



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2020





DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2020

Innhold

| | | | | | |
|----------|--|-----------|----------------|---|------------|
| 1 | Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi..... | 5 | 5 | Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi..... | 104 |
| | | 5 | 5.1 | Produktivitet og effektiv ressursbruk | 104 |
| 2 | De økonomiske utsiktene..... | 16 | 5.2 | Et mer produktivt næringsliv | 106 |
| 2.1 | Norsk økonomi | 16 | 5.3 | Effektivisering av offentlig sektor | 115 |
| 2.2 | Arbeidsmarkedet | 21 | 5.4 | Næringsstøtte | 124 |
| 2.3 | Eiendomspriser og gjeld | 24 | | | |
| 2.4 | Internasjonal økonomi | 25 | 6 | Norges oppfølging av bærekraftsmålene..... | 136 |
| 2.5 | Finansmarkedene | 29 | 6.1 | Innledning | 136 |
| 2.6 | Petroleumssektoren | 31 | 6.2 | En samlet fremstilling av arbeidet med bærekraftsmålene | 137 |
| 3 | Den økonomiske politikken..... | 42 | 6.3 | Nærmere om oppfølgingen av mål 8 | 144 |
| 3.1 | Budsjettpolitikken | 42 | 6.4 | Nærmere om oppfølgingen av mål 10 | 146 |
| 3.2 | Kommuneforvaltningens økonomi | 61 | | | |
| 3.3 | Pengepolitikken | 67 | 7 | Forvaltningen av Statens pensjonsfond..... | 148 |
| 3.4 | Finansiell stabilitet | 68 | 7.1 | Innledning | 148 |
| 3.5 | Sysselsettings- og inntektspolitikken | 75 | 7.2 | Resultater i forvaltningen | 148 |
| 3.6 | Statens gjeldsforvaltning | 82 | 7.3 | Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond | 150 |
| 3.7 | Klimapolitikken | 86 | | | |
| 4 | Hovedtrekk i skatte- og avgiftspolitikken..... | 94 | Vedlegg | | |
| 4.1 | Regjeringens skatte- og avgiftspolitikken | 94 | 1 | Beregning av strukturell oljekorrigert budsjettbalanse | 155 |
| 4.2 | Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2020 | 94 | 2 | Dokumentasjon av usikkerhetsviften for 3-prosentbanen | 161 |
| 4.3 | Dynamiske virkninger | 96 | 3 | Historiske tabeller og detaljerte anslagstall | 162 |
| 4.4 | Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer | 97 | | | |
| 4.5 | Fordelingsprofilen på skatteopplegget | 103 | | | |



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2020

*Tilråding fra Finansdepartementet 27. september 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Det går godt i norsk økonomi. Ledigheten er lav, og det skapes nye jobber både i bygd og by. Det bidrar til å skape et bærekraftig velferdssamfunn. I løpet av det siste året er 40 000 flere kommet i jobb i privat sektor.

Det viktigste for den enkelte, og for landet, er at flest mulig har en jobb å gå til. Selv om ledigheten er lav, er det for mange som ikke får sjansen til å jobbe. Regjeringen vil bidra til at enda flere blir kvalifisert og inkludert i arbeidslivet. Regjeringen satser på mer tidlig innsats i barnehage og skole for å ruste de unge til fremtidens arbeidsmarked. Regjeringen prioriterer gode helsetjenester, eldreomsorg og hjelp til dem som trenger en ny sjanse. Familiene skal settes bedre i stand til å ta vare på seg selv og sine barn.

Omstillingen til et grønnere Norge må fortsette. Forskning og teknologiutvikling skal bidra til reduserte utslipp og nye grønne arbeidsplasser. Det skal være enkelt og lønnsomt å velge grønt. Derfor satser regjeringen på jernbane, kollektivtrafikk og tiltak som gir insentiver til å ta grønne valg. Klimapolitikken virker. Trenden i utslippene

har vært nedadgående de siste 10 årene, og fremskrivningene viser at nedgangen forsterkes.

Norge skal være et trygt land å bo i. Regjeringen fortsetter å ruste opp politi og forsvar, og bygger trygge og gode veier. Folk og varer skal komme raskt og trygt frem.

Utenfor Norges grenser skjer det endringer i de globale og økonomiske maktforholdene som kan skape usikkerhet også her hjemme. Regjeringen står ved våre internasjonale forpliktelser og øker bistanden.

Vårt beste forsvar er å investere fremtidsrettet, omstille oss, og føre en ansvarlig økonomisk politikk. Det gjør vi blant annet ved å holde igjen på oljepengebruken, og investere og bygge landet for fremtiden. I budsjettet for 2020 foreslår regjeringen å redusere oljepengebruken med 0,2 pst., målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Ved å holde igjen når det går godt i økonomien, unngår vi unødvendig press på rente og kronkurs, og støtter opp under konkurransekraft, omstilling og videre vekst i næringslivet.

Statsbudsjettet for 2020 bidrar til et grønnere, mer moderne og tryggere Norge som er godt rustet for fremtiden.

Solid oppgang i norsk økonomi

Norsk økonomi er inne i sitt tredje år med konjunkturoppgang. Aktiviteten øker over hele landet og i de fleste næringer. Det siste året er mer enn 50 000 flere personer kommet i jobb. Den registrerte arbeidsledigheten er kommet ned på nivåer vi ikke har sett siden 2008. Flere som tidligere sto utenfor arbeidsmarkedet, er nå i jobb, og sysselsettingsandelen har steget. Samtidig har antall sysselsatte på korttidsopphold i Norge også økt. Det kan være et tegn på at det nå er mindre arbeidskraftreserver å ta av for å dekke etterspørselen etter arbeidskraft.

Den gode utviklingen i norsk økonomi er ventet å fortsette fremover. Veksten i BNP for Fastlands-Norge anslås til 2,7 pst. i år og 2,5 pst. neste år. Veksten i fastlandsøkonomien ligger med dette an til å bli høyere enn sin langsiktige trend både i år og neste år. Høyere reallønnsvekst legger til rette for økt privat forbruk, og bedringen i konkurranseevnen legger til rette for økte investeringer og økt eksport. Bedringen i arbeidsmarkedet ventes å fortsette fremover, med lavere arbeidsledighet og høyere sysselsetting.

Drahjelpen fra internasjonal økonomi er blitt noe mindre den siste tiden. Det er særlig i Europa at veksten har avtatt, mens den holder seg bedre oppe i USA. Arbeidsmarkedet i flere land er likevel bedre enn på lenge. Arbeidsledigheten går ned, og lønnsveksten har tatt seg noe opp. For handelspartnerne sett under ett ventes den økonomiske veksten å ligge i underkant av sin langsiktige trend fremover. Risikobildet internasjonalt gir noe økt usikkerhet. Nye handelsbarrierer utgjør en trussel mot internasjonal vekst. Det samme gjelder usikkerheten knyttet til Storbritannias utgang fra EU. Usikkerheten om den økonomiske utviklingen gjenspeiles i finansmarkedene og i fallende tillitsindikatorer, spesielt for industrien. Veksten i realøkonomien holdes trolig også tilbake av denne usikkerheten.

Oljeprisen har den siste tiden ligget i overkant av 60 dollar per fat. Det er om lag 20 dollar lavere enn for ett år siden, men fremdeles mer enn dobbelt så høyt som bunnpunktet i januar 2016. Prisene i terminmarkedet kan tilsi at markedsaktørene venter at oljeprisen vil gå litt ned fra dagens nivå de nærmeste årene. Petroleumsinvesteringene ventes å stige markert i år, og mer enn tidligere lagt til grunn. Deretter ventes investeringene

å gå noe ned, men nivået på investeringene vil holde seg høyt i mange år fremover. De fleste utbyggingsprosjektene som er planlagt på norsk sokkel, vil være lønnsomme også med klart lavere priser på olje og gass enn i dag. Kostnadskutt og effektivisering i selskapene har bidratt til dette.

Den økonomiske politikken har vært godt tilpasset situasjonen i økonomien. Da oljeprisen falt fra sommeren 2014, ble finanspolitikken lagt om i en ekspansiv retning for å trekke opp etterspørselen etter varer og tjenester. Siden har veksten i økonomien tatt seg klart opp, og ledigheten er kommet markert ned. Norsk økonomi er nå inne i en konjunkturoppgang og trenger ikke lenger drahjelp fra den økonomiske politikken.

Norges Bank har satt opp styringsrenten fire ganger det siste året, fra 0,5 pst. til 1,5 pst. Hos våre handelspartnere har renteoppgangen avtatt og snudd til nedgang. Både den amerikanske og den europeiske sentralbanken har satt ned sine renter, og nedjustert renteutsiktene sine. I Norge har kronkursen svekket seg 2,5 pst. siden juli. Det kan ha sammenheng med uroen i finansmarkedene. Norges Bank har signalisert at renten vil være nær dagens nivå i tiden fremover.

Den markerte bedringen i norske bedrifters konkurranseevne de siste årene har lagt til rette for økt aktivitet i næringslivet. Produksjonen øker nå over hele landet og i de fleste næringer. Bedriftene melder også om økte investeringer. Optimismen er bredt basert på tvers av næringer. Veksten i investeringer og produksjon er særlig sterk i industrien, der mange bedrifter nyter godt av økt etterspørsel fra petroleumsnæringen, både hjemme og ute.

De siste årene er det utvist moderasjon i lønnsoppgjørene, for å opprettholde en bedret konkurranseevne. I årets lønnsoppgjør er de fleste oppgjørene kommet i havn innenfor en ramme for årslønnsveksten på 3,2 pst. Reallønnsveksten er ventet å ta seg markert opp i år, etter å ha vært negativ i årene 2016–2018 sett under ett. I takt med et strammere arbeidsmarked er lønnsveksten ventet å øke litt neste år. Samtidig ventes veksten i konsumprisene å avta, slik at real-lønnsveksten tar seg ytterligere opp.

Boligprisene har steget moderat siden i fjor sommer. Samtidig har aktiviteten i bruktboligmarkedet vært høy, med mange solgte boliger og mange boliger til salgs.

Veksten i husholdningenes gjeld har avtatt noe de siste to årene, men gjelden er på et historisk høyt nivå og en kilde til sårbarhet for norsk økonomi. Når gjelden er høy, vil selv små endringer i rente, inntekt eller boligverdier kunne føre til at

husholdningene strammer inn på konsumet. Det vil kunne dempe veksten i økonomien. Også en eventuell svakere vekst ute vil kunne bidra negativt til oppgangen i norsk økonomi.

Veksten i norsk økonomi kan også bli sterkere enn ventet, dersom for eksempel petroleumsinvesteringene skulle bli høyere enn ventet, eller dersom bedringen i konkurransevnen trekker opp eksport og investeringer mer enn lagt til grunn. Optimismen i næringslivet kan gi økt press i arbeidsmarkedet i en situasjon der ledigheten allerede er svært lav.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

En godt tilpasset økonomisk politikk

Granavolden-plattformen understreker at bruken av oljeinntekter skal vris i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skattelettelser, i tråd med formålet som ble fastsatt i handlingsregelen. Dette vises gjennom en høy og vedvarende satsing på forskning og utvikling, og omfattende investeringer i bedre veier, bane, kollektivtransport og fremkommelighet. Videre har reduserte skattesatser for næringslivet og andre bidrag til økt konkurransevne resultert i økte bedriftsinvesteringer.

Etter handlingsregelen skal bruken av oljeinntekter tilpasses situasjonen i økonomien. Etter hvert som aktiviteten i norsk økonomi har tatt seg opp, har regjeringen de siste årene holdt igjen i finanspolitikken, av hensyn til konkurranseutsatt sektor og en balansert utvikling i norsk økonomi. Når kapasitetsutnyttningen i økonomien øker og renten er på vei opp, må det vises tilbakeholdenhet i finanspolitikken. Over tid vil etterspørselen fra petroleumsnæringen mot fastlandsøkonomien avta, og vi vil trenge flere ben å stå på. God konkurransevne er avgjørende for at andre næringer kan vokse frem, og for at vi skal ha en omstillingsdyktig og vekstkraftig økonomi. Dersom det ikke holdes igjen i finanspolitikken når konjunktorene er gode, kan det svekke konkurransevnen, hindre mobiliteten i arbeidsmarkedet og bremse tilførselen av arbeidskraft til konkurranseutsatt virksomhet. En slik utvikling er ikke et godt svar på de strukturelle utfordringene i norsk økonomi.

Med utsikter til en vekst i fastlandsøkonomien som er høyere enn den beregnede trendveksten og videre nedgang i arbeidsledigheten, er det i budsjettene for de siste årene lagt opp til en nøytral finanspolitikk. Budsjettet for 2020 følger opp dette.

Vi er inne i en ny fase i finanspolitikken. Siden handlingsregelen ble innført i 2001 er bruken av oljeinntekter blitt trappet vesentlig opp. De siste årene er denne trenden brutt, og bruken av oljeinntekter er blitt holdt om lag stabilt sett i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Fremover anslås veksten i pensjonsfondet å være lavere enn i årene vi har bak oss. På sikt vil petroleumsinntektene avta, og et drøyt tiår fra nå vil fondsavkastningen mest sannsynlig følge en nedadgående bane målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, fordi veksten i fondskapitalen da ikke lenger vil holde følge med veksten i fastlandsøkonomien. Rommet for ytterligere økt bruk av oljeinntekter er dermed svært begrenset.

Etter hvert som petroleumsreservene under bakken er blitt omgjort til finansformue, har usikkerhet i oljeprisen gradvis fått mindre betydning for utviklingen av Statens pensjonsfond utland, mens usikkerhet om markedsverdien av fondet betyr mer. Hvor mye som over tid skal tilføres fra fondet til statsbudsjettet, styres av handlingsregelen for finanspolitikken. Verdien av Statens pensjonsfond utland er nå omtrent tre ganger så stor som fastlandsøkonomien, og uttak fra fondet er blitt en stadig viktigere finansieringskilde i de årlige statsbudsjettene. Et markert fall i fondskapitalen ville isolert sett tilsi at bruken av oljeinntekter bør reduseres. Retningslinjene for bruken av oljeinntekter er fleksible nettopp for at finanspolitikken skal kunne håndtere slike situasjoner og støtte opp under en balansert utvikling i norsk økonomi. Konsekvensene for oljepengebruken av store endringer i fondskapitalen eller i det strukturelle underskuddet skal jevnes ut over flere år. Det gjelder ved svingninger både opp og ned.

Avkastning av Statens pensjonsfond utland (SPU) er anslått å være 3 pst. i gjennomsnitt på lang sikt. For 2020 innebærer regjeringens forslag at vi tar ut 2,6 pst. av fondskapitalen. Det er drøye 40 mrd. kroner mindre enn om vi tok ut 3 pst. Regjeringen har holdt bruken av oljeinntekter under den langsiktige rettesnoren i hele perioden den har sittet – selv da oljeprisfallet rammet i 2014.

Dersom aksjene i fondet skulle falle med 25 pst. og vi bruker like mye oljepenger som i regjeringens budsjettforslag, vil uttaket fra fondet bli 3,1 pst. i stedet for 2,6. Dette understreker at uttaket for 2020 bygger på en forsvarlig økonomisk politikk, der bruken av oljeinntekter selv med et betydelig fall i fondets verdi vil være forholdsviss nær 3-prosentbanen. Når vi bruker mindre enn den langsiktige rettesnoren i gode tider,

står vi bedre rustet i møte med fall i fondets verdi eller fremtidig tilbakeslag. Når veksten i fondet flater ut, er tilbakeholdenhet i gode tider en forutsetning for at vi skal ha handlefrihet i finanspolitikken til å dempe økonomiske tilbakeslag.

Samtidig som rommet for økt bruk av oljeinntekter blir mindre fremover, vil aldri av befolkningen gradvis gi høyere utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Bare en mindre del av de økte utgiftene kan finansieres av økte inntekter fra pensjonsfondet. Pensjonsreformen er utformet for å gi langsiktig bærekraft i pensjonssystemet og økt arbeidstilbud, men den er ikke tilstrekkelig til å lukke gapet mellom statens utgifter og inntekter på lang sikt. Det vil bli nødvendig med nye tiltak for å sikre finansiering av de velferdsordningene som allerede er etablert. Vi må øke arbeidsinnsatsen og bruke pengene i offentlig sektor bedre.

Høy arbeidsdeltakelse og produktivitet er viktig både for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. I Norge har vi relativt høy sysselsetting. 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 inkludere flere i arbeidslivet er en sentral prioritering for regjeringen. Det vil også bidra til reduserte inntektsforskjeller.

I fjor tok regjeringen initiativ til en inkluderingsdugnad der det offentlige og private samarbeider om å få flere med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en over i faste, ordinære jobber. Kompetansereformen «Lære hele livet» skal også bidra til at flest mulig kan være en del av arbeidslivet, ved å sørge for at ingen går ut på dato og at næringslivet kan utvikle og ta i bruk teknologiske nyvinninger.

Samtidig er vi avhengig av at flere innvandrere kommer i jobb. Regjeringen har satt igang et integreringsløft og vil gjennomføre en helhetlig reform av integreringsfeltet for å få raskere og bedre resultater.

Basert på enigheten med partene i offentlig sektor i mars i fjor har regjeringen tatt pensjonsreformen videre også for offentlig ansatte, med betydelig bedre stimulanser til å stå lenger i arbeid.

Det har gjennom hele regjeringsperioden vært en kraftig satsing på samferdsel og vekstfremmende lettelser i bedriftsskattene. Sammen med bedret konkurransevne har dette bidratt til at produksjonen nå øker over hele landet og i de fleste næringer. Investeringene i fastlandsbedriftene har gått markert opp.

Den gode utviklingen i arbeidsmarkedet tyder også på at politikken virker. Flere som tidligere sto utenfor arbeidsmarkedet, er kommet i jobb. Andelen sysselsatte har gått opp. Samtidig har arbeidsinnvandringen også økt. Det reflekterer at aktiviteten i norsk økonomi nå er høy. Fire av fem jobber skapes nå i privat sektor. Dermed er bærekraften i velferdssamfunnet styrket.

Skal vi opprettholde om lag den samme veksten i levestandard som vi har vennet oss til gjennom de siste 40 årene, må produktiviteten vokse raskere enn i de siste 10–12 årene. For å finansiere velferdsordningene på lang sikt må dessuten fellesskapets inntekter brukes fornuftig. Det krever at arbeidet med målrettede reformer i offentlig forvaltning og resten av økonomien fortsetter. Dette arbeidet er godt i gang. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen gir insentiver til mer effektiv statlig drift og henter ut gevinster fra produktivetsforbedringer i offentlig sektor som gir rom for nye prioriteringer i statsbudsjettet. Regjeringen har også gjennomført store, viktige reformer for å bedre ressursbruken i offentlig sektor, for eksempel kommunereform, jernbanereformen, nærpoltireformen, reform av universitets- og høyskolesektoren og etablering av selskapet Nye Veier AS. Skatteetaten er nylig omorganisert, og regjeringen foreslår at ansvaret for skatteoppkrevingen overføres fra kommunene til Skatteetaten fra 1. juni 2020. Videre er det lagt opp til ny organisering av Statens vegvesen fra 1. januar 2020.

En av de viktigste drivkreftene for økt produktivitet i offentlig sektor er digitalisering. Ansvaret for oppfølging og samordning av digitaliseringsarbeidet er samlet under en digitaliseringsminister i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Regjeringen vil fortsette å utvikle digitale løsninger som tar utgangspunkt i brukernes behov på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Dette er operasjonalisert i *Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, som ble lansert i juni 2019.

Hovedtall i budsjettet for 2020

Regjeringens forslag til budsjett for 2020 innebærer en bruk av oljeinntekter på 243,6 mrd. kroner, målt ved det strukturelle oljekorrigerte underskuddet. Det svarer til 2,6 pst. av anslått kapital i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet anslås til 7,6 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det utgjør over 45 000 kroner per innbygger. Hver åttende krone som brukes over offentlige budsjetter, hentes nå fra fondet. Real-

veksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 0,8 pst., som er lavere enn den anslåtte veksten i fastlandsøkonomien.

Budsjettene for de siste to årene har lagt opp til en nøytral finanspolitikk, og dette følges opp i budsjettet for 2020. Regnskapstallene har i ettertid vist noe forskyvninger mellom årene, men hovedbildet er fortsatt en om lag nøytral finanspolitikk. Endringen i det strukturelle oljekorrigerte underskuddet brukes ofte som en indikator for hvordan budsjettet virker på etterspørselen i økonomien. Regjeringen har lagt opp til at bruken av oljeinntekter reduseres med 2,6 mrd. 2020-kroner fra 2019 til 2020. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge reduseres det strukturelle oljekorrigerte underskuddet med 0,2 pst. i 2020, etter en økning på 0,5 pst. for 2019 og en reduksjon på 0,4 pst. i 2018 i reviderte tall for disse to årene. Forskyvning av klimavoteinntekter fra 2019 til 2020 har bidratt til å trekke opp budsjettindikatoren i 2019 og ned i 2020.

Budsjettindikatoren er en summarisk indikator som ikke tar hensyn til at forskjellige inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik påvirkning på aktiviteten i økonomien, eller at finanspolitikken kan gi aktivitetsvirkninger over flere år. For eksempel vil inntekter fra salg av klimavoter, i motsetning til skatteinntekter og endringer i offentlig konsum, i seg selv ikke påvirke på den økonomiske aktiviteten i Norge.

Vår økonomi og konkurransevne påvirkes av hvor mye oljeinntekter vi bruker, men også av hvordan vi bruker dem. Stortingsmelding nr. 29 (2000–2001) om retningslinjer for den økonomiske politikken, fremhevet at økningen i bruken av petroleumsinntekter bør rettes inn mot tiltak som kan øke produktiviteten, og dermed vekstevnen, i resten av økonomien. Ved behandlingen av Perspektivmeldingen 2017 viste en enstemmig finanskomite til at Stortinget i 2001 understreket at oljeinntektene ikke måtte bli en unnskyldning for ikke å gjennomføre nødvendige systemreformer. Komiteen stilte seg også bak hovedprioriteringen fra 2001 om at pengebruken skal rettes inn mot infrastruktur, kunnskap og vekstfremmende skattelettelser. Regjeringen viderefører prioriteringen av disse områdene i budsjettet for 2020.

Den samlede satsingen på kunnskap, samferdsel og skattelettelser i perioden 2014–2020 har vært større enn i perioden 2006–2013, i tråd med denne regjeringens mål. For perioden sett under ett er 11 pst. av det samlede handlingsrommet i budsjettet brukt til skatte- og avgiftslettelser, mens 24 pst. er benyttet til satsing på kunnskap og samferdsel. I tillegg legger økte utgifter i folke-

trygden beslag på 24 pst. av handlingsrommet, mens om lag 23 pst. er blitt anvendt til å styrke kommuneøkonomien, medregnet satsinger på kunnskap og samferdsel i kommunal regi.

Budsjettpolitikken og utviklingen i offentlige finanser er nærmere omtalt i avsnitt 3.1 og 3.2.

Regjeringens satsinger

Regjeringen har i budsjettet for 2020 prioritert tiltak som følger opp Granavolden-plattformen, hvor det ble trukket opp fire hovedutfordringer for norsk økonomi. Tiltakene er tilpasset konjunktursituasjonen i samsvar med handlingsregelen for finanspolitikken:

Bærekraftig velferdssamfunn

Regjeringen vil skape et bærekraftig velferdssamfunn gjennom å omstille norsk økonomi, skape vekst og flere jobber, bygge infrastruktur i hele landet, fremme det grønne skiftet og sikre flere ben å stå på. Det viktigste for den enkelte, og for landet, er at flest mulig har en jobb å gå til. Regjeringens politikk og bedringen i konkurransevnen gjør at det skapes nye jobber over hele landet. Fire av fem nye jobber skapes i privat sektor. Det trykker finansieringen av velferdsordningene. Regjeringen er opptatt av å ta vare på denne tryggheten, og å legge til rette for at enda flere som i dag ikke er i jobb, kommer i jobb. Vårt beste svar er da å investere fremtidsrettet, omstille der det trengs, og føre en ansvarlig politikk. I budsjettet for 2020 foreslår regjeringen å redusere oljepengebruken med 0,2 pst., målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Ved å holde igjen når det går godt i økonomien, unngår vi unødvendig press på rente og kronekurs, og støtter opp under konkurransekraft, omstilling og videre vekst i næringslivet.

Det er gledelig at flere lever lenger, men bærekraften i velferdsordningene avhenger av at flere er yrkesaktive og av nye løsninger. Hovedgrepene i pensjonsreformen er økt økonomisk bærekraft og sterkere insentiver til arbeid. Regjeringen la våren 2019 frem forslag til ny offentlig tjenestepensjon. Forslaget, som følger opp avtalen inngått med partene i arbeidslivet 3. mars 2018, ble vedtatt i Stortinget i juni 2019. Omleggingen tar pensjonsreformen videre og vil bedre insentivene til å stå lenger i arbeid for offentlig ansatte. Regjeringen har sammen med organisasjonene i arbeidslivet startet arbeidet med å tilpasse systemet med særaldersgrenser til det nye pensjonssystemet.

Vi må lykkes bedre med integreringen og sørge for at innvandrere kommer raskere i jobb. Dette krever et inkluderende arbeidsliv. Forslag til ny integreringslov er på offentlig høring. Lovforslaget skal bidra til at flere innvandrere oppnår formell kompetanse og deltar i arbeidslivet. Regjeringen foreslår å vri deler av innsatsen gjennom integreringstilskuddet mot tiltak som gir flere utdanning og kvalifisering. Innvandrere fra land utenfor EØS-området er blant gruppene som er særlig prioritert for arbeidsmarkedstiltak.

Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er sentrale mål for regjeringens økonomiske politikk og er avgjørende for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn og jevn inntektsfordeling. Sysselsettings- og inntektspolitikken er nærmere omtalt til slutt i dette kapitlet.

Den teknologiske utviklingen skaper store muligheter for nye arbeidsplasser, myndiggjøring av folk og effektivisering, men utfordrer også enkelte arbeidsplasser og krever ny kompetanse. Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til kompetansereformen og å opprette et kompetanseprogram. For å gjøre det enklere å kombinere utdanning og opplæring med arbeid, foreslås det endringer i utdanningsstøtten. Regjeringen vil også opprette 100 nye fagskoleplasser og styrke fleksible videreutdanningstilbud.

Forskning og høyere utdanning er viktig for å opprettholde velferd og utvikle et bærekraftig samfunn. I budsjettet fortsetter regjeringen satsingene i *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2019–2028* på teknologi, kvalitet i høyere utdanning og FoU for omstilling og fornyelse i næringslivet. Regjeringen øker blant annet satsingen på forskning for omstilling til lavutslippssamfunnet, teknologiutvikling for det grønne skiftet og vellykket klimatilpasning.

Regjeringen viderefører den sterke satsingen på samferdsel. Bedre mulighet for rask og effektiv transport støtter opp under vekst og omstilling, samtidig som det skaper en enklere hverdag for folk flest og næringslivet. Med dette budsjettforslaget er samferdselsbudsjettet økt med over 80 pst. nominelt siden 2013. I 2019 åpnes 102 km firefeltsvei, og dette er mer enn den totale lengden på motorveinettet i 1990, som bare var på 73 kilometer. I budsjettet for 2020 foreslås til sammen 69,3 mrd. kroner til oppfølging av Nasjonal transportplan (NTP). Det er en reell økning på 2,9 mrd. kroner fra 2019. Dette legger til rette for reduserte bompenger, økt tilskudd til kollektivtransport i byområdene, utbygging av veiprosjekter i hele landet og et bedre togtilbud. Regjeringen arbeider målrettet med å få mer igjen for pengene

på samferdselsområdet. Nye Veier AS skal prioritere prosjekter med størst lønnsomhet for samfunnet. Åpningen av jernbanen for konkurranse skal gi innsparinger og et mer attraktivt tilbud. Statens vegvesen blir omorganisert for å legge til rette for mer effektiv ressursbruk.

Regjeringen foreslår flere nye digitaliserings tiltak som skal bidra til forenkling og effektivisering i offentlig sektor, bedre offentlige tjenester og økt IT-sikkerhet.

Offensiv klimapolitikk

Klimaendringer er en av vår tids hovedutfordringer som bare kan løses gjennom globalt samarbeid. En offensiv klimapolitikk er nødvendig for å skape økologisk bærekraft, slik at kommende generasjoner skal ha like gode muligheter som oss. Vi må oppfylle Norges klimaforpliktelser og ta vår del av ansvaret for å løse klimautfordringene. Vårt nye arbeidsliv må være grønt, smart og nyskapende. For å styrke mulighetene må det satses mer på ny grønn teknologi, forurensere må betale og vi må utvikle markeder for nullutslippsløsninger. Regjeringen vil oppfylle 2030-målet om å redusere utslippene med minst 40 pst. i 2030 sammenlignet med 1990 sammen med EU.

Klimapolitikken virker. Utslippstrenden har vært nedadgående de siste 10 årene, og fremskrivingene viser at nedgangen forsterkes. I budsjettet for 2020 foreslår regjeringen tiltak for å redusere klimagassutslippene både på kort og lang sikt. Regjeringen foreslår å øke CO₂-avgiften på mineralske produkter og andre avgifter på utslipp av klimagasser med 5 pst. utover prisjustering. I tillegg foreslås det å oppheve reduserte satser og fritak i CO₂-avgiften. Dette forsterker insentivene til utslippsreduksjoner i alle sektorer og bidrar til en jevnere prising av utslipp av klimagasser på tvers av sektorer. Dette gjør klimapolitikken mer kostnadseffektiv.

Regjeringen har et mål om å redusere de ikke-kvotepliktige utslippene med 45 prosent i 2030 sammenlignet med 2005, og norske ikke-kvotepliktige utslipp kommer i hovedsak fra transport og landbruk. Det foreslås derfor en betydelig satsing på klimavennlige transportløsninger. Elbilfordelene videreføres. Økt bevilgning til Nullutslippsfondet under Enova skal prioriteres til tiltak for å redusere utslipp fra næringstransport. Regjeringen foreslår også tiltak for å stimulere til økt bruk av null- og lavutslippsløsninger i skipsfarten. Videre foreslår regjeringen at det bevilges 700 mill. kroner i ny investeringskapital til Nysnø

Klimainvesteringer AS. Dette er nær en dobling av den samlede kapitaltilførselen til selskapet.

Bevilgningene til kollektivtransport foreslås økt. Regjeringen prioriterer et bedre togtilbud og foreslår blant annet oppstart av InterCity-prosjektet Kleverud-Sørli på Dovrebanen og elektrifisering av deler av Trønderbanen og Meråkerbanen. Videre foreslår regjeringen å øke det statlige bidraget i viktige kollektivprosjekter i de fire største byområdene samt midler til reduserte billettpriser for kollektivtransport i de største byene.

Regjeringen har en ambisjon om å realisere en kostnadseffektiv løsning for fullskala CO₂-håndteringsanlegg i Norge, gitt at dette gir teknologiutvikling i et internasjonalt perspektiv. I 2020 foreslås det bevilgninger til videre planlegging, herunder en undersøkelsesbrønn for et CO₂-lager. Regjeringen tar sikte på at investeringsbeslutning kan fattes i 2020/2021.

Regjeringen bidrar også til å redusere utslipene i andre land, og foreslår å bevilge drøye 7 mrd. kroner til bistandsrelaterte tiltak innen fornybar energi, klima, miljø og hav, en økning på 200 mill. kroner fra 2019.

Regjeringen følger opp Klimarisikoutvalgets anbefalinger. Flom- og skredforebygging prioriteres gjennom kartlegging, arealplanlegging, overvåking, varsling og sikringstiltak. Det foreslås en særskilt bevilgning under NVE til utgifter ved krise- og hastetiltak i forbindelse med flom- og skredhendelser.

Klimapolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.7.

Sosial bærekraft og muligheter for alle

Sosial bærekraft er avhengig av små forskjeller, tillit mellom folk og lav fattigdom. Utenforskap bidrar til at folk mister muligheter til å skape sitt eget, gode liv. En god skole og kunnskap er det viktigste for å skape muligheter for alle. For å bygge sterke fellesskap må vi redusere fattigdom, gjennomføre et integreringsløft og skape et samfunn der folk kan leve frie og selvstendige liv.

Regjeringen vil prioritere tidlig innsats i barnehage og skole for å hjelpe elever som har behov for det. En stortingsmelding om tidlig innsats og inkluderende fellesskap legges frem høsten 2019. Av regjeringens forslag til vekst i kommunesektorens frie inntekter foreslås 400 mill. kroner begrunnet med tidlig innsats i skolen. Samlet videreføres midlene som kan benyttes til flere lærerårsverk som følge av lærernormen, på om lag samme nivå som i 2019.

Gode skoler med oppdatert innhold og dyktige lærere er viktige forutsetninger for læring.

Regjeringen gjennomfører fagfornyelsen for grunnskolen og videregående skole og vil videreføre innsatsen på kvalifisering av og videreutdanning for lærere og skoleledere. Regjeringen vil også videreføre tiltak for å fremme kvalitet og kompetanse i barnehagene.

Regjeringen vil fjerne økonomiske barrierer som hindrer barn og unges deltakelse. Fra høsten 2019 er toåringer fra familier med lav inntekt inkludert i ordningen med gratis kjernetid i barnehage. Fra 2020 foreslås det å tilby gratis heltidsplass i barnehage også til to- og treåringer i asylmottak. Videre foreslår regjeringen å inntektsgradere foreldrebetalingen i SFO på 1.-2. trinn og å gi gratis SFO til elever på 5.-7. trinn med særskilte behov.

Regjeringen foreslår å øke barnetrygden for alle barn opp til fylte seks år med 300 kroner i måneden fra 1. september 2020. Økningen vil forbedre alle småbarnsforeldres økonomi, men vil bety mest for dem med lav inntekt. I tillegg foreslår regjeringen å starte et forsøk med fritidskort for barn over seks år, for å gjøre det lettere økonomisk for barn å delta på fritidsaktiviteter.

Gode velferdsordninger bidrar til å utjevne forskjeller og er viktige for den enkeltes mulighet for å lykkes og få et godt liv, uansett bakgrunn og helse. Gode velferdsordninger er også viktige for arbeidslivets omstillingsevne. Velferdsordningene må stimulere til arbeid, samtidig som de skal sikre inntekt for de som ikke kan delta i arbeidslivet.

Velferdstjenestene styrkes gjennom regjeringens budsjettforslag. Regjeringen prioriterer god sykehusøkonomi, investeringer i sykehusbygg og e-helse og økt kvalitet og kapasitet i omsorgstjenestene. Det legges til rette for en aktivitetsvekst i sykehusene på 1,5 pst. i 2020, som overstiger behovet som følger av den demografiske utviklingen på 1,3 pst. Det legges til rette for nye sykehusinvesteringer, blant annet med en låneramme på over 29 mrd. kroner til nye Oslo universitetssykehus. Det foreslås et løft for den nasjonale e-helseutviklingen gjennom investeringer i helseanalyseplattformen og etablering av et «standardisert språk» for e-helseløsninger. Det settes inn tiltak for å møte rekrutteringsutfordringer i fastlegeordningen og behovet for legespesialister.

Kommunesektoren, som leverer viktige velferdstjenester, får i budsjettforslaget en realvekst i sine frie inntekter på 1,3 mrd. kroner. Det legges til rette for at kommunene og fylkeskommunene kan fortsette å tilby flere og bedre tjenester til sine innbyggere. Budsjettet gir rom for tilskudd til 2 000 heldøgns omsorgsplasser i kommunene. Eldrereformen *Leve hele livet* følges opp gjennom

å øke tilsagnsrammen for tilskuddsordningen til lokale kjøkkenløsninger i sykehjem og omsorgsboliger. Regjeringen vil videreføre og utvide forsøket med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Opptrappingsplanen for rusfeltet følges opp, og i perioden 2016–2020 er det bevilget mer enn 2,4 mrd. kroner til planen. Planen er dermed overopplyt.

Regjeringen vil bruke den positive utviklingen i arbeidsmarkedet til å inkludere flest mulig i ordinært arbeidsliv. Inkluderingsdugnaden skal bidra til at flere med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en skal komme i vanlig jobb. Arbeidsmarkeds tiltakene er viktige virkemidler i inkluderingsdugnaden. I 2020 foreslår regjeringen økte bevilgninger til individuell jobbstøtte, mentortiltak og funksjonsassistanse i arbeidslivet.

Den internasjonale migrasjonen er uforutsigbar, og vi må være forberedt på raske skiftninger. Den løpende utviklingen må møtes med tiltak som til sammen skaper en restriktiv, rettsikker og ansvarlig innvandringspolitikk.

Regjeringen er opptatt av å se antallet kvoteplasser for overføringsflyktninger i sammenheng med antallet asylsøkere og øvrige innvandrings- og integreringsutfordringer i Norge. På bakgrunn av forventninger om lave asylankomster til Norge, foreslås det å videreføre kvoten for overføringsflyktninger på 3 000 plasser i 2020.

Regjeringen mener at Norge skal ha tilstrekkelige og forsvarlige ordninger for dem som får oppholdstillatelse, men ordningene må være rettferdige, bærekraftige og hensiktsmessige. Ordningene må stimulere dem som får opphold i Norge til å være yrkesaktive. Det foreslås derfor at folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger avvikles, og at botidskravet i folketrygden heves fra tre til fem år.

Trygghet

Trygghet er en forutsetning for frihet. Kriminalitet skaper utrygghet. Derfor må innbyggerne trygges gjennom rettsstaten, et sterkt og effektivt politi og et troverdig forsvar av landet vårt.

I budsjettet for 2020 følges dette opp med forslag om å øke bevilgningene til forsvarssektoren med 2,5 mrd. kroner til blant annet investeringer i ubåter, maritime patruljefly og nytt artilleri til Hæren. Det legges opp til økt aktivitet og styrket beredskap. Regjeringen følger opp målsetningene i langtidsplanen for forsvarssektoren for 2017–2020 og vil øke forsvarsbudsjettet som forutsatt med over 8 mrd. kroner reelt i planperioden.

Regjeringen legger til rette for fortsatt økt politidekning. Med budsjettforslaget kan det ansettes nyutdannede fra Politihøgskolen i 2020. I tillegg økes bevilgningen for å dekke helårsvirkningen av ansettelsene av nyutdannede i 2019. Gjennom økte midler til politiet, settes politidistriktene i bedre stand til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger.

Det foreslås å tilføre politiet og UDI midler til nye Schengen-systemer for grense- og territorialkontroll. Tiltaket innebærer bedre verktøy for å avdekke og forebygge kriminalitet, ID-juks og ulovlig migrasjon.

For å legge til rette for oppfølging av sikkerhetsloven foreslår regjeringen økt bevilgning til Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Forslaget legger til rette for økt effektivitet og kvalitet i arbeidet med sikkerhetsklarering av personell. Videre foreslår regjeringen tiltak for å øke evnen til å forebygge, oppdage og håndtere sikkerhets hendelser innen nød- og beredskapskommunikasjon.

Budsjettforslaget legger opp til økt beredskap i nordområdene. For å legge til rette for økt redningsberedskap i Nord-Norge, tar regjeringen sikte på å opprette en ny redningshelikopterbase i Tromsø fra 2022, basert på sivil innleie. En slik base vil også kunne dekke politiets behov for beredskap. For å ivareta politiets behov på kortere sikt, når Forsvarets Bell 412-helikoptre flyttes fra Bardufoss til Rygge, foreslår regjeringen å opprette en midlertidig løsning basert på innleie av sivil helikopterberedskap. Det foreslås videre å etablere high frequency (HF)-dekning i de nordligste havområdene, som vil gi bedre nødkommunikasjon.

Regjeringens satsinger er nærmere omtalt i Gul bok. Med budsjettet for 2020 tar regjeringen viktige steg for å møte hovedutfordringene for norsk økonomi, samtidig som en viderefører og støtter nytt omstillingsarbeid og reformer som strekker seg over tid.

Skatte- og avgiftsopplegget

Siden 2013 har en ansvarlig finanspolitikk og en offensiv skatte- og avgiftspolitik med brede skattelettelser til næringslivet og personer gitt resultater.

Når kringkastingsavgiften fjernes fra 1. januar 2020, skal NRK finansieres over statsbudsjettet. Omleggingen finansieres i 2020 ved å redusere personfradraget i inntektsbeskatningen, men denne skatteøkningen er mindre enn bortfallet av NRK-avgiften. Samtidig foreslår regjeringen å øke

skattefradraget for pensjonister slik at minstepensjonister fortsatt ikke vil betale skatt.

Regjeringen foreslår også å gjøre det mer attraktivt for små oppstartsselskap å benytte opsjoner for å tiltrekke seg og beholde nøkkelpersoner i virksomheten. Det foreslås å utvide dagens ordning til å omfatte selskap som har maksimalt 12 ansatte. Maksimal opsjonsfordel per ansatt økes fra 500 000 kroner til 1 mill. kroner. Videre foreslås det enkelte forbedringer av Skattefunn-ordningen. Blant annet økes den maksimale timesatsen for egenutført FoU fra 600 til 700 kroner. Regjeringen foreslår også å fjerne de særskilte reglene for formuesverdsettelse av aksjer i nystiftede selskap. Det skal ikke lenger være mulig ved enkle tilpasninger i selskapsstrukturen å redusere formuesverdien i ikke-børsnoterte selskap.

På avgiftsområdet foreslår regjeringen å fjerne fritak og lave satser i CO₂-avgiften, samtidig som den generelle satsen økes med 5 pst. Dette gir en mer lik prising av CO₂-utslipp og en mer kostnads-effektiv klimapolitikk. CO₂-avgiften for petroleumsvirksomheten og innenriks, kvotepiktig luftfart økes også med 5 pst. Omsetningskravet for biodrivstoff i veitrafikken trappes opp fra 12 til 20 pst. i 2020. I tråd med Granavolden-plattformen foreslås reduksjoner i veibruksavgiften som følge av økt CO₂-avgift og økt omsetningskrav for biodrivstoff. Nye utslippsverdier (WLTP) i engangsvavgiften innføres i CO₂-komponenten.

Regjeringen foreslår også å oppheve den avgiftsfrie grensen på 350 kroner for vareimport. Det foreslås samtidig en forenklet ordning for innbetaling av merverdiavgift fra utenlandske plattformer med sikte på innføring 1. april 2020.

Regjeringen tar sikte på å redusere den maksimale eiendomsskattesatsen for bolig og fritidsbolig fra 5 til 4 promille fra 2021, og kommer tilbake til dette som del av et helhetlig opplegg for kommuneøkonomien i forbindelse med kommunereformen for 2021.

Samlede nye, påløpte skatte- og avgiftslettelser i 2020 som følge av regjeringens forslag er om lag 0,5 mrd. kroner. Samlede skatte- og avgiftslettelser så langt under denne regjeringen (siden 2013) har dermed kommet opp i 25,5 mrd. kroner.

Skatte- og avgiftspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 4 i denne meldingen og i Prop. 1 LS (2019–2020) *Skatter, avgifter og toll 2020*.

Pengepolitikken

Den langsiktige oppgaven til pengepolitikken er å opprettholde pengenes verdi. Å sikre prisstabilitet

i form av lav og stabil inflasjon er det beste bidraget pengepolitikken kan gi for å fremme høy velferd, høy sysselsetting og økonomisk vekst over tid.

Norges Bank har ansvar for den operative gjennomføringen av pengepolitikken etter retningslinjer fastsatt av kongen i statsråd. Det operative målet for pengepolitikken er en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2 pst. Inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser.

Det siste året har Norges Bank økt styringsrenten fire ganger. Først i september i fjor, da renten ble satt opp fra et historisk lavt nivå på 0,5 pst. Renten ble deretter hevet til 1,0 pst. i mars, videre til 1,25 pst. i juni og så til 1,5 pst. i september. Analysene i Pengepolitisk rapport 3/2019 tilsier at renten mest sannsynlig vil bli værende på dette nivået den nærmeste tiden.

Den 17. juni i år vedtok Stortinget ny sentralbanklov, se Prop. 97 L (2018–2019) *Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)*, som trer i kraft 1. januar 2020. Loven inneholder en ny formålsbestemmelse for sentralbankvirksomheten og beskriver bankens oppgaver, organisering og tilsynet med banken. Når loven trer i kraft, opprettes det en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet som vil ha ansvaret for Norges Banks utøvende og rådgivende myndighet i pengepolitikken, samt bidra i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Sammen med hovedstyret og representantskapet vil komitéen være ett av de tre øverste organene i banken.

Pengepolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.

Sårbarheter i det norske finansielle systemet

Erfaringer viser at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved finansiell ustabilitet kan være store og langvarige. Særlig kan samspillet mellom banksektoren og resten av økonomien gi oppbygging av finansielle ubalanser, og utløse kraftige forstyrrelser og dype økonomiske tilbakeslag.

Vedvarende oppgang i husholdningenes gjeldsbelastning er tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp og utgjør en sårbarhet i norsk økonomi. Regjeringen har de siste årene satt inn en rekke tiltak for å bidra til en mer bærekraftig utvikling i boliglånsmarkedet, dempe sårbarheten i husholdningene og gjøre finanssystemet mer robust.

Boliglånsforskriften skal bidra til en mer bærekraftig utvikling i boliglånsmarkedet. Forskriften

er midlertidig og gjelder frem til 31. desember 2019. Regjeringen vurderer nå om den skal videreføres, og i så fall i hvilken form. I februar ble det fastsatt forskrift med krav til utlånspraksis for forbrukslån. Sammen med boliglånsforskriften gir det en enhetlig regulering av bankenes utlånspraksis til husholdningene.

Etter finanskrisen har Norge vært blant landene som raskest har innført nye og bedre soliditetskrav for banker, inkludert et motsyklisk kapitalbufferkrav. Kravet til motsyklisk kapitalbuffer har blitt gradvis økt, og ble satt opp til 2,5 pst. i desember 2018 med virkning fra utgangen av 2019. Finansdepartementet har nylig hatt på høring et forslag om å øke kravet til bankenes systemrisikobuffer for å opprettholde de reelle kapitalkravene på et nivå som samsvarer med risikoen i norsk økonomi. Bakgrunnen er at gjennomføring av EUs kapitalkravsregelverk CRR/CRD IV vil senke de reelle kravene for mange norske banker, siden innføring av den såkalte SMB-rabatten vil senke kapitalkravene for utlån til små og mellomstore bedrifter, samtidig som fjerningen av Basel I-gulvet kan gi lavere krav for banker som bruker interne risikomodeller.

God utvikling i norsk økonomi har bidratt til at bankene over flere år har hatt lave utlånstap, god tilgang til finansiering og gode resultater. Dette har fortsatt så langt i 2019. Markedsfinansiering gjør at bankene kan ha en mer fleksibel likviditetsstyring, men gjør dem også sårbar overfor markedsuro. De siste årene har noe mer av markedsfinansieringen blitt langsiktig, og dermed redusert bankenes sårbarhet for svingninger i markedet.

Finansiell stabilitet er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Sysselsettings- og inntektspolitikken

Sysselsettingspolitikken skal, sammen med den øvrige økonomiske politikken, støtte opp under høy verdiskaping og høy deltakelse i arbeidslivet. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er sentrale mål for regjeringens økonomiske politikk og er avgjørende for å sikre et bærekraftig velferds-samfunn og jevn inntektsfordeling.

Regjeringen vil bruke den gode utviklingen i arbeidsmarkedet til å få inkludert flest mulig i ordinært arbeidsliv fra de gruppene som over tid har stått svakest på arbeidsmarkedet. Regjeringen har igangsatt en inkluderingsdugnad i samarbeid med partene i arbeidslivet. Hensikten er å senke terskelen inn i arbeidslivet og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette personer som står utenfor arbeidslivet. Rekrutteringsbistand til arbeidsgi-

vere er styrket. Lønnstilskuddsordningen, som er et viktig virkemiddel for å få flere med usikker eller varierende produktivitet i jobb, er endret slik at det blir enklere for arbeidsgivere å bruke tiltaket. Regjeringen vil også øke tilbudet for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne, psykiske lidelser eller rusproblemer med sikte på at flere kan delta i arbeidslivet. Regjeringen har videre bedret mulighetene til å gjennomføre opplæring som gir formell kompetanse for arbeidssøkere med hull i CVen eller som ikke har fullført videregående opplæring.

Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) står sentralt i arbeidet med å redusere utenforskapet. IA-avtalen ble fornyet 18. desember 2018 og gjelder frem til og med 2022. Det overordnede målet for IA-samarbeidet er å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall fra arbeidslivet. I IA-avtalen er det et mål at sykefraværsprosenten skal reduseres med 10 pst. fra 2018.

Det er viktig å yte bistand til personer som av ulike grunner har problemer med å skaffe seg arbeid på egen hånd. Arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler for å få flere arbeidsledige over i arbeid og motvirke at grupper med svake kvalifikasjoner varig faller ut av arbeidslivet. Arbeidsmarkedstiltak rettes mot arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Bedrede utsikter i arbeidsmarkedet i 2020 tilsier at bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak kan reduseres noe. Bevilgningen legger likevel til rette for et fortsatt godt tilbud til personer med nedsatt arbeidsevne og andre utsatte grupper. I tillegg til personer med nedsatt arbeidsevne er ungdom, innvandrere fra land utenfor EØS-området og personer som har stått lenge uten arbeid, særlig prioritert for arbeidsmarkedstiltak. Regjeringen foreslår også å videreføre økningen på 300 plasser i varig tilrettelagt arbeid (VTA) fra Revidert nasjonalbudsjett 2019.

Siden år 2000 har det vært en økning på over 50 pst. i andelen av befolkningen i aldersgruppen 18–29 år som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) eller uføretrygd. For mange unge er AAP veien inn til varig utenforskap. Slik sysselsettingsutvalget har påpekt, har unge AAP-mottakere med minsteytelse høyere inntekt enn gjennomsnittet blant personer i samme aldersgruppe som ikke mottar trygd. Dette kan skape en fattigdomsfelle. Regjeringen vil legge til rette for at flere kommer ut av passive ordninger og over i inntektsgivende arbeid. Regjeringen foreslår derfor å forsterke innsatsen for oppfølging av unge AAP-mottakere, samtidig som minsteytelsen reduseres og ung

ufør-tillegget for AAP-mottakere avvikles, i tråd med sysselsettingsutvalgets forslag. Minsteytelsen for nye AAP-mottakere under 25 år vil dermed være på samme nivå som minsteytelsen for unge mottakere av introduksjonsstønad og kvalifiseringsstønad.

Det er partene i arbeidslivet som har ansvar for gjennomføringen av lønnsoppgjørene. Oppgjørene koordineres slik at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først. Det bidrar til en lønnsutvikling som konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. Myndighetene har ansvaret for at lover og regler legger til

rette for et effektivt og fleksibelt arbeidsmarked. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles forståelse av situasjonen i norsk økonomi og av hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor.

På bakgrunn av oppgjørene som foreligger så langt i år og vurderinger av den økonomiske utviklingen anslås årslønnsveksten i 2019 til 3,2 pst. I Nasjonalbudsjettet 2019 ble det lagt til grunn en årslønnsvekst på 3¼ pst. i år.

Sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet er beskrevet i avsnitt 3.5.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Norsk økonomi

Norsk økonomi er inne i sitt tredje år med konjunkturoppgang. Aktiviteten øker over hele landet og i de fleste næringer. Veksten er særlig sterk blant oljeleverandører, som nå nyter godt av økt etterspørsel fra petroleumsnæringen både hjemme og ute. Det siste året er mer enn 50 000 flere personer kommet i jobb, hvorav 4 av 5 i privat sektor. Den registrerte arbeidsledigheten har ikke vært lavere på ti år.

Den gode utviklingen i norsk økonomi er ventet å fortsette fremover. Høyere reallønnsvekst gir økt privat forbruk og bedringen i konkurranseevnen legger til rette for økte investeringer og økt eksport, selv om veksten ute er ventet å avta noe. Lavere etterspørsel fra norsk sokkel og svakere vekstutsikter i noen eksportmarkeder legger en demper på oppgangen etter 2019, men veksten i fastlandsøkonomien ligger likevel an til å bli høyere enn sin langsiktige trend også neste år, se figur 2.1A

Veksten hos våre *handelspartnere* er på vei ned fra de høye nivåene de siste årene. Det er særlig i europeiske land at veksten har gått ned, mens den holder seg bedre oppe i USA. Arbeidsmarkedet er bedre enn på flere tiår i mange land. Arbeidsledigheten går ned og lønnsveksten har tatt seg opp. For handelspartnerne sett under ett ventes den økonomiske veksten å ligge i underkant av sin langsiktige trend fremover. Anslagene er justert noe ned siden Revidert nasjonalbudsjett 2019. Fortsatt er risikobildet preget av usikkerhetsmomenter som vil kunne gi klart svakere utvikling ute, skulle de inntreffe. Faren for at Storbritannia går ut av EU uten en ny avtale er et slikt moment. Nye og mer omfattende handelsbarrierer utgjør også en trussel mot vekst i verdensøkonomien. Internasjonal økonomi er nærmere omtalt i kapittel 2.4.

Usikkerhet om den økonomiske utviklingen gjenspeiles tydelig i *finansmarkedene*, som har vært preget av uro og økt risikoaversjon den siste tiden. Rentenivået internasjonalt har falt siden årsskiftet, og renter på langsiktige lån har nådd svært lave nivåer. Sentralbankene varsler i mindre grad

enn tidligere renteøkninger fremover, og i flere land har det vært et betydelig skift i forventningene til fremtidig rentesetting. Etter at kronen styrket seg i første halvdel av 2019, har den svekket seg nokså mye siden juli. Det må ses i sammenheng med at investorer søker seg bort fra mindre valutaer i perioder med økt internasjonal uro. For nærmere omtale av finansmarkedene, se kapittel 2.5.

Oljeprisen har den siste tiden ligget i overkant av 60 dollar per fat. Det er om lag 20 dollar lavere enn for ett år siden. Prisene i terminmarkedet kan tilsi at markedsaktørene venter at oljeprisen vil gå litt ned fra dagens nivå de nærmeste årene, se figur 2.1B. Også *gassprisen* i Europa har falt markert så langt i år, blant annet som følge av en økning i det globale tilbudet av flytende naturgass (LNG). Prisene på både olje og gass er likevel betydelig høyere enn bunnpunktet i 2016. Høyere priser og store kostnadskutt har trukket opp lønnsomheten på norsk sokkel, og petroleumsinvesteringene ventes å stige markert i år. Investeringene vil trolig være på et høyt nivå i lang tid fremover, men ettersom det er få store funn som skal bygges ut, ventes investeringene på norsk sokkel å avta og trekke ned veksten i fastlandsøkonomien i årene etter 2019. Petroleumssektoren er nærmere omtalt i kapittel 2.6.

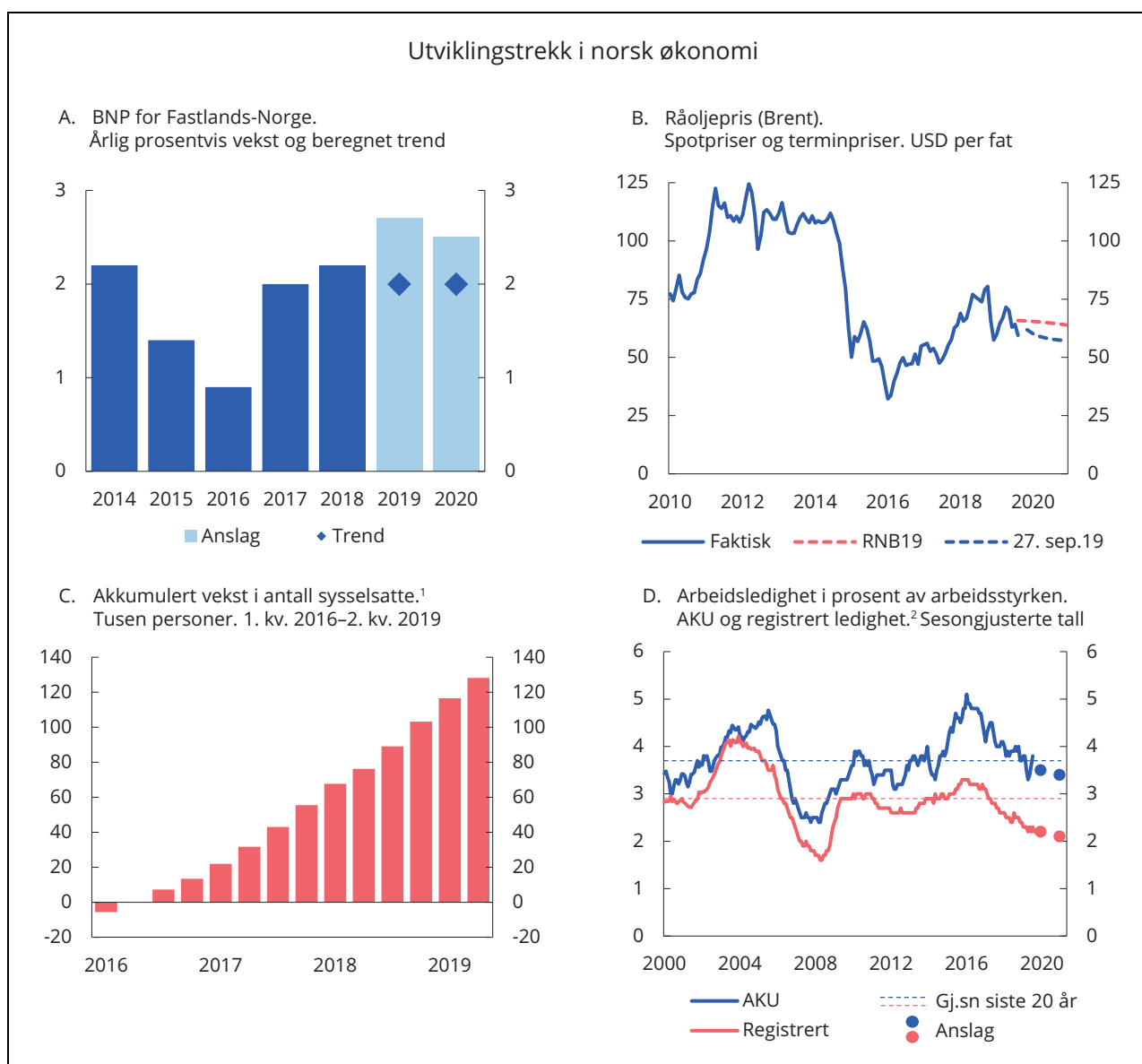
Den markerte bedringen i norske bedrifters *konkurranseevne* de siste årene har lagt til rette for økt aktivitet i norsk næringsliv, se figur 2.2. Hotellbransjen rapporterer om rekordmange overnattinger. Den positive utviklingen gjenspeiles også i andre bransjer. Bedriftene i Norges Banks regionale nettverk har ikke rapportert om høyere vekst i aktiviteten siden høsten 2012. Produksjonen øker over hele landet og i alle næringer. Det er stor variasjon i hvorvidt eksportbedriftene rammes av handelskonflikt og uavklarte forhold knyttet til brexit, men de fleste melder at global usikkerhet så langt ikke har slått ut i endret etterspørsel etter varer og tjenester. Bedriftene viser blant annet til at svekkelsen av kronen har styrket konkurranseevnen. Eksporten fra fastlandet har også tatt seg opp det siste året. Det har blant annet vært vekst i eksporten av fisk, verkstedsproduk-

ter og raffinerte oljeprodukter. Bedriftene i det regionale nettverket melder også om økte investeringer. Veksten er særlig sterk i industrien, der mange bedrifter nyter godt av økt etterspørsel fra petroleumsnæringen både hjemme og ute.

Norges Banks regionale nettverk, innkjøps-sjefsindeksen (PMI) for industrien og SSBs konjunkturbarometer tyder på videre oppgang i aktiviteten. Optimismen er bredt basert på tvers av næringer. I det regionale nettverket venter eksportbedriftene at veksten vil avta litt fremover, men samlet er vekstutsiktene fremdeles klart positive også for disse bedriftene. Det gjelder særlig blant leverandører til internasjonal petroleum-sindustri. Høyere eksport av petroleumrelaterte

varer og tjenester er ventet å trekke opp veksten i den samlede eksporten fra fastlandsøkonomien i årene som kommer og dempe ringvirkningene av lavere etterspørsel fra norsk sokkel. Stemningsindikatorer tilsier også at fastlandsbedriftenes investeringer vil fortsette å øke fremover. Veksten er ikke ventet å være like høy som de siste årene, men vil fortsatt være klart høyere enn veksten i fastlandsøkonomien.

Sterk vekst i norsk økonomi innebærer at bedringen i *arbeidsmarkedet* fortsetter. Sysselsettingen øker markert, se figur 2.1C. Høyere sysselsetting har ført til at arbeidsledigheten både hos Nav og ifølge SSBs Arbeidskraftundersøkelse (AKU) har gått betydelig ned de siste årene, se



Figur 2.1 Utviklingstrekk i norsk økonomi

¹ Søylene viser akkumulert vekst i antall sysselsatte siden 4. kvartal 2015 og baserer seg på nasjonalregnskapstall.

² Justert for brudd i november 2018.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Nav, ICE og Finansdepartementet.

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

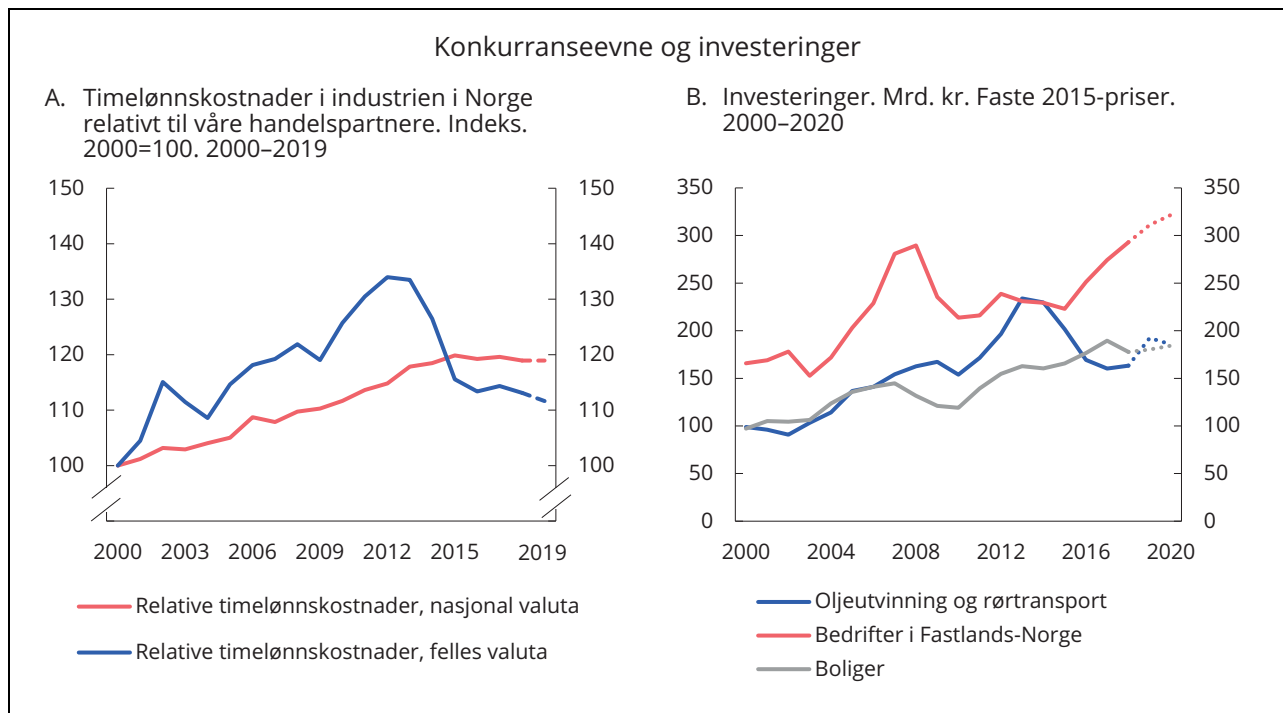
| | Mrd. kroner ¹ | | | | |
|--|--------------------------|------|------|------|-------|
| | 2018 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Privat konsum | 1533,6 | 1,9 | 1,8 | 2,7 | 2,9 |
| Offentlig konsum ² | 826,8 | 1,2 | 1,6 | 1,7 | .. |
| Bruttoinvesteringer i fast kapital..... | 851,5 | 2,8 | 6,1 | 1,2 | -0,5 |
| Herav: Oljeutvinning og rørtransport..... | 153,4 | 1,9 | 17,8 | -3,5 | -10,4 |
| Bedrifter i Fastlands-Norge..... | 311,0 | 6,8 | 6,2 | 3,4 | 2,7 |
| Boliger | 193,5 | -6,2 | 1,4 | 2,2 | 0,8 |
| Offentlig forvaltning ² | 192,7 | 6,8 | 1,3 | 0,3 | .. |
| Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³ | 3057,6 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 2,2 |
| Ekspport..... | 1357,3 | -0,2 | 2,3 | 7,3 | 3,5 |
| Herav: Råolje og naturgass | 569,4 | -4,8 | -2,9 | 14,0 | 4,6 |
| Varer fra fastlandet | 411,0 | 2,0 | 5,6 | 5,0 | 5,1 |
| Tjenester fra fastlandet | 247,2 | 4,4 | 5,3 | 5,0 | 1,6 |
| Import..... | 1152,2 | 1,9 | 5,4 | 1,8 | 1,3 |
| Bruttonasjonalprodukt..... | 3530,9 | 1,3 | 1,8 | 3,8 | 2,3 |
| Herav: Fastlands-Norge..... | 2906,9 | 2,2 | 2,7 | 2,5 | 2,0 |
| Andre nøkkeltall: | | | | | |
| Sysselsetting, 1000 personer..... | | 1,6 | 1,6 | 1,0 | 0,6 |
| Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) | | 3,8 | 3,5 | 3,4 | 3,4 |
| Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå) | | 2,5 | 2,2 | 2,1 | 2,1 |
| Årslønnsvekst | | 2,8 | 3,2 | 3,6 | .. |
| Konsumprisvekst (KPI) | | 2,7 | 2,3 | 1,9 | 1,8 |
| Vekst i KPI-JAE..... | | 1,6 | 2,4 | 2,2 | 2,0 |
| Råoljepris, kroner pr. fat (løpende priser) | | 582 | 538 | 476 | 474 |
| Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ⁴ | | 1,1 | 1,6 | 1,7 | 1,5 |
| Importveid kronkurs, årlig endring i pst. ⁵ ... | | 0,1 | 2,0 | 0,5 | 0,0 |

¹ Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.² Statistisk sentralbyrå publiserte nye tall for offentlige finanser 20. september, etter at det var satt sluttstrek for arbeidet med anslag for disse områdene til nasjonalbudsjettet. Alle tall for offentlig konsum og bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning er basert på nasjonalregnskapstall publisert 29. august.³ Utenom lagerendring.⁴ Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser i september.⁵ Positivt tall angir svakere krone.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, ICE, Norges Bank, Nav, Reuters, Macrobond og Finansdepartementet.

figur 2.1D. Høyere etterspørsel etter arbeidskraft har også ført til at flere som tidligere sto utenfor arbeidsmarkedet er kommet i jobb, og sysselsettingsandelen har steget. Samtidig har antall sys-

selsatte på korttidsopphold i Norge også økt. Det kan være et tegn på at det nå er mindre arbeidskraftreserver tilgjengelig for å dekke etterspørselen etter arbeidskraft i norsk økonomi. Samlet sett



Figur 2.2 Konkurranssevne og investeringer

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU), Macrobond og Finansdepartementet.

