge det strukturelle oljekorrigerte underskuddet over tid ikke overstiger realavkastningen av fondet vil vi ikke tære på fondskapitalen. Fremdeles er summen av oljeinntekter og inntekter fra finansformuen større enn det oljekorrigerte underskuddet. Det innebærer at det fortsatt avsettes betydelige netto inntekter i fondet.

Tabell 3.4 Den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen.¹ Mill.kroner

	2015	2016	2017
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet	185 312	208 388	250 629
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend	1 284	16 823	10 536
+ Særskilte regnskapsforhold	-1 214	-609	-5 355
+ Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend	-14 269	-28 048	-34 893
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd.	171 112	196 553	220 918
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	6,5	7,2	7,7
Endring fra året før i prosentenheter (budsjettimpuls) ²	0,6	0,6	0,5
Memo:			
Formuesinntekter i Statens pensjonsfond. ³ Anslått trend	174 793	186 668	197 349
Strukturelt underskudd medregnet formuesinntekter	-3 680	9 885	23 569
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-0,1	0,4	0,8

¹ Se vedlegg 1 i Nasjonalbudsjettet 2017 for en nærmere beskrivelse av hvordan det strukturelle underskuddet beregnes.

² 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.

³ Inneholder ikke kursgevinster eller –tap.

Kilde: Finansdepartementet.

Basert på kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året, 3 pst. realavkastning og anslått netto overføring fra fondet til statsbudsjettet, kan fondsverdien ved utgangen av 2017 anslås til 7 820 mrd. kroner. Fondsverdien svinger en del og har den siste tiden ligget høyere enn dette. Vi må regne med betydelige bevegelser i fondets verdi som følge av svingninger i både internasjonale finansmarkeder og kronekursen.

3.1.4 Budsjettpolitikken på mellomlang og lang sikt

Handlingsrommet i budsjettpolitikken følger over tid i hovedsak tre forhold: Skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien, bindinger i budsjettet fra tidligere vedtak og den forventede realavkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland.

Den *underliggende årlige realveksten i skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien* anslås til 16 mrd. 2017-kroner, som er noe lavere enn tidligere anslått. Det skyldes at trendveksten i norsk økonomi er nedjustert. Vi kan ikke fremover vente at petroleumsvirksomheten vil gi samme sterke vekstbidrag til norsk økonomi som i de siste tiårene.

Det er flere *bindinger i budsjettet fra tidligere vedtak* som vil påvirke handlingsrommet. Utgiftene i folketrygden anslås å stige med 10 mrd. 2017-kroner i gjennomsnitt per år de nærmeste årene med uendret regelverk, og det er særlig utgiftene til alderspensjon som øker. Verdien av statens forpliktelser knyttet til alderspensjoner i folketrygden kan anslås med utgangspunkt i utbetalingene fremover. Disse anslagene er følsomme for forutsetningene om forskjellen mellom fremtidig lønnsvekst og rentenivå, den såkalte nettorenten. Dersom en legger til grunn en nettorente på 1 pst., slik det gjøres i kommunesektoren, kan verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjoner fra folketrygden ved utgangen av 2017 anslås til 8 243 mrd. kroner. I tillegg har staten forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden og til opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse. Ved utgangen av 2016 utgjorde forpliktelsene i Statens pensjonskasse 819 mrd. kroner.

Det er positivt at flere blir eldre og holder seg friske lenger, slik at de kan ha en aktiv alderdom. Flere eldre bidrar likevel til at utgiftene i kommunene og helseforetakene øker med anslagsvis om lag 4 mrd. kroner årlig. Beregningen bygger på dagens standard og dekningsgrader og tar ikke

Tabell 3.5 Statens pensjonsfond utland, 3 prosent realavkastning og strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2017-priser		Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹	3 pst. av fondskapitalen	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	3 pst. av fondskapitalen	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	17,5	-	30,4	1,5	-
2002	619,3	-	33,4	-	55,7	2,6	5,4
2003	604,6	-	40,0	-	64,1	3,0	6,6
2004	847,1	-	44,3	-	68,8	3,1	5,2
2005	1 011,5	-	46,7	-	70,5	3,1	4,6
2006	1 390,1	-	43,5	-	63,3	2,7	3,1
2007	1 782,8	-	45,6	-	63,3	2,6	2,6
2008	2 018,5	-	55,8	-	73,0	3,0	2,8
2009	2 279,6	-	95,9	-	121,0	4,9	4,2
2010	2 642,0	-	103,9	-	126,4	5,0	3,9
2011	3 080,9	-	96,6	-	113,5	4,5	3,1
2012	3 307,9	-	111,6	-	127,0	4,9	3,4
2013	3 824,5	-	125,2	-	137,9	5,2	3,3
2014	5 032,4	-	148,7	-	158,9	5,9	3,0
2015	6 430,6	-	171,1	-	178,8	6,5	2,7
2016	7 460,8	-	196,6	-	200,4	7,2	2,6
2017	7 509,9	225,3	220,9	225,3	220,9	7,7	2,9
2018	7 819,9	234,6	-	228,8	-	-	-
2019	8 131,1	243,9	-	231,8	-	-	-
2020	8 465,0	254,0	-	233,6	-	-	-
2021	8 822,2	264,7	-	235,6	-	-	-
2022	9 217,3	276,5	-	238,3	-	-	-
2023	9 630,9	288,9	-	240,9	-	-	-
2024	10 084,3	302,5	-	244,1	-	-	-
2025	10 584,9	317,5	-	248,0	-	-	-

¹ I fremskrivningen av fondet er det fra og med 2018 beregningsteknisk forutsatt et årlig uttak tilsvarende 3 pst. av Statens pensjonsfond utland.

Kilde: Finansdepartementet.

hensyn til at produksjonen kan bli mer effektiv eller at befolkningens helse kan forbedres.

Lavere selskapskatt i tråd med skatteforliket i Stortinget er viktig for Norges konkurranseevne.

Gjennomføringen av skattereformen i tråd med skatteforliket i Stortinget vil samtidig innebære lettelse som reduserer handlingsrommet de nærmeste årene.

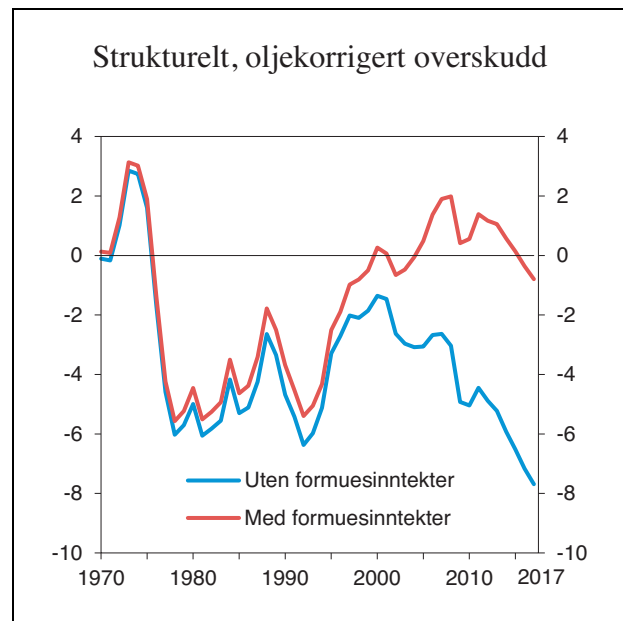
Det er stor usikkerhet om hvilke bindinger som vil gjøre seg gjeldende på budsjettets utgifts- og inntektsposter i årene fremover. Den uventede og kraftige økningen i tilstrømmingen av asylsøkere gjennom høsten 2015 er en god illustrasjon. Antallet asylsøkere har siden falt kraftig, og utgiftene til innvandrings- og integreringsformål er så langt blitt vesentlig lavere enn forventet den gang.

Bruken av fondsinntekter har økt markert siden 2001 og blitt en stadig viktigere finansieringskilde i de årlige statsbudsjettene. Om lag hver syvende krone som brukes over offentlige budsjetter i 2017 vil hentes fra Statens pensjonsfond utland. Uttaket tilsvarende 42 000 kroner per innbygger. Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet er nå høyere enn på slutten av 1970-tallet og på 1980-tallet, se blå linje i figur 3.3. Det er likevel en viktig forskjell, at vi den gang ikke hadde noe fond, og dermed heller ikke noen fondsavkastning som kunne bidra til å finansiere underskuddet på statsbudsjettet. Medregnet rente- og utbytteinntektene i fondet (men ikke kursgevinster) er det strukturelle underskuddet nå betydelig lavere enn på 1980- og 1990-tallet (rød linje). Det illustrerer nettopp hvordan det norske rammeverket med fondet og handlingsregelen har bidratt til en forsvarlig formuesforvaltning over tid.

Regjeringen redegjorde i Perspektivmeldingen 2017 for at anslaget for forventet realavkastning av fondet er redusert fra 4 pst. til 3 pst. De nærmeste årene ventes en 3-prosentbane å gi rom for en gjennomsnittlig vekst i bruken av fondsinntekter på 3–4 mrd. 2017-kroner i året, se tabell 3.5. Utsiktene er således annerledes enn de siste 15 årene, der oljepengebruken i gjennomsnitt har økt med om lag 12 mrd. 2017-kroner per år. Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien anslås 3-prosentbanen å være om lag uendret de nærmeste 10–15 årene, og deretter falle, se figur 3.1. Rundt en slik bane skal det i fastsettelsen av de årlige budsjettene også tas hensyn til konjunktursituasjonen i norsk økonomi.

I treårsperioden 2014–2017 økte verdien av Statens pensjonsfond utland med om lag 50 pst., eller 2 500 mrd. kroner. Den videre utviklingen i fondets verdi bestemmes av tilførselen til fondet, avkastningen på investeringene i fondet og uttaket fra fondet. Størrelsene er usikre og vanskelig å anslå. Verdien av fondet, og dermed grunnlaget for bruken av olje- og fondsinntekter, kan både bli langt høyere og langt lavere enn lagt til grunn, se avsnitt 3.1.5.

Figur 3.4 viser betydningen av ulike forløp for avkastning og oljepris. I basisforløpet er det lagt til



Figur 3.3 Strukturelt, oljekorrigert overskudd med¹ og uten formuesinntekter i Statens pensjonsfond. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

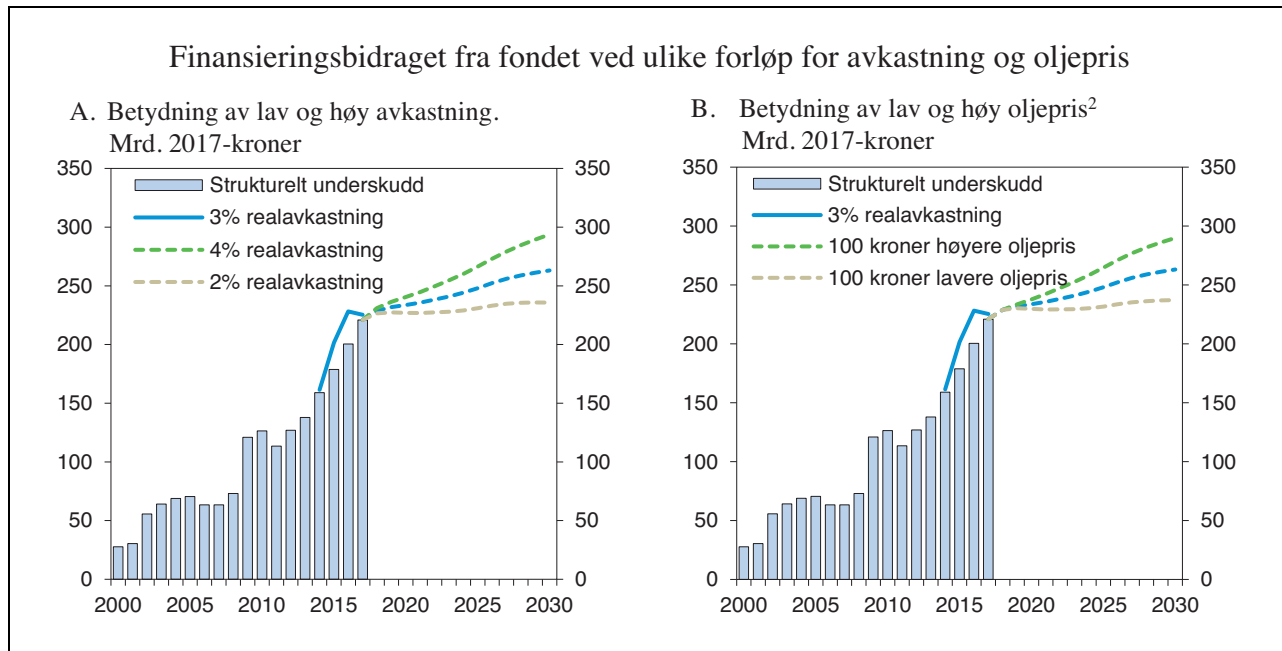
¹ Inkluderer bokførte rente- og utbytteinntekter i fondet, men ikke kursgevinster eller –tap.

Kilde: Finansdepartementet.

grunn en realavkastning i fondet på 3 pst. og en oljepris som gradvis stiger fra om lag 480 kroner per fat i 2017 til 510 2017-kroner per fat fra og med 2025. Den langsiktige prisen tilsvarende rundt 60 dollar per fat med dollarkursen ved inngangen til 2017.

Hvis i stedet gjennomsnittlig årlig realavkastning blir 4 pst., vil bruken av olje- og fondsinntekter kunne øke med vel 5 mrd. 2017-kroner per år frem til 2030, som er 2 mrd. kroner mer enn i basisforløpet. Tilsvarende vil en oljepris som er 100 kroner høyere enn i basisforløpet, også gi rom for en årlig økning i bruken av olje- og fondsinntekter på om lag 5 mrd. kroner. Hvis avkastningen blir 2 pst. eller oljeprisen blir 100 kroner lavere enn i basisforløpet, vil rommet for innfasing være tilsvarende mindre.

På lengre sikt står vi overfor betydelige utfordringer i budsjettpolitikken. En eldre befolkning vil gi økte utgifter til pensjoner selv med den gjennomførte pensjonsreformen, se figur 3.5. Levealdersjustering av alderspensjon og nye reguleringsprinsipper fra 2011 bidrar til at disse utgiftene øker mindre enn de ellers ville ha gjort. Likevel gir økende levealder og de store årskullene fra etterkrigstiden en kraftig økning i antall pensjonister, og dermed også en økning i pensjonsutgif-

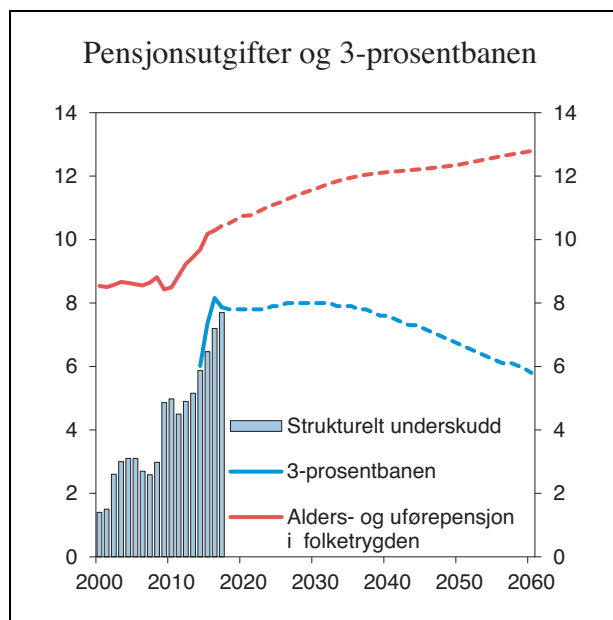


Figur 3.4 Finansieringsbidraget fra statens pensjonsfond utland ved ulike forløp for avkastning og oljepris¹

¹ I fremskrivingene av fondet er det fra og med 2018 lagt til grunn et årlig uttak tilsvarende 3 pst. av fondskapitalen i alle beregningsalternativene.

² I alternativene i figur B er gassprisen endret tilsvarende endringen i oljeprisen.

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 3.5 Strukturelt, oljekorrigert underskudd, 3-prosentbanen og alders- og uførepensjoner i folketrygden.¹ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

¹ Folketrygdens brutto utgifter til alders- og uførepensjoner er fremskrevet med utgangspunkt i dagens pensjonssystem og sysselsetningsutviklingen i basisalternativet i Perspektivmeldingen 2017.

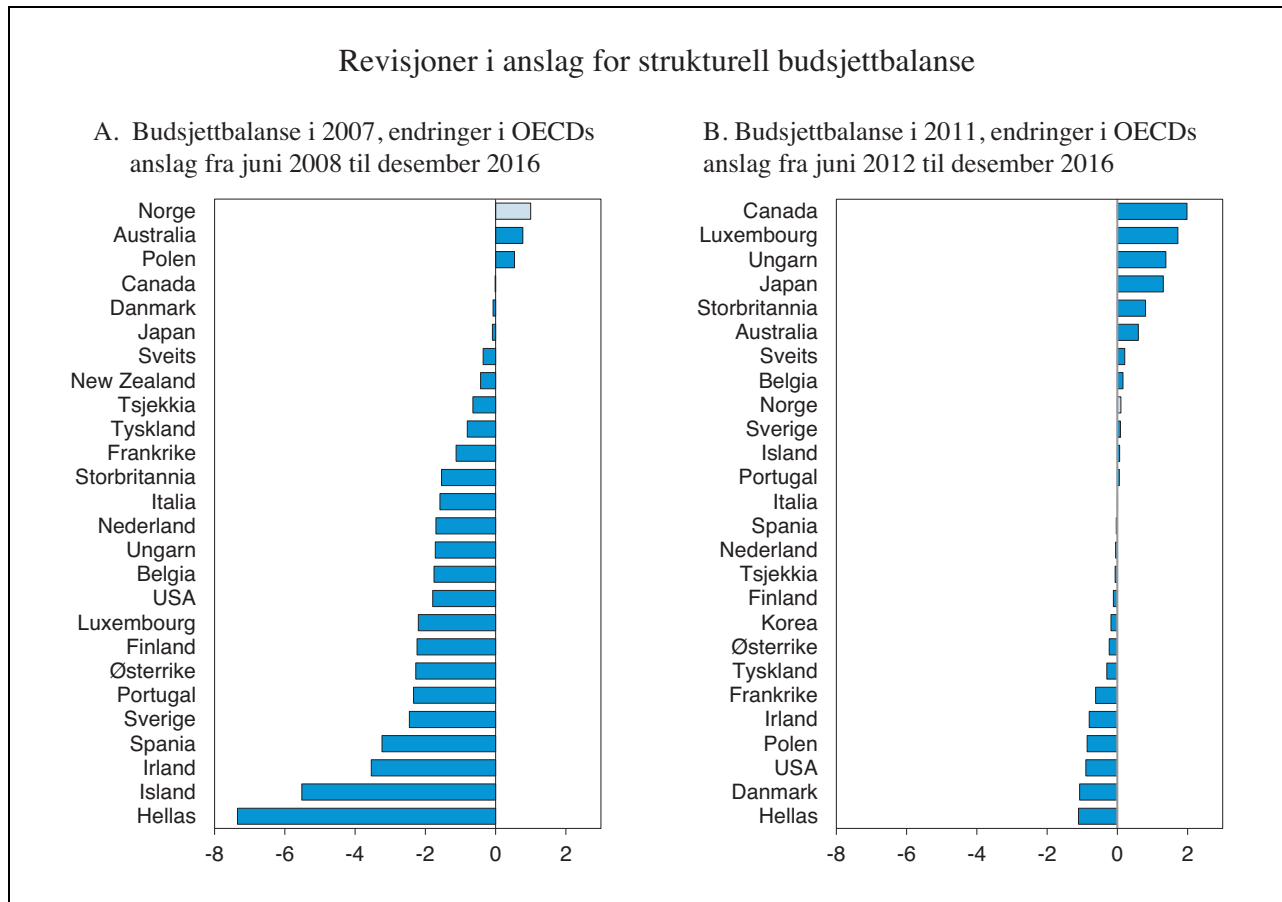
Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

ter som andel av verdiskapingen. Figuren viser samtidig det avtakende finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland fremover. Disse to utviklingstrekkene vil legge et økende press på offentlige finanser. I tillegg vil en eldre befolkning gi betydelig økte utgifter til helse og omsorg.

Da Stortinget sluttet seg til handlingsregelen i 2001, var det ikke forventet at overføringene fra fondet ville være tilstrekkelig til å dekke inn de økte aldersrelaterte utgiftene på lengre sikt. Det vil heller ikke være hensiktsmessig, og knapt nok mulig, å dekke opp de økte utgiftene som følger med aldring av befolkningen, ved økt sparing i dag. Aldringen må først og fremst møtes med reformer som gjør offentlige velferdsordninger mer robuste overfor økt levealder. Perspektivmeldingen 2017 diskuterer forskjellige strategier for å sikre bærekraftige offentlige finanser, der tiltak som øker arbeidstilbudet og fremmer økt produktivitet i offentlig sektor er sentrale.

3.1.5 Håndtering av usikkerhet i finanspolitikken

Ved utformingen av budsjettpolitikken er det flere typer usikkerhet. Det kan i noen grad håndteres ved å sette av reserver i budsjettet.



Figur 3.6 Revisjoner av OECDs anslag for strukturell budsjettbalanse i offentlig forvaltning i 2007 og 2011. Prosent av trend-BNP¹

¹ For Norge viser figurene endring i Finansdepartementets anslag for strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

En rekke budsjettstørrelser er anslag og derfor i seg selv usikre, slik som utgifter til sykepenger og trygdeordningene i folketrygden, utgifter til mottak av asylsøkere og utbytter fra selskaper hvor staten har en eierandel. Overraskelser kan komme både i positiv og negativ retning.

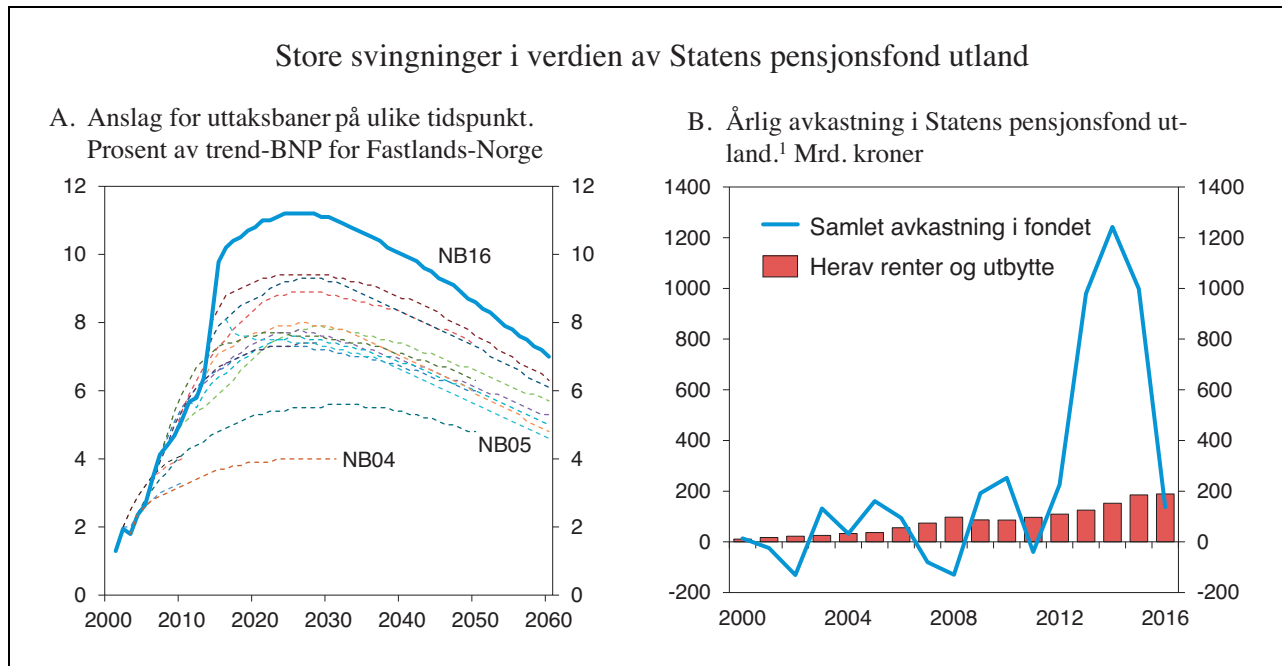
I tillegg til usikkerhet knyttet til enkeltposter i budsjettet, må budsjettpolitikken baseres på andre sentrale forutsetninger og antakelser som også er usikre.

For det første er det *usikkerhet om hvordan den økonomiske utviklingen faktisk blir* i budsjettåret og hva slags finanspolitikk som da er nødvendig og riktig. Denne typen usikkerhet vies stor oppmerksomhet i omtalen av den økonomiske utviklingen. Dersom det økonomiske bildet skulle bli vesentlig annerledes enn ventet, kan finanspolitikken justeres i løpet av året. I tillegg vil skatter og avgifter som svinger med aktiviteten i økonomien og inntektssikringsordninger for personer som mister jobben øke underskuddet på budsjettet i en

nedgangskonjunktur og redusere det i en oppgangskonjunktur.

For det andre er det *usikkerhet om størrelsen på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet* i statsbudsjettet. Det strukturelle underskuddet er en nøkkelstørrelse for å vurdere om finanspolitikken er opprettholdbar over tid. Det korrigeres da for effekten av konjunktorene og andre midlertidige forhold som bør holdes utenfor i vurderinger av bærekraften i statsfinansene. Det er dette underskuddsbegrepet som inngår i handlingsregelen for bruk av oljeinntekter. Det strukturelle underskuddet er ikke direkte observerbart, men må anslås med utgangspunkt i trender for sysselsetting og andre skattegrunnlag. Disse trendene må beregnes, og det er en særlig utfordring at slike beregninger kan endres i flere år etter at budsjettåret er ferdig.

For det tredje er det *usikkerhet om utviklingen i Statens pensjonsfond utland* og dermed også finansieringsbidraget fra fondet i årene fremover.



Figur 3.7 Anslag for finansieringsbidraget fra Statens pensjonsfond utland (uttaksbaner) på ulike tidspunkt og årlig avkastning i fondet

¹ Inkluderer gevinster/tap som følge av valutakursendringer. Utviklingen i fondets verdi avhenger i tillegg av netto avsetning fra statsbudsjettet.

Kilde: Finansdepartementet.

Med et stort fond i forhold til størrelsen på fastlandsøkonomien kan denne usikkerheten være betydelig, selv om retningslinjene sier at vi bare skal bruke forventet realavkastning av fondet, tallfestet til 3 pst.

Disse tre formene for usikkerhet er det tatt hensyn til i retningslinjene for finanspolitikken. Bruken av oljeinntekter skal på kort sikt kunne avvike fra forventet realavkastning av fondet, dersom det er nødvendig for å bidra til en mer stabil økonomisk utvikling. Ved store endringer i anslaget på det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet eller i fondskapitalen skal konsekvensene av dette for finanspolitikken fordeles ut over flere år.

Usikkerheten i henholdsvis anslagene for strukturelt, oljekorrigert underskudd og utviklingen i Statens pensjonsfond utland er omtalt nærmere nedenfor. Usikkerheten om den økonomiske utviklingen er omtalt i kapittel 2.

Usikkerhet i anslagene for strukturelt, oljekorrigert underskudd

Den strukturelle budsjettbalansen er et viktig styringsverktøy i finanspolitikken både i Norge og andre land. En felles erfaring er at anslag på

denne størrelsen ofte kan bli betydelig endret, selv lenge etter årets utløp. Årsaken er at man må skille trend fra konjunkturer når man skal lage anslag for strukturelle budsjettbalanser, og dette skillet kan bli justert selv lenge etter at budsjettåret er avsluttet. Flere land har opplevd at det de trodde var stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter viste seg å være midlertidige, og derfor ble revidert ned da konjunkturerne snudde.

Figur 3.6A viser endringer i anslag for året 2007 for OECD-landene laget før konkursen i Lehman Brothers (anslag fra juni 2008) og frem til de sist publiserte anslagene fra desember 2016. I de fleste landene vurderes den strukturelle budsjettbalansen for 2007 nå å være vesentlig svakere enn anslått i 2008. Revisjonene er størst i de landene som ble hardest rammet av finanskrisen, men revisjoner på mellom 1 og 2 pst. av BNP er slett ikke uvanlig. Figur 3.6B viser endringene i anslag for året 2011 siden sommeren 2012. Også anslagene for 2011 har blitt revidert, men revisjonene er gjennomgående noe mindre og er noe jevnere fordelt på opp- og nedjusteringer. Norge er blant de landene der anslaget på den strukturelle balansen er endret forholdsvis lite. Men også vi må ta høyde for at disse anslagene kan bli betydelig revidert.