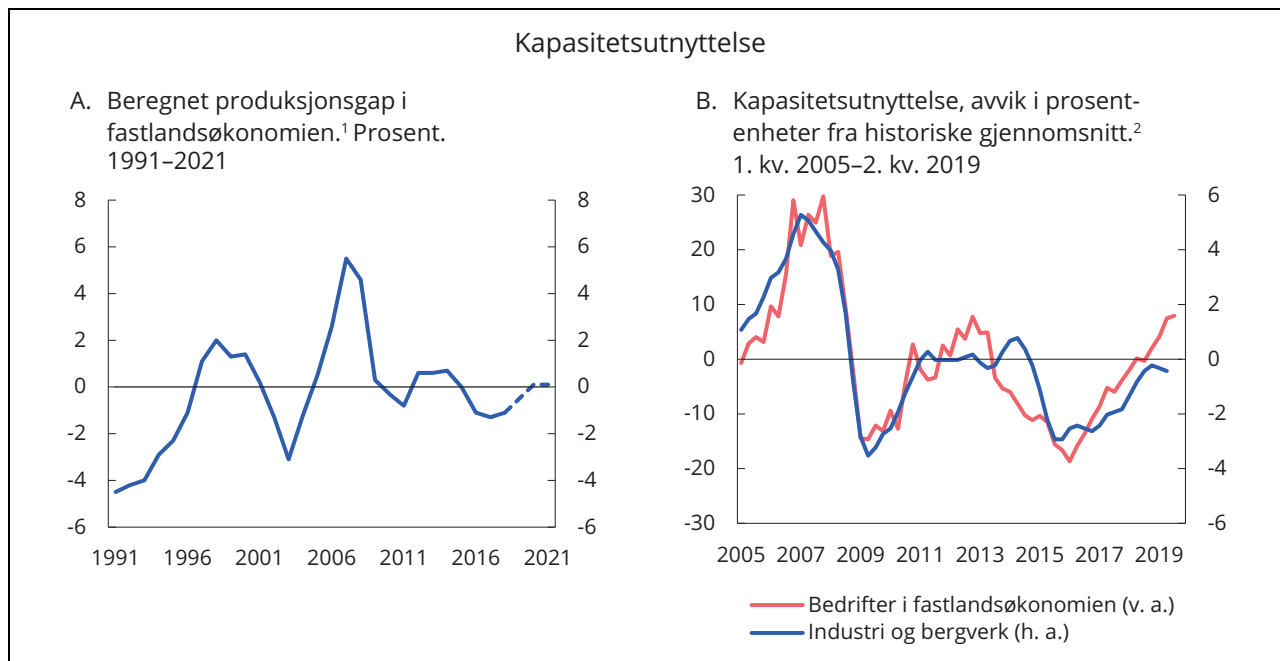
tyder utviklingen på at arbeidsmarkedet strammer seg til. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i kapittel 2.2.

Flere andre indikatorer tilsier også at kapasitetsutnyttelsen øker. Andelen fastlandsbedrifter i Norges Banks regionale nettverk som melder at kapasitet begrenser produksjonen har steget de siste årene, og er nå tilbake på nivået fra før oljeprisfallet i 2014, se figur 2.3B. Særlig rapporterer flere oljeleverandører og bedrifter innen bygg og anlegg om kapasitetsproblemer. Samtidig viser SSBs konjunkturbarometer at kapasitetsutnyttelsen har tatt seg opp i industrien de siste årene, selv om den fortsatt er litt under sitt historiske gjennomsnitt. Produksjonsgapet, en beregnet størrelse som angir forskjellen mellom den faktiske økonomiske utviklingen og en anslått trendbane, er nå nesten lukket og er ventet å bli positivt neste år, se figur 2.3A. Trendveksten er nærmere omtalt i boks 2.1.

Kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi er ventet å være litt høyere enn normalt neste år. Konjunkturoppgangen de siste årene har hatt et godt fundament, med fornyet vekst i privat sektor etter konkurranssevnebedringen de siste årene. Samtidig har en unngått at veksten er blitt så sterk at oppgangen er kommet ut av kontroll. Ved å unngå overoppheting reduseres sannsynligheten for fremtidige dype tilbakeslag med høy arbeidsledighet og lav sysselsetting.

Samlet sett har *finanspolitikken* de siste årene virket om lag nøytralt på aktiviteten i økonomien. Budsjettet for 2020 følger opp dette. I budsjettet for 2020 foreslår regjeringen å redusere oljepenggebruken med 0,2 pst., målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Også pengepolitikken er blitt strammet inn det siste året. Norges Bank har hevet styringsrenten fire ganger siden i fjor høst, fra et historisk lavt nivå på 0,5 pst. til 1,5 pst. Den økonomiske politikken er nærmere omtalt i kapittel 3.

I årets *lønnsoppgjør* er de fleste oppgjørene kommet i havn innenfor en ramme for årslønnsveksten på 3,2 pst. Lønningene er ventet å stige klart mer enn konsumprisene, og reallønnsveksten er ventet å ta seg markert opp i år, etter å ha vært negativ i årene 2016–2018 sett under ett. Lønnsveksten har de siste årene vært lavere enn gjennom tidligere konjunkturoppganger i norsk økonomi. Utviklingen må ses i sammenheng med at produktivitetsveksten har vært lav de siste årene, og at det kraftige fallet i oljeprisen for fem år siden avdekket et betydelig behov for å rette opp den kostnadsmessige konkuranssevnen. I lønnsforhandlingene har det derfor vært bred enighet om behovet for å holde lønnsveksten lav. I takt med et strammere arbeidsmarked er lønnsveksten ventet å øke litt neste år. Samtidig ventes konsumprisveksten å gå ned, slik at oppgangen i reallønnsveksten fortsetter.



Figur 2.3 Kapasitetsutnyttelse

¹ Produksjonsgapet måler den prosentvise forskjellen mellom fastlands-BNP og en beregnet trend. Trenden er estimert ved hjelp av Hodrick-Prescott-filter. Glattingparameteren lambda er satt lik 400.

² Den røde linjen er basert på tall fra Norges Banks regionale nettverk, og viser andelen fastlandsbedrifter i nettverket som svarer at de vil ha problemer med å møte en vekst i etterspørselen. Den blå linjen er basert på tall fra SSBs konjunkturbarometer, og viser gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelsesgrad i industrien. Begge seriene er angitt som avvik i prosentenheter fra sine gjennomsnitt i perioden 1. kvartal 2005 – 2. kvartal 2019.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet.

Etter en markert oppgang gjennom fjoråret har elektrisitetsprisene gått ned den siste tiden. For første gang siden desember 2015 bidro elektrisitetsprisene til å trekke ned *konsumprisveksten* i sommermånedene. Prisene på fremtidige leveranser av kraft tyder på at elektrisitetsprisene vil øke klart mindre i år enn i fjor, for så å falle i 2020. Det vil bidra til lavere konsumprisvekst, selv om høyere innenlandsk prisvekst for øvrig og svakere krone demper nedgangen i år.

Høyere reallønnsvekst og økt sysselsetting gir høyere kjøpekraft i husholdningene, og oppgangen i det *private forbruket* er ventet å fortsette. Oppgangen dempes av høyere renter. Samtidig viser forskjellige stemningsindikatorer ulik utvikling i optimismen blant norske forbrukere. Mens Finans Norges forbrukertillitsindeks er gått litt opp den siste tiden, har Opinions indeks vært forholdsvis stabil.

Boligprisene har steget moderat siden i fjor sommer. På landsbasis er prisene nå litt høyere enn toppnivået fra februar 2017, mens prisene i Oslo fremdeles er noe lavere. Den siste tiden har aktiviteten i bruktboligmarkedet vært høy, med mange solgte boliger og mange boliger til salgs. Husholdningenes gjeldsvekst har avtatt noe de siste to årene, men gjelden er på et historisk høyt

nivå og utgjør en sårbarhet i det norske finansielle systemet. Eiendomspriser, gjeld og finansiell stabilitet er nærmere omtalt i kapittel 2.3 og 3.4.

Boliginvesteringene falt i fjor etter flere år med oppgang. Likevel er nivået på boliginvesteringene fortsatt høyt, målt som andel av BNP for Fastlands-Norge. Fremover ventes denne andelen å komme litt ned, ettersom boliginvesteringene er anslått å vokse saktere enn fastlandsøkonomien. I denne meldingen legges det til grunn en årlig igangsetting på om lag 33 000 boliger de neste årene.

Makroøkonomiske prognoser er usikre. Finansdepartementets anslag har historisk hatt en tendens til å undervurdere konjunktursvingninger, særlig i perioder med høy vekst i økonomien, se boks 2.2. Veksten i norsk økonomi kan bli høyere enn lagt til grunn i denne meldingen, for eksempel dersom oljeinvesteringene skulle bli høyere eller dersom bedriftsinvesteringene skulle øke mer enn ventet. Optimismen i næringslivet kan gi økt press i arbeidsmarkedet i en situasjon der ledigheten allerede er svært lav. Samtidig kan veksten også bli lavere, for eksempel dersom handelsspenningene internasjonalt fortsetter å tilta. Faren for vesentlig økte handelshindre som dekker flere områder enn i dag utgjør en alvorlig trussel mot global vekst og vil påvirke norsk økonomi

negativt. Den uavklarte rammen rundt Storbritannias utgang fra EU representerer også et usikkerhetsmoment. En utgang uten avtale vil kunne gi sterke negative effekter for Storbritannia, men vil også påvirke EU-land og nære handelspartnere, som Norge. En ytterligere usikkerfaktor er at omfanget av mindre sikker gjeld har økt over tid og gjort internasjonale finansmarkeder sårbare. Dersom makroøkonomisk usikkerhet gjør at investorer blir mindre villige til å holde usikre gjeldspapirer, kan tilgangen på kreditt til næringslivet skrumpe brått inn og begrense investeringer, sysselsetting og vekst.

Her hjemme kan den høye gjelden i husholdningene bidra til en nedgang i etterspørselen dersom renten øker videre eller boligprisene faller. Det kan gi ringvirkninger til andre deler av økonomien og dempe veksten eller utløse et tilbakeslag i norsk økonomi. Rammeverket for den økonomiske politikken og reservene som er bygget opp i Statens pensjonsfond gjør at vi står godt rustet til å møte eventuelle tilbakeslag i økonomien.

2.2 Arbeidsmarkedet

Arbeidsmarkedet er i klar bedring. Sysselsettingen stiger raskt. Bare i løpet av det siste året er 50 000 flere personer kommet i jobb, og siden inngangen til 2016 er det blitt om lag 130 000 flere sysselsatte. Det store behovet for arbeidskraft har ført til at det er blitt langt færre arbeidsledige siden toppen vinteren 2016. Den registrerte ledigheten har ikke vært lavere på ti år. Bedringen i arbeidsmarkedet har også ført til at flere som tidligere sto utenfor arbeidsmarkedet er kommet i jobb. Samtidig øker antall sysselsatte som er på korttidsopphold i Norge. Det kan reflektere at det er færre ledige ressurser som kan dekke etterspørselen etter arbeidskraft. Samlet ser det ut til at arbeidsmarkedet strammer seg til.

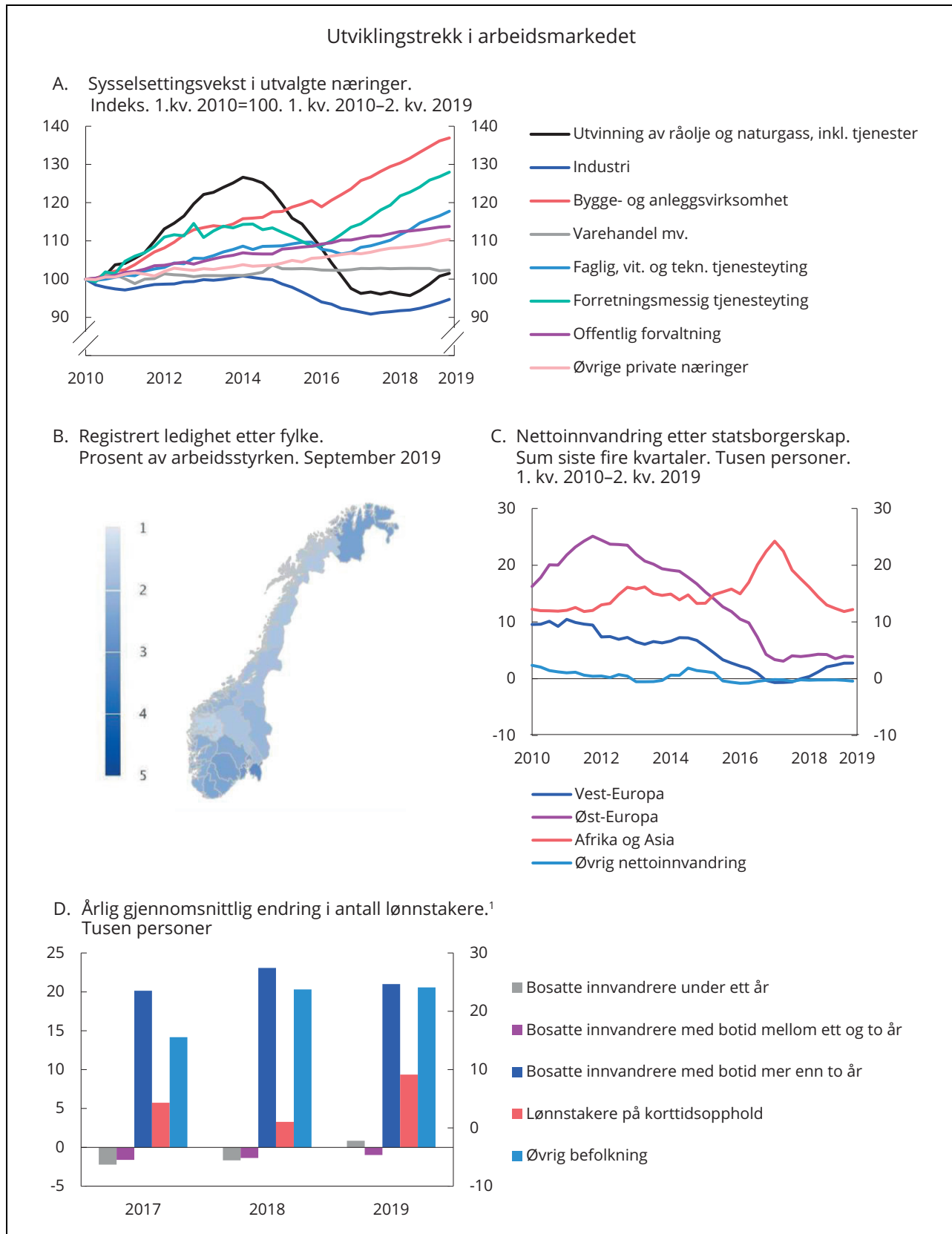
Sysselsettingen øker over hele landet og i de fleste næringer, se figur 2.4A. Mer enn 80 pst. av oppgangen i sysselsettingen det siste året er kommet i privat sektor. Veksten har vært særlig markert i bygg og anlegg og i tjenesteytende næringer, som forretningsmessig og teknisk tjenesteyting og informasjon og kommunikasjon. Innen forretningsmessig tjenesteyting er oppgangen de siste årene særlig knyttet til utleie og bemanningsselskaper, noe som må ses i sammenheng med den økte aktiviteten i bygg og anlegg. I 2. kvartal i år var det sysselsatt om lag 10 000 flere personer i bygge- og anleggsvirksomhet enn i tilsvarende kvartal i fjor og 30 000 flere personer

enn i 2. kvartal 2016. Sysselsettingen har også økt i petroleumsrelatert virksomhet. Det var til sammen sysselsatt om lag 10 000 flere personer i industri og innen utvinning av råolje og naturgass i 2. kvartal 2019 enn i 2. kvartal 2018. Veksten i sysselsettingen har vært sterkere enn veksten i befolkningen det siste året, slik at andelen sysselsatte har økt, se omtale i boks 2.3.

Utsiktene for norsk økonomi tilsier at etterspørselen etter arbeidskraft vil fortsette å øke. Både industrilederne i Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer og kontaktene i Norges Banks regionale nettverk venter videre oppgang i sysselsettingen fremover. Utviklingen i antallet ledige stillinger understøtter dette bildet. I 2. kvartal i år var det 76 100 ledige stillinger, sesongjustert. Det er 8 000 flere enn i tilsvarende periode i fjor. I denne meldingen anslås sysselsettingen å øke med 1,6 pst. i inneværende år og 1 pst. neste år. Det tilsvarer vel 70 000 flere sysselsatte over disse to årene.

Oppgangen i sysselsettingen har bidratt til at arbeidsledigheten har gått markert ned de siste årene. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) utgjør ledigheten nå 3,8 pst. av arbeidsstyrken. Det er 1,3 prosentenheter lavere enn ved årsskiftet 2015/2016. Antallet arbeidsledige som har registrert seg hos Nav har også avtatt. I september var det registrert 62 600 helt ledige, justert for sesongvariasjoner. Det tilsvarer 2,2 pst. av arbeidsstyrken. Det er rundt én prosentenheter lavere enn ved årsskiftet 2015/2016. Den registrerte ledigheten ligger nå under gjennomsnittet for de siste tyve årene, og er bare ½ prosentenheter over nivået fra 2008, da arbeidsmarkedet var svært stramt. Nedgangen i den registrerte ledigheten er kommet over hele landet, og ledigheten er svært lav i flere fylker, se figur 2.4B. Det er dermed begrenset rom for videre nedgang i ledigheten.

Arbeidsstyrken øker normalt i en konjunkturoppgang. Når rommet for videre nedgang i arbeidsledigheten er begrenset, må videre vekst i etterspørselen etter arbeidskraft i hovedsak møtes med oppgang i arbeidsstyrken. Arbeidsstyrken defineres som summen av de arbeidsledige og de sysselsatte i AKU. I første halvår i år var 70,2 pst. av befolkningen i arbeidsdyktig alder i arbeidsstyrken. Det er på samme nivå som i tilsvarende periode i fjor, men lavere enn gjennomsnittet i perioden 2006–2018. Arbeidskraftreservene utenfor arbeidsstyrken omfatter personer som kan og vil jobbe, selv om de for tiden ikke aktivt søker arbeid og således ikke defineres som arbeidsledige. Blant annet har mange personer som mottar helserelevante ytelser trolig en restarbeidsevne. Noen søker også jobb



Figur 2.4 Utviklingstrekk i arbeidsmarkedet

¹ For 2019 er det beregnet endring fra første halvår 2018 til første halvår 2019.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Nav og Finansdepartementet.

uten at de tilfredsstillte alle kravene for å bli definert som arbeidssøker i AKU. I første halvår 2019 var det eksempelvis 50 000 personer som hadde søkt arbeid i løpet av de siste seks månedene, men som ved intervjuet ikke tilfredsstilte kravene for å bli definert som arbeidssøker.

Ungdom er en gruppe som tradisjonelt melder seg på arbeidsmarkedet i oppgangstider – enten i kombinasjon med skole og utdanning, eller som heltidsbeskjeftigelse. Yrkesdeltakelsen blant ungdom i aldersgruppen 15–24 år er nå syv prosentheter lavere enn i 2008, noe som må ses i sammenheng med at stadig flere ungdommer tar høyere utdanning. Samtidig har også andelen som kombinerer arbeid og utdanning gått ned, mens andelen som står utenfor både utdanning og arbeid har endret seg lite de siste ti årene. Det tilsier at det er rom for økt yrkesdeltakelse blant unge.

Økt etterspørsel etter arbeidskraft kan også slå ut i økt arbeidsinnvandring. Fra slutten av forrige tiår og frem til 2014 sto arbeidsinnvandring for hoveddelen av den økte sysselsettingen. Selv om nettoinnvandringen fra enkelte europeiske

land har tatt seg litt opp den siste tiden, er nivåene fremdeles betydelig lavere enn i årene før oljeprisen falt, se figur 2.4C. Hoveddelen av oppgangen i sysselsettingen de siste to årene er kommet blant innvandrere som har vært bosatt i Norge over lengre tid og den øvrige befolkningen, se figur 2.4D. Samtidig tilsier den sterke økningen i sysselsettingen blant personer som er på korttidsopphold i Norge (under seks måneder), at det er blitt vanskeligere å rekruttere arbeidskraft innenlands. I 1. halvår 2019 var det i underkant av 10 000 flere lønnstakere på korttidsopphold enn på samme tid i fjor. Det forklarer rundt 20 pst. av den samlede oppgangen i antall lønnstakere det siste året. Oppgangen blant lønnstakere på korttidsopphold det siste året skyldes nesten i sin helhet arbeidsinnvandrere fra land i Øst-Europa. Kontaktene i Norges Banks regionale nettverk melder også om at økende knapphet på arbeidskraft med blant annet IT-kompetanse gjør at stadig flere bedrifter rekrutterer internasjonalt. Med et strammere arbeidsmarked vil en kunne se økende arbeidsinnvandring fremover.

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

| | Nivå 2018 | Årlig gj.snitt 2012–2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|--------------|-----------------------------|------|------|------|------|------|
| <i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i> | | | | | | | |
| Utførte timeverk, mill. | 3 860 | 0,9 | 0,2 | 1,8 | 1,6 | 1,9 | 0,6 |
| Sysselsetting, 1000 personer ¹ | 2 793 | 1,0 | 1,2 | 1,6 | 1,6 | 1,0 | 0,6 |
| <i>Tilgang på arbeidskraft:</i> | | | | | | | |
| Befolkning 15–74 år, 1000 personer | 3 993 | 1,3 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,4 |
| Arbeidsstyrken, 1000 personer ² | 2 802 | 1,0 | -0,2 | 1,4 | 0,9 | 0,7 | 0,6 |
| <i>Nivå:</i> | | | | | | | |
| Yrkesdeltakelse (15–74 år) ³ | | 70,9 | 69,7 | 70,2 | 70,4 | 70,5 | 70,7 |
| AKU-ledige | | 4,0 | 4,2 | 3,8 | 3,5 | 3,4 | 3,4 |
| Gjennomsnitt siste 20 år | | 3,7 | | | | | |
| Registrerte arbeidsledige ⁴ | | 2,9 | 2,8 | 2,5 | 2,2 | 2,1 | 2,1 |
| Gjennomsnitt siste 20 år | | 2,9 | | | | | |

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 lønnstakere sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet inngår ikke i dette målet.

³ Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen.

⁴ Justert for brudd i 2018.

Kilder: Nav, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2.3 Eiendomspriser og gjeld

Boligprisene har steget moderat siden i fjor sommer, se figur 2.5A. På landsbasis er prisene nå 2,5 pst. høyere enn toppnivået fra februar 2017, men de ligger fortsatt under toppnivået når det korrigeres for konsumprisveksten i samme periode. Prisene i Oslo er fremdeles noe lavere enn toppen, både nominelt og reelt.

De siste årene har det vært store regionale forskjeller i boligprisveksten. I Oslo steg boligprisene kraftig i 2015 og 2016, samtidig som prisene falt i Stavanger, som var mer påvirket av nedgangen i oljeprisen. Da boligprisene falt gjennom 2017, opplevde Oslo en betydelig sterkere nedgang enn andre byer. I det siste er de regionale forskjellene i boligprisveksten blitt mindre.

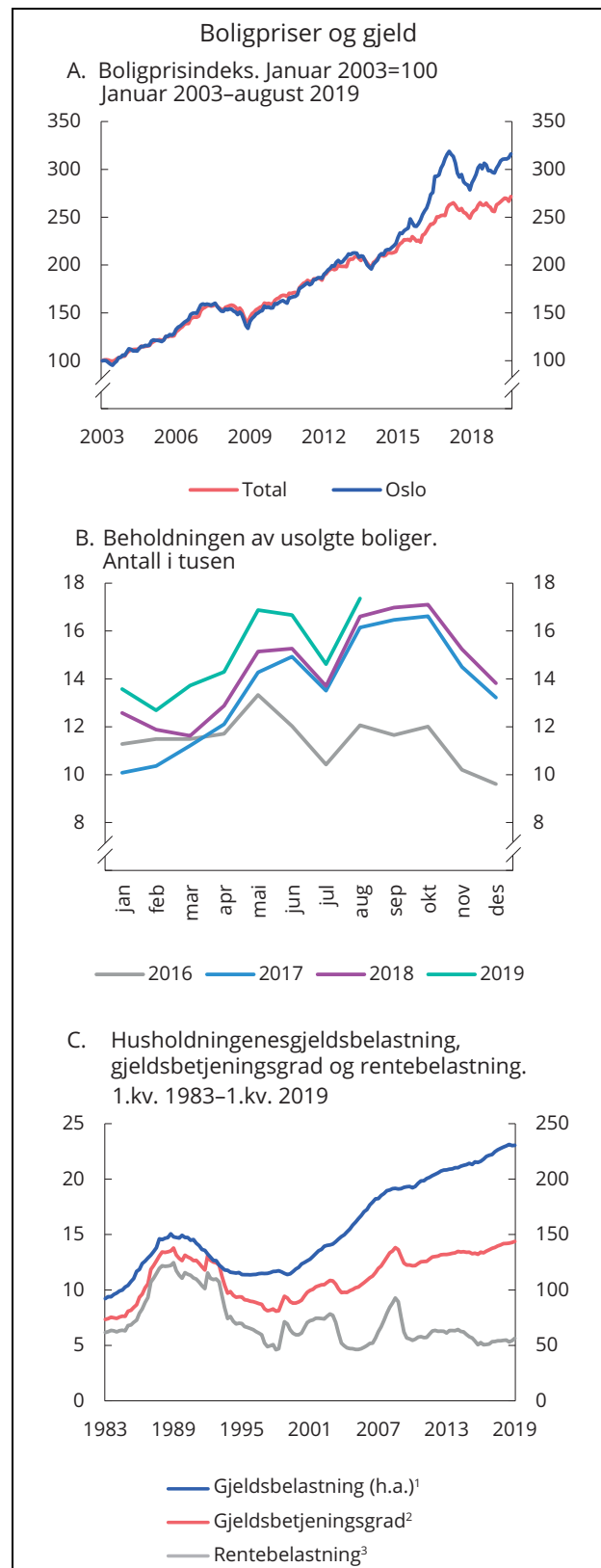
Aktiviteten i boligmarkedet har vært høy den siste tiden. Hittil i år har nivået på antall boliger som er lagt ut for salg vært historisk høyt, noe som må ses i sammenheng med ferdigstillelse av mange nye boliger. Det har bidratt til at beholdningen av usolgte boliger har økt fra allerede høye nivåer, se figur 2.5B, til tross for at også omsetningen av boliger har vært rekordhøy så langt i år.

Leieprisene i boligmarkedet har over flere år steget mindre enn boligprisene. Dette kan ha sammenheng med lave renter og stor interesse for bolig som investeringsobjekt. Det siste året har derimot leieprisene i de store byene vokst raskere enn boligprisene. Oslo har hatt den sterkeste veksten i leiepriser.

Prisene på næringseiendom har steget markert de siste årene, drevet av fallende avkastningskrav og økte leiepriser. De siste kvartalene har prisveksten avtatt. Entrás konsensusrapport tyder på at leieprisene på næringseiendom vil fortsette å vokse fremover, men mindre enn tidligere. Samtidig er det ventet at avkastningskravet vil øke i årene som kommer.

Husholdningenes gjeld har i lang tid vokst raskere enn inntektene, se figur 2.5C. Gjelden er blitt historisk høy. Gjeldsoppbyggingen må ses i sammenheng med kraftig boligprisvekst over flere år og lange perioder med lave renter. De siste to årene har kredittveksten avtatt og er nå på sitt laveste på over 20 år.

Selv med dagens lave utlånsrenter er andelen av husholdningenes inntekter som går til å betjene gjeld (gjeldsbetjeningsgraden) historisk høy, og rundt nivåene fra bankkrisen på slutten av 1980-tallet og finanskrisen i 2008, se figur 2.5C. Det gjør husholdningene sårbare for renteøkninger og



Figur 2.5 Boligpriser, usolgte boliger og gjeld

¹ Gjeldsbelastning er lånegjeld i prosent av disponibel inntekt.

² Gjeldsbetjeningsgrad er renteutgifter og beregnede avdrag i prosent av summen av disponibel inntekt og renteutgifter.

³ Rentebelastning er renteutgifter i prosent av summen av disponibel inntekt og renteutgifter.

Kilder: Eiendomsverdi, Eiendom Norge, Finn.no og Norges Bank.

bortfall av inntekt. For nærmere omtale av sårbarheter i det finansielle systemet, se kapittel 3.4.

Veksten i forbrukslån har vært sterk over en lengre periode. Selv om slike lån utgjør en liten andel av husholdningenes samlede gjeld, utgjør renteutgiftene en betydelig andel av husholdningenes samlede renteutgifter. De siste tre årene har veksten i forbrukslån avtatt. Ved utgangen av første halvår 2019 var tolv månedersveksten om lag 2,5 pst., ned fra i overkant av 10 pst. i første halvår 2018.

Kredittveksten i de ikke-finansielle fastlandsforetakene tiltok gjennom 2017 og har siden ligget nokså stabilt rundt 7 pst.

Ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse har bankenes kredittpraksis overfor både husholdninger og foretak vært stabil den siste tiden.

2.4 Internasjonal økonomi

Våre handelspartnere har hatt flere år med svært god vekst og har en lang oppgangsperiode bak seg. Ledigheten er nå nær eller lavere enn nivået før den globale finanskrisen for ti år siden, og i OECD-området sett under ett har ledigheten ikke vært lavere på 40 år.

Den internasjonale veksten har avtatt noe den siste tiden. Handelspolitiske konflikter, og usikkerheten som disse skaper, tynger den løpende utviklingen og svekker utsiktene fremover. Dette gjenspeiles særlig i finansmarkedene og i forventningsindikatorer for industrien. Verdenshandelen øker også klart saktere enn før. Veksten i industriproduksjonen og investeringene har svekket seg, mens tjenesteproduksjonen har vist seg mer robust.

Arbeidsmarkedene har likevel fortsatt å styrke seg i mange land, og innenlandsk etterspørsel holder seg godt oppe hos mange av våre handelspartnere. Lønnsveksten er på vei opp, mens inflasjonen holder seg moderat. Dette gir økt kjøpekraft i husholdningene og grunnlag for fortsatt etterspørselsvekst. Ser vi våre viktigste handelspartnere under ett, anslås veksten de nærmeste årene å ligge i underkant av sin langsiktige trend.

Risikobildet internasjonalt domineres fortsatt av nedsiderisiko, det vil si at sannsynligheten for svakere utvikling enn anslått er større enn det motsatte:

- Faren for vesentlig økte handelshindre som dekker flere områder enn i dag, er en alvorlig trussel for veksten i verdensøkonomien. USA har trappet opp sine handelstiltak, og Kina har svart på disse, se nærmere omtale i boks 2.4.

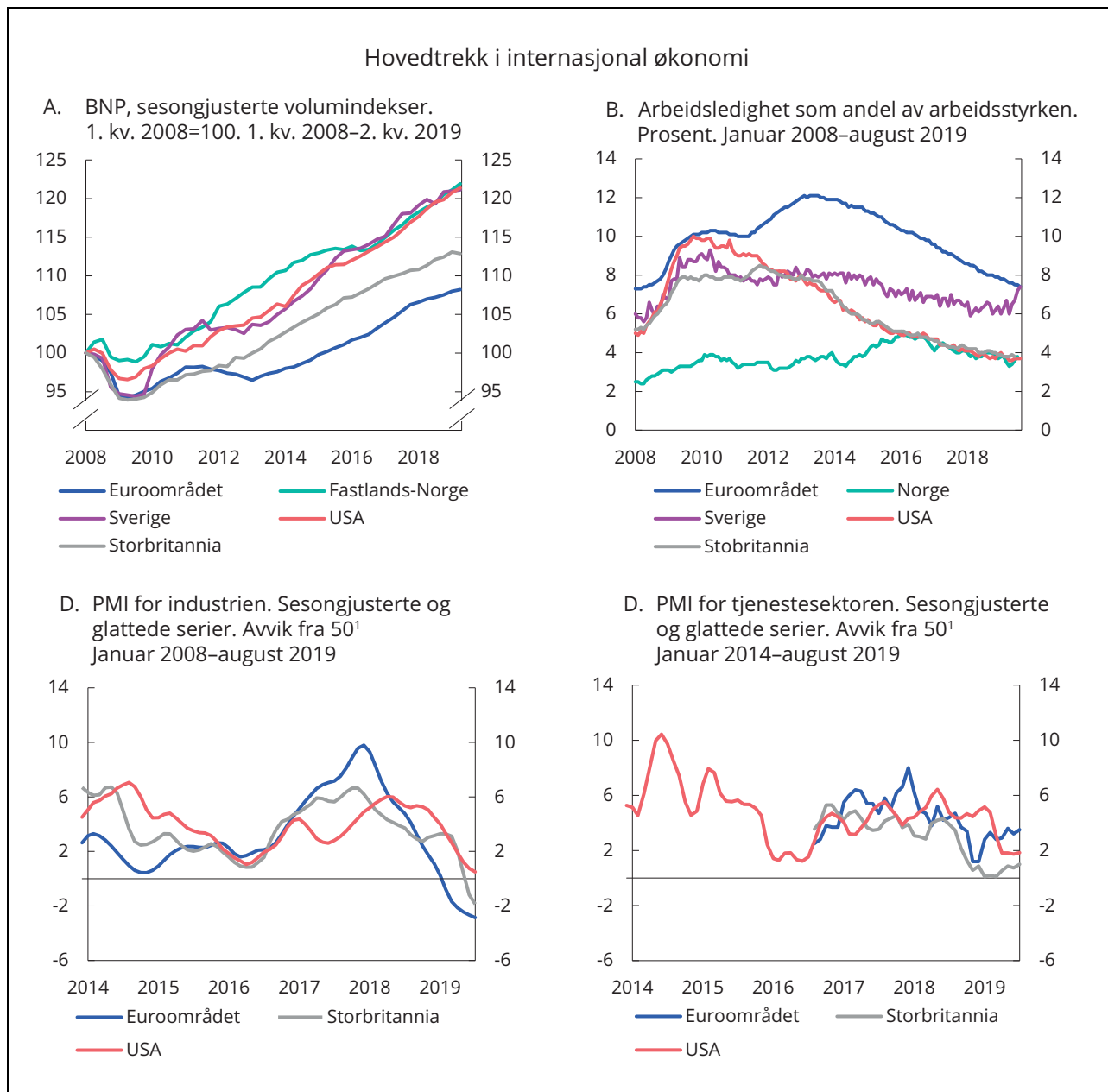
- Den uavklarte situasjonen for Storbritannias utgang fra EU har allerede påvirket britisk økonomi. Usikkerheten om brexit gjør det vanskelig å anslå utviklingen fremover. En uordnet utgang vil kunne gi en vesentlig dårligere utvikling i Storbritannia enn lagt til grunn, og vil også påvirke mange av EU-landene negativt, se nærmere omtale i boks 2.5.
- Som en reaksjon på økt makroøkonomisk usikkerhet, kan investorer bli mindre villige til å holde usikre gjeldspapirer, ofte utstedt av private bedrifter. Under forrige finanskriser fikk flukt ut av slike papirer alvorlige konsekvenser for tilgangen på kreditt til næringslivet.
- Mange land har også høy statsgjeld og derfor lite å gå på i finanspolitikken. Kombinert med allerede svært ekspansiv pengepolitikk med lave eller negative styringsrenter, kan det være lite rom igjen for makroøkonomisk stimulans. Et negativt økonomisk sjokk kan derfor få større og mer langvarig effekt enn det ville hatt dersom landet kunne benytte penge- og finanspolitiske virkemidler uten disse begrensningene.

På den annen side kan utviklingen også bli bedre enn ventet. Reduserte handelsspenninger vil fjerne mye av den usikkerheten som de siste par årene har trukket den internasjonale veksten ned. En ordnet eller ingen brexit allerede før årsskiftet vil også bidra positivt til utviklingen i Storbritannia og hos andre av våre sentrale handelspartnere i Europa.

Den økonomiske veksten i *eurområdet* svekket seg markert gjennom fjoråret. Noen midlertidige faktorer kan ha medvirket til avmatningen, men det er tydelige tegn til at de økonomiske drivkreftene har avtatt. Dette gjelder spesielt i Tyskland og Italia, der BNP har falt enkelte kvartaler. Land som Spania og Frankrike, samt de sentral- og øst-europeiske eurolandene, har fortsatt relativt god vekst. I likhet med mange andre regioner, opplever eurosonen et markert fall i etterspørsel utenfra, mens innenlandsk etterspørsel og tjenesteproduksjonen holder seg bedre oppe.

Større spenninger i internasjonal handel har ført til lavere investeringsiver, noe som særlig slår ut i industriproduksjonen. Forventningsundersøkelser blant bedriftene viser at aktørene ikke venter noen snarlig bedring for industrien, men heller lavere produksjon fremover.

Husholdningene og tjenesteprodusentene er noe mer optimistiske. Den gode utviklingen i arbeidsmarkedet har trolig bidratt til dette. Arbeidsledigheten har falt over flere år, og syssel-



Figur 2.6 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

¹ PMI (Purchasing Manager Index) er en forventningsindikator basert på en spørreundersøkelse blant innkjøpsjefer i bedrifter. Verdier over 50 indikerer vekst i produksjonen.

Kilder: Macrobond, Markit Economics, OECD og Finansdepartementet.

settingens andel av befolkningen er nå høyere enn før finanskrisen. For euroområdet under ett var ledigheten i august 7,4 pst. av arbeidsstyrken. Det er nesten samme nivå som rett før finanskrisen, se figur 2.6B. Men det er stor variasjon mellom landene. I Spania er ledigheten på nærmere 14 pst. og i Hellas på 17 pst., mens den er nede på 3 pst. i Tyskland. Forskjellen skyldes at utgangspunktet var ulikt. Fallet er tilnærmet like stort i alle euroland. Lønnsveksten har også begynt å ta seg opp,

men overvelting til prisveksten har vært begrenset. Husholdningenes kjøpekraft har dermed økt.

Fremover ventes den økonomiske veksten i euroområdet å forbli moderat, trukket ned av usikkerhet rundt internasjonal handelspolitikk, som holder eksport og investeringer tilbake. Samtidig ventes privat konsum å fortsette å motvirke at veksten faller vesentlig.

Selv om handelskonfliktene utgjør en risiko også for global vekst, kan euroområdet være spe-

sielt utsatt. Mange europeiske eksportbedrifter utgjør en del av verdikjeder. Dette innebærer at ulike deler av produksjonen av varen de selger, utføres forskjellige steder i verden. Bilproduksjonen i Europa er et eksempel på dette. Land som er sterkt integrert i globale verdikjeder, vil være ekstra sårbare for økte handelsbarrierer, spesielt andre barrierer enn rene tollsatser. En del produksjon foregår dessuten både i euroområdet og i Storbritannia. Dersom Storbritannia går ut av EU uten en avtale, kan dette ramme denne typen virksomheter hardt.

Pengepolitikken er svært ekspansiv, med styringsrente nær null. Den europeiske sentralbanken satte 12. september innskuddsrenten ytterligere ned med 0,1 prosentenheter til 0,5 pst., og introduserte samtidig andre tiltak for å stimulere aktiviteten i euroområdet. Muligheten for å bidra med enda mer pengepolitisk stimulans gjennom redusert styringsrente er nå liten. Enkelte land i euroområdet har også svært høy statsgjeld og lite rom for ekspansiv finanspolitikk, mens andre, som blant annet Tyskland, har langt mer handlingsrom. Tyske statsobligasjoner med lang løpetid handles nå til negativ rente.

USA har vært gjennom den lengste oppgangsperioden som er registrert i landets historie. Sterk finanspolitisk stimulans i 2018, sammen med god tilgang på rimelig kreditt, har vært viktige drivere det siste halvannet året. Arbeidsledigheten, som nå er 3,7 pst., har ikke vært lavere siden 1960-tallet, og lønnsveksten tar seg opp. Til tross for den sterke utviklingen er veksten i konsumprisene moderat, og det har vært god reallønnsvekst.

Veksten i USA holder seg godt oppe, men med en viss avmatning så langt i år. Fremover ventes veksten å fortsette å dempe seg. Den finanspolitiske stimulansen vil avta, samtidig som usikkerheten knyttet til handelsspenninger og svakere utvikling hos handelspartnere vil trekke ned. Både bedrifter og finansmarkeder viser tegn til at de er mer usikre på fremtiden. Måling av tillit hos industribedriftene indikerer at produksjonen kan falle fremover. I markedene ser vi også at aktørene søker seg mot sikrere plasseringer, som statsobligasjoner med lang løpetid, og de lange rentene har falt til svært lave nivåer. For en mer omfattende omtale av renteutviklingen, se kapittel 2.5.

Kreditttilgangen har vært god for både husholdninger og bedrifter, noe som har bidratt til oppgangen. Lav risikoprising har bidratt til høyt gjelds nivå, også av gjeld fra mindre kredittverdige foretak. Økt usikkerhet kan føre til at rentekostnadene for disse bedriftene øker markant fordi

investorer vil ha mer igjen for å ta denne risikoen. En brå innstramning av kreditttilgangen kan gi en rask nedbremsing av aktiviteten, slik vi så under finanskrisen i 2008.

Den amerikanske sentralbanken hevet styringsrenten ni ganger, før den ble justert ned i juli. Styringsrenten er nå i intervallet 1 ¾ til 2 pst. Det er fortsatt en god del å gå på i amerikansk pengepolitikk dersom det viser seg nødvendig for å dempe fallet i den økonomiske veksten. Den lave prisveksten gjør det enklere for sentralbanken å sette ned renten. Statsgjelden i USA er høy, og det strukturelle budsjettunderskuddet var på rundt 3 pst. av BNP i fjor. Som i mange land representerer aldring av befolkningen en underliggende driver for utgiftsnivået fremover, men IMF vurderer likevel at det er noe rom for bruk av finanspolitikken dersom det skulle vise seg nødvendig.¹

Utsiktene for *britisk økonomi* preges av usikkerheten knyttet til det fremtidige avtaleforholdet til EU. Etter et sterkt 1. kvartal var veksten negativ i 2. kvartal. Utviklingen er trolig delvis et resultat av at en del bedrifter fremskyndet produksjon til 1. kvartal for å sikre seg noe mot mulig utgang fra EU 29. mars, som så ble utsatt. Innkjøpsjefene i britisk industri har liten tiltro til en snarlig bedring. PMI-indeksen for industrien har siden mars ligget under 50, og peker mot et fall i produksjonen fremover. Tjenestesektoren er, som i resten av Europa, mer optimistisk.

Et lyspunkt er at arbeidsmarkedet så langt ikke ser ut til å ha blitt påvirket vesentlig av den store usikkerheten. Både arbeidsledigheten og andelen sysselsatte er på sitt høyeste siden 1970-tallet. Arbeidsledigheten er nede på under 4 pst. Lønnsveksten har tatt seg noe opp, slik at det er en viss reallønnsvekst, som holder konsumet oppe.

EU og Storbritannia har så langt ikke kommet til enighet om en avtale som regulerer utmeldingen av EU. Usikkerhet rundt utmeldingsprosessen kan føre til utsettelse av investeringer og større innkjøp. Det er stor usikkerhet knyttet både til når og om Storbritannia vil ha en avtale med EU. Dersom det oppnås enighet, er det mye som tyder på at Storbritannia for praktiske formål skal behandles som EU- og EØS-medlem ut 2020, men miste sin deltakelse i EUs styrende organer.

Vi legger i våre anslag til grunn at Storbritannia ikke vil forlate EU uten en avtale, men at det kan ta tid før dette blir avklart. Den vedvarende usikkerheten vil trekke veksten ned gjennom hele

¹ IMF's siste artikkel-IV for USA (IMF Country Report No. 19/174).

2019 og inn i 2020. Gitt de moderate utsiktene for verdensøkonomien, vil det være begrenset rom for en gjeninnhenting av britisk produksjon når en avtale er klar. Dersom Storbritannia forlater EU uten avtale, kan utviklingen bli vesentlig svakere i 2020 og i flere år fremover.

Svensk økonomi har noen svært gode vekstår bak seg, med tilnærmet full ressursutnyttelse. I fjor oppga svenske bedrifter at tilgangen på kvalifi-

sert arbeidskraft begrenset produksjonen. Nå ser veksten ut til å være avtakende, og Sverige går inn i en mer avdempet konjunkturfase. Utviklingen på arbeidsmarkedet bekrefter det mer moderate bildet, med noe lavere sysselsettingsvekst og tegn til noe økt ledighet.

I tillegg til at konjunktoren kan ha nådd et naturlig metningspunkt, med få ledige ressurser igjen, trekker trolig handelskonflikter og lavere

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

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------|------|------|------|------|
| <i>Bruttonasjonalprodukt:</i> | | | | | |
| Handelspartnerne ¹ | 2,8 | 2,4 | 1,8 | 1,7 | 1,7 |
| Euroområdet | 2,4 | 1,8 | 1,1 | 1,1 | 1,3 |
| USA..... | 2,2 | 2,9 | 2,3 | 1,9 | 1,9 |
| Storbritannia..... | 1,8 | 1,4 | 1,1 | 0,9 | 1,2 |
| Sverige | 2,4 | 2,3 | 1,5 | 1,4 | 1,5 |
| Japan..... | 1,7 | 0,8 | 0,9 | 0,5 | 0,5 |
| Kina | 6,9 | 6,6 | 6,2 | 5,9 | 5,8 |
| <i>Konsumpriser:</i> | | | | | |
| Handelspartnerne ² | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 2,1 |
| Euroområdet | 1,5 | 1,8 | 1,3 | 1,3 | 1,6 |
| USA..... | 2,1 | 2,4 | 1,8 | 2,1 | 2,3 |
| Sverige | 1,8 | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 1,7 |
| Japan..... | 0,5 | 1,0 | 0,7 | 0,8 | 1,1 |
| <i>Arbeidsledighet:</i> ³ | | | | | |
| Handelspartnerne ² | 5,9 | 5,3 | 5,1 | 5,3 | 5,5 |
| Euroområdet | 8,7 | 8,0 | 7,6 | 7,6 | 7,8 |
| USA..... | 4,4 | 3,9 | 3,8 | 3,9 | 4,2 |
| Sverige | 6,7 | 6,3 | 6,6 | 6,7 | 6,8 |
| Japan..... | 2,8 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| <i>Memo:</i> | | | | | |
| BNP-vekst i verdensøkonomien ⁴ | 3,8 | 3,6 | 3,0 | 3,0 | 3,1 |
| Herav: | | | | | |
| Fremvoksende økonomier..... | 4,8 | 4,5 | 4,4 | 4,6 | 4,6 |
| OECD-området..... | 2,6 | 2,3 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |

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

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurranseevnevekter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

⁴ Sammenveid med vekter basert på kjøpekraftspariteter (PPP) i stedet for markedsbaserte valutakurser.

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

etterspørsel fra sentrale handelspartnere på kontinentet veksten ned. Boligprisveksten har også moderert seg mye sammenlignet med tidligere, og boliginvesteringene, som har vært en viktig vekstdriver, har avtatt markert.

Gjennom hele oppgangen har pengepolitikken vært svært ekspansiv, med negativ styringsrente. Renten er hevet én gang, men rentebanen som Riksbanken publiserte i september, tilsier at den vil gå svært forsiktig frem med ytterligere rentehevinger. Husholdningenes gjeldsgrad er høy, og privat konsum kan derfor være følsomt for rentendringer.

Veksten i *Kina* har avtatt, men i moderat grad sett i lys av de store handelsspenningene. Økt finanspolitisk stimulans og mer slakk i pengepolitikken har bidratt til å holde den økonomiske aktiviteten oppe. Det kan også se ut til at *Kina* reduserer fremdriften i de planlagte innstramminger i innenlandsk kredittregulering, som tidligere har bidratt til noe vekstavmatning.

Hos *Norges handelspartnere* sett under ett var BNP-veksten 2,4 pst. i 2018. Veksten anslås å avta til 1,8 pst. i år og 1,7 pst. neste år, se tabell 2.3. I forhold til Revidert nasjonalbudsjett 2019 er anslaget justert ned med 0,1 prosentenheter for 2019 og 0,2 prosentenheter for 2020. Konsumprisveksten anslås å bli liggende rett under 2 pst. både i år og neste år, mens OECDs anslag fra i vår tilsier at handelspartnerne vil ha en lønnsvekst på 2,8 pst. i år og 2,9 pst. neste år.

Samlet sett ser våre handelspartnere ut til å føre en moderat ekspansiv *finanspolitikk* i 2019, drevet opp av ekspansiv politikk i USA, Nederland, Tyskland og *Kina*. Mens Tyskland og Nederland reduserer overskuddene, øker USA og *Kina* underskuddene. Med noe svekkede utsikter siden april, legger vi til grunn at land som har handlingsrom for det i noen grad vil benytte finanspolitiske virkemidler fremover, og at det kan gi en moderat ekspansiv finanspolitikk også i 2020 for våre handelspartnere sett under ett. Mulighetsrommet begrenses av at en del land har svært høy statsgjeld og allerede fører relativt store underskudd.

2.5 Finansmarkedene

Siden den internasjonale finanskrisen har finansmarkedene vært preget av lave renter. Sentralbankene i de tradisjonelle industrilandene har ført en ekspansiv pengepolitikk med historisk lave styringsrenter og ulike programmer for oppkjøp av verdipapirer. De siste par årene har styringsren-

tene i flere land blitt satt opp og oppkjøpsprogrammer er blitt trappet ned. Det er likevel betydelig forskjell på nivået på styringsrentene i ulike land, se figur 2.7A.

I år har forventningene til styringsrentene internasjonalt falt betydelig, og flere sentralbanker varsler igjen en mer ekspansiv pengepolitikk. I august satte den amerikanske sentralbanken ned styringsrenten for første gang på flere år, og i september ble renten satt videre ned. Den europeiske sentralbanken reduserte innskuddsrenten og introduserte et nytt obligasjonskjøpsprogram i september.

Så langt i år har markedsrentene internasjonalt falt. Det gjelder spesielt renter på langsiktige lån, se figur 2.7B. I mange land har rentene kommet ned på rekordlave nivåer, og i Japan og flere europeiske land er rentene på statsobligasjoner negative, også på lån med lang løpetid. Av verdens utestående obligasjoner handles nå 27 pst. med negative renter. Samtidig har kortsiktige renter vært nokså stabile hittil i år, slik at obligasjonsrenter med lang løpetid i mange land nå er lavere enn tilsvarende renter med kort løpetid. Et slikt forhold er uvanlig ettersom investorer normalt krever ekstra avkastning for å binde utlån over lang tid. Flere analytikere har pekt på at et slikt bilde som regel bare har opptrådt forut for perioder med svak økonomisk vekst. Men når de langsiktige rentene nå er kommet under de kortsiktige, skyldes det ikke denne gangen en markert pengepolitisk innstramming – slik det har vært tidligere – men snarere et markert fall i de langsiktige rentene til historisk lave nivåer. Det kan ses i sammenheng med politisk uro internasjonalt, pågående handelskrig, Storbritannias uavklarte forhold til EU og forventninger om nye runder med ekspansiv pengepolitikk. Også aksjemarkedene er preget av usikkerheten. Kursene har falt i periodene med uro i finansmarkedene, se figur 2.7C.

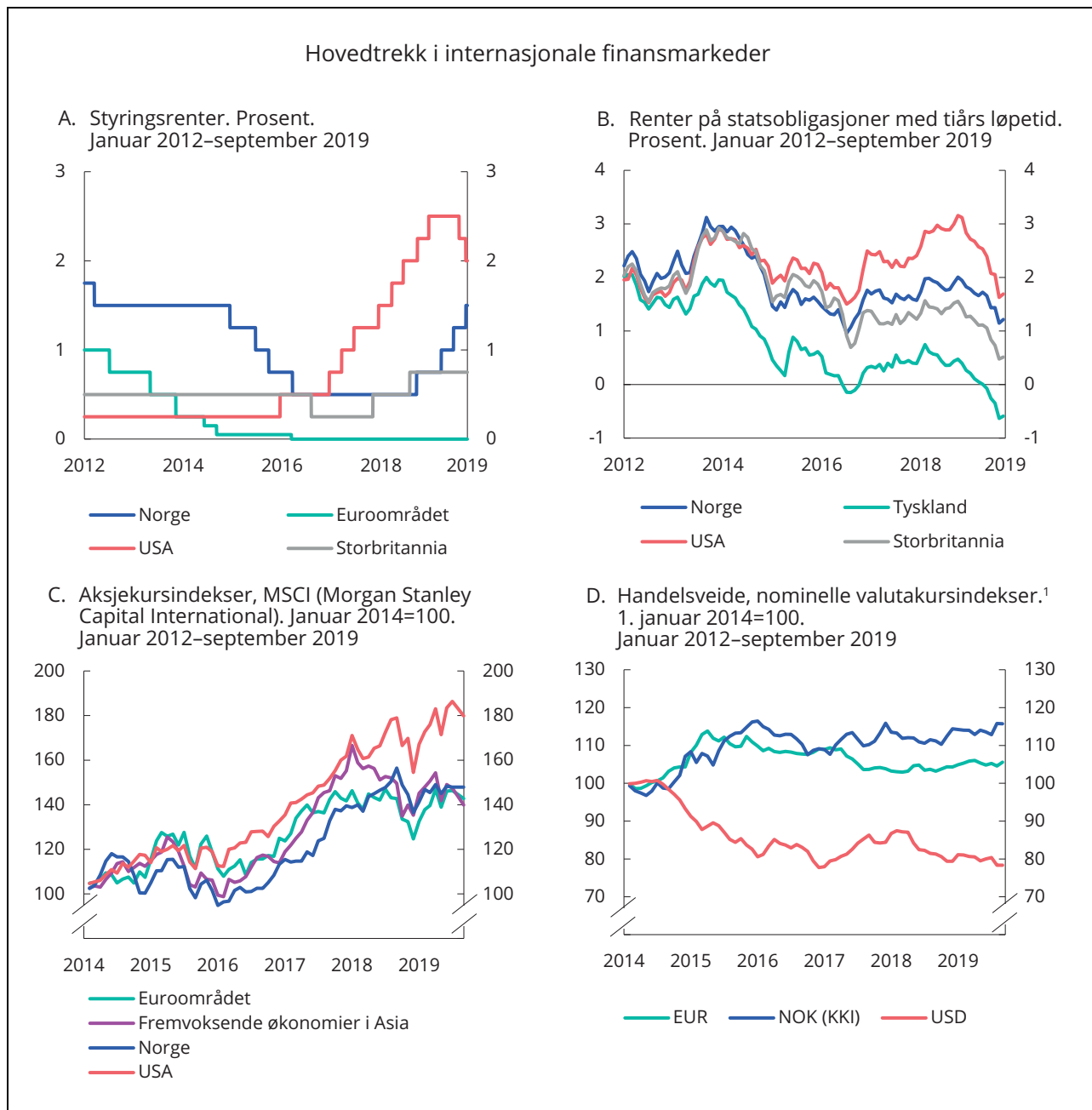
Tremåneders pengemarkedsrente i Norge, Nibor, har steget gradvis siden midten av 2018. Oppgangen må ses i sammenheng med økningen i Norges Banks styringsrente. Siden midten av 2018 har styringsrenten og Nibor økt med henholdsvis 1,0 og 0,7 prosentenheter. I likhet med andre land har renter på tiårs statsobligasjoner falt en god del i Norge i år, og er nå på et historisk lavt nivå. Dermed er også den norske rentekurven blitt fallende med økende løpetid.

Markedsaktørene venter at tremåneders pengemarkedsrente vil stige frem mot årsskiftet, og deretter avta gradvis i årene fremover. Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markeds-

aktørenes forventninger, slik de kommer til uttrykk i terminrentene, se tabell 2.1.

Den norske kronen svekket seg kraftig gjennom 2014 og 2015. Siden har kronekursen vært mer stabil, se figur 2.7D. I første halvdel av 2019 styrket kursen seg, men har siden juli svekket seg med 2,5 pst. Utviklingen må ses i sammenheng med at finansmarkedene har vært preget av økt risikoaversjon, og at investorer av den grunn

søker seg bort fra mindre valutaer. I denne meldingen er det teknisk lagt til grunn en videreføring av gjennomsnittlig kronkurs i juli og august, se tabell 2.1. Både den amerikanske dollaren og euroen har vært nokså stabile så langt i 2019, mens det britiske pundet og den svenske kronen har svekket seg. Japanske yen og sveitserfranc har styrket seg, noe som kan ha sammenheng med økt internasjonal uro.



Figur 2.7 Hovedtrekk i internasjonale finansmarkeder

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

2.6 Petroleumssektoren

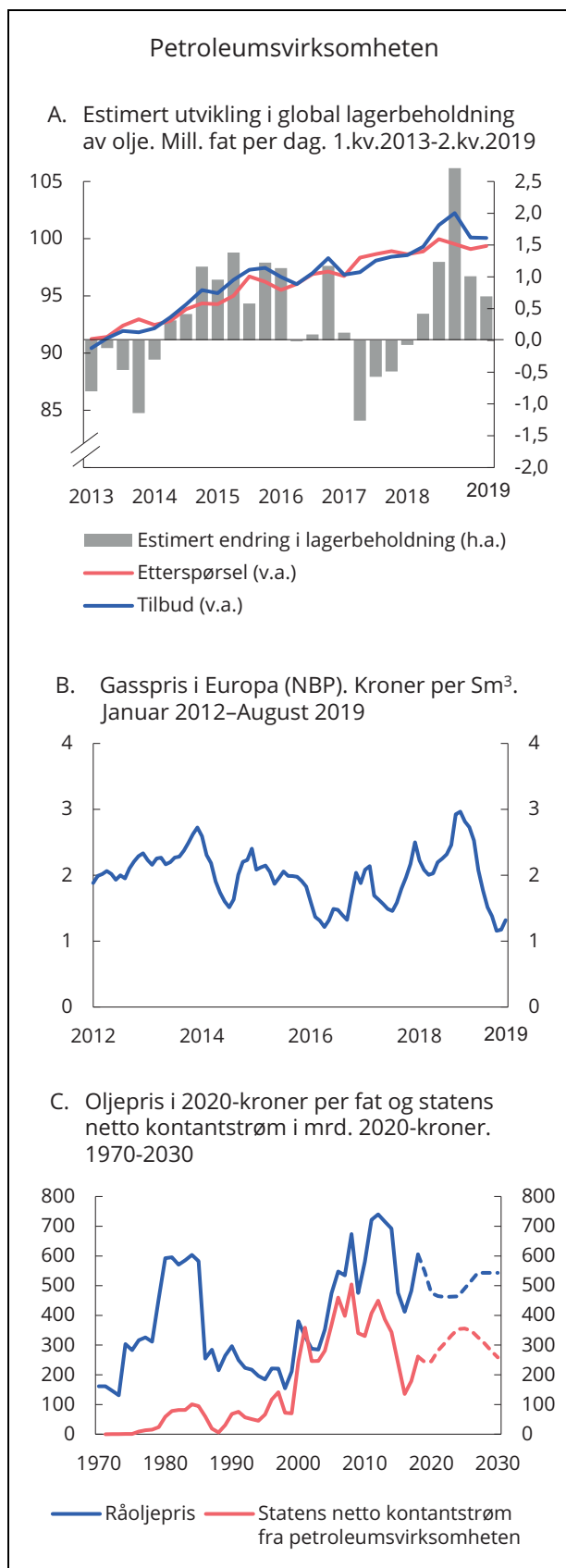
Svakere økonomisk vekst ute og økt usikkerhet om handelskrig mellom USA og Kina har bidratt til å trekke ned *oljeprisen* de siste månedene, men lavere vekst i det globale tilbudet av olje har dempet nedgangen. OPEC og en del andre produsentland (den såkalte Wien-alliansen) har i tråd med sin avtale fra desember 2016 redusert oljeproduksjonen, og sanksjoner fra USA har ført til en kraftig reduksjon i produksjonen i Iran og Venezuela. Produksjonen av skiferolje i USA øker fortsatt, men veksten har så langt i år vært lavere enn i fjor.

I midten av september ble to oljeproseseringsanlegg i Saudi-Arabia rammet av et droneangrep, noe som førte til at om lag halvparten av landets oljeproduksjon ble midlertidig stanset. Dette bidro til en kraftig økning i oljeprisen, men prisen har siden gått tilbake igjen. De siste månedene har spenningsnivået i Midtøsten vært høyt, blant annet med angrep mot tankere ved Hormuzstredet, der om lag en tredjedel av verdens råolje passerer. Oljemarkedet påvirkes også av uro i Venezuela og Libya, der produksjonen har falt markert.

Økt politisk uro kan trekke oljeprisen opp fremover. På den annen side kan høyere vekst i amerikansk skiferoljeproduksjon føre til at oljeprisen blir lavere enn lagt til grunn i denne meldingen. Dette er den delen av det globale oljetilbudet som er mest følsom for prisendringer.

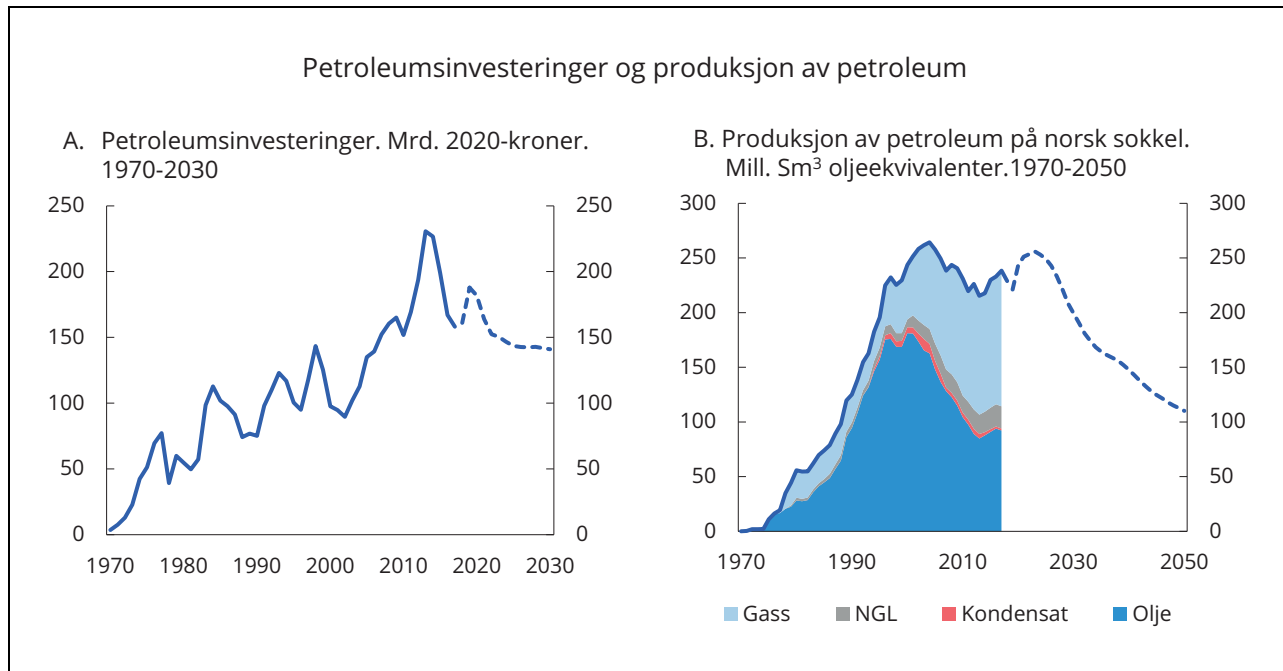
På etterspørselssiden er den største risikofaktoren knyttet til den økonomiske veksten globalt. Videre er det usikkert hvor mye innstramminger i kravene om svovelinnhold i marine bunker-soljer fra 2020 fra Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) vil trekke opp etterspørselen etter marin diesel, og dermed også etterspørselen etter råolje med lavt svovelinnhold.

Oljeprisen har den siste tiden ligget i overkant av 60 dollar per fat. Det er om lag 20 dollar lavere enn for ett år siden, men fremdeles mer enn dobbelt så høyt som bunnpunktet i januar 2016. I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at oljeprisen vil utvikle seg i tråd med prisene i terminmarkedet i midten av august. Det innebærer at oljeprisen vil avta fra 548 kroner per fat i år til 476 kroner per fat neste år, målt i faste 2020-priser, se figur 2.8C. Anslagene er henholdsvis 23 og 81 kroner lavere enn i Revidert nasjonalbudsjett 2019 (RNB19). Fra og med 2027 er det lagt til grunn en oljepris på 543 kroner eller 63 dollar per fat, målt i faste 2020-priser, det samme som i Perspektivmeldingen 2017.



Figur 2.8 Petroleumsvirksomheten

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



Figur 2.9 Petroleumsinvesteringer og produksjon av petroleum

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

Gassprisen i Europa økte i fjor, blant annet som følge av sterk etterspørsel etter flytende naturgass (LNG) utenfor Europa, høy lagerfylling etter vinteren og høyere priser på olje, kull og CO₂-utslipp. Så langt i år har gassprisen falt markert, se figur 2.8B. Nedgangen skyldes blant annet stor vekst i den globale LNG-produksjonen, som sammen med lavere enn forventet vekst i etterspørsel etter LNG i Asia igjen har ført til økt tilførsel av LNG til det europeiske markedet. Også en mild vinter og mye gass på lager har bidratt til nedgangen i gassprisen.

Flere forhold virker inn på gassprisene fremover. Gassforbruket i Europa ventes ikke å øke vesentlig fra dagens nivå. Samtidig ventes det globale tilbudet av LNG å øke de nærmeste årene, etter hvert som anlegg som nå er under bygging blir driftsklare. Veksten i etterspørselen etter LNG i Asia vil trolig være mindre enn tilbudet, slik at tilførselen av LNG til Europa øker. På den annen side ventes gassproduksjonen i Europa å falle, særlig i Nederland, hvor jordskjelvaktivitet har ført til stadig større produksjonsbegrensninger på Groningenfeltet.

For norsk gass eksport er det i denne meldingen lagt til grunn en gjennomsnittlig pris på 1,85 kroner per Sm³ i år og 1,75 kroner per Sm³ neste år, målt i faste 2020-priser. Anslagene er nedjustert med hhv. 0,40 og 0,14 kroner per Sm³ siden RNB19. I perioden fra og med 2021 ventes en gradvis tilstramming av det globale LNG-marke-

det å bidra til at gassprisen tar seg opp igjen. Fra og med 2027 er det beregningsteknisk lagt til grunn en langsiktig pris på 1,97 kroner per Sm³, målt i 2020-kroner, det samme som i Perspektivmeldingen 2017.

Petroleumsinvesteringene økte i fjor etter å ha falt i fire år på rad, se figur 2.9A. Kostnadskutt og effektivisering i selskapene har sammen med klart høyere oljepris enn for få år tilbake bidratt til økt lønnsomhet i sektoren, og antall prosjekter som gjennomføres på sokkelen har økt. Per 1. september i år pågikk 20 feltutbygginger på norsk sokkel. Det er to flere enn på samme tid i fjor. Informasjon om utviklingen så langt i år og rapporter fra oljeselskapene tyder på markert vekst i petroleumsinvesteringene i år. Det er i stor grad feltene Johan Sverdrup og Johan Castberg som driver veksten. Ettersom det er få store funn som skal bygges ut fremover, ventes investeringene på norsk sokkel å gå gradvis ned i årene som kommer.

Produksjonen av petroleum på norsk sokkel falt i fjor, etter å ha økt de fire foregående årene, se figur 2.9B. Det var særlig oljeproduksjonen som gikk ned. Oljeproduksjonen er mer enn halvert siden toppåret 2000, mens gassproduksjonen har økt markert i samme periode. Av petroleumsproduksjonen i fjor var 53 pst. gass, 38 pst. olje og 9 pst. NGL (Natural gas liquids) og kondensater, målt i oljeekvivalenter. Det er i dag 85 felt i produksjon på norsk sokkel. Petroleumsproduksjo-

nen forventes å gå litt ned i inneværende år, før den tar seg gradvis opp frem til 2023, etter hvert som feltene Johan Sverdrup og Johan Castberg kommer i produksjon. På midten av 2020-tallet er det er ventet at Johan Sverdrup-feltet alene vil stå for om lag 30 pst. av norsk oljeproduksjon. Produksjonen anslås i 2023 å være nesten tilbake på nivået fra toppåret 2004. Deretter ventes produksjonen å falle gradvis.

Investeringer og produksjon på norsk sokkel påvirkes av endringer i kostnader og prisene på olje og gass. De fleste utbyggingsprosjektene som er planlagt på norsk sokkel, vil være lønnsomme også med klart lavere priser på olje og gass enn i dag. Kostnadskutt og effektivisering i selskapene har bidratt til dette. Balanseprisen for Johan Sverdrup-feltets andre byggetrinn er beregnet til 19 dollar per fat, mens balanseprisen for Castberg-feltet er beregnet til 31 dollar per fat, se hhv. Prop. 41 S (2018–2019) og Prop. 80 S (2017–2018). På kort sikt anses produksjonsanslagene å være relativt robuste, siden produksjonen i all hovedsak kommer fra felt i produksjon eller besluttede prosjekter. Usikkerheten i prognosene øker utover i tid, etter hvert som en stadig større andel av produk-

sjonen antas å komme fra ressurser som foreløpig ikke er påvist.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 238 mrd. kroner i 2019 og 245 mrd. kroner i 2020, se tabell 2.4. Anslagene for statens netto kontantstrøm er justert ned med henholdsvis 25 og 48 mrd. kroner siden RNB19, hovedsakelig som følge av lavere anslag for petroleumsprisene. Av anslaget på statens netto kontantstrøm i 2019 utgjør skatter og avgifter 56 pst., nettoinntektene fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) 36 pst. og utbytte fra Equinor 8 pst. Statens netto kontantstrøm varierer mye med prisene på olje og gass. En virkningsberegning tilsier at en økning i oljeprisen i 2020 på 10 kroner øker statens netto kontantstrøm med 4,7 mrd. kroner, se tabell 2.4. Med lavere oljepris anslås virkningen å bli den samme, men med motsatt fortegn. I beregningen er produksjon og kostnader holdt uendret. Videre er det beregningsteknisk lagt til grunn at gassprisen endres prosentvis like mye som oljeprisen, men med et tidsetterslep, slik at halvparten av endringen kommer året etter.

Den samlede formuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av fremtidig årlig

Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2020 på kontantstrøm i 2020 ¹ |
|--|------|------|------|------|---|
| <i>Forutsetninger:</i> | | | | | |
| Råoljepris, kroner pr. fat | 582 | 538 | 476 | 474 | |
| Råoljepris, USD pr. fat..... | 72 | 62 | 55 | 55 | |
| Råoljepris, 2020-kroner pr. fat | 605 | 548 | 476 | 465 | |
| Pris på norsk gass, kroner per Sm ³ | 2,20 | 1,81 | 1,75 | 2,04 | |
| Produksjon, mill. Sm ³ o.e | | | | | |
| – Råolje, kondensat og NGL..... | 107 | 102 | 123 | 130 | |
| – Naturgass | 122 | 119 | 120 | 121 | |
| <i>Mrd. kroner:</i> | | | | | |
| Betalte skatter og avgifter | 117 | 133 | 140 | 160 | 3,0 |
| Netto inntekt SDØE | 119 | 86 | 85 | 107 | 1,7 |
| Statens netto kontantstrøm | 251 | 238 | 245 | 287 | 4,7 |

¹ I virkningsberegningen er det lagt til grunn at gassprisen endres prosentvis like mye som oljeprisen, men med et tidsetterslep slik at halvparten av endringen skjer året etter.

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

kontantstrøm fra virksomheten fra og med 2020, kan anslås til knapt 5 700 mrd. 2020-kroner. Formuesberegningene bygger på anslagene for fremtidig produksjon, priser og kostnader som er lagt til grunn i denne meldingen, og en realrente på 3 pst. Anslaget på den samlede formuen i petroleumsvirksomheten er nedjustert med vel 300 mrd. 2020-kroner siden RNB19. Nedjusteringen skyldes i hovedsak lavere anslag for olje- og gassprisene de nærmeste årene.

Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til i underkant av 4 900 mrd. 2020-kroner. Det gir grunnlag for en permanentinntekt på i underkant av 150 mrd. kroner per år utover avkastningen på kapitalen som allerede er opptjent i Statens pensjonsfond utland.

Boks 2.1 Anslag på trendvekst og kapasitetsutnyttelse i økonomien

Over tid ser veksten i økonomien ut til å svinge rundt en underliggende trend. Trenden kan variere over tid og gir uttrykk for utviklingen i produksjonspotensialet i økonomien. Produksjonspotensialet bestemmes av utviklingen i produktivitet og blant annet tilgangen på arbeidskraft og kapital, som igjen påvirkes av blant annet teknologisk utvikling og demografi. Forskjellen mellom den faktiske produksjonen og den underliggende trenden omtales gjerne som produksjonsgapet og er et mål på kapasitetsutnyttelsen i økonomien. Vurderinger av kapasitetsutnyttelsen er viktige for innretningen av finanspolitikken.

Trendveksten kan ikke observeres, men den kan anslås. Slike anslag er usikre, og blir ofte revidert etter hvert som ny informasjon om den økonomiske utviklingen blir tilgjengelig. Etter at konjunktorene snudde under finanskrisen, erfarte for eksempel mange land at trendveksten hadde vært anslått for høyt for de foregående årene, se figur 2.10A. Den økonomiske utviklingen før krisen var drevet av midlertidige forhold i større grad enn lagt til grunn. Sett i ettertid fremstår dermed finanspolitikken i mange land som mer ekspansiv enn den så ut da budsjettvedtakene ble gjort.

Det finnes flere metoder for å anslå trendveksten. Mange metoder tar utgangspunkt i his-

toriske tall og anslag på utviklingen i BNP. Figur 2.10B viser resultatene av en slik beregning for BNP for Fastlands-Norge, med tre ulike forløp for trendveksten. Forskjellen mellom dem er graden av glatting, der stor grad av glatting gjenspeiler en antakelse om at produksjonspotensialet endres sakte. Mindre grad av glatting innebærer at veksten i produksjonspotensialet tillates å variere mer.

Når kapasitetsutnyttelsen skal vurderes, bør tekniske trendberegninger basert på utviklingen i BNP suppleres med partielle vurderinger av utviklingen i produktivitet og tilgang på arbeidskraft. Fra midten av forrige tiår er produktivitetsveksten i Norge, i likhet med i de fleste andre OECD-land, gått ned. Det reflekteres i fallende trendvekst i figur 2.10B. Det er usikkerhet om hvor varig dette fallet er, se nærmere omtale i kapittel 5.1. Samtidig innebærer blant annet det åpne arbeidsmarkedet i EØS at det er vanskelig å anslå et nivå på potensiell tilgang på arbeidskraft for norske bedrifter. Analyser av løpende korttidsstatistikk, inkludert arbeidsledighet og andelen sysselsatte i befolkningen, kan derfor være nyttige for å vurdere kapasitetsutnyttelse og stramheten i arbeidsmarkedet.

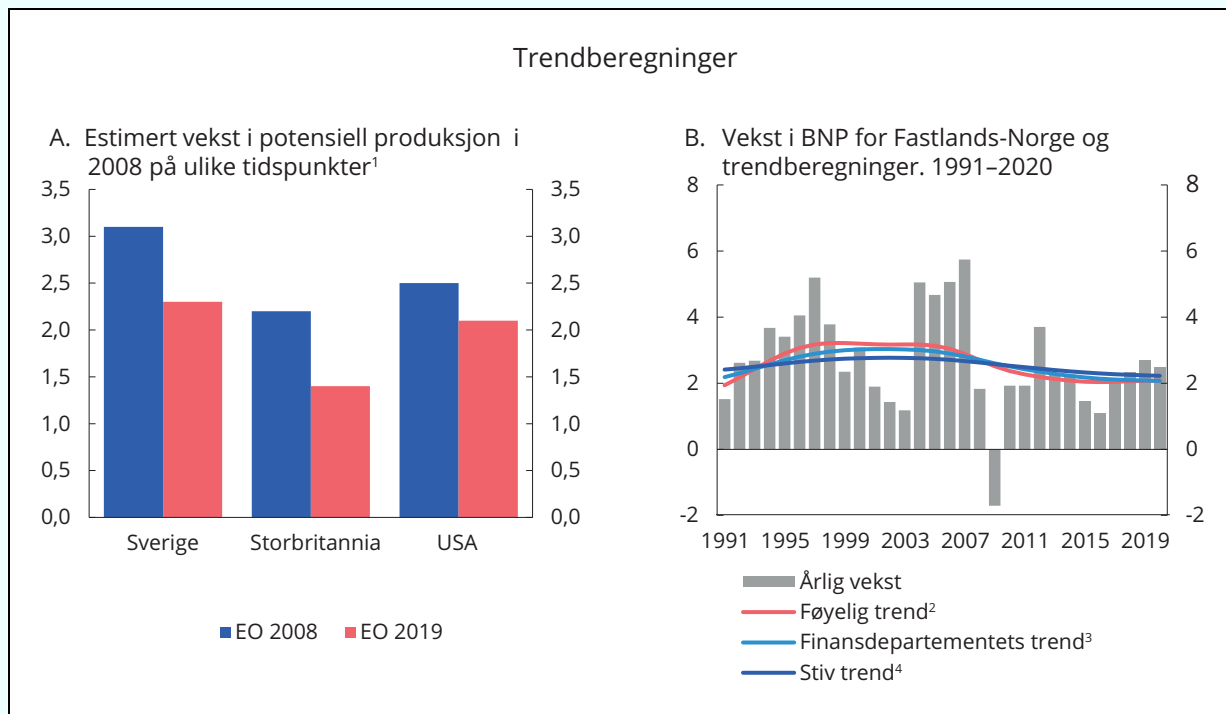
Tabell 2.5 Anslag for trendvekst og noen økonomiske hovedstørrelser

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------|------|------|------|
| Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge, prosentvis vekst... | 2,2 | 2,7 | 2,5 | 2,0 |
| Trendvekst ¹ , Fastland-Norge | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,0 |
| Sysselsetting, personer | 1,6 | 1,6 | 1,0 | 0,6 |
| Arbeidsledighetsrate, AKU | 3,8 | 3,5 | 3,4 | 3,4 |

¹ Trendveksten er estimert ved Hodrick-Prescott-filter. HP-filter er en mye brukt metode som dekomponerer en tidsserie i en trendkomponent og en konjunkturkomponent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.1 forts.



Figur 2.10 Trendberegninger

¹ Tall for året 2008 fra hhv. OECD Economic Outlook 2009 (EO 2009) og OECD Economic Outlook 2019 (EO 2019).

² Lambda=100.

³ Lambda=400.

⁴ Lambda=1600.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, OECD og Finansdepartementet.

Boks 2.2 Usikkerheten i makroøkonomiske anslag

Finansdepartementets anslag for veksten i fastlands-BNP for budsjettåret har i gjennomsnitt stemt godt overens med foreløpige nasjonalregnskapstall. Endelige nasjonalregnskapstall foreligger først i underkant av to år etter årets utgang. Disse tallene revideres senere under såkalte hovedrevisjoner. Det gjør at de endelige tallene kan bygge på andre definisjoner og beregningsmetoder enn de som var i bruk da nasjonalbudsjettet for det enkelte år ble utarbeidet. I vurderingen av historisk treffsikkerhet kan det derfor være hensiktsmessig å sammenligne anslagene med de foreløpige regnskapstallene publisert i begynnelsen av året etter anslagsåret.

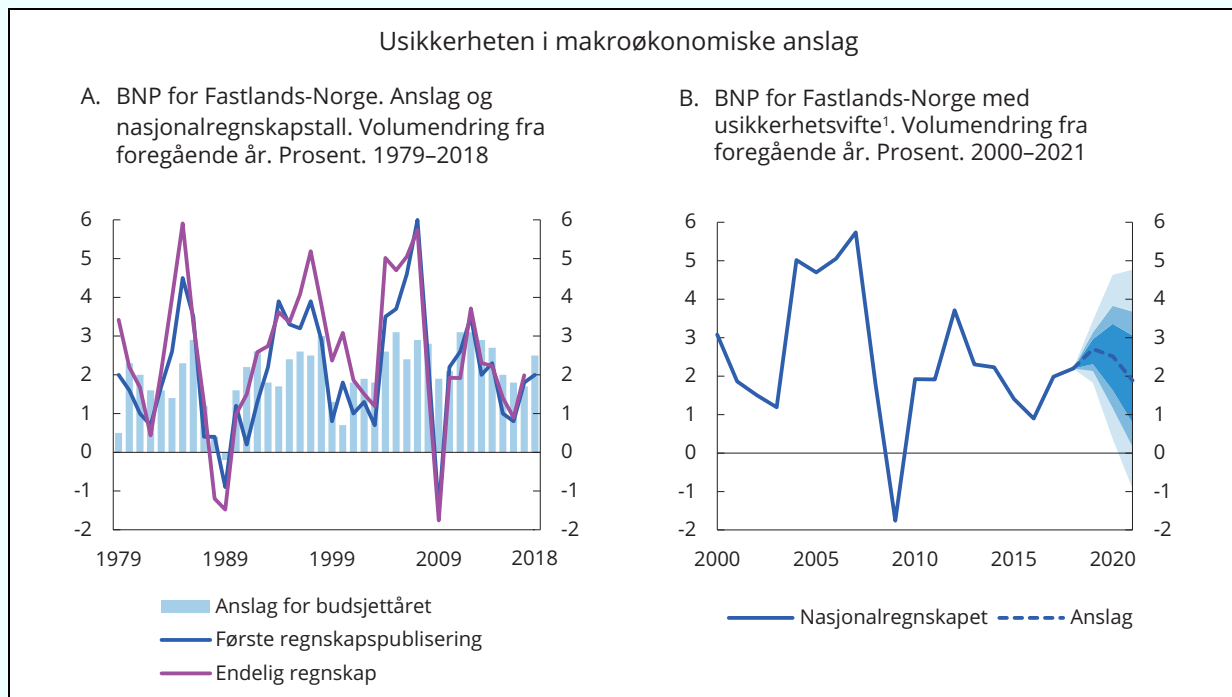
Selv om anslagene i snitt har truffet godt, har de historisk hatt en tendens til å undervurdere konjunktursvingningene, særlig i perioder med høy vekst i økonomien, jf. figur 2.11A.

Målt i absoluttverdi har anslagene for BNP-vekst og sysselsetting for budsjettåret i gjennomsnitt bommet med rundt én prosentenheter siden 1970, både i forhold til foreløpige og endelige nasjonalregnskapstall. Når en beregner gjennomsnittet av absoluttverdien av prognosefeilene vil ikke positive og negative feil utligne hverandre. Siden 2010 har anslagene for veksten i fastlands-BNP i gjennomsnitt bommet med 0,5 prosentenheter, målt i absoluttverdi. Også for konsumpris-

veksten er absoluttavviket på 0,5 prosentenheter i gjennomsnitt siden 2010.

Tidligere prognosefeil kan illustrere usikkerheten rundt anslagene i denne meldingen. Figur 2.11B viser prognoser for veksten i fastlands-BNP med tilhørende usikkerhetsvifter¹. Usikkerheten i anslagene øker jo lenger frem i tid prognoseåret ligger. Prediksjonsintervallene i figuren, som er beregnet ut fra tidligere prognosefeil, tilsier at veksten i BNP Fastlands-Norge i 2019, anslått til 2,7 pst., med 50 pst. sannsynlighet vil ligge mellom 2,3 og 3 pst. For 2020 øker usikkerheten. Da vil veksten, anslått til 2,5 pst., med 50 pst. sannsynlighet ligge mellom 1,6 og 3,3 pst. Disse beregningene er basert på en antakelse om at usikkerheten i anslagene er likt fordelt på opp- og nedsidene, og reflekterer ikke en eksplisitt vurdering av sannsynligheten for enkelte utfall, som for eksempel høyere oljepris eller økte handelshindre.

¹ Usikkerhetsviften er basert på historiske avvik mellom anslagene i nasjonalbudsjettet og den første nasjonalregnskapspubliserings for hvert år. Prediksjonsintervallene er beregnet under en antakelse om at anslagsfeilene er t-fordelt og uavhengige. For anslag på veksten samme året som budsjettet legges frem og for budsjettåret, omfatter dataene årene 1979 til 2018. For anslag på veksten året etter budsjettåret omfatter dataene årene 1997 til 2018.



Figur 2.11 Usikkerheten i makroøkonomiske anslag

¹ Viften viser 50 pst., 70 pst. og 90 pst. prediksjonsintervaller rundt anslagene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.3 Sysselsettingsandelen

Andelen av befolkningen som er sysselsatt, *sysselsettingsandelen*, viser hvor mange som er i arbeid i forhold til befolkningen i arbeidsdyktig alder.

Sysselsettingsandelen svinger med konjunktorene. Både finanskrisen i 2008 og oljeprisfallet i 2014 førte til at sysselsettingen falt i flere næringer. Sysselsettingsandelen gikk derfor markert ned i de påfølgende årene. Tilsvarende økte andelen sterkt i den kraftige oppgangsperioden i norsk økonomi frem til 2008. De siste årene har andelen sysselsatte også tatt seg opp.

Sysselsettingsandelen måles ofte med tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), og AKU benyttes også i internasjonale sammenligninger. Ifølge AKU økte sysselsettingsandelen markert i 2018, men oppgangen stoppet opp i første halvår i år. Fra 2. kvartal 2018 til 2. kvartal 2019 har økningen i sysselsettingen, slik den måles i AKU-undersøkelsen, og økningen i befolkningen vært om lag like store, på om lag 20 000 personer. AKU-undersøkelsen teller sysselsatte som er registrert bosatte i aldersgruppen 15-74 år, og fanger ikke opp sysselsatte som er i Norge på korttidsopphold, og som ikke er registrert bosatte. AKU-sysselsettingen baserer seg også på et utvalg av befolkningen og kan derfor variere tilfeldig.

Nasjonalregnskapet, som baserer seg på tall fra flere statistikker, herunder A-ordningen som er registerbasert, gir trolig et mer dekkende bilde av sysselsettingen. Her økte sysselsettingen med rundt 50 000 personer fra 2. kvartal 2018 til 2. kvartal 2019.

Nasjonalregnskapet dekker all sysselsetting i innenlandske virksomheter uavhengig av den sysselsattes alder og om den sysselsatte er registrert bosatt i Norge eller ikke. Av den samlede veksten i sysselsettingen i Nasjonalregnskapet det siste året var rundt 10 000 personer innvandrere på korttidsopphold, som ikke fanges opp i AKU.

Ettersom sysselsettingen i AKU og Nasjonalregnskapet nå viser litt forskjellig utvikling kan det være nyttig å se på tall fra begge kildene når en skal vurdere hvor stor andel av befolkningen

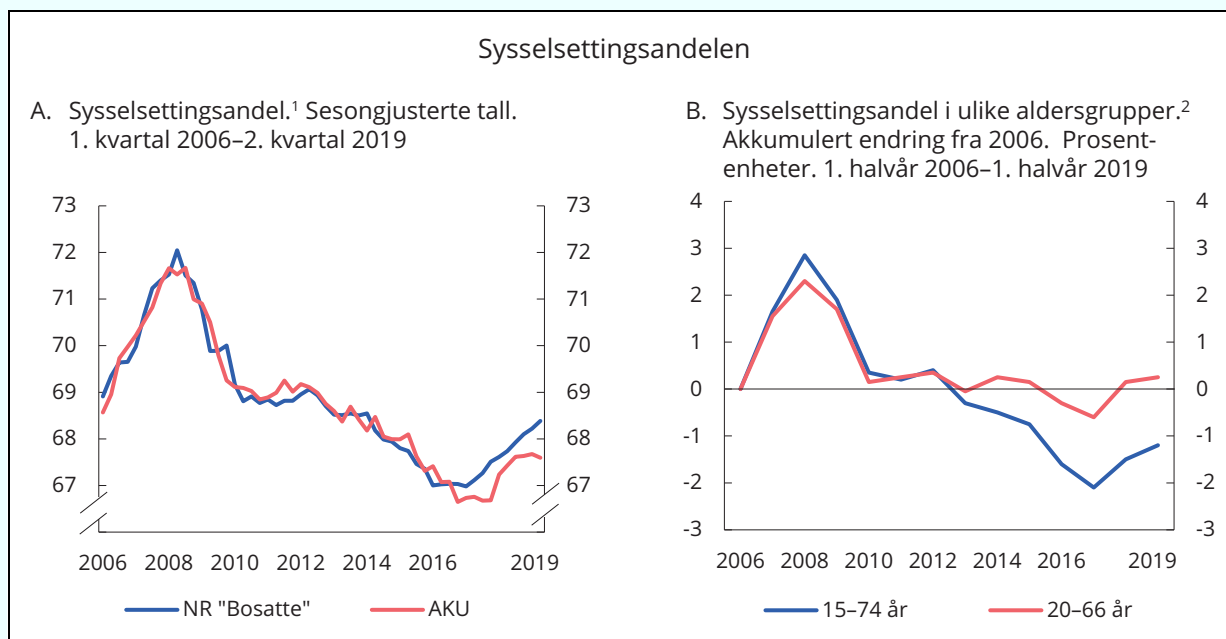
som er sysselsatt. Mens andelen sysselsatte fra AKU er veldefinert, er det noen metodiske utfordringer med å beregne et tilsvarende forholdstall med utgangspunkt i Nasjonalregnskapet. For eksempel inneholder tilgjengelige tall på befolkningen bare bosatte personer, og samsvarer dermed ikke eksakt med gruppen av sysselsatte i Nasjonalregnskapet som inkluderer både bosatte og ikke-bosatte. Antallet sysselsatte som regnes som bosatte i Nasjonalregnskapet kan likevel estimeres ved å trekke fra antall sysselsatte utlendinger på korttidsopphold. Det gjør det mulig å anslå en sysselsettingsandel med utgangspunkt i den raskt stigende sysselsettingen i Nasjonalregnskapet.

Resultatene må tolkes med forsiktighet, men peker mot at antall sysselsatte har steget markert som andel av befolkningen det siste året, se figur 2.12A.

AKU gir mer detaljert informasjon om ulike kjennetegn ved de sysselsatte enn Nasjonalregnskapet. Informasjon om alder gjør det blant annet mulig å analysere hvordan sysselsettingsandelen påvirkes av demografiske endringer. De siste ti årene er det blitt vesentlig flere personer i aldersgruppen mellom 67 og 74 år. Det har trukket ned sysselsettingsandelen i aldersgruppen 15–74 år samlet sett, fordi arbeidstakere over 66 år jobber klart mindre enn yngre arbeidstakere.

Slik det måles i AKU var andelen sysselsatte i aldersgruppen 15–74 år i første halvår 2019 4 prosentenheter lavere enn i toppåret 2008. Ser vi bort fra de yngste og de eldste aldersgruppene er andelen sysselsatte i aldersgruppen 20–66 år bare to prosentenheter lavere enn i 2008 og noe høyere enn i tilsvarende periode i 2006, se figur 2.12B. Utviklingen for denne gruppen har også vært langt mer stabil de siste årene, og kan tilsi at det er mindre ledige ressurser i arbeidsmarkedet enn andelen sysselsatte i aldersgruppen 15–74 år fra AKU tyder på. En slik demografieffekt har også trolig trukket ned den estimerte sysselsettingsandelen fra Nasjonalregnskapet de siste ti årene.

Boks 2.3 forts.



Figur 2.12 Sysselsettingsandelen

¹ Tidsserien for andelen sysselsatte fra AKU er beregnet som antall sysselsatte i aldersgruppen 15–74 år i prosent av antall bosatte ifølge AKU. Tidsserien for andelen sysselsatte basert på Nasjonalregnskapet er beregnet som antall sysselsatte fra Nasjonalregnskapet fratrukket antall lønnstakere som ikke er bosatte i prosent av bosatte ifølge AKU.

² Antall sysselsatte fra AKU som andel av befolkningen i aldersgruppen 15–74 år og 20–66 år. Gjennomsnitt i første halvår for hvert av årene.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.4 Opptrapping av handelshindringer

Amerikansk handelspolitikk har svekket utsiktene for internasjonal økonomi og skapt betydelig uro i finansmarkedene. Særlig har *forholdet til Kina* resultert i en steil konflikt som dreier seg om mer enn handel, men der handelstiltak benyttes som virkemiddel. Dersom alle tiltakene innføres som annonsert, vil USA innen året er omme ha lagt tilleggstoll på nær all vareimport fra Kina. Tollene er innført trinnvis:

- I fjor sommer ble import fra Kina til en verdi av 50 mrd. USD ilagt tilleggstoll på 25 pst.
- I september i fjor ble det innført 10 pst. tilleggstoll på import fra Kina til en verdi av 200 mrd. USD. Satsene ble i mai i år hevet fra 10 til 25 pst.
- 1. september i år ble import til en verdi av 112 mrd. USD belagt med 15 pst. tilleggstoll.
- 15. oktober i år skal etter planen tilleggs-satsen på import til en verdi av 250 mrd. USD, innført i løpet av fjoråret, heves fra 25 til 30 pst.
- Med virkning fra 15. desember vil import fra Kina til en verdi av 156 mrd. USD ilegges 15 pst. tilleggstoll. Nær all vareimport fra Kina vil med det ha fått tilleggstoll siden handelskonflikten mellom de to landene startet.

Den direkte begrunnelsen for tiltakene over er at Kina hevdes å føre en politikk som gjør at kinesiske selskaper urettmessig kan overta amerikansk teknologi og at landet ikke overholder immaterielle rettigheter. I ordvekslingen mellom partene er konflikten utvidet til å dreie seg om vilkårene for handel mer generelt. USA hevder blant annet at kinesisk overproduksjon av en rekke industrivarer bidrar til markedsforstyrrelser, at Kina opererer med høyere tollsatser enn USA samt at landet manipulerer valutakursen.

Under henvisning til nasjonal sikkerhet er USA også i ferd med å ta i bruk andre virkemidler for å hindre handel med og investeringer fra Kina. USA forbyr handel med en rekke kinesiske teknologiske selskaper, skjerpede regler for eksportkontroll av sensitiv teknologi er under utforming, og det er lagt begrensninger på offentlige innkjøp av teknologi fra utvalgte kinesiske selskaper. Investeringer innen flere næringer vil bli gjenstand for vurdering, noe som ventes å ramme Kina hardest.

Kina har svart med å heve tollbarrierene overfor USA i flere runder:

- I fjor sommer innførte Kina 25 pst. tilleggstoll på import fra USA til en verdi av 50 mrd. USD.
- I september i fjor la Kina tilleggstoll på import fra USA til en verdi av 60 mrd. USD. Satsene var på 5–10 pst. De ble hevet til 20–25 pst. i juni i år.
- Innen året er omme vil Kina legge 5–10 pst. tilleggstoll på import fra USA til en samlet verdi av

75 mrd. USD. For en del av varene trådte tollene i kraft 1. september, mens toll på de resterende varene vil tre i kraft 15. desember. Tilleggstollen innebærer både heving av satsene på allerede innført toll og innføring av nye tollinjer.

Dersom all toll innføres som annonsert, vil drøyt to tredjedeler av Kinas vareimport fra USA innen utgangen av året være ilagt tilleggstoll. Kinesiske myndigheter har indikert at også de kan ty til andre virkemidler enn toll, blant annet regulatoriske hindre for handel og investeringer.

USA har også innført *generelle tiltak rettet mot alle land*. I mars i fjor innførte USA toll på import av stål og aluminium, med satser på hhv. 25 og 10 pst.¹ Begrunnelsen var at importen av stål og aluminium utgjorde en trussel mot USAs nasjonale sikkerhet. Nasjonal lovgivning og Verdens handelsorganisasjons (WTO) regelverk gir hjemmel for tiltak når nasjonal sikkerhet er truet. Norge, EU og fem andre WTO-medlemmer mener imidlertid at de amerikanske tiltakene i realiteten er beskyttelsestiltak og ikke oppfyller kravene i WTO-regelverket for å begrunne tiltak med nasjonal sikkerhet. Disse syv medlemmene har gått til WTO-sak mot USA. Videre har den amerikanske administrasjonen siden mai i fjor truet med å innføre generell toll på import av biler og bildeler. Også her er begrunnelsen at bilimporten utgjør en trussel for USAs nasjonale sikkerhet. Om tollene innføres, vil mange land trolig innføre såkalte utjevningstiltak, i form av toll på amerikanske varer.

Samlet har de amerikanske handelstiltakene brakt landets tollnivå fra et av verdens laveste, opp til nivåer mer på linje med mer proteksjonistiske fremvoksende økonomier.

Handelstiltakene innebærer at USA fraviker internasjonalt anerkjent regelverk avtalt gjennom WTO. Det kan svekke andre lands oppslutning om det multilaterale handelssystemet, som over mange tiår har lagt til rette for en mer integrert verdensøkonomi.

Videre innebærer de innførte tiltakene at land avskjærer seg fra å hente ut gevinster fra import og investeringer fra utlandet. Det vil over tid svekke betydningen av konkurranse og teknologioverføring fra utlandet som drivere for omstilling i disse markedene.

¹ Australia, Argentina, Sør-Korea og Brasil har fått permanente unntak, de siste to kun for stål, bl.a. på bakgrunn av frivillige eksportbegrensninger. Canada og Mexico er unntatt i forbindelse med forhandlingene av den nye handelsavtalen USMCA. EU, Kina, Tyrkia, Russland og India har svart på stål- og aluminiumstollen med å legge toll på utvalgt amerikansk import som mottiltak.

Boks 2.5 Brexit og mulige konsekvenser for Norge

Storbritannia startet 29. mars 2017 formelt prosessen med å melde seg ut av EU etter artikkel 50 i EU-traktaten. Det satte i gang en toårig prosess med uttreddesdato 29. mars 2019. Den britiske regjeringen og EU ble i desember 2018 enige om en utmeldingsavtale med overgangsordning frem til 31. desember 2020, som kan forlenges én gang med inntil to år. I overgangsperioden vil Storbritannia i all hovedsak ha rettigheter og plikter som et EU-land. Avtalen er så langt ikke godkjent av det britiske parlamentet. For å unngå en uordnet uttredden har Storbritannia fått utsatt uttreddesdatoen til 31. oktober 2019. Med mindre noe nytt avtales mellom EU og Storbritannia, vil landet gå ut av EU denne dato.

I juli i år gikk statsminister Theresa May av og ble erstattet av Boris Johnson. Han har som mål at Storbritannia skal ut av EU 31. oktober, med eller uten en avtale. Mot regjeringens vilje vedtok det britiske parlamentet i september en lov som skal forhindre at Storbritannia går ut av EU uten en avtale («no deal brexit») ved å pålegge regjeringen å be om utsettelse av brexit til 31. januar 2020 hvis ikke en avtale er vedtatt før 31. oktober. Så langt er det ikke offentliggjort noe nytt utkast til avtale, og Storbritannia har heller ikke bedt EU om ny utsettelse. En utsettelse må godkjennes av hvert av de øvrige 27 EU-landene.

Dersom Storbritannia går ut av EU uten utmeldingsavtale, vil de fra første dag behandles som et land utenfor EU og EØS. Det vil blant annet innebære at det innføres toll, tollprosedyrer og grensekontroll for all varehandel mellom Storbritannia og EU, og at ulike godkjenninger hjemlet i EU-regelverk for mat og andre varer, tjenesteleverandører og yrkeskvalifikasjoner ikke lenger gjelder for britiske bedrifter og personer. EUs regelverk tilsier at dette i utgangspunktet vil skje med én gang. Storbritannia har varslet at omleggingen på britisk side vil være fleksibel og gradvis. EU og EU-land har også tatt enkelte midlertidige tiltak for å dempe konsekvensene på noen områder.

Norske myndigheter har truffet en rekke tiltak for å dempe negative konsekvenser i tilfelle en britisk uttredden uten avtale. Det omfatter blant annet avtaler med Storbritannia om borgernes rettigheter, midlertidig videreføring av gjeldende tollregime på varer, fiskeriforvaltning, samt luft-, vei- og sjøtransport. I tillegg er relevante beredskapsforordninger som EU har vedtatt, innlemmet i EØS-avtalen, blant annet på finansmarkedetsområdet (se Finansmarkedsmeldingen 2019). Stortinget har også vedtatt en lov som gir regjeringen mulighet til raskt å fatte midlertidige, skadedempende tiltak dersom uforutsette problemer oppstår.

Norge er ikke en del av EUs tollunion, og vareførsel mellom Storbritannia og Norge er allerede i dag gjenstand for tollprosedyrer og grensekontroll. Det vil sammen med tiltakene som er nevnt ovenfor, dempe virkningene for norsk økonomi av britisk uttredden uten avtale. Likevel ventes en slik hendelse å ha betydelige negative effekter, først og fremst indirekte gjennom svakere økonomisk utvikling hos våre europeiske handelspartnere, men også direkte ved at handelen med Storbritannia møter nye regulatoriske hindringer. Varehandelen kan bli rammet av store forsinkelser ved grensepassering fordi kapasiteten sprennes når varer til og fra EU-land også underlegges kontroll.

Hvor kraftig den økonomiske veksten hos våre handelspartnere rammes, er usikkert. Det vil blant annet avhenge av i hvilken grad bedrifter og husholdninger har forberedt seg på forhånd og hvor raske de er til å tilpasse seg den nye situasjonen, samt hvor lang tid det tar før myndighetene kommer til enighet om løsninger eller iverksetter andre avhjelpende tiltak. Det er også vanskelig å forutse hvordan forventningene til bedrifter og husholdninger vil påvirkes. Tilsvarende er det vanskelig å forutse hvordan aktørene i finansmarkedene vil reagere.

Flere internasjonale institusjoner har lagt frem anslag før økonomiske effekter av en britisk uttredden uten avtale. Disse anslagene er bare illustrasjoner av hva som kan skje, og de varierer mye, noe som i seg selv illustrerer usikkerheten. Blant de nyeste er modellberegningene OECD la frem 19. september i år. Under forutsetning om pengepolitisk respons, indikerer disse beregningene at britisk BNP i 2021 kan bli rundt 2 pst. lavere enn i et referansescenario. Mesteparten av effekten vil komme allerede i 2020. BNP i euroområdet vil bli drøyt ½ pst. lavere i 2021. Også her kommer mesteparten av effekten i 2020. Et slikt utslag er forenlig med om lag 0,4 prosentenheter lavere vekst i BNP hos Norges handelspartnere i 2020 og 0,1 prosent-enhet i 2021.

Finansdepartementets modellberegninger antyder at en slik svekkelse hos handelspartnerne isolert sett vil gi moderate effekter på norsk økonomi. Beregninger indikerer at veksten i BNP ikke vil reduseres med mer enn 0,1 prosent-enhet i 2020. Dette er en delanalyse som er avgrenset til å illustrere konsekvensene av at norsk eksport reduseres som følge av at eksportmarkedetsveksten faller.

OECDs beregninger legger på usikkert grunnlag til grunn at de midlertidige tiltakene som settes inn, vil være tilstrekkelig til at varer og personer fortsatt kommer over grensene uten vesentlige forsinkelser, og at utslagene i finansmarkedene ikke blir store.

3 Den økonomiske politikken

Den økonomiske politikken skal legge til rette for verdiskaping og velferd i Norge. De ulike delene av den økonomiske politikken må virke sammen for å oppnå en god og stabil utvikling i økonomien over tid.

Finanspolitikken skal støtte opp under arbeid, verdiskaping og en stabil økonomisk utvikling. Handlingsregelen for finanspolitikken legger til rette for langsiktig forvaltning av oljeinntektene og til at finanspolitikken kan bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi.

Pengepolitikken har et viktig ansvar i stabiliseringspolitikken i Norge. Pengepolitikken langsigtede oppgave er å gi økonomien en stabil pengeverdi. Inflasjonsstyringen er fremoverskuende og fleksibel slik at den kan bidra til høy og stabil sysselsetting samt til å motvirke at finansielle ubalanser bygger seg opp. Norges Bank kan endre renten raskt når uforutsette hendelser inntreffer.

Finansiell stabilitet er avgjørende for en stabil økonomisk utvikling. Regulering og tilsyn av finanssektoren har som mål at det finansielle systemet skal være i stand til å formidle finansiering, utføre betalinger og omfordele risiko på en tilfredsstillende måte både i gode og dårlige tider.

Sysselsettingspolitikken skal bidra til at flest mulig deltar i arbeidslivet og til at arbeidskraften finner anvendelse der det er størst behov for den. Høy sysselsetting vil også gjøre det lettere å løse langsiktige finansieringsutfordringer når velferdsordningene møter en aldrende befolkning. Et vel fungerende arbeidsmarked, der sysselsettingen holdes høy og arbeidsledigheten lav, motvirker også at inntektsforskjeller øker. *Det inntektspolitiske samarbeidet* skal bidra til at lønnsdannelsen fungerer godt og hindre at kostnadsveksten i Norge kommer ut av kurs med utviklingen hos våre handelspartnere. Gjennomføringen av lønnsoppgjørene er partene i arbeidslivets ansvar.

Budsjettpolitikken og kommuneøkonomien er omtalt i avsnitt 3.1 og 3.2. Avsnitt 3.3 beskriver pengepolitikken, mens avsnitt 3.4 omtaler arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Sysselsettingspolitikken drøftes i avsnitt 3.5. Forvaltning av statsgjelden er omtalt i avsnitt 3.6, og regjeringens klimapolitikk er omtalt i avsnitt 3.7.

3.1 Budsjettpolitikken

Budsjettpolitikken bestemmer sammensetningen og nivået på statens utgifter og inntekter, herunder nivået på skatter og avgifter. Budsjettpolitikken styrer bruken av offentlige midler i tråd med regjeringens politiske prioriteringer. Det oppnås gjennom en helhetlig budsjettprosess, der ulike formål blir prioritert opp mot hverandre.

3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringen fører en ansvarlig økonomisk politikk, der den offentlige pengebruken tilpasses situasjonen i økonomien i tråd med handlingsregelen.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten blir i sin helhet overført til Statens pensjonsfond utland (SPU), sammen med avkastningen av fondets eiendeler. Det gjøres et uttak fra fondet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet i statsbudsjettet. Ifølge handlingsregelen skal dette uttaket *over tid* følge den forventede realavkastningen av fondet, anslått til 3 pst. årlig. I det enkelte år skal uttaket tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien.

Handlingsregelen sikrer at også fremtidige generasjoner får glede av våre felles naturressurser. Samtidig har den lagt til rette for en gradvis økt bruk av olje- og fondsinntekter i norsk økonomi, og hindret at en for rask innfasing av inntekter bidrar til uønsket nedbygging av konkurranseutsatt sektor.

Det faktiske uttaket fra fondet tilsvarer det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet, mens bruken av oljeinntekter måles ved det *strukturelle oljekorrigerte underskuddet*, se boks 3.1. Dette målet gir uttrykk for den underliggende innretningen av finanspolitikken ved at det blant annet korrigerer for konjunkturelle svingninger i skatter, avgifter og arbeidsledighetstrygd. Å styre etter den strukturelle budsjettbalansen legger til rette for at de automatiske stabilisatorene i budsjettet får virke. Det er også vanlig praksis i finanspolitikken i andre land.

Boks 3.1 Begrepene «oljefondet», «bruk av oljeinntekter» og «budsjettindikator»

Statens oljeinntekter blir i samsvar med loven om Statens pensjonsfond utland, kun med fratrukk av statens direkte investeringsutgifter i oljevirk-somheten. Pengene vi bruker over budsjettet er avkastningen i fondet, og ikke de løpende inn-tekter fra olje- og gassvirk-somheten, se boks 3.2. Siden Statens pensjonsfond utland har sin bakgrunn i olje- og gassinntektene, kalles det ofte bare for *oljefondet*.

Den faktiske overføringen fra fondet til statsbudsjettet er det oljekorrigerede underskuddet, mens den størrelsen som kalles *bruk av oljeinntekter* er det strukturelle oljekorrigerede under-

skuddet. Dette er korrigert for hvordan budsjettet påvirkes av konjunktuelle svingninger.

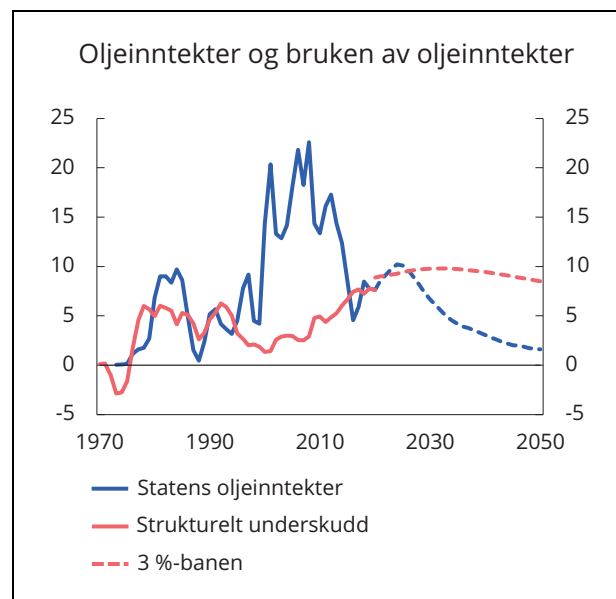
Budsjettindikatoren måler endringen i bruken av oljeinntekter fra ett år til det neste, målt som andel av trend-BNP for fastlandsøkonomien. Indikatoren er et enkelt mål på budsjettets virkning på etterspørselen i økonomien. Når indikatoren er positiv, dvs. at dette underskuddsmålet øker fra et år til det neste, kalles finanspolitikken ekspansiv. Når underskuddet holdes stabilt som andel av økonomien og indikatoren er null, omtales finanspolitikken som nøytral. Tilsvarende kalles finanspolitikken kontraktiv når indikatoren er negativ.

Fleksibiliteten i handlingsregelen, som sikrer at finanspolitikken tilpasses konjunktorene og at store endringer i fondsavkastningen gradvis fases inn, innebærer at bruken av oljeinntekter i det enkelte år ofte vil avvike fra 3 pst. av fondsverdien. Boks 3.2 gir en nærmere beskrivelse av rammeverket for finanspolitikken.

Siden handlingsregelen ble etablert i 2001, har sterk vekst i fondskapitalen gitt rom for en betydelig økning i bruken av oljeinntekter, se figur 3.1. I dag dekkes 13 pst. av offentlige utgifter med overføringer fra Statens pensjonsfond utland. Inntektene gjør at vi kan nyte godt av et høyere velferdsnivå og/eller lavere skattenivå enn vi ellers ville hatt. Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge er likevel statens viktigste finansieringskilde.

Med god utvikling i norsk økonomi har regjeringen de siste årene holdt igjen i utgiftsveksten i statsbudsjettet. De siste budsjettene har vært lagt frem med en om lag nøytral innretning, der bruken av oljeinntekter holdes stabilt som andel av verdiskapingen i økonomien, slik at budsjettet verken bidrar til å trekke opp eller redusere veksten i økonomien. Samtidig har uttaket fra fondet ligget under 3 pst. av fondsverdien, slik at deler av den forventede avkastningen er satt til side i fondet. Det gjør oss bedre stilt i møte med fremtidige fall i fondets verdi eller økonomiske tilbakeslag.

Budsjettet for neste år følger opp dette. Veksten i fastlandsøkonomien er høy, og arbeidsledigheten er kommet ned på et lavt nivå. Kapasitetsutnyttelsen anslås å være høyere enn normalt neste år, og det er tegn til at tilgangen på arbeids-



Figur 3.1 Statens oljeinntekter, strukturelt oljekorrigeret underskudd og forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland. Present av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

kraft kan være begrensende på produksjonen. Norges Bank har satt opp renten fire ganger siden i fjor høst, og rentedifferansen mot utlandet har økt. Finanspolitikken må bidra til å motvirke at presset i økonomien blir for høyt. I neste års budsjett legger regjeringen opp til å redusere olje-engebruken med 0,2 pst. målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, sammenlignet

Boks 3.2 Det finanspolitiske rammeverket

I likhet med de fleste andre land har Norge et finanspolitisk rammeverk som stiller krav til budsjettets balanse. Rammeverket i Norge er i tillegg tilpasset den spesielle situasjonen vi har med store, midlertidige petroleumsinntekter.

Statens pensjonsfond utland (SPU) og handlingsregelen har siden 2001 angitt en plan for gradvis økt bruk av oljeinntekter i Norge. I lov om Statens pensjonsfond fremgår det at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten ubeskåret 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 oljeinntekter 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 ble forventet realavkastning i Statens pensjonsfond utland nedjustert til 3 pst., mot tidligere 4 pst. Et samlet Storting sluttet seg til dette. 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 faktorer som påvirker det strukturelle oljekorrigerte 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.

Bærekraften i handlingsregelen er avhengig av at pensjonsfondet reflekterer faktisk sparing på statens hånd, fordi bruken av penger i regelen baseres på fondets størrelse. Da kan ikke staten bygge opp gjeld samtidig som den sparer i fondet. Så lenge det er midler i fondet, skal et underskudd på statsbudsjettet dekkes ved overføringer derfra – og ikke ved låneopptak. Denne etablerte praksisen ble i juni i år lovfestet i lov om Statens pensjonsfond, jf. Prop. 97 L (2018–2019), med virkning fra 1. januar 2020.

Kapitalen i fondet skal ikke være en alternativ finansieringskilde for utgifter som ikke når opp i den ordinære budsjettprosessen. Midlene som overføres fra fondet til statsbudsjettet, inngår i en samlet budsjettprosess og øremerkes ikke til spesielle formål. Samtidig plasseres fondet utelukkende i utlandet som en finansiell investering med sikte på høyest mulig avkastning over tid innenfor et moderat nivå på risiko. Ved at valutainntektene plasseres i utlandet, legges det til rette for forutsigbarhet i markedet for norske kroner, og det hindrer at fondsoppbyggingen blir en kilde til ustabilitet i norsk økonomi.

med inneværende år. Ved å holde igjen i finanspolitikken når det går godt i økonomien, unngår vi unødvendig press på renter og kronekurs, og støtter opp under konkurransekraft, omstilling og videre vekst i næringslivet. Tilbakeholdenhet i finanspolitikken er også i samsvar med handlingsregelen, som sier at bruken av oljepenger bør ligge under 3 pst. av fondsverdien i gode tider. Uttaket for 2020 tilsvarer 2,6 pst. av fondets anslåtte verdi ved inngangen til året.

Også når vi ser fremover, er rommet for videre økning i oljepengebruken begrenset. Fondet vil ikke fortsette å vokse like raskt som det har gjort til nå, og målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien anslås fondet bare å øke moderat i årene som kommer. Om ti år vil økningen i fon-

det ikke lenger holde tritt med veksten i økonomien, slik at finansieringsbidraget fra fondet etter dette mest sannsynlig vil følge en nedadgående bane.

Med redusert tilførsel til fondet vil et varig fall i fondskapitalen kunne gjøre det nødvendig å redusere bruken av oljeinntekter. Som før vil en fleksibel praktisering av handlingsregelen, tilpasset situasjonen i norsk økonomi, være nødvendig for å unngå at svingninger i fondsverdien blir en kilde til ustabilitet i utgiftene i statsbudsjettet og i norsk økonomi.

Det har hele tiden vært klart at oljeinntektene ikke vil være store nok til å dekke fremtidige pensjonsforpliktelser og utgifter til helse- og omsorgstjenester etter hvert som befolkningen eldes. For

å møte det økte finansieringsbehovet som følger med aldringen, kreves strukturreformer som kan øke arbeidsinnsatsen, begrense utgiftsveksten og bedre ressursutnyttelsen i offentlig sektor.

3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2019

Bruken av oljeinntekter i 2019 anslås nå til 239,0 mrd. kroner, målt ved *det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet*. Det er 0,9 mrd. kroner høyere enn anslått i revidert budsjett for 2019 og 7,7 mrd. kroner høyere enn det som opprinnelig ble lagt til grunn da statsbudsjettet for 2019 ble lagt frem i fjor høst, se tabell 3.1. Oppjusteringen av det strukturelle underskuddet siden i fjor høst skyldes blant annet en forskyvning av de ekstraordinære inntektene knyttet til salg av klimakvoter fra 2019 til 2020. I Gul bok for 2019 ble det budsjettet med 6,7 mrd. kroner i inntekter fra salg av klimakvoter i EU-regi. Etter pålegg fra Europakommisjonen må deler av kvotesalget vente til neste år, slik at inntektene i 2019 nå anslås til 5 mrd. kroner, mens anslaget for inntektene neste år er oppjustert. Det bidrar alt annet likt til å øke nivået på budsjettunderskuddet i 2019 og redusere det i 2020. Videre er de strukturelle skatte- og avgiftsinntektene mv. justert ned med til sammen nesten 4 mrd. kroner siden nasjonalbudsjettet. Det bidrar til å øke nivået på budsjettunderskuddet, men siden anslaget for strukturelle skatte- og avgiftsinntekter mv. også er nedjustert for foregående

år, påvirkes budsjettindikatoren i liten grad. I tillegg bidrar økte utgifter i revidert budsjett til at det strukturelle budsjettunderskuddet i 2019 nå anslås høyere enn i fjor høst. Det strukturelle oljekorrigerte underskuddet anslås nå til 2,9 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Den høye uttaksprosenten har også sammenheng med at uroen i finansmarkedene i fjor høst og vinter brakte fondsverdien ned i om lag 8 250 mrd. kroner ved inngangen til 2019, nesten 500 mrd. kroner lavere enn anslått i budsjettet i fjor høst.

Budsjettindikatoren, som måler endringen i bruken av oljeinntekter fra ett år til det neste målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås til 0,5 pst. i 2019, det samme som i revidert budsjett. Det er en oppjustering fra nøytral indikator slik det ble anslått i saldert budsjett. Den viktigste årsaken er at budsjettunderskuddet i 2018 ble vesentlig lavere enn tidligere anslått. I tillegg bidrar økningen i det strukturelle underskuddet i 2019, som omtalt ovenfor.

Det *oljekorrigerte underskuddet* anslås nå til 232,7 mrd. kroner i 2019. Det er mindre enn det strukturelle underskuddet, i motsetning til i de foregående årene. Utviklingen gjenspeiler at det har gått stadig bedre i norsk økonomi slik at den faktiske skatteinngangen, som lenge har vært lavere enn den beregnede trenden, nå er i ferd med å bli høyere, se tabell 3.3. Anslaget for det oljekorrigerte underskuddet er oppjustert med 3,5 mrd. kroner siden revidert budsjett, hovedsa-

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2019 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. kroner

| | Saldert | Endring | RNB19 | Endring | NB20 |
|---|---------|---------|-------|---------|-------|
| Samlet overskudd på statsbudsjettet og i statens pensjonsfond | 279,0 | -16,0 | 263,0 | -20,8 | 242,3 |
| Oljekorrigert underskudd..... | 232,5 | -3,3 | 229,2 | 3,5 | 232,7 |
| Strukturelt oljekorrigert underskudd..... | 231,2 | 6,8 | 238,1 | 0,9 | 239,0 |
| Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge..... | 7,5 | 0,3 | 7,7 | 0,0 | 7,8 |
| Prosent av fondskapitalen | 2,7 | 0,2 | 2,9 | 0,0 | 2,9 |
| Memo: | | | | | |
| Budsjettindikator (prosentenheter) ² | 0,0 | 0,5 | 0,5 | 0,0 | 0,5 |
| Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent)..... | 1,4 | 0,5 | 2,0 | 0,0 | 2,0 |

¹ Saldert budsjett 2019 vedtatt høsten 2018 (saldert), Revidert nasjonalbudsjett 2019 etter stortingsbehandlingen (RNB19) og Nasjonalbudsjettet 2020 (NB20).

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

Kilde: Finansdepartementet.

kelig som følge av at skatteinntangen har vært noe lavere enn ventet. Den observerte veksten i statens inntekter fra merverdiavgift og mange særavgifter i 2019 er lavere enn tidligere anslag. Samtidig tyder skattestatistikken på en fortsatt svak utvikling i selskapsskattene (utenom petroleum), selv om økte kraftpriser isolert sett har trukket opp grunnrenteskattene fra kraftverk med betydelige beløp. Skatteinntangen er likevel ganske god for skattearter knyttet til økende sysselsetting, slik som arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk fra lønnstakere og pensjonister.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 2,0 pst. i 2019, det samme som i revidert budsjett.

Anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2019 er justert ned med 24,6 mrd. kroner siden revidert budsjett, til 238,3 mrd. kroner. Nedjusteringen skyldes i hovedsak lavere olje- og gasspriser.

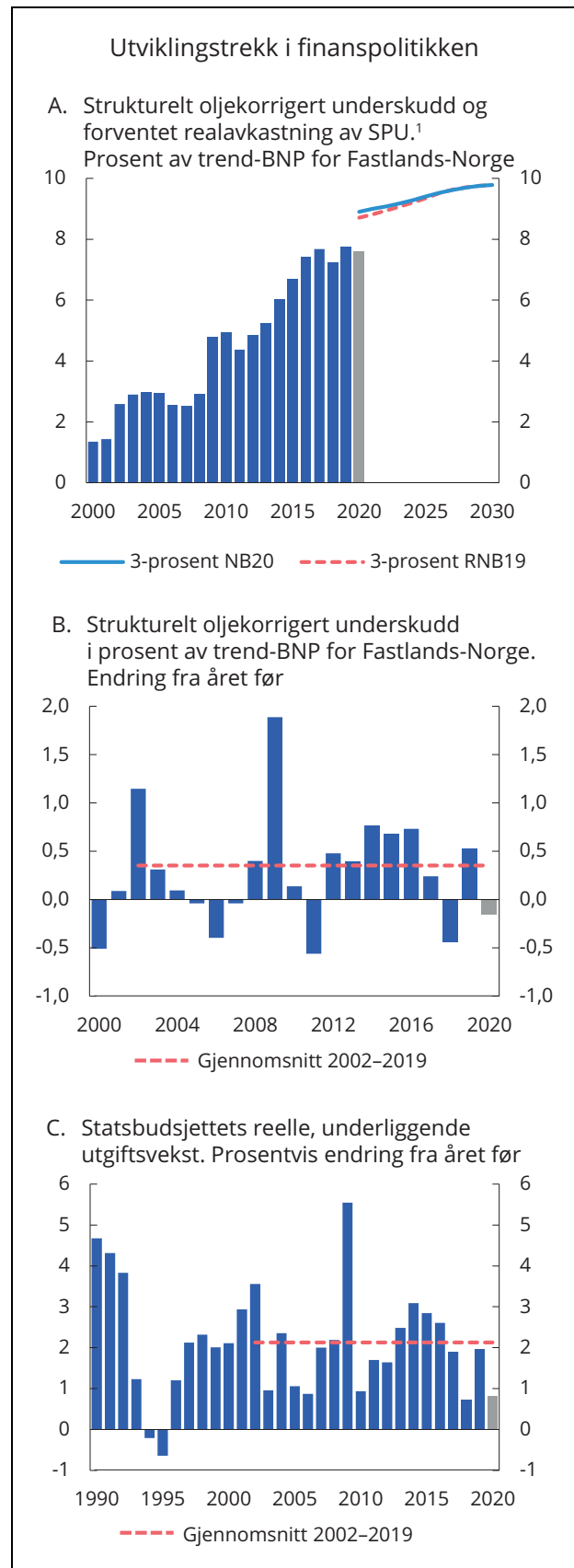
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2019 anslås til 9 500 mrd. kroner, opp fra et anslag på 9 300 mrd. kroner i revidert budsjett. Nivået på 3-prosentbanen i 2020 og årene fremover er ikke vesentlig forskjellig fra banen i revidert budsjett, se figur 3.2A.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2020

Oppgangen i norsk økonomi tilsier tilbakeholdenhet i finanspolitikken. I budsjettene for de siste årene har det vært lagt opp til en nøytral finanspolitikk, og budsjettet for 2020 følger opp dette. Regnskapstallene har i ettertid vist noe forskyvninger mellom årene, men hovedbildet er fortsatt en om lag nøytral finanspolitikk for årene sett under ett.

I budsjettoplegget for 2020 er det strukturelle oljekorrigerede budsjettunderskuddet anslått til 243,6 mrd. 2020-kroner, som er 2,6 mrd. kroner mindre enn i 2019 (regnet i 2020-kroner). Målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge reduseres underskuddet med 0,2 pst., etter en økning på 0,5 pst. i 2019 og en reduksjon på 0,4 pst. i 2018 i reviderte tall for disse to årene, se tabell 3.3 og figur 3.2B. Bruken av oljeinntekter tilsvarer 2,6 pst. av den anslåtte kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Det er drøye 40 mrd. kroner mindre enn om fondsuttaket hadde vært på 3 pst. Oljepengebruken utgjør over 45 000 kroner per innbygger.

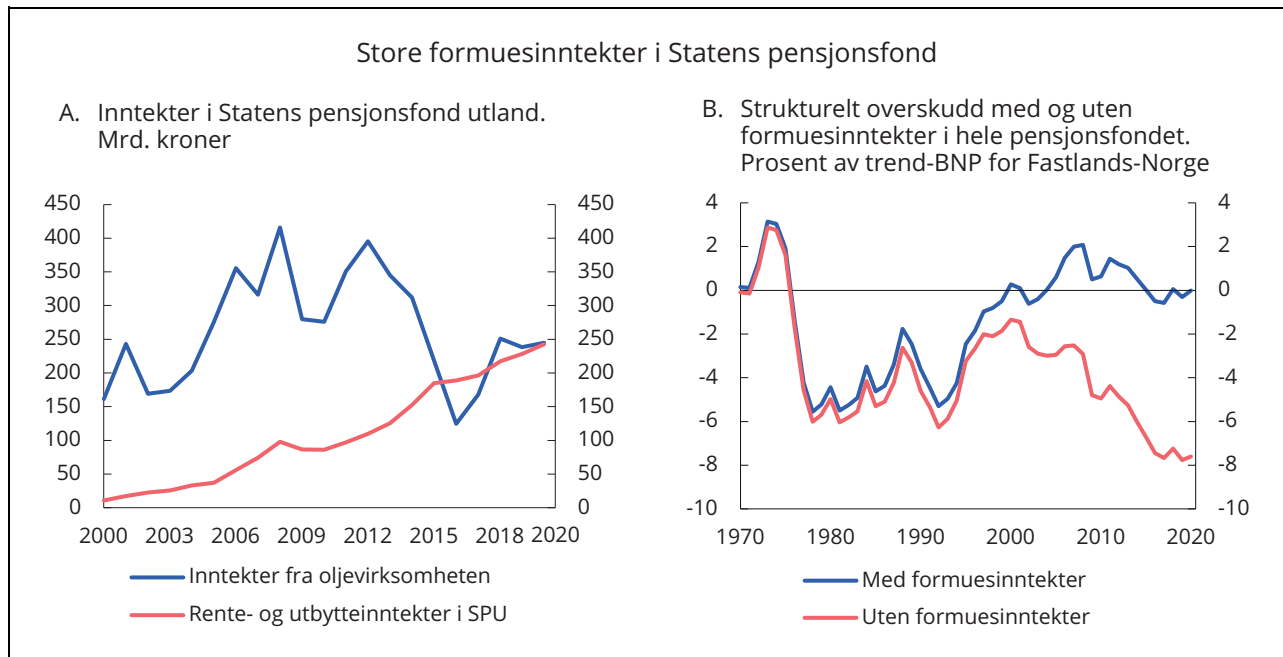
Budsjettindikatoren er en summarisk indikator som ikke tar hensyn til at forskjellige inntekts-



Figur 3.2 Utviklingstrekk i finanspolitikken

¹ Anslag Nasjonalbudsjettet 2020 (NB20) og Revidert nasjonalbudsjett 2019 (RNB19).