Store svingninger i Statens pensjonsfond utland

Erfaringene viser at det også er vanskelig å gi precise anslag for fondskapitalen og det forventede finansieringsbidraget fra fondet. Denne usikkerheten kan illustreres ved å sammenligne anslag for forventet fondsavkastning gitt på ulike tidspunkt, se figur 3.7A. De store endringene må blant annet ses på bakgrunn av at fremskrivninger av fondets størrelse tar utgangspunkt i fondets observerte verdi. Endringer i markedsverdien slår dermed direkte ut i den fremskrevne banen for alle år fremover, og dermed for vurderingene av det langsiktige handlingsrommet i finanspolitikken. Tilsvarende vil endringer i statens oljeinntekter og produktivitetsveksten i privat sektor påvirke banen som trekkes opp for finanspolitikken i årene fremover.

Avkastningen i fondet består dels av de løpende inntektene fra fondets investeringer, den såkalte kontantavkastningen, dvs. renter på obligasjonslån, utbytte fra aksjeselskaper og leieinntekter fra eiendomsinvesteringene. I tillegg består avkastningen av gevinster eller tap på investeringene, såkalte omvurderinger. Figur 3.7B viser at kontantavkastningen har steget forholdsvis jevnt i takt med fondets økende verdi. Svingningene i den samlede avkastningen skyldes derfor i første rekke omvurderinger, dels som følge av endrede kurser på aksjer og obligasjoner og dels som følge av endret kronekurs. En svakere krone stod for om lag halvparten av oppgangen i markedsverdien av fondet i årene 2013–2015, en periode der fondet nær ble doblet i verdi. I andre perioder, som i 2008, 2009 og 2016, har endringer i kronekursen dempet utslaget i fondets verdi.

Når fondet nå utgjør over 2½ års verdiskaping i fastlandsøkonomien, vil selv mindre prosentvise variasjoner i avkastningen gi store utslag målt i kroner. Rettesnoren for det strukturelle budsjettunderskuddet kan derfor flytte seg betydelig over kort tid. Samtidig vil det i årene fremover kunne bli mer krevende å håndtere slike svingninger, siden veksten i fondet ventes å flate ut. Mens et fall i avkastningen tidligere ble motvirket av en stor strøm av oljeinntekter inn i fondet, vil et slikt fall fremover isolert sett kunne gjøre det nødvendig å redusere bruken av olje- og fondsinntekter.

Dagens nivå på forventet fondsavkastning svarer til i underkant av 8 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. En varig nedgang i fondet på for eksempel 25 pst., som er meget kraftig ut fra historiske erfaringer, vil redusere rommet for bruk av fondsinntekter med rundt 2 pst. av fast-

lands-BNP. Det er et betydelig fall, men ikke større enn den usikkerheten vi står overfor i anslagene på det strukturelle underskuddet. Her må vi være forberedt på mulige revisjoner i samme størrelsesorden.

Utslag som følge av svingninger i fondskapitalen vil dempes dersom en kraftig endring i fondet skulle bli helt eller delvis reversert i de påfølgende årene. Dette har ofte skjedd, men det kan være risikabelt å basere den økonomiske politikken på at vi også fremover vil få en slik tilbakevending ved et fall i fondet.

Det er viktig at svingninger i verdien av fondet ikke blir en kilde til unødig ustabilitet i finanspolitikken, slik også Mork-utvalget pekte på. Så lenge handlingsregelen knytter bruken av oljepenger til størrelsen på fondet – og det er det gode grunner til – kommer vi ikke utenom at denne utfordringen må håndteres i praktiseringen av finanspolitikken. En fleksibel praktisering av handlingsregelen er også i tråd med de finanspolitiske retningslinjene, som understreker at konsekvensene for finanspolitikken av store endringer i verdien av fondet skal jevnes ut over flere år. Dette gjelder både ved uventede økninger og reduksjoner i fondets verdi.

I den perioden vi har styrt etter en rettesnor på 4 pst. har uttaket fra fondet svingt mellom 2,6 og 6,6 pst. av fondets verdi, se tabell 3.5. Også med en rettesnor på 3 pst., slik det nå legges til grunn, må vi være forberedt på at avvikene kan bli betydelige og langvarige. Det tilsier at en i perioder med kraftig vekst i fondets verdi, enten som følge av kursgevinster eller svekkelse av kronen, må være forsiktig med raskt å øke uttaket fra fondet. Retningslinjene er fleksible nettopp for at finanspolitikken skal kunne støtte opp under en balansert økonomisk utvikling, samtidig som de skal sikre bærekraftige statsfinanser.

Med gode statsfinanser og en solid økonomi har vi et godt utgangspunkt for å håndtere svingninger i fondet. Usikkerheten om budsjettets stilling og det fremtidige finansieringsbidraget fra fondet tilsier likevel forsiktighet i finanspolitikken, slik at en begrenser risikoen for å måtte gjennomføre store innstramminger senere. Så langt har uttaket fra fondet vært litt i underkant av den faktiske realavkastningen i fondet, se boks 3.3.

Departementet vil i budsjettokumentene fremover sikte mot å videreutvikle analysene av usikkerhet i sentrale budsjettstørrelser og hvordan denne usikkerheten bør håndteres i den løpende utformingen av finanspolitikken.

Boks 3.3 Har vi tatt vare på realverdien av oljeformuen?

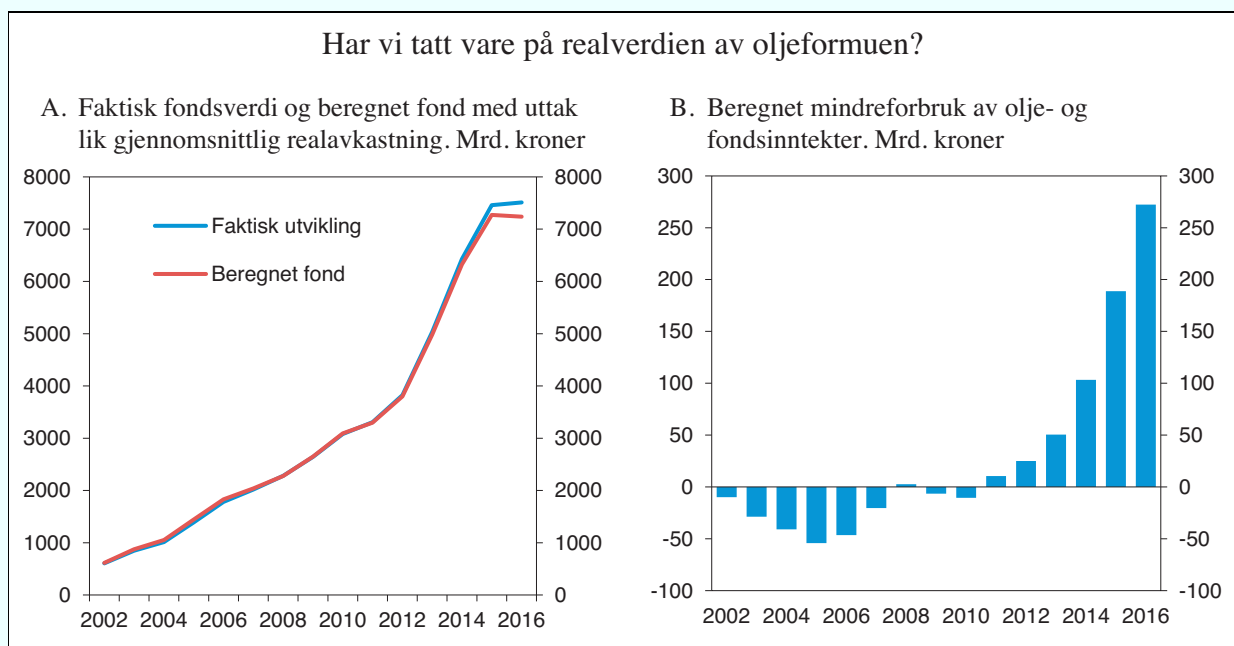
Et viktig siktemål med handlingsregelen er å ta vare på realverdien av oljeformuen, slik at den også kommer fremtidige generasjoner til gode. Et sentralt spørsmål er dermed om den samlede bruken av olje- og fondsinntekter har vært i tråd med realavkastningen i fondet i den perioden handlingsregelen har ligget til grunn for finanspolitikken.

Spørsmålet kan belyses ved å sammenligne det faktiske fondet med et beregnet fond, der den eneste forskjellen er at uttaket det enkelte år i perioden 2002–2016 forutsettes å være lik den gjennomsnittlige realisererte *realavkastningen* i fondet i samme periode på 3,8 pst. Med en slik forutsetning ville fondet vært i underkant av 7 240 mrd. kroner ved utgangen av 2016, mens den faktiske markedsverdien av fondet var 7 510 mrd. kroner, se figur 3.8A.

Som det fremgår av figur 3.8B, var uttaket fra fondet de første årene noe høyere enn den gjenn-

omsnittlige realavkastningen. Det må ses i sammenheng med at norsk økonomi var i en lavkonjunktur etter den såkalte «dotcom-krisen», og at finanspolitikken ble brukt aktivt for å dempe tilbakeslaget i norsk økonomi. Også under finanskrisen i 2009 og 2010 var fondsutaket noe høyere enn den gjennomsnittlige realavkastningen. De siste årene har uttaket vært under 3 pst. av fondets verdi, noe som har bragt det samlede uttaket godt under den faktiske realavkastningen i perioden. Utviklingen de siste årene må også ses i sammenheng med at fondets verdi i norske kroner er blitt løftet som følge av en svakere kronekurs.

For perioden sett under ett fremstår utviklingen i fondskapitalen som godt i tråd med intensjonen i det finanspolitiske rammeverket. Siden handlingsregelen ble etablert i 2001 har vi brukt noe mindre enn den samlede realavkastningen i fondet.



Figur 3.8 Faktisk fondsverdi og beregnet fond med uttak lik gjennomsnittlig historisk realavkastning, samt beregnet akkumulert mindreforbruk av olje- og fondsinntekter sammenlignet med historisk realavkastning.¹ Mrd. kroner

¹ Ifølge handlingsregelen skal uttaket fra fondet over tid følge den forventede *realavkastningen* av fondet. Med realavkastning menes den nominelle avkastningen fratrukket inflasjon.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.6 Nettofinansinvesteringer i offentlige finanser. Mill. kroner

	2015	2016	2017
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	201 945	111 531	161 658
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	224 953	113 020	133 442
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-185 312	-208 388	-250 629
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	218 256	124 779	179 171
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond	192 008	196 629	203 900
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	959	-3 935	-1 032
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	-23 967	2 447	30 249
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi .	-11 906	-12 353	-8 180
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-17 248	-8 756	-10 344
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B)	190 039	99 178	153 478
Målt som andel av BNP	6,1	3,2	4,7

¹ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter, blant annet knyttet til petroleumsvirksomhet. Det er videre korrigert for at kapitalinnskudd i forretningsdrift, herunder statlig petroleumsvirksomhet, regnes som finansinvesteringer i nasjonalregnskapet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3.1.6 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

I nasjonalregnskapet måles overskuddet i offentlig forvaltning ved nettofinansinvesteringene. Dette overskuddsmålet gir et grunnlag for å se etter likheter i utviklingen i offentlige finanser mellom land. For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning – altså for stats- og kommuneforvaltningen sett under ett inkludert Statens pensjonsfond – til drøyt 153 mrd. kroner i 2017 eller 4,7 pst. av BNP, se tabell 3.6.

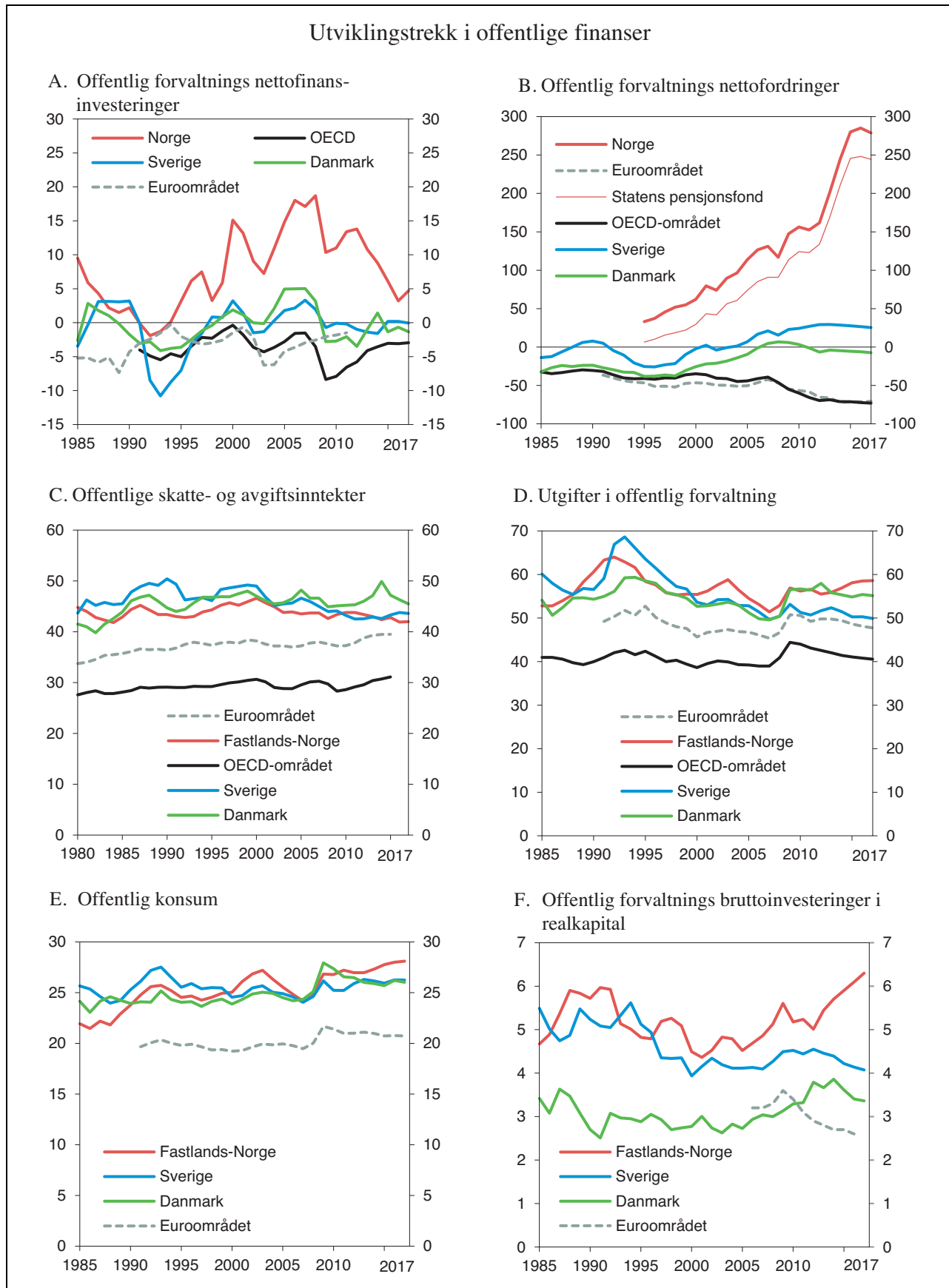
Utviklingen i overskuddet i offentlig forvaltning påvirkes i stor grad av inntektene fra petroleumsvirksomheten og rente- og utbytteinntektene i Statens pensjonsfond. Utenom disse inntektene har staten et betydelig underskudd. I tråd med lov om Statens pensjonsfond dekkes dette underskuddet av en overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet. Også kommuneforvaltningen har hatt negative nettofinansinvesteringer de siste årene. Det skyldes blant annet høye bruttorealinvesteringer.

Nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning har avtatt de siste årene som følge av en nedgang i oljeinntektene, men er fortsatt langt høyere enn i andre land som stort sett har underskudd, se figur 3.9A. OECD anslår at medlemslandene vil ha underskudd i offentlig forvaltning tilsvarende

3 pst. av BNP i 2017, det samme som de siste årene, men vesentlig mindre enn på toppen i 2009.

Nettofinansinvesteringene summerer opp bidraget til endringer i nettofordringer fra økonomiske transaksjoner, men forklarer ikke fullt ut utviklingen i offentlig sektors nettofordringer. Fordringsutviklingen avhenger også av endringer i markedsverdien på fordringer og gjeld, som for eksempel aksjekursgevinster. Medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til knapt 9 200 mrd. kroner ved utgangen av 2017 eller 279 pst. av BNP, se figur 3.9B. For OECD-landene sett under ett anslås offentlig forvaltning å ha *negative* nettofordringer tilsvarende vel 73 pst. av BNP. Ved siden av Norge er det kun fem OECD-land der offentlig forvaltning har positive nettofordringer, blant dem Sverige og Finland.

Skatte- og avgiftsnivået i fastlandsøkonomien har avtatt noe de siste 15 årene, og er noe lavere enn i Sverige og Danmark, se figur 3.9C. De samlede offentlige utgiftene i Norge anslås å tilsvare 58,6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2017. Det er noe høyere enn i Sverige og Danmark, se figur 3.7D. Ved sammenstilling av skatte- og utgiftsnivå i Norge og andre land må det tas hensyn til at Norge har betydelige formuesinntekter i Statens pensjonsfond.



Figur 3.9 Utviklingstrekk i offentlige finanser. Prosent av BNP

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

Offentlige utgifter består i hovedsak av konsum, overføringer og realinvesteringer. Figur 3.9E viser at offentlig konsum som andel av verdiskapingen har økt de siste tiårene, noe som først og fremst skyldes utvidelser av tjenestetilbudet. I euroområdet, Sverige og Danmark har nivået på offentlig konsum ligget forholdsvis stabilt.

Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital – den delen av offentlige utgifter som går til å bygge veier, jernbane og offentlige bygg – har også økt. Det er i tråd med Regjeringens ønske om å vri den økte bruken av olje- og fondsinntekter i retning av blant annet infrastruktur. Andelen er nå godt over gjennomsnittet for de siste 25 årene. Nivået på offentlige bruttoinvesteringer i realkapital har i lang tid ligget høyere i Norge enn i mange andre industriland, se figur 3.9F. Forskjellen har økt etter 2009, siden flere land har redusert investeringene i realkapital for å styrke offentlige budsjetter.

3.2 Kommuneforvaltningens økonomi

3.2.1 Sentrale utviklingstrekk

Kommunesektoren har ansvaret for viktige velferdstjenester som barnehager, grunnskole, videregående skole og helse- og omsorgstjenester. Sektoren står for om lag halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen. Regjeringen har nylig lagt frem forslag til en kommunereform som vil styrke kommunene og bidra til bedre tjenestetilbud til innbyggerne, se boks 3.4. En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver.

Realveksten i kommunesektorens inntekter har vært god de siste årene. I fjor ble inntektsveksten klart høyere enn ventet. Foreløpige regnskapstall for 2016 viser at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 1,5 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2017. Skatteanslaget ble også oppjustert i Nasjonalbudsjettet 2017. Den økte skatteinngangen må ses i sammenheng med tilpasninger til skattereformen blant private skattytere og da særlig økt skatt på utbytteinntekter. Videre ble inntektene fra eiendomsskatt og gebyrer om lag 1,2 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn, hvorav knapt 1 mrd. kroner fra eiendomsskatt. De øremerkede overføringene ble derimot rundt 2,6 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2017, blant annet som følge av lavere utgifter til ressurskrevende tjenester og lavere investeringstilskudd til omsorgsboliger.

De samlede inntektene i sektoren anslås å ha økt med hele 12,1 mrd. kroner i fjor, hvorav 9,5 mrd. kroner i frie inntekter. Veksten i frie inntekter er 2,3 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2017 og 4,8 mrd. kroner høyere enn det Stortinget la opp til høsten 2015. Også i 2015 ble inntektsveksten sterkere enn opprinnelig lagt til grunn.

Samlet sett økte aktiviteten i sektoren med 2,0 pst. fra 2015 til 2016, som er noe lavere enn året før, se figur 3.11A. Aktivitetsveksten i 2016 var klart lavere enn veksten i inntektene, noe som gjenspeiles i et bedret netto driftsresultat i sektoren.

Kommunal sysselsetting økte med 1,3 pst. fra 2015 til 2016, målt ved antall sysselsatte. Det er noe mer enn i 2014 og 2015. Veksten i antall årsverk var i samme størrelsesorden. Arbeidsinnsatsen i kommunesektoren utgjorde i fjor i underkant av 16 pst. av samlet antall utførte timeverk. Målt i antall sysselsatte personer er kommunesektorens andel noe høyere på grunn av høy andel deltidsstillinger. Som andel av samlet sysselsetting har sysselsettingen i kommuneforvaltningen økt noe siden 2008, se figur 3.11B.

De kommunale realinvesteringene økte med 4,3 pst. fra 2015 til 2016. Investeringsaktiviteten tok seg opp gjennom 2015 og har sesongjustert ligget stabilt gjennom 2016. Realinvesteringene i kommunesektoren ligger på et høyt nivå som andel av inntektene, se figur 3.11D.

Foreløpige tall fra KOSTRA viser et netto driftsresultat for sektoren samlet sett på 4,2 pst. av inntektene i 2016, se figur 3.11C. Det er 1 prosentenhet høyere enn i 2015. For kommunene utenom Oslo anslås driftsresultatet til 4,1 pst., mens det anslås til 5,0 pst. for fylkeskommunene. Bedringen i 2016 skyldes høyere brutto driftsresultat, og ikke endringer i kommunesektorens netto finansutgifter. Dersom en korrigerer for endringer i regnskapsføringen av momskompensasjon på investeringer i 2015, er netto driftsresultatet i 2016 det høyeste på 10 år. Nettodriftsresultatet er også høyere enn det nivået som TBU anbefaler som en norm over tid på 2 pst. for at sektoren samlet sett skal ha tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. For kommunene (inklusive Oslo) anbefaler utvalget at netto driftsresultatet bør utgjøre 1¼ pst. av inntektene, mens det for fylkeskommunene bør utgjøre 4 pst. av inntektene.

Ved beregning av netto driftsresultat er det de beregnede pensjonskostnadene, og ikke de løpende pensjonspremiene, som inngår. De betalte pensjonspremiene har over flere år vært

Boks 3.4 Kommune- og regionreform

Kommune- og fylkesstrukturen i Norge har stort sett vært uendret de siste femti årene. Samtidig har det skjedd omfattende endringer i det norske samfunnet. Befolkningsmønsteret er endret, med et økt folketall i de store kommunene og nedgang i de små, se figur 3.10. Næringsmønsteret er endret, og det har vært en omfattende utbygging av transportinfrastruktur over hele landet. Nye IKT-løsninger har gitt nye muligheter for arbeid og kommunikasjon, også mellom innbyggerne og det offentlige. Kommunene har fått flere oppgaver og mer ansvar, samtidig som forventningene til tjenestene har økt. Disse utviklingstrekkene stiller kommunene og fylkeskommunene overfor nye utfordringer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 5. april frem forslag til endringer i kommunestruktur og forslag til ny fylkesstruktur. I tillegg ble det fremmet forslag om sammenslåing av Troms og Finnmark fylkeskommuner i Kommuneproposisjonen for 2018. Forslagene innebærer vedtak om at 118 kommuner slås sammen til 46 nye kommuner. Fra 1. januar 2020 vil det gi 356 kommuner i Norge, ned fra 428 kommuner i 2013. Dette er det laveste antallet kommuner siden innføring av formannskapslovene i 1837, da det var 392 kommuner i Norge.

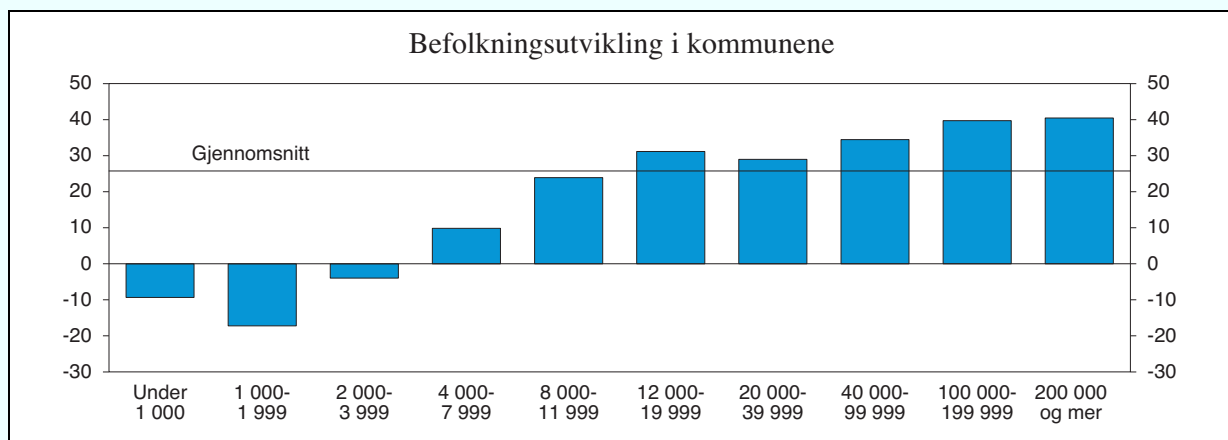
Kommunereformen vil gi sterkere kommuner med et bedre grunnlag for å gi innbyggerne gode tjenester, skape en god utvikling i kommunen, og legge til rette for et styrket lokaldemokrati. Samtidig vil det også etter reformen være mange små og sårbare kommuner, og mange kommuner vil fortsatt ha u hensiktsmessige grenser. I kommunepro-

posisjonen for 2019 vil regjeringen komme tilbake med forslag til hvordan arbeidet med ytterligere sammenslåinger kan organiseres.

På samme måte som for kommunegrensene, går dagens fylkesgrenser delvis på tvers av reise-mønstre, bolig- og arbeidsmarkedsregioner og næringsstrukturer. Regjeringens forslag til ny fylkesstruktur innebærer at dagens 19 fylker reduseres til 11. Endringer i både kommune- og fylkesstrukturen er foreslått å tre i kraft senest fra 1. januar 2020.

Regjeringen vil overføre flere oppgaver til kommunene og fylkeskommunene. Flere oppgaver kan gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig tjenestetilbud. Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 5. april frem en lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene. Blant annet foreslår regjeringen at ansvaret for vig-selsmyndigheten som i dag ligger hos domstolene og enkelte tilskudd til boligformål overføres til kommunene. Ansvaret for kollektivtransport foreslås overført til store kommuner etter søknad og på bestemte vilkår. Regjeringen vil også gi kommunene økt oppgave- og finansieringsansvar i barne- vernet og ansvaret for tannhelsetjenesten. Regje- ringen har også foreslått å overføre nye oppgaver til fylkeskommunene, og har varslet at det skal set- tes ned et ekspertutvalg som skal vurdere overfø- ring av ytterligere oppgaver.

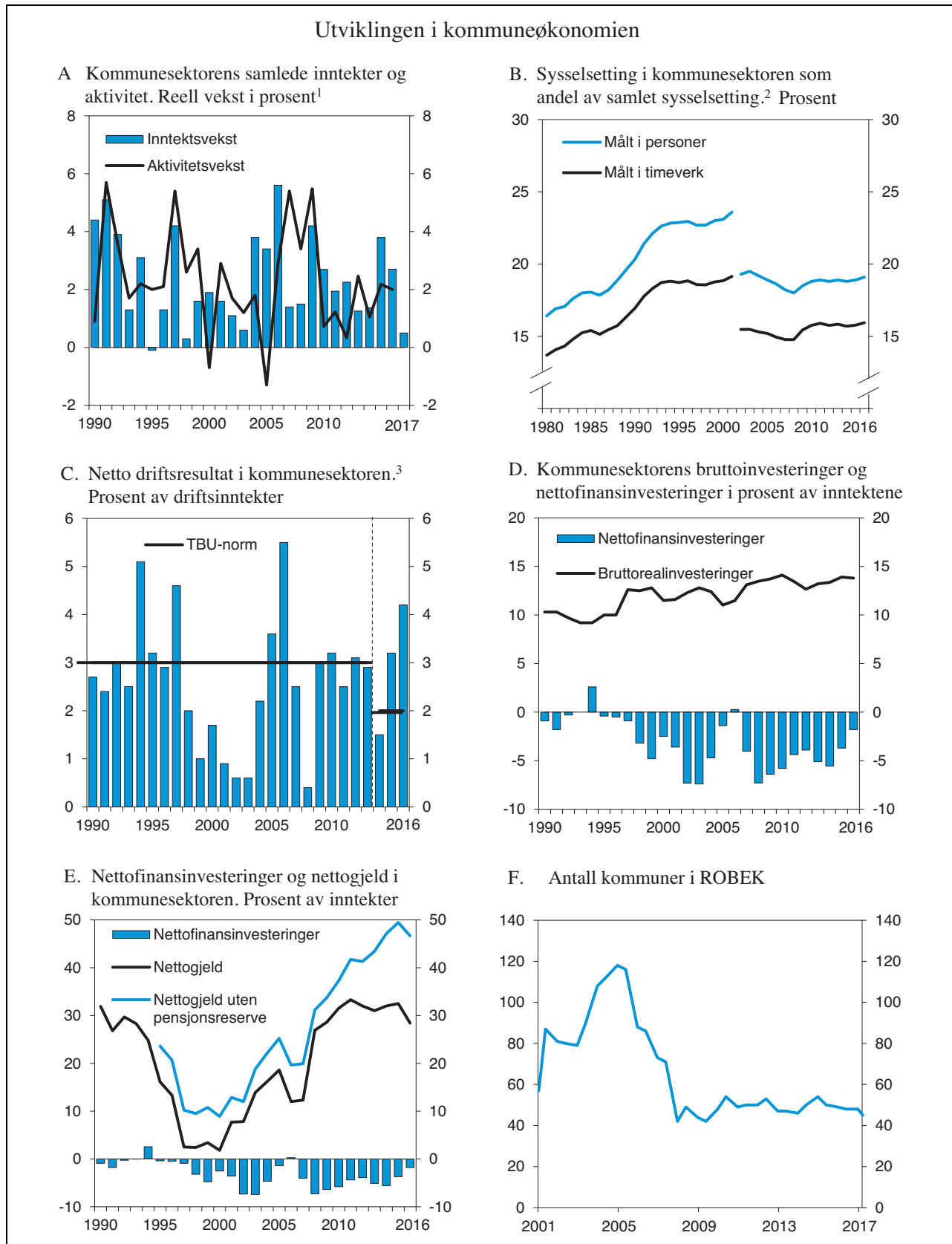
- 1 Prop. 96 S (2016–2017) Endringer i kommunestrukturen og Prop. 84 S (2016–2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå.
- 2 Prop. 91 L (2016–2017) Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport.