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 3.3 Inntekter i Statens pensjonsfond utland og strukturelt overskudd¹ med og uten formuesinntekter

¹ Strukturelt overskudd uten formuesinntekter tilsvarende strukturelt oljekorrigert overskudd.

Kilde: Finansdepartementet.

og utgiftsposter kan ha ulik påvirkning på aktiviteten i økonomien, eller at finanspolitikken kan gi aktivitetsvirkninger over flere år. Med utgangspunkt i beregninger fra den makroøkonomiske modellen KVARTS, der også det økonomiske opplegget for kommunene er inkludert, kan budsjettets virkning på aktiviteten i økonomien analyseres. KVARTS-beregningene tar hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter har ulik påvirkning på aktiviteten i økonomien. For eksempel vil inntekter fra salg av klimakvoter ikke påvirke aktiviteten direkte, i motsetning til skatteinntekter som har en inndragende effekt. Disse beregningene tar også hensyn til hvordan konjunktuelle bevegelser i skatteinntektene (og arbeidsledighetstrygden) påvirker inntektsutviklingen for husholdningene, jf. omtalen av automatiske stabilisatorer i boks 3.3. I den konjunkturfasen vi nå er inne i, inneholder derfor KVARTS-beregningene en komponent som virker kontraktivt, og som er holdt utenom i den vanlige budsjettindikatoren. Når vi ser de to siste årene samlet, anslås de automatiske stabilisatorene å bidra til en styrking av budsjettene. Beregningene tyder på at finanspolitikken i 2020 virker svakt dempende på veksten i økonomien.

Forskyvningene av engangsinntektene fra salg av klimakvoter innebærer at disse inntektene nå anslås til 8,3 mrd. kroner i 2020. Mesteparten av dette vil bortfalle i 2021. Det er fremdeles stor

usikkerhet knyttet til hvor store inntektene blir, blant annet relatert til hvordan Storbritannia, som sitter på mange kvoter, vil opptre etter en eventuell uttrede av EU.

Regjeringens budsjettforslag innebærer nye skatte- og avgiftslettelser i 2020 på knapt 0,5 mrd. kroner påløpt. Se nærmere omtale av skatte- og avgiftspolitikken i kapittel 4.

Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst i 2020 anslås til 0,8 pst. Med unntak av i 2018 er det den laveste utgiftsveksten siden handlingsregelen ble innført, se figur 3.2C. Prisveksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 3,0 pst., se tabell 3.4. Lønnsveksten og endringen i folketrygdens grunnbeløp er de viktigste komponentene i prisdeflatoren. I fordelingen mellom pris og volum for statsbudsjettets utgifter er det ikke tatt høyde for produktivitetvekst i offentlig tjenesteproduksjon.

Etter hvert som vi omgjør olje og gass til finansiell formue, avtar de løpende oljeinntektene, mens inntektene fra finansformuen øker. De siste årene har rente- og utbytteinntektene i fondet vært om lag på linje med statens inntekter fra oljevirksomheten, se figur 3.3A. Til neste år anslås statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten til 245,0 mrd. kroner, som er høyere enn det anslåtte oljekorrigerte underskuddet på 241,1 mrd. kroner. Det ligger dermed an til en netto overføring fra statsbudsjettet til Statens pensjonsfond utland på 3,9 mrd. kroner i 2020.

Boks 3.3 Virkninger av finanspolitikken på økonomien

Finanspolitikken påvirker økonomien gjennom ulike kanaler:

- Automatiske stabilisatorer. I en høykonjunktur er skatte- og avgiftsinntektene høye og utgiftene til ledighetstrygd lave, mens det er motsatt i en lavkonjunktur. I det strukturelle underskuddet på statsbudsjettet korrigeres det for slike konjunkturmessige forhold. Når vi styrer mot den strukturelle budsjettbalansen, virker finanspolitikken automatisk ekspansivt i nedgangstider og innstrammende i oppgangstider. På denne måten dempes konjunktursvingningene i økonomien. Virkningene av de automatiske stabilisatorene i budsjettet kan være betydelige.
- Diskresjonære tiltak kan påvirke aktivitetsnivået i økonomien. Finanspolitikken kan påvirke den samlede etterspørselen etter varer og tjenester i økonomien gjennom diskresjonære, eller aktive, tiltak. Utviklingen i det strukturelle oljekorrigerede budsjettunderskuddet gir uttrykk for den diskresjonære delen av finanspolitikken. Virkningen på økonomien 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 aktiviteten i 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 strammes inn for å motvirke den økte aktiviteten. Beregningene illustrerer at finanspolitikken kan gi et kraftfullt bidrag til å støtte opp under aktivitet og sysselsetting ved økonomiske tilbakeslag, slik vi erfarte i praksis etter oljeprisfallet i 2014. 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 (man unngår såkalte hysteresis-effekter). Samtidig vil en for ekspansiv finanspolitikk i en situasjon med full kapasitetsutnyttelse kunne svekke konkurransevnen og fortrenge private virksomheter.

- Bærekraften i offentlige finanser på lang sikt. Nye utgifter eller skatte- og avgiftslettelser vil isolert sett redusere statens sparing og 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 skattereformen og pensjonsreformen. Tiltak som har som mål å effektivisere offentlig sektor, som avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen, kommunereformen, politireformen, jernbanereformen og reformen i høyskolesektoren, kan både styrke offentlige budsjetter og gi bedre velferdstjenester.

Statlige kapitaltransaksjoner, det vil si lån til statsbanker, aksjekjøp og kapitaltilskudd til statlig forretningsvirksomhet, er omplussing av statens finansformue og ikke utgifter som finansieres av skatteinntekter eller oljeinntekter. Slike transaksjoner inngår derfor ikke i budsjettbalansen. De kan likevel ha virkning på økonomien. Bytteordningen for norske banker som ble innført i forbindelse med finanskrisen i 2008, er et eksempel på dette. Ordningen ble innført for å bidra til at de normale kanalene for kreditt til husholdninger og foretak kunne holdes åpne.

¹ Coenen, Gunter, C. Erceg, C. Freedman, D. Furceri, M. Kumhof, R. Lalonde, D. Laxton, J. Linde, 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* 100.

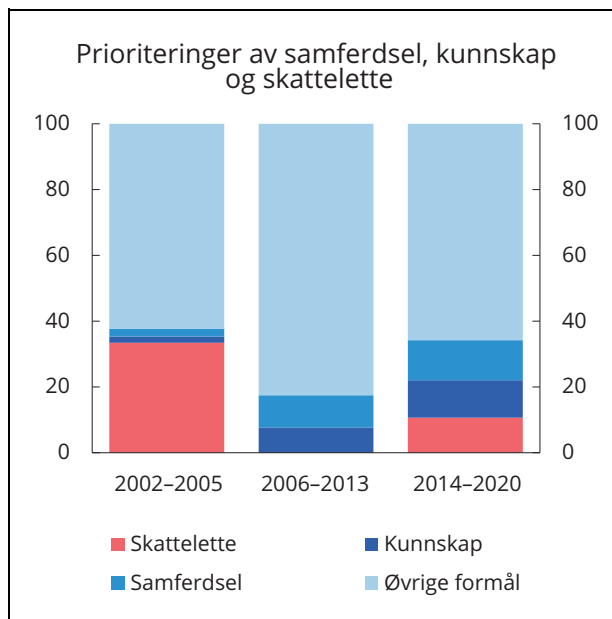
Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond utland, der også renter og utbytte på kapitalen i fondet er medregnet, anslås til 255,2 mrd. kroner i 2020.

Det strukturelle oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet har vokst gradvis de siste 20 årene, og det er nå også høyere enn på slutten av 1970-tallet og på 1980-tallet, se rød linje i figur 3.3B. Det er likevel en viktig forskjell fra den gang, nemlig at vi nå har en betydelig fondsavkastning som kan bidra til å finansiere underskuddet. Medregnet rente- og utbytteinntektene i fondet er det strukturelle underskuddet nå betydelig lavere enn på 1980- og 1990-tallet (blå linje). Det illustrerer hvordan det norske rammeverket med fondet og handlingsregelen har bidratt til en mer forsvarlig formuesforvaltning og bruk av oljeinntekter over tid.

I nasjonalregnskapet og offentlige budsjetter regnes ikke endringer i verdsettingen av eiendeler (såkalte omvurderinger) som inntekt. Denne delen av avkastningen i fondet inngår ikke i underskuddet som er vist ved den blå linjen i figur 3.3B. Over tid vil økt verdi på fondets eiendeler kunne utgjøre en betydelig del av den samlede avkastningen fra fondet. Det innebærer at det strukturelle underskuddet medregnet formuesinntekter i fondet (blå linje) kan vise et visst underskudd over tid uten at fondsverdien avtar.

Da handlingsregelen ble innført i 2001, ble det lagt vekt på at handlingsrommet fra innfasingen av oljeinntektene måtte brukes til å øke vekstevnen i norsk økonomi. Det ble gjentatt under behandlingen av Perspektivmeldingen 2017. Da viste en enstemmig finanskomité til at Stortinget i 2001 understreket at oljeinntektene ikke måtte bli en unnskyldning for å la være å gjennomføre nødvendige systemreformer. Finanskomiteen stilte seg også samlet bak hovedprioriteringen fra 2001 om at pengebruken skal rettes inn mot infrastruktur, kunnskap og vekstfremmende skattelettelse.

Innfasing av oljeinntekter øker handlingsrommet i budsjettene utover det som følger av den underliggende veksten i skatter og avgifter. For årene 2014–2020 sett under ett er 11 pst. av det samlede handlingsrommet i budsjettet brukt til skatte- og avgiftslettelse, se figur 3.4. Gjennomføring av skattereformen, i tråd med skatteforliket i Stortinget, antas over tid å stimulere til økte investeringer og økt arbeidstilbud. Særlig antas lavere selskapskattesats å ha positiv virkning. Anslag fra Skatteutvalget (NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*) tilsier at de gjennomførte endringene i selskapskatten kan ha en



Figur 3.4 Prioriteringer av samferdsel, kunnskap og skattelettelse. Prosent av samlet handlingsrom i budsjettene

Kilde: Finansdepartementet.

selvfinansieringsgrad over tid på 20–40 pst., se omtale i kapittel 4.3.

Skatte- og avgiftslettelse er en betydelig satsing, men likevel benyttes 89 pst. av handlingsrommet til andre formål. Også under Regjeringen Bondevik II ble skatte- og avgiftsnivået redusert. For perioden 2002–2020 sett under ett er om lag 11 pst. av det samlede handlingsrommet benyttet til skatte- og avgiftslettelse.

Regjeringen har prioritert kunnskap og samferdsel. Om lag 24 pst. av handlingsrommet i perioden 2014–2020 er benyttet til satsing på kunnskap og samferdsel, mot knapt 18 pst. i perioden 2006–2013. I tillegg har økte utgifter i folketrygden lagt beslag på 24 pst. av handlingsrommet i perioden 2014–2020. Rundt 23 pst. av handlingsrommet er blitt anvendt til å styrke kommuneøkonomien, medregnet satsinger på kunnskap og samferdsel i kommunal regi.

Den samlede satsingen på kunnskap, samferdsel og skattelettelse har, i tråd med regjeringens mål, vært større i perioden 2014–2020 enn under den forrige regjeringen. Utgiftene til samferdsel og kunnskap, samt skatte- og avgiftslettelse, er bredt definert i beregningene, uten at den vekstfremmende virkningen av de enkelte tiltakene er vurdert. Det vises til boks 3.5 i Nasjonalbudsjettet 2015 for en nærmere omtale av beregningene.

Tabell 3.2 Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---------|---------|---------|
| Totale inntekter | 1 350,6 | 1 387,2 | 1 446,4 |
| 1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet..... | 273,5 | 266,3 | 273,0 |
| 1.1 Skatter og avgifter | 117,3 | 132,9 | 139,9 |
| 1.2 Andre petroleumsinntekter | 156,2 | 133,4 | 133,1 |
| 2 Inntekter utenom petroleumsinntekter | 1 077,1 | 1 120,9 | 1 173,5 |
| 2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge | 986,4 | 1 030,7 | 1 084,8 |
| 2.2 Andre inntekter..... | 90,6 | 90,2 | 88,7 |
| Totale utgifter | 1 318,1 | 1 381,6 | 1 442,6 |
| 1 Utgifter til petroleumsvirksomhet..... | 22,6 | 28,0 | 28,0 |
| 2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet..... | 1 295,6 | 1 353,6 | 1 414,6 |
| Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland | 32,4 | 5,6 | 3,9 |
| - Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten..... | 251,0 | 238,3 | 245,0 |
| = Oljekorrigert overskudd | -218,5 | -232,7 | -241,1 |
| + Overført fra Statens pensjonsfond utland | 225,5 | 232,7 | 241,1 |
| = Overskudd på statsbudsjettet | 7,0 | 0,0 | 0,0 |
| + Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland | 25,4 | 5,6 | 3,9 |
| + Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ¹ | 225,0 | 236,7 | 251,3 |
| = Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond ¹ .. | 257,4 | 242,3 | 255,2 |
| Memo: | | | |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ² | 8 484 | 8 243 | 9 500 |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond ² | 8 724 | 8 483 | 9 758 |
| Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ^{2,3} | 8 407 | 8 722 | 9 088 |

¹ Inneholder ikke kursgevinster eller -tap.

² Ved inngangen av året.

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

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

3.1.4 Budsjettpolitikken i årene fremover

Sett over noen år bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken i hovedsak av tre forhold; utviklingen i skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien, utviklingen i Statens pensjonsfond utland og bindinger på utgiftssiden i budsjettet.

Bruken av oljeinntekter har økt markert siden 2001 og er blitt en stadig viktigere finansieringskilde for statens utgifter. Ser vi fremover, er det begrenset rom for videre økning, og usikkerheten er stor. De nærmeste årene er det utsikter til en

viss videre vekst i olje- og gassproduksjonen, slik at fondet øker moderat målt i forhold til verdiskapingen i fastlandsøkonomien, men mindre enn i tidligere år. Den beregnede 3-prosentbanen har en gjennomsnittlig stigning på 0,1 pst. av BNP for Fastlands-Norge de neste ti årene, se figur 3.5. Til sammenligning har oljepengebruken steget med i gjennomsnitt vel 0,3 pst. årlig i årene etter at handlingsregelen ble etablert. På lengre sikt anslås inntektene fra oljevirkomheten å avta, og avkastningen fra fondet anslås lavere enn før. Fra rundt ti år frem i tid ventes 3-prosentbanen å avta,

Tabell 3.3 Den strukturelle oljekorrigerte budsjettbalansen¹. Mill. kroner

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|---------|---------|---------|
| Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet..... | 218 513 | 232 714 | 241 084 |
| + Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend.... | 4 934 | 5 847 | 3 774 |
| + Særskilte regnskapsforhold..... | 680 | 3 547 | -730 |
| + Skatter og ledighetstrygd. ² Avvik fra trend..... | -10 073 | -3 119 | -502 |
| = Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd..... | 214 054 | 238 989 | 243 627 |
| Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge..... | 7,2 | 7,8 | 7,6 |
| Endring fra året før i prosentenheter (budsjettindikator) ³ | -0,4 | 0,5 | -0,2 |
| Memo: | | | |
| Formuesinntekter i Statens pensjonsfond. Anslått trend..... | 215 806 | 229 434 | 243 281 |
| Strukturelt underskudd medregnet formuesinntekter..... | -1 752 | 9 555 | 346 |
| Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge..... | -0,1 | 0,3 | 0,0 |

¹ Se vedlegg 1 for nærmere beskrivelse av hvordan det strukturelle oljekorrigerte underskuddet beregnes.

² Korreksjonene er påvirket av tilpasninger til skattereformen.

³ 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.

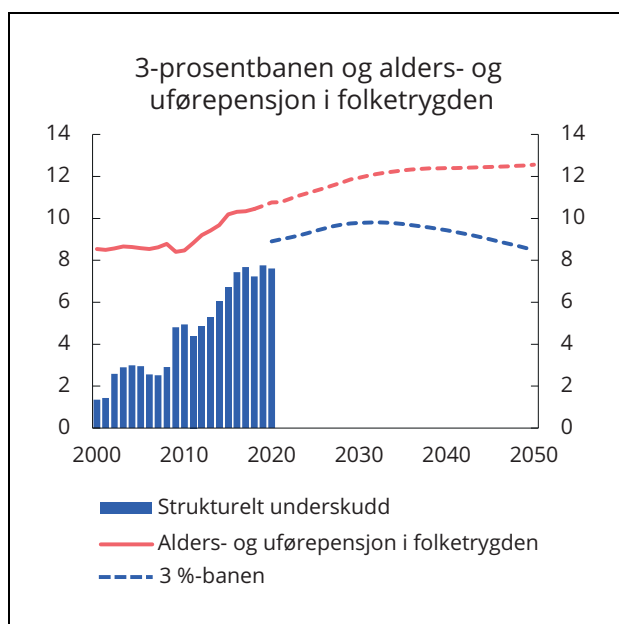
Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst¹ fra 2019 til 2020. Anslag i mill. kroner og prosentvis endring

| | 2019 | 2020 |
|--|-----------|-----------|
| Statsbudsjettets utgifter | 1 381 645 | 1 442 561 |
| - Statlig petroleumsvirksomhet | 28 000 | 28 000 |
| - Dagpenger til arbeidsledige | 9 425 | 9 045 |
| - Renteutgifter..... | 10 041 | 10 202 |
| = Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter | 1 334 179 | 1 395 315 |
| - Flyktninger i Norge finansiert over bistandsrammen | 662 | 719 |
| + Korreksjon for pensjonspremier mv. helseforetak..... | 1 256 | -39 |
| + Engangsinntekter i SPK (NSB AS og Mantena AS)..... | 1 766 | - |
| - Økte utgifter ifm. finansiering av NRK som motsvares av økte inntekter.... | - | 6 354 |
| = Underliggende utgifter..... | 1 336 539 | 1 388 203 |
| Verdiendring i pst..... | | 3,9 |
| Prisendring i pst..... | | 3,0 |
| Volumendring i pst..... | | 0,8 |

¹ Ved beregning av den underliggende utgiftsveksten holdes statsbudsjettets utgifter til statlig petroleumsvirksomhet, renter og dagpenger til arbeidsledige utenfor. For å gjøre utgiftene sammenliknbare over tid er det på vanlig måte korrigert for ekstraordinære endringer og enkelte regnskapsmessige forhold.

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 basialternativet i Perspektivmeldingen 2017.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

fordi veksten i fondskapitalen ikke lenger holder tritt med veksten i fastlandsøkonomien.

Vi må ta høyde for usikkerhet i fondsverdien når vi vurderer handlingsrommet i finanspolitikken, både på kort og lang sikt. Markedsverdien av fondet og den beregnede 3-prosentbanen kan bevege seg mye på kort tid. Fremover vil det bli mer krevende å håndtere en situasjon der uttaket kommer over 3 pst. av fondet, fordi veksten i fondet ikke lenger vil være stor nok til å bringe uttaksandelen særlig raskt ned igjen.

Dersom uttaket fra fondet holdes stabilt som andel av fastlandsøkonomien, gir det en økning i bruken av fondsmidler på om lag 2 mrd. 2020-kroner hvert år de neste tre årene. Til sammenligning har bruken av oljeinntekter i gjennomsnitt økt med nesten 12 mrd. kroner årlig siden handlingsregelen ble innført.

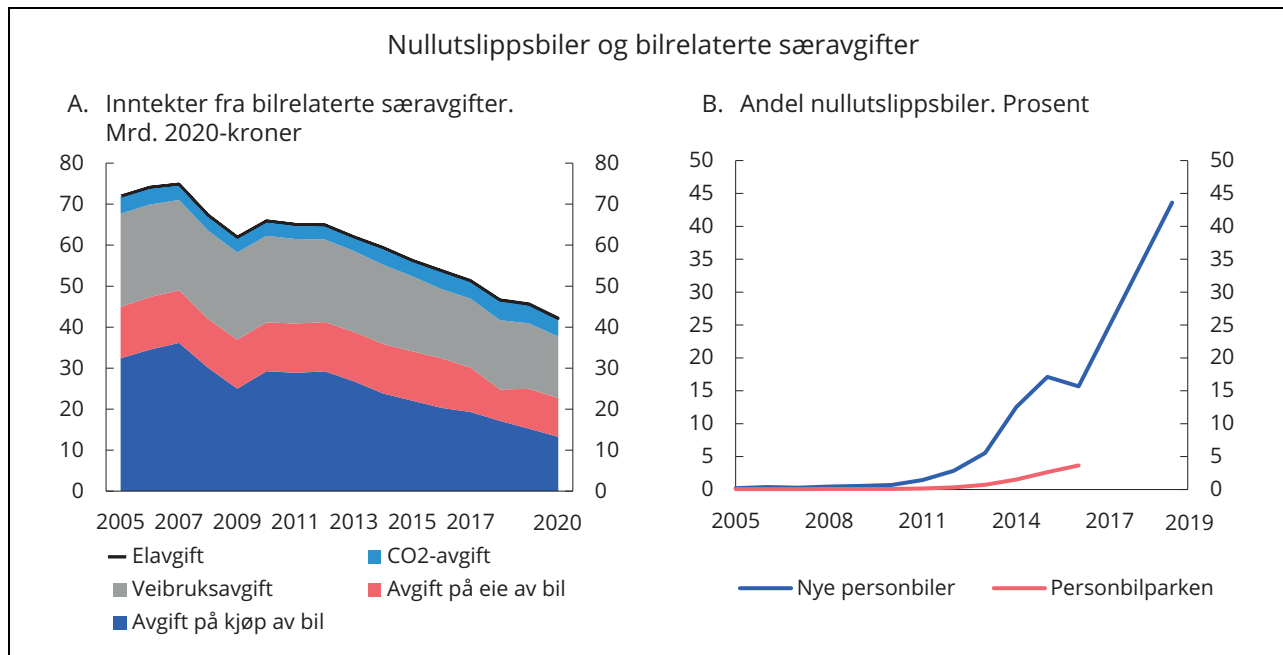
I 2020 anslås bruken av oljeinntekter til 2,6 pst. av fondsverdien. Avstanden opp til 3-prosentbanen vil øke noe de neste årene dersom bruken holdes uendret, eller blir redusert, som andel av økonomien. En slik utvikling er i tråd med handlingsregelen når det går godt i økonomien. Også fremover må bruken av fondsinntekter tilpasses den økonomiske situasjonen hvert enkelt år.

Selv om bruken av oljeinntekter har økt over tid, er *skatte- og avgiftsinntekter mv. fra fastlandsøkonomien* fortsatt statens viktigste finansieringskilde, og dekker 87 pst. av offentlige utgifter. Veksten i de underliggende skatte- og avgiftsinntektene har avtatt de siste årene, blant annet fordi avgiftssystemet har vært brukt for å gjøre det mer attraktivt å velge klimavennlige kjøretøy. Figur 3.6A viser nedgangen i viktige bilrelaterte særavgifter. I tillegg kommer inntektstapet fra merverdiavgiftsfritaket for nullutslippsbiler og ved at nullutslippsbiler betaler lavere bom- og ferjeavgift enn andre biler. Økningen i andelen av nye biler som ikke har utslipp, som er vist i figur 3.6B, er ventet å fortsette fremover. Det vil isolert sett trekke skatte- og avgiftsinntektene videre ned.

Samtidig bidrar aldringen av befolkningen til å trekke ned veksten i arbeidsstyrken, og dermed trendveksten i norsk økonomi og i skatteinntekten. I SSBs befolkningsfremskrivninger fra i fjor ble det også lagt til grunn lavere arbeidsinnvandring fremover, noe som vil dempe den underliggende veksten i arbeidsstyrken og skatteinntektene ytterligere. For de nærmeste årene anslås den underliggende årlige realveksten i skatte- og avgiftsinntektene til 13,5 mrd. 2020-kroner.

Det er også flere forhold som legger *bindinger på budsjettets utgiftsside* fremover. Folketrygden er den største utgiftsposten på statsbudsjettet. Fra år til år avhenger utgiftene i folketrygden blant annet av utviklingen i sysselsettingen, sykefravær og fødselstall, samt av hvor mange som velger å ta ut alderspensjon det året. Over tid er aldringen av befolkningen, med tilhørende økte utgifter til blant annet alderspensjon, den viktigste drivkraften bak økte utgifter i folketrygden. For de nærmeste årene anslås utgiftene i folketrygden å stige med i overkant av 9 mrd. 2020-kroner i gjennomsnitt per år. Befolkningsutviklingen vil også øke utgiftene i kommunene og helseforetakene med anslagsvis 3,5 mrd. kroner årlig ved videreføring av dagens standarder og dekningsgrader. Anslagene for utgiftsbehovene fremover har ikke tatt hensyn til at tjenesteproduksjonen i kommunene og helseforetakene kan bli mer effektiv, f.eks. ved mer bruk av omsorgsteknologi, eller at lengre levealder henger sammen med bedre helse som kan redusere utgiftsbehovene.

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 rentenivå og lønnsvekst, den såkalte nettorenten. Dersom en legger til grunn en nettorente på 1 pst., slik det



Figur 3.6 Andel nullutslippsbiler av nye personbiler og i personbilparken og inntekter fra bilrelaterte særavgifter, mrd. 2020-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

gjøres i kommunesektoren, kan verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjoner fra folketrygden ved inngangen til 2020 anslås til 9 088 mrd. kroner. I tillegg har staten forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden og til opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse. Ved utgangen av august 2019 utgjorde forpliktelsene i Statens pensjonskasse samlet sett om lag 910 mrd. kroner.

Det samlede årlige handlingsrommet i budsjettene i årene fremover er usikkert og avhenger av politiske beslutninger, effektivisering og omprioriteringer. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen forventes å gi årlige innsparinger på 1½–2 mrd. kroner i årene 2020–2023. Ytterligere effektivisering eller omprioriteringer vil også gi et større handlingsrom. Samtidig legger politiske målsetninger, som blant annet kommer til uttrykk i intensjonserklæringer, stortingsmeldinger og flertallsmerknader i Stortinget, betydelige føringer på fremtidige budsjetter. Oppfølging av langtidsplanen for forsvaret og Nasjonal transportplan (NTP) er eksempler på høyt prioriterte områder med politiske bindinger. Satsing på disse og eventuelle andre områder må prioriteres innenfor det samlede handlingsrommet i budsjettet.

Ser vi flere år frem, vil budsjettene i stadig større grad preges av at en eldre befolkning trekker opp utgifter til helse- og omsorgstjenester og pensjoner, se figur 3.5. Pensjonsreformen er utfor-

met for å gi langsiktige innsparinger og økt arbeidstilbud, men den er ikke tilstrekkelig til å lukke gapet mellom statens utgifter og inntekter på lang sikt. Veksten i pensjonsutgiftene har allerede skutt fart, mens veksten i utgiftene til pleie- og omsorgstjenester for alvor ventes å tilta etter 2030, når andelen av befolkningen over 80 år tar seg markert opp.

Da Stortinget sluttet seg til handlingsregelen i 2001, var det ikke ventet at overføringene fra Statens pensjonsfond utland ville være tilstrekkelige til å dekke inn de økte aldersrelaterte utgiftene på lengre sikt. Det vil heller ikke være hensiktsmessig, eller mulig, å dekke opp de økte utgiftene som følger med aldring av befolkningen, med økt statlig sparing i dag. Aldringen må først og fremst møtes med reformer som gjør offentlige velferdsordninger mer robuste overfor økt levealder, med tiltak som øker arbeidstilbudet og fremmer økt produktivitet i offentlig sektor.

3.1.5 Usikkerhet i finanspolitikken

Finanspolitikken utformes under usikkerhet, herunder usikkerhet om den økonomiske utviklingen, som er omtalt i kapittel 2.

Statens inntekter og utgifter er også usikre. Anslagene for budsjettbalansen kan endres i løpet av budsjettåret, uavhengig av politiske vedtak. For eksempel kan det komme anslagsendringer i

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

| | Løpende priser | | | Faste 2020-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 | Avvik fra 3 pst. banen | Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge | Pst. av fondskapitalen |
| 2001 | 386,6 | - | 17,2 | - | 32,6 | - | 1,4 | - |
| 2002 | 619,3 | - | 32,9 | - | 59,7 | - | 2,6 | 5,3 |
| 2003 | 604,6 | - | 39,1 | - | 68,4 | - | 2,9 | 6,5 |
| 2004 | 847,1 | - | 43,0 | - | 73,0 | - | 3,0 | 5,1 |
| 2005 | 1 011,5 | - | 45,1 | - | 74,3 | - | 3,0 | 4,5 |
| 2006 | 1 390,1 | - | 41,6 | - | 66,2 | - | 2,6 | 3,0 |
| 2007 | 1 782,8 | - | 43,6 | - | 66,1 | - | 2,5 | 2,4 |
| 2008 | 2 018,5 | - | 53,7 | - | 76,8 | - | 2,9 | 2,7 |
| 2009 | 2 279,6 | - | 93,9 | - | 129,3 | - | 4,8 | 4,1 |
| 2010 | 2 642,0 | - | 102,1 | - | 135,6 | - | 4,9 | 3,9 |
| 2011 | 3 080,9 | - | 95,4 | - | 122,3 | - | 4,4 | 3,1 |
| 2012 | 3 307,9 | - | 111,3 | - | 138,3 | - | 4,9 | 3,4 |
| 2013 | 3 824,5 | - | 126,3 | - | 151,8 | - | 5,3 | 3,3 |
| 2014 | 5 032,4 | - | 151,4 | - | 176,7 | - | 6,0 | 3,0 |
| 2015 | 6 430,6 | - | 175,8 | - | 200,5 | - | 6,7 | 2,7 |
| 2016 | 7 460,8 | - | 203,2 | - | 226,2 | - | 7,4 | 2,7 |
| 2017 | 7 509,9 | - | 218,3 | - | 238,0 | - | 7,7 | 2,9 |
| 2018 | 8 484,1 | 254,5 | 214,1 | 269,7 | 226,8 | -42,9 | 7,2 | 2,5 |
| 2019 | 8 243,4 | 247,3 | 239,0 | 254,7 | 246,2 | -8,6 | 7,8 | 2,9 |
| 2020 | 9 500,0 | 285,0 | 243,6 | 285,0 | 243,6 | -41,4 | 7,6 | 2,6 |
| 2021 | 9 984,7 | 299,5 | - | 290,9 | - | - | - | - |
| 2022 | 10 477,3 | 314,3 | - | 296,4 | - | - | - | - |
| 2023 | 11 011,5 | 330,3 | - | 302,5 | - | - | - | - |
| 2024 | 11 591,1 | 347,7 | - | 309,3 | - | - | - | - |
| 2025 | 12 213,4 | 366,4 | - | 316,4 | - | - | - | - |

¹ I fremskrivingen av fondskapitalen etter 2020 er det beregningsteknisk lagt til grunn en årlig realavkastning på 3 pst. og at strukturelt underskudd tilpasses denne banen.

Kilde: Finansdepartementet.

utgiftene til folketrygden, statens byggeprosjekter og utbetalinger til kontingenter eller utbytteinntekter fra statlige selskaper. Det er ikke uvanlig at slike endringer øker eller reduserer budsjettunderskuddet med 5–10 mrd. kroner i løpet av et budsjettår.

Det er også betydelig usikkerhet i anslagene for strukturelt underskudd og utviklingen i Statens pensjonsfond utland.

Usikkerhet i anslagene for strukturelt oljekorrigert underskudd

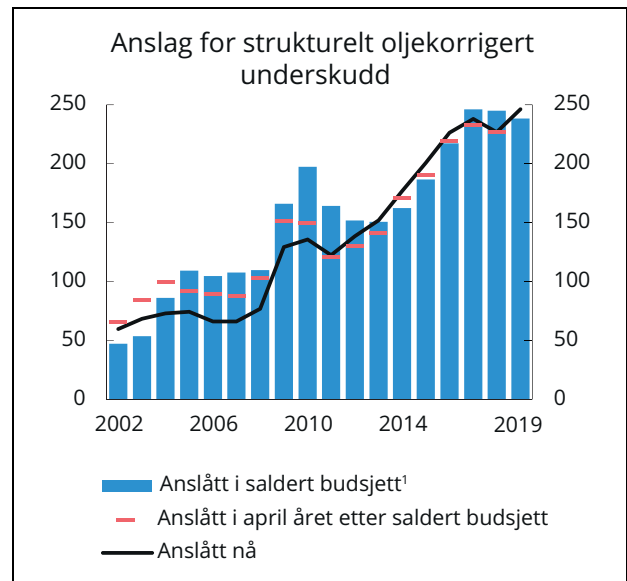
Det strukturelle budsjettunderskuddet gir et uttrykk for den underliggende innretningen av finanspolitikken, og er et viktig styringsverktøy i både Norge og en rekke andre land. I Norge brukes det strukturelle oljekorrigerte underskuddet som et mål på bruken av oljeinntekter.

I beregningen av det strukturelle underskuddet korrigeres det for effekten av konjunktorene og enkelte andre midlertidige forhold, se tabell 3.3 Det strukturelle underskuddet er altså ikke direkte observerbart, men må anslås med utgangspunkt i trender for sysselsetting og ulike skatte- og avgiftsarter. Anslagene for trendene kan endres flere år etter at budsjettåret er ferdig. Det er en felles erfaring fra mange land.

Økonomiske tilbakeslag kan ha store negative konsekvenser for statsfinansene. Etter finanskrisen opplevde mange land at det de trodde var stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter falt bort da konjunktorene snudde, og at den strukturelle budsjettbalansen svekket seg med flere prosent av BNP. Selv om Norge gjennomførte omfattende motkonjunkturtiltak i kjølvannet av finanskrisen, ser man i ettertid at svekkelsen av landets budsjettbalanse var mindre enn i mange andre land. Vinteren og våren 2009 ble det til sammen satt inn aktivitetsstimulerende tiltak som utgjorde 2,4 pst. av BNP for Fastlands-Norge, noe som i dag ville tilsvart over 70 mrd. kroner. Senere er det blitt klart at inntektsbortfallet ble mindre og utgiftene lavere enn først antatt, slik at svekkelsen av budsjettbalansen i ettertid fremstår som mer begrenset.

Figur 3.7 viser anslag på strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd for perioden 2002–2019 slik det ble anslått i de enkelte nasjonalbudsjettene (blå stolper) og i april det påfølgende året (rød strek), sammenlignet med tallene slik de nå står. For enkelte år er revisjonene betydelige.

For årene 2005–2008 er anslagene for strukturelt underskudd nå klart lavere enn i de opprinnelige budsjettene. Avvikene skyldes i hovedsak at



Figur 3.7 Anslag for strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd i ulike budsjettokument. Mrd. 2020-kroner

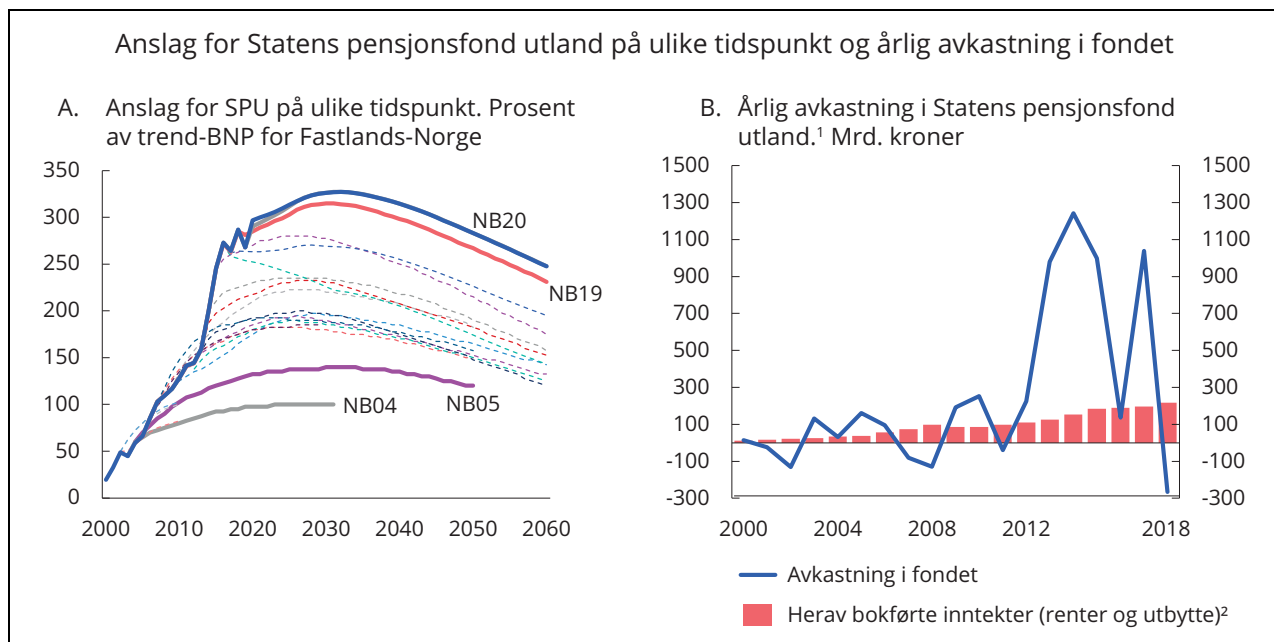
¹ For 2009 vises anslaget fra St.prp. nr. 37 (2008–2009) *Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid*. Proposisjonen ble lagt frem i januar 2009.

Kilde: Finansdepartementet.

trendveksten i norsk økonomi og viktige skattegrunnlag ble undervurdert i denne perioden. Også for årene 2017 og 2018 er nivået på det strukturelle budsjettunderskuddet blitt revidert ned i ettertid, blant annet som følge av uvanlig lav utgiftsvekst i folketrygden. For årene 2014–2016, og foreløpig for 2019, er det strukturelle underskuddet revidert opp.

Store svingninger i Statens pensjonsfond utland

Statens pensjonsfond utland er nå mer enn tre ganger så stort som verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Verdien av et så stort fond, med 70 prosent aksjeandel, kan svinge mye. Anslag for risikoen i fondet viser at fondsverdien i to av tre år kan ventes å svinge med opp mot 8 prosent. Det tilsvarer om lag 760 mrd. kroner, gitt en fondsverdi på 9 500 mrd. kroner. En mekanisk fremskriving av 3-prosentbanen etter slike svingninger innebærer at det årlige handlingsrommet i finanspolitikken økes eller reduseres med nær 23 mrd. kroner. Slike svingninger må vi anse som normale. I urolige tider vil bevegelsene kunne være langt større. Dersom fondets investeringer skulle falle med for eksempel 25 pst., som de gjorde under finanskrisen (målt i utenlandsk valuta), vil en tilsvarende fremskriving av 3-prosentbanen innebære at det årlige handlingsrom-



Figur 3.8 Store svingninger i verdien av Statens pensjonsfond utland

¹ Avkastningen i fondet følger av endrede kurser på investeringene i fondet, bokførte inntekter samt endret kronekurs. Utviklingen i fondets verdi avhenger i tillegg av netto avsetning fra statsbudsjettet.

² De bokførte inntektene i fondet består av renter på obligasjonslån, utbytte fra aksjeselskap og leieinntekter fra eiendomsinvesteringene.

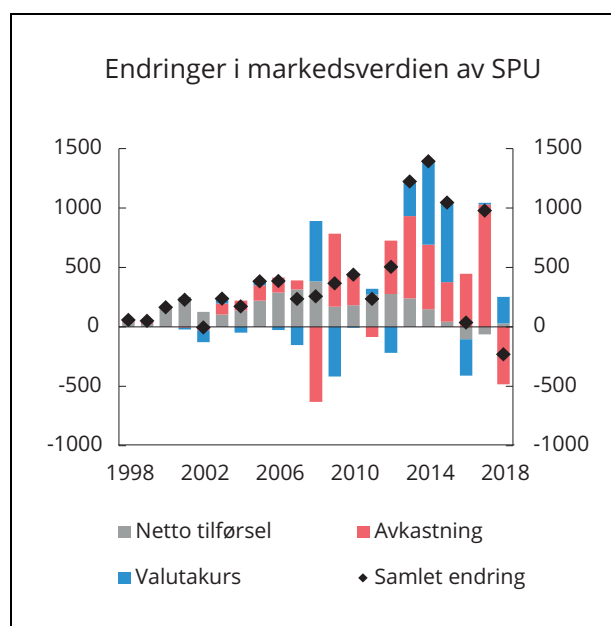
Kilde: Finansdepartementet.

met reduseres med over 70 mrd. kroner. En slik utvikling i fondsverdien er ikke usannsynlig, og det er ingen automatikk i at fondet stiger igjen slik det gjorde etter finanskrisen.

Etter uroen i finansmarkedene i siste halvdel av 2018 var kroneverdien av fondet lavere ved utgangen av fjoråret enn ved inngangen til året. I løpet av få uker falt fondet med over 600 mrd. kroner. Det er første gang siden 2002 at fondets kroneverdi har falt på årsbasis. Nedgangen i fjor kom etter en oppgang på over 1 000 mrd. kroner, eller 14 pst., i 2017. Det illustrerer den store usikkerheten. I år har utviklingen i finansmarkedene vært mer positiv, og fondet er nå rundt 9 500 mrd. kroner.

De store svingningene i Statens pensjonsfond utland gjør det utfordrende å anslå utviklingen i fondet fremover, se figur 3.8A. Fremskrivningene av fondets størrelse tar utgangspunkt i fondets observerte verdi over en kort periode. Endringer i markedsverdien av fondet slår ut i den beregnede banen for forventet fondsavkastning og får betydning for vurderingene av det langsiktige handlingsrommet i finanspolitikken. Svingningene i fondet i de siste årene illustrerer at utsiktene kan endres raskt, og at endringene kan gå begge veier.

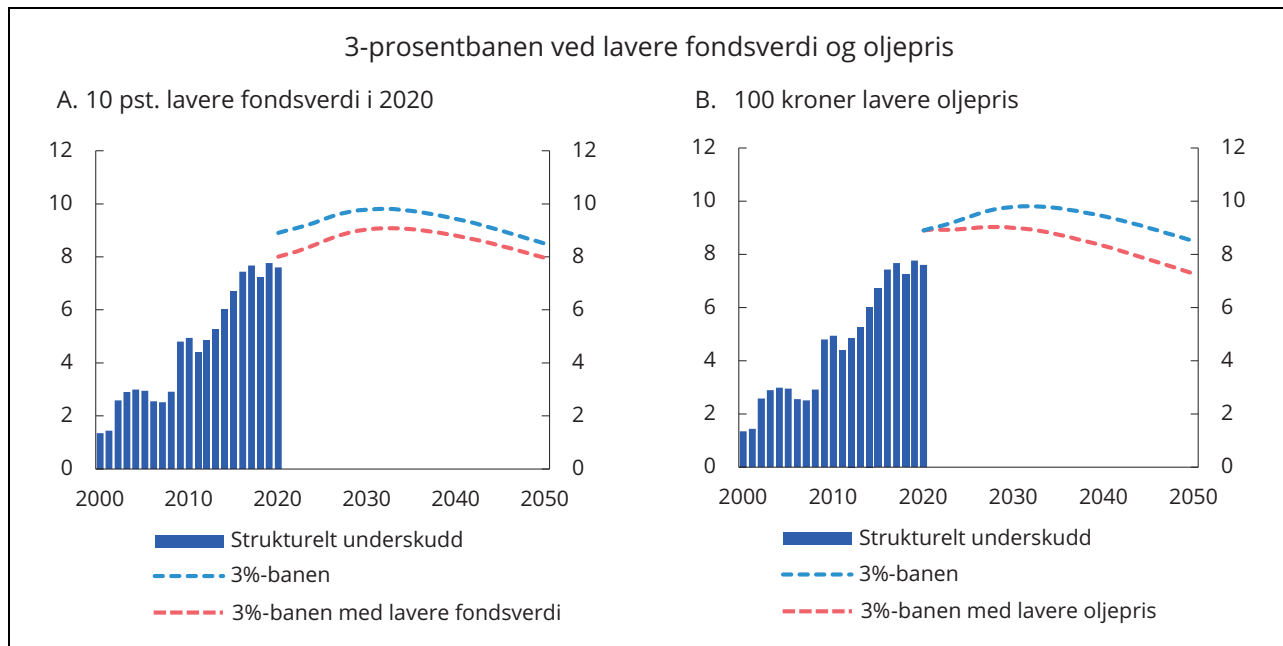
Som figur 3.8B viser, skyldes svingningene i fondet i hovedsak endrede kurser på aksjer og



Figur 3.9 Endringer i markedsverdien av fondet. Bidrag fra ulike kilder. Mrd. kroner. Løpende priser

Kilde: Norges Bank Investment Management.

obligasjoner, samt endret kronekurs, mens fondets bokførte inntekter har steget forholdsvis jevnt. I noen perioder har kronekursen bidratt til å forsterke svingningene i fondets kroneverdi, for eksempel i årene fra 2013 til 2015. I denne perio-



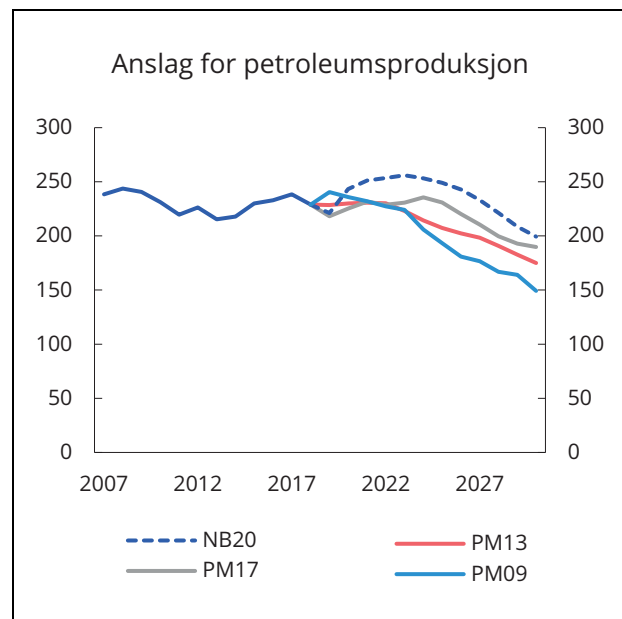
Figur 3.10 Bruken av oljepenger og 3-prosentbanen ved lavere fondsverdi ved inngangen til 2020 og lavere oljepris til 2050. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

den ble fondet nær doblet i verdi, og om lag halvparten av oppgangen skyldtes en svekkelse av kronkursen, særlig etter oljeprisfallet i 2014. I andre perioder har endringer i kronkursen dempet svingningene i fondet. Under finanskrisen virket kronen som en viktig støtdemper. Kronen svekket seg betydelig høsten 2008 da aksjekursene falt, for deretter å styrke seg i 2009 da aksjekursene steg igjen, se figur 3.9. Analyser fra Norges Bank viser at ulike valutaer reagerer ulikt i perioder med uro i aksjemarkedene, men datagrunnlaget er for lite til å fastslå at kronkursen normalt vil virke som en stabilisator under finansielle kriser. Da IT-boblen sprakk tidlig på 2000-tallet, hadde ikke kronen den samme dempende virkningen. Samlet sett har endringer i kronkursen trukket opp fondsverdien med over 1 200 mrd. kroner i løpet av fondets levetid. Mye av bidraget kom etter kronesvekkelsen i kjølvannet av oljeprisfallet i 2014. I motsetning til aksjearsjers gevinst, som gjør oss rikere, øker ikke kronkursgevinster fondets internasjonale kjøpekraft.¹

Det akkumulerte bidraget til verdistigning fra svekkelse av kronen representerer også en sårbarhet. Kronkursen kan raskt snu den andre veien. Dersom kronen styrkes med for eksempel

¹ Fordi fondet utelukkende er investert utenlands påvirker ikke kronkursen mengden utenlandske varer og tjenester som kan kjøpes for pengene i fondet.



Figur 3.11 Anslag for petroleumsproduksjon gitt på ulike tidspunkt. Mill. Sm³ o.e.

Kilde: Finansdepartementet.

10 pst., eller fondet av andre årsaker skulle falle med 10 pst. fra dagens verdi på rundt 9 500 mrd. kroner, vil avstanden til 3-prosentbanen være nær lukket, forutsatt en stabil oljepengebruk, se figur 3.10A. Dersom fondet faller med for eksempel 25 pst., vil oljepengebruken bli liggende vel

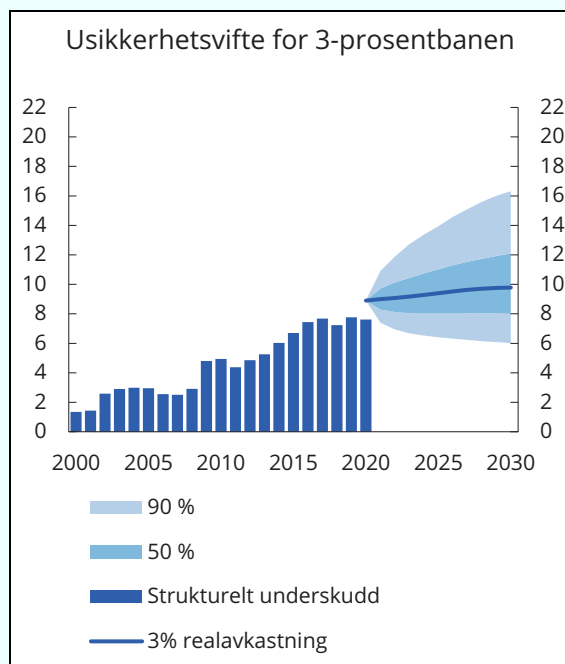
Boks 3.4 Usikkerhetsvifte for 3-prosentbanen

Utviklingen i Statens pensjonsfond utland (SPU) bestemmes av tilførselen av løpende oljeinntekter, avkastningen på investeringene i fondet og uttaket fra fondet.

Erfaringer har vist at markedsverdien av fondet kan svinge betydelig på kort sikt. Det innebærer også usikkerhet i 3-prosentbanen, som er den langsiktige rettesnoren for forventet fondsavkastning. Figur 3.12 viser det anslåtte utfallsrommet for 3-prosentbanen frem til 2030, basert på stokastiske simuleringer.¹

Figuren viser at det er stor usikkerhet om 3-prosentbanen frem i tid. De mørke og lyse vifteformede feltene markerer henholdsvis 50 pst. og 90 pst. konfidensintervaller, som under de gitte forutsetningene gir sannsynligheten for at 3-prosentbanen vil ligge innenfor disse intervallene. Den underliggende sannsynlighetsfordelingen innebærer isolert sett at det er noe større oppside enn nedside i utfallsrommet i simuleringene. Samtidig er det usikkerhet knyttet til simuleringmodellen, for eksempel om den i tilstrekkelig grad fanger opp sannsynligheten for svært store fall i kapitalmarkedene.

¹ De stokastiske simuleringene er nærmere forklart i vedlegg 2. I fremskrivingene av fondet er det lagt til grunn en langsiktig oljepris på vel 540 2020-kroner per fat og en realavkastning i fondet på 3 pst. Fra og med 2021 er det beregningsteknisk lagt til grunn et årlig uttak tilsvarende 3 pst. av fondskapitalen.



Figur 3.12 Usikkerhetsvifte for 3-prosentbanen. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

30 mrd. kroner over 3-prosentbanen i 2020, og uttaksprosenten vil bli 3,4 pst.²

Også anslagene for fremtidige petroleumsinntekter er usikre. De avhenger av forutsetninger om petroleumspriser, petroleumsproduksjon og kostnader i oljevirkosheten. Figur 3.11 viser fremskrivinger av petroleumsproduksjonen i de siste perspektivmeldingene sammen med oppdaterte anslag. Som det fremgår av figuren, er anslagene gjennomgående blitt justert opp i denne perioden. På kort sikt baseres produksjonsanslagene i stor grad på vedtatt utbygde felt, mens de på lengre sikt i større grad er basert på et usikkert ressursanslag som også omfatter utvinning i områder som ikke er åpnet eller utredet. Usikkerheten om fondets verdi øker med en lengre tidshorisont, se

² Dersom aksjene i fondet faller med 25 pst. og obligasjonskursene er uendret, øker uttaksprosenten til 3,1 pst., som omtalt i kapittel 1.

boks 3.4. Dersom utsiktene for petroleumsinntektene skulle svekkes og anslagene bli nedjustert, vil det innebære en mindre stigning i 3-prosentbanen i årene fremover. I figur 3.10B er dette illustrert ved en nedjustering av kontantstrømmen som følge av 100 kroner lavere oljepris enn i referansebanen. Det gir en tilnærmet flat utvikling i den forventede realavkastningen de neste 10–15 årene.

På lengre sikt er det også usikkerhet rundt klimapolitikken og hvordan den vil kunne påvirke olje- og gassprisene og norsk petroleumsvirksomhet. Regjeringen tar sikte på å gi en oversikt over arbeidet med å avdekke og redusere klimarisiko i perspektivmeldingen.

Med lavere vekst i Statens pensjonsfond utland i årene fremover vil det bli mer krevende å håndtere svingninger i fondsverdien. Mens et fall i fondskapitalen tidligere har blitt motvirket av en stor strøm av oljeinntekter inn i fondet, vil fall i

fondsverdien fremover isolert sett kunne gjøre det nødvendig å redusere bruken av oljeinntekter. Usikkerheten i fondet og utsiktene til mindre vekst i fondskapitalen taler for å gå forsiktig frem i den videre innfasingen av fondsmidler i norsk økonomi.

Usikkerhet i finanspolitikken er noe alle land må håndtere. De store og varierende oljeinntektene innebærer noen særskilte utfordringer for oss, men i mange tilfeller kan det også være en fordel å ha flere inntektskilder i statsbudsjettet. Det fikk vi erfare etter oljeprisfallet. Mens anslaget for strukturelle skatte- og avgiftsinntekter ble nedjustert som følge av svakere utsikter for fastlandsøkonomien, bidro økt fondsverdi til å dempe de negative konsekvensene for budsjettbalansen fordi finansieringsbidraget fra fondet til statsbudsjettet kunne øke. Avkastningen fra fondet bidrar til en mer variert finansiering av statens utgifter i Norge sammenlignet med de fleste andre land. En slik variasjon er normalt en fordel.

Med de svingningene vi må være forberedt på å se i finansmarkedene, vil avvikene mellom uttaket fra fondet og rettesnoren på 3 pst. kunne bli betydelige og langvarige. På samme måte som tidligere, vil en fleksibel praktisering av handlingsregelen være nødvendig for å unngå at svingninger i verdien av fondet blir en kilde til ustabilitet i norsk økonomi.

Regjeringen har holdt bruken av oljeinntekter på eller under 3 pst. av fondet, også da finanspolitikken ble brukt aktivt for å motvirke oljeprisfallet. Når vi bruker mindre enn den langsiktige rettesnoren i gode tider, står vi bedre rustet i møte med de dårlige.

3.1.6 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

I nasjonalregnskapet måles overskuddet i offentlig forvaltning ved nettofinansinvesteringene. For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning – for stats- og kommuneforvaltningen sett under ett og inkludert Statens pensjonsfond – til om lag 249 mrd. kroner i 2020 eller 6,6 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 nettofinans-

investeringer de siste årene. Det skyldes hovedsakelig høye bruttorealinvesteringer.

Internasjonale sammenlikninger av utviklingen i offentlige finanser viser tydelig at Norge har betydelige inntekter i fondet og kan derfor ha et høyere utgiftsnivå og/eller lavere skattenivå enn andre land.

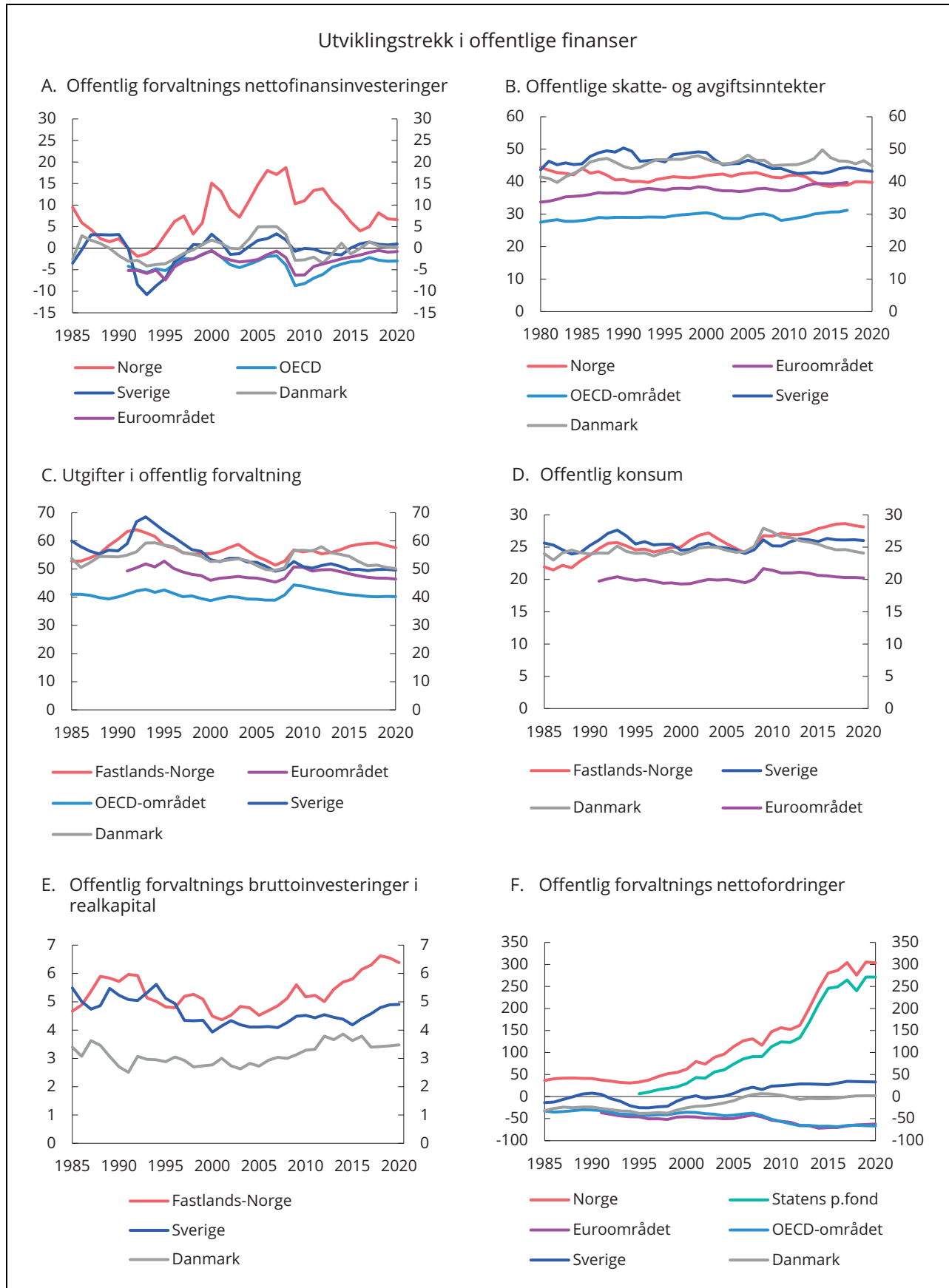
Nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning tok seg opp etter oljeprisfallet og fram til 2018. Det er ventet at investeringene som andel av BNP blir noe lavere igjen i år og neste år, se figur 3.13A. Landene i OECD og euroområdet har i gjennomsnitt et visst underskudd i offentlige budsjetter. OECD anslår at medlemslandene samlet vil ha underskudd i offentlig forvaltning tilsvarende 3 pst. av BNP i 2020. Underskuddene har økt noe de siste to årene, men er vesentlig mindre enn da de nådde en topp i 2009.

Skatte- og avgiftsnivået i Norge er noe lavere i dag enn for 10–15 år siden, målt som andel av landets verdiskaping. Norge har et skatte- og avgiftsnivå som er høyere enn gjennomsnittet i OECD, men lavere enn flere av de nordiske landene. I 2020 anslås skattenivået lavere enn i Sverige og i Danmark, se figur 3.13B. En slik sammenligning tar ikke hensyn til andre inntektskilder enn skatt og heller ikke til at andelen skatte- og avgiftsinntekter vil variere noe avhengig av blant annet i hvilken grad offentlige pensjons- og trygdeutbetalinger er skattepliktige.

De samlede offentlige utgiftene i Norge anslås å tilsvare 58 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2020. Det er høyere enn i Danmark og Sverige, se figur 3.13C. Utviklingen i utgiftsnivåene reflekterer blant annet motkonjunkturpolitikk, generelt for flere land etter finanskrisen, og spesielt i Norge etter oljeprisfallet.

Offentlige utgifter består av konsum, overføringer og realinvesteringer. Figur 3.13D viser at utviklingen i offentlig konsum speiler utviklingen i de samlede offentlige utgiftene. Nivået på det offentlige konsumet i Norge som andel av fastlandsøkonomien er en del høyere enn i euroområdet, men også høyere enn i Sverige og Danmark.

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 oljeinntekter i retning av blant annet infrastruktur for å fremme vekst. Nivået på offentlige bruttoinvesteringer i realkapital har i lang tid ligget høyere i Norge enn i andre industriland, se figur 3.13E. Forskjellen har økt etter 2013, som følge av at flere land har redusert



Figur 3.13 Utviklingstrekk i offentlige finanser. Prosent av BNP

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.6 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning.¹ Mill. kroner og prosent av BNP

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|----------|----------|----------|
| A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi | 308 447 | 266 990 | 276 528 |
| Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond | 257 445 | 242 257 | 255 167 |
| Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet | -218 513 | -232 714 | -241 084 |
| Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten | 250 959 | 238 271 | 244 951 |
| Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond | 224 999 | 236 700 | 251 300 |
| Overskudd i andre stats- og trygderegnskap | -1 936 | 167 | 124 |
| Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ² | 52 938 | 24 565 | 21 238 |
| B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi.. | -19 771 | -22 012 | -27 093 |
| Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi | -20 994 | -21 057 | -26 308 |
| C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B) | 288 676 | 244 977 | 249 435 |
| Målt som andel av BNP | 8,2 | 6,8 | 6,6 |

¹ Statistisk sentralbyrå publiserte nye tall for offentlige finanser den 20. september 2019, etter at det var satt sluttstrek for arbeidet med anslag for disse områdene til nasjonalbudsjettet. Revisjonene i SSBs tallserier for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter er derfor ikke innarbeidet i Nasjonalbudsjettet 2020.

² Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter, bl.a. knyttet til petroleumsvirksomhet. Det er videre korrigert for at kapitalinnskudd i forretningsdrift, herunder statlig petroleumsvirksomhet, regnes som finansinvesteringer i nasjonalregnskapet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

investeringene i realkapital for å styrke offentlige budsjetter.

Utviklingen i offentlig sektors nettofordringer avhenger av det løpende over- eller underskuddet, og av endringer i markedsverdien på beholdningen av utestående fordringer og gjeld, som for eksempel aksjekursgevinster. Medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til om lag 11 480 mrd. kroner ved utgangen av 2020 eller 304 pst. av BNP, se figur 3.13F. Det aller meste av dette er kapital i Statens pensjonsfond. For OECD-landene sett under ett anslås offentlig forvaltning å ha negative nettofordringer tilsvarende nesten 70 pst. av BNP i 2020. Svært få OECD-land har positive nettofordringer i offentlig forvaltning.

3.2 Kommuneforvaltningens økonomi

3.2.1 Innledning

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 og en av fem sysselsatte

jobber i kommunesektoren. En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver over tid.

Den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren er en viktig del av det finanspolitiske rammeverket, se boks 3.5.

3.2.2 Sentrale utviklingstrekk

Kommuneøkonomien er god etter flere år med sterk inntektsvekst. Inntektsveksten har vist seg å bli høyere enn lagt til grunn i budsjettene hvert år siden 2015. Samtidig er merkostnadene som følge av endringer i befolkningen og pensjonsutgifter blitt vesentlig lavere enn ventet de siste årene. Sterk inntektsvekst og lavere kostnadsvekst har lagt til rette for en styrking av det kommunale tjenestetilbudet. Investeringene har tatt seg kraftig opp i kommunene de siste årene.

I 2018 anslås den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter å ha økt med 3,1 mrd. kroner. Veksten i frie inntekter i 2018 anslås til 0,6 mrd. kroner, som er 2,2 mrd. kroner høyere enn anslått i fjor høst, og 0,8 mrd. kroner høyere enn det Stortinget la opp til høsten 2017 i det opprinnelige budsjettet for 2018.

Boks 3.5 Makroøkonomisk styring av kommunesektoren

Den økonomiske politikken legger stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Kommunesektoren står for en stor andel av offentlig tjenesteproduksjon, og hver femte arbeidstaker jobber i denne sektoren. Det er derfor nødvendig med et godt samsvar mellom utviklingen i kommuneøkonomien og den overordnede økonomiske politikken. Slikt samsvar sikres gjennom Stortingets vedtak om overføringer til kommunene og fastsettelsen av skattørene, som bestemmer andelen av kommunenes inntekter fra skatt, samt gjennom lovkrav til kommunenes økonomiforvaltning.

Størstedelen av kommunenes inntekter kommer fra skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten. Dette er frie inntekter, det vil si at kommunene kan disponere dem fritt innenfor lovens krav om hvilke tjenester kommunene skal yte. Skatteinntektene fastsettes i hovedsak som en andel av skatten på alminnelig inntekt og formue for personlige skattytere (skattøren). I tillegg kan kommunene innenfor visse begrensninger ilagge eiendomsskatt. Utover frie inntekter mottar kommunene også enkelte øremerkede overføringer, samt brukerbetaling og gebyrer for kommunale tjenester mv.

Nivået på frie inntekter bestemmes av Stortinget i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. For å gi kommunene forutsigbarhet, signaliseres det allerede i mai året før (i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett) hvor mye regjeringen legger opp til at kommunene skal få i året

som kommer. Det tas normalt ikke hensyn til uventede endringer i kommunenes skatteinntekter etter revidert nasjonalbudsjett. Dette gir kommunene en større forutsigbarhet for hva inntektene blir neste år, i tillegg til at det gir en mer stabil utvikling i kommunenes inntekter.

Skatteinntektene varierer med konjunkturene og andre forhold som ofte er utenfor kommunenes kontroll og er en kilde til usikkerhet. Derfor justeres skattørene vanligvis slik at det blir en rimelig balanse mellom hensynet til stabile inntekter og at kommunene skal få en andel av skatteinntektene. I de senere årene har det vært et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene, og skattørene er blitt tilpasset for å oppnå dette. I kommuneproposisjonen for 2020 ble det signalisert at skattørene skal settes etter dette målet også i 2020.

Kommuneloven er et viktig verktøy for å sikre at kommunene forvalter sitt ansvar på en god måte. Reglene om økonomiforvaltning i ny kommunelov fra 2020 inneholder blant annet krav om at kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Balanse i de kommunale budsjettene er viktig for stabiliteten i produksjonen av kommunale tjenester og for å ivareta lokal økonomisk handlefrihet, men også for å sikre samsvar mellom kommuneøkonomien og den overordnede økonomiske politikken og bidra til finansiell stabilitet.

For 2019 anslås den reelle veksten i samlede inntekter til 5,3 mrd. kroner, som er høyere enn det ble lagt opp til høsten 2018, se tabell 3.7.

Skatteinngangen er kommet inn høyere enn ventet i år. Kommunesektorens skatteinntekter anslås å bli 4,9 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2019. Særlig har skattearter relatert til sysselsetting, som inntektskatt for lønnstakere og arbeidsgiveravgift, blitt høyere enn ventet. I tillegg er det også i år høy skatteinngang knyttet til store uttak av utbytte, trolig som følge av tilpasninger til økt utbyttebeskatning.

De frie inntektene anslås nå å øke reelt med 3,2 mrd. kroner, som også er høyere enn ventet i fjor høst.

Prisveksten i den kommunale tjenesteproduksjonen (den kommunale kostnadsdeflatoren) i 2019 anslås til 3,0 pst., som er uendret fra Revidert nasjonalbudsjett 2019.

God kommuneøkonomi har bidratt til høy aktivitetsvekst. Aktiviteten i kommunesektoren økte med 0,4 pst. fra 2018 til 2019, mens inntektsveksten var på 1,0 prosent, se figur 3.14A.

Kommunal sysselsetting økte med 1,3 pst. fra 2017 til 2018, målt ved antall sysselsatte personer. Det er litt lavere enn året før, men høyere enn gjennomsnittlig sysselsettingsvekst i kommu-

Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2019. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2019-kroner og prosentvis vekst

| | Samlede inntekter | | Frie inntekter | |
|---|-------------------|---------|----------------|---------|
| | Mrd. kroner | Prosent | Mrd. kroner | Prosent |
| <i>Målt ift. oppdaterte anslag på regnskap for 2018</i> | | | | |
| Nasjonalbudsjettet 2019 | -0,8 | -0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Saldert budsjett 2019 | 0,2 | 0,0 | -0,1 | 0,0 |
| Revidert nasjonalbudsjett 2019..... | 0,4 | 0,1 | -1,8 | -0,5 |
| Nasjonalbudsjettet 2020 | 5,3 | 1,0 | 3,2 | 0,8 |

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

nene for fireårsperioden 2013–2016. Som andel av samlet sysselsetting har sysselsettingen i kommuneforvaltningen økt noe siden 2008, se figur 3.14B. Om lag 19 pst. av alle sysselsatte jobber nå i kommunesektoren.

Realinvesteringene i kommunesektoren utgjør 14,6 pst. av inntektene, og andelen har økt gradvis over tid, se figur 3.14D. Realinvesteringene økte med 6,6 pst. fra 2017 til 2018, etter et moderat fall året før.

Netto driftsresultat uttrykker hvor mye kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt, og som kan brukes til realinvesteringer eller finansiell sparing. Foreløpige tall fra KOSTRA viser et netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet på 2,8 pst. av inntektene i 2018, se figur 3.14C. Kommunene, inkludert Oslo, hadde et netto driftsresultat på 2,6 pst., mens fylkeskommunene hadde 3,8 pst. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre 2 pst. av inntektene for at kommunesektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. For kommunene (inklusive Oslo) anbefaler utvalget at netto driftsresultat bør utgjøre 1¾ pst. av inntektene, mens det for fylkeskommunene bør utgjøre 4 pst. av inntektene.

I netto driftsresultat er det de beregnede pensjonskostnadene, og ikke de løpende pensjonspremiene, som inngår. De betalte pensjonspremiene har over flere år vært høyere enn de regnskapsførte pensjonskostnadene. Det har gitt en økning i det såkalte akkumulerte premieavviket i kommunesektorens balanse. Premieavvik skal bygges ned over maksimalt 7 år, og kostnadsføres med samme nominelle beløp hvert år. For avvik som

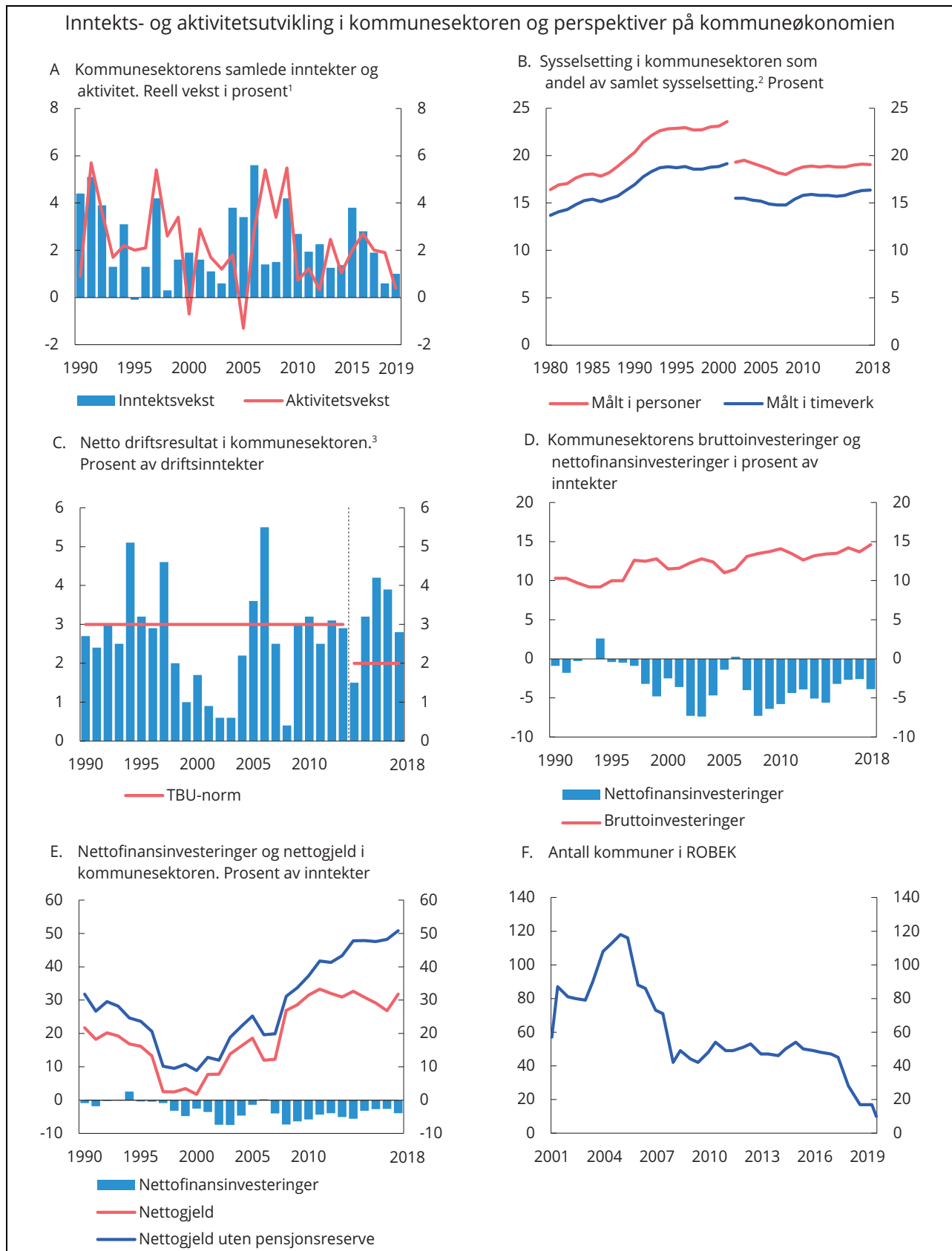
oppsto før 2011 er nedbyggingen 15 år, og for avvik som oppsto i perioden 2010–2014 er nedbyggingen 10 år.

I 2018 var premieavviket høyere enn hva som har vært kostnadsført tidligere år. Det akkumulerte avviket var om lag 30,3 mrd. kroner ved utgangen av 2018, en økning på 2,2. mrd. fra 2017.

Kommunesektorens nettofinansinvesteringer fremkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter inkludert realinvesteringer, mens utgifter til avdrag og lån holdes utenfor. Høyt investeringsnivå de siste årene har bidratt til betydelige underskudd før lånetransaksjoner (negative netto finansinvesteringer) i sektoren, til tross for høy vekst i inntektene. Underskuddet i 2018 tilsvarer 3,9 pst. av inntektene i sektoren, som er en betydelig økning i underskuddet fra 2017, se figur 3.14D.

Kommunenes gjeld har økt de siste årene og er nå om lag 20 pst. høyere enn i 2008. Nettogjelden i kommunesektoren økte til 31,8 pst. av inntektene ved utgangen av 2018, se figur 3.14E. Utenom reserver i kollektive avtaler i livselskaper og kommunale pensjonskasser økte nettogjelden til 51,1 pst. av inntektene ved utgangen av 2018. Målt på denne måten har nettogjelden begynt å stige etter å ha vært stabil noen år.

Den renteeksponerte delen av kommunesektorens nettogjeld, anslås til 36 pst. av inntektene ved utgangen av 2018. Det er om lag 25 prosentheter høyere enn i 2007, se boks 3.6. En del lån er knyttet til gebyrbelagte tjenester, der økte avdrag og renteutgifter kan finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på skole-, kirke- og sykehjemsinvesteringer og transporttiltak i fylkene og enkelte av sektorens fordringer er heller ikke rentebærende. Gjeldsgraden varierer betydelig mellom kommunene. Basert på rapporterte tall



Figur 3.14 Utviklingen i kommuneøkonomien

¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.

² Spesialisthelsetjenesten ble flyttet fra fylkeskommunene til staten i 2002.

³ Brudd i tallserien i 2014 som følge av endret regnskapsføring. TBU's anbefaling er nedjustert.

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

for 2018 hadde 12 kommuner en netto renteeksponert gjeld som var høyere enn 100 pst. av driftsinntektene, mens 132 kommuner hadde en renteeksponert gjeld over 50 pst. av inntektene.

Antall kommuner i ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll) falt betydelig gjennom fjoråret og har fortsatt å falle i løpet av inneværende år. I midten av september i år var 10 kommuner og ingen fylkeskommuner i ROBEK, se figur 3.14F. Det er det laveste antall kommuner som har vært registret i registeret siden det ble opprettet i 2001. På det meste, i 2004, var 118 kommuner i registeret. Siden 2013 har antallet kommuner i registeret krympet med 36. I løpet av 2018 ble 13 kommuner meldt ut av ROBEK, mens to kommuner ble meldt inn. Av kommunene som ble utmeldt, hadde fire av kommunene vært i ROBEK i totalt ti år eller mer. Det er ikke ventet en ytterligere reduksjon i antall ROBEK-kommuner i løpet av 2019.

3.2.3 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2020

En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver. Regjeringens budsjettforslag for 2020 legger til rette for at kommunesektoren kan tilby flere og bedre tjenester.

Regjeringens forslag innebærer en vekst i kommunesektorens frie inntekter på 1,3 mrd. kroner. Veksten i de frie inntektene er innenfor intervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2020.

I tråd med etablert praksis regnes veksten i inntektene fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2019 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2019.

Kommunesektorens økonomiske handlingsrom er blitt kraftig forbedret de senere årene, dels som følge av romslige kommuneopplegg og dels på grunn av høyere skatteinntekter og lavere utgifter enn ventet. Regjeringens budsjettopplegg gir kommunesektoren noe økning i handlingsrommet også i 2020, se tabell 3.9.

Veksten i sektorens samlede inntekter anslås til knapt 3,2 mrd. kroner, som er høyere enn øvre grense i intervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2020, se tabell 3.8. Veksten i inntektene regnes fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2019 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2019. Ettersom anslaget for inntektene for 2019 siden da er oppjustert

med 4,9 mrd. kroner, vil inntektsveksten i 2020 regnet fra oppdatert anslag bli lavere. Sammenlignet med oppdatert anslag på regnskap for 2019 anslås kommunesektorens samlede inntekter å falle reelt med om lag 1,9 mrd. kroner, tilsvarende 0,4 pst., mens de frie inntektene anslås å falle med nesten 3,8 mrd. kroner.

Kommunesektorens samlede inntekter i 2020 anslås til om lag 556 mrd. kroner. Av dette utgjør de frie inntektene, som består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter, vel 72 pst. De øvrige inntektene består blant annet av øremerkede tilskudd fra staten, avgifter, gebyrer og momskompensasjon.

Kommunene får hele veksten i de frie inntektene på 1,3 mrd. kroner. Innenfor denne veksten satses det særlig på tidlig innsats i skolen og rusfeltet med henholdsvis 400 mill. kroner og 150 mill. kroner.

Fylkeskommunenes frie inntekter i 2020 holdes om lag uendret sammenlignet med 2019. Det må ses i sammenheng med at fylkeskommunene anslås å få en nedgang i sine demografiutgifter som følge av færre unge i aldersgruppen 16–19 år.

Regjeringen foreslår også økte midler til øremerkede tilskudd. Blant annet foreslås det økt tilskudd til kollektivtransport i byområdene, herunder økt tilskudd til viktige kollektivprosjekter i de fire største byområdene, samt investeringstilskudd til 2 000 flere heldøgns omsorgsplasser.

Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 3,1 pst. fra 2019 til 2020. Gebyrinntektene anslås å øke reelt med 0,5 mrd. kroner fra 2019 til 2020.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for videre styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. Regjeringen har forventninger til at det også i kommunesektoren arbeides kontinuerlig for å effektivisere driften. Dersom kommunesektoren setter et effektiviseringskrav til egen virksomhet på 0,5 pst., det vil si det samme som legges til grunn for staten gjennom ABE-reformen, tilsvarer det 1,3 mrd. kroner i 2020 som kan brukes til styrking av tjenestene i tillegg til det som følger av inntektsveksten. Gitt en effektivisering i sektoren i denne størrelsesorden, vil en vekst i frie inntekter på om lag 1,3 mrd. kroner øke kommunesektorens handlingsrom med vel 1,6 mrd. kroner utover merkostnader til demografi og pensjon og de særlige satsingene innenfor veksten i frie inntekter, se tabell 3.9.

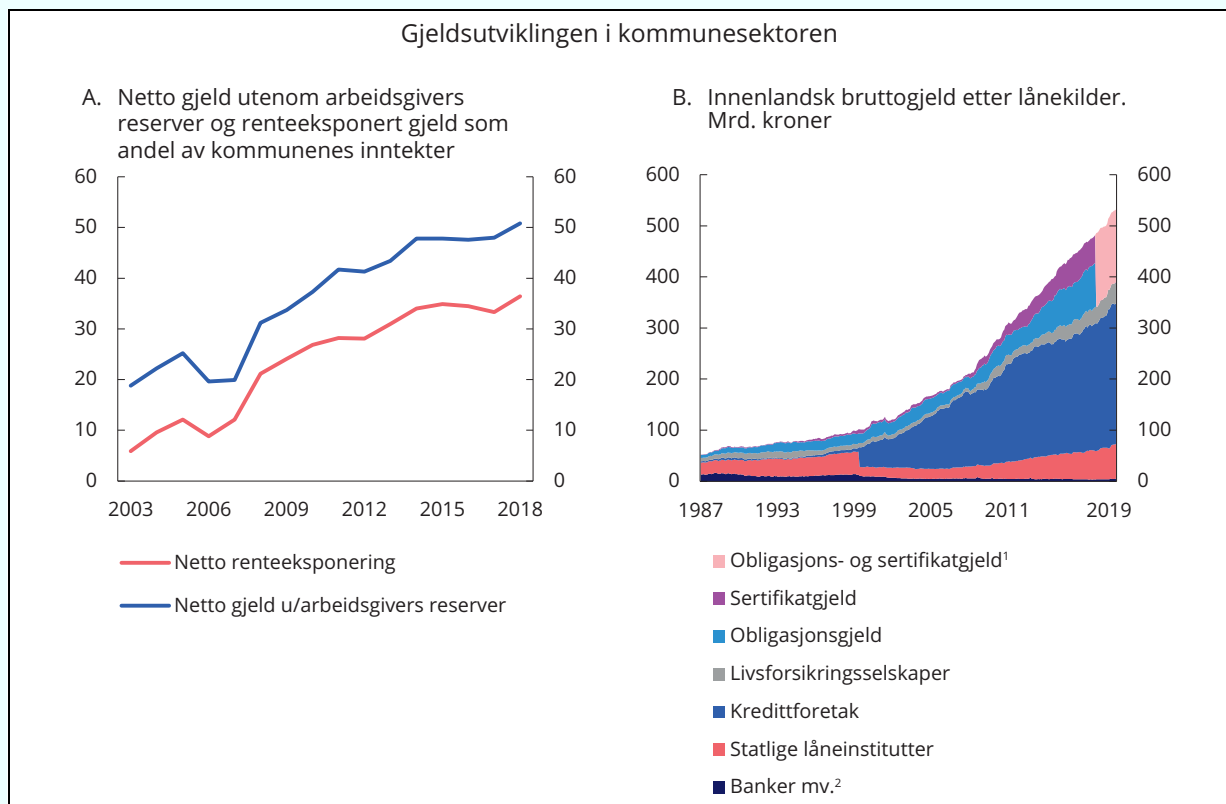
Boks 3.6 Gjeldsutviklingen i kommunesektoren

Kommunesektoren hadde frem til 2014 betydelige negative nettofinansinvesteringer. Det har ført til at kommunesektorens gjeld har økt kraftig siden årtusenskiftet, se figur 3.14E. Den forholdsvis høye gjeldsveksten gjenspeiler et høyt investeringsnivå i kommunesektoren, noe som må ses i sammenheng med høy befolkningsvekst, høy inntektsvekst i kommunesektoren og etter hvert lav rente. I 2018 utgjorde netto gjeld utenom arbeidsgivers reserver (plasseringer i pensjonsmidler) om lag 51 prosent av inntektene, en økning fra om lag 19 pst. i 2003. Etter en utflating av gjeldsveksten i noen år, økte gjelden betydelig i 2018, se figur 3.15A.

Kommunenes netto renteeksponering er et uttrykk for hvor høy andel av kommunens gjeld som over tid antas å belaste kommuneøkonomien ved en renteendring. Det er da trukket fra gjeld som er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og lån hvor staten dekker rentekostnader og avdrag, samt lagt til sektorens rentebærende fordringer. Siden årtusenskiftet har netto renteeksponering som andel av inntektene økt fra rundt 6 til vel 34 prosent ved utgangen av 2018.

De senere årene har det vært en endring i sektorens lånemønster, med økende opptak av lån med kort løpetid i sertifikatmarkedet, se figur 3.15B. Den korte løpetiden øker sårbarheten for endringer i kapitalmarkedets tilbud av likviditet, som kan endres raskt. For relativt mindre beløp vil eventuelle vanskeligheter med refinansiering kunne håndteres ved å bruke av egen likviditet. Kommuner som må refinansiere større beløp, og som ikke har tilstrekkelig likviditet, vil være mer sårbare dersom refinansieringen skulle skje i et vanskelig marked.

Kommunenes adgang til å påta seg finansiell risiko er regulert i kommuneloven § 52, som sier at kommunen skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at kommunen skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. Regjeringen vedtok endringer i finansforskriften fra 1. januar 2017. Formålet med endringene var å få tydeligere frem ansvaret kommunene har for å vurdere risikoen knyttet til deres kortsiktige låneopptak og for at denne risikoen blir synliggjort for kommunestyret.



Figur 3.15 Utviklingen i kommunegjelden

¹ Fra 2018 publiseres kommuneforvaltningens obligasjons- og sertifikatgjeld samlet.

² Banker mv. består av banker, finansieringsselskaper og pensjonskasser.

³ Der en kommunes sertifikatlån i prosent av langsiktig gjeld er lik både i 2015 og i 2016 er bare andelen i 2016 tatt med i figuren.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.8 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2020 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2019 slik det anslås i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2019 og Nasjonalbudsjettet 2020. Mrd. kroner

| | Målt ift. anslag for 2019 i | |
|---|--------------------------------|-------------------------|
| | Revidert nasjonalbudsjett 2019 | Nasjonalbudsjettet 2020 |
| Samlede inntekter | 3,2 | -1,9 |
| Herav: | | |
| Frie midler | 1,3 | -3,8 |
| Frie midler til endringer i oppgaver ¹ | 0,1 | 0,1 |
| Øremerkede tilskudd mv. | 1,4 | 1,4 |
| Gebyrer mv. | 0,5 | 0,5 |

¹ Regnes ikke med i veksten i frie inntekter siden bevilgningen er knyttet til nye oppgaver.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.9 Økning i kommunesektorens handlingsrom i 2020 med og uten effektiviseringskrav på 0,5 pst. Mrd. kroner

| | |
|--|------|
| Vekst i frie inntekter | 1,3 |
| - Merkostnader til demografi | -0,9 |
| + Merkostnader til pensjon | 0,5 |
| - Satsinger innenfor veksten i frie inntekter | -0,6 |
| Økt handlingsrom uten effektiviseringskrav | 0,3 |
| + Effektiviseringskrav på 0,5 pst. ¹ | 1,3 |
| Økt handlingsrom med effektiviseringskrav på 0,5 pst. | 1,6 |

¹ Beregningsgrunnlaget er den delen av de frie inntektene utenom eiendomsskatt som går til å dekke driftsutgiftene. Driftsutgifter utgjør om lag 70 pst. av samlede utgifter og beregningsgrunnlaget for effektivitetskravet er derfor 70 pst. av de frie inntektene utenom eiendomsskatt.

Kilder: Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.

Maksimalskattørene og kommunesektorens skatteinntekter

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

I Kommuneproposisjonen 2020 ble det signalisert at skattørene for 2020 skal fastsettes ut fra et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene. Skattesatsen på fellesskatt for personlige skattytere økes med 0,6 prosentenheter fra 7,85 pst. i 2019 til 8,45 pst. i 2020.

Den kommunale skattøren for personlig skattytere reduseres fra 11,55 til 11,10 pst., mens den

fylkeskommunale skattøren reduseres fra 2,60 til 2,45 pst. Skatteinntektene anslås etter dette å utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter i 2020.

Kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue anslås å utgjøre om lag 223 mrd. kroner i 2020, en stigning på 1,9 pst. fra 2019. Økningen er moderat på grunn av en reduksjon i de kommunale skattørene.

3.3 Pengepolitikken

Den langsiktige oppgaven til pengepolitikken er å opprettholde pengenes verdi. Å sikre prisstabilitet i form av lav og stabil inflasjon er det beste bidraget pengepolitikken kan gi for å fremme høy vel-

Boks 3.7 Ny sentralbanklov

Den 17. juni i år vedtok Stortinget ny sentralbanklov, se Prop. 97 L (2018 –2019) *Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)*, som trer i kraft 1. januar 2020. Loven inneholder en ny formålsbestemmelse for sentralbankvirksomheten og beskriver bankens oppgaver, organisering og tilsynet med banken. Når loven trer i kraft, opprettes det en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet som vil ha ansvaret for Norges Banks utøvende og rådgivende myndighet i pengepolitikken. Komitéen skal også bidra i arbeidet med å fremme finansiell stabilitet. Sammen med hovedstyret og representantskapet vil komitéen være et av de tre øverste organene i banken.

ferd, høy sysselsetting og økonomisk vekst over tid.

Norges Bank har ansvar for den operative gjennomføringen av pengepolitikken etter retningslinjer fastsatt av kongen i statsråd. Det operative målet for pengepolitikken er en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2 pst. Inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser.

Pengepolitikken kan ikke ta et hovedansvar for nivået på produksjon og sysselsetting, men den kan bidra. En velfungerende lønnsdannelse, gode rammevilkår for arbeidsmarkedet og en finanspolitikk som fremmer vekst og stabilitet, er avgjørende for nivået på produksjon og sysselsetting over tid. Videre er det regulering og tilsyn overfor finanssektoren som legger grunnlaget for å sikre finansiell stabilitet. Pengepolitikken kan bidra ved å søke å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser og dermed redusere risikoen for kraftige tilbakeslag i økonomien frem i tid.

Det viktigste virkemiddelet i utøvelsen av pengepolitikken er styringsrenten, som er renten på bankenes innskudd i Norges Bank over natten. I normale situasjoner har endringer i styringsrenten betydelig gjennomslag i de helt kortsiktige pengemarkedsrentene. Markedsrentene på lån og plasseringer med lengre løpetider er påvirket av

hvordan markedsaktørene venter at styringsrenten kommer til å utvikle seg fremover.

Det siste året har Norges Bank hevet styringsrenten fire ganger fra et historisk lavt nivå på 0,5 pst. til 1,5 pst., se figur 2.7A. Prognosen i Pengepolitisk rapport 3/2019 fra september i år tilsier at renten vil være nær dette nivået fremover. Norges Bank anslår at den underliggende prisveksten vil holde seg nær inflasjonsmålet i årene fremover, og at kapasitetsutnyttningen vil øke noe før den avtar mot et normalnivå.

3.4 Finansiell stabilitet**3.4.1 Innledning**

Stabil tilgang til finansielle tjenester er nødvendig for at moderne økonomier skal fungere godt. Betalingssystemer må være effektive og robuste, sparepenger må kunne plasseres trygt, og lån må være tilgjengelig for de som trenger det og har betjeningsevne.

Erfaringer viser at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved finansiell ustabilitet kan være store og langvarige. Særlig kan samspillet mellom banksektoren og resten av økonomien gi oppbygging av finansielle ubalanser, og utløse kraftige forstyrrelser og dype økonomiske tilbakeslag.

Det viktigste virkemiddelet for å hindre finansiell ustabilitet er rammebetingelser som sikrer at finansforetakene er solide og driver forsvarlig. God soliditet og likviditet i bankene reduserer sannsynligheten for at kriser oppstår, og kan begrense konsekvensene når de inntreffer. Samtidig kan det oppstå risiko og ubalanser i systemet som helhet, selv om bankene hver for seg fremstår som solide. I årene etter finanskrisen er det internasjonalt lagt vekt på å styrke overvåkingen og reguleringen av finanssystemet med sikte på å identifisere og forebygge systemrisiko.

Norske finansforetak har bygget kapital over tid og er solide. God utvikling i norsk økonomi og kapitalmarkedene har bidratt til gode resultater og lave tap, se boks 3.8. Samtidig er det sårbarheter i finanssystemet. Den høye gjelden i husholdningene og høye eiendomspriser utgjør de største sårbarhetene, og er omtalt under.

Andre sårbarheter i det norske finansielle systemet er nærmere omtalt i kapittel 2 i Meld. St. 24 (2018–2019) *Finansmarkedsmeldingen 2019*, herunder forståelsen og håndteringen av klimarisiko i finansmarkedene og operasjonell risiko forbundet med digital sårbarhet og innsats mot hvitvasking og terrorfinansiering.

Boks 3.8 Den økonomiske utviklingen i finansforetakene

God utvikling i norsk økonomi har bidratt til at bankene over flere år har hatt lave utlånstap, god tilgang til finansiering og gode resultater. Dette har fortsatt så langt i 2019. Bankene hadde i første halvår et overskudd før skatt på 35 mrd. kroner, som er om lag 4 mrd. kroner høyere enn i samme periode i fjor. Økning i netto renteinntekter og verdiendring på finansielle instrumenter bidro til resultatbedringen. De utenlandske bankenes filialer i Norge fikk også økte overskudd. De norske bankene og de utenlandske filialene hadde en samlet utlånsvækst på 6,4 pst. fra juni i fjor til juni i år.

Positiv kursutvikling i de globale aksjemarkedene i første halvår 2019 og nedgang i lange renter i mange land bidro til at livsforsikringsforetakene og pensjonskassenes verdijusterte resultater, som inkluderer urealiserte kursgevinster, ble vesentlig høyere i første halvår 2019 enn i samme periode i fjor. Livsforsikringsforetakene hadde et verdijustert overskudd på 31 mrd. kroner, mot et underskudd på 300 mill. kroner året før, mens pensjonskassenes verdijusterte overskudd økte fra 1,3 mrd. kroner til

15,4 mrd. kroner. Livsforsikringsforetakene og pensjonskassenes bokførte overskudd i første halvår i år var likevel om lag på nivå med samme periode i fjor, på henholdsvis 5,5 og 4,8 mrd. kroner før skatt i år.

Skadeforsikringsforetakene hadde sterkere resultater i første halvår 2019 enn i samme periode i fjor, i hovedsak på grunn av et styrket finansresultat. Overskuddet før skatt økte fra 2,5 til 7,3 mrd. kroner.

Bankene har de siste årene bygget opp soliditeten betydelig, se avsnitt 3.4.3. Forsikringsforetakene har siden 2016 vært underlagt de nye og strengere Solvens II-kravene, og har i hovedsak klart overgangen fra tidligere krav bra. Ved utgangen av andre kvartal 2019 hadde livsforsikrings- og skadeforsikringsforetakene en såkalt solvenskapitaldekning på henholdsvis 230 og 234 pst., som er langt høyere enn kravet på 100 pst. Pensjonskassene ble underlagt slike krav i januar 2019. Solvenskapitaldekningen i pensjonskassene var 184 pst. ved utgangen av 2. kvartal 2019.

3.4.2 Sårbarheter i det norske finansielle systemet

Norske husholdningers gjeld har lenge vokst raskere enn inntektene, og har som andel av disponibel inntekt blitt mer enn doblet siden begynnelsen av 1980-tallet, se figur 3.16A. I dag har husholdninger i gjennomsnitt en gjeld som er mer enn to ganger deres disponible inntekt. Gjeldsoppbyggingen henger blant annet sammen med det lave rentenivået vi har hatt de siste årene, og den kraftige boligprisveksten vi har hatt over tid. Gjeldsbelastningen i Norge er høy både i et historisk perspektiv og sammenlignet med andre land. Den høye gjelden i husholdningene er et tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp.

Husholdninger med høy gjeld vil trolig måtte stramme inn på forbruket for å betjene gjelden i møte med renteøkninger, bortfall av inntekt eller kraftige fall i boligprisene. Lavere etterspørsel etter varer og tjenester kan så redusere bedriftenes inntjening og deres evne til å betjene gjeld. Det kan føre til at aktiviteten i økonomien faller og arbeidsledigheten stiger. Historisk har bankene

tapt mer på utlån til bedrifter enn til husholdninger. Ved store tap kan bankenes evne til å gi nye lån til husholdninger og bedrifter svekkes, som kan bidra til å forsterke nedgangen.

Utviklingen i husholdningenes gjeld henger tett sammen med prisutviklingen i boligmarkedet, og de kan gjensidig forsterke hverandre. Økte boligpriser gir økt boligformue, som igjen gir mulighet til å ta opp mer lån med pant i bolig. Av husholdningenes gjeld er om lag 90 pst. lån med pant i bolig. I Norge har boligprisene steget kraftig frem til begynnelsen av 2017, da boligprisene falt gjennom året. I begynnelsen av 2018 steg prisene igjen betydelig, men har siden sommeren i fjor utviklet seg moderat, se omtale i kapittel 2.3.

Den lave boligprisveksten vi har sett det siste året, kan bidra til å dempe gjeldsveksten i tiden fremover og har bidratt til å redusere risikoen for en markant nedgang lenger frem i tid. Samtidig kan utsikter til fortsatt lave renter være med på å holde kredittveksten oppe.

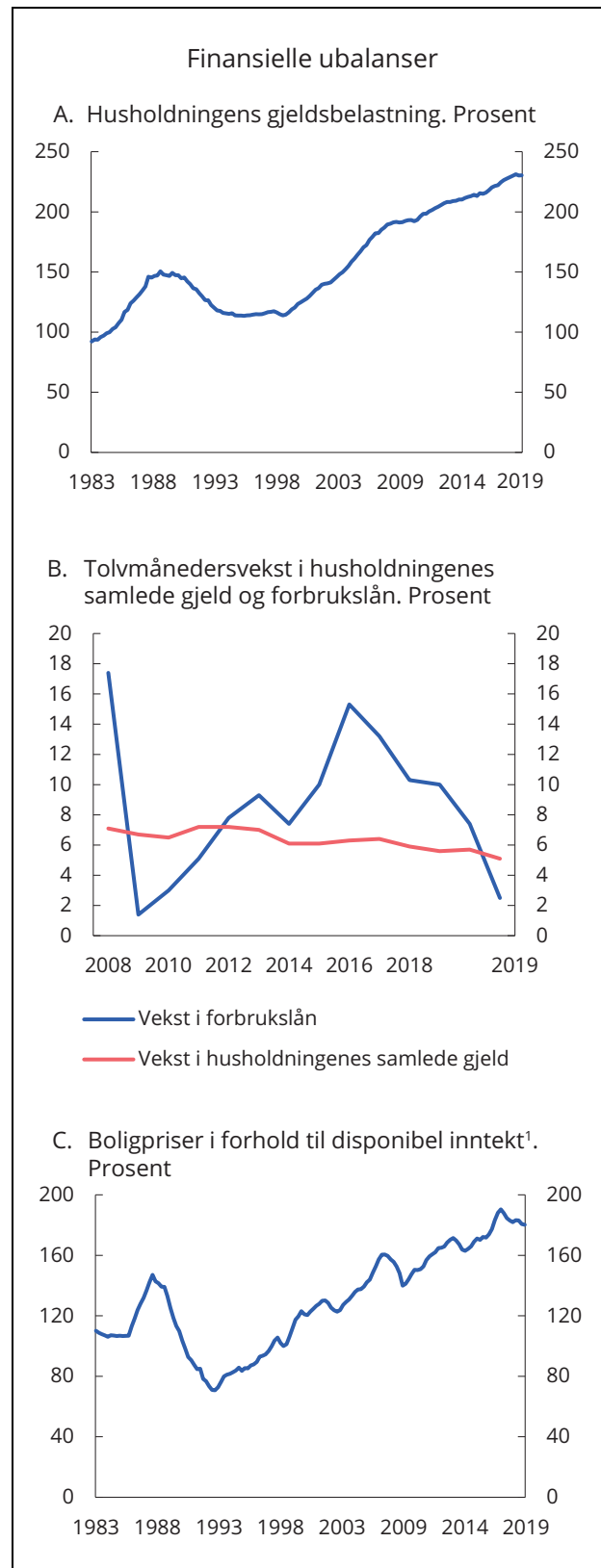
Raskt økende forbruksgjeld, som for mange kommer på toppen av en høy boliggjeld, kan være med på å øke risikoen for en kraftig innstramning

i forbruket dersom innteketene faller eller rentene øker. Det har over flere år vært en betydelig vekst i markedet for forbrukslån, men veksten har bremsset noe opp de siste kvartalene. Tolvmånedersveksten var om lag 2,5 pst. ved utgangen av første halvår 2019, som er betydelig lavere enn i første halvår 2018, da tolv månedersveksten var i overkant av 10 pst., se figur 3.16B. Norske husholdninger har rundt 114 mrd. kroner i forbrukslån, som utgjør i underkant av 4 pst. av husholdningenes samlede gjeld.

Den sterke prisveksten på næringseiendom i årene etter den internasjonale finanskrisen har bidratt til økt sårbarhet i det norske finansielle systemet. Næringseiendom er den enkeltnæringen bankene har størst eksponering mot, og den næringen som historisk sett har påført bankene størst tap. I Norges Banks rapport *Finansiell stabilitet 2018* ble næringseiendomspriser trukket frem som den viktigste sårbarheten, sammen med høy gjeld og høye boligpriser. De siste kvartalene har prisveksten på næringseiendom avtatt noe. Fremover ventes det lavere vekst i leiepriser og økt avkastningskrav. Det kan isolert sett dempe prisveksten.

Det europeiske systemrisikorådet (ESRB) mener sårbarhetene i det norske boligmarkedet utgjør en kilde til systemrisiko for norsk økonomi. ESRB har sendt en advarsel til norske myndigheter og gir uttrykk for at tiltakene som er satt inn er riktige, men utilstrekkelige. En rekke andre land, inkludert de andre nordiske landene, har fått tilsvarende advarsler fra ESRB. IMF vurderte i sin årlige artikkel IV-rapport om norsk økonomi, som ble lagt frem i mai i år, at boligprisene i Norge fortsatt er overvurdert, til tross for en mer bærekraftig veksttakt den siste tiden. IMF mente videre at kravene i boliglånforskriften bør videreføres.

Også bankenes finansiering kan være en kilde til sårbarhet i det finansielle systemet. Markedsfinansiering gjør at bankene kan ha en mer fleksibel likviditetsstyring, men gjør dem også sårbare overfor markedsuro. De siste årene har noe mer av markedsfinansieringen blitt langsiktig, og dermed har bankenes sårbarhet for svingninger i markedet blitt redusert. Omtrent halvparten av markedsfinansieringen består av obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), i hovedsak med sikkerhet i pant i bolig. Stigende boligpriser, som øker verdien av utlånene, har bidratt til å øke omfanget av OMF det siste tiåret. Utviklingen i boligmarkedet er dermed en risikofaktor for bankenes mulighet for å finansiere seg med OMF. Samtidig eier



Figur 3.16 Boligpriser og husholdningenes gjeld

¹ Disponibel inntekt per innbygger (15–74 år).

Kilder: Norges Bank og Finanstilsynet.

norske banker en betydelig andel av hverandres OMF for å oppfylle krav om likviditetsreserver. Dersom mange banker har behov for å selge OMF samtidig, kan både verdi og likviditet falle. Tilbakeslag i boligmarkedet kan forsterke en slik utvikling.

3.4.3 Makrotilsyn og regulering

Reguleringen av finanssektoren har tradisjonelt vært rettet inn mot å sikre god soliditet i den enkelte bank. Den internasjonale finanskrisen var en påminnelse om at dette ikke er tilstrekkelig. Selv om bankene hver for seg fremstår som solide, kan ulike former for systemrisiko true den finansielle stabiliteten og utviklingen i resten av økonomien. I årene etter finanskrisen har myndighetene i mange land lagt vekt på å styrke overvåkingen og reguleringen av finanssystemet som helhet.

Makroregulering har to formål: å bidra til å redusere sannsynligheten for kriser, og å bidra til at konsekvensene blir mindre dersom kriser oppstår. Det innebærer å dempe oppbygging av finansielle ubalanser og sikre at bankene har tilstrekkelige buffere til å tåle makroøkonomiske tilbakeslag, se nærmere oversikt i kapittel 6 i Nasjonalbudsjettet 2017.

Krav til utlånspraksis

De fleste finansielle kriser både internasjonalt og i Norge har oppstått etter perioder med sterk vekst i formuespriser og rask oppbygging av gjeld. En viktig del av makroreguleringen er derfor å bidra til en bærekraftig utvikling i husholdningenes gjeld. Krav til bankenes utlånspraksis bidrar til å gjøre banker og husholdninger mer motstandsdyktige, og kan også bidra til å dempe oppbygging av finansielle ubalanser.

Finansdepartementet fastsatte i juni 2015 den første boliglånsforskriften, basert på daværende retningslinjer fra Finanstilsynet. Forskriften satte blant annet en grense for maksimal belåningsgrad på 85 pst. av boligens verdi og krav om at kunden skulle kunne betjene lånet etter en renteøkning på fem prosentenheter. Opptil 10 pst. av verdien av innvilgede lån per kvartal kunne bryte med ett eller flere av kravene. Forskriften ble videreført og strammet noe inn fra januar 2017, blant annet med et nytt krav om at kundens samlede lån ikke skulle overstige fem ganger årsinntekt (gjeldsgrad). Flexibilitetskvoten ble videreført på 10 pst. for hele landet utenom Oslo, hvor den ble redusert til 8 pst. Samtidig ble den maksimale

belåningsgraden for lån med pant i sekundærbo-lig i Oslo redusert til 60 pst. Boliglånsforskriften ble videreført fra 1. juli 2018 og skal gjelde frem til 31. desember 2019.

Finansdepartementet ba i juni 2019 Finanstilsynet om å vurdere om boliglånsforskriften bør videreføres etter årsskiftet, og i så fall om det er grunnlag for å justere enkeltelementer i forskriften. Finansdepartementet ba Finanstilsynet om å innhente vurderinger og faktagrunnlag fra Norges Bank i arbeidet.

Finanstilsynet kom med sin vurdering 10. september. Etter Finanstilsynets vurdering er det behov for ytterligere tiltak for å dempe oppbyggingen av gjeld i sårbare husholdninger, og tilsynet foreslår å videreføre og stramme inn forskriften. Finanstilsynet foreslår blant annet at grensen for maksimal gjeldsgrad reduseres fra 5 til 4,5 ganger årsinntekt, og at fleksibilitetskvoten reduseres til 5 pst. for hele landet. Finanstilsynet foreslår at forskriften skal gjelde på ubestemt tid, men skriver at de vil komme tilbake til Finansdepartementet med råd om endringer, eventuelt avvikling, av forskriften dersom utviklingen i utlåns- og boligmarkedet gir grunnlag for det.

Norges Bank ga en vurdering av boliglånsforskriften i brev til Finanstilsynet 16. august. I brevet skriver Norges Bank at de mener at dagens forskrift har fungert etter hensikten og at utviklingen ikke tilsier vesentlige endringer i kravene. Etter Norges Banks vurdering bør kravene i forskriften være de samme i hele landet.

Finansdepartementet sendte Finanstilsynets forslag på høring 10. september med høringsfrist 22. oktober.

Flere analyser og utviklingstrekk tyder på at boliglånsforskriften har hatt effekt. Utlånsundersøkelsen til Norges Bank viser at bankene strammet inn på kredittpraksisen både i 2015 da forskriften ble innført, og i 2017 da kravene ble skjerpet. Utformingen av boliglånsforskriften gjør at det innvilges færre av de aller høyeste lånene målt i forhold til inntekt eller boligens verdi. Det bekreftes av Finanstilsynets boliglånsundersøkelse. Selv om det har vært en svak økning i andelen nye boliglån som går utover grensene i boliglånsforskriften i undersøkelsen for 2018, er andelen lavere enn før boliglånsforskriften ble strammet inn fra 2017.

Boliglånsforskriften skal særlig bidra til å redusere gjeldsopptaket i sårbare husholdninger, og vil ikke nødvendigvis påvirke den samlede kredittveksten. Veksttaket i husholdningenes gjeld har avtatt i perioden etter boliglånsforskriften ble strammet inn, uten at det kan fastslås i hvilken

grad dette skyldes innstramningene. I januar 2017 var tolv månedersveksten 6,5 pst., mens den var gått ned til 5,1 pst. i august 2019³, se figur 3.16B.

Formålet med boliglånsforskriften er å sikre en bærekraftig utvikling i gjelden, men krav til utlånspraksis kan også ha innvirkning på boligprisene. Etter at boliglånsforskriften ble strammet inn fra januar 2017, var det en nedgang i boligprisene som varte fra februar og ut året. Innstramningen kan ha bidratt til dette omslaget. En analyse fra Norges Bank viser at kravet til maksimal gjeldsgrad kan ha bidratt til å dempe boligprisveksten. Siden 2017 har boligprisveksten vært moderat, og sett i forhold til husholdningenes disponible inntekt har boligprisene avtatt de siste to årene, se figur 3.16C. Den moderate boligprisveksten har trolig bidratt til at antall førstegangskjøpere økte gjennom 2018 og så langt i 2019.

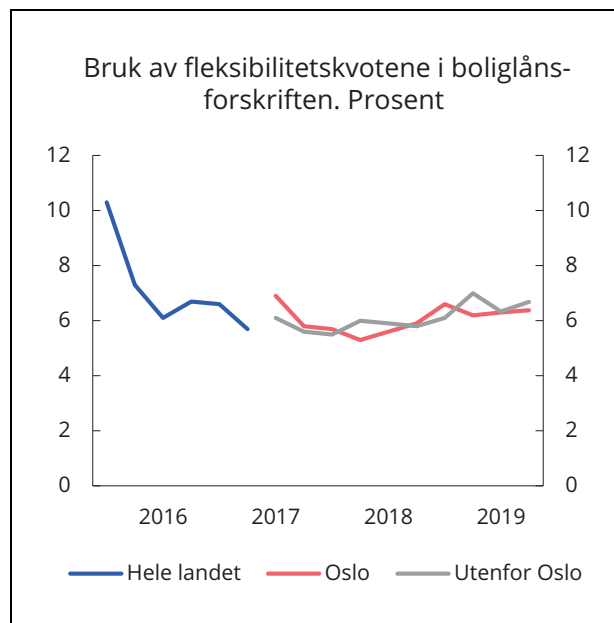
Bankene har samlet sett ligget godt innenfor fleksibilitetskvoten i den tiden boliglånsforskriften har virket, se figur 3.17. Bankene rapporterer hvert kvartal om bruken av fleksibilitetskvoten. For lån i Oslo viser rapporteringen at bankene bruker en betydelig andel av kvoten til å gi lån som overstiger fem ganger årsinntekt, mens det ellers i landet er en jevn fordeling av lån som overstiger maksimale gjelds- og belåningsgrader. Bankene oppgir at de prioriterer lån til førstegangskjøpere innenfor fleksibilitetskvoten.

Økende forbruksgjeld til norske husholdninger er med på å forsterke sårbarheten fra den høye husholdningsgjelden. Det tilsier at krav til utlånspraksis for å trygge finansiell stabilitet også bør gjelde for forbruksgjeld. Finansdepartementet fastsatte i februar en midlertidig forskrift om bankenes utlånspraksis for forbrukslån, etter mønster fra boliglånsforskriften. Forskriften stiller krav til betjeningsevne, gjeld i forhold til inntekt og avdragsbetaling, og skal gjelde frem til 31. desember 2020.

Krav til soliditet

Solide banker har større evne til å tåle tap uten å måtte stramme vesentlig inn på kredittpraksisen under et makroøkonomisk tilbakeslag. Etter finanskrisen har Norge vært blant landene som raskest har innført nye og bedre soliditetskrav for banker, se kapittel 2 i Finansmarkedsmeldingen

³ Perioden for omgjøring av studielån til stipend er endret fra november til juli for 2019 og vil trekke tolv månedersveksten i husholdningenes gjeld noe ned i perioden juli til oktober 2019, sammenliknet med tidligere år.



Figur 3.17 Bruk av fleksibilitetskvotene i boliglånsforskriften. Prosent av bankenes utlånsvolum i hvert kvartal

Kilde: Finanstilsynet.

2019. Norske myndigheter har benyttet handlingsrommet i EU-reglene til å fastsette strengere krav når det har vært nødvendig. God utvikling i norsk økonomi og allerede godt kapitaliserte banker har gjort dette mulig. Kravene har bidratt til bedre kapitaliserte banker og dermed mindre risiko i banksystemet. Solide banker har også fortrinn i innlånsmarkedene.

Kapitalkravene for banker består i hovedsak av generelle krav («pilar 1-krav») til såkalt ren kjernekapitaldekning, som noe forenklet er bankens egenkapital i prosent av risikovektede eiendeler. Risikovektingen gjenspeiler antatt tapsrisiko, slik at banken for eksempel må ha mer egenkapital bak et mer risikabelt utlån. Det meste av økningen i soliditetskravene etter finanskrisen består av såkalte bufferkrav som skal redusere faren for at bankene vil komme i brudd med minstekravet. I dag utgjør minstekravet og bufferkravene et samlet krav til ren kjernekapitaldekning på 12 pst. for de fleste norske banker, og 14 pst. for de systemviktige finansforetakene DNB og Kommunalbanken, se figur 3.18. Det samlede kravet ble satt betydelig opp i 2013, og gradvis økt de påfølgende årene. Norske banker har bygget opp soliditeten i takt med de økte kravene, og hadde i gjennomsnitt en ren kjernekapitaldekning på 16,1 pst. ved utgangen av 2. kvartal 2019.

Hensikten med bufferkravene er å motvirke og dempe ulike former for systemrisiko:

- *Kravet til systemrisikobuffer* skal gjenspeile strukturelle sårbarheter i økonomien og finanssystemet. Blant annet er norsk økonomi preget av en mindre allsidig næringsstruktur enn andre land, høye gjeldsnivåer i husholdningene og et presset boligmarked. Finanssystemet i Norge er nært sammenkoblet og avhengig av innhenting av kapital fra utlandet.
- *Bufferkravet for systemviktige banker* er ment å redusere sannsynligheten for at slike banker får problemer med potensielt alvorlige negative konsekvenser for resten av økonomien. DNB og Kommunalbanken er utpekt som systemviktige i Norge.
- *Det motsykliske kapitalbufferkravet* er rettet mot risiko fra oppbygging av finansielle ubalanser, og skal kunne variere over tid avhengig av hvor en befinner seg i den finansielle sykelen. Kravet skal bidra til å gjøre bankene mer motstandsdyktige overfor utlånstap i en fremtidig lavkonjunktur og motvirke at bankenes atferd forsterker tilbakeslaget. Det motsykliske bufferkravet skal økes når finansielle ubalanser bygger seg opp, og kan reduseres eller fjernes i perioder med store tilbakeslag i økonomien og tap i bankene. Finansdepartementet fastsetter nivået på det motsykliske kapitalbufferkravet hvert kvartal, etter råd fra Norges Bank. Det motsykliske bufferkravet ble fastsatt første gang i desember 2013, og er siden hevet tre ganger. Fra 31. desember 2019 er kravet 2,5 pst.

Når EUs kapitaldekningsregelverk CRR/CRD IV i år trer i kraft i EØS/EFTA-landene, vil de norske kapitalkravene bli endret på enkelte punkter.⁴ Det såkalte Basel I-gulvet, som har hatt som formål å sikre at de risikobaserte kravene ikke blir for lave, vil bli opphevet. I tillegg vil bankenes kapitalkrav for utlån til små og mellomstore bedrifter bli redusert («SMB-rabatten»). Endringene innebærer at soliditetstallene for norske og utenlandske banker bli mer sammenlignbare, og at bankenes utlån kan bli vridd i favør av små og mellomstore bedrifter. Samtidig vil endringene redusere mange bankers reelle kapitalkrav, uten at det har vært noen reduksjon i risikoen de står overfor. For å hindre at kapitalnivået som er bygget opp i norske banker etter den internasjonale finanskrisen svekkes, og for å sikre at de norske kapitalkravene fortsatt

reflekterer risikoen i norsk økonomi, har Finansdepartementet nylig hatt på høring et forslag om å øke kravet til systemrisikobuffer. Høringen omfattet også mulige regelverksendringer som kan bidra til likere kapitalkrav for norske og utenlandske bankers virksomhet i Norge. Høringsforslagene og høringsuttalelsene er nå til vurdering i departementet.

Dersom de generelle minste- og bufferkravene ikke fullt ut fanger opp risikoen de enkelte bankene er utsatt for, skal Finanstilsynet pålegge enkeltbanker eller grupper av banker tilleggskrav (pilar 2-krav). Slike tilleggskrav er like bindende som de generelle kravene (pilar 1-kravene). Finanstilsynet har de siste par årene fastsatt tilleggskrav for de fleste norske banker. For de større bankene er kravene mellom 1,5 og 2 pst.

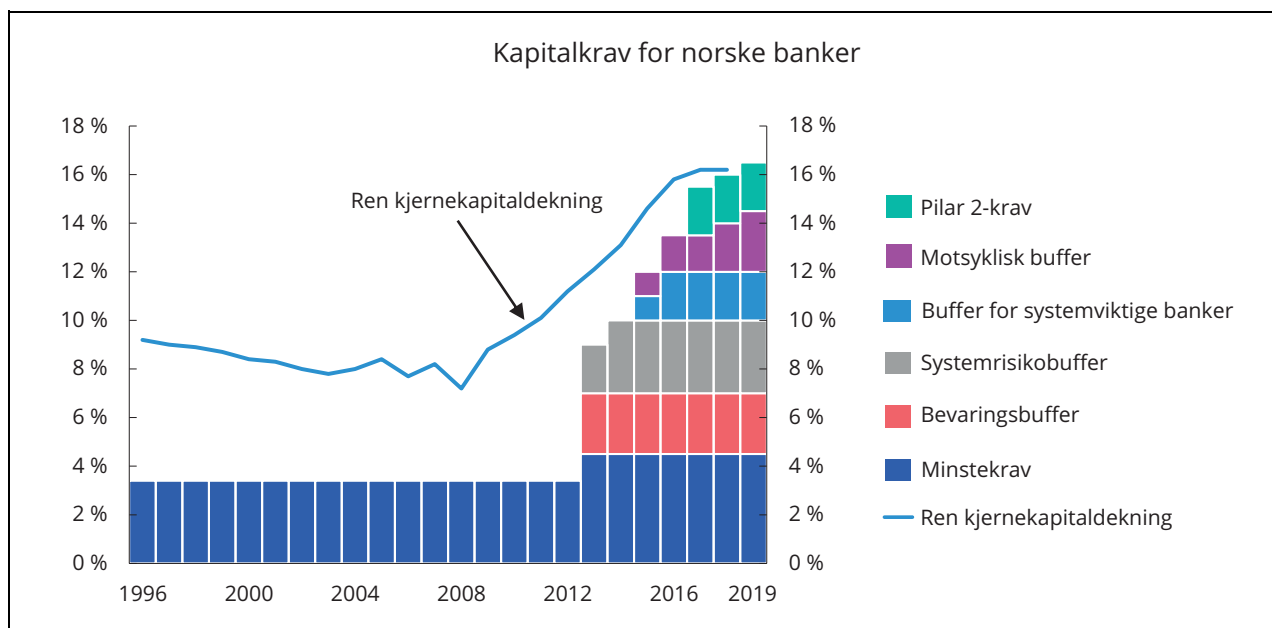
Krav til likviditet

Krav til likviditet og finansieringsstruktur skal blant annet redusere faren for likviditetsproblemer og smittevirkninger i banksystemet. Økt likviditet og mer langsiktig finansiering gjør bankene mer motstandsdyktige mot markedsure, og mindre avhengige av kortsiktig finansiering og likviditet fra sentralbanker. Erfaringsmessig gjør bankene seg mer avhengige av kortsiktig markedsfinansiering når finansielle ubalanser bygger seg opp i økonomien. Dette gjør bankene mer sårbare, både samlet og hver for seg. Under den internasjonale finanskrisen fikk mange banker raskt og samtidig problemer da finansieringsmarkedene ikke fungerte som normalt. Som et svar på disse erfaringene er det i EU og Norge innført krav om at bankene må ha nok likvide eiendeler til å dekke hypotetiske utbetalinger gjennom en 30-dagers stressperiode (likviditetsreservekrav). Norske banker oppfylte samlet sett 156 pst. av dette kravet ved utgangen av 2. kvartal 2019. Bankene oppfyller også et kommende krav om stabil og langsiktig finansiering av lite likvide eiendeler («net stable funding ratio», NSFR). Kravet ble vedtatt i EU i vår, og vil trolig tre i kraft i EU i 2021.

Nytt krisehåndteringsregelverk

Et nytt regelverk om innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker trådte i kraft 1. januar 2019, og gjennomfører EUs reviderte innskuddsgaranti-direktiv (DGSD) og det nye krisehåndteringsdirektivet (BRRD) i Norge. Foreløpig er det bare krisehåndteringsdirektivet som er innlemmet i EØS-avtalen. Det nye regelverket skal bidra til økt trygghet for bankinnskudd, bedre beredskap og

⁴ Kapitaldekningsregelverket ble innlemmet i EØS-avtalen 29. mars 2019, og vil tre i kraft når alle tre EØS/EFTA-stater har hevet sine konstitusjonelle forbehold, noe som kan skje i andre halvdel av 2019.



Figur 3.18 Sammensetning og oppfyllelse av samlet krav til ren kjernekapital for norske banker i prosent av risikovektede eiendeler¹

¹ De større bankene har fått pilar 2-krav på mellom omtrent 1,5 og 2 pst., og dette nivået er tegnet inn i figuren.

Kilde: Finanstilsynet.

lavere risiko i banksektoren. Blant annet skal Finanstilsynet lage planer for hvordan den enkelte bank kan håndteres i kriser. Et sentralt tiltak er intern oppkapitalisering («bail-in»), som innebærer at gjeld konverteres til egenkapital, slik at bankens tap dekkes og soliditeten styrkes nok til at virksomheten kan videreføres.

I de bankspesifikke krisetiltaksplanene tar Finanstilsynet sikte på å pålegge de fleste norske banker et minstekrav til konvertibel gjeld, et såkalt MREL-krav. Minstekravet skal sikre at banken kan oppfylle kapitalkravene etter en eventuell krisehåndtering, og skal i utgangspunktet oppfylles med kapital- og gjeldsinstrumenter med lavere prioritet enn ordinær gjeld. En del banker vil derfor måtte utstede gjeldsinstrumenter med lavere prioritet (såkalt etterstilt gjeld eller «tier 3»-gjeld) for å oppfylle kravet. Prisen på slik gjeld forventes å være høyere enn på ordinær gjeld. Over tid bør imidlertid finansieringskostnadene være om lag uendret, ettersom tapsrisikoen på ordinær bankgjeld blir lavere.

Midlene i det norske banksikringsfondet blir overført til to nye fond som skal finansiere henholdsvis innskuddsgarantien og krisetiltak. Fondskapitalen utgjorde totalt 35,5 mrd. kroner ved utgangen av 2018. Det er mer enn det som kreves etter EUs regler, men likevel bare 2,7 pst. av garanterte innskudd i bankene. Godt kapitaliserte fond bidrar til at eventuelle problemer i

banksektoren kan håndteres på en hensiktsmessig måte.

3.4.4 Gjennomføring av EU/EØS-regler

Finansmarkedsreguleringen i Norge er i stor grad basert på EØS-regler som igjen ofte samsvarer med internasjonale anbefalinger. Etter finanskrisen har mengden EØS-relevant regelverk i EU økt betydelig på bank-, forsikrings- og verdipapirområdet, og det kommer stadig nye initiativer. For at norske foretak og markeder skal ha ha velfungerende tilknytning til det indre markedet, må relevante EU-regler raskt tas inn i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett. Forsinket gjennomføring av EØS-regelverk kan i noen tilfeller ha alvorlige skadevirkninger for markedenes funksjonsevne og den finansielle stabiliteten. Selv om nasjonalt regelverk i EØS/EFTA-landene i stor grad er i samsvar med kravene i EUs regelverk, er det ikke sikkerhet for like rettigheter før det aktuelle EU-regelverket også er innlemmet i EØS-avtalen.

EØS-strukturen innebærer et visst etterslep av regler som skal innlemmes i avtalen, men etterslepet er nå større enn vanlig. Det skyldes delvis omfanget og kompleksiteten i regelverket, og delvis ettervirkninger av at det tok tid å oppnå enighet om tilpasninger til EUs finanstilsynssystem. Etter at det ble oppnådd enighet om finanstilsynssystemet i 2016, er et stort antall EU-rettsakter

innlemmet i EØS-avtalen. Det er nå vel 150 rettsakter som er vedtatt i EU, men som ennå ikke er tatt inn i EØS-avtalen. I tillegg vil EU i løpet av høsten 2019 vedta flere nye EØS-relevante regelverk.

Det store antallet nye rettsakter vil føre til mange lov- og forskriftsendringer på finansmarkedsområdet i årene fremover selv om norsk rett i utgangspunktet ofte er godt i tråd med EU-retten.

Finanstilsynet har som medlem i de tre europeiske tilsynsmyndighetene for bank (EBA), forsikring og pensjon (EIOPA) og verdipapirvirksomhet (ESMA) god kontakt med finanstilsynene i EØS. Erfaringene med samarbeidet er gode. De tre europeiske tilsynsmyndighetene er viktige premissgivere for EU-kommisjonens arbeid med videreutvikling av finansmarksregelverket, og Finanstilsynet gir innspill til dette arbeidet på lik linje med EU-landenes tilsynsmyndigheter.

3.5 Sysselsettings- og inntektspolitikken

3.5.1 Sysselsettingspolitikken

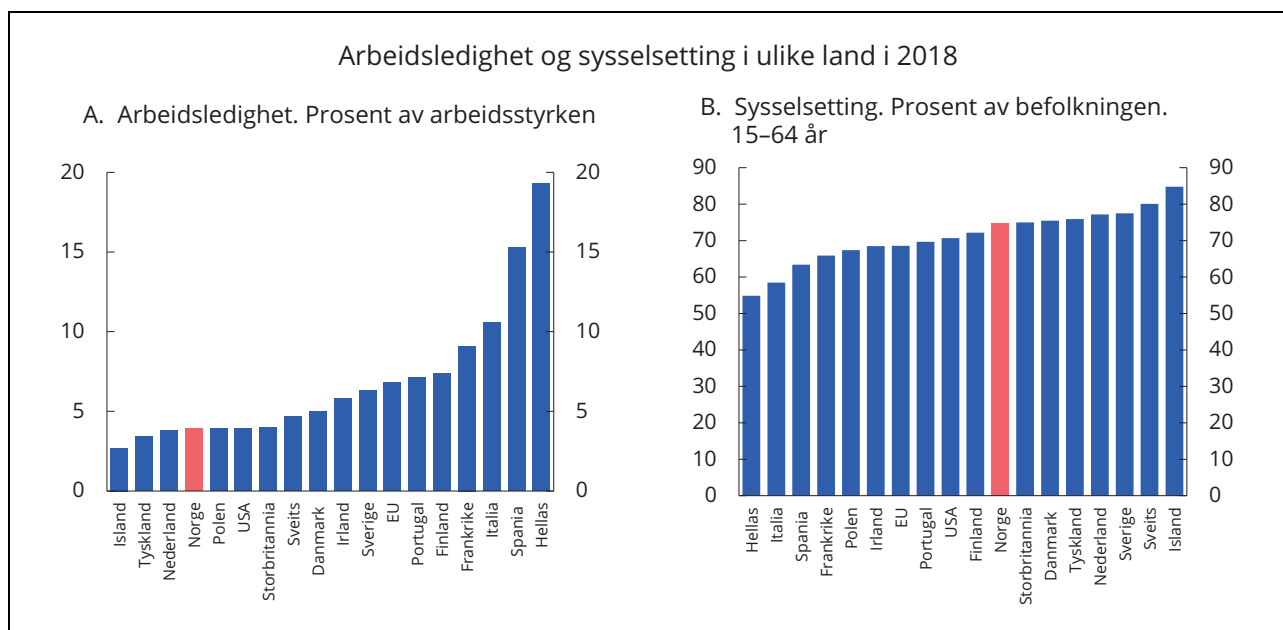
Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet er sentrale mål for regjeringens økonomiske politikk og er avgjørende for å sikre et bærekraftig velferds-samfunn. Sysselsettingspolitikken skal, sammen med den øvrige økonomiske politikken, støtte opp under høy verdiskaping ved å bidra til at flest mulig deltar i arbeidslivet. Høy sysselsetting og

lav arbeidsledighet er viktig for å opprettholde små inntektsforskjeller.