Figur 3.10 Befolkningsutviklingen i kommunene etter befolkningsstørrelsen. Prosentvis endring fra 1985 til 2016

¹ Kommuner som har blitt sammenslått etter 1985 er her regnet som om sammenslåingen hadde skjedd før 1985.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.11 Utviklingstrekk i kommuneøkonomien

¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.

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

³ Fra 2014 føres inntekter fra momskompensasjon på investeringer i investeringsregnskapet mot tidligere driftsregnskapet. Det reduserer netto driftsresultatet. Fra 2014 er tallene for kommunekonsern.

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

høyere enn de regnskapsførte pensjonskostnadene. Det har gitt et økende akkumulert premieavvik i sektorens balanse. Premieavvik skal bygges ned over maksimalt 7 år (15 år for avvik som oppsto før 2011 og 10 år for avvik som oppsto i perioden 2011 til 2014) og kostnadsføres i regnskapene med samme nominelle beløp hvert år. Pensjonspremiene var høyere enn pensjonskostnadene også i 2016. Det akkumulerte premieavviket avtok likevel fordi kostnadsføringen av tidligere års premieavvik var høyere enn premieavviket i 2016. Ved utgangen av 2016 var det akkumulerte premieavviket vel 29 mrd. kroner.

Kommunesektorens nettofinansinvesteringer fremkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til realinvesteringer medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. Et høyt investeringsnivå har de siste årene bidratt til betydelige negative netto finansinvesteringer. Moderat investeringsvekst og høy inntektsvekst bidro til at underskuddet før lånetransaksjoner i fjor ble det laveste siden 2006, se figur 3.11E. Nettofinansinvesteringene i kommunesektoren anslås til -8,8 mrd. kroner i 2016, tilsvarende -1,8 pst. av inntektene. I 2015 tilsvarte netto finansinvesteringene -3,7 pst. av inntektene.

Den samlede nettogjelden i kommunesektoren har avtatt noe siden 2010. Ved utgangen av 2016 utgjorde nettogjelden anslagsvis 28,4 pst. av inntektene i sektoren. Dersom en korrigerer for økte reserver i kollektive avtaler i livselskaper og kommunale pensjonskasser, økte nettogjelden betydelig frem til 2015, men avtok så til 46,7 pst. av inntektene i 2016. Gjeldsgraden er økt med 5 prosentenheter siden 2011 og er femdoblet siden årtusenskiftet.

En annen måte å vurdere utviklingen i sektorens gjeld er å se på hvor stor del av gjelden som vil være eksponert ved renteendringer. En del lån er knyttet til gebyrbelagte tjenester, der økte avdrag og renteutgifter finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på skole-, kirke- og sykehjemsinvesteringer og transporttiltak i fylkene. Samtidig er enkelte av sektorens fordringer ikke rentebærende. Den delen av kommunesektorens nettogjeld som antas å være eksponert ved renteendring, anslås til om lag 34 pst. av inntektene ved utgangen av 2016. Det er en økning på om lag 30 prosentenheter siden 2003, hvorav 5 prosentenheter de siste 5 årene. Gjeldsgraden varierer betydelig fra kommune til kommune. Basert på rapporterte tall for 2016 har 12 kommuner en netto renteeksponert gjeld som var høyere enn 100 pst. av driftsinntektene, mens 137 kom-

muner har en gjeldsgrad over 50 pst. av inntektene.

Antall kommuner i ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll) har ligget på rundt 50 kommuner siden slutten av 2007, etter å ha falt fra i underkant av 120 registrerte kommuner i andre halvår 2004. Ved utgangen av mars i år var det 45 kommuner og ingen fylkeskommuner i registeret, se figur 3.11F. Som følge av høye netto driftsresultat de siste to årene ligger det an til at antall kommuner i registeret vil avta fremover.

3.2.2 Kommuneforvaltningens inntekter i 2017

I Nasjonalbudsjettet 2017 ble det lagt opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 3,4 mrd. kroner i 2017. Realveksten i de frie inntektene ble anslått til 4,1 mrd. kroner. Veksten i inntektene ble i tråd med vanlig praksis målt fra anslått nivå på sektorens inntekter i 2016 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2016. Siden skatteanslaget for 2016 ble oppjustert i Nasjonalbudsjettet 2017, ble inntektsveksten lavere målt mot oppdatert anslag for sektorens inntekter i 2016, se tabell 3.7. I forbindelse med budsjettavtalen på Stortinget ble kommunesektorens samlede inntekter i 2017 økt med 1,3 mrd. kroner fra regjeringens forslag i Nasjonalbudsjettet 2017.

Ny informasjon om kommuneøkonomien i 2016 påvirker anslagene for sektorens inntekter i 2017. Kommunesektorens inntekter fra eiendoms- skatt og gebyrer ble i fjor høyere enn anslått, og de høyere nivåene er videreført i anslagene for 2017. De økte inntektene fra skatt på inntekt og formue antas derimot å være av engangskaraktér.

Anslaget for lønnsveksten i 2017 er nedjustert fra 2,7 pst. til 2,4 pst. Den kommunale kostnadsdeflatoren er dermed nedjustert med 0,2 prosentenheter, til 2,3 pst. Av samme grunn er anslaget for kommunale skatteinntekter i 2017 nedjustert med 0,7 mrd. kroner fra Nasjonalbudsjettet i fjor høst. Anslaget for skatteinntektene er i tillegg nedjustert med knappe 0,2 mrd. kroner som følge av endringer i skatteopplegget i Revidert budsjett. Denne nedjusteringen blir motsvart av økt rammetilskudd til kommunesektoren. Anslaget for øremerkede tilskudd er nedjustert med knapt 0,1 mrd. kroner.

Samlet sett anslås nivået på både samlede og frie inntekter i 2017 høyere enn lagt til grunn i fjor høst, se figur 3.13. Som følge av at nivået på de frie inntektene er justert mer opp for 2016 enn for 2017, anslås likevel realveksten i frie inntekter

Boks 3.5 Kommuner i ROBEK-registeret

Formålet med Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) og det øvrige rammeverket for kommuneøkonomien er å unngå at kommuner havner i alvorlig økonomisk uføre. Kommuner i ROBEK må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. I tillegg skal lovligheten av budsjett-vedtakene kontrolleres. De vanligste årsakene til at kommuner blir registrert i ROBEK er regnskapsmessig merforbruk eller manglende oppfølging av vedtatt inndekkingsplan.

ROBEK-registeret ble opprettet i 2001, og siden da har i alt 222 – eller vel halvparten – av landets kommuner vært i registeret. Av disse er det 90 kommuner som har vært inne i registeret minst to ganger, mens 19 har vært i registeret tre ganger. At mange kommuner har vært inne i registeret i flere omganger viser at de ikke har klart å bygge opp tilstrekkelige buffere etter at de har gjenopprettet den økonomiske balansen.

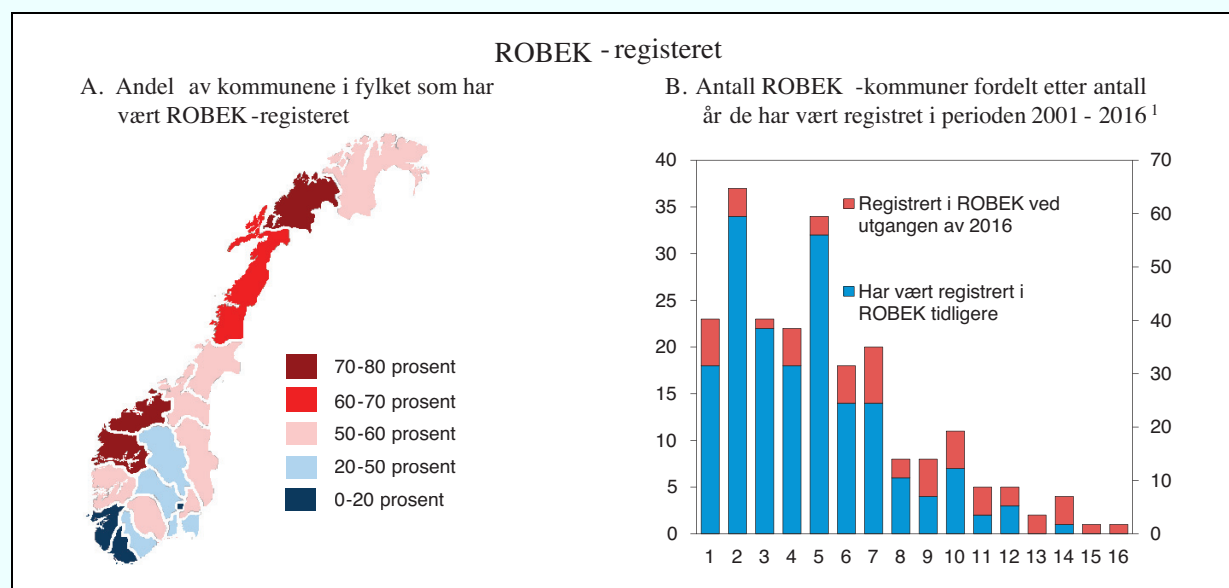
En gjennomgang av registreringene i ROBEK de siste 15 årene viser klare geografiske forskjeller. Mens over 70 pst. av kommunene i fylkene Troms, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal har vært registrert i ROBEK minst én gang, er andelen under 20 pst. i Rogaland og Vest-Agder, se figur 3.12A. Tidligere analyser har ikke klart å finne noe klart mønster som kjennetegner

ROBEK-kommunene, annet enn at det er en viss klyngeeffekt.¹ Det kan tyde på at det er en smitteeffekt mellom kommuner i samme geografiske område og at kultur spiller en rolle.

Når en kommune først blir meldt inn i ROBEK, tar det i snitt rundt 3½ år før den blir meldt ut. De fleste kommunene gjennomfører raskt nødvendige tiltak og blir ikke værende lenge i registeret, se figur 3.12B. Av kommunene som var i ROBEK ved utgangen av 2016 er det både kommuner som har vært registrert i kort tid og noen som har vært der lenge. Én kommune har vært registrert i ROBEK helt siden registeret ble opprettet. Denne kommunen inngår i en kommunesammenslåing i regjeringens forslag til kommunereform. Av de 28 kommunene som har vært sammenhengende i ROBEK siden 2014 er det 13 kommuner som inngår i kommunereformen.

Flere av kommunene i ROBEK-registeret fikk dekket inn tidligere merforbruk i løpet av 2016. Disse kommunene vil bli meldt ut av ROBEK så snart kommunestyret har vedtatt årsregnskapet. Antall kommuner i ROBEK ventes på bakgrunn av dette å reduseres fra 45 til om lag 30 frem mot sommeren. Det vil i tilfelle være det laveste nivået siden registeret ble opprettet i 2001.

¹ Se rapport fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi, november 2016.



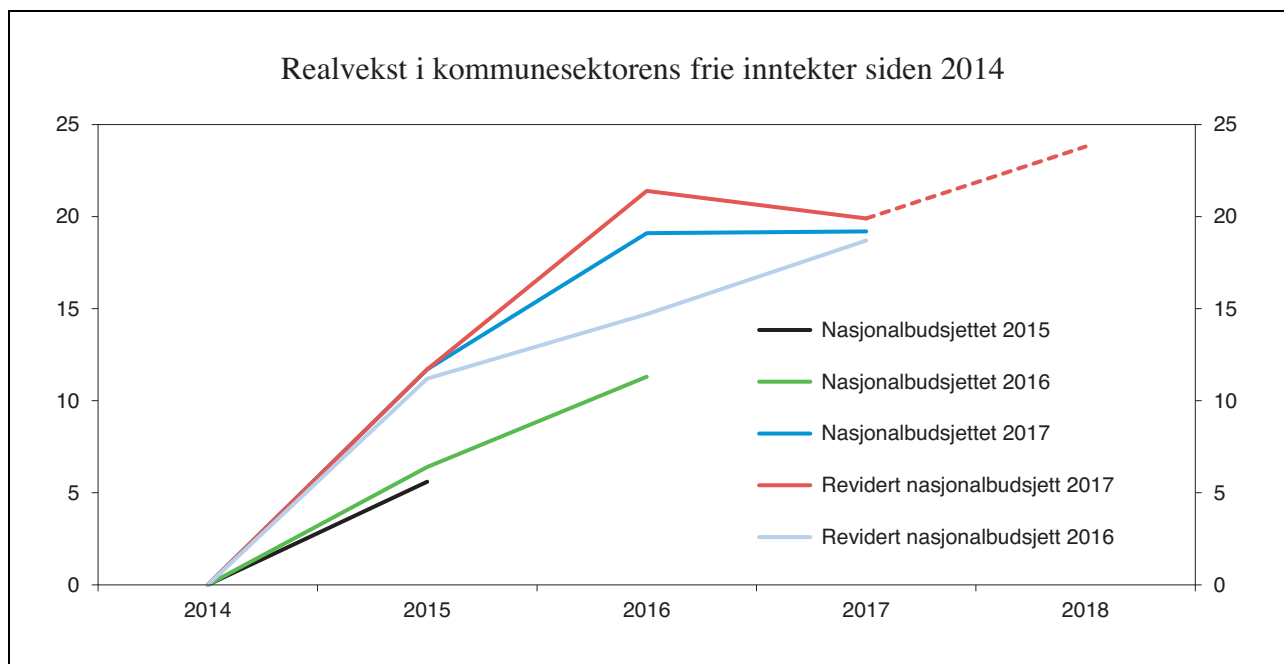
Figur 3.12 Kommuner i ROBEK-registeret

¹ 222 kommuner har vært registrert i ROBEK siden 2001. Av disse har 23 vært registrert i inntil ett år, se første søyle i figur B. Kilder: Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter. Faste priser og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. anslag for 2016 i Revidert nasjonalbudsjett 2016</i>				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2017	3½-4	-	3½-4	-
Nasjonalbudsjettet 2017	3,4	0,7	4,1	1,2
Saldert budsjett 2017	4,8	1,0	3,8	1,1
<i>Målt ift. oppdaterte anslag for 2016</i>				
Nasjonalbudsjettet 2017	-0,5	-0,1	0,2	0,1
Saldert budsjett 2017	0,9	0,2	-0,1	0,0
Revidert nasjonalbudsjett 2017	2,3	0,5	-1,5	-0,4
<i>Memo: Inntektsvekst i 2016</i>				
Nasjonalbudsjettet 2017	-	2,7	-	2,1
Revidert nasjonalbudsjett 2017	-	2,7	-	2,8

Kilde: Finansdepartementet.

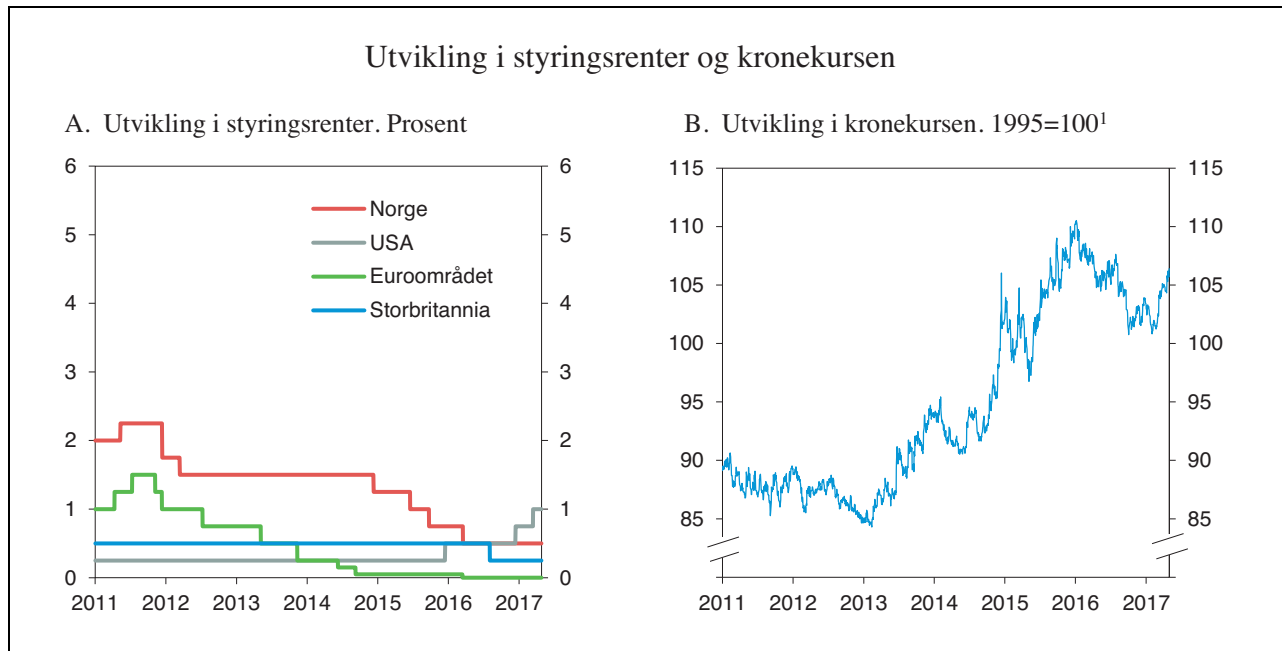
Figur 3.13 Vekst i kommunesektorens frie inntekter.¹ Mrd. 2017-kroner

¹ For 2018 er det i figuren lagt til grunn en vekst lik midtpunktet i det signaliserte intervallet i Kommuneproposisjonen 2018.
Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

lavere enn i saldert budsjett. På grunn av ekstraordinært høye skatteinntekter i 2016, anslås det at kommunesektorens frie inntekter i 2017 vil avta reelt med 1,5 mrd. kroner. For kommunesektorens samlede inntekter er derimot realveksten jus-

tert opp med 1,4 mrd. kroner fra saldert budsjett, og anslås nå til 2,3 mrd. kroner.

I Kommuneproposisjonen 2018 varsler regjeringen en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2018 på mellom 4,3 og 5,3 mrd. kroner. Det legges opp til at de frie inntektene øker med



Figur 3.14 Utvikling i styringsrenter og kronekurs

¹ Importveid kursindeks (I-44). Fallende kurve angir sterkere kronekurs.

Kilde: Macrobond.

mellom 3,8 og 4,3 mrd. kroner. Innenfor veksten i de frie inntektene er 0,3 mrd. kroner begrunnet med satsing på rusfeltet, 0,2 mrd. kroner til tidlig innsats i barnehage og skole, 0,2 mrd. kroner til tiltak for barn, unge og familier og 0,1 mrd. kroner til særskilt fordeling til ferjefylker.

Regjeringen har klare forventninger til at det også i kommunesektoren arbeides kontinuerlig med å forenkle, fornye og forbedre tjenestene. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2018 som kan brukes til styrking av tjenestene i tillegg til det som følger av inntektsveksten. Beregningsgrunnlaget er da den delen av de frie inntektene utenom eiendomsskatt som går til å dekke driftsutgiftene, anslått til om lag 70 pst. av samlede utgifter. Gitt en effektivisering i sektoren i denne størrelsesorden vil en vekst i frie inntekter på 3,8–4,3 mrd. kroner øke kommunesektorens handlingsrom med 1¾–2¼ mrd. kroner utover merkostnader til demografi og pensjon, samt særlige satsinger innenfor de frie inntektene.

3.3 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. Inflasjonsstyringen er

fremoverskuende. I pengepolitikken skal også hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting tillegges vekt. Pengepolitikken er førstelinjeforsvaret i konjunkturstyringen. Renten kan endres raskt ved endringer i de økonomiske utsiktene. For å bidra til en mer stabil økonomisk utvikling over tid, søker Norges Bank i gjennomføringen av pengepolitikken også å dempe faren for at finansielle ubalanser bygger seg opp.

I sine kvartalsvise pengepolitiske rapporter redegjør Norges Bank for gjennomføringen av pengepolitikken. Banken skriver blant annet: «Norges Bank setter renten med sikte på å stabilisere inflasjonen på målet på mellomlang sikt. Den aktuelle horisonten vil avhenge av forstyrrelsene økonomien er utsatt for og hvordan de vil virke inn på forløpet for inflasjon og realøkonomi fremover.»

I Pengepolitisk rapport 1/2017 skriver banken at det er utsikter til at inflasjonen vil bli lavere enn tidligere ventet. På den annen side peker banken på at oppgangen i realøkonomien ser ut til å ha fått feste, at inflasjonsforventningene synes godt forankret og at en styringsrente nær dagens nivå gir utsikter til at inflasjonen etter hvert vil ta seg opp igjen. Banken anslår konsumprisveksten til 1,2 pst. i 2019 og 1,4 pst. i 2020. Banken viser til at faren for en videre oppbygging av finansielle ubalanser og usikkerheten om virkningene av en lavere styringsrente taler mot å redusere renten nå.

Styringsrenten er 0,5 pst. Renten har vært uendret siden mars i fjor, da renten ble satt ned med 0,25 prosentenheter, se figur 3.14A. Styringsrenten i Norge har aldri tidligere vært så lav som den er nå. Ifølge Norges Banks rentebane vil styringsrenten holde seg nær ½ pst. de nærmeste årene før den gradvis øker fra 2019. Utlånsrentene til husholdninger og foretak i Norge er blitt satt gradvis ned de siste årene.

Kronen har svingt en del det siste året, men er fremdeles markert svakere enn før oljeprisfallet, se figur 3.14B. Svekkelsen av kronen har bidratt til høyere vekst i konsumprisene og bedret lønnsomhet for de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv.

Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedsaktørenes forventninger, slik disse kommer til uttrykk i terminrentene. Det innebærer en gjennomsnittlig tremåneders pengemarkedsrente på 1,0 pst. i 2017 og 1,1 pst. i 2018. Det er videre lagt til grunn at kronen vil styrke seg med 2 pst. i år, målt ved endringen i den importveide kursindeksen.

Renten på norske statsobligasjoner med ti års løpetid var i begynnelsen av mai på 1,7 pst. Det er litt høyere enn årsgjennomsnittet for 2015 og 2016, på hhv. 1,6 og 1,3 pst., men fremdeles svært lavt i et historisk perspektiv. Den lave renten må ses i sammenheng med lave lange renter ute og at

norske statsobligasjoner anses å være en investering med lav risiko.

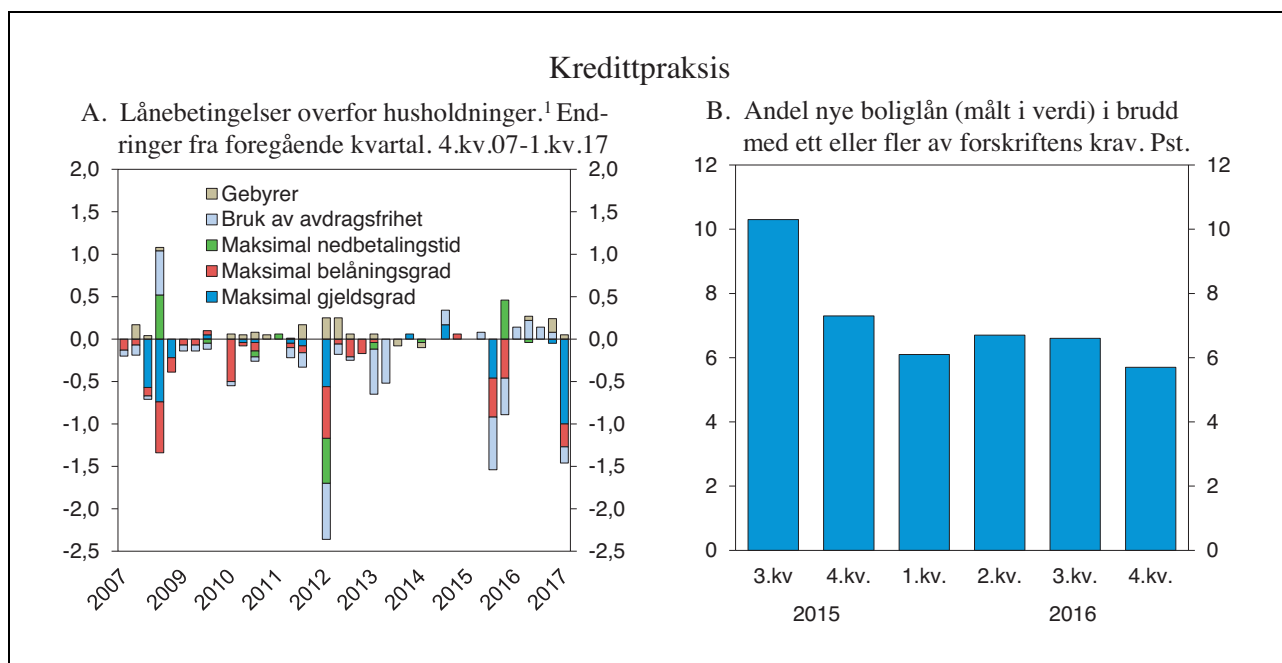
I april 2014 ble det nedsatt et utvalg som skal vurdere sentralbankloven og styringen i Norges Bank. Utvalget skal avgi sin rapport i juni i år. Parallelt med utvalgets arbeid vurderer departementet behovet for en modernisering av forskriften for pengepolitikken.

3.4 Tiltak for å redusere risiko i husholdningssektoren

Boligprisveksten har vært svært høy det siste året, og spesielt høy i Oslo, se omtale i kapittel 2.1. De siste månedene har veksttakten i boligprisene avtatt. Husholdningenes gjeld fortsetter å stige mer enn inntektene. Høy boligprisvekst og vedvarende oppgang i husholdningens gjeldsbelastning tyder på at finansielle ubalanser har bygget seg opp.

Regjeringen har de siste årene satt inn en rekke tiltak for å bidra til en mer bærekraftig utvikling i boligmarkedet, dempe sårbarheten i husholdningene og gjøre finanssystemet robust overfor et fall i boligprisene.

Regjeringen har lagt til rette for raskere og enklere bygge- og planprosesser, se regjeringens Strategi for boligmarkedet som ble lagt frem sommeren 2015. Økt boligbygging bidrar til en bedre



Figur 3.15 Kredittpraksis

¹ Bankene svarer på flere spørsmål innenfor en skala på +/- 2. Svarene er summert. Negative tall betyr strammere betingelser.

Kilder: Finanstilsynet og Norges Bank.

Boks 3.6 Hvordan virker boliglånsforskriften?

Boliglånsforskriften begrenser bankenes mulighet til å tilby lån med særlig høy gjeldsgrad og belåningsgrad, avdragsfrie lån og lån til sekundærbolig i Oslo.

Boliglånsforskriften ble videreført og strammet noe inn i desember 2016. Nedbetalingslån med pant i bolig skal ikke overstige 85 pst. av boligens verdi. Maksimal belåningsgrad for avdragsfrie lån og rammekreditter ble redusert fra 70 til 60 pst. Låntakere skal tåle en renteøkning på fem prosentenheter. Det ble i tillegg stilt et nytt krav om at samlet gjeld ikke skal overstige fem ganger brutto årsinntekt (gjeldsgrad). Maksimal belåningsgrad for lån til sekundærboliger i Oslo er satt til 60 pst.

Regjeringen la vekt på at bankene skal ha fleksibilitet til å kunne fravike kravene i forskriften. Inntil 10 pst. av verdien av lånene som innvilges hvert kvartal, kan være lån som ikke oppfyller ett eller flere av forskriftens krav. I Oslo er fleksibilitetskvoten begrenset til 8 pst. Kravene i gjeldende boliglånsforskrift, samt i tidligere forskrift og retningslinjer, er nærmere beskrevet i boks 2.10 i Finansmarkedsmeldingen 2016–2017.