Det norske arbeidsmarkedet fungerer gjennomgående godt. Sysselsettingen er høy, og arbeidsledigheten er lavere enn i mange andre europeiske land, se figur 3.19A. Det er likevel flere nordeuropeiske land som har høyere sysselsetting enn Norge, se figur 3.19B. Sysselsettingen har også utviklet seg noe svakere i Norge enn i flere andre land de siste årene, og Norges rangering av sysselsettingsnivået internasjonalt har dermed falt noe tilbake de siste årene. Samtidig er det en høyere andel som mottar helserelaterede trygdeytelser i Norge enn i andre land.

Sysselsettingen har økt markert de siste årene, og mange som tidligere har stått utenfor arbeidsmarkedet, har kommet i jobb. Regjeringen arbeider målrettet for å mobilisere tilgjengelig arbeidskraft. Arbeidsmarkedspolitikken skal sikre at flere arbeidsledige kommer i jobb. Samtidig må personer som i dag står utenfor arbeidsstyrken, inkluderes. Utsatte grupper med lav eller mangelfull kompetanse skal vies særskilt oppmerksomhet. Gjennom inkluderingsdugnaden, integringsløftet og ny kompetansepolitikk vil regjeringen bidra til at flere blir sysselsatt.

Den gode utviklingen i arbeidsmarkedet ventes å fortsette, og behovet for arbeidskraft øker også til neste år. Regjeringen vil bruke den positive utviklingen i arbeidsmarkedet til å inkludere flest mulig fra de gruppene som over tid har stått svakt i arbeidsmarkedet, inn i ordinært arbeidsliv. Regjeringen har iverksatt en inkluderingsdugnad



Figur 3.19 Arbeidsledighet og sysselsetting i utvalgte land. 2018

Kilder: OECD og Eurostat.

for å bidra til at flere med nedsatt funksjonsevne og/eller med hull i CVen kommer over i jobb.

Arbeidsmarkedstiltakene er viktige hjelpemidler i inkluderingsdugnaden. Gjennom økt bevilgning til individuell jobbstøtte og funksjonsassistanse i arbeidslivet styrkes innsatsen for at flere med nedsatt arbeidsevne, psykiske lidelser eller rusproblemer skal få innpass i arbeidslivet. Innsatsen under inkluderingsdugnaden vil også muliggjøre satsing på arbeidsmarkedstiltak som bl.a. lønnstilskudd og mentor, og bidra til at arbeidsgivere ansetter flere personer med nedsatt funksjonsevne og/eller med hull i CVen.

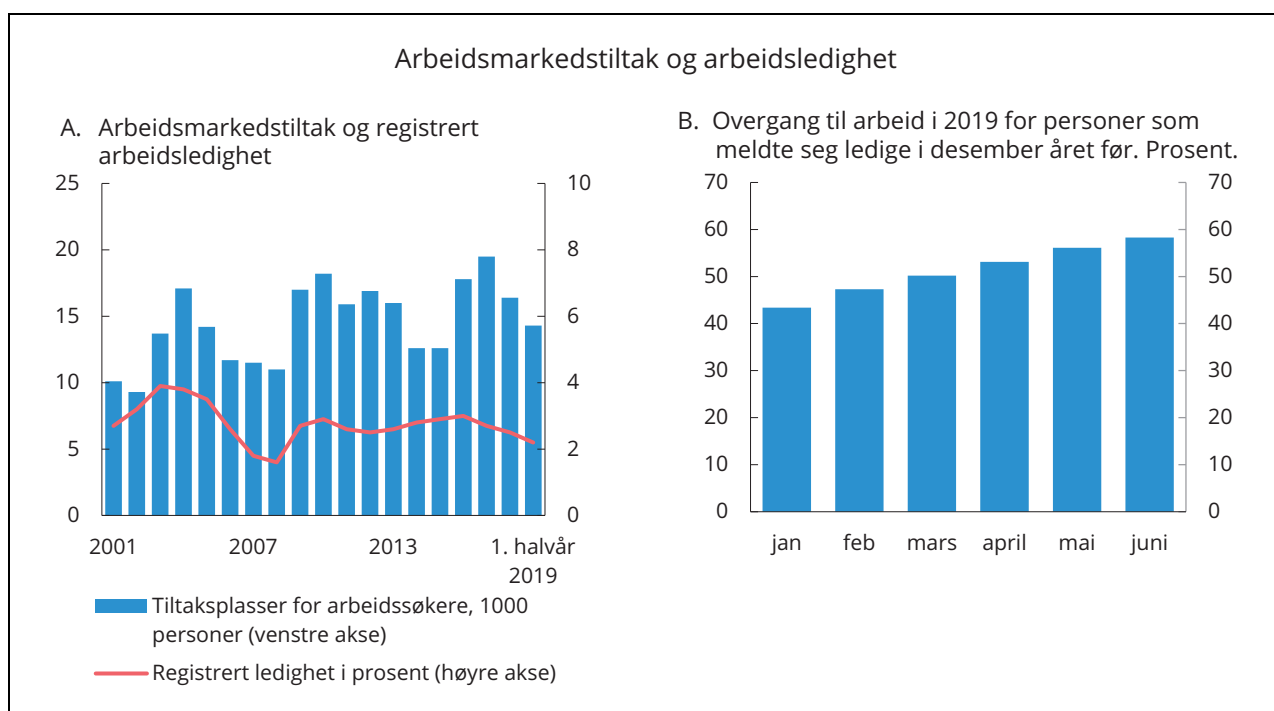
Mange innvandrergupper har lav yrkesdeltakelse. Mangelfull utdanning og svake kunnskaper i norsk kan gjøre det vanskelig å få innpass i arbeidsmarkedet. Regjeringen vil prioritere tiltak for å bedre integreringen av innvandrere og har nå foreslått en ny integreringslov, se nærmere omtale i boks 3.9. Regjeringen foreslår samtidig en avvikling av folketrygdens særskilte bestemmelser for flyktninger, og heving av botidskravet i folketrygden fra tre til fem år. Formålet med endringene er dels at ordningene i størst mulig grad skal likebehandle flyktninger og norske statsborgere og dels at ordningene skal stimulere personer som får opphold i Norge til å være yrkesaktive.

Regjeringen satte i januar 2018 ned et ekspertutvalg ledet av professor Steinar Holden som

skulle foreslå mulige tiltak som kunne øke sysselsettingen. Ekspertgruppen la frem sine forslag i mars i år i NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. I fase to, hvor utvalget ble oppnevnt i april, deltar partene i arbeidslivet sammen med fagekspertene. De skal sammen arbeide videre med forslagene fra ekspertgruppen. Det tas sikte på at dette arbeidet skal ferdigstilles våren 2020.

Arbeidsmarkedstiltak er sentrale virkemidler for få å flere arbeidsledige over i arbeid og motvirke at grupper med svake kvalifikasjoner faller ut av arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedstiltak rettes mot arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Etter oljeprisfallet i 2014 ble antall tiltaksplasser rettet mot arbeidsledige trappet betydelig opp. I 2017 var det i gjennomsnitt registrert 19 500 deltakere på slike tiltak. Det var om lag 7 000 flere personer enn i 2014. I takt med den økte sysselsettingen og nedgangen i arbeidsledigheten ble antall tiltaksplasser rettet mot arbeidsledige redusert med om lag 3 000 personer i 2018. Bedringen i arbeidsmarkedet fortsetter, og tiltaksnivået for ledige er ytterligere redusert i år, se figur 3.20A.

Mange arbeidssøkere finner seg arbeid i løpet av kort tid, se figur 3.20B. Av dem som meldte seg ledige ved utgangen av 2018, var halvparten helt eller delvis tilbake i jobb ved utgangen av 1. kvartal i år. Ved utgangen av første halvår var nær



Figur 3.20 Arbeidsledighet og arbeidsmarkedstiltak

Kilde: Nav.

Boks 3.9 Sysselsettingen blant innvandrere

Det er betydelige forskjeller i sysselsetting mellom ulike innvandrergupper, noe som blant annet må ses i sammenheng med forskjeller i innvandringsårsak, utdanningsnivå og botid i Norge. Blant innvandrere fra vestlige land, der de fleste er arbeidsinnvandrere, er deltakelsen i arbeidsmarkedet på linje med majoritetsbefolkningen, se tabell 3.10. Flere innvandrergupper, blant annet fra Asia, har også høy sysselsettingsandel, mens sysselsettingsandelen gjennomgående er lav for de største innvandrerguppene fra Midt-Østen og Nord-Afrika. Også innad i disse gruppene er det variasjoner mellom land. Forskjellen mellom kvinner og menn ser ut til å være særlig stor i grupper med lav sysselsettingsgrad, se tabell 3.10. Det viser at det er særlige utfordringer knyttet til å integrere kvinner fra flere ikke-vestlige land.

En nordisk forskningsrapport har studert situasjonen i arbeidsmarkedet for innvandrere i de nordiske landene og har vurdert mulige tiltak som kan øke sysselsettingen blant innvandrergupper.¹ Rapporten finner at andelen med lav utdanning gjennomgående er høyere i innvandrerbefolkningen enn i majoritetsbefolkningen, og andelen med lav eller ingen utdanning er særlig lav blant innvandrere fra land utenfor EØS-området. Samtidig er det få jobber i Norge som ikke krever utdanning. Rapporten understreker at flere politikkområder bør benyttes for å øke muligheten for at innvandrere kommer i jobb, særlig fremheves god utdanningspolitikk. Samtidig blir også aktiv arbeidsmarkedspolitikk trukket frem som viktig, herunder bruk av lønnstilskudd, og mer bruk av aktivitetskrav for mottak av ulike ytelser.

Regjeringen legger stor vekt på å føre en god arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikk slik at innvandrergupper kan delta i arbeidsmarkedet uavhengig av landbakgrunn. Innvandrere fra

land utenfor EØS-området er en prioritert gruppe for tilbud om å delta på arbeidsmarkeds-tiltak, og Nav forvalter en rekke tiltak som kan benyttes avhengig av den enkeltes kompetanse og den lokale etterspørselen etter arbeidskraft.

Regjeringen lanserte i fjor en strategi for økt integrering av innvandrere. Målsettingen er å øke deltakelsen i arbeids- og samfunnsnivå gjennom en samordnet og helhetlig innsats. Introduksjonsprogrammet er et sentralt virkemiddel for å få nyankomne innvandrere over i arbeid. I 2018 gikk 55 pst. av de som avsluttet ordningen over i arbeid eller utdanning. Regjeringen vil styrke innsatsen for å få flere innvandrere over i jobb og har sendt en ny lov om integrering og endringer i statsborgerloven på høring. Den nye loven stiller tydeligere krav til den enkelte flyktning og til kommunene som har ansvaret for å gi nyankomne flyktninger nødvendig norskopplæring, utdanning eller kvalifisering. I høringsnotatet foreslår regjeringen blant annet følgende:

- Innføre en integreringskontrakt mellom den enkelte flyktning og kommunen som skal inneholde konkrete mål
- Innføre en rett og plikt til karriereveiledning og kompetansekartlegging
- Innføre mer fleksibilitet i introduksjonsprogrammet. Lengden kan variere fra tre måneder og opptil fire år. Kravet om et visst antall timer norskopplæring skal erstattes med et krav om at den enkelte skal ha oppnådd et visst nivå i norsk
- Heve kravet til ferdigheter i norsk muntlig for å få innvilget norsk statsborgerskap
- Innføre kompetansekrav for lærere som underviser i norsk etter integreringsloven

¹ Calmfors, L., Sanchez Gassen, N. (2019): Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets. Nordic Council of Ministers.

Boks 3.9 forts.

Tabell 3.10 Sysselsetting blant innvandrere i 2018 etter fødeland. De 40 største befolkningsgruppene i Norge (aldersgruppen 20–66 år).

| | I alt | Menn | Kvinner |
|---|-------|------|---------|
| Befolkningen eksklusive innvandrere | 78,5 | 80,2 | 76,7 |
| Alle innvandrere..... | 66,6 | 70,4 | 62,3 |
| Sverige | 82,8 | 83,1 | 82,5 |
| Tyskland | 78,9 | 80,6 | 77,0 |
| Serbia | 78,5 | 80,2 | 76,8 |
| Nederland | 77,8 | 80,8 | 73,6 |
| Danmark | 77,4 | 78,9 | 75,4 |
| Litauen | 77,0 | 78,5 | 74,9 |
| Polen..... | 76,7 | 79,1 | 72,3 |
| Kroatia..... | 76,2 | 79,0 | 72,7 |
| Island..... | 75,4 | 77,1 | 73,6 |
| Storbritannia..... | 74,1 | 77,1 | 67,2 |
| Finland | 73,3 | 68,8 | 76,1 |
| Sri Lanka..... | 72,9 | 77,5 | 68,0 |
| Latvia | 72,4 | 72,3 | 72,6 |
| Filippinene | 71,5 | 80,7 | 69,6 |
| Ukraina..... | 71,3 | 75,6 | 69,8 |
| Bosnia-Hercegovina..... | 71,0 | 72,9 | 69,2 |
| Romania | 70,0 | 71,3 | 68,3 |
| Chile | 69,4 | 72,7 | 65,8 |
| Thailand | 68,7 | 67,0 | 68,9 |
| Estland | 67,9 | 66,8 | 69,3 |
| Frankrike | 67,8 | 71,7 | 62,2 |
| Russland..... | 66,8 | 66,3 | 67,0 |
| Bulgaria..... | 66,7 | 67,9 | 65,3 |
| Spania..... | 66,4 | 66,6 | 66,2 |
| USA..... | 64,8 | 68,4 | 61,4 |
| India..... | 64,4 | 73,0 | 53,8 |
| Vietnam..... | 64,3 | 67,3 | 62,1 |
| Brasil | 63,7 | 70,4 | 61,6 |
| Kosovo | 62,5 | 67,1 | 57,3 |
| Kina | 61,6 | 65,9 | 58,8 |
| Etiopia | 59,2 | 63,3 | 55,1 |
| Afghanistan..... | 59,0 | 71,1 | 41,0 |
| Iran | 58,9 | 61,1 | 56,3 |
| Tyrkia..... | 55,0 | 63,7 | 43,7 |
| Pakistan..... | 54,2 | 71,0 | 36,9 |
| Eritrea | 51,7 | 56,1 | 45,2 |
| Marokko | 50,5 | 57,0 | 43,3 |
| Irak | 50,4 | 55,4 | 43,8 |
| Somalia..... | 41,3 | 50,3 | 31,2 |
| Syria..... | 30,0 | 39,5 | 13,8 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

60 pst. tilbake i arbeid. Det innebærer likevel at mer enn 40 pst. enten fortsatt er arbeidssøkere eller er registrert i andre kategorier et halvt år etter at de meldte seg ledige. Det tilsier at det er behov for tett oppfølging overfor personer som har gått ledig over lang tid. Regjeringen innførte i 2017 en forsterket innsats rettet mot langtidsledige. Satsingen, som innebærer at dagpengemottakere med kort tid igjen av dagpengeperioden får oppfølgingssamtaler fra NAV-kontoret for å motiveres til forsterket jobbsøking, videreføres i 2020.

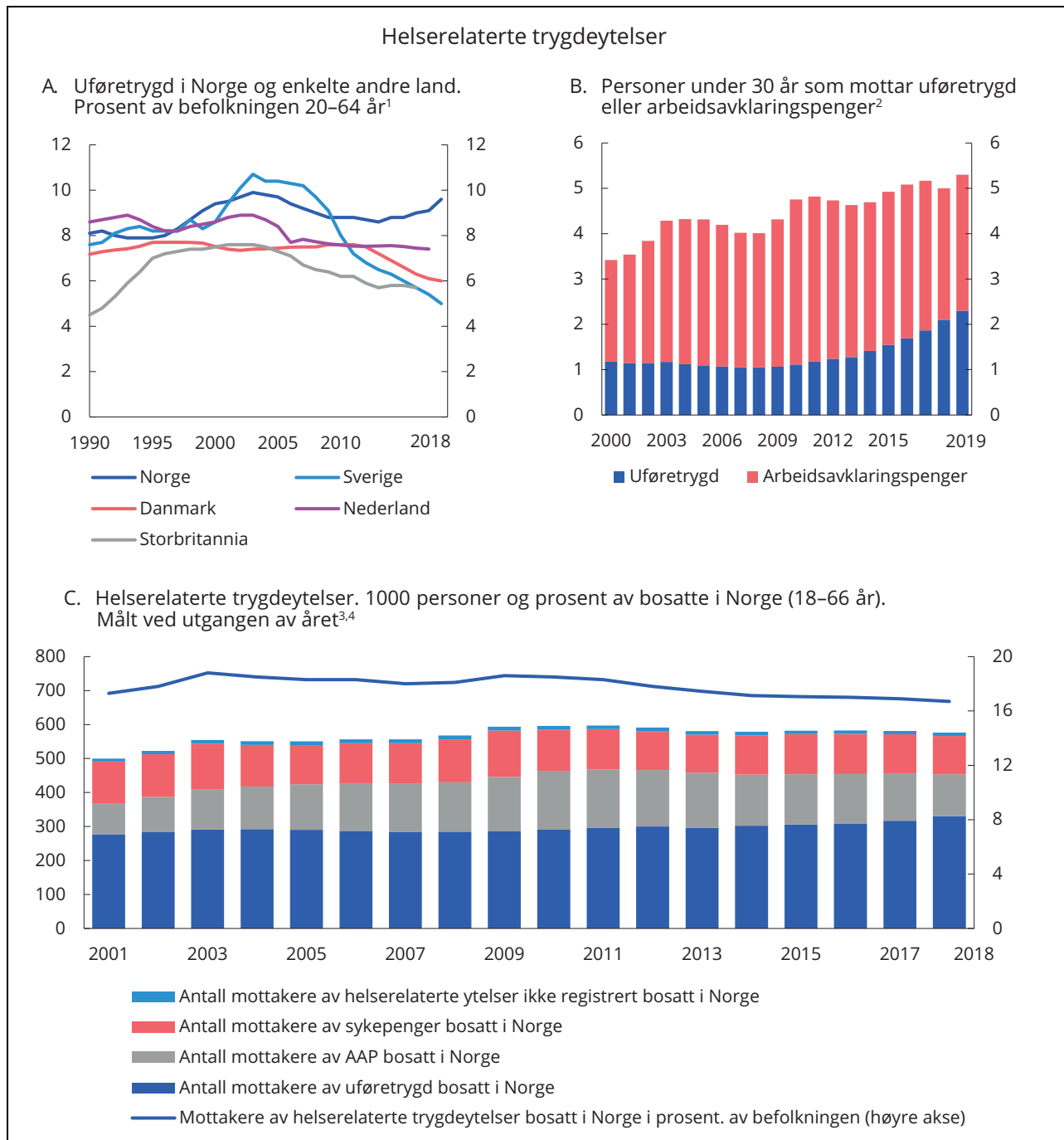
Ungdom er en utsatt gruppe i arbeidsmarkedet. I 2018 var 6 pst. i aldersgruppen 15–29 år verken i arbeid eller utdanning. Personer med lavt utdanningsnivå eller innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant ungdom som ikke er i arbeid eller står uten tilbud om skoleplass. Regjeringen legger stor vekt på å hindre at ungdom faller ut av arbeidsmarkedet og viderefører unngdomsinnsatsen som ble innført i 2017. Ungdomsinnsatsen skal sikre unge under 30 år rask oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Personer med nedsatt arbeidsevne har særlige utfordringer med å få innpass i arbeidslivet, og tiltaksnivået for denne gruppen har ligget høyt de siste årene. Det legges opp til om lag 58 500 plasser i 2019 for arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Omfanget av arbeidsmarkedstiltakene skal tilpasses konjunktursituasjonen. Arbeidsmarkedet er godt. Sysselsettingen øker og arbeidsledigheten har avtatt. Det er samtidig blitt færre personer med nedsatt arbeidsevne. Det tilsier noe lavere behov for arbeidsmarkedstiltak til neste år. Det foreslås derfor en bevilgning som gir rom for å gjennomføre om lag 56 000 plasser i gjennomsnitt i 2020. I tillegg kommer om lag 11 100 plasser til Varig tilrettelagt arbeid (VTA), som rettes inn mot personer som mottar uføretrygd eller i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd. Bevilgningen til VTA ble styrket i andre halvår i 2019, og den økte innsatsen videreføres i 2020.

Mange som står utenfor arbeidsmarkedet i Norge, mottar en helserelatert trygdeytelse. Andelen med uføretrygd i Norge er høyere enn i andre europeiske land, se figur 3.21A. I både Sverige og Danmark har andelen blitt redusert de siste årene, mens det ikke har vært tilfelle i Norge. I 2018 mottok om lag 17 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder en helserelatert ytelse, se figur 3.21C. Denne andelen har holdt seg forholdsvis stabil de senere årene, og innebærer at hver sjettede person i yrkesaktiv alder mottar en helserelatert ytelse. Dette skjer samtidig som folkehelsen stadig bedres, noe som gjenspeiles i stadig

økende levealder. Mer enn halvparten av dem som får en helserelatert ytelse, mottar uføretrygd. Antallet mottakere av uføretrygd har økt det siste året. Ved utgangen av første halvår 2019 var det registrert 347 000 personer med uføretrygd. Det tilsvarer 10,2 pst. av befolkningen og er 0,4 prosentenheter høyere enn på samme tid i fjor. Noe av økningen må ses i sammenheng med økt overgang fra arbeidsavklaringspenger (AAP) som trolig skyldes endringene i regelverket av AAP som trådte i kraft 1. januar 2018. Hensikten med endringene var å gjøre AAP-ordningen mer målrettet. Den maksimale varigheten for å kunne motta AAP ble redusert. Det ble i tillegg foretatt en presisering av kravene til helseproblemer for å få innvilget ytelsen og for å få forlenget stønadsperioden utover maksimal varighet. Ved utgangen av første halvår 2019 mottok 119 000 personer AAP, svarende til 3,5 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år. Det er 0,5 prosentenheter lavere enn ved utgangen av første halvår i fjor.

Regjeringen legger vekt på å få flere mottakere av helserelaterte trygdeytelser over i ordinært arbeid. Langvarig sykefravær øker sannsynligheten for at personer mister fotfestet i arbeidsmarkedet. Tall fra Nav viser at hver tredje mottaker av AAP går direkte over på uføretrygd. Tidlig og tett oppfølging har derfor betydning for å hindre varig frafall fra arbeidslivet. Andelen som mottar en helserelatert trygdeytelse, øker med alderen. Tilstrømmingen av unge til AAP-ordningen eller til uføretrygd er likevel bekymringsfull. Over tid har andelen som mottar enten AAP eller uføretrygd økt blant personer under 30 år, se figur 3.21B. Andelen personer som mottar uføretrygd i denne aldersgruppen, har doblet seg de siste ti årene. Regjeringen foreslår å styrke innsatsen overfor unge AAP-mottakere, med tettere oppfølging til neste år. Unge som mottar AAP har i stor grad liten eller ingen arbeidserfaring. De vil derfor motta minsteytelsen i AAP, som er 2G. Nivået på denne minsteytelsen er likevel vesentlig høyere enn gjennomsnittlig inntekt, inkludert studie-støtte, for personer i aldersgruppen 18–24 år som ikke mottar trygd. Det er uheldig at det på kort sikt kan fremstå som mer lønnsomt å motta arbeidsavklaringspenger enn å arbeide eller ta utdanning, når det på lang sikt kan føre til økt risiko for langvarig utenforskap. Regjeringen foreslår derfor å redusere minsteytelsen for nye mottakere av AAP under 25 år fra 2G til 2/3 av 2G med virkning fra 1. februar 2020. Det tilsvarer nivået på andre ytelser som kvalifiseringsstønad og introduksjonsstønaden. Det foreslås i tillegg å avvikle ung ufør-tillegget til alle nye mottakere av



Figur 3.21 Helsereelaterte trygdeytelser

¹ For Nederland og Storbritannia er det benyttet tall for aldersgruppen 15–64 år.

² Tall frem til utgangen av første halvår 2019.

³ Tall for mottakere av sykepenger er for første halvår.

⁴ Det er ikke justert for at man kan motta flere ytelser samtidig.

Kilder: OECD, Nav, Statistisk sentralbyrå, Følsøringsskassen og Danmarks statistikk.

AAP. Regjeringens forslag til tettere oppfølging og lavere minsteytelser for unge mottakere av AAP er i tråd med anbefalingene fra NOU 2019: 7 *Arbeid og inntekssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.

Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) står sentralt i regjeringens arbeid med å redusere utenforskapet. Det over-

ordnede målet for IA-samarbeidet er å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall i arbeidslivet. Det samlede sykefraværet har holdt seg stabilt de siste årene, og i 2018 tilsvarte sykefraværet 5,8 pst. av alle avtalte dagsverk. I IA-avtalen som gjelder frem til 2022, er det et mål at sykefraværet skal reduseres

med 10 pst. sammenlignet med årsgjennomsnittet i 2018. Det tilsier et nivå på 5,2 pst. Sykefraværet har økt noe de siste kvartalene, og i 2. kvartal 2019 var det samlede sykefraværet 2 pst. høyere enn gjennomsnittet i fjor. Avstanden til målet i IA-avtalen har dermed økt noe. Langvarig sykefravær øker sannsynligheten for å miste fotfestet i arbeidsmarkedet. Det er derfor særlig viktig med tiltak som kan bidra til redusert langtidssykefravær.

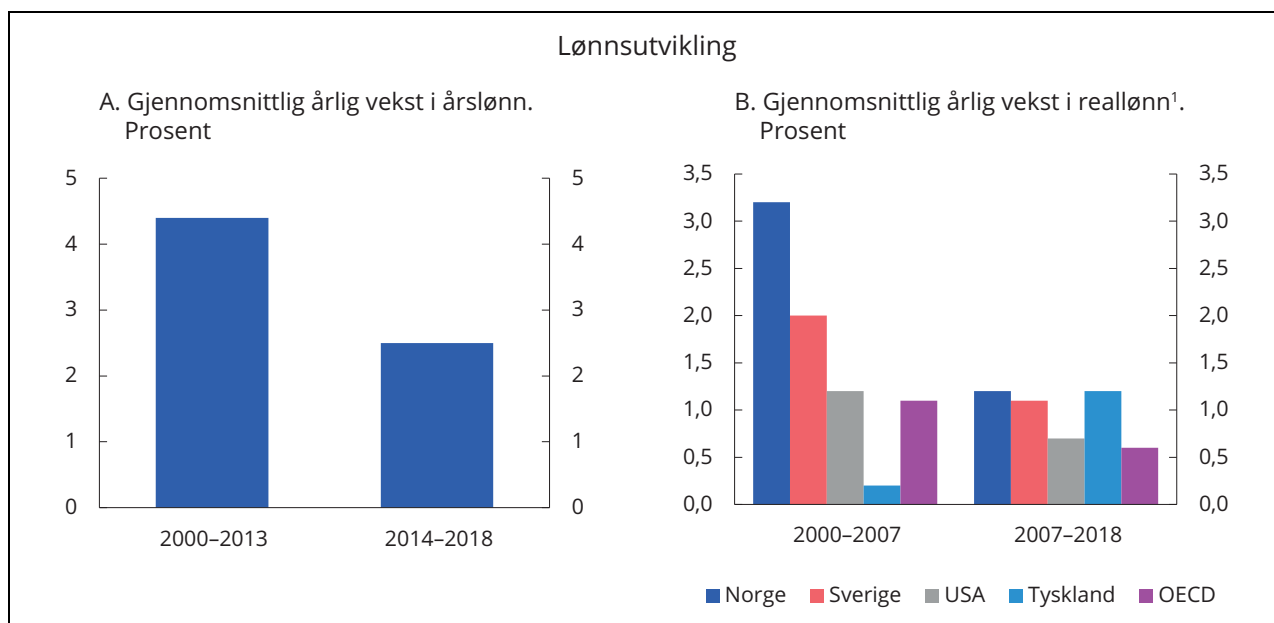
Det gjelder i dag en rekke særregler for permitteringer i fiskeindustrien. Permitterte i fiskeindustrien kan motta dagpenger under permittering i inntil 52 uker i løpet av en periode på 18 måneder, mens hovedregelen ved permittering er 26 uker. Rammevilkårene for fiskeindustrien har endret seg over tid, blant annet som følge av større fartøyer og utbredelse av oppdrettsnæringen. Sammen med et bedret arbeidsmarked tilsier det at den maksimale perioden med dagpenger under permitteringer i fiskeindustrien kan reduseres. Regjeringen foreslår å redusere maksimal periode med dagpenger under permitteringer i fiskeindustrien fra 52 til 26 uker i løpet av 18 måneder slik at den blir som i regelverket for permitterte for øvrig. Det åpnes for at perioden kan utvides til inntil 52 uker ved ekstraordinære og uforutsette situasjoner. Endringen foreslås iverksatt fra 1. juli 2020. De øvrige særreglene for fiskeindustrien opprettholdes.

3.5.2 Det inntektspolitiske samarbeidet

Partene i arbeidslivet har ansvaret for gjennomføringen av lønnsoppgjørene. Lønnsoppgjørene er lagt opp slik at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor (det såkalte frontfaget) forhandler først. Partene er enige om å holde lønnsveksten innenfor rammer som konkurranseutsatt sektor 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 hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget (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 arbeidsmarked.

Lønnsveksten ser ut til å være på vei opp, men er fortsatt lavere enn i perioden fra årtusenskiftet og frem til oljeprisfallet, se figur 3.22A. Sammen med en svekkelse av kronen har de moderate lønnsoppgjørene bidratt til en betydelig bedring av den kostnadmessige konkurranseevnen siden 2013. Mens timelønnskostnadene i industrien i Norge var 52 pst. høyere enn et gjennomsnitt av våre handelspartnere i EU i 2013, var forskjellen kommet ned til 30 pst. i fjor, ifølge TBU.

Årets oppgjør er et mellomoppgjør. I privat sektor kom *frontfaget*, bestående av NHO, LO og YS, til enighet etter mekling hos Riksmekleren.



Figur 3.22 Lønnsutvikling

¹ Vekst i reallønn er beregnet av OECD. Nominell lønnsvekst per årsverk er deflatert med privat konsumdeflator. Tallene for Norge avviker noe fra tall i TBU-rapportene.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og OECD Employment Outlook 2019.

På bakgrunn av vurderinger gjort av NHO, i forståelse med LO, ble årslønnsveksten i industrien samlet i NHO-området anslått til 3,2 pst. i 2019. I andre oppgjør som er forhandlet ferdig, er partene gjennomgående kommet til enighet innenfor rammen til industrien.

På bakgrunn av resultatene fra de gjennomførte oppgjørene anslås årslønnsveksten til 3,2 pst. i år, uendret fra Revidert nasjonalbudsjett 2019. Med en anslått vekst i konsumprisene på 2,3 pst. innebærer det en reallønnsvekst på 0,9 pst. i år, opp fra 0,1 pst. i fjor, da reallønnsveksten ble trukket ned av en markert økning i elektrisitetsprisene. Etter skatt var reallønnsveksten i fjor på 0,3 pst., ifølge TBU. Både årslønnsveksten og reallønnsveksten er ventet å ta seg videre opp neste år, se omtale i kapittel 2.1.

Selv om reallønnsveksten i Norge har vært negativ de siste tre årene sett under ett, er reallønnsveksten sett over en lengre periode fortsatt klart høyere enn OECD-gjennomsnittet, se figur 3.22B. De siste elleve årene har reallønnsveksten i Norge vært om lag på linje med utviklingen i Sverige og Tyskland, og om lag dobbelt så høy som OECD-gjennomsnittet.

3.6 Statens gjeldsforvaltning

3.6.1 Statens lånebehov og målsettingen for gjeldsforvaltningen

Staten låner for å finansiere blant annet avdrag på statens gjeld og netto utlån i statsbankene. Når staten låner samtidig som den sparer i Statens pensjonsfond utland (SPU), er det i hovedsak for å fremme en stabil utvikling i norsk økonomi. Bruk av petroleumsinntekter i tråd med handlingsregelen legger til rette for stabile forventninger i valutamarkedet.

I tråd med lov om Statens pensjonsfond blir det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet foreslått dekket ved en overføring fra SPU. Avdrag på statsgjelden og netto utlån i statsbankene mv. blir dekket ved nye låneopptak og/eller ved å trekke på statens kontantbeholdning. Staten har ut fra forslaget i Prop. 1 S (2019–2020) *Statsbudsjettet 2020* et brutto finansieringsbehov på 10,1 mrd. kroner i 2020. Se for øvrig omtale i kapittel 7 i *Statsbudsjettet 2020*. Store poster i lånebehovet for 2020 er blant annet utlån i statsbankene.

Målet for statens gjeldsforvaltning er å dekke statens lånebehov til så lave kostnader som mulig, samtidig som det tas hensyn til den risikoen staten påtar seg i forbindelse med låneopptakene. Innenfor denne overordnede målsettingen legges

det vekt på at statens opplåning skal bidra til å opprettholde og utvikle velfungerende og effektive finansmarkeder i Norge.

3.6.2 Hovedtrekk ved statens gjeldsstrategi

Finansdepartementet har ansvaret for forvaltningen av statens gjeld. Basert på et mandat fra departementet har Norges Bank ansvaret for den operative forvaltningen av statsgjelden. Banken skal blant annet gjennomføre låneopptak innenfor rammer gitt av Finansdepartementet, bidra til et velfungerende annenhåndsmarked for statspapirer og ev. inngå derivatavtaler som rentebytteavtaler.

Frem til og med 2019 har Norges Bank fått betalt for de tjenester som banken yter til Finansdepartementet i forvaltningen av statens gjeld og likviditet, samt drift og forvaltning av statens konti i Norges Bank. Fra 2020 skal Norges Bank selv dekke disse kostnadene over sitt budsjett. Dette følger av den nye sentralbankloven som trer i kraft 1. januar 2020.

Staten dekker behovet for *langsiktig* finansiering ved å selge omsettelige og langsiktige lånepapirer med fast rente (statsobligasjoner) i det innenlandske markedet. Staten låner også *kortsiktig* i markedet gjennom salg av statskasseveksler, som er lån med løpetid på ett år eller mindre. Den kortsiktige opplåningen medvirker til at det tilbys statspapirer med ulike løpetider i markedet.

Staten har normalt avgrenset låneopptakene til løpetider på inntil ti år, men det kan også være aktuelt å utstede lån med lengre løpetid. Det legges vanligvis ut et nytt tiårig lån hvert år. Lånene bygges gradvis opp ved utvidelser. Det er ønskelig å begrense antall «serier» eller «referanselån» i obligasjonsmarkedet, slik at disse kan bygges opp til et tilstrekkelig stort beløp. Et stort utestående volum i hvert lån gjør det mulig for aktørene i markedet å handle relativt store poster uten at prisene i markedet blir påvirket, noe som reduserer risikoen for investorene og dermed også deres avkastningskrav. Det er normalt utestående fire statskasseveksler med ulik løpetid. I tillegg til å gi gunstige lånevilkår for staten samlet sett, gir denne strategien også en sammenhengende rentekurve uten kredittrisiko som kan tjene som et utgangspunkt for prising av andre lån med ulik rentebinding. Statens tilbud av statspapirer bidrar på denne måten til å gjøre finansmarkedet i Norge mer effektivt.

I statsgjeldsforvaltningen legges det vekt på å gi aktørene i markedet god informasjon om statens lånestrategi. Et låneprogram med kalender

for auksjoner i statsobligasjoner og statskasserveksler blir normalt publisert for ett år av gangen i desember året før, sammen med planlagt opplåning for året. Kalenderen er ikke bindende, og innebærer således at auksjoner kan avlyses eller suppleres. Ved inngangen til hvert kvartal gis det informasjon om planlagt opplåningsvolum i kvartalet. I tillegg publiseres det kvartalsrapporter og årsrapport om forvaltningen av statsgjelden. Informasjonen blir lagt ut på Norges Banks nettsider.

3.6.3 Valg av løpetid for statsgjeldporteføljen

Historisk har langsiktige lån hatt en høyere markedsrente enn kortsiktige lån. Over tid vil derfor staten trolig kunne oppnå lavere rentekostnader ved å redusere rentebindingen på statsgjelden. På den annen side vil en forvente at rentekostnadene svinger mer ved redusert rentebinding. Staten bruker rentebytteavtaler for å redusere rentebindingen på statsgjelden sammenlignet med det som følger direkte av strategien der en sprer opplåningen over løpetider fra 0 til 10 år. Dette er avtaler der staten i en avtalt periode mottar en fast langsiktig rente og betaler en kortsiktig flytende rente på et avtalt underliggende beløp. Motpartene i avtalene er banker. Bruk av rentebytteavtaler gir staten fleksibilitet til å endre gjennomsnittlig rentebinding på gjeldsporteføljen uten at opplåningsstrategien blir endret.

Mandatet for Norges Banks forvaltning av statsgjelden gir banken fullmakt til å inngå rentebytteavtaler i statens navn. Det inngås bare rentebytteavtaler med motparter som har tilfredsstillende kredittvurdering hos de største kredittvurderingsselskapene på avtaletidspunktet. For å redusere statens kredittrisiko ved slike avtaler, krever staten sikkerhet i form av et kontantinnskudd dersom markedsverdien i statens favør av avtalene overstiger en fastsatt terskelverdi. Dette kontantinnskuddet plasseres på konto i Norges

Bank. Terskelverdien varierer med motpartens kredittvurdering. På denne måten holdes kreditt-risikoen på et relativt lavt nivå. Det er i dag ikke et krav etter avtalene at staten innbetaler slik kontantsikkerhet til motpartene. Norges Bank har anbefalt overfor Finansdepartementet at avtalene reforhandles slik at også staten vil måtte innbetale sikkerhet. Slike tosidige avtaler er vanlig markedspraksis mellom banker, og etter hvert også for statsgjeldsforvaltere. Innskudd som sikkerhetsstillelse skiller seg fra vanlige bankinnskudd ved at det potensielle tapet er svært begrenset. Volumet av sikkerhetsstillelsen vil alltid være lik markedsverdien av rentebytteavtalene, slik at netto markedsverdi av stilt sikkerhet tillagt rentebytteavtaler er null.

Finansdepartementet har bedt Stortinget om fullmakt til å gjennomføre slike innskudd. Departementet vil også be Norges Bank vurdere om hovedstyret bør fastsette en øvre ramme for sikkerhetsplasseringer, forutsatt Stortingets tilslutning til at slike kan gjennomføres.

Ved utgangen av første halvår 2019 var det samlet utestående rentebytteavtaler for om lag 40 mrd. kroner med 8 ulike motparter. Se Norges Banks nettsider for en oversikt over inngåtte avtaler.

3.6.4 Utviklingen i statsgjelden

Ved utgangen av 2018 var statens bruttogjeld om lag 524 mrd. kroner, jf. tabell 3.11. Statens brutto fordringer var på samme tid om lag 9 767 mrd. kroner, hvorav 8 483 mrd. kroner i Statens pensjonsfond. Statskassens netto fordringer var om lag 9 072 mrd. kroner, jf. Meld. St. 3 (2018–2019) *Statsrekneskapen 2018*.

Fra utgangen av 2008 til utgangen av første halvår 2019 har statsgjelden økt fra 350 mrd. kroner til 496 mrd. kroner, jf. også figur 3.23, som viser statens markedsgjeld fordelt på ulike låneformer.

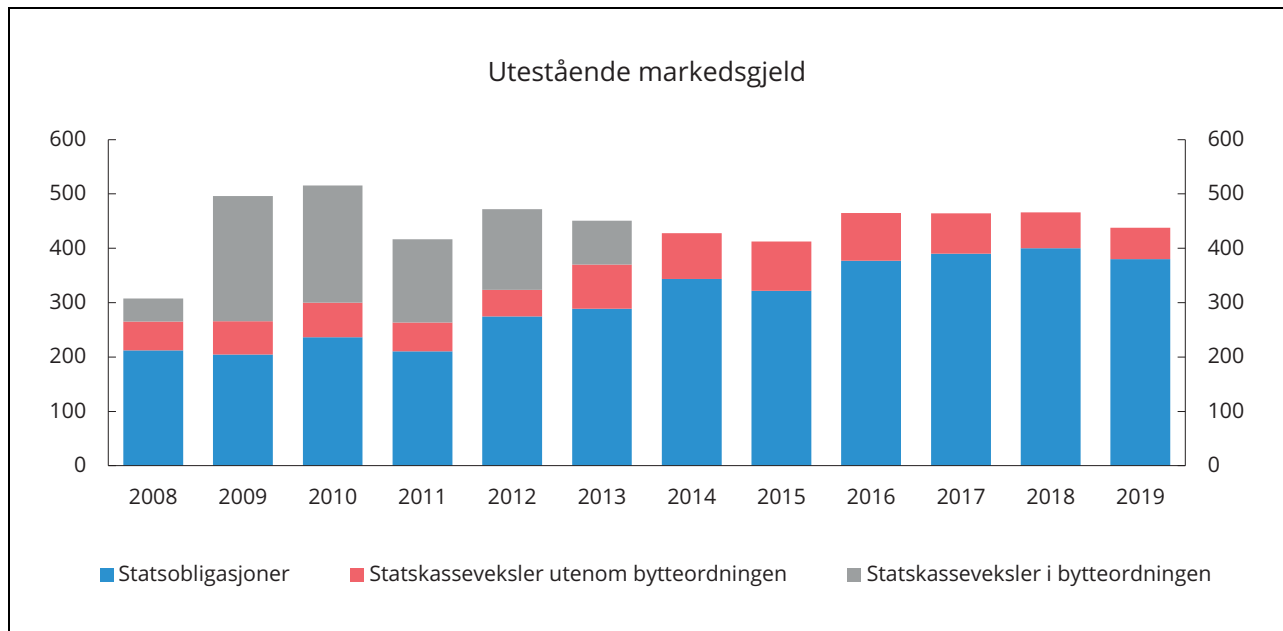
Tabell 3.11 Sammensetningen av statsgjelden. Mill. kroner

| | 31.12.17 | 31.12.18 | 30.06.19 |
|---|----------|----------|----------|
| Langsiktige lån ¹ | 390 000 | 400 101 | 380 000 |
| Kortsiktige markedspapirer ² | 74 000 | 66 000 | 58 000 |
| Andre kortsiktige lån | 58 047 | 57 768 | 58 238 |
| Statsgjeld i alt..... | 522 047 | 523 869 | 496 238 |

¹ Lån med lengre løpetid enn ett år.

² Lån med løpetid inntil ett år.

Kilde: Finansdepartementet.

Figur 3.23 Utestående markedsgjeld¹, mrd. kroner¹ Ved utgangen av første halvår for 2019.

Kilde: Finansdepartementet.

3.6.5 Opplåningen i 2019

Langsiktige lån

Statens opptak av langsiktige lån i det innenlandske markedet har siden 1991 i hovedsak skjedd gjennom auksjoner av obligasjoner. Det er for tiden åtte referanselån i markedet, jf. tabell 3.12.

Fra inngangen til 2019 og frem til og med utgangen av august ble det avviklet ti auksjoner, med et samlet volum på 25 mrd. kroner. Den gjennomsnittlige renten i auksjonene i denne perioden

er 1,47 pst. Gjennomsnittet for hele 2018 var 1,66 pst. Forskjellen reflekterer et noe lavere rentenivå for statsobligasjoner hittil i år sammenlignet med fjoråret.

En indikator på hvor vellykket en auksjon har vært, er den effektive renten som oppnås i auksjonen sammenlignet med rentenivået i annenhåndsmarkedet på samme tidspunkt. En slik sammenlikning kan kun gjøres i de tilfellene der en utvider et eksisterende lån. Renten som oppnås i en auksjon av norske statsobligasjoner ligger normalt

Tabell 3.12 Statsobligasjoner. Utestående i referanselån per 1. september 2019¹

| Børsnummer | Første gang lagt ut | Forfall | Nominelt pålydende beløp (mill. kroner) | Kupongrente |
|------------|---------------------|----------|---|-------------|
| NST 474 | 25.05.10 | 25.05.21 | 88 000 | 3,75 |
| NST 475 | 24.05.12 | 24.05.23 | 73 000 | 2,00 |
| NST 476 | 14.03.14 | 14.03.24 | 47 000 | 3,00 |
| NST 477 | 13.03.15 | 13.03.25 | 35 000 | 1,75 |
| NST 478 | 19.02.16 | 19.02.26 | 36 000 | 1,50 |
| NST 479 | 17.02.17 | 17.02.27 | 39 000 | 1,75 |
| NST 480 | 26.04.18 | 26.04.28 | 37 000 | 2,00 |
| NST 481 | 06.03.19 | 06.09.29 | 27 000 | 1,75 |

¹ Inkluderer statens egenbeholdning til bruk i markedspelen.

Kilde: Finansdepartementet.

mellom samtidig kjøps- og salgsrente i annenhåndsmarkedet på auksjonstidspunktet.

Ved tilstrekkelig interesse for auksjonene, kan en oppnå best mulig resultat i form av lave lånekostnader. Én måte å måle denne interessen på er forholdet mellom samlet budvolum og volumet som blir lagt ut i auksjonen. I de auksjonene som har vært gjennomført hittil i år har dette forholdstallet variert mellom 1,53 og 4,75, mens gjennomsnittet har vært 2,7. I 2018 var forholdstallet 2,9.

I tillegg til auksjonene ble det i februar 2019 arrangert en såkalt syndikering i et nytt tiårig statsobligasjonslån, med et volum på 15 mrd. kroner til markedet. Syndikering er en form for låneopptak hvor låntaker, i dette tilfellet den norske stat, inviterer flere banker – syndikatet – til å samarbeide om å hente inn penger til et lån. Syndikatet vil kontakte investorer både i Norge og utlandet for å kartlegge interessen for å kjøpe obligasjonen som utstedes. I motsetning til ved en auksjon, der endelig pris er ukjent på forhånd, vil investorene i en syndikering bli fortløpende informert om pris og volum. Syndikering antas å kunne nå frem til flere investorer enn auksjoner. Metoden gir også utsteder mulighet til å påvirke sammensetningen av investorer. Selv om volumet ofte er større i syndikering enn ved en auksjon, er låneformen likevel fleksibel med hensyn til hvor mye som lånes og tidspunkt for gjennomføring. I syndikeringen i februar 2019 oppnådde staten en lånerente på 1,8 pst. Det ble også gjennomført en syndikering i 2018, og Norges Bank tar sikte på å benytte denne låneformen når det legges ut nye langsiktige lån.

Det ble i januar gjennomført to tilbakekjøpsauksjoner i statsobligasjonslånet som forfalt i mai 2019. I auksjonene ble det kjøpt tilbake obligasjoner for 11,2 mrd. kroner. I april kjøpte Norges Bank tilbake ytterligere 650 mill. kroner i dette lånet, etter å ha bedt om priser via Oslo Børs' handelssystem. Hensikten med tilbakekjøp er særlig å bidra til likviditeten i lånene ved å gjøre det mulig for investorene å tilpasse tidspunktet for replassering av sine investeringer. Slike tilbakekjøp regnes som ekstraordinære avdrag. De blir ikke lagt til statens egenbeholdning, men brukes til å skrive ned den utestående beholdningen i lånet.

Kortsiktige lån – statskasseveksler

Den kortsiktige opplåningen i markedet skjer gjennom salg av statskasseveksler. Dette er papirer uten kupongrente, hvor avkastningen er knyttet til kursen de blir lagt ut til. Med dagens opp-

legg åpnes nye veksellån med 12 måneders løpetid fire ganger i året. Forfallet er knyttet til oppgjørsdatoene for standardkontrakter i de internasjonale markedene, de såkalte IMM-datoene.

Fra inngangen til 2019 og frem til og med utgangen av august var det emittert til sammen 48 mrd. kroner i statskasseveksler, med en gjennomsnittlig auksjonsrente på 1,12 pst. I samme periode forfalt det vekslers for 50 mrd. kroner.

Andre kortsiktige lån

Andre kortsiktige lån omfatter alminnelige kontolån fra statsinstitusjoner og statlige fond, samt eventuelle kontolån fra institusjoner som kan bli pålagt å plassere overskuddslikviditet som kontolån til staten. Ved utgangen av juni 2019 var de totale plasseringene under fullmakten for andre kortsiktige lån om lag 58 mrd. kroner. Dette inkluderer ikke kontolån fra ordinære fond (konto-gruppe 81 i statsregnskapet)⁵. Den største plasseringen er den banken som forvalter likviditeten i forbindelse med visse skatte- og avgiftsbetalinger. Kontolånplasseringene varierer mye gjennom året.

Egenbeholdningen

Primærhandlerne er banker som har forpliktet seg til å bidra til likviditeten i statsobligasjonsmarkedet. Hver primærhandler har rett til å inngå gjenkjøpsavtaler med staten i alle statspapirer for inntil 2 mrd. kroner i hvert statspapir. Primærhandlerne låner da statspapirer fra statens egenbeholdning. Grunnet lav utnyttelse over tid av gjenkjøpsadgangen, ble egenbeholdningen redusert fra 8 mrd. kroner til 4 mrd. kroner i 2018. Stor interesse for gjenkjøpsavtaler i det korteste statsobligasjonslånet gjorde at egenbeholdningen i dette lånet ble økt med 2 mrd. kroner i mai 2019.

Attestasjonsoppdrag

Siden 1. januar 2015 har Norges Bank stått for den operative gjennomføringen av statsgjeldsforvaltningen, basert på et mandat fra Finansdepartementet. Som ledd i departementets kontrollvirksomhet har departementet bedt Norges Banks representantskap om å gjennomføre årlige attestasjonsoppdrag på områdene regnskapsføring og betaling innenfor den delen av statsgjeldsforvalt-

⁵ Kontolån av denne typen er ikke lån i vanlig forstand, blant annet fordi kreditor, som er et fond under et departement, ikke på noe tidspunkt kan disponere hovedstolen.

ningen som utføres av Norges Bank. For rapporteringsåret 2015 omfattet dette attestasjonsoppdraget både rammeverk og prosesser samt bankens etterlevelse, mens fra og med regnskapsåret 2016 omfatter oppdraget kun bankens etterlevelse. Tilsynssekretariatet for Norges Banks representantskap har engasjert bankens eksterne revisor (Deloitte AS) for å utføre attestasjonsoppdraget. Attestasjonsuttalelser avgitt for perioden 2015–2018 er uten særskilte merknader.

3.7 Klimapolitikken

3.7.1 Innledning

I Parisavtalen, som trådte i kraft i 2016, forplikter partene seg til å holde gjennomsnittlig temperaturøkning godt under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. For å oppnå det langsiktige temperaturmålet setter avtalen opp et kollektivt utslippsmål. Det går ut på at partene tar sikte på at de globale klimagassutslippene når toppunktet snarest mulig og deretter at utslippene reduseres raskt, slik at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i løpet av andre halvdel av dette århundret (klimanøytralitet).

I oktober 2018 la FNs klimapanel frem en spesialrapport om virkningene av klimaendringene ved en oppvarming på 1,5 °C og beregninger for hvor mye globale utslipp må reduseres for å nå denne målsettingen. Rapporten peker på at det er betydelig lavere risiko for både mennesker og natur ved 1,5 °C temperaturøkning enn ved 2 °C. For å begrense oppvarmingen til 1,5 °C må de globale klimagassutslippene reduseres med 40–50 pst. innen 2030 sammenlignet med 2010, og innen midten av århundret må det være balanse mellom utslipp og opptak av klimagasser. Reduksjoner i denne størrelsesorden vil kreve rask og omfattende omstilling i alle sektorer.

I 2017 økte globale utslipp av klimagasser etter at de i noen år har vært stabile. Anslag tyder på vekst i globale utslipp også i 2018. Oppgangen de siste to årene, som kan anslås til rundt 4 pst., skyldes primært økt bruk av kull, samt vedvarende vekst i forbruket av olje og gass.

Landenes nasjonalt fastsatte bidrag til Parisavtalen er langt fra tilstrekkelig til å bringe globale utslipp på en bane mot Parisavtalens mål. I forbindelse med at landene skal melde inn oppdaterte bidrag i 2020, inviterte FNs generalsekretær statsledere til et klimatoppmøte i september 2019 der formålet var å øke de globale klimaambisjonene.

På møtet varslet flere land at de vil revidere eller forsterke sine mål under Parisavtalen, inklusive Norge. Landene vil i tråd med avtalen melde inn eventuelle nye mål i 2020. Det var også flere land og finansielle institusjoner som annonserte at de er villig til å øke bidraget til klimafinansiering.

3.7.2 Norges klimamål og samarbeid med EU

Norge har under Parisavtalen meldt inn at vi vil påta oss en forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Det tilsvarer EUs mål, og Norge vil oppfylle Parisforpliktelsen for 2030 sammen med EU. Stortinget har gitt samtykke til å slutte seg til en avtale som innlemmer det relevante klimaregelverket i EØS-avtalens protokoll 31. Avtalen er nå til behandling i EU, og må deretter behandles i EØS-komiteen før den trer i kraft.

En avtale innebærer at Norge tar del i EUs klimarammeverk fra 2021 til 2030. Rammeverket består av tre pilarer: kvotesystemet, forordningen om innsatsfordeling og regelverket for bokføring av skog- og arealbruk. Norge har deltatt i EUs kvotesystem siden 2008. Norske bedrifter bidrar dermed på lik linje med bedrifter i EU til å redusere kvotepliktige utslipp med 43 pst. fra 2005 til 2030. For ikke-kvotepliktige utslipp har hvert land fått et utslippsmål mellom 0 og 40 pst. Norge har fått et mål om å redusere ikke-kvotepliktige utslipp med 40 pst. Regelverket åpner for flere former for fleksibilitet, blant annet kan land som overoppfyller sin forpliktelse selge sitt overskudd til andre land. Det åpnes også for at noen land får begrenset adgang til å konvertere kvoter fra EUs kvotesystem til å oppfylle forpliktelsen. Norge vil kunne benytte inntil knapt 6 mill. kvoter fra kvotesystemet over tiårsperioden. I Granavolden-plattformen står det at regjeringen vil at Norges ikke-kvotepliktige utslipp skal reduseres med minst 45 pst. sammenlignet med 2005. Regjeringen har som mål at reduksjonen skjer gjennom innenlandske tiltak og planlegger for dette. Om strengt nødvendig kan fleksibiliteten i EUs rammeverk benyttes.

Regelverket for bokføring av utslipp og opptak i sektoren skog og andre arealer stiller blant annet krav om at samlede utslipp ikke skal overstige opptaket i sektoren i perioden 2021–2030 (netto null utslipp) beregnet med utgangspunkt i EUs bokføringsregelverk. Dersom et land ikke oppnår netto null utslipp gjennom nasjonale tiltak i skog- og arealbrukssektoren, må det bokførte utslippet dekkes inn ved kjøp av skogkreditter fra andre land eller ved ytterligere reduksjon i andre ikke-

kvotepliktige sektorer nasjonalt eller ved kjøp av utslippsenheter fra andre land.

Regjeringen vil at Norge skal forsterke sitt klimamål under Parisavtalen og at det forsterkede målet for 2030 skal gjennomføres i samarbeid med EU. Regjeringen vil arbeide for at EUs samlede ambisjonsnivå øker til 55 pst. kutt i 2030 sammenlignet med 1990, og melde inn et forsterket norsk klimamål i tråd med EUs ambisjoner. Hvis en stor aktør som EU forsterker sine mål, vil det utløse mer teknologiutvikling og omstilling av næringslivet.

3.7.3 Norsk klimapolitikk og utslipp av klimagasser

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er, og skal være, sektorovergrepene virkemidler i form av klimagassavgifter og omsettbare utslippkvoter. Over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge er dekket av kvoteplikt og/eller CO₂-avgift. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til at produksjon og forbruk vris i mer klimavennlig retning. Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak, herunder støtte til forskning og teknologiutvikling.

Ikke-kvotepliktige utslipp utgjør rundt halvparten av norske utslipp og består i all hovedsak av utslipp fra transport, jordbruk, avfall og HFK/PFK. Nesten 70 pst. av ikke-kvotepliktige utslippene er ilagt avgift. Det generelle avgiftsnivået på utslipp av klimagasser i 2019 er 508 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter. Denne omfatter tilnærmet all ikke-kvotepliktig bruk av fossile drivstoff samt klimagassene HFK og PFK.

Utslippene i jordbruket er ikke omfattet av avgift, og det er få virkemidler som er særskilt utformet for å redusere disse utslippene. I juni 2019 inngikk regjeringen en avtale med jordbrukets organisasjoner om å redusere utslippene av klimagasser og å øke opptaket av karbon i jordbruket. Det er satt et mål om at utslippene samlet skal reduseres med 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter over perioden 2021–2030.

Halvdelen av norske utslipp er omfattet av det europeiske kvotesystemet for bedrifter, i hovedsak petroleumssektoren og industrien. Siden sommeren 2017 har kvoteprisen økt betydelig og den har i hele 2019 ligget godt over 200 og opp mot 300 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter. Petroleumssektoren og innenriks luftfart er i tillegg til kvoteplikt også ilagt CO₂-avgift.

I budsjettet for 2020 foreslår regjeringen flere endringer som forsterker klima- og miljøinnretningen av avgiftssystemet. Regjeringen foreslår å fjerne fritak og lave satser i CO₂-avgiften på mineralske produkter samtidig som den generelle satsen økes med 5 pst., slik at avgiften i 2020 blir på 544 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter. Dette gir en mer lik prising av ikke-kvotepliktige utslipp og en mer kostnadseffektiv klimapolitikk. Videre økes også CO₂-avgiften for petroleumsvirksomheten og innenriks, kvotepliktig luftfart med 5 pst. Omsetningskravet for biodrivstoff i veitrafikken trappes også opp fra 12 til 20 pst. i 2020. I tråd med Granavolden-plattformen foreslås reduksjoner i veibruksavgiften som kompenserer for at økt CO₂-avgift og økt omsetningskrav for biodrivstoff gir økte priser på drivstoff.

På utgiftssiden av budsjettet foreslås det en betydelig satsing på klimavennlige transportløsninger. Økt bevilgning til Nullutslippsfondet under Enova skal prioriteres til tiltak for å redusere utslipp fra næringstransport. Regjeringen foreslår også tiltak for å stimulere til økt bruk av null- og lavutslippsløsninger i skipsfarten. Videre foreslår regjeringen at det bevilges 700 mill. kroner i ny investeringskapital til Nysnø Klimainvesteringer AS. Dette er nær en dobling av den samlede kapitaltilførselen til selskapet.

Bevilgningene til kollektivtransport foreslås økt. Regjeringen prioriterer et bedre togtilbud og foreslår blant annet oppstart av InterCity-prosjektet Kleverud-Sørli på Dovrebanen og elektrifisering av deler av Trønderbanen og Meråkerbanen. Videre foreslår regjeringen å øke det statlige bidraget i viktige kollektivprosjekter i de fire største byområdene samt midler til reduserte billettpriser for kollektivtransport i de største byene.

Regjeringen har en ambisjon om å realisere en kostnadseffektiv løsning for fullskala CO₂-håndteringsanlegg i Norge, gitt at dette gir teknologiutvikling i et internasjonalt perspektiv. I 2020 foreslås det bevilgninger til videre planlegging, herunder en undersøkelsesbrønn for et CO₂-lager. Regjeringen tar sikte på at investeringsbeslutning kan fattes i 2020/2021.

Regjeringen bidrar også til å redusere utslippene i andre land, og foreslår å bevilge drøye 7 mrd. kroner til bistandsrelaterte tiltak innen fornybar energi, klima, miljø og hav, en økning på 200 mill. kroner fra 2019.

Regjeringen følger opp Klimarisikoutvalgets anbefalinger. Flom- og skredforebygging prioriteres gjennom kartlegging, arealplanlegging, overvåking, varsling og sikringstiltak. Det foreslås en

særskilt bevilgning til utgifter ved krise- og hasteiltak i forbindelse med flom- og skredhendelser.

I 2020 trer forbudet mot bruk av mineralolje til oppvarming i kraft.

Klimapolitikken virker. Utslippstrenden har vært nedadgående de 10 siste årene. Foreløpige utslippstall for 2018 viser imidlertid at norske utslipp av klimagasser økte med rundt 0,2 mill. tonn, eller 0,4 pst. fra 2017. Oppgangen skyldes en mindre andel biodrivstoff i veitrafikken samt mer forbruk av fossilt drivstoff til andre transportformer. Selv om totalsalget av bensin og autodiesel gikk ned i 2018, økte altså utslippene fra veitrafikk som en følge av en betydelig reduksjon i andelen innblandet biodrivstoff, som gikk ned fra 16 pst. i 2017 til 12 pst. i 2018. Samtidig endret sammensetningen av biodrivstoffet seg ved at andelen avansert biodrivstoff økte. Foreløpige tall for 2019 viser at salget av petroleumsprodukter har fortsatt å avta og andelen avansert biodrivstoff med lav risiko for avskoging er økende.

I Nasjonalbudsjettet 2019 ble det lagt frem nye fremskrivninger av norske klimagassutslipp. I tråd med internasjonale retningslinjer er fremskrivingene basert på at dagens innretning av klimapolitikken, både i Norge og internasjonalt, videreføres uendret. Hvordan dagens politikk, i Norge og internasjonalt, påvirker fremtidige utslipp er beheftet med betydelig usikkerhet. Effekten av politikken er spesielt avhengig av tilgangen på lav- og nullutslippsteknologi og kostnadene ved å ta slik teknologi i bruk. Det meste av denne teknologiske utviklingen skjer utenfor Norges grenser. I denne meldingen er fremskrivingene justert for revidert energibalanse⁶ og utviklingen i salget av el-biler. I tillegg er det gjort noen mindre justeringer av utslippene fra jordbruket, blant annet som en følge av ny beregningsmodell for utslipp av nitrogen.

Fremskrevne utslipp for Norge, basert på en videreføring av dagens innretning av klimapolitikken, ligger høyere enn utslippsbudsjettet for ikke-kvotepiktig sektor Norge vil få ved et samarbeid med EU. Utslippsbudsjettet kan dekkes med

innenlandske utslippsreduksjoner eller samarbeid med EU-land om utslippsreduksjoner.

Salget av elbiler til persontransport har vært høyere enn det som ble lagt til grunn i de seneste fremskrivingene. Andelen elbiler av nybilsalget var i 2018 på 31 pst. og har så langt i 2019 ligget på nesten 45 pst. Når dette legges til grunn samtidig som en holder fast på antakelsen om at 75 pst. av nybilsalget i 2030 er el-biler, bidrar det til at utslippene isolert sett nå anslås rundt 0,3 mill. tonn lavere i 2030 enn i Nasjonalbudsjettet 2019. Fremskrivingene er ikke en beskrivelse av regjeringens mål og fanger heller ikke opp effekter av fremtidig ny politikk og nye virkemidler.

Omsetningskravet for biodrivstoff er fra 2020 på 20 pst. medregnet delkravet på 4 pst. dobbelttellede avansert biodrivstoff, mens reell innblanding vil være 16 pst. I fremskrivingen til Nasjonalbudsjettet 2019 lå dette til grunn fra 2020. I 2017 var innblandingen reelt på om lag 16 pst., men avtok til 12 pst. i 2018. Foreløpige tall indikerer at salget vil øke igjen i 2019. Hvor høy innblandingen blir framover avhenger av sammensetningen av avansert og konvensjonelt biodrivstoff. Usikkerheten er stor, og vi legger til grunn samme anslag som for ett år siden.

Alt i alt innebærer endringene at utslippene oppjusteres med rundt 0,2 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 og nedjusteres med nesten 0,3 mill. tonn i 2030 sammenlignet med Nasjonalbudsjettet 2019. De samlede utslippene av klimagasser anslås å falle med nesten 8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter fra 2018 og frem mot 2030, se tabell 3.13. Utviklingen i utslippene må særlig ses i sammenheng med innfasing av nullutslippskjøretøy. Utfasingen av oljefyr i 2020, nedleggingen av gasskraftverket på Mongstad og at utslippene fra petroleumsvirksomheten starter å avta noe etter 2020 bidrar også.

Det er også utarbeidet nye fremskrivninger for skog- og arealbrukssektoren. I fremskrivingene anslås nettoopptaket å avta fra 25 mill. tonn i 2017 til 21,6 mill. tonn i 2020 og videre til 20,4 mill. tonn i 2030. Både beregningsmodell, nye tall fra Landskogtakseringen og et annet klimascenario gjør at det er vanskelig å sammenligne fremskrivingene med de forrige som ble presentert i Nasjonalbudsjettet 2015. Gjennomgående anslås opptaket litt lavere de nærmeste tiårene sammenlignet med sist, mens på lengre sikt anslås opptaket nå å være høyere. For en nærmere omtale, se rapporteringen etter klimaloven i Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon.

⁶ Revidert energibalanse ble tatt inn i utslippsregnskapet for 2018. Revisjonen har medført endringer for hele perioden 1990–2018, og utslippsnivået er økt de fleste årene. Økningen skyldes flytning av forbruk av marine gassoljer fra utenriks sjøfart (som ikke regnes som norsk territorium) til innenriks kysttrafikk. I tillegg ble noe forbruk av bensin og diesel flyttet mellom ikke-kvotepiktige sektorer, og forbruk av fyringsolje fra kvotepiktig til ikke-kvotepiktig sektor.

Tabell 3.13 Utslipp av klimagasser i Norge etter sektor. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

| | 1990 | 2005 | 2010 | 2017 | 2018 ¹ | 2020 | 2030 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------|-------|
| Utslipp av klimagasser | 51,2 | 55,4 | 55,5 | 52,7 | 52,9 | 51,0 | 45,0 |
| Kvotepiktig utslipp | | 27,7 | 26,6 | 26,5 | 26,2 | 26,2 | 24,5 |
| – Olje- og gassproduksjon | | 12,9 | 12,9 | 13,7 | 13,3 | 14,2 | 12,9 |
| – Industri og bergverk | | 13,7 | 11,0 | 10,9 | 11,0 | 10,7 | 10,2 |
| – Andre kilder ² | | 1,1 | 2,8 | 1,9 | 1,9 | 1,3 | 1,4 |
| Ikke-kvotepiktig utslipp | | 27,6 | 28,9 | 26,3 | 26,7 | 24,8 | 20,5 |
| – Transport ³ | | 15,5 | 16,7 | 14,7 | 15,4 | 14,1 | 11,2 |
| – Av dette: Veitrafikk | | 9,3 | 9,8 | 8,8 | 9,0 | 8,2 | 6,1 |
| – Jordbruk | | 4,4 | 4,2 | 4,5 | 4,4 | 4,5 | 4,5 |
| – Andre kilder ⁴ | | 7,7 | 8,0 | 7,1 | 6,9 | 6,1 | 4,8 |
| Netto opptak i skog og annen arealbruk | -10,0 | -25,1 | -26,5 | -25,0 | | -21,6 | -20,4 |
| Utslipp av klimagasser medregnet netto opptak i skog og annen arealbruk | 41,2 | 30,3 | 29,0 | 27,7 | | 29,4 | 24,6 |
| Memo | | | | | | | |
| Fastlands-Norge | 43,0 | 41,1 | 41,3 | 38,1 | 38,5 | 35,7 | 31,2 |

¹ Foreløpige tall.

² Inkluderer utslipp fra kvotepiktig energiforsyning og luftfart.

³ Inkluderer utslipp fra veitrafikk, sjøfart, fiske, ikke-kvotepiktig luftfart, anleggsmaskiner og andre mobile kilder.

⁴ Inkluderer ikke-kvotepiktig utslipp fra industri, petroleumsvirksomheten og energiforsyning, og utslipp fra oppvarming og andre kilder.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet, NIBIO og Finansdepartementet.

3.7.4 Kostnadene ved klimapolitikken

Gjennom Parisavtalen har alle land forpliktet seg til å holde gjennomsnittlig temperaturøkning godt under 2 °C sammenlignet med før-industriell tid, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. Det er de samlede utslippene av klimagasser i verden som avgjør hvor sterk oppvarmingen vil bli. Skulle dagens globale utslippstrend fortsette kan det utløse irreversible prosesser som kan ødelegge livsgrunnet for befolkningen i deler av verden. Utslipp av klimagasser medfører derfor en kostnad for verdenssamfunnet. Å redusere verdens samlede utslipp i tråd med Parisavtalens mål vil derfor gi betydelige gevinster for verden.

Tiltak for å redusere utslipp av klimagasser vil legge beslag på ressurser som har en alternativ anvendelse og nytte. Å redusere global oppvarming har derfor også kostnader. Siden gevinsten av nasjonale tiltak tilfaller hele verden, vil alle land, isolert sett, kunne være tjent med å være

gratispassasjer og overlate til andre å gjennomføre tiltak. En effektiv global løsning på klimautfordringen krever derfor internasjonalt samarbeid. Flere klimagassreducerende tiltak har dessuten positive effekter utover å reduserte klimagasser slik som redusert lokal luftforurensing. Gevinstene ved en global lavutslippsutvikling i tråd med Parisavtalen vil langt overstige kostnadene. Dette er fastslått i mange internasjonale studier, blant annet i Stern-rapporten fra 2006 og i den internasjonale kommisjonen «New Climate Economy».

Den mest effektive måten for verden å løse klimautfordringen på er å sette en pris på utslipp av klimagasser i tråd med skaden de påfører, med én karbonpris for alle utslipp. Med en avgift eller kvotepiktig koster det aktørene noe å slippe ut klimagasser. For husholdninger og bedrifter vil det da lønne seg å gjennomføre utslippsreducerende tiltak som har en lavere kostnad enn den prisen en avgift eller kvotepiktig setter. En karbonpris vil dessuten stimulere til utvikling og spredning av

utslippsreducerende teknologi. Det er krevende å vurdere hva som er riktig nivå på karbonprisen. Analyser av hvilken karbonpris som er nødvendig for å oppfylle klimamålene viser at denne karbonprisen stiger over tid. Anslag på karbonpris er følsomt for forutsetninger om befolkning, økonomisk utvikling og utvikling av null- og lavutslippsteknologi. I praksis er verden langt unna en optimal håndtering av klimautfordringen. Størstedelen av globale utslipp har i dag ingen pris. Perspektivmeldingen 2017 inneholdt en tabell basert på mange ulike anslag som er gjort for karbonpriser forenlig med et togradersmål. Medianen av disse anslagene var en pris på om lag 400 kroner per tonn CO₂ i 2020, stigende til om lag 600 kroner i 2030 og om lag 1500 kroner i 2050. Det var stor spredning i anslagene. For 2030 var laveste anslag 200 kroner, og det høyeste var 3000 kroner. I 2018 publiserte FNs klimapanel en rapport om 1,5-gradersmålet. Den viste at for å begrense temperaturstigningen til 1,5 °C trengs en klart høyere karbonpris enn for å nå et togradersmål.

Norges bidrag under Parisavtalen er en forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Norge vil oppfylle utslippsmålet for 2030 sammen med EU.

Norge er knyttet til EUs kvotesystem, og vi vil også redusere ikke-kvotepiktige utslipp sammen med EU. I denne situasjonen vil en kostnadseffektiv klimapolitikk innebære at kvotepiktig utslipp står overfor kvoteprisen, mens alle ikke-kvotepiktige utslipp stilles overfor en pris tilsvarende prisen Norge forventes å måtte betale for reduksjoner i ikke-kvotepiktig utslipp i EU. I tillegg til prising av utslipp kan det være lønnsomt for samfunnet å støtte utvikling av lav- og nullutslippsteknologi. Det må ses i sammenheng med at vanligvis vil også andre enn dem som utvikler teknologien ha nytte av fremgangen. Norsk klimapolitikk vektlegger å fremme utvikling av nye utslippsteknologier som over tid vil kunne gi lavere kostnader ved å redusere utslipp, både for Norge og for andre land. Som et lite land er vi imidlertid avhengig av teknologiutviklingen internasjonalt.

Når en direkte pris på utslipp ikke er egnet, kan det være behov for andre virkemidler for å redusere utslippene, for eksempel direkte reguleringer, standarder og avtaler. Tallfesting av å skulle oppfylle Norges klimaforpliktelser til lavest mulig kostnad vil måtte baseres på et opplegg i tråd med det som er skissert over. Flere faktorer i et slikt regnestykke er ikke kjent, og usikkerheten er stor.

Det er krevende å gi en samlet oversikt over kostnadene knyttet til klimapolitikken.⁷ En har i dag ikke et modellapparat for å anslå de samlede kostnader og gevinster ved den klimapolitikken Norge fører. For deler av klimapolitikken finnes det gode kostnadsanslag, mens det for andre tiltak ikke foreligger et godt grunnlag for å anslå kostnadene.

Klimapolitikken som har vært ført i Norge over tid har innslag av å bruke flere virkemidler overfor samme utslippskilde, noe som i prinsippet ikke er kostnadseffektivt. Eksempler er avgift i tillegg til kvoteplikt og regulering i oljesektoren, og subsidiering av nullutslippsbiler og krav til omsetning av biodrivstoff i tillegg til CO₂-avgift.

Nedenfor omtales sentrale deler av politikken for å redusere utslipp av klimagasser, og det omtales kostnader for samfunnet for enkelte utslippsreduksjoner. Gjennomgangen viser at det er stort spenn i kostnader per tonn CO₂-ekvivalent brukt for å redusere utslipp av klimagasser mellom ulike tiltak. Mange tiltak har en kostnad over det generelle nivået på CO₂-avgiften. Det er en indikasjon på at politikken avviker fra en kostnadseffektiv innretning. Dersom ikke annet er nevnt, refererer kostnadstallene til 2018.

Prising av utslipp

Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er, og skal være, sektorovergripende virkemidler i form av klimagassavgifter og omsettbare utslippskvoter. Et hovedprinsipp for norsk klimapolitikk er at forurensere skal betale. Om lag halvparten av norske utslipp er kvotepiktige. I ikke-kvotepiktig sektor står 70 pst. av utslippene overfor en CO₂-pris på i overkant av 500 kroner. Dette gjelder først og fremst CO₂-avgiften på mineralske produkter, avgiftene på HFK og PFK.

Kvotepikt eller avgift på gjenværende utslipp er en utgift for private, men gir inntekter for staten. Avgiftsprovenyet er derfor ikke en kostnad for det norske samfunnet. Økte avgiftsinntekter kan også gi grunnlag for å redusere andre skatter. Ved for eksempel å redusere skatt på arbeid vil en kunne få positive effekter på arbeidstilbudet.

⁷ Stortinget sendte 15. mars 2019 følgende spørsmål til Finansdepartementet: «Når kan det forventes at Finansdepartementet er ferdig med sin belysning av samfunnskostnadene av den førte politikk for å redusere utslipp av den livgivende gassen CO₂?» Spørsmålet ble besvart i brev av 25. mars 2019. I sitt svar skrev finansministeren avslutningsvis: «Spørsmålet vil bli belyst i Nasjonalbudsjettet 2020.»

De fleste virksomhetene i industrien og i petroleumsvirksomheten er omfattet av det europeiske kvotesystemet. Innenfor kvotesystemet vil prisen på utslipp i utgangspunktet bestemmes av kvoteprisen, slik at utslippene reduseres der det koster minst. Kvoteprisen har steget betydelig det siste året og har den siste tiden ligget på rundt 250 kroner per tonn CO₂. Det aller meste av innenriks luftfart og norsk petroleumsvirksomhet er i tillegg ilagt CO₂-avgift. Disse sektorene står dermed overfor en samlet pris på utslipp som nå er på 600-750 kroner per tonn CO₂ for nesten alle utslipp. På Sleipnerfeltet har en skilt ut og lagret CO₂ siden 1996. Her lagres om lag 1 mill. tonn CO₂ per år. På Snøhvitfeltet er det skilt ut og lagret 0,7 mill. tonn per år siden 2008. Avgift i tillegg til kvoteplikten bidrar til å redusere norske utslipp fra petroleumsvirksomheten. Men etter som sektoren er en del av EUs kvotesystem, er det mest sannsynlig at reduksjonene over tid i stor grad vil motsvares av utslippøkninger i andre deler av systemet. Kvoter kan bli slettet gjennom den nye mekanismen i EUs kvotesystem som skal redusere kvoteoverskuddet, men det er lite sannsynlig at det over tid vil skje i et slikt omfang at avgift i kvotepliktig sektor er kostnadseffektiv klimapolitikk.

Norge har innført en ordning som kompenserer kraftkrevende industri som er utsatt for karbonlekkasje for kvoteprisens innslag i kraftprisen. Hensikten er å hindre at bedrifter flytter til land som har en mindre streng klimapolitikk. Det reduserer imidlertid den indirekte utslippsprisen for disse bedriftene og svekker incentivene til å redusere utslipp av klimagasser. Som følge av økt kvotepris vil subsidiene øke vesentlig i 2020.

Skatte- og avgiftsfordeler

Mineralske produkter, herunder drivstoff, er ilagt CO₂-avgift. Elbiler har ikke utslipp av CO₂ og skal dermed ikke ilegges CO₂-avgift. Elbiler har imidlertid avgiftsfordeler gjennom fritak for engangsavgift, merverdiavgift, trafikksikringsavgift, omregistreringsavgift og betaler heller ikke veibruksavgift.

Norge hadde et svært offensivt utslippsmål om at nye personbiler skulle ha et gjennomsnittlig CO₂-utslipp per kilometer på under 85 gram innen 2020. Dette målet ble nådd tre år før tiden, takket være regjeringens offensive politikk på området. Regjeringen har fastsatt et nytt ambisiøst mål om at alle nye personbiler skal være nullutslippskjøretøy i 2025, og regjeringen er allerede et godt stykke på vei for å innfri målet.

Utformingen av engangsavgiften gir svært sterke incentiver til å velge biler med lave eller ingen utslipp av CO₂. Avgiften øker jo mer CO₂ den enkelte biltype slipper ut per kilometer.

Finansdepartementet har beregnet skatteutgifter for elbiler til 7,7 mrd. kroner i 2018. Skatteutgiftene viser imidlertid ikke hele kostnaden ved innføring av elbiler, blant annet fordi elbiler ikke er ilagt veibruksavgift. I 2018 stod elbiler for 31 pst. av nybilsalget. I de åtte første månedene i år har andelen elbiler vært på 44 pst. Også ladbare hybridbiler har gunstige regler i avgiftssystemet. Anslått skatteutgift for disse var på om lag 2,2 mrd. kroner i 2018.

Kostnadene ved innføring av nullutslippsbiler og lavutslippskjøretøy vil avhenge blant annet av teknologiutvikling og muligheten for storskalaproduksjon. Elbiler er i dag dyrere å produsere enn sammenlignbare bensin- og dieslebiler, noe som særlig skyldes batterikostnaden. Samtidig gir elbilen besparelse i drivstoffutgiftene og har lavere vedlikeholdskostnader over levetiden. Elbiler belastes heller ikke for samfunnets kostnader ved bruk av vei. Dette er kostnader og besparelser som tilfaller den enkelte bileier. For bileieren kan det i tillegg være en ulempe forbundet med å gå over til elbil, ved at de tilgjengelige elektriske modellene ikke har de samme egenskapene som fossilbiler.

Ulempen kan også være forbundet med begrenset rekkevidde for elbilen. For samfunnet er det i tillegg forbundet kostnader ved utbygging av nødvendig ladeinfrastruktur. Elbilen gir samtidig helsegevinster i form av lavere luftforurensning og mindre støy.

Miljødirektoratet⁸ har estimert kostnadene ved innføring av elbiler i personbilsegmentet. Her forventes en reduksjon i kostnadene på batteripakker frem mot 2030. Miljødirektoratet anslår samfunnsøkonomisk tiltakskostnad for tiltaket «100 prosent av nybilsalget i 2025 er el- eller hydrogenbiler» på 500–1 500 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter redusert gjennomsnittlig over perioden 2016–2030. Kostnaden ved elbiler er vesentlig høyere i begynnelsen av analyseperioden (anslått til om lag 7 000 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter i 2016 for små personbiler og 15 000 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter for større personbiler), men antas å falle kraftig frem mot 2030. For små personbiler antas tiltakskostnaden å være negativ (samfunnsøkonomisk lønnsomt) fra 2025 og utover.

⁸ Miljødirektoratet (2016). Tiltakskostnader for elbil, M-620.

THEMA⁹ har estimert tiltakskostnader ved innfasing av nullutslippsbiler i personbilmarkedet. De beregner en høy kostnad i dag for små biler, tilsvarende om lag 11 000 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter, men at kostnaden vil falle, og at det innen 2025 vil lønne seg å kjøpe og eie et nullutslippskjøretøy også med utfasing av offentlige støtteordninger og andre fordeler etter 2020. Kostnaden for større personbiler er høyere, og disse vil ikke bli konkurransedyktige innen 2030 uten offentlige støtteordninger eller avgiftslette. I rapporten gjennomgås mulige virkemidler for å oppnå utslippskutt i veitransporten dersom det eneste tiltaket er innføring av lav- og nullutslippsteknologi. Det gjøres en kvalitativ vurdering av mulige virkemidler etter blant annet kostnadseffektivitet og potensialet for utslippsreduksjon.

Bjertnæs¹⁰ estimerer at overgang til elbiler koster samfunnet 5 600 kroner per tonn CO₂, estimert med provenytabet for staten ved dagens avgiftsfordeler for elbiler. Estimateret er beregnet på grunnlag av anslag på totale avgifter per bensin-/dieselbil på 308 000 kroner over levetiden og 28 000 kroner per elbil over levetiden. Differansen på 280 000 kroner kan betraktes som implisitt kompensasjon fra staten til de som bytter elbil. Bjertnæs argumenterer med at avgiftsforskjellen på marginen vil være lik kravet til kompensasjon for å bytte til elbil og dermed på marginen er et anslag på den samfunnsøkonomiske kostnaden.

Bloomberg¹¹ har foretatt en analyse av produksjonskostnadene for elbil sammenlignet med fossilbil for alle størrelsessegmentene. De anslår at produksjonskostnaden for en middels stor elbil i personbilsegmentet vil være lik produksjonskostnaden for en sammenlignbar fossilbil tidligst i 2025 i EU. Større elbiler vil ha like produksjonskostnader som tilsvarende fossile biler noe senere, tidligst i 2027–2028 i EU. Bloomberg anslår at de minste elbilene vil ha lik produksjonskostnad som sammenlignbare fossilbiler tidligst i 2029 i EU. Anslagene hviler på en rekke forutsetninger om blant annet utvikling i teknologi og skalaproduksjon, men også at utslippsstandarder stadig blir strengere, noe som øker kostnaden for konvensjonelle biler.

Reguleringer

Siden 2009 har vi hatt et omsetningskrav i hele landet for biodrivstoff i veitrafikk. Kravet er gradvis økt, og i 2020 er kravet på 20 pst. I 2018 ble det solgt nær 500 mill. liter biodrivstoff i Norge. Det tilsvarer om lag 12 pst. reell innblanding. Av dette stod andre generasjons biodrivstoff for om lag 40 pst. Andre generasjon biodrivstoff gir langt mindre indirekte utslipp ved produksjon enn første generasjons biodrivstoff og teller derfor dobbelt i omsetningskravet. Merkostnaden for det norske samfunnet til innkjøp av dette biodrivstoffet sammenlignet med bensin og diesel anslås til om lag 2 mrd. kroner i 2018. Det svarer til en kostnad på om lag 2 000 kroner per tonn CO₂.

Allerede på 70-tallet ble det forbudt å brenne gass over fakkell (fakling) på norsk sokkel annet enn for sikkerhetsformål. Merkostnaden ved dette er usikker, men trolig relativt liten og lavere enn nivået på den generelle CO₂-avgiften. Det har i tiår vært stor oppmerksomhet om å unngå lekkasjer og andre utslipp av metan i petroleumsvirksomheten. Det er krav om bruk av best tilgjengelige teknologi ved nye utbygginger.

Beslutninger om kraft fra land til anlegg på sokkelen vurderes blant annet ut fra kostnaden ved egen kraftproduksjon med gassturbiner, kostnaden ved kraftforsyning fra land og forventede priser på utslipp. Kraftforbrukere har til nå ikke måttet betale for forsterkninger av kraftnettet som er nødvendig for å levere kraft til offshoreinstallasjoner. I dag har feltene Ormen Lange, Snøhvit, Troll A, Gjøa, Goliat og Valhall kraftforsyning fra land. Utslipp fra petroleumssektoren er i all hovedsak omfattet av det europeiske kvotesystemet.

Regelverk for offentlige innkjøp stiller krav om at det skal tas hensyn til klima og miljø. Det er stilt krav om utslippsreduksjoner ved anbud av transporttjenester. Eksempler er kystruten Bergen-Kirkenes og nye fergeanbud. Merkostnaden kan bli veltet over på det offentlige og er vanskelig å anslå og vil variere mye. En utredning utført av Menon med flere¹² viser at flere tiltak for fossilfri kollektivtrafikk kan ha en lav samfunnsøkonomisk kostnad og enkelte tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Om dette er effektiv ressursbruk vil avhenge blant annet av om merkostnadene er over den generelle CO₂-avgiften og av om det er andre indi-

⁹ THEMA (2016). Potensialet for null- og lavutslippskjøretøy i den norske kjøretøyparken, THEMA Rapport 2016–26.

¹⁰ Geir H. M. Bjertnæs (2016). Hva koster egentlig elbilpolitikken? Aktuell analyse, Samfunnsøkonomen nr. 2 2016.

¹¹ Bloomberg New Energy Finance (2017). When will electric vehicles be cheaper than conventional vehicles?

¹² Menon, TØI, DNV GL, 2018. Klimatiltak innenfor kollektivtransport. Rapport bestilt av SD og gjengitt i regjeringens plan for fossilfri kollektivtrafikk innen 2025.

rette gevinster eller kostnader knyttet til utslippsreduksjonene, for eksempel om det bidrar til teknologiutvikling.

Et annet eksempel er forbud mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger fra 2020. Siktemålet er å redusere utslipp av CO₂ og bedre luftkvaliteten i tettbygde strøk gjennom å erstatte oljefyr med oppvarming fra fornybare kilder. Omlegging fra oljefyr til alternative energikilder har en kostnad. Det offentlige har gitt støtte til de som berøres.

Støtte til klimateknologi

Staten bruker betydelige midler på å støtte klimarelevant forskning og utvikling. Det finnes en rekke støtteordninger for utvikling og utprøving av utslippsreducerende teknologi, herunder gjennom Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Enova. Det kan være lønnsomt for samfunnet å støtte prosjekter for utvikling av lav- og nullutslippsteknologi. Enova skal bidra til reduserte klimagassutslipp og styrket forsyningsikkerhet for energi, samt teknologiutvikling som på lengre sikt bidrar til reduserte klimagassutslipp. Enova ble i 2018 tilført nærmere 2,8 mrd. kroner og utbetalte støtte på over 2,3 mrd. kroner til energi- og klimatiltak. Basert på en rekke forutsetninger anslår Enova at de samlede direkte utslippsreduksjonene knyttet til støttede prosjekter i 2018 var 242 000 tonn CO₂-ekvivalenter i ikke-kvotepiktig sektor. Anslaget tar ikke hensyn til eventuelle utslippsreduksjoner ved markedsendring eller spredning av teknologi.

I perioden fra 2008 til 2019 har staten brukt om lag 13 mrd. kroner på planlegging av fullskalaanlegg for fangst og lagring av CO₂, investering

og drift av testsenteret på Mongstad (TCM) og forskningsaktivitet (CLIMIT-programmet og forskningscenter for miljøvennlig energi (FME)). Regjeringen har en ambisjon om å realisere en kostnadseffektiv løsning for fullskala CO₂-håndtering i Norge, gitt at det gir teknologispredning i et internasjonalt perspektiv. Det pågår nå forprosjektering av CO₂-fangst, -transport og -lagring. Regjeringen tar sikte på at en investeringsbeslutning kan bli fattet i 2020–2021. I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2018 ble kostnaden for investering og fem års drift av fangst, transport og lagring anslått til 11-13 mrd. kroner.

Finansiering av klimatiltak internasjonalt

Norge finansierer betydelige utslippsreduksjoner internasjonalt uten at disse regnes mot vår klimaforpliktelse. Norsk støtte til klimarettede tiltak i utviklingsland utgjorde om lag 4,8 mrd. kroner i 2018. Størstedelen av den klimarettede bistanden gikk til tiltak mot avskoging gjennom Klima- og skoginitiativet. Kostnadene per tonn CO₂ ved disse tiltakene er usikre og vil variere mellom prosjekter og over tid. Kostnadene ved utslippsreduksjoner i utlandet er ofte langt lavere enn i Norge, se Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet for en nærmere omtale. Eksempelvis betalte Norge til sammen 710 mill. kroner gjennom Klima- og skoginitiativet for verifiserte utslippsreduksjoner fra skog i Colombia, Ecuador og Brasil i 2018, tilsvarende om lag 17 mill. tonn CO₂. Mesteparten av reduksjonen fant sted i Brasil. Det svarer til en pris på om lag 40 kroner per tonn CO₂. I tillegg gir Norge støtte til fornybar energi og klimatilpasning.

4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftspolitikken

4.1 Regjeringens skatte- og avgiftspolitik

Regjeringen vil bruke skatte- og avgiftssystemet til å finansiere fellesgoder, sikre sosial mobilitet, oppnå mer effektiv ressursutnyttelse og gi bedre vilkår for norsk næringsliv. Det private eierskapet skal styrkes, og det skal lønne seg å jobbe, spare og investere mer.

Skatte- og avgiftsnivået skal reduseres for å øke verdiskapingen og for å gi større frihet for familiene og den enkelte. Skatter og avgifter skal også stimulere til mer miljøvennlig atferd. Forbedringer av skatte- og avgiftssystemet er derfor en sentral del av regjeringens økonomiske politikk og et viktig virkemiddel for å fremme økonomisk vekst.

Brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til at ressursene utnyttes best mulig. Disse prinsippene lå også til grunn for regjeringens forslag til skattereform. Stortinget har gjennom behandlingen av Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre skatt – En skattereform for omstilling og vekst* (skattemeldingen) sluttet seg til disse grunnleggende prinsippene.

Norges konkurranseevne avhenger av at vi har en omstillingsdyktig økonomi der ressursene utnyttes best mulig. Dette oppnås ved gode generelle rammebetingelser som gjør det attraktivt å investere i Norge. Særordninger og unntak i skatte- og avgiftssystemet vil ofte føre til at ressurser blir anvendt på områder som er mindre produktive.

Hovedresultater fra regjeringens skatte- og avgiftspolitik

Regjeringen har redusert samlede skatter og avgifter med om lag 25 mrd. 2019-kroner påløpt siden den tiltrådte. Regjeringen har blant annet gjennomført følgende endringer til og med 2019:

- Inntektsskatten for personer og selskap er redusert. Nedsettelsen av skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap fra 28 til 22 pst. bidrar til å stimulere sparing og

investeringer og til å gjøre økonomien mer vekstkraftig. Reduksjon i marginalsattesene for personer og fjerningen av skatteklasse 2 har styrket arbeidsinsentivene.

- Formuesskatten er redusert med om lag 7 mrd. kroner. Lettelser bidrar til å stimulere sparingen, tilførselen av norsk egenkapital og investeringer i næringsvirksomhet. Skattesatsen er redusert, bunnfradraget er økt og det er innført en verdsettelsesrabatt på 25 pst. for aksjer og driftsmidler og tilordnet gjeld. Verdsettelse av formuesobjekter har blitt jevnere.
- Skattefunnordningen, som stimulerer til forskning og innovasjon i næringslivet, er utvidet. Støtten til FoU gjennom Skattefunnordningen har økt fra 1,7 mrd. kroner i 2013 til 4,1 mrd. kroner i 2017.
- Skatt på næringsvirksomhet, herunder selskapsskatt, er redusert med om lag 6,4 mrd. kroner netto.
- Arveavgiften er fjernet. Det letter likviditetsbelastningen ved generasjonsskifte og er en stor forenkling.
- Det har vært en klar dreining i retning av miljøbegrunnede avgifter.
- I bilavgiftene er engangsavgiften lagt om i miljøvennlig retning, og de betydelige avgiftsfordelene for elbiler er forsterket. Dette har bidratt til økende andel null- og lavutslippsbiler i nybilparken og redusert proveny for staten.
- Båtmotoravgiften, årsavgiften for campingvogner samt engangsavgiften for veteranbiler og amatørbygde kjøretøy er fjernet.
- Omregistreringsavgiften er redusert og forenklet.

4.2 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2020

Norsk økonomi går godt. Siden 2013 har en ansvarlig finanspolitikk og en offensiv skatte- og avgiftspolitik med brede skattelettelser til næringslivet og personer gitt resultater. Samlede nye skattelettelser i 2020 som følge av regjeringens forslag er om lag 0,5 mrd. kroner påløpt.

Skatter

Kringkastingsavgiften fjernes fra 1. januar 2020, og NRK finansieres fra samme tidspunkt over statsbudsjettet ved å redusere personfradraget i inntektsbeskatningen. Regjeringen foreslår nå å redusere personfradraget mindre enn det en provenyneutral omlegging av finansieringen av NRK skulle tilsi. Videre foreslår regjeringen å øke skattefradraget for pensjonister slik at minstepensjonister fortsatt ikke vil betale skatt når personfradraget reduseres.

Regjeringen vil gjøre det mer attraktivt for små oppstartsselskap å benytte opsjoner for å tiltrekke seg og beholde nøkkelpersoner i virksomheten. Det foreslås å utvide dagens ordning til å omfatte selskap som har maksimalt 12 ansatte. Maksimal opsjonsfordel per ansatt økes fra 500 000 kroner til 1 mill. kroner. Vilårene i Skattefunn foreslås endret slik at ordningen blir gunstigere for næringslivet. Regjeringen foreslår også å fjerne utilsiktede tilpasningsmuligheter i formuesskatte-reglene. De særskilte verdsettingsreglene for aksjer i nystiftede selskap fjernes, slik at det ikke lenger skal være mulig ved enkle endringer i selskapsstrukturen å redusere formuesverdien i ikke-børsnoterte selskap.

Regjeringen tar sikte på å redusere den maksimale eiendomsskattesatsen for bolig og fritidsbolig fra 5 til 4 promille fra 2021, og kommer tilbake til dette som del av et helhetlig opplegg for kommuneøkonomien i forbindelse med kommune-proposisjonen for 2021.

Avgifter

Regjeringen foreslår å fjerne fritak og lave satser i CO₂-avgiften samtidig som den generelle satsen økes med 5 pst. Dette gir en mer lik prising av CO₂-utslipp og en mer kostnadseffektiv klimapolitikk. CO₂-avgiften for petroleumsvirksomheten og innenriks, kvotepliktig luftfart økes også med 5 pst. Omsetningskravet for biodrivstoff i veitrafikken trappes opp fra 12 til 20 pst. i 2020. I tråd med Granavolden-plattformen foreslås reduksjoner i veibruksavgiften som følge av at økt CO₂-avgift og økt omsetningskrav for biodrivstoff gir økte priser på drivstoff.

Nye utslippsverdier (WLTP) i engangsavgiften for personbiler innføres provenyneutralt ved å nedjustere satser og oppjustere innslagspunkter i CO₂-komponenten. Regjeringen foreslår også å

oppheve den avgiftsfrie grensen på 350 kroner for vareimport. Det foreslås en forenklet ordning for innbetaling av merverdiavgift fra utenlandske plattformer med sikte på innføring 1. april 2020.

Andre forslag til endringer i skatter og avgifter

Regjeringen foreslår også andre endringer i skatte- og avgiftsreglene med provenyvirkning i 2020:

- Personfradraget lønnsjusteres.
- Det innføres begrensning av kildeskatt på pensjon, uføretrygd og andre uføreytelser for visse personer bosatt i EØS-stater.
- Skatteplikt og fradragsrett for underholdsbidrag fjernes.
- Enkelte beløpsgrenser holdes nominelt uendret. Dette gjelder blant annet fagforeningsfradraget, kilometersatsene i reisefradraget, foreldre-fradraget, den skattefrie nettoinntekten og formuestillegget i skattebegrensningsregelen, særskilt fradrag i tiltakszonen i Troms og Finnmark, fisker- og sjømannsfradragene og maksimal sparing i BSU.
- Formuesskatten endres slik at næringseiendom eid indirekte gjennom et unotert aksjeselskap eller selskap med deltakerfastsetting medregnes til 100 pst. av dokumenterbar omsetningsverdi på selskapets hånd når sikkerhetsventilen benyttes.
- Bestemmelsene for den skattemessige behandlingen ved overgang til IFRS9 utvides til å omfatte også unoterte banker og finansforetak.
- Avskrivningssatsene for frukt- og bærfelt økes.
- Jordbruksfradraget økes.
- Satsene for forenklet fortolling økes i lys av alminnelig prisstigning.
- Reduserte satser i elavgiften, grunnavgiften på mineralolje og CO₂-avgift på naturgass oppjusteres på grunn av lav kronekurs.
- Totalisatoravgiften reduseres.
- Tilsynsavgiften for Finanstilsynet økes.
- Sektoravgiften for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet økes.
- Det innføres en ny sektoravgift for å finansiere NVEs virksomhet innenfor beredskapstilsyn og damsikkerhet.

Forslagene til skatte- og avgiftsendringer er nærmere beskrevet i Prop. 1 LS (2019–2020) *Skatter, avgifter og toll 2020*.

4.3 Dynamiske virkninger

Lavere skattesatser kan bidra til bedre ressursbruk og styrke grunnlaget for økonomisk vekst. Deler av det umiddelbare provenytapet vil da motvirkes av at skatte- og avgiftsgrunnlagene vokser. Skattelettelser kan dermed ha en viss grad av selvfinansiering. En økning av skattegrunnlagene kan skje over mange år. Det kan derfor ikke budsjetteres med den tilhørende provenyøkningen i budsjettåret. Etter hvert som grunnlagene vokser og skatte- og avgiftsinntektene øker, vil handlingsrommet i budsjettene øke.

Ulike skatter og avgifter har ulik virkning på ressursbruken i økonomien. Enkelte skatter og avgifter bidrar til bedre ressursbruk. Det gjelder blant annet avgifter som fører til at helse- og miljøskadelige aktiviteter prises riktigere. Andre skatter kan virke mer nøytralt. De fleste skattene fører derimot til at personer og bedrifter endrer sine beslutninger slik at ressursene utnyttes mindre effektivt. For eksempel gjør skatt på arbeid det mindre lønnsomt å arbeide. Tilsvarende blir det mindre lønnsomt å betale ned gjeld, sette penger i banken eller kjøpe aksjer dersom en del av avkastningen trekkes inn i form av skatt. Skatt på selskapsoverskudd fører til at færre investeringer blir lønnsomme for bedriftene.

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

Satsreduksjoner kan derfor bidra til bedre ressursbruk og gi grunnlag for økt vekst. Noen skattereduksjoner vil virke mer positivt enn andre. Dette finnes det en del kunnskap om. For eksempel antyder økonomisk forskning at lavere skattesatser på selskapsoverskudd og arbeid kan ha spesielt gunstige virkninger. Skatteutvalget viser til internasjonal forskning og legger til grunn at eiendomsskatt og konsumskatter hemmer den økonomiske veksten mindre enn andre typer skatter, jf. NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Utvalget peker på at tradisjonell selskapskatt og personlige inntektsskatter (skatt på arbeid og skatt på kapitalinntekter) reduserer den økonomiske veksten mest.

Skattesatsen på alminnelig inntekt for selskap og personer er i perioden 2013–2019 redusert med 6 prosentenheter, fra 28 til 22 prosent. Det støtter opp under vekstevnen i fastlandsøkonomien ved å stimulere til at investeringer og arbeidstilbud øker over tid. Særlig antas lavere selskapskattesats å ha positiv virkning. Anslag fra Skatteutvalget tilsier at de gjennomførte endringene i selskapskatten kan ha en selvfinansieringsgrad over tid på 20–40 pst.

Redusert skattesats på alminnelig inntekt for personer kombinert med en omlegging fra toppskatt til trinnskatt har redusert marginalsattesatsen på både arbeid og sparing. Samlet marginalsattesats på arbeid er siden 2013 redusert med mellom 1,4 og 3,7 prosentenheter for de som betaler trinnskatt (de som har minst 174 500 kroner i personinntekt i 2019). Dette vil stimulere til arbeid og kan ha en viss selvfinansiering over tid.

Det er stor usikkerhet om graden av selvfinansiering, men beregninger foretatt med SSBs simuleringmodell LOTTE-Arbeid tyder på at personskatteendringene som er gjennomført hittil i denne stortingsperioden (2017–2019), og som kan beregnes i modellen, kan ha en selvfinansieringsgrad på om lag 16 pst.

Den reduserte skattesatsen på alminnelig inntekt for personer har isolert sett redusert marginalsatten på kapitalinntekter med 6 prosentenheter. Empirisk forskning antyder at høyere avkastning etter skatt samlet sett øker sparingen, men det er usikkert hvor stor effekten er.

Den gjennomførte reduksjonen i verdsettelsen av aksjer og driftsmidler i formuesskatten vil, sammen med redusert skattesats på alminnelig inntekt, øke avkastningen etter skatt av å investere i aksjer og driftsmidler for de som er i formuesskatteposisjon. Videre dempes favoriseringen i formuesskatten av investeringer i primærbolig og fritidsboliger fremfor investering i næringsvirksomhet. På den annen side øker favoriseringen av aksjer og driftsmidler noe sammenlignet med sekundærbolig, bankinnskudd og obligasjoner. Den reduserte verdsettelsen kan bidra til at en større del av sparingen kanaliseres til investeringer i næringsvirksomhet. Den kan også bidra til økte investeringer i virksomheter som er avhengige av norsk egenkapital for å få gjennomført sine prosjekter. Lavere formuesskatt antas på denne bakgrunn å ha en positiv langsiktig virkning på norsk økonomi og arbeidsplasser.

Departementet antar at det tar tid før dynamiske virkninger av endringer i inntekts- og formuesskatt påvirker skatteinntektene. For eksem-

pel kan det ta tid for personer å øke sitt arbeidstilbud siden de ofte må øke stillingsandelen eller finne ny jobb. Derimot antas det at endringer i avgifter påvirker priser og etterspørsel allerede i løpet av det første året. I provenyanslagene for de fleste særavgiftene er det derfor tatt hensyn til at avgiftsgrunnlaget endres når avgiftssatsene endres.

Det er ønskelig å undersøke nærmere hvilke effekter skatteomleggingen har hatt. Departementet har derfor bestilt en forstudie som skal legge grunnlaget for en påfølgende evaluering. Se omtale under budsjettkapittel 1600 i Prop. 1 S (2019–2020) for Finansdepartementet.

4.4 Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer

Tabell 4.1 gir en oversikt over provenyvirkningene av regjeringens forslag. Provenyvirkningene

av skatte- og avgiftsopplegget beregnes i forhold til referansesystemet for 2020. Referansesystemet for 2020 er basert på 2019-regler oppjustert med i hovedsak anslått pris-, lønns- eller formuesvekst.

Fradrag og beløpsgrenser mv. i den generelle satsstrukturen i personbeskatningen er i referansesystemet i hovedsak justert til 2020-nivå med anslått lønnsvekst på 3,6 pst. Særskilte fradrag og andre grenser i personbeskatningen er hovedsakelig justert med anslått konsumprisvekst fra 2019 til 2020 på 1,9 pst. En skattyter som kun har ordinære fradrag og en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt på 3,6 pst., får da om lag samme gjennomsnittlige inntektsskatt i referansesystemet for 2020 som i 2019. I referansesystemet er alle mengdeavgifter justert med anslått vekst i konsumprisene fra 2019 til 2020. Referansesystemet gir dermed reelt sett uendret skatte- og avgiftsnivå fra 2019 til 2020.

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2020. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2020. Mill. kroner

| | Påløpt | Bokført |
|--|-------------|-------------|
| Skatt på inntekt for personer | -879 | -708 |
| Lønnsjustere personfradraget..... | -75 | -60 |
| Justere personfradraget som del av ny finansiering av NRK ¹ | 0 | 0 |
| Redusere personfradraget mindre enn det som følger av provenynøytral NRK-finansiering | -380 | -305 |
| Opprettholde skattefri minstepensjon etter redusert personfradrag ved å øke skattefradraget for pensjonister | -225 | -180 |
| Begrense kildeskatt på pensjon, uføretrygd og andre uføreytelser | 0 | -3 |
| Fjerne skatteplikt og fradrag for underholdsbidrag | 3 | 2 |
| Utvide opsjonsskatteordningen for små oppstartsselskap | -400 | -320 |
| Videreføre satser og beløpsgrenser nominelt, inkludert samspill og avrundinger | 198 | 158 |
| Formuesskatt | 140 | 482 |
| Fjerne mulighet for uønskede tilpasninger ved nystiftelser | 100 | 450 |
| Fjerne utilsiktet kjederabatt ved bruk av sikkerhetsventil for næringseiendom | 40 | 32 |
| Næringsbeskatning | -330 | -100 |
| Implementere IFRS9 for noterte banker | -80 | 0 |
| Skattefunn | -150 | 0 |
| Øke avskrivningene for frukt- og bærfelt | -20 | -20 |
| Øke jordbruksfradraget..... | -80 | -80 |

Tabell 4.1 fortsetter

| | Påløpt | Bokført |
|--|-------------|------------|
| Miljø- og bilavgifter | -16 | -36 |
| Trappe opp det generelle avgiftsnivået på utslipp av klimagasser med 5 pst. Veibruksavgiften reduseres tilsvarende | 170 | 155 |
| Øke CO ₂ -avgiften i petroleumsvirksomheten med 5 pst ² | - | - |
| Oppheve redusert sats og fritak for CO ₂ -avgift på fiske og fangst i nære farvann (netto etter kompensasjon) | 5 | -15 |
| Oppheve fritak for CO ₂ -avgift på naturgass og LPG til kjemisk reduksjon eller elektrolyse, metallurgiske og mineralogiske prosesser..... | 60 | 55 |
| Veibruksavgift: Øke omsetningskrav for biodrivstoff til veitrafikk i 2020..... | 800 | 700 |
| Veibruksavgift: Redusere satser slik at de bedre reflekterer energiinnholdet i drivstoffet (kompensasjon for at økt omsetningskrav for biodrivstoff utvider grunnlaget for veibruksavgiften) | -800 | -700 |
| Veibruksavgift: Redusere satser slik at de bedre reflekterer energiinnholdet i drivstoffet (kompensasjon for at økt omsetningskrav for biodrivstoff øker råvarekostnaden på drivstoffet) | -250 | -230 |
| Veibruksavgift: Utvide veibruksavgiften til å omfatte alt flytende biodrivstoff..... | 0 | 0 |
| Veibruksavgift på LPG, videre opptrapping..... | 1 | 1 |
| Veibruksavgift for naturgass, innføre lav avgift (nettoproveny etter kompensasjon) .. | 3 | 2 |
| Omsetningskrav for biodrivstoff i luftfarten..... | -5 | -4 |
| Engangsavgift: Provenynøytral overgang til nye CO ₂ -verdier basert på WLTP | 0 | 0 |
| Andre avgifter og toll | 581 | 398 |
| Avvikle 350-kronersgrensen for avgiftsfri vareimport..... | 590 | 405 |
| Opprette manglende prisjustering av satsene for forenklet fortolling | 3 | 3 |
| Redusere totalisatoravgiften..... | -13 | -11 |
| Oppjustere reduserte satser på grunn av svak kronekurs | 1 | 1 |
| Sektoravgifter og overprisede gebyrer | 30 | 30 |
| Øke tilsynsavgift Finanstilsynet..... | 16 | 16 |
| Øke ny sektoravgift til NVE – beredskapstilsyn og dampsikkerhet..... | 5 | 5 |
| Øke sektoravgiften til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet..... | 9 | 9 |
| Forslag til nye skatte- og avgiftsendringer i 2020 | -474 | 66 |
| Virkning av vedtak i Revidert nasjonalbudsjett 2019 ³ | -1 | -81 |
| Virkning av vedtak ifm. Nasjonalbudsjettet 2019..... | 0 | 655 |
| Virkning av vedtak ifm. Nasjonalbudsjettet 2018..... | -140 | -140 |
| Virkning av vedtak ifm. Revidert nasjonalbudsjettet 2018..... | 0 | -10 |
| Samlede vedtatte skatte- og avgiftsendringer og forslag til endringer i 2020. .. | -615 | 490 |

¹ NRK-lisensen avvikles fra 1. januar 2020. NRK finansieres over statsbudsjettet fra samme tidspunkt ved at personfradraget reduseres. Provenyøkningen nettopføres mot bortfallet av NRK-lisens, slik at samlet provenyvirkning blir null. Økte merverdiavgiftsinntekter som følger av omleggingen, vil heller ikke ha noen reell provenyvirkning siden økningen i merverdiavgiftsinntektene har en tilsvarende økning på budsjettets utgiftsside.

² Den foreslåtte økningen anslås å gi et brutto merproveny på om lag 300 mill. kroner. Netto merproveny er om lag 50 mill. kroner etter skatt (78 pst.) og SDØE. Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomheten overføres til Statens pensjonsfond utland og påvirker derfor ikke handlingsrommet for 2020.

³ Inkludert endring i reglene for personalrabatter, jf. Prop. 51 S (2018–2019).

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.2 viser anslagene på bokførte skatte- og avgiftsinntekter for 2020 samt anslag for 2019 og regnskapstall for 2018, fordelt på kapittel og post.

Tabell 4.2 Bokførte skatte- og avgiftsinntekter fordelt på kapittel og post. Mill. kroner

| Kap. | Post | Betegnelse | Regnskap 2018 | Budsjettanslag 2019 | | Forslag 2020 |
|------|------|---|------------------|---------------------|-------------------|-----------------|
| | | | | Saldert budsjett | Anslag NB 2020 | |
| 5501 | | Skatter på formue og inntekt | | | | |
| | 70 | Trinnskatt, formuesskatt mv..... | 66 397 | 74 882 | 75 100 | 80 900 |
| | 72 | Fellesskatt ¹ | 185 860 | 105 610 | 108 000 | 119 000 |
| | 74 | Selskapsskatt ¹ | - | 84 106 | 83 800 | 86 700 |
| 5502 | | Finansskatt | | | | |
| | 70 | Skatt på lønn..... | 1 953 | 2 050 | 2 020 | 2 080 |
| | 71 | Skatt på overskudd..... | 657 | 1 479 | 1 435 | 2 460 |
| 5506 | 70 | Avgift på arv og gaver..... | 73 | 0 | 60 | 0 |
| 5507 | | Skatt og avgift på utvinning av petroleum | | | | |
| | 71 | Ordinær skatt på formue og inntekt..... | 38 540 | 52 800 | 41 700 | 41 800 |
| | 72 | Særskatt på oljeinntekter..... | 71 774 | 103 300 | 83 900 | 90 600 |
| | 74 | Arealavgift mv..... | 1 780 | 1 600 | 1 600 | 1 600 |
| 5508 | 70 | Avgift på utslipp av CO ₂ i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen..... | 5 193 | 5 600 | 5 700 | 5 900 |
| 5509 | 70 | Avgift på utslipp av NO _x i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen..... | 1 | 2 | 1 | 1 |
| 5511 | | Tollinntekter | | | | |
| | 70 | Toll..... | 3 193 | 3 000 | 3 100 | 3 100 |
| | 71 | Auksjonsinntekter fra tollkvoter..... | 270 | 300 | 260 | 300 |
| 5521 | 70 | Merverdiavgift..... | 295 121 | 310 000 | 309 400 | 325 600 |
| 5526 | 70 | Avgift på alkohol..... | 14 138 | 14 200 | 14 400 | 14 500 |
| 5531 | 70 | Avgift på tobakksvarer mv..... | 6 699 | 6 600 | 6 700 | 6 700 |
| 5536 | | Avgift på motorvogner mv. | | | | |
| | 71 | Engangsavgift..... | 14 820 | 14 641 | 13 500 | 12 000 |
| | 72 | Trafikkforsikringsavgift..... | 6 878 | 9 400 | 9 100 | 9 100 |
| | 73 | Vektårsavgift..... | 337 | 350 | 330 | 340 |
| | 75 | Omregistreringsavgift..... | 1 381 | 1 480 | 1 300 | 1 250 |
| 5538 | | Veibruksavgift på drivstoff | | | | |
| | 70 | Veibruksavgift på bensin..... | 5 541 | 5 700 | 5 200 | 4 900 |
| | 71 | Veibruksavgift på autodiesel..... | 10 424 | 10 900 | 10 300 | 10 100 |
| | 72 | Veibruksavgift på naturgass og LPG..... | 6 | 7 | 7 | 20 |
| 5541 | 70 | Avgift på elektrisk kraft..... | 11 304 | 11 010 | 10 700 | 11 300 |
| 5542 | | Avgift på mineralolje mv. | | | | |
| | 70 | Grunnavgift på mineralolje mv..... | 1 861 | 1 850 | 1 850 | 1 900 |
| | 71 | Avgift på smøreolje mv..... | 114 | 120 | 110 | 115 |

Tabell 4.2 fortsetter

| Kap. | Post | Betegnelse | Regnskap 2018 | Budsjettanslag 2019 | | Forslag 2020 |
|---|------|--|------------------|---------------------|-------------------|-----------------|
| | | | | Saldert budsjett | Anslag NB 2020 | |
| 5543 | | Miljøavgift på mineralske produkter mv. | | | | |
| | 70 | CO ₂ -avgift..... | 8 615 | 8 700 | 8 100 | 8 700 |
| | 71 | Svovelavgift..... | 1 | 6 | 1 | 1 |
| 5547 | | Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier | | | | |
| | 70 | Trikloretten (TRI) | 0 | 1 | 0 | 0 |
| | 71 | Tetrakloretten (PER) | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 5548 | 70 | Avgift på hydrofluorkarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK) | 430 | 370 | 360 | 390 |
| 5549 | 70 | Avgift på utslipp av NO _x | 57 | 54 | 70 | 55 |
| 5550 | 70 | Miljøavgift plantevernmiddel..... | 53 | 65 | 65 | 65 |
| 5551 | | Avgift knyttet til mineralvirksomhet | | | | |
| | 70 | Avgift knyttet til andre undersjøiske natur- forekomster enn petroleum | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 71 | Avgift knyttet til undersøkelses- og utvinnings- rett av mineraler etter mineralloven | 4 | 2 | 6 | 6 |
| 5555 | 70 | Avgift på sjokolade og sukkervarer mv. | 2 242 | 1 500 | 1 500 | 1 490 |
| 5556 | 70 | Avgift på alkoholfrie drikkevarer mv..... | 2 941 | 3 050 | 3 050 | 3 200 |
| 5557 | 70 | Avgift på sukker mv | 186 | 210 | 190 | 200 |
| 5559 | | Avgift på drikkevareemballasje | | | | |
| | 70 | Grunnavgift på engangsemballasje | 1 949 | 1 980 | 1 990 | 2 100 |
| | 71 | Miljøavgift på kartong | 52 | 55 | 50 | 50 |
| | 72 | Miljøavgift på plast | 36 | 40 | 30 | 30 |
| | 73 | Miljøavgift på metall..... | 8 | 10 | 5 | 5 |
| | 74 | Miljøavgift på glass | 86 | 85 | 90 | 95 |
| 5561 | 70 | Flypassasjeravgift..... | 1 871 | 2 040 | 1 800 | 1 900 |
| 5562 | 70 | Totalisatoravgift..... | 136 | 135 | 130 | 120 |
| 5565 | 70 | Dokumentavgift..... | 9 483 | 9 700 | 10 300 | 10 800 |
| | | Sektoravgifter ² | 3 568 | 3 586 | 3 668 | 3 763 |
| 5583 | 70 | Avgifter på frekvenser mv. | 294 | 302 | 298 | 343 |
| 5584 | 70 | Utgåtte avgifter..... | -1 | | | |
| 5700 | | Folketrygdens inntekter | | | | |
| | 71 | Trygdeavgift | 144 130 | 150 714 | 148 800 | 156 500 |
| | 72 | Arbeidsgiveravgift..... | 183 272 | 191 806 | 193 600 | 202 600 |
| Sum skatter og avgifter til statsbudsjettet | | | 1 103 727 | 1 195 400 | 1 163 677 | 1 224 680 |

¹ Til og med 2018 er selskapsskatt inkludert i post 72. Fra 2019 inkluderer fellesskatt bare skatter fra personlig skattytere.

² Dette er en samlepost for sektoravgifter under de ulike departementene, som berører flere kapitler og poster. Se tabell 13.1 i Prop. 1 LS (2019–2020) *Skatter, avgifter og toll 2020* for nærmere oversikt.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.3 viser bokførte virkninger som følge av nye forslag til regelendringer i 2020, fordelt på kapittel og post.

Tabell 4.3 Anslåtte bokførte provenyvirksomheter av skatte- og avgiftsopplegget for 2020 fordelt på kapittel og post. Regnet i forhold til referansesystemet for 2020. Mill. kroner

| Kap. | Post | Betegnelse | Endring |
|------|------|--|---------|
| 5501 | | Skatter på formue og inntekt ¹ | |
| | 70 | Trinnskatt, formuesskatt mv. | 402 |
| | 72 | Fellesskatt ² | 4 490 |
| | 73 | Skatt på opparbeidede forpliktelse i rederiene | 0 |
| | 74 | Selskapsskatt | 0 |
| 5502 | | Finansskatt | |
| | 70 | Skatt på lønn | 0 |
| | 71 | Skatt på overskudd..... | 0 |
| 5507 | | Skatt og avgift på utvinning av petroleum | |
| | 71 | Ordinær skatt på formue og inntekt..... | 0 |
| | 72 | Særskatt på oljeinntekter | 0 |
| | 74 | Arealavgift mv..... | 0 |
| 5508 | 70 | Avgift på utslipp av CO ₂ i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen ³ .. | - |
| 5509 | 70 | Avgift på utslipp av NO _x i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen | 0 |
| 5511 | | Tollinntekter | |
| | 70 | Toll | -10 |
| | 71 | Auksjonsinntekter fra tollkvoter | 0 |
| 5521 | 70 | Merverdiavgift ⁴ | 418 |
| 5526 | 70 | Avgift på alkohol..... | 3 |
| 5531 | 70 | Avgift på tobakksvarer mv..... | 0 |
| 5536 | | Avgift på motorvogner mv. | |
| | 71 | Engangsavgift | 0 |
| | 72 | Trafikkforsikringsavgift..... | 0 |
| | 73 | Vektårsavgift | 0 |
| | 75 | Omregistreringsavgift | 0 |
| 5538 | | Veibruksavgift på drivstoff | |
| | 70 | Veibruksavgift på bensin | -161 |
| | 71 | Veibruksavgift på autodiesel | -120 |
| | 72 | Veibruksavgift på naturgass og LPG | 12 |
| 5541 | 70 | Avgift på elektrisk kraft | 1 |
| 5542 | | Avgift på mineralolje mv. | |
| | 70 | Grunnavgift på mineralolje mv..... | 0 |
| | 71 | Avgift på smøreolje mv..... | 0 |
| 5543 | | Miljøavgift på mineralske produkter mv. | |
| | 70 | CO ₂ -avgift | 480 |
| | 71 | Svovlavgift | 0 |

Tabell 4.3 fortsetter

| Kap. | Post | Betegnelse | Endring |
|--|------|---|---------|
| 5547 | | Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier | |
| | 70 | Trikloretten (TRI) | 0 |
| | 71 | Tetrakloretten (PER) | 0 |
| 5548 | 70 | Avgift på hydrofluorkarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK) | 17 |
| 5549 | 70 | Avgift på utslipp av NO _x | 0 |
| 5550 | 70 | Miljøavgift plantevernmiddel | 0 |
| 5551 | | Avgift knyttet til mineralvirksomhet | |
| | 70 | Avgift knyttet til andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum | 0 |
| | 71 | Avgift knyttet til undersøkelses- og utvinningsrett av mineraler etter mineralloven | 0 |
| 5555 | 70 | Avgift på sjokolade og sukkervarer mv. | 15 |
| 5556 | 70 | Avgift på alkoholfrie drikkevarer mv. | 15 |
| 5557 | 70 | Avgift på sukker mv. | 0 |
| 5559 | | Avgift på drikkevareemballasje | |
| | 70 | Grunnavgift på engangsemballasje | 5 |
| | 71 | Miljøavgift på kartong | 0 |
| | 72 | Miljøavgift på plast | 0 |
| | 73 | Miljøavgift på metall | 0 |
| | 74 | Miljøavgift på glass | 0 |
| 5561 | 70 | Flypassasjeravgift | 0 |
| 5562 | 70 | Totalisatoravgift | -11 |
| 5565 | 70 | Dokumentavgift | 0 |
| | | Sektoravgifter og overprisede gebyrer ⁵ | 30 |
| 5583 | 70 | Avgift på frekvenser mv. | 0 |
| 5700 | | Folketrygdens inntekter | |
| | 71 | Trygdeavgift | -61 |
| | 72 | Arbeidsgiveravgift | -74 |
| Sum endringer i skatter, avgifter og inntekter til statsbudsjettet | | | 5 451 |

¹ Virkninger gjelder for staten og kommunesektoren. Det vises til punkt 4.8 i Prop. 1 LS (2019–2020) *Skatter, avgifter og toll 2020* for omtale av de kommunale skatteørene.

² Omlegging av NRK-finansiering øker skatteinntektene ved at personfradraget reduseres. Omleggingen er i utgangspunktet provenynøytral, ved at kringkastingsavgiften bortfaller fra 1. januar 2020 og inntektsnivået for NRK i 2019 videreføres. Se også fotnote 4.

³ For 2020 foreslås det å øke avgiftssatsene med 5 pst. utover prisjustering. Den foreslåtte økningen anslås å gi et brutto merproveny på om lag 300 mill. kroner. Netto merproveny er om lag 50 mill. kroner, etter skatt (78 pst.) og SDØE. Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomheten overføres til Statens pensjonsfond utland og påvirker derfor ikke handlingsrommet for 2020.

⁴ 380 mill. kroner følger av at 350-kronersgrensen for avgiftsfri vareimport avvikles og 38 mill. kroner som følge av omleggingen av NRK-finansieringen.

⁵ Hvilke sektoravgifter og overprisede gebyrer som endres, fremgår av tabell 4.1 og kapittel 13 i Prop. 1 LS (2019–2020) *Skatter, avgifter og toll 2020*.

Kilde: Finansdepartementet.

4.5 Fordelingsprofilen på skatteopplegget

Regjeringens skattepolitikk kjennetegnes av vekstfremmende skattelettelser som brede grupper av befolkningen har fått del i. Regjeringen foreslår relativt begrensede nye skatteendringer samlet sett, ut over det som er knyttet til omleggingen til budsjettfinansiering av NRK. Omleggingen har en motpost i bortfallet av kringkastingsavgiften. I regjeringens budsjettforslag for 2020 utgjør endringene i forbindelse med omleggingen til budsjettfinansiering av NRK det aller meste av endringene i inntektsskatten for personer.

Statistisk sentralbyrå har ikke tilgang til tall som viser hvordan bortfallet av kringkastingsavgiften fordeler seg på husholdningene og de enkelte skattyterne i ulike inntektsgrupper. Dermed finnes det ikke et godt grunnlag for å integrere omleggingen av NRK-finansieringen i SSBs skattemodell LOTTE-Skatt. Videre har de øvrige skatteendringene, som ikke er knyttet til omleggingen av finansieringen av NRK, og som kunne vært analysert i LOTTE-Skatt (lønnsjustering av personfradraget, økt jordbruksfradrag og videreføring av noen beløpsgrenser nominelt), relativt begrensede provenyvirkninger hver for seg og utgjør samlet en netto provenyøkning på om lag 40 mill. kroner påløpt. Gjennomsnittlig netto skatteendring i de ulike inntektsintervallene av disse endringene er liten. På denne bakgrunn presenterer ikke departementet en fordelingstabell av skatteopplegget for 2020.

Selv om gjennomsnittlig endring i disponibel inntekt i ulike inntektsintervaller av å legge om NRK-finansieringen ikke kan beregnes på en tilfredsstillende måte, har departementet et godt grunnlag for å anslå hvordan disponibel inntekt endres for stiliserte eksempler av husholdninger.

Regjeringen foreslår å redusere personfradraget mindre enn det som kreves i en provenynøytral omlegging og å øke skattefradraget for pensjonsinntekt. Husholdninger med én skattyter som i dag betaler kringkastingsavgift, vil komme klart bedre ut. Det gjelder særlig enslige pensjonister med minste pensjonsnivå, som skjermes for skatt på pensjonen. De fleste husholdningene med to skattytere som i dag betaler kringkastingsavgift, vil få om lag uendret disponibel inntekt. Husholdninger med to skattytere vil komme bedre ut i de tilfellene minst en av skattyterne ikke påvirkes fullt ut av reduksjonen i personfradraget, eller dersom minst en av dem har kun forholdsvis lave pensjonsinntekter. Husholdninger som i dag ikke betaler kringkastingsavgift og påvirkes av lavere personfradrag, vil komme dårligere ut. Det vises til nærmere omtale i kapittel 3 i Prop. 1 LS (2019–2020) Skatter, avgifter og toll 2020.

Regjeringen foreslår enkelte andre skatteendringer som har betydning for fordelingen. Det foreslås å fjerne noen utilsiktede tilpasningsmuligheter i formuesskattereglene, som særlig de med store formuer i næringsvirksomhet har kunnet benytte seg av. Samlet innstramming utgjør i underkant av 0,5 mrd. kroner.

Regjeringen foreslår å øke barnetrygden også i 2020. Barnetrygden for barn 0–5 år økes fra 1. september med 3 600 kroner (helårsvirkning) ut over prisjustering. Satsen for barn 6–17 år videreføres nominelt. Samlet og medregnet som helårsvirkning gir endringene i barnetrygden en gjennomsnittlig økning i disponibel inntekt for mottakere av barnetrygd på om lag 1 600 kroner årlig. Gjennomsnittlig økning er størst for mottakere med lavest inntekt. Mottakere med inntekt under 300 000 kroner får en gjennomsnittlig økning i disponibel inntekt på om lag 2 400 kroner.

5 Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi

5.1 Produktivitet og effektiv ressursbruk

5.1.1 Utvikling i produktiviteten i norsk økonomi

Når velstandsnivået i Norge er høyere enn i de fleste andre land, er det blant annet fordi vi bruker ressursene i økonomien på en effektiv måte. Ved å bli mer effektive får vi flere og bedre varer og tjenester ut av ressursene vi benytter. Et vanlig mål på effektivitet i produksjonen er arbeidsproduktivitet, som måler hvor mye vi får igjen for hver arbeidstime. Mer enn fire femdeler av velstandsøkningen siden 1970 er knyttet til økt arbeidsproduktivitet i fastlandsøkonomien, se figur 5.1. Bidraget fra andre faktorer, som økte priser på olje, har hatt langt mindre betydning.

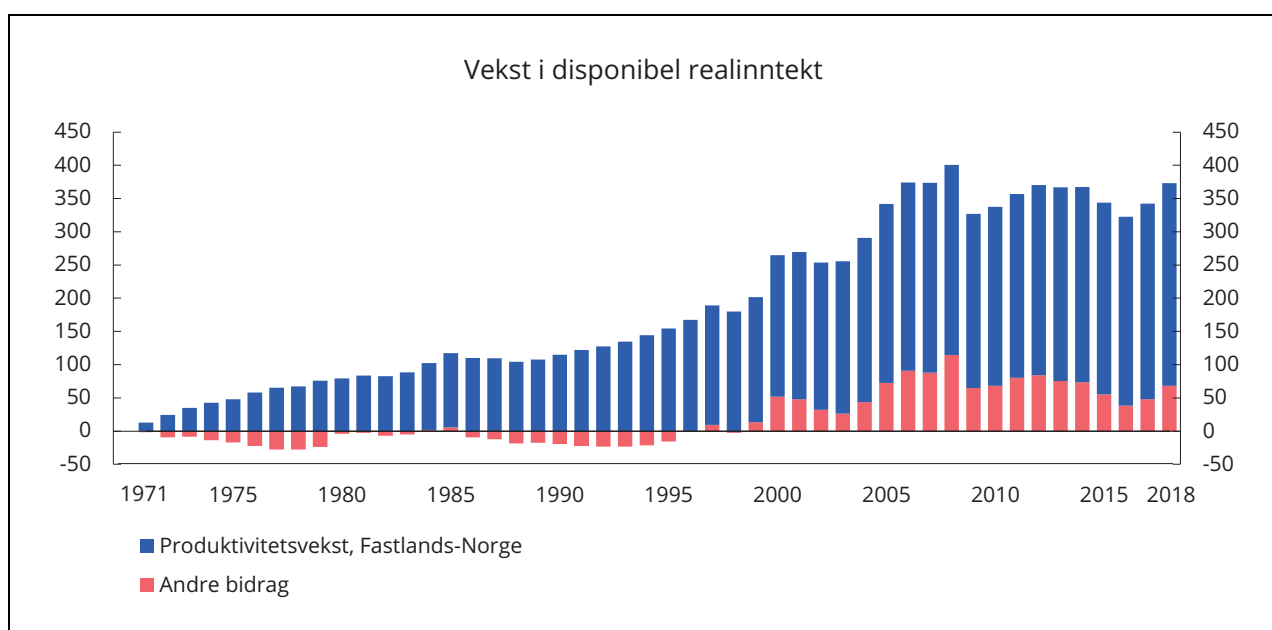
Det er mange forhold som påvirker arbeidsproduktiviteten, herunder utdanning, kompetanseutvikling, evnen til å ta i bruk nye produksjonsmetoder og teknologi, samt evnen til å flytte ressurser fra sektorer med lav produktivitet til sektorer med høy produktivitet. Åpne markeder med

effektiv konkurranse har vist seg å være en forutsetning for et produktivt næringsliv.

Produktiviteten i Norge har vokst saktere siden den globale finanskrisen. I markedsrettede næringer i Fastlands-Norge falt gjennomsnittlig årlig vekst i arbeidsproduktivitet fra 3,3 prosent i perioden 1998–2007 til 1 prosent i årene fra 2008 til 2018, se figur 5.2.