Siden desember har veksten i boligprisene avtatt litt, mens den samlede gjeldsveksten i husholdningene har tiltatt. Det er for tidlig å si om gjeldsveksten ville vært høyere uten forskriften og om den har bidratt til avdempingen i boligprisene. Det er likevel tegn til at forskriften har hatt en virkning på bankenes utlånspraksis. Analytikere og meglere peker på den nye forskriften som en mulig forklaring på at presset i boligmarkedet i Oslo ser ut til å avta noe.

Bankene i Norges Banks utlånsundersøkelse for 1. kvartal 2017 meldte at den nye boliglånsforskriften bidro til innstramminger i kre-

dittpraksisen overfor husholdninger. Bankene i undersøkelsen meldte at de særlig strammet inn på kravet til maksimal gjeldsgrad, se figur 3.15A. Også analyser basert på historiske tall tyder på at kravet til gjeldsgrad i forskriften vil kunne påvirke gjeldsopptaket. Analyser gjort av Norges Bank basert på ligningstall for 2014 viser at en vesentlig del av gjeldsopptaket i 2014 ville vært i brudd med et slikt krav, dersom det da hadde vært gjeldende. Tallene tyder på at husholdninger som eier flere boliger påvirkes særlig av et krav om gjeldsgrad. Finanstilsynets boliglånsundersøkelse for 2016 viser at om lag 10 pst. av nye nedbetalingslån hadde en gjeldsgrad på fem eller mer.

Selv om bankene har fleksibilitet innenfor boliglånsforskriften til å innvilge lån som har en gjeldsgrad høyere enn fem, er det flere krav og begrensninger i forskriften. Ifølge Finanstilsynet var andelen lån som var i brudd med ett eller flere av forskriftens krav mellom 5½ og 7 pst. gjennom 2016, som var før kravet om gjeldsgrad ble innført, se figur 3.15B. Det kan være noe overlapp mellom kravet til gjeldsgrad og de øvrige kravene. Det er likevel sannsynlig at bankene samlet sett må redusere antall lån som gis med høy gjeldsgrad for å unngå å komme i brudd med fleksibilitetskvoten. Foreløpig informasjon fra Finanstilsynet tyder på at fleksibiliteten i første kvartal i år særlig ble benyttet til å yte lån som oversteg kravet om gjeldsgrad, og særlig til lån med pant i bolig i Oslo.

Samlet sett tyder opplysningene på at forskriften demper gjeldsopptaket i enkelte husholdninger, og særlig i husholdninger som ellers ville tilpasset seg med høy gjeld i forhold til inntekt eller boligens verdi.

balanse i boligmarkedet. Samtidig er det gjennomført tiltak på skattesiden. Blant annet er verdsettelsesrabatten redusert for sekundærboliger, med sikte på skattemessig likestilling mellom investeringer i sekundærboliger og aksjer og driftsmidler. En ny midlertidig forskrift for utlån med pant i bolig trådte i kraft 1. januar 2017 og skal gjelde frem til 30. juni 2018. Den nye forskriften er en videreføring og innstramming av tidligere forskrift. Formålet er å bidra til en mer bærekraftig utvikling i boliglånsmarkedet.

I tillegg besluttet Finansdepartementet i desember i fjor, etter råd fra Norges Bank, at nivået på det motsykliske kapitalbufferkravet skal øke fra dagens nivå på 1,5 pst. til 2 pst. fra utgangen av 2017. Formålet med den motsykliske kapitalbufferen er å gjøre bankene mer solide og robuste overfor utlånstap og bedre i stand til å opprettholde kredittgivingen i en fremtidig nedgangskonjunktur.

Avdempingen av boligprisveksten i det siste har trolig sammenheng med at boligprisene er

kommet opp på et høyt nivå og at boligbyggingen har økt. Skjerpet formuesbeskatning av sekundærboliger kan også ha bidratt. Kravene til utlånspraksis kan dempe boligprisveksten og bremse gjeldsopptaket i husholdningene, se boks 3.6.

En nærmere omtale av finansiell stabilitet og utviklingen i norske finansinstitusjoner og finansmarkedene ble gitt i Finansmarkedsmeldingen 2016–2017.

3.5 Sysselsettings- og inntektspolitikken

3.5.1 Sysselsettingspolitikken

Regjeringen fører en økonomisk politikk for høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Et fleksibelt arbeidsmarked med god mobilitet og som raskt tilpasser seg endringer i etterspørselen etter arbeidskraft, er særlig viktig når deler av norsk økonomi er i en omstilling. Gode arbeidsinsentiver er avgjørende for å nå målet om høy sysselsetting. Skattesystemet og trygdeordningene må være utformet slik at det lønner seg å jobbe. Arbeidsmarkedstiltak brukes for å styrke den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet og bidra til aktivitet og motvirke at arbeidsledighet får feste. I 2016 var det i gjennomsnitt 65 300 tiltaksplasser, fordelt på 17 750 ordinære arbeidssøkere og 47 550 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne. I lys av den økte arbeidsledigheten har regjeringen trappet opp tiltaksnivået for ordinære ledige betydelig, se figur 3.16.A, samtidig som det er satt i gang spesifikke tiltak. Blant annet har mulighetene til å kombinere utdanning med dagpenger blitt utvidet. I saldert budsjett for 2017 ble det lagt opp til henholdsvis 17 000 og 48 500 plasser for

arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne.

Utsiktene for arbeidsmarkedet fremstår som noe bedre enn i Nasjonalbudsjettet i fjor høst, men bildet er sammensatt. Ledigheten er på vei ned. Samtidig har ikke etterspørselen etter arbeidskraft vært sterk nok til å få fart på sysselsettingen ennå. Veksten i sysselsettingen har vært svakere enn befolkningsveksten, slik at sysselsettingsandelen har blitt trukket ned, se tabell 3.8 og omtale i avsnitt 2.1. Det er fortsatt store forskjeller i arbeidsledigheten geografisk og mellom bransjer. Bruken av arbeidsmarkedstiltak har økt, spesielt på Sør- og Vestlandet. NAV har fleksibilitet til å vri tiltaksbruken mot geografiske områder der behovet for arbeidsrettet bistand er størst. Det er først og fremst innvandrere fra land utenfor EØS-området, ungdom og personer som er blitt ledige som følge av utviklingen i oljeindustrien på Sør- og Vestlandet, som er prioritert ved tildeling av tiltak. Tall fra NAV viser at tilgangen av nye registrerte ledige har avtatt det siste året. Det betyr samtidig at andelen langtidsledige går opp. Det er viktig å sørge for at ikke langtidsledigheten forblir høy. Derfor foreslår regjeringen i denne meldingen at oppfølgingen av langtidsledige styrkes. Det foreslås i tillegg at arbeidsmarkedstiltakene økes med 500 tiltaksplasser i annet halvår i år. Ungdom er særlig utsatt i arbeidsmarkedet, og det foreslås økte oppfølgingsressurser til regjeringens ungdomsinnsats. Samlet anslås tiltaksnivået til 65 750 plasser i gjennomsnitt for 2017. I tillegg kommer 9 700 plasser til varig tilrettelagt arbeid.

Dagpenger under permittering er et virkemiddel for å hjelpe bedrifter og arbeidere gjennom en midlertidig periode med etterspørselsbortfall og mangel på oppdrag. Regjeringen utvidet permitte-

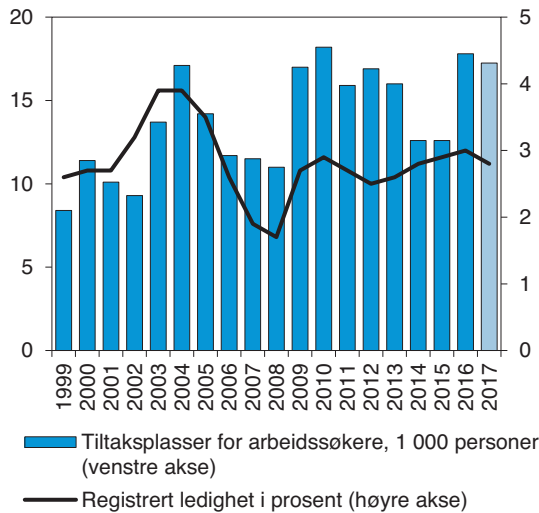
Tabell 3.8 Sysselsetting etter alder. Prosent av befolkningen i tilhørende alder

	2010	2013	2015	2016
15–24 år	52,0	52,4	51,1	49,2
15–19 år	37,3	36,6	34,7	33,6
20–24 år	67,4	67,4	66,6	64,1
25–54 år	84,7	84,1	83,1	82,6
55–59 år	78,2	78,3	78,7	79,4
60–64 år	58,9	63,2	65,0	65,2
65–69 år	26,3	25,9	28,9	27,9
15–74 år	69,3	68,7	68	67,3

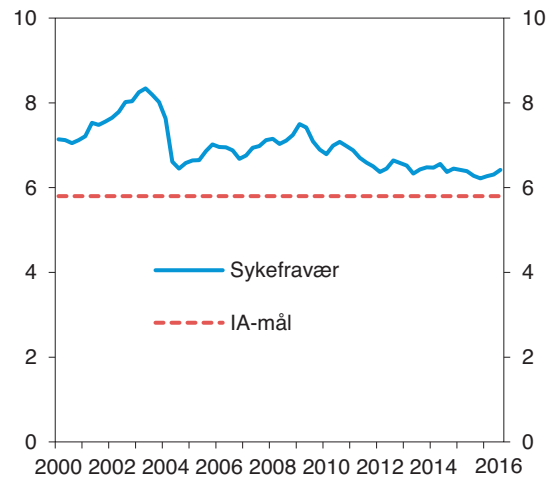
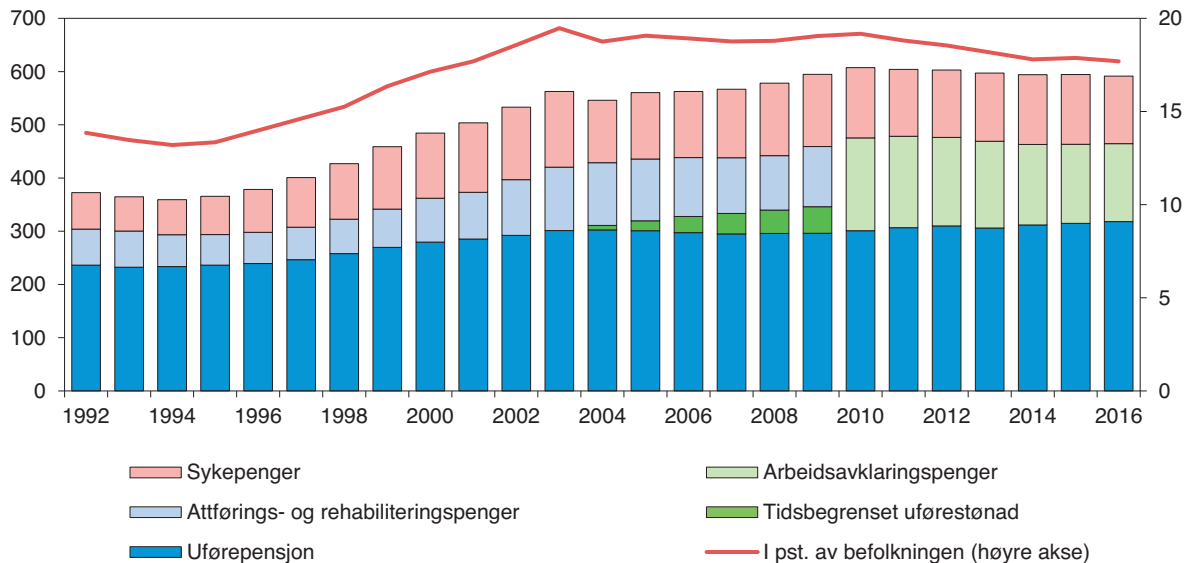
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Arbeidsmarkedstiltak og helserelevante trygdeytelser

A. Tiltaksplasser for ordinære arbeidssøkere og registrert ledighet



B. Sykefravær målt ved tapte dagsverk pga. sykdom i prosent av avtalte dagsverk. Sesong- og influensajustert

C. Helserelevante trygdeordninger. 1000 personer og prosent av befolkningen 18-66 år. Målt ved utgangen av året¹

Figur 3.16 Arbeidsmarkedstiltak og helserelevante ytelser

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Nav.

ringsperioden i 2015 og igjen i 2016 for å avhjelpe den vanskelige situasjonen mange bedrifter har vært i. Permitterte har rett til dagpenger i til sammen 49 uker. Arbeidsgiver har lønnsplikt i 10 dager ved permittering og deretter i fem nye dager etter 30 ukers permittering. Arbeidsgiver-

perioden etter 30 ukers permittering kan på den ene siden gi et insentiv til å begrense varigheten av permitteringene. På den annen side gir slike stoppunkter terskelvirkninger og kan bidra til enda lengre permitteringsperioder i de tilfellene der kostnaden allerede er pådratt. Det er viktig å

hindre at permitteringsperiodene blir lengre enn nødvendig. Det er satt ned en partssammensatt arbeidsgruppe for å se nærmere på innrettingen av permitteringsordningen.

Nærmere om potensialet for å øke arbeidsstyrken

Sysselsettingen har falt noe som andel av befolkningen de siste årene, se tabell 3.8. De aller fleste andre OECD-land har derimot opplevd økt sysselsetting. I både Sverige, Danmark, Tyskland og Storbritannia ligger sysselsettingsratene i aldersgruppen 15–64 år ifølge OECD fra en til tre prosentenheter over nivået i 2013. Dette må ses i sammenheng med at Norge ble forholdsvis lett rammet av finanskrisen og at sysselsettingen i øvrige europeiske land tar seg opp fra et lavt nivå. I tillegg gir oljeprisfallet negative virkninger for norsk økonomi, mot økonomisk drahjelp i oljeimporterende land. Både sysselsettingsandelen og yrkesdeltakelsen i Norge er likevel fortsatt høy i forhold til mange andre land.

Blant personer over 55 år har andelen sysselsatte økt. Det gjelder for begge kjønn. Økningen i sysselsettingsandelen har særlig vært merkelig for personer i aldersgruppen 62–66 år. Det må bl.a. ses i sammenheng med innføringen av pensjonsreformen.

En forholdsvis stor andel av dem som står utenfor arbeidslivet mottar en helserelatert trygdeytelse som følge av sykdom eller nedsatt arbeidsevne. Mange av disse har restarbeidsevne. Det er derfor et potensial for å øke arbeidstilbudet. Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016–2017)) understreker betydningen av styrket arbeidsinnsats i tiårene fremover.

Ved utgangen av 2016 utgjorde andelen som mottar en trygdeytelse i underkant av 18 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder, se figur 3.16.C. I overkant av halvparten, eller 318 200 personer, mottok uføretrygd, og andelen er høyere enn i de fleste andre OECD-land. En del har likevel graderte ytelser eller jobber deltid og har dermed et arbeidsforhold. Ett av formålene med uførefor reformen fra 2015 var å gjøre det enklere å kombinere uføretrygd og arbeid for dem som ønsker og har mulighet til det. Ved utgangen av 2016 var det samtidig registrert om lag 146 300 personer på arbeidsavklaringspenger. De fleste av disse er registrert med nedsatt arbeidsevne, og en betydelig del deltar på arbeidsrettede arbeidsmarkedstiltak. Det er vanlig å motta arbeidsavklaringspenger i mer enn to år, og ordningen er den vanligste inngangsporten til uføretrygd. I 2016 gjaldt det 77 pst. av nye uføre.

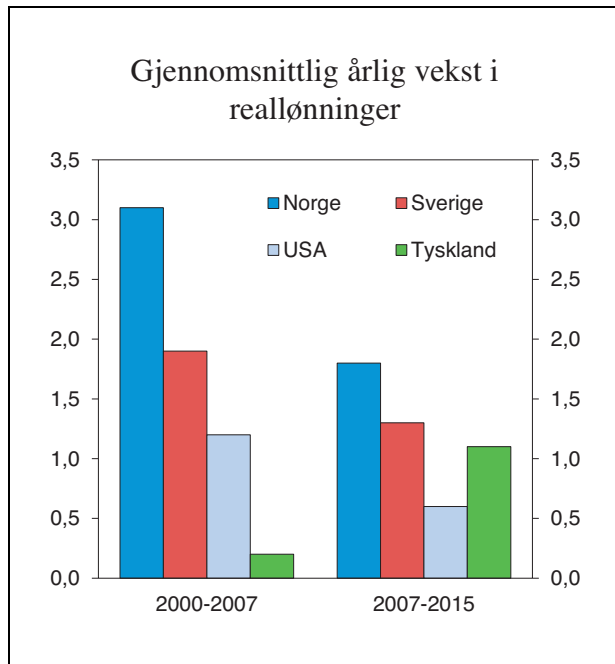
Langvarig sykefravær er for mange første skritt mot å falle permanent ut av arbeidslivet. Nesten halvparten av det samlede sykefraværet skyldes fravær som varer over seks måneder. Å opprettholde kontakt med arbeidslivet under lengre helserelaterte fravær har betydning for å komme tilbake i jobb. Graderte sykemeldinger som hovednorm er derfor vektlagt sterkere, blant annet i IA-avtalen. Sykefraværet har holdt seg nokså stabilt gjennom flere år, men det siste året har det økt litt, se figur 3.16.B.

Arbeidsmarkedstilknytningen varierer blant annet etter alder, utdanning og kjønn. Enkelte innvandrergreper har særlig lav deltakelse. Integring av innvandrere i arbeidsmarkedet er viktig, ikke minst for bærekraften i offentlige finanser. Et hovedbudskap i Brochmann II-utvalgets rapport er at en strategi med økt vekt på utdanning og kvalifisering av innvandrere til det norske arbeidslivet vil være nødvendig for å bevare bærekraften i velferdsordningene og samtidig unngå at det utvikles et oppdelt arbeidsmarked der deler av arbeidsstyrken har svært lav lønn.

3.5.2 Det inntektspolitiske samarbeidet

Partene i arbeidslivet har ansvaret for gjennomføringen av lønnsoppgjørene. Inntektsoppgjørene er lagt opp slik at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først. Partene er enige om å holde lønnsveksten innenfor rammer konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og av hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er viktige møtepunkter for å bygge en slik felles forståelse. Myndighetene har ansvaret for at lover og regler legger til rette for et velfungerende og fleksibelt arbeidsmarked.

Foreløpige tall viser at årslønnsveksten i fjor ble 1,7 pst. Veksten ble med det klart lavere enn anslått og lavere enn den har vært de siste årene. Endringer i fordelingen av lønnstakere mellom næringer med ulikt lønnsnivå bidro til å trekke ned samlet lønnsvekst. I tillegg har strukturendringer innad i næringer påvirket lønnsutviklingen, spesielt i industri og petroleumsvirksomhet. Lønningene økte mindre enn konsumprisene, og reallønnen falt med 1,8 pst. ifølge TBU. Lavere inntektsskatt bidro til at reallønnen etter skatt falt noe mindre.



Figur 3.17 Gjennomsnittlig årlig vekst i reallønninger. Prosent

¹ Årslønnsveksten er beregnet av OECD. For Norge avviker tallene fra tilsvarende beregninger fra TBU.

Kilde: OECD.

I Holden III-utvalget konkluderte partene med at lønnstakerne trolig må godta en vesentlig svakere utvikling i kjøpekraften i en situasjon med kraftig fall i oljeprisen og svak utvikling i verdensøkonomien. Etter at utvalget la frem sin rapport i 2013 har oljeprisen falt og flere har søkt om asyl i Europa. Cappelen-utvalget vurderte utfordringer for lønnsdannelsen i lys av disse utviklingstrekkene og leverte sin rapport i september 2016, se nærmere omtale i avsnitt 3.5.3.

Årets lønnsoppgjør er et mellomoppgjør. LO og NHO kom til enighet uten mekling. På bakgrunn av vurderinger gjort av NHO, i forståelse med LO, anslås årslønnsveksten i industrien samlet (arbeidere og funksjonærer) i NHO-området til 2,4 pst. i 2017. I andre oppgjør i privat sektor som er forhandlet ferdig, har partene gjennomgående kommet til enighet innenfor rammen til industrien. I offentlig sektor har oppgjøret i staten og i KS-området endt med tilsvarende ramme for årslønnsveksten som i frontfaget.

På bakgrunn av resultatene fra de gjennomførte oppgjørene anslås årslønnsveksten til 2,4 pst. i år. Med en anslått vekst i konsumprisene på 1,9 pst. innebærer det en reallønnsvekst på 0,5 pst. i 2017. Den negative reallønnsveksten i 2016 kom etter en lang periode der real-

lønnsveksten i Norge har vært langt høyere enn i andre land, se figur 3.17.

3.5.3 Cappelen-utvalget

Regjeringen satte 11. mars 2016 ned et utvalg som skulle vurdere utfordringer for lønnsdannelsen i lys av nye utviklingstrekk siden Holden III-utvalget som leverte sin rapport i desember 2013. De nye utviklingstrekkene siden Holden III var først og fremst at oljeprisen faktisk falt fra sommeren 2014 og en stor tilstrømning av asylsøkere til Europa høsten 2015. Utvalget fikk som mandat å vurdere om disse nye utviklingstrekkene ville ha vesentlig betydning for konklusjonene som Holden III-utvalget trakk opp, og eventuelt skissere mulige implikasjoner for lønnsdannelsen.

Utvalget ble ledet av Ådne Cappelen, forsker i Statistisk sentralbyrå (SSB) og leder av det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU), og besto ellers av eksperter fra hovedorganisasjonene i arbeidslivet og representanter fra Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Utvalget leverte sin rapport NOU 2016: 15 *Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk* til Finansdepartementet 20. september 2016. Innstillingen var enstemmig.

Cappelen-utvalgets innstilling

Utvalget mener at den økonomiske politikken har bidratt til å stabilisere økonomien etter fallet i oljeprisen og nedgangen i oljeinvesteringene. Penge- og finanspolitikken har vært ekspansiv, krone-svekkelsen har bedret konkurranseevnen og støttet opp under omstilling, og partene har bidratt til lav lønnsvekst selv om konsumprisveksten midlertidig økte som følge av svakere krone. Utvalget understreker at forbedringen i konkurranseevnen må ivaretas.

Utvalget mener at hensynet til handlingsrommet i finanspolitikken fremover tilsier at rommet før økt ekspansjon nå er begrenset og at finanspolitikken må utformes slik at den støtter opp under nødvendige omstillinger. Utvalget peker videre på at svært lave renter over tid kan bidra til finansiell ustabilitet, slik vi opplevde på 1980-tallet. Utvalget skriver at oppfølgingen etter Holden III har vært god, og at frontfagets normdannende rolle er blitt fulgt opp. Ulik lønnssevne mellom næringer kan likevel gi press i deler av arbeidsmarkedet som kan sette frontfagsmodellen på prøve, og utvalget sier at det er viktig at frontfagsmodellens normdannende rolle ivaretas.

Ifølge utvalget har de negative impulsene fra petroleumsvirksomheten etter fallet i prisene på olje og gass i stor grad sammenfalt med Holden III-utvalgets analyser, men de motvirkende effektene i form av svekket kronekurs, lav rente og ekspansiv finanspolitikk har vært større enn antatt. Samlet kan det ifølge utvalget se ut til at fallet i BNP-veksten og økningen i arbeidsledigheten ble fanget godt opp i beregningene til Holden III-utvalget, men at utslagene kom raskere enn anslått.

Utvalget mener at kvalifisering må være hovedgrepet for å få flere flyktninger i arbeid. Det gjelder både formell utdanning, språkkunnskaper, annen kompetanse og yrkeskvalifikasjoner, samt innsikt i sentrale sider ved norsk samfunns- og arbeidsliv, som likestilling og arbeidstakeres rettigheter og plikter. For at integreringen skal lykkes, mener utvalget at innsatsen derfor bør tilpasses den enkeltes kompetanse og muligheter i større grad enn i dag.

For å sikre at innvandrere med etterspurt kompetanse kommer raskt i jobb, mener utvalget at nødvendig opplæring bør skje parallelt med arbeid. Utvalget viser til samarbeidserklæringen mellom partene i arbeidslivet og regjeringen om å etablere et «hurtigspor» inn i arbeidslivet.

Utvalget mener at bruken av arbeidsrettet bistand som lønnsstøtte og andre tilretteleggings- og oppfølgingsordninger i det ordinære arbeidslivet bør økes. Gjennom slike ordninger kan arbeidsgiver få testet kompetansen og produktiviteten til tiltaksdeltakeren, samtidig som den enkelte får opplæring og erfaring i arbeids- og samfunnslivet. Utvalget mener at ordningene bør være tidsavgrenset, at insentivene må ligge til rette for at både arbeidsgiver og arbeidstaker ønsker å delta, men samtidig at ordningene ikke får utilsiktede virkninger og uheldige fortrengningseffekter.

Utvalget mener at en generell reduksjon av de laveste lønnsnivåene ikke er en farbar vei å gå for å øke jobbmulighetene for flyktninger. Ifølge utvalget vil ikke et lavlønnsspor være forenelig med den norske modellen som har gitt høy sysselsetting, god omstillingsevne og høy produktivitet. Lavere lønninger vil redusere avstanden mellom lønns- og trygdenivået og gjøre det mindre lønnsomt å arbeide sammenlignet med å motta trygd. Avstanden mellom den kompetansen flyktningene besitter og det som etterspørres i markedet er i en del tilfeller så stor at flyktningene ikke vil få arbeid selv om lønnsnivået hadde vært betydelig lavere, og så lavt at man ikke kan forsørge seg

selv og sin familie uten sosialstøtte som følge av det høye prisnivået i Norge.

Utvalget mener likevel at det kan være hensiktsmessig å se nærmere på ordninger som kombinerer lønnet arbeid og opplæring i perioder der mange flyktninger skal inn i arbeidsmarkedet, slik som lærlingeordningen og visse typer arbeidsmarkedstiltak. Slike løsninger, hvor man kombinerer betalt arbeid og ubetalt opplæring, kan være en god strategi for å få flere flyktninger raskere inn i arbeidsmarkedet samtidig som tariffavtaler og standardene i arbeidslivet opprettholdes.

Utvalget mener at det institusjonelle rammeverket i lønnsdannelsen ikke bør endres som følge av kortere perioder med høy asyltilstrømming. Det anbefalte hovedsporet i integreringspolitikken, som innebærer at standardene i arbeidslivet opprettholdes, legger ikke det samme presset på lønnsdannelsen som et lavlønnsregime ville ha gjort. Utvalget mener for øvrig at utfordringene for lønnsdannelsen de nærmeste årene ikke primært vil være knyttet til flyktninginnvandring, men snarere arbeidsinnvandring.

For å opprettholde en koordinert lønnsdannelse mener utvalget at partene i arbeidslivet må arbeide for å øke organisasjonsgraden. Ifølge utvalget kan høy organisasjonsgrad lette koordineringen og gi en lønnsdannelse som bedre ivaretar hensynet til høy sysselsetting og lav ledighet.

Høringsuttalelser til Cappelen-utvalgets rapport

Utvalgets rapport ble sendt på høring 4. oktober 2016 med frist 10. januar 2017. Det kom inn seks høringsuttalelser fra henholdsvis Unio, Spekter, KS, Akademikerne, NHO og LO. Organisasjonene som har uttalt seg i høringen var alle representert i utvalget, og siden utvalgets innstilling var enstemmig er det bred støtte til utvalgets konklusjoner i høringsuttalelsene. Høringsuttalelsene vektlegger likevel ulike forhold.

LO mener at partene gjennom moderate lønnsoppgjør har bidratt til å dempe økningen i arbeidsledigheten, men at myndighetene har gjort for lite for å utnytte de mulighetene dette har gitt. I den forbindelse understreker LO at koordineringen ikke kommer av seg selv og må pleies av både partene og myndighetene. I en tid der flere krefter trekker i retning av redusert organisasjonsgrad, mener LO at arbeidsgiversiden, arbeidstakersiden og myndighetene må jobbe for å øke organisasjonsgraden.

Akademikerne skriver at det er de lokale partene som best kan komme frem til en rimelig fordeling av verdiskapingen og at forskjeller i lønn-

somhet, behov, etterspørsel og produktivitet bør slå ut i forskjeller i lønn. Akademikerne skriver videre at kvalifisering må være hovedgrepet for å få flere flyktninger i arbeid og at det er viktig at det etableres et hurtigspor for flyktninger med etterspurt kompetanse.

Unio peker på at finanspolitikken etter oljeprisfallet kunne ha vært mer målrettet med tanke på å øke sysselsettingen og skape nye jobber. *Unio* skriver at myndighetene sammen med partene i arbeidslivet må bidra til at frontfagsmodellen ikke er til hinder for å redusere de store lønnsforskjellene mellom utdanningsgrupper på tvers av privat og offentlig sektor. *Unio* skriver at de er positive til bruk av lønnstilskudd og lærlingelignende ordninger for å gjøre det lettere for innvandrere å komme i arbeid, såfremt slike ordninger ikke blir sorteringsmekanismer, men en inngangsport.

NHO peker på at den norske modellen er avhengig av høy yrkesdeltakelse, og at dårlig integreringspolitikk på langt sikt også vil svekke offentlige finanser og handlingsrommet for finanspolitikken. *NHO* mener at allmenngjøring er et statlig inngrep i lønnsdannelsen som kan ha problematiske sider. For eksempel kan utstrakt bruk av allmenngjøring svekke behovet arbeidstakerne har for å organisere seg og med det svekke oppslutningen om frontfagsmodellen, ifølge *NHO*.

Spekter skriver at både virkemidlene som partene har til disposisjon, og trepartssamarbeidet med regjeringen i utgangspunktet er tilfredsstillende, men at resultatene over tid likevel ikke har vært gode nok. *Spekter* mener at det norske kostnadsnivået er svært høyt, og at det vil komme utfordringer fremover som ikke nødvendigvis vil kunne løses med dagens virkemidler. *Spekter* skriver at det ikke bør etableres egne støtteordninger for flyktninger i arbeidslivet, men heller at eksisterende ordninger bør gjøres mer målrettede og skreddersydde for å få flyktninger raskere i jobb.

KS peker på at det i en vesentlig mer usikker økonomisk situasjon, og med utfordringer som følge av økt migrasjon, er desto viktigere at arbeidslivets parter opptrer ansvarlig og er lojale mot frontfagsmodellen. *KS* mener at det fremover er viktig at frontfagets normdannende rolle ivaretas og at den koordinerte lønnsdannelsen opprettholdes.

Regjeringens vurderinger

Rapporten til Cappelen-utvalget bidrar med analyser og vurderinger som vil være nyttig både for politiske myndigheter og partene i arbeidslivet

fremover. Det er viktig at regjeringen og partene har en felles forståelse av de utfordringer norsk økonomi og arbeidsliv står overfor.

Den norske velferdsmodellen med fellesfinansierte tjenester og sjenerøse velferdsordninger, er avhengig av høy yrkesdeltakelse for å være bærekraftig økonomisk sett. Da er det viktig at flyktninger integreres både i samfunnet og i arbeidslivet på en rask og varig måte, slik at de kan få brukt sine ressurser og sin kompetanse, både til nytte for seg selv og det norske samfunnet, og at de ikke i unødig grad belaster de offentlige trykdeordningene.

Det viktigste for flyktningenes sysselsetting er et velfungerende arbeidsmarked og en god arbeidsmarkeds-, integrerings- og utdanningspolitikk. Særskilte kvalifiseringsordninger for flyktninger og andre innvandrere omfatter i hovedsak introduksjonsprogram for nyankomne, opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og den såkalte «Jobbsjansen».

Gode ferdigheter, relevant kompetanse og utdanning styrker mulighetene for å lykkes i arbeidsmarkedet. I samarbeid med partene i arbeidslivet har myndighetene vurdert muligheter for raskere integrering av innvandrere i arbeidslivet. For de som har en kompetanse som er etterspurt, har regjeringen og partene i arbeidslivet blitt enige om å utvikle et hurtigspor inn i arbeidslivet. Det innebærer at de skal få raskere og mer målrettet bistand enn i dag til å komme i arbeid. Regjeringen er i gang med å følge opp hurtigspor, og i 2017 er det bevilget 13 mill. kroner til gjennomføring av tiltaket. NAV arbeider nå med å legge til rette for at hurtigspor kan tas i bruk og de har blant annet utarbeidet en veileder om samarbeid med kommunene med en vektlegging av ansvar, rutiner og oppfølging. Tidlig engasjement fra NAV i introduksjonsprogrammet og tidlig kartlegging av kompetanse er viktige forutsetninger for gjennomføring av hurtigsporet.

Flyktninger som har gjennomført introduksjonsprogrammet, men som har problemer med å skaffe arbeid på ordinære vilkår, kan få bistand fra NAV. I arbeidsmarkedspolitikken er innvandrere en prioritert gruppe for arbeidsmarkedstiltak. Lønnstilskudd skal stimulere arbeidsgivere til å ansette personer med lavere produktivitet og har gjennom flere evalueringer vist seg å ha god effekt på overgang til arbeid for utsatte grupper. Bruk av opplæringstiltak rettet mot arbeidslivet og arbeidstrening kan gi deltakerne nyttig arbeidserfaring og kvalifisering til ledige jobber. Tiltak kan ev. kombineres med norskopplæring.

I Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* er det foreslått tiltak og strategier som skal bidra til å øke arbeidsdeltakelsen blant flyktninger. Meldingen fremhever at det er avgjørende for samfunnet at disse forholdsvis raskt skaffer seg arbeid og ikke blir stående utenfor arbeidslivet og blir avhengig av kontantytelser. Kontantytelser uten krav til aktivitet kan bidra til å gjøre det lite lønnsomt, eller direkte ulønnsomt, å delta i arbeidslivet. Kvalifisering til arbeidslivet skal være målrettet, og medbrakt kompetanse og utdanning skal kunne brukes.

Regjeringen har allerede iverksatt en rekke tiltak for raskere og bedre integrering. Det er innført 50 timer opplæring i norsk kultur og verdier for asylsøkere i mottak. Regjeringen har etablert integreringsmottak for at integreringsarbeidet kan starte allerede i mottaksfasen. For å få flere innvandrere i arbeid vil regjeringen øke arbeidsrettingen av kvalifiseringen av nyankomne flyktninger, og innføre botidskrav for blant annet rett på kontantstøtte.

3.6 Klimapolitikken

Det vises til Perspektivmeldingen 2017 for omtale av klimapolitikken. Der ble også oppdaterte fremskrivninger av utslipp til luft presentert. I den kommende klimameldingen vil det bli gitt en nærmere drøftelse av klimapolitikken og felles gjennomføring av 2030-forpliktelsen med EU. I avsnitt 4.3 i denne meldingen omtales arbeidet med et CO₂-fond. Nedenfor følger en vurdering av Oslo kommunes klimabudsjett.

3.6.1 Rapportering om klimakonsekvenser av statsbudsjettet

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2017 ble følgende anmodningsvedtak fremmet:

«Stortinget ber regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 2017 gjøre en vurdering av om Oslo kommunes klimabudsjett kan danne mal for en rapportering om klimakonsekvenser av statsbudsjettet.»

Klimapolitikken og rapportering i statsbudsjettet

Statsbudsjettet gjør rede for hvordan staten finansierer sin virksomhet og anvender sine midler med utgangspunkt i politiske prioriteringer. Budsjettet er også et styringsverktøy i den økonomiske politikken. Skatte- og avgiftssystemet tjener

flere hensyn, også klimapolitiske. Avgifter brukes til å sette en pris på miljøskadelige innsatsfaktorer, produkter og aktiviteter, herunder utslipp av klimagasser. En pris på utslipp innebærer at forurenser må betale for skaden som forvoldes. Det gir insentiver til å redusere utslippene, samtidig som det blir mer lønnsomt å utvikle og ta i bruk ny og mer miljøvennlig teknologi. Økonomisk støtte kan i noen grad påskynde teknologiutviklingen. Myndighetene regulerer også miljøskadelig aktivitet gjennom bruk av andre økonomiske eller juridiske virkemidler, avtaler og informasjon.

Utslipp av klimagasser bestemmes av beslutningene til et stort antall bedrifter og personer. Disse beslutningene påvirkes ikke bare av virkemidlene i klimapolitikken, men også av en rekke andre økonomiske, teknologiske og befolkningsmessige forhold. Bruk av økonomiske virkemidler, som avgift eller kvoteplikt, er godt egnet til å begrense utslipp av klimagasser når antall utslippskilder er stort og fordelt utover hele økonomien, se boks 3.7. Om lag 80 pst. av norske utslipp er underlagt en pris. Det gjør det dyrere å forurense, slik at bedrifter og forbrukere tar klimahensyn i sine beslutninger. Staten støtter også utvikling og bruk av ny teknologi.

Norge har, som EU, et langsiktig mål om å bli et lavutslippssamfunn i 2050. Som EU-landene har vi også påtatt oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. innen 2030, og vi søker samarbeid med EU om felles oppfyllelse av dette målet. Norge er allerede knyttet til EUs kvotesystem for virksomheter gjennom EØS-avtalen. Ved felles gjennomføring av 2030-målet vil vi også få et utslippsbudsjett for perioden 2021–2030, som vi må holde oss innenfor år for år, og vi må rapportere årlig til EU.

Arbeidet for å nå 2030-målet vil skjerpe kravene til styring og rapportering i klimapolitikken. Forslaget til klimalov legger også føringer. Her foreslås det at regjeringen i hvert statsbudsjett skal gjøre rede for hvordan Norge kan nå sine klimamål og klimaeffekten av fremlagt budsjett. I tillegg skal regjeringen årlig og på egnet vis også gjøre rede for blant annet utviklingen i klimagassutslippene, utslippsfremskrivninger, sektorvise utslippsbaner for ikke-kvotepliktig sektor, hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å realisere disse og status for Norges karbonbudsjett.

Oslo kommunes klimabudsjett

Som del av sitt budsjettforslag for 2017 la Byrådet i Oslo kommune frem et klimabudsjett for perioden 2017–2020. Budsjettet inneholder også mål-

Boks 3.7 Pris på utslipp

Miljøavgifter, omsettelige kvoter og subsidier er økonomiske virkemidler som kan benyttes for å oppnå miljøpolitiske mål.

Miljøavgifter gjør at markedsprisene i større grad inkluderer samfunnets kostnader ved miljøskadelige aktiviteter. Det bidrar til å redusere de miljøskadelige aktivitetene både ved at produksjons- og forbruksmønstre endres over tid og ved at ny teknologi utvikles og tas i bruk. Inntektene fra miljøavgifter kan benyttes til å redusere andre vridende skatter. Kostnaden ved å redusere utslipp fra miljøskadelig aktivitet kan variere mellom ulike sektorer i økonomien, og myndighetene har ikke full informasjon om hvor store disse kostnadene er for ulike bedrifter og husholdninger. En riktig utformet miljøavgift omfatter alle utslippskilder med én felles sats. Det legger til rette for desentraliserte beslutninger som gir miljøgevinst til lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnad (kostnadseffektiv-

itet). Kvoter er et annet sektorovergripende virkemiddel som kan virke på tilsvarende måte som miljøavgifter. Bruk av miljøavgifter og kvoter er i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale. Dette prinsippet innebærer at den som bruker miljøgoder, også skal betale kostnadene den miljøskadelige aktiviteten påfører samfunnet.

Subsidier kan være et supplement til miljøavgifter eller kvoter. Ved positive eksterne effekter, som for eksempel ved teknologiutvikling hvor kunnskap er et kollektivt gode, vil subsidier kunne korrigere for markedssvikten. På den andre siden kan subsidiering av produksjon eller konsum som erstatter mer miljøskadelig aktivitet føre til at det produseres eller konsumeres for mye av den subsidierte varen. Dette vil gi et samfunnsøkonomisk tap. Subsidier må i tillegg finansieres med skatteinntekter og skattlegging har en samfunnsøkonomisk kostnad.

settinger for 2030, men hovedvekten legges på årene frem til og med 2020. I budsjettet beskrives hva som er Oslos klimamål, hvor store utslippsreduksjoner som må til for å nå målene, tiltak som må iverksettes og når resultatene er forventet. Reduksjonsmålet er fordelt på sektorene energi/bygg, mobilitet og ressursutnyttelse¹, som ifølge kommunen bidro med henholdsvis rundt 1/5, 3/5 og 1/5 av de samlede utslippene i Oslo i 2013. Oppfølging skjer gjennom Oslo kommunes virksomhetsstyringssystem. Blant annet blir det lagt inn målbeskrivelse og rapporteringskrav i årlige tildelingsbrev.

Kommunen understreker at kommunal virksomhet bare står for 4 pst. av samlede utslipp fra byens territorium. Kommunen har få direkte virkemidler i klimapolitikken. Klimabudsjettet bygger derfor på at kommunens virksomheter legger til rette for endringer og for samarbeid med byens innbyggere, næringsliv og organisasjoner, samt med statlige myndigheter og andre offentlige aktører.

Oslos klimamål for 2020 er å redusere utslippene av klimagasser fra byens territorium med

50 pst. sammenlignet med nivået i 1990. Ifølge kommunens tall innebærer dette en utslippsreduksjon på 830 000 tonn CO₂-ekvivalenter fra 2013 til 2020. For å nå målet, vil kommunen blant annet redusere all biltrafikk med 20 pst., øke andelen hverdagsreiser med sykkel og legge til rette for at alle nye person- og varebiler i Oslo skal gå på fornybart drivstoff eller være ladbare hybrider. Andre delmål for 2020 er at bruk av fossilt brensel til oppvarming skal fases ut, at kollektivtrafikken skal gå på fornybart drivstoff og at kommunen i samarbeid med staten skal gjennomføre fullskala CO₂-fangst på Klemetsrud.

Målene ses bare opp mot utslippene i 2013. I utgangspunktet er det dermed ikke mulig å vurdere hva som faktisk må til av virkemidler for å nå dem. En slik vurdering ville fordret en beskrivelse av den underliggende utviklingen i utslippene, dvs. hvordan forløpet ville sett ut ved en videreføring av gjeldende politikk fra kommunale og statlige myndigheter. Bare på den måten ville en kunne tatt hensyn til at økt befolkning og flere arbeidsplasser trekker i retning av økte utslipp. Utslippene fra Oslo har økt siden 1990. En reduksjon fremover vil dermed innebærer et klart brudd med tidligere utvikling.

I utslippsbudsjettet skiller Oslo kommune mellom tre kategorier av tiltak; direkte CO₂-reduserende tiltak (som utfasing av oljefyr), forutset-

¹ Energi og bygg inkluderer oppvarming i husholdninger og næringsbygg. Mobilitet er all transport på vei, i tillegg til anleggsmaskiner. Ressursutnyttelse omfatter vann og avløp og håndtering av avfall.

tende tiltak (som økt kapasitet i kollektivtransporten) og tiltak som krever systemendring (som utvikling av nullutslippsområder). Klimabudsjettet inneholder 42 prioriterte tiltak med tilhørende beregnet bidrag til årlig utslippsreduksjon i 2020.

Oslo kommune peker på at beregningene av reduksjonen i CO₂-utslipp av ulike tiltak er usikre, og at tidfestingen av når tiltak gir effekt ikke kan betraktes som nøyaktig. Usikkerheten illustreres implisitt i kommunens tabell med oversikt over tiltak, finansiering og virkning på utslipp i 2020. Her anslås det for eksempel at de 16 tiltakene som skal gjennomføres for å redusere utslipp fra personbiltrafikken samlet skal gi en reduksjon i utslippene på vel 150 000 tonn i 2020, men det er ikke oppgitt hvor mye de enkelte tiltakene skal bidra med. I et bakgrunnsnotat fra Oslo kommune fremgår det blant annet at den antatte reduksjonen i gjennomsnittlig utslipp per personkilometer som følge av overgang til lav- og nullutslippsbiler er høyere enn det som er forventet på nasjonalt nivå, og at det derfor er nødvendig med en virkemiddelpakke som går utover nasjonale virkemidler.² Innholdet i en slik pakke omtales ikke.

I budsjettet gjør Oslo kommune rede for hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av ulike tiltak og hvordan arbeidet finansieres i 2017. Det fremgår at flere tiltak som er sentrale for å nå klimamålet avhenger av statlig finansiering eller regulering, herunder CO₂-håndtering på Klemetsrud, innføring av forbud mot bruk av fossil fyringsolje til oppvarming, utslippskrav til taxinæringen og forskrift om lavutslippssoner. Det er forutsatt økte tilskudd til Ruter og at miljø- og tidsdifferensierte bompenger innføres i tråd med kommunens forventninger. Disse tiltakene anses av kommunen som nød

vendige for å nå 2020-målene på sine respektive områder, men det er ikke alltid klart om de også vil være tilstrekkelige.

Byrådet skriver at det er sannsynlig at flere av tiltakene vil kreve økt finansiering utover i planperioden, og vil komme tilbake til eventuelle økte behov i senere budsjetter. Det presenteres anslag for hva det vil kreve av økte investeringer og driftskostnader for årene 2017 til 2020 for at målene skal kunne realiseres. Mange av de regulatoriske tiltakene vil innebære kostnader som bæres av de enkelte husholdninger og næringsdrivende. Andre kostnader kommer over statsbudsjettet gjennom ulike støtteordninger. Byrådet gir imidlertid ikke anslag for de samfunnsøkonomiske

eller privatøkonomiske kostnadene som medfølger forslagene.

Endringer i inn- og utflytting, økonomisk og teknologisk utvikling og bruk av statlige virkemidler kan ha betydning for Oslos mulighet til å nå sine klimamål, og for hva som skal til av tiltak og virkemidler. Denne usikkerheten er i liten grad diskutert i kommunens budsjett.

Vurderinger

Oslo kommune har i sitt klimabudsjett synliggjort sine ambisjoner og pekt på mulige virkemidler for å nå disse. Kommunen har arbeidet for å gjøre sammenhengen mellom mål og virkemidler mer tydelig.

Det er imidlertid krevende å anslå den fulle effekten av virkemidler og budsjettsatsinger på utviklingen i klimagassutslippene, og hvordan virkningene vil strekke seg ut i tid. Utvikling og bruk av klimavennlig teknologi kan være et eksempel. Slik teknologi er viktig for å løse klimaproblemet, og Norge bruker betydelige ressurser på utvikling av klimavennlig teknologi. Det er imidlertid svært vanskelig å anslå effekten av denne ressursbruken, og når, hvor sterkt og i hvilken sektor økt innsats på forskning og teknologiutvikling vil gi resultater i form av reduserte utslipp.

Oslo kommune har kun anslått et potensial for utslippsreduksjoner og omtaler enkelte virkemidler, hvorav bare noen er budsjettmessige. Kommunen har ikke gjort rede for hvordan den har kommet frem til utslippseffektene som presenteres. På flere områder er det vanskelig å etterprøve sammenhengen mellom tiltak/virkemiddel og utslippseffekt. Det er også en svakhet at utslippseffekten anslås i forhold til et utgangsnivå/år og ikke i forhold til en referansebane som viser hva utslippene ville vært uten den budsjettmessige endringen. Utviklingen i kommunens utslipp vil avhenge av mange forhold, som for eksempel økonomisk vekst og befolkningsvekst, statlig avgiftspolitik og teknologiutvikling. Det vil sannsynligvis være forhold ved kommunens budsjett som kan gi økte utslipp. Disse er ikke omtalt. Når virkningen av innsatsen ikke måles mot en referansebane er det vanskelig å vite hva som skyldes politikk/virkemidler og hva som skyldes andre forhold. Det er dermed begrenset overføringsverdi fra kommunens opplegg til en rapportering av klimakonsekvenser av statsbudsjettet. Det er også en svakhet at kostnadene ved tiltakene ikke inngår.

Alle departementer rapporterer om sitt klimaarbeid i egne budsjettproposisjoner. I tillegg er

² Klimaeffekter i klimabudsjettet. Notat av 15/02/2017 fra Klimaetaten, Oslo kommune.

det en samlet fremstilling i Klima- og miljødepartementets proposisjon. Der omtales også vurderinger av klimakonsekvensene av en del satsingsforslag i budsjettet, og for eksempel effekten på utslipp av prosjekter i NTP. Finansdepartementet gir som regel anslag på utslippseffekten av endringer i avgifter med klimabegrunnelse. I tillegg har både Klima- og miljødepartementet og Finansdepartementet bredere omtale av utslipp-utviklingen og klimapolitikken, men effekten på utslipp fordeles ikke på kapittel og post.

I Prop. 77 L (2016–2017) Lov om klimamål (klimaloven) pekes det på at det er faglig krevende å anslå klimaeffekten av budsjettet. Der det mangler treffsikker metodikk, vil rapporteringen måtte ta utgangspunkt i en tekstlig beskrivelse

etter beste faglige skjønn av de satsinger på budsjettet som en antar har vesentlig effekt på klimagassutslippene. Der det er formålstjenlig kan den tekstlige omtalen suppleres med tallanslag. Regjeringen vil arbeide videre med å utvikle faglig metodikk med sikte på å gjøre rapporteringen i budsjettene så god som mulig, og vil i den sammenheng følge det videre arbeidet i Oslo kommune med klimabudsjett. I arbeidet med budsjettet for 2018 vil regjeringen også bygge videre på det grunnlaget som ble lagt i budsjettet for inneværende år, beregningene og vurderingene i Perspektivmeldingen 2017, og de føringene som er lagt i forslaget til klimalov med sikte på å utvikle en mer systematisk rapportering i fremtidige budsjetter.

4 Skatte- og avgiftspolitikken

4.1 Endringer i skatte- og avgiftsreglene

Det vedtatte skatte- og avgiftsopplegget bør som hovedregel ligge fast gjennom året. I dette reviderte budsjettet foreslår regjeringen noen endringer i skatte- og avgiftsreglene. Følgende forslag til endringer i skatte- og avgiftsreglene har provenyvirkning for 2017:

- Det innføres en skatteinsentivordning for langsiktige investeringer i oppstartsselskap som i gjennomsnitt over året har færre enn 25 årsverk og årlige driftsinntekter og/eller balansesum som ikke overstiger 40 mill. kroner. I ordningen blir det gitt fradrag i alminnelig inntekt for personlige skattytere for aksjeinnskudd i kvalifiserte aksjeselskap for opptil 500 000 kroner årlig. Forslaget er anslått å gi et provenytap på om lag 330 mill. kroner påløpt i 2017. Provenytapet bokføres i sin helhet i 2018. Ordningen trer i kraft straks med virkning fra og med 1. juli 2017.
 - Det innføres en ny ordning med skattefavorsert individuell sparing til pensjon. Forslaget er anslått å gi et provenytap på om lag 430 mill. kroner påløpt og 45 mill. kroner bokført i 2017. Detaljene i den nye ordningen skal reguleres i forskrift. Departementet tar sikte på å sende forslag til forskrift på høring i løpet av våren 2017, slik at ordningen kan tre i kraft i løpet av høsten 2017.
 - Maksimalt fradrag for innskudd til skattefavorsert pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende økes fra 4 pst. til 6 pst. av beregnet personinntekt fra næring mellom 1 G og 12 G. Forslaget er anslått å gi et provenytap på om lag 150 mill. kroner påløpt og 80 mill. kroner bokført i 2017. Endringene trer i kraft straks med virkning fra og med inntektsåret 2017.
 - Det gis en skattelettelse til pensjonister gjennom økt minstefradrag for pensjonsinntekt. Forslaget er anslått å gi et provenytap på om lag 840 mill. kroner påløpt og 170 mill. kroner bokført i 2017. Endringene trer i kraft straks med virkning fra og med inntektsåret 2017.
- De foreslåtte endringene i skatte- og avgiftsopplegget innebærer et samlet provenytap på om lag 1 750 mill. kroner påløpt og 295 mill. kroner bokført i 2017 sammenlignet med saldert budsjett for 2017.
- Regjeringen foreslår også enkelte andre endringer på skatte- og avgiftsområdet:
- Det gjøres tre endringer i reglene om verdsetningsrabatt i formuesskatten. Endringene trer i kraft straks med virkning fra og med inntektsåret 2017.
 - Det innføres et skattefritak for passiv avkastning i Statens pensjonsfond utland som opptjenes i selskaper som er direkte eller indirekte heleide av Norges Bank. Endringen trer i kraft straks med virkning fra og med inntektsåret 2017.
 - Produktavgiften i fiskeri-, hval- og selfangstnæringen reduseres fra 2,3 pst. til 2,2 pst. Endringen trer i kraft fra og med 1. juli 2017.
 - Engangsavgiften for motorsykler legges om i miljøvennlig retning ved å innføre en progressiv avgift på CO₂-utslipp, som erstatter avgiften på motoreffekt og stykkavgiften. Endringen gjelder for motorsykler med registrerte CO₂-utslipp. Endringen anslås å være om lag provenyneutral. Endringen skal gjelde for motorsykler som blir registrert fra og med 1. juli 2017.
 - Konsernbidragsreglene endres for å motvirke tilpasningsmuligheter som gjør det mulig å unngå finansskatt på overskudd i finansforetak. Endringene trer i kraft straks med virkning fra og med inntektsåret 2017.
 - Unntaksregelen fra finansskatteplikt justeres for virksomheter som i høy grad driver merverdiavgiftspliktig, finansiell virksomhet. Endringen trer i kraft straks med virkning for inntektsåret 2017.
 - Det gjøres endringer i merverdiavgiftskompensasjonsloven for overdragelser av fast eiendom mv. som ledd i kommunesammenslåinger og -delinger med virkning fra og med 1. januar 2017.
 - Merverdiavgiftskompensasjonsordningen utvides for friskoler med voksne elever uten

rett til videregående opplæring med virkning fra og med 1. januar 2017.

- Det foretas enkelte presiseringer og opprettinger i lovtekst.

I tillegg gis det en omtale av følgende saker:

- Skattemessig behandling av erstatning ved frivillig vern av skog for skogsameier.
- Differensiering av engangsavgiften for ladbare hybridbiler etter elektrisk rekkevidde.
- Konsekvensene for engangsavgiften av nye regler for måling av utslipp fra kjøretøy (ny kjøresyklus).
- Status for notifikasjon av fritak for veibruksavgift på naturgass.
- Departementet vil frem mot statsbudsjettet for 2018 vurdere regelendringer i finansskatten for å motvirke mulige tilpasninger gjennom reglene om fellesregistrering av konsernfretak etter merverdiavgiftsloven.

For nærmere omtale av skatte- og avgiftssaker vises det til Prop. 130 LS (2016–2017) Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga.

I dette kapitlet omtales følgende saker:

- Endringer i opsjonsbeskatningen for små, nyetablerte selskap fra 2018.
- Prosess, innretning og mulig tidsløp for etablering av et CO₂-fond.
- Anmodningsvedtak om materialavgift for drikkevareemballasje.
- Anmodningsvedtak om fritak for merverdiavgift for digital journalistikk.
- Anmodningsvedtak om støtte til boliger for vanskeligstilte.

4.2 Gunstigere beskatning av opsjoner i arbeidsforhold for små, nyetablerte selskap

Norge skal være et godt land å starte og utvikle nye bedrifter i. Regjeringen la derfor frem en gründerplan i 2015 som den har fulgt opp med konkrete tiltak i budsjettene siden da. Regjeringen har bedret tilgangen på kapital i tidlig fase blant annet gjennom å styrke pre-såknordningen og etablerertilskuddsordningen. Den har også bedret tilgangen på kompetanse ved å øke bevilgningene til bedriftsrettet forskning. Regjeringen gjennomfører også en skattereform som blant annet innebærer lavere selskapsskattesats og lavere formuesskatt på næringsrelatert kapital.

Regjeringen vil forbedre de skattemessige rammevilkårene for næringsvirksomhet ytterli-

gere. Regjeringen fremmer i Revidert nasjonalbudsjett 2017 et forslag om skatteinsentiver til investeringer i oppstartsselskaper, jf. Prop. 130 LS (2016–2017) kapittel 2. I tillegg varsler regjeringen nå endringer i reglene for beskatning av opsjoner i arbeidsforhold i små, nyetablerte selskaper fra 2018.

I arbeidsforhold brukes opsjoner som en avlønningsform som gir ansatte mulighet til medeierskap i bedriften de jobber i. Gjeldende regler innebærer at fordelene av opsjonen beskattes som lønnsinntekt ved innløsningstidspunktet, det vil si når opsjonen utøves og den ansatte kjøper aksjer i henhold til opsjonsavtalen. Den skattepliktige opsjonsfordelen beregnes som differansen mellom markedsverdien av aksjen og vederlaget som betales for aksjen (innløsningskursen). Opsjonsfordelen som er lønnsbeskattet, inngår også i arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget for bedriften og skal betales på innløsningstidspunktet. Senere verdistigning på aksjen etter innløsning og frem til realisasjonen av aksjen skatlegges som aksjegevinst, men slik at den fordel som er blitt beskattet som lønnsinntekt legges til aksjens inngangsverdi. Slik unngår man at opsjonsfordelen dobbeltbeskattes. Eventuelt tap ved realisasjon av aksjene er fradragsberettiget i alminnelig inntekt. Gjeldende regelverk gir videre mulighet for visse lettelser ved beregningen av skatten ved innløsning eller salg av opsjoner.

Gjeldende regler kan skape særlige utfordringer for små, nyetablerte selskap fordi aksjer i slike selskap gjerne kan være spesielt vanskelig å omsette på innløsningstidspunktet. Videre vil lønnsnivået i slike selskap ofte være lavere enn for større, mer etablerte selskap. Det kan dermed bli krevende for den ansatte å finne likvide midler til å dekke skatteregningen for opsjonsfordelen. I tillegg vil den fremtidige verdien av aksjer i slike selskaper ofte være svært usikker på ervervstidspunktet, og i mange tilfeller kan aksjen ha falt i verdi når den senere skal realiseres. Et eventuelt fradrag i alminnelig inntekt for tap ved realisasjon av aksjene vil ikke kompensere fullt ut for lønnsbeskatningen betalt ved innløsningstidspunktet. Alle opsjoner og aksjer vil ha et innslag av usikkerhet med hensyn til fremtidig avkastning, men denne usikkerheten vil ofte være større for små, nyetablerte selskap enn for større og mer etablerte selskap.

Regjeringen vil på denne bakgrunnen i Statsbudsjettet for 2018 foreslå endringer i reglene for beskatning av ansatteopsjoner i små, nyetablerte selskap. Det legges opp til å endre beskatningstidspunktet for opsjoner i slike selskap til tids-

punktet for realisasjon av aksjen. Dette vil blant annet innebære en likviditetsfordel for selskapet (utsatt arbeidsgiveravgift) og for den ansatte (utsatt skatteplikt).

Eventuell gevinst på tidspunktet for realisasjon av aksjen kan tenkes skattlagt som lønnsinntekt, som aksjegevinst, eller som en kombinasjon av lønnsinntekt og aksjegevinst. Opsjoner ytt i arbeidsforhold er en fordel vunnet ved arbeid. Dersom det gis adgang til å beskatte fordelene av slike opsjoner som aksjegevinst, uten noen tidligere beskatning av opsjonen verken på tildelings- eller innløsningstidspunktet, vil avlønning i form av opsjoner skattlegges betydelig lempeligere enn annen avlønning. Dette vil kunne åpne for uheldige tilpasninger og innebære en betydelig fordel for de som har mulighet til å benytte seg av ordningen. På den annen side vil en lønnsbeskatning av hele fordelene/gevinsten ved realisasjon innebære en skatteskjerpelse sammenlignet med gjeldende regler i de tilfeller der aksjene stiger i verdi fra innløsningstidspunktet til realisasjonstidspunktet.

Regjeringen legger derfor opp til å fremme forslag til en ordning med kombinert beskatning på realisasjonstidspunktet. Dette kan gjennomføres ved at det på tidspunktet for innløsning av opsjonen beregnes en opsjonsfordel, på samme måte som etter gjeldende regler, men uten at det fastsettes eller innbetales skatt og arbeidsgiveravgift. Når aksjene realiseres og beskatning skal skje, kan så eventuell gevinst oppad begrenset til den beregnede opsjonsfordelen skattlegges som lønnsinntekt, mens eventuell overskytende gevinst skattlegges som aksjegevinst. Hvis realisert gevinst blir lavere enn den beregnede opsjonsfordelen, bortfaller skatteplikten for det overskytende. Arbeidstaker blir dermed fritatt for skatt dersom aksjen ikke realiseres med gevinst. Den nærmere utformingen av en slik ordning skal utredes nærmere, og konkret forslag vil bli fremmet i Statsbudsjettet 2018.

En særskilt beskatningsordning for opsjoner til ansatte i små, nyetablerte selskap vil utgjøre statsstøtte, og vil derfor måtte notifiseres til og godkjennes av ESA før den eventuelt kan iverksettes. Departementet har startet prenotifikasjonsdialogen med ESA.

4.3 CO₂-fond

Ved behandlingen av Nasjonalbudsjettet 2017 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (vedtak 108 nr. 1):

«Stortinget ber regjeringen igangsette en prosess med berørte næringsorganisasjoner om etablering av en miljøavtale med tilhørende CO₂-fond. Det legges til grunn at fondet sikres tilstrekkelige inntekter gjennom en opptrapping av CO₂-avgiften for berørte næringer og at finansieringen er på plass innen 2020. Det er et mål at fondet skal bidra til å kutte klimagassutslippene med 2 millioner tonn CO₂-ekv årlig innen 2030. Regjeringen rapporterer om prosess, innretning og mulig tidsløp for etablering av et slikt fond i revidert nasjonalbudsjett 2017.»

Regjeringen følger opp anmodningsvedtaket ved i første omgang å rapportere om prosess, innretning og mulig tidsløp i Revidert nasjonalbudsjett 2017, jf. omtalen nedenfor.

Som ledd i Parisavtalen har Norge meldt inn at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenlignet med 1990. EU har også satt som mål å redusere de samlede klimautslippene med minst 40 pst. fra 1990 til 2030. EUs mål skal gjennomføres ved en 43 pst. reduksjon i utslippene i kvotepliktig sektor og 30 pst. reduksjon i ikke-kvotepliktig sektor sammenliknet med 2005. Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen for 2030. En felles oppfyllelse med EU innebærer bl.a. at vi får et eget mål for utslippsreduksjon i ikke-kvotepliktig sektor (transport, jordbruk, bygg og avfall m.v.). Norge ligger an til å få et mål om å redusere ikke-kvotepliktige utslipp med 40 pst. fra 2005 til 2030. Målet vi får vil bli omgjort til et forpliktende årlig utslippsbudsjett for ikke-kvotepliktig utslipp for hele perioden 2021–2030. Utslippsforpliktelsen kan oppfylles med tiltak nasjonalt og ved samarbeid med andre europeiske land om utslippsreduksjoner.

Utslipp av klimagasser fra ikke-kvotepliktig sektor var i 2015 om lag 27,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Av dette utgjorde utslipp fra transport¹ om lag 60 pst. Store deler av de innenlandske utslippsreduksjonene må derfor tas i transportsektoren.

Det vises ellers til omtalen av norsk klimapolitikk og utslippsfremskrivninger i Meld. St. 29 (2016–2017) Perspektivmeldingen 2017 og til den kommende klimameldingen.

¹ Inkluderer veitrafikk, sjøfart, fiske, ikke-kvotepliktig luftfart, anleggsmaskiner og andre mobile kilder.

4.3.1 Miljøavgifter og miljøavtaler

Miljøavgifter og miljøavtaler om utslippsreduksjoner kombinert med fond er to ulike virkemidler som myndighetene kan benytte for å oppnå et gitt miljømål. De to virkemidlene har svært ulike egenskaper med hensyn til kostnadseffektivitet, administrative og økonomiske konsekvenser.

Kostnadseffektivitet

En *miljøavgift* setter en pris på miljøskadelige aktiviteter. Miljøavgiften gir dermed aktørene et insentiv til å redusere den miljøskadelige aktiviteten gjennom endringer i driften eller investeringer i ny teknologi.

Myndighetene har ikke full informasjon om kostnadene ved å redusere utslipp for bedrifter og husholdninger. En miljøavgift legger til rette for desentraliserte beslutninger. Det er et kostnadseffektivt virkemiddel som gjør det lønnsomt å gjennomføre alle utslippsreduksjoner med lavere marginalkostnad enn avgiften.

Myndighetene har ikke eksakt kunnskap om hvor store samlede utslippsreduksjoner et gitt avgiftsnivå vil utløse. Miljøavgifter er særavgifter som fastsettes av Stortinget for ett år av gangen, jf. Grunnloven § 75 bokstav a. Dette innebærer at nivået på en miljøavgift vurderes årlig og kan endres. Miljøavgifter er dermed et fleksibelt virkemiddel som kan justeres over tid for å nå et gitt miljømål.

En miljøavgift vil gi kontinuerlige insentiver til utslippsreduksjoner, i motsetning til en avtale som ikke vil gi insentiver til reduserte utslipp utover utslippsforpliktelsen.

Miljøavgifter er i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale og gir staten inntekter som kan benyttes til å redusere andre, vridende skatter og avgifter i et grønt skatteskipt.

En *miljøavtale mellom myndighetene og næringslivet* vil inneholde en miljøforpliktelse for næringslivet, f.eks. om utslippsreduksjoner. Næringslivet har gjennomgående bedre informasjon om teknologier og kostnader enn myndighetene. Denne informasjonsskjevheten kan gi mindre utslippsreduksjoner og/eller høyere kostnader enn det er grunnlag for.

En miljøavtale vil normalt ikke bidra til kostnadseffektive utslippsreduksjoner for de utslipp som er omfattet av miljøavtalen. Dette skyldes at det i miljøavtaler vil være vanskelig å sikre at de billigste utslippsreducerende tiltakene tas først, da fordelingen av utslippsreduksjoner mellom virksomhetene ofte vil måtte baseres på skjønn.

Næringsorganisasjonene vil dessuten, i likhet med myndighetene, ikke ha eksakt kunnskap om framtidig kostnader og eller kostnadsfordelingen mellom ulike virksomheter.

En miljøavtale vil typisk gjelde for en lengre periode (opp til ti år), og innenfor denne tidsperioden vil det være krevende å endre virkemiddelbruken. Miljøforpliktelsen i en miljøavtale må derfor formuleres på en måte som sikrer at miljømålet nås, samtidig som miljøavtaler ikke bør ha for lang varighet.

Administrative kostnader

Miljøavgifter er, i likhet med de øvrige særavgiftene, basert på at den enkelte avgiftspliktige deklarerer avgiftspliktig mengde i skattemeldinger og innbetaler avgift til Skatteetaten. De samlede administrative kostnadene for både næringslivet og Skatteetaten vil avhenge av antall avgiftspliktige virksomheter. Jo færre avgiftspliktige virksomheter, desto lavere administrative kostnader.

En *miljøavtale* forutsetter at det opprettes en enhet i næringslivet som har ansvar for gjennomføring av avtalen. I miljøavtaler hvor næringslivet oppretter et fond som skal finansiere utslippsreducerende tiltak i virksomhetene, vil dette blant annet innebære at det må etableres et system for å sikre fondet finansiering, og at det er en enhet som behandler søknader om tilskudd fra fondet og kontrollerer at bevilgede tilskudd gir ønsket effekt. Virksomhetene har plikter overfor fondet (herunder rapporteringsplikter) og miljømyndighetene må kontrollere at avtalene etterleves. De samlede administrative kostnadene ved miljøavtaler vil avhenge av om miljøavtalen kommer til erstatning for, eller i tillegg til, en miljøavgift. Der som miljøavgiften opprettholdes (også med en fritak for virksomheter tilsluttet fondet), vil de administrative kostnadene ved avtalen komme på toppen av de administrative kostnadene ved avgiften.

4.3.2 Nåværende miljøavtaler med fond

Det foreligger to miljøavtaler mellom staten og næringslivet som er særlig relevante for et eventuelt CO₂-fond: Intensjonsavtalen om reduksjon av SO₂-utslippene, første gang inngått i 2001 og miljøavtalen om reduksjon av NO_x-utslippene, første gang inngått i 2008. Avtalene er kjennetegnet ved at:

- Næringslivet har påtatt seg en miljøforpliktelse.

- Næringslivet har opprettet et fond som gir tilskudd til finansiering av utslippsreducerende tiltak.
- Fondet finansieres gjennom innbetalinger fra tilsluttede virksomheter.

Miljøavtalene har kommet til erstatning for en miljøavgift (SO₂) eller gir enkeltvirksomheter som tilslutter seg avtalen, fritak for avgift på utslipp (NO_x). Grønn skattekommisjon (NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet) anbefalte at bruken av miljøavtaler, herunder avtalene for SO₂ og NO_x, evalueres før eventuelle nye miljøavtaler inngås.

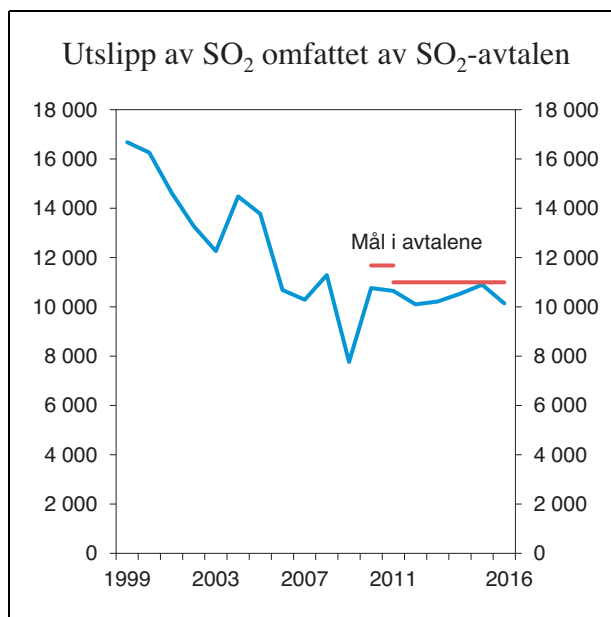
SO₂-avtalen

Klima- og miljødepartementet og Norsk Industri har inngått en intensjonsavtale om reduksjoner i svovelutslippene fra prosesser og stasjonær forbrenning. Formålet med avtalene er å bidra til at Norge overholder sine utslippsforpliktelser i Gøteborgprotokollen og EØS-avtalen. Avtalen fastsetter et samlet årlig utslippstak for virksomhetene som omfattes av avtalen.

Det ble i 2001 inngått en rettslig bindende avtale mellom Prosessindustriens Miljøfond og et tyvetalls norske prosessbedrifter. Som et ledd i denne avtalen ble bedriftene enige om å betale inn en medlemsavgift til Miljøfondet, som finansierer nødvendige rensertiltak. Innbetalingen til fondet benyttes til å finansiere utvikling av teknologi og bygging av renseanlegg. Som en del av avtalen ble svovelavgiften på kull, koks og raffineringssanlegg avviklet fra 1. januar 2002.

Figur 4.1 viser totalutslipp av SO₂ fra bedriftene som omfattes av intensjonsavtalen om reduksjon av svovelutslippene. Utslipper i 1999 var på 16 680 tonn og skulle reduseres med 5 000 innen 2010. Utslippene i 2010 lå godt under dette målet, og avtalen ble oppfylt. For perioden 2011–2018 er utslippstaket per år 11 000 tonn SO₂. Utslippene har gjennom hele perioden ligget like under utslippstaket.

Figur 4.1 illustrerer at utslippene fra prosessindustrien allerede var på vei ned da avtalen ble inngått i 2001 og utslippene fortsatte å falle frem til 2006. Det meste av utslippsreduksjonene kommer fra nedleggelse av virksomheter. Siden 2006 har utslippene vært relativt stabile, med unntak av den midlertidige reduksjonen under finanskrisen i 2009. Det er usikkert om avtalen har ført til utslippsreduksjoner utover det som ville kommet med den tidligere svovelavgiften. Provenytapet



Figur 4.1 Utslipp av SO₂ fra virksomheter omfattes av SO₂-avtalen og utslippsmålene i avtalen. Tonn

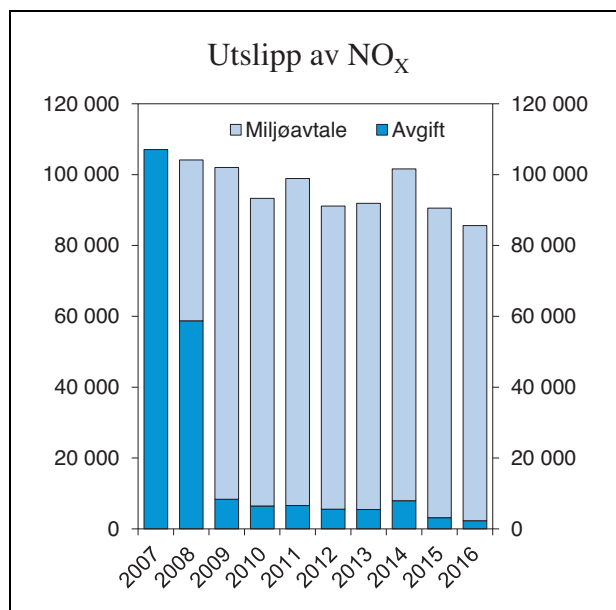
Kilde: Prosessindustriens Miljøfond.

ved avviklingen av svovelavgiften ble i 2002 anslått til 50 mill. kroner på årsbasis.

NO_x-avtalen

Klima- og miljødepartementet har inngått en avtale med 15 næringsorganisasjoner der disse kollektivt forplikter seg til å gjennomføre tiltak som reduser utslippene av NO_x. Virksomheter som slutter seg til avtalen fritas for NO_x-avgift mot å foreta innbetalinger til Næringslivets NO_x-fond. NO_x-fondet gir tilskudd til finansiering av utslippsreducerende tiltak i de tilsluttede virksomhetene. Den nåværende avtalen gjelder ut 2017. Regjeringen forhandler nå med næringsorganisasjonene om en ny avtale som vil gi grunnlag for videre fritak for avgift på utslipp av NO_x for tilsluttede virksomheter. Formålet med avgiften på utslipp av NO_x og avtalene om reduksjon av NO_x-utslippene er å bidra til at Norge overholder sine utslippsforpliktelsen i Gøteborgprotokollen og EØS-avtalen.

For årene 2008–2014 har næringslivsorganisasjonene forpliktet seg til å gjennomføre utslippsreducerende tiltak med en samlet beregnet effekt på de årlige utslippene på 27 000 tonn NO_x. Næringsorganisasjonene har oppfylt sine reduksjonsforpliktelser for årene 2008–2014, slik at vilkåret for avgiftsfritak er oppfylt. For årene 2015–2016 er reduksjonsforpliktelsen ytterligere 4 000 tonn. Miljødirektoratet skal innen 1. juli 2017 avgjøre



Figur 4.2 Utslipp av NO_x fra virksomheter som betaler NO_x-avgift og fra virksomheter fritatt fra NO_x-avgift gjennom miljøavtale. Tonn

Kilde: Skatteetaten.

om denne reduksjonsforpliktelsen er oppfylt eller ikke.

Figur 4.2 viser de samlede utslippene av NO_x fra virksomheter som betaler NO_x-avgift og virksomheter som er fritatt for NO_x-avgift gjennom deltagelse i NO_x-avtalen. Figuren viser at selv om avtalen har fått godskrevet utslippsreduksjoner på 27 000 tonn NO_x i perioden 2008–2014, lå de samlede utslippene av NO_x om lag 5 500 tonn lavere i 2014 enn i 2007.² Reduserte utslipp i de to siste årene har ført til at utslippene i 2016 var om lag 22 500 tonn lavere enn i 2007.

Det er flere grunner til at de faktiske utslippsreduksjonene fra virksomheter som er omfattet av avtalen er mindre enn de utslippsreduksjonene som er blitt godskrevet gjennom avtalen. For det første er miljøforpliktelsen i avtalen knyttet til beregnet effekt av konkrete utslippsreducerende tiltak. Dette betyr f.eks. at avtalen ikke regulerer aktivitetsnivået. Et utslippsreducerende tiltak på en utslippskilde kan derfor bli motvirket av aktivitetsøkning og dermed økte utslipp fra andre utslippskilder. For det andre reduseres effekten av enkelte tiltak over tid. Dette kan f.eks. skyldes at slitasje og manglende vedlikehold fører til økte

² Økningen i utslipp omfattet av NO_x-avgiften fra 2013 til 2014 skyldes bl.a. endrede regler fra 1. januar 2014 om avgiftssubjekt for NO_x-utslipp fra flyttbare innretninger som driver petroleumsvirksomhet samt tilbakebetalinger i 2013 ifm. Høyesteretts dom.

utslipp eller at mobile utslippskilder flyttes ut av norsk territorium og erstattes av utslippskilder med høyere utslipp.

Vista Analyse har på oppdrag fra NO_x-fondet gjennomført en analyse av næringseffekter av NO_x-avtalen (Rapport 2014/36). Rapporten konkluderer med at støtte fra fondet har bidratt til å forbedre kjente tekniske løsninger og til at de er blitt tatt i bruk på nye områder, dvs. at fondet har vært med på å introdusere og spre teknologi til nye brukere. De fleste bedriftene gir likevel uttrykk for at mange av tiltakene sannsynligvis ville blitt gjennomført før eller siden, uavhengig av støtte fra NO_x-fondet, men at fondet har bidratt til å fremskynde gjennomføringen.

Vista Analyse konkluderer videre med at NO_x-fondet bidrar til betydelige bedriftsøkonomiske besparelser for landbasert og maritim virksomhet. Dette skyldes at bedriftene som er tilsluttet NO_x-fondet får fritak fra NO_x-avgiften, men isteden betaler en langt lavere «premie» til fondet. Rapporten konkluderer med at denne besparelsen utgjør 2–4 pst. av driftsresultatet til de fleste landbaserte og maritime virksomheter, men også at det finnes enkeltbedrifter der besparelsen kan utgjøre langt over 100 pst. av driftsresultatet.

4.3.3 Utformingen av et eventuelt CO₂-fond

Stortinget har i sitt anmodningsvedtak ikke beskrevet utformingen av et eventuelt fond nærmere. Det finnes flere alternative konsepter for utforming av et CO₂-fond. Et konsept kan bygge på strukturen for NO_x-fondet, og et annet kan basere seg på direkte overføring av en andel av avgiftsinntektene til et fond.

CO₂-fond kombinert med fritak for CO₂-avgift

Det første konseptet er skissert i «Veikart for næringslivets transporter – med høy mobilitet mot null utslipp i 2050», en rapport fra 13 næringsorganisasjoner publisert i september 2016 som et innspill til *Ekspertutvalget for grønn konkurransekraft*:

CO₂-fondet kan etableres gjennom en ny miljøavtale mellom staten og næringslivet om utslippsreduksjoner fra næringslivets transporter. I avtalen påtar næringsaktørene seg utslippsforpliktelser mot at de fritas for CO₂-avgift på diesel. I stedet betaler de en medlemsavgift til fondet. Bedriftene kan så søke fondet om støtte til dekning av merkostnader ved investering i miljøvennlig materiell og kjøretøy.

Dette konseptet har mange likhetstrekk med den eksisterende NO_x-avtalen og NO_x-fondet. Det er likevel store forskjeller mellom NO_x-avgiften og CO₂-avgiften som gir vesentlige utfordringer med å overføre rammeverket for NO_x-avtalen og NO_x-fondet til en CO₂-avtale med CO₂-fond.

I NO_x-avgiften oppstår avgiftsplikten ved utslipp av NO_x fra bestemte utslippskilder. Dermed kan det gis direkte avgiftsfritak til virksomheter som har sluttet seg til NO_x-avtalen.

CO₂-avgiften er derimot en produktavgift hvor avgiftsplikten oppstår ved produksjon eller import av mineralske produkter og dermed betales av produsent eller importør. De avgiftspliktige for CO₂-avgiften er et fåtall oljeselskaper. Transportører som benytter fossilt drivstoff, er ikke avgiftspliktige. Det er derfor ikke mulig å gi disse et direkte avgiftsfritak dersom de er tilsluttet et CO₂-fond. Et avgiftsfritak til andre enn de avgiftspliktige må eventuelt gjennomføres ved refusjon. Refusjonsordninger benyttes i dag blant annet for å gjennomføre den reduserte satsen i CO₂-avgiften på mineralolje levert til fiske og fangst i nære farvann. Å gjennomføre et eventuelt avgiftsfritak på andre måter enn gjennom en refusjonsordning kan gi reduserte muligheter for kontroll og dermed fare for å undergrave ordningen, reduserte muligheter for sanksjoner rettet mot enkeltvirksomheter ved avtalebrudd og administrative byrder for tredjeparter som ikke vil være en del av miljøavtalen.

Det er i dag mellom 900 og 1000 virksomheter tilsluttet NO_x-fondet. Antallet virksomheter tilsluttet et eventuelt CO₂-fond vil bli langt høyere. I «Veikartet» tar næringslivet til orde for at alle næringslivets mobile kilder kan delta i et CO₂-fond. Fondet vil i så fall kunne omfatte 450 000 varebiler og nesten 80 000 lastebiler. I tillegg kommer andre mobile utslippskilder som busser, skip og anleggsmaskiner. Antallet tilsluttede virksomheter vil dermed kunne bli svært høyt.

Det store antallet virksomheter gjør at de samlede administrative kostnadene vil bli betydelige både for de næringsdrivende og for skatteetaten. Alle rapporteringsplikter etter gjeldende avgiftsregelverk vil opprettholdes, samtidig som det vil oppstå en rekke nye rapporteringsplikter og oppgaver. Virksomhetene vil måtte søke skatteetaten om refusjon av CO₂-avgift og dokumentere hvor mye avgiftspliktig drivstoff de har kjøpt, de vil måtte innbetale gebyr/avgift til CO₂-fondet og oppfylle eventuelle andre rapporteringskrav som et CO₂-fond vil måtte stille. CO₂-fondet vil overfor den enkelte medlemsvirksomhet måtte kreve innbetaling, behandle søknader om støtte og tildele

støtte, følge opp gjennomføringen av støtteberettigede prosjekter samt følge opp og sikre at næringslivet kollektivt oppfyller den miljøforpliktelse de har påtatt seg i en avtale. Skatteetaten må håndtere refusjon av avgift til et betydelig antall virksomheter og skille mellom aktivitet som er refusjonsberettiget og aktivitet som ikke er det. Et CO₂-fond basert på dette konseptet vil innebære vesentlig økt byråkrati.

Stortingets anmodningsvedtak legger til grunn «*fondet sikres tilstrekkelige inntekter gjennom en opptrapping av CO₂-avgiften for berørte næringer*». Stortinget har dermed lagt til grunn at det er en eventuell økning av CO₂-avgiften utover dagens avgiftsnivå som skal inngå i et CO₂-fond. Dersom all næringstransport på land, sjø og luft skulle fritas for CO₂-avgift, kan det årlige provenytapet bli i størrelsesorden 4 til 4,5 mrd. kroner. Dette må dekkes inn ved å øke andre skatter eller redusere offentlige utgifter. Dette vil innebære en overføring fra ikke-forurensende virksomheter og andre som betaler for sine utslipp til virksomheter med CO₂-utslipp. Dette vil være i strid med prinsippet om at forurenser betaler og ideen om et grønt skatteskipt.

I konseptet skissert i «Veikartet», vil staten overlate virkemiddelbruken i klimapolitikken til et privat CO₂-fond. Med et avgiftsfritak, vil staten ikke lenger kunne påvirke insentivene til utslippsreduksjoner gjennom endringer i CO₂-avgiften. CO₂-avgiften vil dermed ikke lenger ha en rolle som miljøpolitisk virkemiddel for de utslippskildene som omfattes av avtalen. Den eneste muligheten staten har til å påvirke utslippene, vil være gjennom miljøforpliktelsen i avtalen. Dersom dette konseptet velges, vil det derfor være avgjørende for miljøet at det i avtalen fastsettes et tak for de samlede utslippene fra virksomheter omfattes av avtalen.

Et avgiftsfritak vil være statsstøtte som vil måtte notifiseres til og godkjennes av EFTAs overvåkingsorgan (ESA) før det kan tre i kraft. Et avgiftsfritak basert på skissen i «Veikartet» vil bli langt mer omfattende enn det eksisterende avgiftsfritaket for virksomheter tilsluttet NO_x-fondet. Det er derfor usikkert om en slik ordning kan godkjennes av ESA. CO₂-fondet vil også kunne anses som finansiert med offentlige midler og dermed være begrenset av handlingsrommet i EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

CO₂-fond bevilget over statsbudsjettet

En langt enklere utforming av et CO₂-fond er at det bevilges et beløp til et CO₂-fond over statsbud-

sjettet. Et slikt CO₂-fond kan være statlig eller i privat regi (slik som NO_x-fondet).

For det første vil det ved dette konseptet ikke oppstå administrative kostnader i næringslivet eller Skatteetaten ved administrasjon av en refusjonsordning for CO₂-avgift. For det andre vil det ikke oppstå administrative kostnader i næringslivet og CO₂-fondet for innkreving av medlemsavgift og medlemshåndtering. Dette betyr at et CO₂-fond kan benytte alle sine ressurser til å behandle søknader om støtte til utslippsreducerende tiltak. For det tredje vil CO₂-avgiften fortsatt være et effektivt klimapolitisk virkemiddel som myndighetene kan bruke for å oppnå klimapolitiske målsettinger (ved at man ikke er bundet av årvisse forpliktelser i en avtale). For det fjerde vil virksomhetene ved en bevilgningsmodell fortsatt betale for sine restutslipp. Bevilgningsmodellen er således i tråd med prinsippet om at forurenser betaler. Dette ligger til grunn for det videre arbeidet.

Et slikt CO₂-fond, uavhengig av om det er under statlig eller privat styring, vil være finansiert med offentlige midler og dermed underlagt EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Det vil derfor være begrensninger på hvor mye støtte som kan gis. Overføringer til CO₂-fondet vil være statsstøtte som må notifiseres til og godkjennes av ESA før den kan tre i kraft. En slik støtteordning vil likevel ikke være vesentlig forskjellig fra eksisterende støtteordninger under Enova som allerede er godkjent av ESA.

4.3.4 Prosess, innretning og tidsplan

Stortinget har bedt regjeringen igangsette en prosess med berørte næringsorganisasjoner om etablering av en miljøavtale med tilhørende CO₂-fond. Klima- og miljødepartementet har avholdt møter med en rekke næringsorganisasjoner hvor det ble orientert om departementets arbeid med CO₂-fondet og hvor næringsorganisasjonene fikk presentere sitt syn på saken.

Regjeringen vil i løpet av 2017 invitere næringslivet til forhandlinger om opprettelse av et CO₂-fond og det er regjeringens utgangspunkt at et eventuelt CO₂-fond gis følgende innretning:

- Et eventuelt CO₂-fond finansieres gjennom en bevilgning på statsbudsjettets utgiftsside. Størrelse på bevilgningen ses i sammenheng med den andelen av merprovenyet fra eventuelle fremtidige økninger i CO₂-avgiften som kan knyttes til virksomheter som omfattes av CO₂-fondet. Videre gis det ikke helt eller delvis fritak for CO₂-avgift, herunder fritak for eventu-

elle fremtidige økninger i CO₂-avgiften, for virksomheter tilsluttet et eventuelt CO₂-fond.

- Det må foretas en grensdragning mellom et eventuelt CO₂-fond og eksisterende virkemidler, herunder Enova.

Stortinget har satt som mål at et eventuelt fond skal bidra til å kutte klimagassutslippene med 2 mill. tonn CO₂-ekvivalenter årlig innen 2030. Stortinget har derimot ikke konkretisert hvilke utslippskilder som skal omfattes av avtalen eller hva som er referansen for utslippsreduksjonen. Miljømålet i en eventuell avtale må derfor tilpasses omfanget og innretningen av avtalen og ses i sammenheng med Norges klimamål i 2030.

Det vil kunne ta noe tid å fremforhandle en miljøavtale. Det tok f.eks. 16 ½ måneder fra NO_x-avgiften ble innført til NO_x-avtalen ble undertegnet 14. mai 2008. En miljøavtale vil, uavhengig av innretning, måtte notifiseres til og godkjennes av ESA før den kan tre i kraft. Hvor lang tid notifiseringen tar vil avhenge av innretningen av avtalen. Det er altså usikkert når et eventuelt CO₂-fond vil kunne tre i kraft. Dersom man legger til grunn en enkel modell, kan det være mulig å få på plass finansieringen innen 2020, slik som forutsatt av Stortinget.

4.4 Materialavgift

Ved behandlingen av Statsbudsjettet 2017 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (vedtak 108 nr. 19):

«Stortinget ber regjeringen om å utrede en materialavgift, differensiert på fossil og resirkulert, som en mulig erstatning for dagens emballasjeavgift, og komme tilbake i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2017.»

Det legges til grunn at anmodningsvedtaket gjelder grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer.

Det er to særavgifter på drikkevareemballasje: grunnavgift på engangsemballasje og miljøavgift. Grunnavgift på engangsemballasje ilegges drikkevareemballasje som ikke kan brukes på nytt i sin opprinnelige form. For 2017 skal det betales grunnavgift med 1,17 kroner per enhet engangsemballasje.

Miljøavgiften på drikkevareemballasje skal prise kostnadene ved at drikkevareemballasje havner som søppel i naturen. Avgiften motiverer til innsamling av brukt drikkevareemballasje.

Emballasje av glass/metall, plast og kartong/papp har ulike avgiftssatser. Differensieringen er begrunnet med at ulik emballasje gir ulik miljøskade. Miljøavgiften er også gradert slik at emballasje som inngår i godkjente retursystemer får redusert miljøavgift avhengig av returandelen. Ved returandel på 95 pst. eller høyere faller avgiften bort. Det er Miljødirektoratet som godkjenner retursystemer og fastsetter returandelen. For nærmere omtale av avgiften se Prop. 1 LS (2016–2017) Skatter, avgifter og toll 2017 punkt 10.17.

Avgiftsdifferensiering av grunnavgiften etter innhold av biomasse ble vurdert i Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016. Forslaget ble forkastet fordi miljøeffekten er usikker, det vil komplisere avgiften og være krevende å kontrollere.

Omlegging i tråd med anmodningsvedtaket innebærer at dagens grunnavgift erstattes med en avgift på drikkevareemballasje av glass, plast, metall og papp/kartong der avgiftssatsen er differensiert etter andel biomasse og resirkulert materiale i emballasjen.

Departementet forstår resirkulert materiale som materiale framstilt av avfallsmaterialer som er materialgjenvunnet. Med avfallsmaterialer som er materialgjenvunnet menes materialer som har opphørt å være avfall etter materialgjenvinningsoperasjon. Med ikke-fossilt materiale menes materiale framstilt fra biomasse. Departementet forstår biomasse som materiale av biologisk og ikke-fossil opprinnelse.

Det legges til grunn at produsenter og importører av drikkevarer må være medlem i et godkjent retursystem for å få en redusert materialavgift. Av administrative hensyn bør alle medlemmer i det enkelte retursystem ha lik avgiftssats for samme type emballasje. På bakgrunn av søknad fra retursystemene kan Miljødirektoratet fatte vedtak om materialandel, slik det i dag gjøres for returandel for drikkevareemballasje. Disse vedtakene kan ligge til grunn for Skattedirektoratets reduksjon av materialavgift for medlemmene i hvert retursystem.

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet har Miljødirektoratet vurdert klima- og miljøeffektene av en eventuell materialavgift på drikkevareemballasje. Finansdepartementet har videre bedt Skattedirektoratet vurdere rettslige og administrative konsekvenser av en slik avgift.

Miljødirektoratet påpeker at det finnes en begrenset mengde *biomasse*, samtidig som denne biomassen kan brukes til en rekke ulike formål. For å sikre størst mulig klima- og miljøeffekter er det viktig å prioritere bruken. Miljødirektoratet

mener det ikke er grunnlag for å si at det gir positive klima- og miljøeffekter å øke bruken av biomasse til produksjon av drikkevareemballasje.

Drikkevareemballasje framstilt fra biomasse er i dag kun aktuelt for plastflasker og drikkekartong. Redusert avgift for biobasert plastemballasje og drikkekartong vil kunne dreie emballasjeb Bruken fra glass og metall til plast og drikkekartong. Miljødirektoratet har ikke faglig grunnlag til å si noe om klima- og miljøeffekter av en slik overgang. Avgiftsreduksjon ut fra innhold av biobasert materiale vil dessuten bli administrativt komplisert, blant annet fordi det kan kreve en omfattende sertifiseringsordning for å sikre at biomassen som benyttes til å framstille plast oppfyller tilfredsstillende miljøkrav. På grunn av manglende kunnskap om miljøeffekten anbefaler ikke Miljødirektoratet at det innføres avgiftsdifferensiering etter innhold av biomasse i emballasjen. Finansdepartementet er enig i disse vurderingene.

Ifølge Miljødirektoratet viser livsløpsanalyser at økt bruk av *resirkulert råvare* til produksjon av drikkevareemballasje har store positive effekter for klimagassutslipp og energibruk for metall og plast sammenlignet med bruk av jomfruelig råvare. Analysene tyder på at bruk av resirkulert råvare i drikkevareemballasje av glass og drikkekartong også kan gi positive effekter, sammenlignet med bruk av jomfruelig råvare. Miljødirektoratet mener en materialavgift som reduseres ut fra innhold av sekundær råvare i drikkevareemballasje kan styrke markedet for bruk av resirkulert råvare.

Selv om en livsløpsanalyse viser at økt bruk av resirkulert materiale kan ha positive effekter, vil departementet påpeke at det er tvilsomt om en materialavgift etter innhold av resirkulert materiale vil ha klima- eller miljøeffekter av betydning. For det første er det grunn til å tro at en materialavgift vil gi begrensede insentiver for den enkelte produsent til å øke sin andel resirkulert materiale. Det skyldes at en eventuell avgift bør utformes med lik avgiftssats for samme type emballasje innenfor hvert enkelt retursystem, det vil si at det er gjennomsnittlig andel resirkulert materiale som avgjør avgiftens størrelse for alle medlemmene i returselskapet. Dersom et enkeltmedlem øker sin andel resirkulert materiale, vil dette i de aller fleste tilfeller ha liten betydning for gjennomsnittlig resirkulert andel (og dermed avgiftssatsen) for retursystemet som helhet. Den enkelte produsent vil dermed spare lite avgiftsmessig ved å øke sin egen bruk av resirkulert materiale. De øvrige medlemmer vil oppnå redusert avgift uten at det har kostet dem noe.

For det andre viser departementet til at det meste av klimagassutslipp og annen miljøbelastning over livsløpet for drikkevareemballasjen er knyttet til uttak av råvarer og produksjon av emballasjen. Miljøskadene på dette området er i dag i stor grad priset gjennom eksisterende virkemidler som blant annet EUs kvotesystem. For produksjon som omfattes av EUs kvotesystem, vil eventuelle utslippsreduksjoner på ett område motsvares av økte utslipp på et annet område innenfor kvotesystemet. Dersom økt andel resirkulert materiale i drikkevareemballasje gir utslippskutt innenfor kvotesystemet, vil det ikke ha betydning for totale klimagassutslipp.

For det tredje viste Grønn skattekommisjon (NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet) til at for at en miljøavgift skal virke etter hensikten, bør den rettes mest mulig mot miljøproblemet, det vil si direkte mot den miljøskadelige aktiviteten eller utslippet. Departementet viser til at hvis det er klimagassutslipp ved avfallsbehandling av emballasjen som er problemet, vil en avgift eller kvoteplikt ved avfallsbehandlingen være i tråd med prinsippet om å prise utslipp der de oppstår. En avgift etter innhold av resirkulert materiale i drikkevareemballasje vil dermed være et lite effektivt virkemiddel for å redusere klimagassutslipp fra avfallsbehandlingen.

Skattedirektoratet anser en materialavgift med differensierte satser etter andel resirkulert materiale i emballasjen som mulig å gjennomføre. Dette forutsetter at Miljødirektoratet kan etablere sikre og tilfredsstillende dokumentasjons- og kontrollrutiner slik at Skattedirektoratet får et korrekt avgiftsgrunnlag som skal ligge til grunn for avgiftsberegningen.

Innføring av en materialavgift basert på innhold av resirkulert materiale vil kreve nye definisjoner og bestemmelser om fastsettelse av materialandel i avfallsforskriften. Det må vurderes om det er behov for nye eller reviderte krav i retursystemenes godkjenninger. I tillegg må det utarbeides prosedyrer for søknad og fastsettelse av materialandel.

En omlegging fra dagens grunnavgift til en materialavgift med differensierte satser etter andelen resirkulert materiale, vil øke de administrative kostnadene både for avgifts- og miljømynighetene. Omleggingen vil også innebære økte administrative kostnader for næringslivet, blant annet til å innhente og administrere dokumentasjon, samt revisors kontroll av rapporteringen av andel resirkulert materiale.

Etter departementets syn er det tvilsomt om en materialavgift på drikkevareemballasje basert

på fossilt og resirkulert materiale vil ha klima- eller miljøeffekter av betydning. En slik avgift vil i tillegg medføre økte administrative kostnader. Regjeringen mener derfor at det ikke bør innføres en differensiert materialavgift som erstatning for dagens grunnavgift på engangsemballasje.

4.5 Fritak for merverdiavgift for digital journalistikk

Bakgrunn

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2017 fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 108 (2016–2017) punkt 44.

«Stortinget ber regjeringen vurdere utvidelse av momsfristaket for medier til å gjelde all digital journalistikk og komme tilbake i RNB 2017».

Mediemangfoldsutvalget (NOU 2017: 7 Det norske mediemangfoldet – En styrket politikk for borgerne) foreslår å utvide dagens merverdiavgiftsfritak til å gjelde alle nyhets- og aktualitetsmedier slik at også medier som dekker få stoffområder i dybden, men ikke oppfyller kravet til bredde, omfattes. Etter utvalgets syn bør fritaket derfor også omfatte fagblader og magasiner med betydelig utbredelse og allmenn samfunnsinteresse. Videre foreslår utvalget at merverdiavgiftsfritaket skal omfatte salg av enkeltartikler fra publikasjoner som er omfattet av dagens merverdiavgiftsfritak. Utredningen er sendt på høring med høringsfrist 23. juni 2017.

Gjeldende regelverk

Det skal i utgangspunktet beregnes merverdiavgift ved all omsetning, innførsel og uttak av varer og tjenester fra avgiftspliktig virksomhet, jf. merverdiavgiftsloven §§ 3–1 første ledd, 3–21, 3–22 og 3–29.

Enkelte varer og tjenester er fritatt for merverdiavgift (nullsats). Fritak innebærer at registrerte avgiftssubjekter har rett til fradrag for inngående merverdiavgift på varer og tjenester som er til bruk i virksomheten, men at det ikke skal beregnes utgående merverdiavgift ved omsetningen, jf. merverdiavgiftsloven § 1–3 første ledd bokstav h. Dersom inngående merverdiavgift overstiger utgående, skal overskytende inngående avgift utbetales, jf. merverdiavgiftsloven § 11–5. Omsetning av aviser som er trykt på papir, er fritatt for merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 6–1.

Elektroniske aviser omfattes ikke av fritaket for trykte aviser. Fra 1. mars 2016 ble imidlertid elektroniske nyhetstjenester fritatt for merverdiavgift etter merverdiavgiftsloven § 6–2. Fritaket er ment å sikre avgiftsmessig likebehandling, slik at nyhets- og aktualitetsstoff er fritatt for merverdiavgift uavhengig av plattform. Forslaget om fritak ble notifisert til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) som kom til at dette var notifiseringspliktig statsstøtte, men at støtten var forenlig med statsstøttereguleringen. Departementet har lagt til grunn at fritaket i størst mulig grad skal avgrenses i tråd med fritaket for papiraviser, og at hovedkriteriet for fritaket må knyttes til tjenestens innhold. Det er derfor fastsatt et krav om at tjenesten må inneholde en bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff rettet mot allmennheten for å være omfattet av fritaket, jf. merverdiavgiftsloven § 6–2–1. Det er videre et vilkår at tjenesten har en ansvarlig redaktør og publiseres ukentlig eller oftere. Kravet til bredde innebærer blant annet at omsetning av enkeltartikler ikke omfattes av fritaket. Dette gjelder selv om enkeltartikkelen stammer fra publikasjoner som er omfattet av fritaket i § 6–2. Fritaket er godkjent av ESA til 1. mars 2022.

Omsetning av tidsskrift er også på nærmere vilkår fritatt for merverdiavgift. Fritaket omfatter i) tidsskrift som hovedsakelig omsettes til faste abonnenter mv. og ii) tidsskrift med overveiende politisk, litterært eller religiøst innhold. Det er bare papirutgaver av tidsskrift som er omfattet av fritaket, dvs. at elektroniske tidsskrift faller utenfor.

Departementets vurdering

Formålet med merverdiavgiften er å skaffe inntekter til staten. Det gjøres mest effektivt når merverdiavgiften omfatter flest mulig varer og tjenester med en generell sats. Reduserte satser og fritak fra merverdiavgift reduserer inntektene til staten og øker de administrative kostnadene for både de næringsdrivende og myndighetene. Omfanget av særordninger som fritak og reduserte satser bør derfor begrenses. Generelt er det mer effektivt å gi direkte støtte på budsjettets utgiftsside enn gjennom særordninger i merverdiavgiftssystemet.

Å utvide gjeldende tidsskriftfritak til også å omfatte elektroniske tidsskrift basert på gjeldende definisjon av tidsskrifter som er fritatt, antas å være avgiftsteknisk mulig, men vil medføre økte administrative kostnader både for de næringsdrivende og avgiftsmyndighetene.

Gitt en avgrensning i tråd med fritaket for trykte tidsskrift, kan et merverdiavgiftsfritak for elektroniske tidsskrift anslås å gi et provenytap i størrelsesorden 10–30 mill. kroner i 2018. Anslaget er basert på beregninger av Oslo Economics. Omfanget må som nevnt forventes å øke i årene fremover, og på sikt kan dermed merverdiavgiftsfritaket for elektroniske tidsskrift medføre et betydelig provenytap for staten. Hvis all omsetning over tid skjer elektronisk, kan fritaket for trykte tidsskrifter anslås å tilsvare dagens skatteutgift på om lag 800 mill. kroner sammenlignet med gjeldende regelverk. Hvis et fritak ikke utformes i tråd med dagens fritak for trykte tidsskrift, men gis et bredere omfang, vil provenytapet bli større enn anslagene ovenfor både på kort og lang sikt.

Fritaket for elektroniske nyhetstjenester er utformet i tråd med det tilsvarende fritaket for papiraviser, dvs. med krav om en bred dekning av nyhets- og aktualitetsstoff. Et fritak for omsetning av digitale enkeltartikler vil innebære et brudd med forutsetningen om parallellitet mellom papiraviser og e-nyheter, og kan medføre press for å oppheve breddekravet også for papiraviser. Mediemangfoldsutvalget foreslår at merverdiavgiftsfritaket skal omfatte salg av enkeltartikler fra publikasjoner som er omfattet av dagens merverdiavgiftsfritak. Likebehandlingshensyn tilsier imidlertid at et fritak knyttes til kriterier ved selve tjenesten og gjelder for alle som omsetter slike tjenester, herunder utenlandske tilbydere. Et slikt fritak vil dermed omfatte ikke bare etablerte mediehus mv., men også andre aktører som frilansere og eksterne produksjonsselskaper, samt mindre aktører med liten aktivitet på grensen mot hobbyvirksomhet, som f.eks. artikler som tilbys i sosiale medier mot betaling. Et fritak for omsetning av enkeltartikler kan dermed omfatte svært mange aktører. Videre vil det bli krevende å avgrense hvilket innhold/tekster som skal være omfattet av fritaket. Et merverdiavgiftsfritak for omsetning av enkeltartikler kan dermed ha store administrative konsekvenser både for Skatteetaten og de næringsdrivende.

Provenytapet ved å innføre merverdiavgiftsfritak for enkeltartikler vil trolig være begrenset i 2018. På lengre sikt kan man forvente at det skjer tilpasninger, og at salget av avgiftsfrie enkeltartikler øker. Dermed er det ventet at provenytapet vil øke over tid og bli betydelig.

Mediemangfoldsutvalgets utredning er som nevnt på høring. Regjeringen vil avvente høringen og kommer tilbake til saken i budsjettet for 2018.

4.6 Merverdiavgiftskompensasjon og tilskuddsordninger – støtte til boliger for vanskeligstilte

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2017 følgende anmodning til regjeringen, jf. vedtak nr. 294 (2016–2017):

«Stortinget ber regjeringen i revidert nasjonalbudsjett 2017 redegjøre for støtteordningene for boliger til vanskeligstilte som stilles til disposisjon av kommunen, samt hvordan disse ordninger eventuelt kan forbedres. Det bes også vurdert konsekvenser av bevilgningsbehov og mulige avgrensninger dersom man skulle utvide ordningen med merverdiavgiftskompensasjon til også å omfatte boliger for vanskeligstilte.»

Det legges til grunn at Stortinget i anmodningsvedtaket sikter til Husbankens støtteordninger for investering i kommunalt disponerte boliger. Omtalen er derfor begrenset til tilskudd til utleieboliger og grunnlån til boligsosiale formål. Husbanken kan gi grunnlån og tilskudd til kommuner, stiftelser og andre aktører som etablerer og utbedrer utleieboliger. Ved utgangen av 2015 var det totalt om lag 107 000 kommunalt disponerte boliger i Norge, ifølge tall fra KOSTRA.

Husbankens tilskudd til utleieboliger skal bidra til flere kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte. Regjeringen har satsset betydelig på tilskudd til utleieboliger. I 2016 var tilskuddssatsingen ekstra høy på grunn av flyktningssituasjonen. Da ga Husbanken tilsagn om tilskudd for 1 045 mill. kroner til 1 998 boliger. I gjennomsnitt mottok hver bolig om lag 523 000 kroner i tilskudd. I 2017 kan Husbanken gi tilsagn til om lag 1 560 boliger innenfor en tilsagnsramme på 834 mill. kroner. Det er viktig å bruke tilskudd til utleieboliger mest mulig effektivt for å nå målet om flere egnede utleieboliger til vanskeligstilte. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil vurdere flere tiltak for å sikre best mulig målretting av ordningen i tråd med behovet.

Utover dette gir Husbanken grunnlån til oppføring og kjøp av utleieboliger til private aktører med formål om å eie, forvalte og leie ut boliger. Da inngår kommunen en tilvisingsavtale med utleier som innebærer at kommunen kan tilvise om lag 40 pst. av boligene i hvert prosjekt til vanskeligstilte på boligmarkedet. I 2016 ble det gitt grunnlån til 415 utleieboliger med tilvisningsavtaler, og den kommunale andelen med tilvisningsrett var dermed om lag 160 boliger. Husbanken

prioriterer søknader om lån til boligsosiale formål innenfor sin låneramme. I 2017 er lånerammen 18 mrd. kroner, tilsvarende rammen for 2016. I 2016 brukte Husbanken om lag 1 mrd. kroner mindre enn rammen. Regjeringen mener derfor at det ikke er behov for å øke utlånsrammen for å finansiere flere utleieboliger til vanskeligstilte.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har satt i gang en ekstern evaluering av de boligsosiale virkemidlene innenfor departementets ansvarsområde, inkludert tilskudd til utleieboliger og grunnlån til boligsosiale formål. Når rapporten foreligger, vil det vurderes eventuelle forslag til tiltak.

I statsbudsjettet for 2017 presenterte regjeringen en vurdering av merverdiavgiftskompensasjon og utleieboliger, se Prop. 1 LS (2016–2017) Skatter, avgifter og toll 2017. Det ble da konkludert med at regelverk og tolkningspraksis i hovedsak gir en hensiktsmessig avgrensning og samordning med sikte på å sikre like konkurransevilkår for private og offentlige utleiere. Det fremkom også at dersom kommunene gis rett til kompensasjon ved salg og utleie av fast eiendom, vil de få en betydelig konkurransefordel sammenlignet med private. For å sikre like konkurransevilkår mellom det offentlige og private er retten til kompensasjon derfor i utgangspunktet avskåret for anskaffelser til fast eiendom for salg eller utleie.

Formålet med kompensasjonsordningen er å nøytralisere merverdiavgiften i kommunenes valg mellom å produsere avgiftspliktige tjenester selv, uten avgift, eller å kjøpe tjenestene fra private virksomheter, med avgift. Kommunene oppfører imidlertid ikke boliger selv, og står ikke overfor valget mellom egenproduksjon eller kjøp av tjenester fra private. En utvidelse av kompensasjonsordningen til også å omfatte utleieboliger for vanskeligstilte vil derfor ikke være i tråd med ordningens formål.

Etter dagens regelverk gis det bare kompensasjon for anskaffelser knyttet til oppføring og drift av boliger for helse- eller sosialformål. Det kreves at boligene er særskilt tilrettelagte for slike formål. En utvidelse av kompensasjonsordningen til å omfatte boliger for vanskeligstilte vil omfatte alle boligene som kommunen disponerer. Dette er for eksempel boliger for personer som er uten bolig, står i fare for å miste boligen eller bor i en uegnet bolig eller et uegnet bomiljø. En slik utvidelse av kompensasjonsordningen vil skape en konkurranseulempe for private utleiere som leier ut til slike personer, uten kompensasjonsrett. En utvidelse som også omfatter private vil innebære at man går bort fra det mest sentrale vilkåret i kompensa-

sjonsordningen, som er kravet om at tjenestene må være lovpålagte for kommunen. Regjeringen vil derfor ikke foreslå at boliger til vanskeligstilte tas inn i kompensasjonsordningen.

Dersom boliger til vanskeligstilte blir kompensasjonsberettiget, anslås det å medføre økte kompensasjonsutbetalinger til oppføring og drift av slike boliger på om lag 1 mrd. kroner årlig. Det understrekes at beregningene er usikre. Kompensasjonsordningen er i motsetning til Husbankens ordninger som er beskrevet foran ingen støtteordning. Utvidelser av ordningen skal finansieres av mottakerne gjennom trekk i statlige overføringer

og skal dermed være provenynøytrale for staten. En eventuell utvidelse må finansieres gjennom en reduksjon av kommunesektorens rammetilskudd på 1 mrd. kroner.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 11. mai 2017 om Revidert nasjonalbudsjett 2017 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 1.1	Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge
Tabell 1.2	Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet i perioden 1980–2017. Mill. kroner
Tabell 1.3	BNI. Mill. kroner
Tabell 1.4	Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.5	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2017. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.6	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.7	Fremskrivning av norsk tremåneders pengemarkedsrente. Prosent
Tabell 1.8	Finansdepartementets anslag for 2017 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.9	Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 1.10	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.11	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.12	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.13	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
Tabell 1.14	Finanspolitiske indikatorer
Tabell 1.15	Indikatorer for kommuneøkonomien
Tabell 1.16	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner
Tabell 1.17	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner
Tabell 1.18	Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner
Tabell 1.19	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2016. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner
Tabell 1.20	Nøkkeltall Revidert nasjonalbudsjett 2017. Prosentvis volumendring fra året før der ikke annet er angitt

Tabell 1.1 Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge¹

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
NB02	-2,3															
RNB02	-2,2															
NB03	-3,1	-3,1														
RNB03	-3,1	-3,1														
NB04	-3,0	-3,3	-3,9													
RNB04	-3,0	-3,9	-4,2													
NB05	-3,0	-3,8	-4,5	-4,9												
RNB05	-3,3	-4,1	-4,5	-4,8												
NB06	-3,2	-4,0	-4,4	-4,6	-4,6											
RNB06	-3,0	-3,7	-4,2	-4,0	-4,5											
NB07	-2,8	-3,5	-3,9	-3,8	-4,3	-4,6										
RNB07	-2,5	-3,1	-3,6	-3,7	-3,8	-4,3										
NB08	-2,3	-2,9	-3,2	-3,3	-3,6	-4,3	-4,5									
RNB08	-2,2	-2,7	-3,0	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3									
NB09	-2,4	-2,8	-3,2	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3	-5,0								
RNB09	-2,4	-2,9	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2								
NB10	-2,4	-2,9	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2	-7,8							
RNB10	-3,1	-3,5	-3,7	-3,9	-3,6	-3,4	-3,9	-6,0	-6,8							
NB11	-3,1	-3,4	-3,7	-3,8	-3,5	-3,3	-3,8	-5,9	-6,4	-6,3						
RNB11	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,5	-5,5	-5,7	-5,5						
NB12	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-2,9	-3,4	-5,4	-5,5	-5,3	-5,6					
RNB12	-3,0	-3,3	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,2					
NB13	-3,0	-3,3	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,2	-5,1	-5,1	-4,4	-5,2	-5,3				
RNB13	-3,0	-3,3	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,1	-5,1	-4,3	-5,2	-5,3				
NB14	-3,0	-3,4	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,0	-5,0	-4,2	-4,7	-5,2	-5,5			
RNB14	-3,0	-3,4	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,4	-4,9	-5,1	-5,8			
NB15	-3,0	-3,4	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-4,9	-5,1	-5,8	-6,4		
RNB15	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4		
NB16	-3,0	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-2,9	-3,3	-5,1	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4	-7,1	
RNB16	-2,6	-2,9	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-4,9	-4,3	-4,9	-5,1	-5,9	-6,4	-7,5	
NB17	-2,6	-2,9	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,5	-7,5	-7,9
RNB17	-2,6	-3,0	-3,1	-3,1	-2,7	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,5	-4,9	-5,2	-5,9	-6,5	-7,2	-7,7

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

Tabell 1.2 Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettoverskuddet i perioden 1980–2017. Mill. kroner

	Oljekorrigert overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå (B)			Strukturelt budsjettoverskudd		
		Særskilte regnskapsforhold (C)	Aktivitetskorreksjoner (D)	Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	Endring fra året før, prosentpoeng	
1980	-15 305	-2 304	-14	563	-13 551	-5,0	0,7
1981	-16 559	-1 200	-67	3 026	-18 318	-6,1	-1,1
1982	-20 139	-510	-129	91	-19 592	-5,8	0,2
1983	-23 204	-1 127	-795	-562	-20 720	-5,6	0,3
1984	-18 488	1 297	703	-3 310	-17 178	-4,2	1,4
1985	-14 378	2 141	805	6 699	-24 024	-5,3	-1,1
1986	-3 641	3 962	-208	17 942	-25 336	-5,1	0,2
1987	44	1 876	128	20 921	-22 881	-4,2	0,9
1988	1 840	8 218	335	8 638	-15 352	-2,6	1,6
1989	-13 517	12 909	-151	-5 471	-20 805	-3,3	-0,7
1990	-31 182	13 595	-1 162	-12 726	-30 889	-4,7	-1,3
1991	-59 212	10 664	-10 778	-21 302	-37 796	-5,4	-0,7
1992	-65 372	5 039	332	-24 066	-46 677	-6,4	-0,9
1993	-71 896	2 201	2 053	-30 153	-45 996	-6,0	0,4
1994	-54 499	985	1 470	-15 540	-41 414	-5,1	0,9
1995	-34 436	-808	7 581	-13 232	-27 977	-3,3	1,8
1996	-22 730	-2 864	5 276	-904	-24 238	-2,7	0,6
1997	-20 068	-9 081	1 181	6 937	-19 104	-2,0	0,7
1998	-17 454	-11 929	-1 923	17 428	-21 030	-2,1	-0,1
1999	-12 066	-7 271	1 770	13 151	-19 716	-1,9	0,2
2000	-7 943	1 276	-6 712	12 778	-15 286	-1,4	0,5
2001	-1 640	2 496	3 436	9 923	-17 495	-1,5	-0,1
2002	-62 392	-8 375	-19 356	-1 232	-33 429	-2,6	-1,2
2003	-66 150	-9 659	5 334	-21 776	-40 048	-3,0	-0,3
2004	-79 246	-11 915	1 994	-25 060	-44 265	-3,1	-0,1
2005	-64 763	-10 698	792	-8 113	-46 744	-3,1	0,0
2006	-44 002	-16 776	1 645	14 619	-43 490	-2,7	0,4
2007	-1 342	-4 450	2 292	46 401	-45 586	-2,6	0,0
2008	-11 797	-2 463	858	45 566	-55 758	-3,0	-0,4
2009	-96 561	-7 079	-6 058	12 454	-95 879	-4,9	-1,9
2010	-104 070	-7 563	-1 099	8 444	-103 853	-5,0	-0,1
2011	-79 399	-4 172	4 508	16 863	-96 599	-4,5	0,6
2012	-100 898	-6 448	-1 590	18 711	-111 571	-4,9	-0,4
2013	-116 454	-8 217	-191	17 173	-125 219	-5,2	-0,3
2014	-160 008	-7 866	-1 050	-2 423	-148 670	-5,9	-0,7
2015	-185 312	1 284	-1 214	-14 269	-171 112	-6,5	-0,6
2016	-208 388	16 823	-609	-28 048	-196 553	-7,2	-0,6
2017	-250 629	10 536	-5 355	-34 893	-220 918	-7,7	-0,5

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.3 BNI. Mill. kroner

	2016	2017	2018
Bruttonasjonalprodukt	3 111 773	3 292 450	3 389 750
BNP Fastlands-Norge	2 715 436	2 809 118	2 927 066
Rente- og stønadsbalansen	113 648	102 484	98 902
Overskudd på driftsbalansen	152 232	191 700	153 270
Bruttonasjonalinntekt	3 280 435	3 440 976	3 535 425

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.4 Produktivetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt				2016	2017
	1971–1980	1981–1990	1991–2015	1971–2015		
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	3,3	1,7	1,8	2,1	0,3	1,4
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,8	2,1	2,2	0,2	1,7
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	2,1	0,8	1,5	1,5	-0,2	0,7
Private fastlandsnæringer ²	2,0	1,0	1,7	1,6	0,0	1,4

¹ Arbeidsproduktivitet er definert som bruttoprodukt per utført timeverk, mens total faktorproduktivitet er definert som den delen av endringen i bruttoproduktet som ikke kan henføres til endring i bruken av arbeidskraft og realkapital.² Private næringer i Fastlands-Norge utenom bolig, primærnæringer, oljeboring og elektrisitetsforsyning.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2017. Prosentvis endring fra året før

	BNP Fastlands- Norge	KPI	Årslønn	Arbeids- ledighet ¹
Danske Bank Apr 2017	1,8	2,3	2,5	..
DNB Apr 2017	1,6	2,1	2,4	4,4
Handelsbanken Apr 2017	1,6	1,7	2,4	4,2
LO Apr 2017	1¾	2	..	4¼
Nordea Mar 2017	1,8	1,7	2,5	4,4
Norges Bank Mar 2017	1,6	2,2	2,5	4,3
NHO Apr 2017	1,9	4,4
OECD Nov 2016	1,7	2,4	..	4,6
SEB Mai 2017	1,7	2,0	2,5	4,3
Statistisk sentralbyrå Mar 2017	1,8	2,0	2,3	4,4
Gjennomsnitt	1,7	2,0	2,4	4,4
Finansdepartementet Apr 2017	1,6	1,9	2,4	4,3

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 1.6 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
USA	2,6	1,6	2,2	0,1	1,3	2,4	5,3	4,9	4,6
Japan	0,6	1,0	1,2	0,8	-0,1	1,0	3,4	3,1	2,9
Euroområdet	1,9	1,7	1,7	0,0	0,2	1,7	10,9	10,0	9,4
Tyskland	1,5	1,8	1,7	0,1	0,4	2,0	4,6	4,2	3,9
Frankrike	1,2	1,1	1,4	0,1	0,3	1,4	10,4	10,0	9,7
Italia	0,6	0,9	0,9	0,1	-0,1	1,3	11,9	11,6	11,4
Spania	3,2	3,2	2,6	-0,6	-0,2	2,4	22,1	19,6	17,6
Nederland	2,0	2,1	2,2	0,2	0,1	0,9	6,9	5,9	5,5
Storbritannia	2,2	1,8	1,8	0,1	0,6	2,5	5,4	4,9	5,0
Sverige	3,9	3,3	2,7	0,9	1,4	1,7	7,4	6,9	6,7
Danmark	1,6	1,1	1,5	0,5	0,3	0,8	6,2	6,2	5,8
Finland	0,2	1,4	1,4	-0,2	0,4	1,4	9,4	8,8	8,5
Russland	-3,7	-0,2	1,4	15,5	7,0	4,5	5,6	5,5	5,5
Kina	6,9	6,7	6,5	1,5	2,0	2,4	-	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 1.7 Fremskrivning av norsk tremåneders pengemarkedsrente¹. Prosent

	2017	2018
Revidert nasjonalbudsjett 2017	1,0	1,1
Nasjonalbudsjettet 2017	1,0	1,0

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 1.8 Finansdepartementets anslag for 2017 på ulike tidspunkter.¹ Prosentvis endring fra året før

	RNB17	NB17
<i>Handelspartnerne</i>		
BNP	2,2	2,1
<i>Norge</i>		
BNP Fastlands-Norge	1,6	1,7
Sysselsatte personer	0,6	0,7
Arbeidsledighetsrate (AKU), nivå	4,3	4,6
Årslønn	2,4	2,7
Konsumprisindeksen (KPI)	1,9	2,0
KPI-JAE ²	1,7	2,1
Råoljepris, kroner per fat, nivå ³	444	425
<i>Statsbudsjettet</i>		
Overskudd, mrd. kroner, nivå ⁴	132,4	86,3
Underliggende, reell utgiftsvekst	2,7	1,7
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, nivå ⁵	7,7	7,9

¹ Revidert nasjonalbudsjett 2017 (RNB17) og Nasjonalbudsjettet 2017 (NB17).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Løpende priser.

⁴ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁵ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.9 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner		
	2015	2016	2017
Offentlig konsum	727,3	2,3	1,9
Statlig	367,9	2,5	2,0
Kommunalt	359,4	2,2	1,8
Offentlige investeringer	152,4	6,1	5,1
Statlig	87,8	7,5	6,6
Kommunalt	64,6	4,3	3,0
Bruttoprodukt	563,6	2,0	1,7
Statlig	263,1	2,1	1,6
Kommunalt	300,5	1,8	1,8
Sysselsetting, mill. timeverk	1 065,4	1,6	1,0
Statlig	448,3	2,0	0,8
Kommunalt	617,1	1,4	1,2

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.10 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før					
	2013	2014	2015	2016	2017	2017	2014	2015	2016	2017	2017	
A. Totale inntekter	1 683 557	1 716 081	1 711 100	1 688 248	1 799 733	1,9	-0,3	-1,3	6,6			
Formuesinntekter	344 883	376 203	377 957	346 829	375 246	9,1	0,5	-8,2	8,2			
Skatt- og pensjonspremier.....	1 226 753	1 221 394	1 198 183	1 185 548	1 273 342	-0,4	-1,9	-1,1	7,4			
Oljeskatter	187 166	146 271	76 200	47 013	92 200	-21,8	-47,9	-38,3	96,1			
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	341 979	354 692	366 885	384 494	404 477	3,7	3,4	4,8	5,2			
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	697 608	720 431	755 099	754 040	776 666	3,3	4,8	-0,1	3,0			
Andre overføringer, bøter mv.	9 040	10 171	21 025	37 003	28 739	12,5	106,7	76,0	-22,3			
Gebyrinntekter mv.	102 881	108 312	113 935	118 869	122 406	5,3	5,2	4,3	3,0			
B. Totale utgifter	1 352 221	1 440 802	1 521 061	1 589 070	1 646 254	6,6	5,6	4,5	3,6			
Renteutgifter og utbytte.....	20 640	21 001	20 502	18 219	16 293	1,7	-2,4	-11,1	-10,6			
Overføringer til utlandet	33 144	32 442	35 747	36 093	35 923	-2,1	10,2	1,0	-0,5			
Subsidier mv.	59 673	61 372	64 550	67 869	68 544	2,8	5,2	5,1	1,0			
Stønader til husholdninger.....	404 291	428 595	457 872	475 791	493 144	6,0	6,8	3,9	3,6			
Overføringer til ideelle organisasjoner	36 212	44 072	47 278	49 527	50 852	21,7	7,3	4,8	2,7			
Lønnskostnader	418 092	441 361	461 763	479 361	495 933	5,6	4,6	3,8	3,5			
Produktinnsats	183 736	194 728	205 947	216 922	225 808	6,0	5,8	5,3	4,1			
Produktkjøp til husholdninger	63 475	68 021	72 274	75 911	78 822	7,2	6,3	5,0	3,8			
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	131 698	144 517	153 632	165 303	177 631	9,7	6,3	7,6	7,5			
Netto kjøp av tomter og grunn	-3 139	-957	-2 972	-628	-1 266	-	-	-	-			
Kapitaloverføringer	4 399	5 650	4 468	4 702	4 569	-	-	-	-			
C. Nettofinansinvestering (A-B)	331 336	275 279	190 039	99 178	153 478	-16,9	-31,0	-47,8	54,7			
Memo:												
Konsum i offentlig forvaltning	652 229	692 035	727 753	760 437	790 614	6,1	5,2	4,5	4,0			

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.11 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner							Prosentvis endring fra året før			
	2013	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017		
A. Totale inntekter	1 447 277	1 469 768	1 440 790	1 408 595	1 512 292	1,6	-2,0	-2,2	7,4		
Formuesinntekter	327 182	356 298	358 130	327 709	356 155	8,9	0,5	-8,5	8,7		
Skatt- og pensjonspremier	1 063 787	1 051 588	1 013 806	993 190	1 075 508	-1,1	-3,6	-2,0	8,3		
Oljeskatter	187 166	146 271	76 200	47 013	92 200	-21,8	-47,9	-38,3	96,1		
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	332 533	344 528	355 299	371 738	391 437	3,6	3,1	4,6	5,3		
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	544 088	560 789	582 308	574 438	591 872	3,1	3,8	-1,4	3,0		
Overføringer innen offentlig forvaltning.	7 273	8 252	2 847	3 029	3 051	-	-	-	-		
Andre overføringer, bøter mv.	3 515	4 914	14 831	31 230	22 814	39,8	201,8	110,6	-26,9		
Gebyrinntekter mv.	45 520	48 715	51 176	53 438	54 764	7,0	5,1	4,4	2,5		
B. Totale utgifter	1 092 761	1 171 291	1 238 845	1 297 064	1 350 633	7,2	5,8	4,7	4,1		
Renteutgifter og utbytte.	10 182	10 187	10 132	10 128	8 318	0,0	-0,5	-0,0	-17,9		
Overføringer til utlandet	33 144	32 442	35 747	36 093	35 923	-2,1	10,2	1,0	-0,5		
Subsidier mv.	44 970	46 465	48 357	50 887	50 775	3,3	4,1	5,2	-0,2		
Stønader til husholdninger	392 199	415 759	444 236	461 060	477 708	6,0	6,8	3,8	3,6		
Overføringer til ideelle organisasjoner	22 642	29 138	31 523	32 984	33 539	28,7	8,2	4,6	1,7		
Overføringer innen offentlig forvaltning.	194 253	208 173	217 180	230 084	246 869	7,2	4,3	5,9	7,3		
Lønnskostnader	180 494	192 610	203 696	210 967	217 800	6,7	5,8	3,6	3,2		
Produktinnsats	97 328	103 948	110 210	116 142	121 626	6,8	6,0	5,4	4,7		
Produktkjøp til husholdninger	40 048	42 748	46 137	48 409	50 040	6,7	7,9	4,9	3,4		
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	75 743	85 364	88 728	96 634	105 381	12,7	3,9	8,9	9,1		
Netto kjøp av tomter og grunn	-1 220	221	166	795	-66						
Kapitaloverføringer	2 978	4 236	2 733	2 881	2 719						
C. Nettofinansinvestering (A-B)	354 516	298 477	201 945	111 531	161 658	-15,8	-32,3	-44,8	44,9		
Memo:											
Konsum i statsforvaltningen.	324 689	346 535	368 233	384 993	400 773	6,7	6,3	4,6	4,1		

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Revidert nasjonalbudsjett 2017

Tabell 1.12 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før			
	2013	2014	2015	2016	2017	2017	2014	2015	2016	2017
A. Inntekter i alt	440 849	461 907	485 008	516 191	535 197	535 197	4,8	5,0	6,4	3,7
Formuesinntekter	17 244	19 443	19 343	18 636	18 601	18 601	12,8	-0,5	-3,7	-0,2
Skatteinntekter	162 821	166 796	177 471	193 955	196 180	196 180	2,4	6,4	9,3	1,1
Skatt på inntekt og formue	153 375	156 632	165 885	181 199	183 140	183 140	2,1	5,9	9,2	1,1
Produksjonsskatter	9 446	10 164	11 586	12 756	13 040	13 040	7,6	14,0	10,1	2,2
Overføringer fra statsforvaltningen	197 898	210 814	219 241	232 396	246 849	246 849	6,5	4,0	6,0	6,2
Gebyrinntekter mv.	57 361	59 597	62 759	65 431	67 642	67 642	3,9	5,3	4,3	3,4
Andre overføringer	5 525	5 257	6 194	5 773	5 925	5 925	-4,9	-17,8	-6,8	2,6
B. Totale utgifter	462 464	486 725	502 256	524 947	545 541	545 541	5,2	3,2	4,5	3,9
Renteutgifter	10 458	10 814	10 370	8 091	7 975	7 975	3,4	-4,1	-22,0	-1,4
Overføringer til private	40 365	42 677	45 584	48 256	50 518	50 518	5,7	6,8	5,9	4,7
Overføringer til statsforvaltningen	8 751	9 041	2 860	2 857	3 051	3 051	3,3	-68,4	-0,1	6,8
Lønnskostnader	237 598	248 751	258 067	268 394	278 133	278 133	4,7	3,7	4,0	3,6
Produktinnsats	86 408	90 780	95 737	100 780	104 182	104 182	5,1	5,5	5,3	3,4
Produktkjøp til husholdninger	23 427	25 273	26 137	27 502	28 782	28 782	7,9	3,4	5,2	4,7
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	55 955	59 153	64 904	68 669	72 250	72 250	5,7	9,7	5,8	5,2
Netto kjøp av tomter og grunn	-1 919	-1 178	-3 138	-1 423	-1 200	-1 200	-	-	-	-
Andre kapitaloverføringer	1 421	1 414	1 735	1 821	1 850	1 850	-	-	-	-
C. Nettofinansinvestering (A–B)	-21 615	-24 818	-17 248	-8 756	-10 344	-10 344	-	-	-	-
Memo:										
Konsum i kommuneforvaltningen	327 540	345 500	359 520	375 444	389 841	389 841	5,5	4,1	4,4	3,8

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.13 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	1 063 787	1 051 588	1 013 806	993 190	1 075 508
Skatt på inntekt, formue og kapital.	433 801	387 754	326 187	283 617	334 817
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	33 154	32 430	29 486	46 554	54 871
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum .	182 234	140 157	69 715	40 500	85 100
Felleskatt	203 821	199 642	215 440	183 264	180 042
Finansskatt.	-	-	-	-	2 250
Annen skatt på inntekt, formue og kapital . .	14 592	15 525	11 541	13 299	12 554
Produksjonsskatter	337 465	350 642	361 783	378 251	398 537
Merverdiavgift.	234 941	243 800	255 181	269 000	284 035
Avgifter på oljeutvinning.	4 932	6 114	6 485	6 513	7 100
Andre produksjonsskatter	97 592	100 728	100 118	102 738	107 402
Trygde- og pensjonspremier.	292 521	313 192	325 836	331 321	342 154
Fra arbeidstakere	115 556	127 062	134 778	138 225	140 814
Fra arbeidsgivere	176 965	186 130	191 058	193 096	201 340
<i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner</i> .	162 966	169 806	184 377	192 358	197 834
Skatt på inntekt og formue	153 520	159 642	172 791	179 602	184 794
Produksjonsskatter	9 446	10 164	11 586	12 756	13 040
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning.</i>	1 226 753	1 221 394	1 198 183	1 185 548	1 273 342
Skatter som andel av BNP.	39,9	38,9	38,4	38,1	38,7
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	43,0	42,4	42,8	41,9	42,0

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1.14 Finanspolitiske indikatorer

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	262,4	374,4	409,9	359,8	311,7	225,0	113,0	132,4
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-104,1	-79,4	-100,9	-116,5	-160,0	-185,3	-208,4	-250,6
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-103,9	-96,6	-111,6	-125,2	-148,7	-171,1	-196,6	-220,9
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-5,0	-4,5	-4,9	-5,2	-5,9	-6,5	-7,2	-7,7
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før	0,9	1,7	1,6	2,5	3,1	2,8	2,6	2,7
Utgiftsdeflator statsbudsjettet.	3,7	3,6	3,2	3,3	3,0	2,3	2,5	2,0
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	285,1	375,5	410,6	331,3	275,3	190,0	99,2	153,5
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	11,0	13,4	13,8	10,8	8,8	6,1	3,2	4,7
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP								
Fastlands-Norge	-4,8	-4,5	-4,5	-5,5	-6,8	-7,0	-8,0	-8,3
Påløpte skatter. Prosent av BNP	42,0	42,1	41,5	39,9	38,9	38,4	38,1	38,7
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for								
Fastlands-Norge	43,8	43,8	43,4	43,0	42,4	42,8	41,9	42,0
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	45,0	43,8	42,9	44,0	45,9	48,8	51,1	50,0
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for								
Fastlands-Norge	56,2	56,6	55,5	55,9	56,9	58,1	58,5	58,6
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ¹	156,4	152,5	161,7	201,4	244,3	280,0	285,1	278,9
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	124,2	123,1	133,9	169,3	210,7	245,7	248,2	244,3
Offentlig gjeld. Prosent av BNP	41,7	27,5	29,1	29,7	27,4	32,0	35,7	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	28,3	25,0	27,0	25,5	25,7	25,7	27,7	-

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.15 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	13,2	13,5	13,4	13,5	13,6	13,7	13,8	13,9
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	17,1	17,3	17,4	17,5	17,5	17,8	18,3	18,4
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet	15,8	15,9	15,8	15,8	15,7	15,8	15,9	16,1
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet	18,8	18,9	18,8	18,9	18,8	18,9	19,1	19,2
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	3,8	2,7	0,5
Kommunal deflator. Prosent endring	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,3
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter	66,9	74,8	75,3	74,7	74,0	73,4	73,1	72,2
Frie inntekter, reell endring fra året før ¹	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	-0,4
Aktivitetsendring i pst. fra året før ²	0,7	1,2	0,3	2,5	1,1	2,2	2,0	-
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	13,9	13,8	14,0
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekasser	3,2	2,5	3,1	2,9	1,3	3,0	4,0	-
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekonsern	3,5	3,0	3,5	3,3	1,5	3,2	4,2	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-3,7	-1,8	-2,0
Netto gjeld. Prosent av inntekter ³	31,5	33,3	32,0	31,0	32,0	32,5	28,4	-
Netto gjeld utan pensjonsreserver. Pst av inntekter ³	37,3	41,7	41,3	43,4	47,1	49,4	46,7	-

¹ Innenfor det økonomiske opplegget for kommuneøkonomien. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer.

² Beregnet aktivitetsvekst i 2010 er medregnet et ekstraordinært vedlikeholdstilskudd.

³ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.16 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

	2015	2016	2017
Inntekter	403 285	313 732	375 171
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	218 256	124 779	179 171
– Renteinntekter og utbytte	185 029	188 953	196 000
Utgifter	186 063	212 516	250 629
– Overføring til statskassen	186 063	212 516	250 629
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	217 222	101 216	124 542
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	7460 767	7509 873	7819 853

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2015	2016	2017
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland	1 227 409	1162 481	1223 510
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.	247 212	152 594	206 171
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet.	110 157	47 606	85 603
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet.	137 055	104 988	120 568
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet.	93 855	67 188	84 300
– Renteinntekter	4 092	3 806	3 700
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd.	23 726	23 277	23 500
– Andre petroleumsinntekter.	15 382	10 717	9 068
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	980 197	1009 888	1017 339
Skatter fra Fastlands-Norge.	892 576	916 762	931 835
– Skatt på inntekt, formue og kapital	537 727	545 218	552 370
– Produksjonsavgifter.	354 850	371 544	379 465
Overført fra Norges Bank	10 419	26 589	17 726
Renteinntekter.	14 197	12 345	12 004
Andre inntekter.	63 005	54 192	55 773
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland . . .	1 194 464	1 246 091	1 294 968
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet.	28 955	27 815	27 000
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet.	28 955	27 815	27 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	0	0	0
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.	1165 509	1218 276	1 267 968
Kjøp av varer og tjenester	213 941	233 552	213 470
– Sivile formål	169 237	184 975	161 851
– Forsvarsformål.	44 705	48 578	51 619
Overføringer	951 568	984 724	1 054 498
– Til kommuneforvaltningen	207 450	217 247	233 079
– Renteutgifter.	11 322	10 848	9 092
– Til private og utlandet	732 796	756 629	812 326
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland . . .	32 945	-83 610	-71 458
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	218 256	124 779	179 171
C.2 Oljekorrigert overskudd	-185 312	-208 388	-250 629
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	186 063	212 516	250 629
C.3 = Overskudd før låntransaksjoner	751	4 127	0
D Låntransaksjoner, netto	96 072	52 367	48 220
1 Utlån	36 153	37 589	-2 739
2 Gjeldsavdrag.	59 919	14 778	50 959
E.1 Finansieringsbehov (DC.3)	95 321	48 240	48 220

Kilde: Finansdepartementet.

Revidert nasjonalbudsjett 2017

Tabell 1.18 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eiendeler	396	469	937	1 170	1 163	1 470	1 632	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152	6 403	7 769	8 844	9 026
60. Kontantbeholdning	98	93	85	75	52	109	89	110	160	148	147	138	137	82	131	89	116	101	147
61. Spesielle fond og forsikringer	2	8	421	653	639	885	1 039	1 418	1 908	2 154	2 404	2 887	3 321	3 543	4 076	5 308	6 626	7 671	7 736
<i>hvorav: Statens pensjonsfond utland</i>	0	2	387	619	605	847	1 012	1 390	1 783	2 018	2 280	2 642	3 081	3 308	3 825	5 032	6 431	7 461	7 510
<i>Statens pensjonsfond Norge</i>	0	0	12	12	12	12	12	12	107	117	88	117	135	129	145	168	186	198	212
62. Verdipapir	9	11	53	69	72	85	94	93	93	97	159	365	364	301	277	226	150	151	157
<i>hvorav: Obligasjoner med fortrinnsrett</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46	240	224	160	133	81	0	0	0
63. Utlån og utstående krav	145	182	191	203	216	217	216	222	227	238	255	274	305	332	387	445	489	481	487
<i>hvorav: Statsbankene</i>	140	153	170	179	189	191	189	192	196	203	213	225	238	250	265	285	300	314	325
64. Ordinære fond	0	0	8	15	34	41	46	51	67	88	97	122	132	133	55	77	106	151	197
65. Forskudd	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0
66. Kapital i statsbankene	6	8	3	3	3	2	2	2	1	1	1	3	3	3	1	1	1	1	1
68. Fast kapital i statsvirksomhetene	128	168	176	153	145	136	139	148	155	160	165	180	185	190	197	213	227	233	233
<i>hvorav: SDØE</i>	55	113	151	125	117	119	121	129	134	139	143	151	154	158	163	176	189	193	192
69. Egenbeholdning av statspapirer	0	0	0	0	0	0	14	14	15	14	41	36	48	41	45	60	64	68	82
70–73. Mellomværender	8	6	0	-3	-3	-6	-7	-10	-7	-9	-5	-7	-6	-4	-2	-4	-1	-3	-4
77. Overkurs/underkurs statspapir	0	-3	0	2	4	2	0	-4	-3	-3	-2	-1	-1	-3	-7	-8	-9	-10	-10
78. Kurs og tryggingselement	0	-5	-1	-1	0	0	0	0	0	0	-5	-13	-10	-8	-7	-4	0	0	0

Tabell 1.18 forts.

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gjeld og egenkapital	396	469	937	1 170	1 163	1 470	1 632	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152	6 403	7 769	8 844	9 026
80. Statsgjelden	165	291	286	279	291	340	321	334	269	265	350	628	653	557	617	604	485	483	516
81. Kontolån fra ordinære fond	3	3	10	17	39	45	51	56	73	95	103	129	140	142	64	86	116	162	208
82. Virksomheter med spesielle fullmakter ..	0	0	1	4	5	6	7	8	9	9	10	10	11	12	13	14	16	17	18
84. Deposita og avsetninger	6	13	16	21	9	16	11	7	18	18	41	31	9	1	13	-1	6	-8	6
85. Utstedte gjeldsbrev, grunnfond statsbanker	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
87. Overførte ubrukte bevilgninger	7	15	9	9	7	7	7	7	10	9	7	12	11	44	13	14	12	11	14
99. Avslutningskonto (egenkapital)	211	147	615	840	813	1 056	1 235	1 631	2 235	2 492	2 747	3 172	3 654	3 853	4 432	5 685	7 133	8 180	8 266
Memo:																			
Egenkapital utenom Statens pensjonsfond ..	209	139	206	198	185	184	198	215	330	342	347	390	439	416	462	485	517	521	544
Korrigert for kontolån ²	211	178	285	284	279	286	303	326	345	356	379	413	439	416	462	485	517	521	544

¹ Balansen ved utgangen av det enkelte år. Kommentarer til utviklingen i enkeltposter finnes i de årlige statsregnskapene.² Folketrygdfondets kontolån til staten ble avvirket i 2006. Tidsserien er korrigert for dette.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.19 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2016. 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	1 019 403	-10 684	1 008 719	1 169	1 009 888	-9 515
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	932 144	-15 279	916 866	-104	916 762	-15 383
Renteinntekter	13 383	-834	12 549	-204	12 345	-1 037
Overføringer fra Norges Bank	14 800	11 789	26 589	0	26 589	11 789
Andre inntekter.	59 076	-6 360	52 716	1 476	54 192	-4 884
B Utgifter utenom petroleums- virksomhet.	1 228 397	-7 163	1 221 234	-2 959	1 218 276	-10 122
Renteutgifter	10 735	-220	10 515	332	10 848	113
Dagpenger.	15 349	86	15 435	93	15 528	179
Andre utgifter	1 202 313	-7 029	1 195 284	-3 384	1 191 900	-10 413
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-208 994	-3 521	-212 516	4 127	-208 388	606
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten	204 087	-82 416	121 671	3 108	124 779	-79 308
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)	-4 907	-85 937	-90 845	3 108	-87 737	-82 829
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	209 600	-9 500	200 100	-3 471	196 629	-12 971
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F)	204 693	-95 437	109 255	3 764	113 020	-91 673

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.20 Nøkkeltall Revidert nasjonalbudsjett 2017. Prosentvis volumendring fra året før der ikke annet er angitt

	2016	2017	2018
Realøkonomien			
Privat konsum	1,6	2,1	2,5
Offentlig konsum	2,3	1,9	-
Bruttoinvesteringer i fast kapital	0,5	1,9	2,7
Herav: Offentlig forvaltning	6,1	5,1	-
Oljeutvinning og rørtransport	-14,7	-11,6	-4,0
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ¹	2,7	2,8	2,5
Eksport	-1,2	1,1	0,4
Herav: Varer utenom olje og gass	-8,2	2,8	5,5
Import	0,3	2,5	3,0
Bruttonasjonalprodukt	1,0	1,5	1,2
Herav: Fastlands-Norge	0,8	1,6	2,4
Arbeidsmarkedet			
Sysselsetting, personer (prosentvis vekst)	0,1	0,6	0,9
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)	4,7	4,3	4,1
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå)	3,0	2,8	2,7
Priser og lønninger. Prosentvis endring fra året før			
Årslønn	1,7	2,4	-
KPI	3,6	1,9	1,6
KPI-JAE	3,0	1,7	1,8
Råoljepris, kroner pr. fat ²	379	444	437
Rente og valutakurs			
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ³	1,1	1,0	1,1
Importveid kronekurs, årlig endring i pst. ⁴	1,9	-2,0	1,0
Nøkkeltall for statsbudsjettet:			
Oljekorrigert underskudd, mrd. kroner	208,4	250,6	-
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, mrd. kroner	196,6	220,9	-
Prosent av fondskapitalen	2,6	2,9	-
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge	7,2	7,7	-
Budsjettimpuls, prosentenheter	0,6	0,5	-
Reell, underliggende utgiftsvekst, pst.	2,6	2,7	-

¹ Utenom lagerendring.² Nivå i løpende priser.³ Beregningsmessig forutsetning basert på terminpriser i mai.⁴ Positivt tall angir svakere krone.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Ida Ødegaard / Anagram design AS

Trykk: 07 Aurskog AS – 06/2017