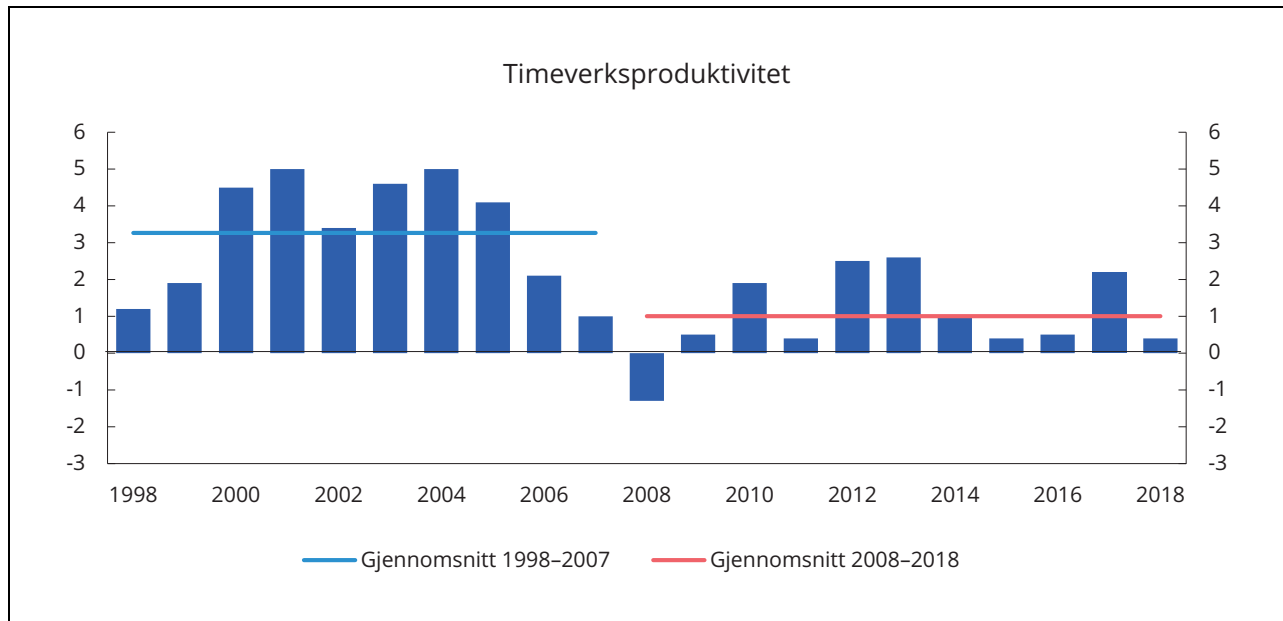
Lavere produktivitetsvekst kan skyldes flere forhold. Et forhold kan være at de positive effektene av de mange strukturreformene som ble gjennomført i Norge på 1990-tallet nå er uttømt. Mot slutten av forrige århundre bidro mer hensiktsmessige reguleringer med økt vekt på konkurranse og markedsmekanismer i blant annet finansmarkedene og kraftmarkedet til produktivtetsfremmende omstillinger. Videre ga skattereformen i 1992 Norge et bedre og mer vekstfremmende skattesystem. EØS-avtalen, som trådte i kraft fra 1994, sikret like konkurransevilkår og snevret inn handlingsrommet for statsstøtte til bedrifter og næringer.

Endringer i arbeidsmarkedet kan også ha dempet produktivitetsutviklingen i norsk øko-



Figur 5.1 Vekst i disponibel realinntekt per innbygger 1971–2018. Målt i tusen 2018-kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 5.2 Timeverksproduktivitet 1998–2018, markedsrettetede fastlandsnæringer i Norge. Årlig vekst i prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

nomi. Arbeidsinnvandringen som fulgte i kjølvannet av EU-utvidelsen i 2004, har gjort arbeidskraften rimeligere sammenlignet med kapital, noe som har gitt rom for vekst i næringer med relativt lave produktivetsnivåer.

Lavere produktivetsvekst blant våre handelspartnere kan også ha svekket potensialet for økt produktivitet i Norge. Langt de fleste OECD-land har opplevd avmatning i produktivetsveksten det siste tiåret, og veksten her hjemme har vært høyere enn i mange europeiske land. Det må trolig ses i sammenheng med at tilbakeslaget som fulgte etter finanskrisen var kraftigere i disse landene enn i Norge. Når bedrifter i perioder med lav kapasitetsutnyttelse holder på arbeidskraft i påvente av bedre tider, går produktivetsveksten ned. I tillegg lå investeringene i næringslivet i mange OECD-land relativt lavt i mange år etter finanskrisen, noe som kan ha bidratt til lavere tempo i den teknologiske og organisatoriske utviklingen.

Strukturelle forhold kan også forklare den svake utviklingen i produktivitet internasjonalt. Empiriske analyser tyder på at produktiviteten er mer ujevnt fordelt mellom bedrifter enn tidligere. Det ser ikke ut til at den svekkede produktivetsveksten i OECD-området skyldes at teknologifronten beveger seg saktere. Derimot ser det ut til at produktivetsveksten holdes tilbake av at det store flertallet av bedriftene ikke klarer å nærme seg de mest produktive bedriftene. Kostnaden ved å holde følge med teknologiledere kan ha økt

blant annet fordi det krever tilgang til spesialisert kompetanse og avansert teknologi. Utviklingen kan føre til redusert konkurranse og dempe bedrifters insentiver til å bedre effektiviteten. Flere studier viser at produksjonen i mange næringer i Europa og særlig USA, nå domineres av færre aktører enn tidligere.

Det lave rentenivået siden finanskrisen kan også ha hemmet produktivetsveksten. Det kommer av at lave renter har gjort det mulig å overleve for bedrifter som ikke hadde overlevd med et mer normalt rentenivå.

Det kan også tenkes at produktiviteten har økt mer enn den offisielle statistikken viser. Tradisjonelle mål for produktivitet vil i begrenset grad fange opp effekter av gratis tilgang til søkemotorer, GPS-tjenester og andre applikasjoner, som sannsynligvis har fremmet effektiviteten i mange sektorer. Måleproblemer kan også innebære at kvalitetsforbedringer i varer og tjenester ikke fanges opp i statistikken.

Det er usikkerhet knyttet til produktivetsutviklingen fremover. Investeringene i fastlandsbedriftene har tatt seg kraftig opp de siste årene. Det kan trekke opp veksten i produktiviteten fremover. Samtidig er det den teknologiske utviklingen, i bred forstand, som driver produktivetsveksten på lang sikt. Et lite land som Norge, kan i beste fall drive teknologifronten fremover på noen få områder. Derfor er produktivetsveksten i Norge i stor grad avhengig av hvor gode vi er til å ta i bruk teknologi utviklet i andre land, noe som

henger sammen med kunnskapskapitalen og utdannings- og forskningssystemet.

Teknologi og kunnskap blir overført mellom land gjennom internasjonal handel. Internasjonal handel gir dessuten bedriftene tilgang på større markeder, slik at de kan dra nytte av stordriftsfordeler. I sum innebærer dette at åpenhet mot utlandet vil fremme produktivitet. Derfor er handelskriger og proteksjonisme, som vi nå ser i internasjonal økonomi, dårlige nyheter for produktivitetstutviklingen i Norge.

Som i mange andre land, innebærer aldringen av Norges befolkning at stadig flere blir sysselsatt i omsorgssektoren. Tradisjonelt er potensialet for produktivitetstvekst antatt å være lavere i omsorgssektoren enn i andre sektorer.

I den offentlige debatten argumenterer enkelte for at den svake produktivitetstveksten vil vedvare, blant annet fordi nye oppfinnelser ikke har samme potensial som oppfinnelsene som lå til grunn for den første og andre industrielle revolusjon. Andre trekker frem at det historisk har tatt tiår før store teknologiske gjennombrudd har slått ut i produktivitetststatistikken, og at digitale nyvinninger er i ferd med å drive frem en ny periode med høy vekst.

Høyere produktivitet er et middel for å oppnå velferd, ikke et overordnet mål. For eksempel vil det være svært lønnsomt for samfunnet og for den enkelte at flere deltar i arbeidsmarkedet, selv om det kan innebære at den gjennomsnittlige produktiviteten går ned.

5.1.2 Strukture reformer for å øke veksten

Strukturpolitikk er en samlebetegnelse på offentlig politikk for å øke tilgangen og bedre bruken av samfunnets ressurser. En vellykket strukturpolitikk gir produktivitetst- og velstandsvekst.

Både Produktivitetstkommissjonen og OECD har pekt på at økt produktivitet kan oppnås gjennom strukture reformer som styrker næringslivets vekstmuligheter og gjennom tiltak for å effektivisere offentlig sektor. Et økt press på reduserte kostnader og effektive løsninger vil bedre produktivitetstveksten i Norge.

Produktivitetstkommissjonen mente at oljerikdommen i Norge kan ha svekket insentivene til å gjennomføre strukture reformer. OECD har tidligere vurdert at Norge hadde lav reformaktivitet og i liten grad fulgte opp deres anbefalinger. OECDs analyse av reformer for 2017 (Going for Growth 2017) viste imidlertid økt reformaktivitet i Norge, og at man hadde gjennomført tiltak på flere områder hvor OECD har hatt anbefalinger.

Tilsvarende rapport for 2019 viser at Norge har videreført reformarbeidet, men likevel anbefales videre arbeid knyttet til bl.a. skattepolitikk, undervisningspolitikk, pensjonsområdet, landbruksstøtte og infrastruktur for transport.

Likebehandling av sektorer og bedrifter vil bidra til økt produktivitet. Subsidiert til enkeltsektorer i form av næringsstøtte eller reguleringer som favoriserer tradisjonelle aktører og binder arbeidskraft til bestemte virksomheter, bør derfor som hovedregel unngås.

5.1.3 Produktivitet og omstilling i norsk økonomi

Omstilling av norsk økonomi er nødvendig for å for å skape vekst, nye arbeidsplasser og flere ben å stå på. Omstilling er ikke noe nytt, og norske bedrifter er i kontinuerlig omstilling. Utløsende faktorer for omstillinger er ulike og ikke alltid forutsigbare. Gode generelle rammevilkår for næringslivet og et skattesystem som i liten grad påvirker insentivene til å investere, arbeide og spare, er viktige bidrag for å lykkes.

Skattesystemet bør utformes slik at det i minst mulig grad motvirker insentivene til verdiskaping og arbeid. Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til at ressursene utnyttes best mulig. Universelle og gode velferdsordninger gir et sikkerhetsnett som bidrar til å redusere omstillingskostnader for den enkelte. En godt utdannet og kompetent arbeidsstyrke er nødvendig for å utvikle kunnskap og innovasjoner, og for å ta i bruk kunnskap. Effektiv ressursutnyttelse avhenger av god kvalitet på infrastruktur som veier, jernbane, kraftnett, telenett, bredbånd og vannforsyning. Også et velfungerende kapitalmarked og effektiv konkurranse er nødvendige forutsetninger for omstilling og utvikling av næringslivet. Dette illustrerer at regjeringens politikk for omstilling føres på en rekke departementers ansvarsområder.

Omstilling sikres ikke først og fremst gjennom enkelttiltak i de årlige budsjettforslagene, men gjennom langsiktig arbeid med å bedre de generelle rammebetingelsene og samfunnets institusjoner.

5.2 Et mer produktivt næringsliv

5.2.1 Konkurransopolitikk

Konkurranse i markedene og fravær av konkurransevridende offentlig støtte bidrar til et bedre

tilbud av varer og tjenester med høyere kvalitet og lavere priser. Regelverket om offentlige anskaffelser skal fremme effektiv ressursbruk i offentlige innkjøp.

Konkurransen stimulerer norske bedrifter til å bli mer produktive og innovative. Bedriftene som står overfor konkurranse i hjemmemarkedet blir i tillegg mer konkurransedyktige i internasjonale markeder.

Konkurranselovens formål er å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Konkurransereglene skal motvirke konkurranseskadelig adferd hos bedriftene. I et marked med svak konkurranse vil det være lønnsomt å sette prisene høyere enn det som er mulig i et marked med virksom konkurranse, noe som vil medføre et tap for samfunnet. Konkurranseloven forbyr derfor konkurransebegrensende samarbeid, misbruk av dominerende stilling og sammenslåinger som begrenser konkurransen. En streng fusjonskontroll er særlig viktig i et lite land som Norge, med mange små markeder. Den viktigste virkningen av konkurranseloven og Konkurransetilsynets håndheving av den, er den preventive effekten av at alle bedrifter må forholde seg til reglene og unnlate å drive konkurranseskadelig adferd.

Konkurranse mellom offentlige og private tilbydere

For å bidra til størst mulig verdiskaping, bør det være like konkurransevilkår for private og offentlige aktører når de opererer i samme marked.

ESA åpnet i 2015 en sak mot Norge, der den foreløpige konklusjonen er at skattefritak og ubegrensede garantier (konkursforbud) for blant annet stat, fylkeskommuner og kommuner, er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

Tema for saken er hvordan det offentlige organiserer og finansierer økonomisk aktivitet, og dermed faller offentlige velferdstjenester i hovedsak utenfor. Blant annet anses ikke barnehager, skoler, helse- og omsorgstjenester, SFO og kulturskoler som økonomisk aktivitet. En ekstern arbeidsgruppe ledet av professor Erling Hjelmeng har utredet det juridiske handlingsrommet og vurdert tiltak for å sikre like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører. Et flertall i arbeidsgruppen mener det bør innføres et krav om regnskapsmessig skille mellom det offentliges forvaltningsoppgaver og aktiviteter i markedet, og at det offentlige bør ilegges skatt for sine inntekter fra markedsaktivitet. Det foreslås også et generelt prinsipp om at når en offentlig aktør driver kommersiell aktivitet i konkurranse med andre, skal

dette gjøres på markedsmessige vilkår, også når EØS-avtalen ikke krever dette.

Nærings- og fiskeridepartementet har i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet satt i gang en samfunnsøkonomisk konsekvensanalyse for å belyse de konkurransmessige virkningene av ulike rammebetingelser for offentlige og private virksomheter. Særlig skal effektene av konkursimmunitet og skattefritak for offentlig sektor vurderes, men også rammebetingelser som eventuelt kan virke konkurransevridende i favør av private virksomheter. Videre skal utredningen vurdere og anslå de samfunnsøkonomiske konsekvensene av de ulike forslagene i arbeidsgruppens rapport. Utredningen skal foreligge mot slutten av 2019.

Regjeringen vil vurdere behovet for eventuelle tiltak for like konkurransevilkår når den samfunnsøkonomiske konsekvensanalysen foreligger.

Konkurranse i særskilte markeder

Produktivitetskommissjonen vurderte at den norske konkurranseloven i all hovedsak fungerer godt, men pekte på at unntak fra loven, blant annet for landbruk, fiske og bøker, innebærer at andre hensyn settes foran effektiv ressursbruk og lave priser. Kommisjonen pekte også på andre næringer der det kan være konkurransmessige utfordringer. Det er flere sektorer innenfor nettverksnæringene med ulike utfordringer, blant annet elektronisk kommunikasjon, bredbånd, busstransport, jernbanetransport, fergetransport, flytransport og havner. Her skyldes utfordringene blant annet at flere markeder har karakter av naturlige monopoler. Dagligvaremarkedet er et annet eksempel på et marked med konkurransmessige utfordringer.

Dagligvaremarkedet

Høy konsentrasjon i detaljist-, engros- og leverandørleddet og vesentlige etableringshindringer indikerer at konkurransen i dagligvaremarkedet er begrenset. I Norge er det tre landsdekkende dagligvarekjeder med egen distribusjon. Den største aktøren har en markedsandel på over 40 prosent. I rapporten «Etableringshindringer i dagligvaresektoren» påpeker Oslo Economics at ulike innkjøpsbetingelser og begrenset tilgang til attraktive butikklokaler er de viktigste etableringshindringene i dagligvaremarkedet.

Ifølge Konkurransetilsynet er det fraværet av internasjonale utfordrere og høy konsentrasjon i mange leverandørmarkeder som er spesielt for

det norske dagligvaremarkedet. Produktivitetskommissjonen fremhevet at det norske importvernet hindrer nyetablering i dagligvaremarkedet. Importvernet innebærer at jordbruksvarer som produseres i Norge, er skjermet fra utenlandsk konkurranse gjennom høye tollsatser. Importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden for mat. Et lite og skjermet norsk marked begrenser mulighetene for å utnytte stor-driftsfordeler i næringsmiddelindustrien og hindrer etablering av utenlandske konkurrenter, både i foredling og detaljhandel.

Et forslag til lov om god handelsskikk har vært på høring, og regjeringen arbeider med et lovforslag til Stortinget. Stortinget har også bedt regjeringen om å utrede tiltak som fremmer konkurranse, innovasjon og nyetablering i dagligvaremarkedet. Regjeringen har fulgt opp anmodningsvedtaket ved å styrke Konkurransetilsynets innsats i dagligvaremarkedet. Tilsynet vil få kapasitet til raskere oppfølging av tips og klager og vil kunne behandle flere saker enn i dag. Økt kapasitet vil også gjøre det mulig å gjennomføre flere utredninger av mulige konkurranseproblemer. Videre vil regjeringen utrede andre tiltak for å bedre konkurransen i markedet, i samarbeid med Konkurransetilsynet og eksterne fagmiljøer. Arbeidet vil munne ut i en stortingsmelding om konkurransen i dagligvaremarkedet.

Bokmarkedet

Omsetning av bøker har delvis unntak fra konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid. Unntaket innebærer at Bokavtalen mellom Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen er tillatt. Hovedelementet i Bokavtalen er fastprisordningen, som innebærer at forlagene kan bestemme utsalgsprisen på sine bøker i bokhandelen frem til og med 30. april året etter utgivelsesåret.

Unntaket fra deler av konkurranselovgivningen, som norske forlag har hatt siden 1960-tallet, er kultur- og litteraturpolitisk begrunnet. Fastprisordningen skal øke bransjens evne og insentiv til å utgi et bredt spekter av bøker og bidra til å opprettholde et landsdekkende bokhandlernet. Bokavtalen inneholder også viktige kulturpolitiske forpliktelser som skaffe- og leveringsplikt, kollektiv abonnementsordning og forpliktelse om å benytte normalkontrakter mellom forlagene og forfattere/oversettere. Konkurransetilsynet har pekt på at samarbeidet i bokavtalen virker konkur-

ransebegrensende og resulterer i høyere priser på bøker.

Regjeringen vil legge til rette for at fastprisordningen for bøker kan videreføres, men vil vurdere hvordan konkurransen i bokmarkedet kan styrkes. Nærings- og fiskeridepartementet sendte derfor 22. november 2018 ut forslag til omlegging av fastprisordninger på høring. Regjeringen vurderer nå endringer i unntaket fra konkurranseloven.

Offentlige anskaffelser

Reglene om offentlige anskaffelser skal fremme effektiv ressursbruk og gi allmennheten tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. I 2017 utgjorde offentlige innkjøp 523 mrd. kroner. Konkurranse om oppdragene er sentralt for rimelige og effektive offentlige innkjøp. Virksom konkurranse om offentlige innkjøp krever velfungerende markeder og at innkjøperne opptrer profesjonelt. I april la regjeringen frem Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Målet med meldingen er å utvikle en mer helhetlig og effektiv anskaffelsespolitikk. Det er behov for en økt profesjonalisering av innkjøp, blant annet gjennom økt satsing på kompetanse og bedre styring, ledelse og organisering.

Digitalisering vil effektivisere offentlige anskaffelser. I 2018 startet Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) et program for digitale anskaffelser, som er planlagt å vare frem til 2024. Gjennom programmet arbeides det med å effektivisere og forbedre anskaffelsesprosessene slik at anskaffelsene blir bedre og mer kostnadseffektive. Målet er at alle offentlige virksomheter innen utgangen av 2024 skal bruke digitale verktøy i hele anskaffelsesprosessen. Ansvar for fagområdet offentlige anskaffelser, inkludert Statens innkjøpssenter, overføres fra Difi til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) i løpet av andre halvår 2020.

5.2.2 Offentlige reguleringer

Offentlige reguleringer kan begrunnes med ulike former for markedssvikt, for eksempel forurensing eller naturlig monopol. Regulering kan da gi mer velfungerende markeder og bedre utnyttelse av ressursene.

Produktivitetskommissjonen pekte på at offentlig regulering bør være proporsjonal, konsistent og målrettet. Reguleringer kan ha både direkte administrative kostnader og mer indirekte kostna-

der. Blant annet kan tilpasninger redusere effektiviteten av reguleringen og føre til samfunnsøkonomisk tap. Kommisjonen påpekte derfor at myndighetene kun bør intervensere når det er nødvendig, og at det bør vurderes om samme formål kan oppnås på en mindre kostnadskrevende måte. Produktivitetskommisjonen viste til at land med relativt få konkurransebegrensende reguleringer i næringslivet generelt har høyere BNP per innbygger og høyere produktivitetsvekst enn andre. Dette kan skyldes at reguleringene skaper etableringshindre og svekker konkurransen mellom bedriftene og insentivene til innovasjon. Det offentlige bør ikke regulere mer enn det som er nødvendig, og regjeringen vil fortsette arbeidet med å fjerne svakt begrunnede forbud og reguleringer.

Ufullstendig utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som gir uønskede virkninger eller som innebærer sløsing med samfunnets ressurser. Regjeringen legger derfor vekt på gode beslutningsgrunnlag før nye reguleringer vedtas. Regelrådet skal vurdere forslag til nytt eller endret regelverk som påvirker næringslivet, og bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder.

Regulering av fiskerinæringen

Næringer som er basert på utnyttelse av felles naturressurser, må reguleres med sikte på forsvarlig forvaltning i et langsiktig perspektiv. I fiskerinæringen er det etablert konsesjonsordninger og kvoter blant annet for å legge til rette for lønnsomhet og for å unngå at ressursene overutnyttes.

Det norske kvotesystemet har over tid blitt svært komplisert, og regjeringen ser behov for forenklinger. Et ekspertutvalg har vurdert dagens kvotesystem og hvordan kvotesystemet bør se ut i fremtiden (NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem*). I juni la Nærings- og fiskeridepartementet frem Meld. St. 32 (2018–2019) *Et kvotesystem for økt verdiskaping*. Meldingen presenterer regjeringens forslag til et fremtidsrettet kvotesystem for norske fiskerier.

Regjeringen satte våren 2018 ned et utvalg som skal se på hvordan vi ved hjelp av ny teknologi kan få en mer effektiv nasjonal kontroll, som samtidig gir næringen et konkurransefortrinn i krevende sjømatmarkeder. Utvalget skal levere sin innstilling høsten 2019. En effektiv håndheving av regelverket er avgjørende for en troverdig fiskeriforvaltning. Mer effektiv kontroll vil kunne føre til mer bærekraftige fiskerier, økte skatteinntekter og økte eksportverdier.

Regulering av havbruksnæringen

Den norske havbruksnæringen har siden begynnelsen av 1970-tallet vært i sterk utvikling. Norge har naturlige fortrinn for oppdrett av laks og ørret i sjø, og Norge er verdens største produsent og eksportør av atlantisk laks. Produksjonen har vært relativt stabil siden 2012, samtidig har eksportverdien fortsatt å øke. I 2018 ble det eksportert laks og ørret for nesten 71 mrd. kroner.

Tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er antallsbegrenset. Hver tillatelse er avgrenset til et visst antall tonn fisk. Dagens handlingsregel for kapasitetsjustering i norsk lakse- og ørretoppdrett er basert på produksjonsområder og miljøindikatorer («trafikklyssystemet»). Innenfor hvert av de 13 produksjonsområdene langs kysten vurderes endringer i kapasiteten ut fra næringens miljøpåvirkning. Det er lagt opp til justeringer i produksjonskapasiteten hvert annet år.

Tillatelsene utstedes av staten og er ikke tidsbegrensede. De gir beskyttet rett til næringsutøvelse og kan derfor gi opphav til en ekstraordinær avkastning (grunnrente). Grunnrente kan oppstå når det er knapphet på en innsatsfaktor i produksjonen.

Regjeringen har nedsatt et partssammensatt utvalg som skal vurdere ulike former for beskatning av havbruksnæringen. Utvalget skal levere sin innstilling i november 2019. I tillegg til forskere og advokater er LO, NHO og KS representert i utvalget.

Regulering av landbruket

Produktivitetskommisjonen pekte på at liberalisering av jordbruket kan gi vesentlige samfunnsøkonomiske gevinster. Finansdepartementet har anslått at jordbruket genererte en negativ ressursrente på om lag 7 000 kroner per innbygger i 2016. Samlet tilsvarer det om lag 36 mrd. kroner. Beregningen er usikker og gir ikke et fullstendig uttrykk for de samfunnsøkonomiske kostnadene ved jordbrukspolitikken, blant annet fordi den ikke fanger opp kostnadene ved skjermingsstøtte og budsjettstøtte. På den annen side gir beregningen ikke uttrykk for verdien av jordbrukets bidrag til kollektive goder som matsikkerhet, kulturlandskap og bosettingsmønster. Næringsstøtte til jordbruket er omtalt i kapittel 5.4.

I 2014 og 2015 gjennomførte regjeringen en rekke endringer i regelverk og støtteordninger, herunder om lag 40 forenklingstiltak. Målet med endringene var blant annet å styrke næringsutøve-

renes mulighet til å utvikle egen eiendom, og å oppheve begrensninger som hindrer effektiv kapasitetsutnyttelse i næringen. Samlet bidrar forenklingstiltakene til en mer effektiv ressursbruk og organisering av landbruksvirksomhetene.

Ved Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) *Endring og utvikling— En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* konkluderte et flertall med at det skulle prioriteres andre mål ved landbrukspolitikken enn forenkling og effektivisering. I de seneste jordbruksoppgjørene har derfor ikke forenklingsreformer i virkemiddelbruken blitt prioritert.

Det landbrukspolitiske målet om økt matproduksjon basert på norske ressurser har ført til oppbygging av overkapasitet og overproduksjon i flere sektorer. Lite effektiv bruk av ressurser svekker både grunnlaget for landbruk over hele landet og annen måloppnåelse i landbrukspolitikken. Internasjonale forhold påvirker i økende grad rammebetingelsene for jordbruket og matindustrien. Importen av jordbruksprodukter er økende. Matsektorens konkurransekraft er avgjørende for å opprettholde en høy hjemmemarkedsandel, og for målet om økt matproduksjon i Norge.

Regulering av bygge- og anleggsnæringen

Konkurransetilsynet og Produktivitetskommissjonen har pekt på utfordringer i bygge- og anleggsnæringen, blant annet som følge av kostnadsdrivende reguleringer, lange og usikre reguleringsplanprosesser og høye tomtekostnader. Dette har ført til kostnadsvekst i næringen og mulige etableringshindre for nye aktører.

Regjeringen legger til rette for enklere og mer effektive plan- og byggesaksprosesser, og har gjennomført flere endringer som bidrar til at boliger, infrastruktur og næringsområder kan bygges ut raskere og rimeligere. Dette bidrar til at næringen kan spare tid på byggesøknader og at kommunene kan prioritere ressursene sine bedre. Regjeringen vil fortsette å forenkle plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring forslag til lovendringer for å forenkle og tydeliggjøre regelverket for eksisterende bygg. Målet er at det skal bli enklere, rimeligere og mer forutsigbart for bolig- og bygningseiere å gjøre endringer i byggene sine.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet nedsatte våren 2018 et uavhengig ekspertutvalg som skal vurdere virkemidler for å oppnå målsettingen om forsvarlig byggkvalitet, tydelig plasse-

ring av ansvar og kvalifiserte og seriøse aktører. Utvalget skal levere sin tilråkning til kommunal- og moderniseringsministeren i 2020.

Regulering av drosjenæringen

Drosjenæringen er regulert av yrkestransportloven med tilhørende forskrifter. Fylkeskommunen utsteder drosjeløyver etter en vurdering av behovet i det aktuelle løyvedistriktet. Reguleringen av drosjenæringen kan gjøre det vanskelig for nye aktører å etablere seg og begrense konkurransen. Rapporter fra blant annet Konkurransetilsynet og Forbrukerrådet viser at konkurransen i drosjemarkedene fungerer dårlig, og fremhever særlig svak prisinformasjon og høye etableringshindre som viktige forklaringsfaktorer. Delingsøkonomiutvalget har også pekt på drosjemarkedene som en sektor der delingsøkonomi kan bidra til mer effektiv ressursbruk, jf. NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*. ESA uttalte i 2017 at deler av den norske drosjereguleringen er i strid med EØS-regelverket. ESA mener blant annet at behovsprøvingen og plikten til å være tilknyttet en drosjesentral ikke er i tråd med retten til fri etablering etter EØS-avtalen.

På denne bakgrunn har regjeringen fremmet forslag til endringer i yrkestransportloven som blant annet innebærer å oppheve behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten, jf. Prop. 70 L (2018–2019). For sikre et tilfredsstillende drosjetilbud der markedet ikke leverer et godt nok tilbud, skal fylkeskommunene ha adgang til å tildele eneretter for en tidsavgrenset periode. De foreslåtte lovendringene ble vedtatt av Stortinget 11. juni 2019 og vil tre i kraft 1. juli 2020. Med lovendringene vil det bli enklere å etablere seg i næringen, noe som vil legge til rette for konkurranse og dermed bidra til bedre drosjetilbud til brukerne.

Forenkling for næringslivet

Regjeringen vil fortsette å redusere næringslivets kostnader ved å forenkle rapportering, lover og regler. Målet er å redusere kostnadene med 10 mrd. kroner i perioden 2017–2021. Dette kommer i tillegg til besparelsene på 15 mrd. kroner som ble oppnådd i perioden 2011–2017.

Ny teknologi og digitale løsninger gir muligheter for forenklinger og mer effektive prosesser, samtidig som det gir bedre kontrollmuligheter for myndighetene slik at en kan redusere omfanget av svart økonomi. Regjeringen har som mål at opplysninger det offentlig innhenter, skal lagres

og kategoriseres på en slik måte at de samme opplysningene innhentes kun én gang.

En forstudie utarbeidet av Professor Hans Robert Schwencke på oppdrag fra Finansdepartementet peker på at det kan være mulig å samordne regnskaps- og skatterapporteringen, slik at de små aksjeselskapene kan rapportere samlet for begge formål i én innsending. Dette kan skje gjennom mindre endringer i regnskapsreglene og skattereglene. Finansdepartementet vil vurdere tiltakene som er omtalt av Schwencke nærmere.

Regjeringen vil arbeide for en mer samordnet og enhetlig tilsynspraksis overfor næringslivet, og styrke tilsynenes veiledningsplikt.

Det er etablert bransjevise samarbeidsprosjekter mellom offentlig og privat sektor for å øke digitaliseringsgraden ved informasjonsinnhenting. Offentlige virksomheter som Skatteetaten, Brønnøysundregistrene, NAV, Kartverket og Politiet har i samarbeid med finansnæringen gjennomført flere tiltak på området som har gitt samfunnsmessige gevinster. Tilsvarende samarbeid er etablert med havbruks- og landbruksnæringen, og det tas sikte på å trekke inn flere bransjer på sikt.

5.2.3 Innovasjon og forskning i næringslivet

Innovasjon er viktig for verdiskaping og produktivitetsvekst. Innovasjon er å ta i bruk ny kunnskap eller bruke eksisterende kunnskap på nye måter for utvikle nye produkter og tjenester.

Statistisk sentralbyrås FoU-undersøkelser viser at forskningsaktiviteten i næringslivet har økt de siste årene. Næringslivet hadde egenutført forskning og utvikling (FoU) for om lag 32 mrd. kroner i 2017, en økning på 30 prosent fra 2013 målt i faste priser. I tillegg kjøpte næringslivet i 2017 FoU til en verdi av om lag 7,5 mrd. kroner fra andre virksomheter, offentlig finansierte forskningsinstitutter og utlandet.

Virksomheter investerer i forskning, utvikling og innovasjon fordi det lønner seg. Resultater og metoder fra en enkelt bedrifts forskning og utvikling kan imidlertid ha positive effekter ikke bare for bedriften selv, men også for andre. Dette kan medføre at bedrifter investerer mindre i FoU enn det som er lønnsomt for samfunnet. Derfor gis det offentlig støtte til forskning og innovasjon i bedriftene. Regjeringen har økt bevilgningene til forskning og innovasjon betydelig de siste årene og har satset på brede, landsdekkende ordninger.

Det er et mål at økte forskningsbevilgninger skal utløse økte private investeringer. Bevilgningene til FoU over statsbudsjettet økte fra 0,86 pro-

sent av BNP i 2013 til 1,04 prosent i 2018. Samtidig har norsk næringsliv økt sin egenutførte FoU fra 0,71 prosent av BNP i 2012 til 0,97 prosent av BNP i 2017.

Regjeringen gjennomfører en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Målet for arbeidet er å få mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser ut av de midlene som kanaliseres gjennom virkemiddelapparatet. Eventuelle endringer vil settes i verk i 2020 og påfølgende år.

5.2.4 Skatte- og avgiftssystemet

Et skattesystem som gir gode incentiver til å investere og arbeide, er viktig for å lykkes med omstillingene og øke produktiviteten. Skatter og avgifter bør innrettes slik at ressursene utnyttes best mulig. Kombinasjonen av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer vil bidra til det.

Regjeringen arbeider for et vekstfremmende og enklere skattesystem, blant annet gjennom oppfølging av enigheten i Stortinget om en skattereform for omstilling og vekst. En viktig endring har vært å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap fra 28 prosent i 2013 til 22 prosent i 2019. Kapittel 4 redegjør nærmere for skatte- og avgiftsopplegget for 2020.

5.2.5 Arbeidsmarkedet

Arbeidskraften er den viktigste ressursen i samfunnet. Høy yrkesdeltakelse og en godt kvalifisert arbeidsstyrke er avgjørende for vekst og velstand. Regjeringen legger stor vekt på at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet, og har iverksatt en inkluderingsdugnad for å inkludere flere i arbeidslivet. Skattesystemet og inntektssikringsordningene må utformes slik at det lønner seg å jobbe, og flere må stå lenger i arbeid. Hovedgrepene i pensjonsreformen er økt økonomisk bærekraft og sterkere incentiver til arbeid. Regjeringen la våren 2019 frem forslag til ny offentlig tjenstepensjon. Forslaget, som følger opp avtalen inngått med partene i arbeidslivet 3. mars 2019, ble vedtatt i Stortinget i juni 2019. Omleggingen tar pensjonsreformen videre og vil bedre incentivene til å stå lenger i arbeid for offentlig ansatte.

Måten det norske arbeidsmarkedet fungerer på, kombinert med universelle og ganske sjenerøse velferdsordninger, reduserer usikkerheten for arbeidstakere som blir berørt av omstillinger. Dette har bidratt til en god omstillings- og innova-

sjonsevne, en relativt høy produktivitetsvekst og samtidig til små inntektsforskjeller. Sysselsetningspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 3.5.

5.2.6 Kapitalmarkedet – Oppfølging av NOU 2018: 5 Kapital i omstillingens tid

Velfungerende kapitalmarkeder bidrar til effektiv ressursbruk og er viktig for omstilling, innovasjon og utvikling av næringslivet. Kapitalmarkedet skal sørge for at kapitalsøkere effektivt kobles med kapitaleiere, og at risiko tas av dem som ønsker det. Hvor effektivt denne koblingen skjer avhenger blant annet av investorers og långiveres tilgang til informasjon om forventet lønnsomhet og risiko. Konkurransen mellom etterspørrere og tilbydere av kapital og i hvilken grad kapitalen er mobil over landegrensler og regioner, er også av betydning.

Gjennom EØS-avtalen har Norge stort sett samme regler for å regulere kapitalmarkedene som EU-landene. Det bidrar blant annet til kapitalflyt på tvers av landegrensene. Staten er også en betydelig aktør i kapitalmarkedet både gjennom det direkte eierskapet og gjennom ulike virkemidler som såkornfond, låne- og garantiordninger.

Næringslivet er avhengig av et velfungerende kapitalmarked for å kunne finansiere lønnsomme prosjekter til priser som reflekterer forventet avkastning og risiko. Tidligere utredninger, blant annet Skatteutvalget (NOU 2014: 13) og Produktivitetskommisjonen (NOU 2016: 3) indikerer at kapitalmarkedene i Norge fungerer godt.

Selv om kapitalmarkedet i hovedsak ser ut til å fungere godt, kan det finnes lønnsomme prosjekter som ikke finner finansiering til en pris som reflekterer risikoen. Kapitaltilgangsutvalget leverte sin utredning (NOU 2018: 5 *Kapital i omstillingens tid*) i mars 2018. Også dette utvalget vurderer at det norske kapitalmarkedet i hovedsak er velfungerende. Forventet lønnsomme prosjekter og virksomheter får stort sett nok og rett finansiering. Utvalget mente likevel det var rom for forbedringer på noen områder, som at kanalisering av den tilgjengelige kapitalen kan bedres og at kobling av kapitalsøkere og -eiere kan effektiviseres. Videre påpekte utvalget at det er få nye, større vekstselskaper, noe som kan skyldes begrensninger i kapitaltilgangen. Utvalget kom med en rekke anbefalinger for å effektivisere kapitalmarkedets funksjonsmåte.

Utvalgets rapport har vært på høring, og det ble holdt en høringskonferanse høsten 2018. Regjeringen har siden vurdert videre oppfølging i lys av innspill og pågående prosesser og arbeider,

slik som den helhetlige gjennomgangen av virkemiddelapparatet og regelverksutvikling på finansmarkedsområdet. Anbefalingene og oppfølgingen på noen sentrale områder omtales nærmere nedenfor.

Finansmarksregulering og skatt

Utvalget anbefalte en rekke endringer i finansmarksreguleringen og skattesystemet. Som omtalt i Finansmarkedsmeldingen 2019 arbeider regjeringen løpende med finansmarksreguleringen for å sikre et velfungerende kapitalmarked og for å forenkle tilgangen til risikokapital og kompetente investorer. Dette arbeidet skal ivareta et bredt sett av hensyn, herunder sikre kapitaltilgang til næringslivet.

Utvalgets anbefalinger på skatteområdet har blitt vurdert i utarbeidelsen av skatteopplegget i statsbudsjettet. Som utvalget påpeker, er en effektiv og nøytral beskatning det viktigste for næringslivets kapitaltilgang. På noen områder, som for eksempel skattlegging av stiftelser, har det vært behov for å vurdere om disse hensynene er godt ivaretatt med dagens regler. Regjeringen foreslår å utvide ordningen med gunstig skattlegging av opsjoner i arbeidsforhold i små oppstartsselskap til flere selskap og å øke maksimal opsjonsfordel i ordningen. Se omtale i Prop. 1 LS (2019–2020) *Skatter, avgifter og toll 2020*, kapittel 4.2.

Når det gjelder utvalgets øvrige forslag på skatteområdet har regjeringen kommet til at det ikke bør gjøres endringer nå. Likevel kan det være nyttig å få økt innsikt i formuesskattens virkninger på norske eiere og for næringslivet, og regjeringen ved Nærings- og fiskeridepartementet har lyst ut et utredningsoppdrag om formuesskattens effekter for små og mellomstore bedrifter og deres eiere.

På pensjonsområdet foreslo utvalget tiltak for en mer effektiv kapitalforvaltning og god informasjon til de forsikrede med mål om å øke næringslivets tilgang på egenkapitalfinansiering fra plasseringer av private pensjonsmidler. Anbefalingene er blitt vurdert i Finansdepartementets løpende arbeid, herunder i gjennomføringen av egen pensjonskonto og utredning av regelverket for garanterte pensjonsprodukter.

Utvalget mente at utformingen av norsk regulering, i tillegg til å vektlegge finansiell stabilitet, så langt som mulig bør ta hensyn til norske bankers konkurransevne i lokale markeder. Avvik fra praksis i EØS-området bør begrunnes særskilt. Finansdepartementet har hatt på høring et forslag om tilpasninger i kapitalkravene for banker og

andre finansforetak, hvor et av målene er likere kapitalkrav for norske og utenlandske bankers virksomhet i Norge.

Når innlemmelse av EUs kapitalkravsregelverk for banker i EØS-avtalen trer i kraft, endres enkelte punkter i det norske kapitalkravregelverket. SMB-rabatten blir innført, noe som vil senke kapitalkravene for utlån til små og mellomstore bedrifter. I tillegg oppheves det såkalte Basel I-gulvet. Gulvet har sikret at banker som bruker interne risikomodeller for å beregne kapitalkrav (IRB-banker), ikke har fått uforsvarlig lave krav. Hensikten med forslaget som har vært på høring er å opprettholde de reelle kravene på et nivå som samsvarer med risikoen i norsk økonomi. For å fremme finansiell stabilitet og like konkurransevilkår for norske og utenlandske banker, er det i tillegg viktig at kravene utformes slik at de kan gjelde for alle banker med virksomhet i Norge.

Utvalgets anbefalinger om obligasjonsmarkedet berører også i stor grad allerede pågående prosesser på Finansdepartementets områder. Blant annet skal Finanstilsynet komme med forslag til gjennomføring av EU-regelverk om obligasjoner med fortrinnsrett i norsk rett innen 2. desember 2019. Videre har en arbeidsgruppe utredet hvordan EU-regler om verdipapirisering best kan gjennomføres i Norge. Arbeidsgruppe-rapporten har nylig vært på høring, og Finansdepartementet vurderer nå oppfølgingen.

Utvalget mente forslaget til ny finansavtalelov burde tas opp til ny vurdering. Forslaget har vært på offentlig høring, og regjeringen vil med utgangspunkt i høringen fremme en proposisjon for Stortinget med forslag til en ny lov.

Digitalisering og ny teknologi

Tiltak som bidrar til å redusere informasjonsasymmetri kan ha stor effekt på tilgang til kapital og på prisen bedrifter må betale i finansmarkedene. Utvalget pekte på at informasjonsflyten i markedet kunne bedres gjennom digitalisering og bruk av ny teknologi.

Finansdepartementet vurderer løpende om regelverket på finansmarkedsområdet utilsiktet er til hinder for at finansnæringen tar i bruk ny teknologi, eller om virksomhet som burde reguleres, faller utenfor regulering og tilsyn. Dette er i tråd med utvalgets anbefalinger om finansiell teknologi. Finanstilsynet vil innen utgangen av 2019 etablere en regulatorisk sandkasse for fintech. Hensikten er å øke både tilsynets forståelse av nye teknologiske løsninger og innovative virksomheters forståelse av regelverket.

Regjeringen ønsker å legge til rette for folkefinansiering både gjennom forenklinger for næringen og trygghet for forbrukere. Plattformen for lånebasert folkefinansiering er nå unntatt fra konsesjonsplikt når enkelte vilkår er til stede. Videre er det sendt på høring forslag til regler for folkefinansieringsplattformer, og en arbeidsgruppe skal vurdere regelverket for formidling av lån til forbrukere gjennom plattformer.

Utvalget støttet arbeidet med utvikling av digitale løsninger for informasjonsutveksling mellom myndighetene og finansnæringen. Det foreslo særskilt at løsningen for samtykkebasert lånesøknad bør utvides, slik at også bedrifter kan ta denne i bruk. Digital Samhandling Offentlig Privat (DSOP)-programmet vil vurdere om det er hensiktsmessig å utvikle en ny løsning for å effektivisere søknadsprosessen for bedriftslån. Andre tiltak i programmet, som konkursbehandling og digital samhandling ved eiendomshandel, er planlagt satt i drift i 2019.

Videre pekte utvalget på at arbeidet med et elektronisk aksjeeierregister for aksje- og allmennaksjeselskaper bør fullføres. I RNB 2019 ble det bevilget 20 mill. kroner til opprettelsen av et register over reelle rettighetshavere i Brønnøysundregistrene. Registeret vil sikre mer åpenhet og motvirke hvitvasking ved at det gis bedre tilgjengelighet for allmenheten til opplysninger om eierskap.

Tilgang til kapital i oppstarts- og vekstfaser

Utvalget anbefalte en dreining av statlige ordninger fra direkte investeringer til fond-i-fond-løsninger for å stimulere utviklingen av investeringsmiljøer og gi addisjonalitet i bruken av offentlige midler. Som en del av en slik dreining anbefalte utvalget et nytt fleksibelt fond-i-fond mandat i Investinor, samtidig som dagens direkteinvesteringsmandat trappes ned. Utvalget anbefalte også at forvaltningen av såkornordningene overføres fra Innovasjon Norge til Investinor, og mente at formålet med såkornordningen da kunne ivaretas mer forutsigbart og langsiktig.

Regjeringen foreslår å følge opp hovedtrekkene i ovennevnte forslag. For en nærmere omtale av endringene se Prop. 1 S (2019–2020) for Nærings- og fiskeridepartementet.

Utvalget anbefalte at det undersøkes om det kan gjennomføres forenklinger som gjør virkemidlene og virkemiddelapparatet mer oversiktlig og som forbedrer effektiviteten og den totale måloppnåelsen. Utvalget anbefalte jevnlig og systematiske evalueringer, som grunnlag for å dispo-

ner innsatsen slik at det gir høyest mulig måloppnåelse. Utvalget anbefalte også at arbeidet med å spisse Innovasjon Norges rolle og mandat videreføres og at det særlig legges vekt på bedrifter som kan skape arbeidsplasser og fremtidig vekst. For mer om den helhetlige gjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet, se Prop. 1 S (2019–2020) for Nærings- og fiskeridepartementet.

Utvalget mente at det bør vurderes tiltak for å bedre tilretteleggingen av eksportfinansieringsordningene, særlig i lys av at små og mellomstore bedrifter i liten grad synes å benytte ordningene. Utvalget anbefalte en felles brukerportal for eksportfinansieringsordningene. Anbefalinger omkring bedriftsrettede virkemidler vurderes i tilknytning til den helhetlige gjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Forslagene knyttet til små og mellomstore bedrifter vurderes også i regjeringens SMB-strategi.

Utvalget anbefalte en styrking av insentivene for ansatte i universitets- og høyskolesystemet til å kommersialisere ideer. Regjeringen har utredet hvordan dagens insentiver for kommersialisering av forskningsresultater i UH-sektoren virker, og om det er behov for å gjøre endringer i dagens insentivstruktur. Utredningen var på høring våren 2019, og regjeringen vil vurdere videre oppfølging.

Utvalget mente at ulike møteplasser kan spille en viktig rolle i å koble kapitalsøkere og -tilbydere. Utvalget anbefalte å utnytte, evaluere og utvikle de ordningene som er etablert, til både å koble aktører og drive kompetanseoppbygging. Dette er fulgt opp i tilknytning til oppdragene til Innovasjon Norge.

Utvalget mente at finansiell kompetanse burde ha en større plass i læreplanen i norsk skole. Regjeringen ser anbefalingen i sammenheng med de nye læreplanene for grunnskolen og gjennomgående fag i videregående skole, hvor finansiell kompetanse er vektlagt i matematikk og samfunnsfag med tydelig progresjon i tematikken. Læreplanene har vært på høring våren 2019 og vil bli tatt i bruk fra høsten 2020.

For å avhjelpe at lite realkapital og få gode pantobjekter kan redusere muligheten for eller øke kostnaden ved å få lån er det gitt adgang til å stille patenter som pant. Utvalget anbefalte en gjennomgang av effektene og tiltak for økt kjennskap til denne muligheten. Vurdering av mulige tiltak for å øke kjennskapen er tatt opp i styringsdialogen med Patentstyret.

Kapital og klima

Utvalget viste til at Enova gir betydelig støtte til enkeltprosjekter som anses samfunnsøkonomisk lønnsomme, men som vanskelig ville la seg realisere uten statlig støtte. Utvalget kunne ikke se at støtten har hatt negativ effekt i kapitalmarkedet, men bemerket at særlig etablert industri favoriseres. De fremhevet at utvikling av tidligfaseselskaper som er teknologisk i front, kan ha stor betydning for å nå klimamålene over tid. Utvalget anbefalte derfor en gjennomgang av Enovas betydning for kapitaltilgangen til næringslivet og for mobilisering av privat kapital for å realisere de oppgavene Enova er pålagt.

Regjeringen er opptatt av at Enovas virkemidler innrettes på en mest mulig effektiv måte for å oppnå overordnede klima- og energipolitiske mål. En gjennomgang, slik som utvalget foreslår, kan bidra til økt innsikt i effekten av Enovas virkemidler. Regjeringen vil følge opp denne anbefalingen gjennom et eksternt oppdrag.

Utvalget anbefalte at oppbyggingen og organiseringen av Nysnø Klimainvesteringer AS (tidligere Fornøybar AS) bør baseres på de beste erfaringene fra etablerte miljøer, og at man bør legge grunnlaget for god evaluering, både av avkastning og oppnåelse av klimaeffekter. Dette er relevante tema som følges opp i Nærings- og fiskeridepartementets forvaltning av eierskapet, herunder i dialogen med selskapet.

Eierskap

Utvalget påpeker at det statlige eierskapet er mer omfattende i Norge enn det er i andre land det er naturlig å sammenligne seg med. Utvalget mener det offentlige direkte eierskapet bør begrenses til tilfeller der eierskap bidrar til å oppfylle formål som ikke kan oppnås mer effektivt på andre måter. Videre anbefalte utvalget en gjennomgang av det kommunale eierskapet, og at kunnskapen om dette systematiseres bedre.

Det fremgår i Eierskapsmeldingen (Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*) at regjeringen mener privat eierskap bør være hovedregelen i norsk næringsliv, og at regjeringen har som mål å styrke det private eierskapet og redusere det direkte statlige eierskapet over tid. Regjeringen legger opp til å videreføre denne politikken i neste eierskapsmelding, som er planlagt høsten 2019. Meldingen vil inkludere en omtale av statens begrunnelse for og mål med eierskapet i hvert selskap hvor staten er direkte eier.

I den nye kommuneloven, som ble vedtatt i 2018, er det stilt krav om at kommuner og fylkeskommuner minst én gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding. Dette vil være et grunnlag for at kommunene og fylkeskommunene vurderer sitt eierskap med jevne mellomrom. Behovet for en oversikt over det kommunale og fylkeskommunale eierskapet vil bli vurdert når kommuneloven har virket en periode.

Utvalget la vekt på betydningen av et velfungerende marked for eierskifter for kapitaltilgangen. En rapport utvalget fikk utarbeidet, indikerer at kun 4 prosent av norske unoterte foretak skifter eier hvert år. Utvalget anbefalte at det gjøres en kartlegging av markedet for eierskifter i Norge og sammenlignbare land, med sikte på å utvikle en strategi. Nærings- og fiskeridepartementet vil få gjennomført en slik kartlegging.

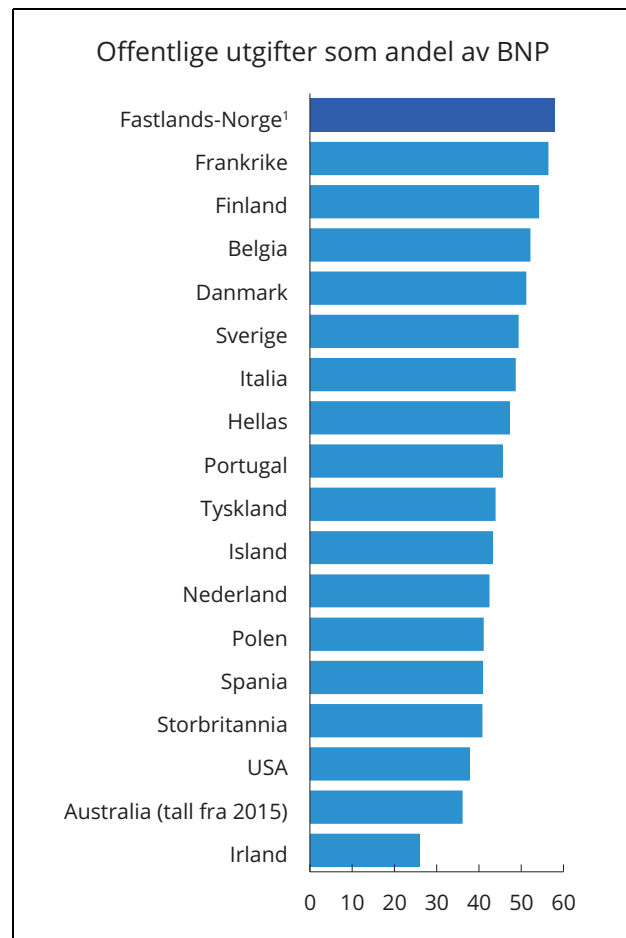
5.3 Effektivisering av offentlig sektor

5.3.1 Utviklingen i offentlig sektor

Offentlig forvaltning er relativt stor i Norge sammenlignet med andre OECD-land, se figur 5.3. Dels har dette sammenheng med at innfasingen av petroleumsinntekter har gjort det mulig å øke offentlige utgifter til et høyt nivå uten at det har vært nødvendig å øke skattenivået tilsvarende. Det norske skattenivået er imidlertid også forholdsvist høyt i internasjonal sammenheng, se avsnitt 3.1.6 og figur 3.13.

Variasjonen i utgiftsnivået mellom land skyldes i hovedsak ulik oppgavefordeling mellom offentlig og privat sektor. Fellesgoder som forsvar, politi, rettsvesen og offentlig administrasjon finansieres med skatter og avgifter i alle moderne land. I Norge finansierer det offentlige i stor grad også individrettede tjenester som utdanning, helse og omsorg. Dette er tjenester som i en del andre land i større grad utføres og finansieres av private eller ivaretas av familien. I Norge står dessuten det offentlige for en større del av pensjonsutgiftene enn i mange andre land, hvor pensjoner i større grad er et privat ansvar. Offentlige støtte- og velferdsordninger er også gjennomgående mer generøse i Norge enn i mange andre land.

De samlede utgiftene i offentlig forvaltning utgjorde 1 720 mrd. kroner i 2018, tilsvarende om lag 59 prosent av fastlands-BNP. Mange av oppgavene det offentlige utfører er arbeidsintensive, slik som utdanning, politi og helsevesen. Aldringen av befolkningen gir et økt press på de offentlige tjenestene, samtidig som veksten i arbeidsstyrken vil avta fremover. En effektiv offentlig sek-



Figur 5.3 Offentlige utgifter som andel av BNP

¹ Fastlands-Norge er beregnet for 2018. Andre land er beregnet for 2017, med mindre annet er oppgitt.

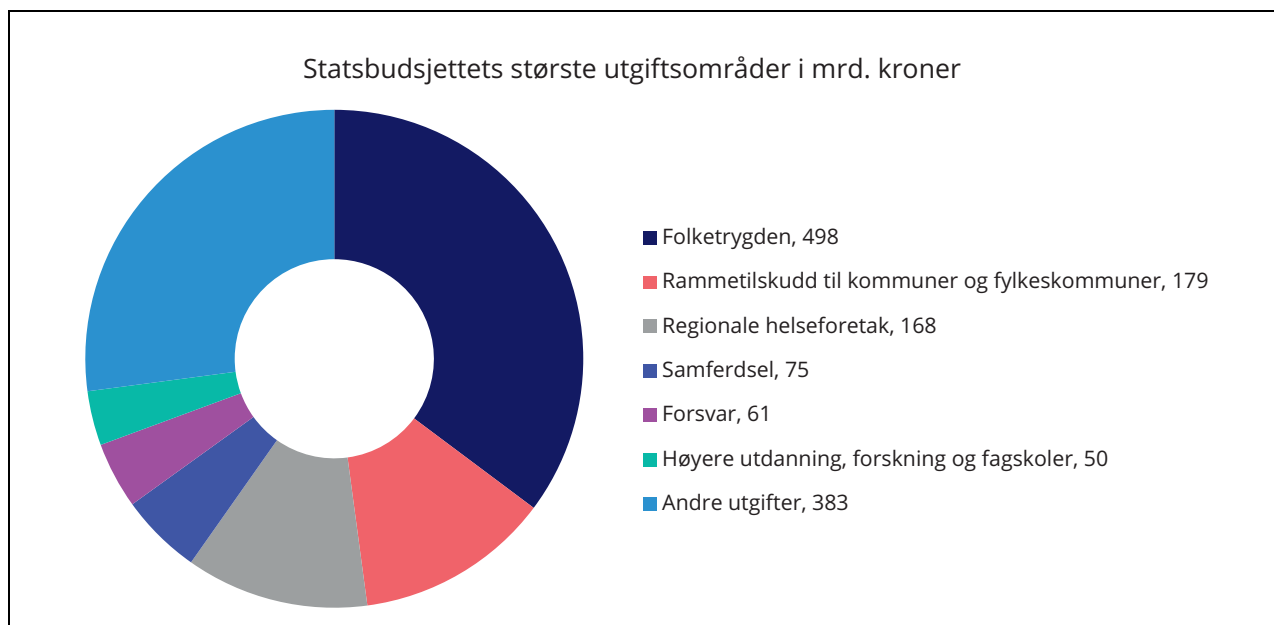
Kilde: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

tor er nødvendig for å møte tjenestebehovet i helse- og omsorgssektoren uten samtidig å redusere tilgangen på arbeidskraft i privat sektor.

Figur 5.4 gir en oversikt over sentrale utgiftsområder på statsbudsjettet. I figuren er utgifter til petroleumsvirksomhet, finansielle transaksjoner og overføring til Statens pensjonsfond utland ikke inkludert.

Norges gunstige økonomiske stilling har over tid gjort det mindre nødvendig å legge vekt på effektiv ressursbruk og prioritering enn i andre land. Det kan dermed være et betydelig potensial for effektivisering av den offentlige ressursbruken og for å hente ut gevinster av allerede gjennomførte reformer.

Bedre offentlig ressursbruk er en viktig del av strategien for å møte utfordringen med et mer begrenset handlingsrom i årene fremover, jf. Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016–2017)). Mer effektiv bruk av ressursene i offentlig sektor vil gi rom for mer velferdsytelser for pen-



Figur 5.4 Statsbudsjettets største utgiftsområder i 2020. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

gene og lavere utgiftsvekst. Over tid er det nødvendig for å opprettholde bærekraftige statsfinanser.

En effektiv og tilstrekkelig brukerrettet offentlig sektor er også viktig for å opprettholde innbyggernes tillit til myndighetene. OECD har pekt på tillit som en driver for effektiv forvaltning og økonomisk utvikling og et mål på hvordan offentlig sektor lykkes. Norsk offentlig forvaltning skårer høyt i internasjonale sammenligninger av tillit, som gir et godt utgangspunkt for å forsterke arbeidet med å bruke ressursene i offentlig sektor bedre.

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble innført i 2015. Reformen medfører at en fast andel av gevinstene fra produktivtvekst benyttes til å finansiere nye prioriterte tiltak i statsbudsjettet hvert år. Dette sender et tydelig signal til virksomhetslederne om å gjennomføre langsiktig systematisk effektiviseringsarbeid, og at det er felleskapet som tar stilling til hvordan gevinstene av produktivtvekst skal benyttes. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2020 medfører reformen omprioritering av vel 1,7 mrd. kroner.

Produktivtvekst i offentlig sektor er vanskelig å måle. Veksten i produktivitet vil variere mellom ulike tjenesteområder og virksomheter, og over tid. Basert blant annet på beregninger fra Statistisk sentralbyrå ble det i forbindelse med innføringen av ABE-reformen i 2015 lagt til grunn

en årlig effektiviseringsgevinst på rundt 0,5 prosent.

Regjeringen har også satt i gang flere områdegjennomganger som et virkemiddel for å bedre ressursbruken innenfor utvalgte budsjettområder. Områdegjennomganger gir mulighet for større fordypning og grundigere vurderinger av enkelte bevilgninger enn det normalt er rom for innenfor den årlige budsjettprosessen. Slike gjennomganger skal legge til rette for effektiviseringsgevinster, bedre målretting av regler og tiltak eller nedprioritering av aktivitet som ikke lenger anses som formålstjenlig. I 2018 ble det gjennomført områdegjennomganger av Statens vegvesen og næringsfremme i utlandet.

I 2019 arbeides det med områdegjennomganger av bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor, det næringsrettede virkemiddelapparatet og ID-forvaltningen.

En kartlegging som Difi publiserte i september 2019 viser en vekst i antall ansatte i statsforvaltningen på 1,2 prosent fra 2017 til 2018. Dette er klart under den generelle sysselsettingsveksten i perioden på 2,1 prosent.

5.3.2 Nye og endrede arbeidsmåter

Regjeringen har startet arbeidet med en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor. I meldingen vil regjeringen vurdere virkemidler, tiltak og verktøy for ledere og ansatte i offentlige virksom-

heter som kan fremme innovasjon. Bruk av ny teknologi og nye organisatoriske løsninger vil være nødvendig for å opprettholde gode tjenester i en periode hvor statsfinansene vil komme under større press.

Tjenester kan forbedres ved å forenkle regelverk og automatisere arbeidsprosesser. Konkurransetsetting kan føre til kostnadsreduksjoner og produktinnovasjon. Økt samarbeid og bruk av offentlige fellestjenester kan også gi mer effektiv ressursbruk.

Prosessforbedring og tjenstedesign

Brukerorientert tjenstedesign har gjennom flere prosjekter vist seg å være en god metode for å utvikle bedre og mer effektive måter å løse oppgaver på. Dette omfatter blant annet å sette brukeren i sentrum, eksperimentere og teste ut prototyper av løsninger i liten skala, før tiltakene rulles ut i full skala. Ved å sette brukerne i sentrum øker muligheten for å utforme mer relevante og treffsikre tiltak. Brukerorientert design har også vist seg å være et godt verktøy for bedre samordning i offentlig sektor.

- Gjennom Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenstedesign i offentlig sektor (nå StimuLab) tilbyr Difi tverrfaglig støtte, veiledning og økonomiske midler til innovative utviklingsprosjekter. Nytt regelverk for ordningen ble vedtatt i mars 2019. Det skal legges vekt på brukerfokus, gjennomføringsevne hos søkerne, gevinstpotensialet, samt lærings- og overføringsverdi i prosjektet. StimuLab skal prioritere prosjekter som er krevende å utvikle fordi de må løses i samarbeid mellom ulike sektorer. StimuLab kan prioritere særskilte tema eller problemstillinger for det enkelte år.
- Folkehelseinstituttet har gjennomført en større omlegging og modernisering av laboratorievirksomheten sin i 2018. Overgangen til ny teknologi muliggjør effektivisering av prosesser samt nye muligheter innenfor smittevernsarbeidet. Blant annet gir teknologien mer detaljert utbruddsetterretning og bedre muligheter for modellering av utfall av ulike folkehelseiltak.

Effektive fellesløsninger i staten

OECD har anbefalt at Norge i større grad tar i bruk felles, statlige tjenestесentre for administrative oppgaver. Slike sentre kan gi stordriftsfordeler og god kvalitet på tjenestene. Lønns- og regnskapstjenester bygger på et felles statlig regelverk

og legger i særlig grad til rette for stordrift. Mange innkjøp i staten har betydelige fellestrekk. Samordning av innkjøp av standardiserte produkter eller tjenester kan gi lavere kostnader og høyere innkjøpskompetanse. Det vises til nærmere omtale av offentlige anskaffelser i punkt 5.2.1.

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) leverer digitale lønns- og regnskapstjenester til statlige virksomheter. Ved utgangen av 2018 får 86 prosent av statlige virksomheter levert lønnstjenester fra DFØ, mens 74 prosent av virksomhetene er regnskapskunder. De fire største universitetene i henholdsvis Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø tar sikte på å bli lønns- og regnskapskunder av DFØ fra 2021. For å frigjøre ressurser og gi bedre tjenester til kunden har DFØ automatisert arbeidsprosessene på enkelte lønns- og regnskapsområder. DFØ har også tatt i bruk en praterobot på lønnsområdet som tilbyr kundene 24 timers støtte.
- Statens innkjøpssenter ble opprettet i Difi i 2016 som en fireårig prøveordning. Alle sivile virksomheter i statsforvaltningen er obligatorisk omfattet av innkjøpsordningen, men virksomhetene kan melde fra om de ikke vil delta i enkelte konkurranser. Statens innkjøpssenter har til nå inngått statlige fellesavtaler på flere innkjøpsområder. Senteret ble evaluert av Oslo Economics og Inventura høsten 2018, og rapporten anslår at staten vil spare om lag 500 mill. kroner i løpet av fire år på de avtalene som hittil er inngått. Anslagene er imidlertid svært usikre på grunn av at avtalene bare har vært tilgjengelige i kort tid. Prøveperioden for Statens innkjøpssenter forlenges derfor i to år.
- Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2020 å etablere en markeds plass eller innkjøpsordning for skytjenester. Innkjøpsordningen skal gjøre det enklere for virksomhetene å anskaffe sikre, lovlige og kostnadseffektive skytjenester. Løsningen skal være frivillig, og åpen for hele offentlig sektor.
- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) leverer administrative fellestjenester til departementene. Fra 2019 er det startet opp et arbeid med å etablere nye og utvidete fellestjenester innen HR, dokumentforvaltning og samhandling, anskaffelser og kontorstøtte med sikte på mer effektiv oppgaveløsning.
- Fylkesmennenes fellesadministrasjon (FMFA) ble etablert som ny virksomhet med virkning fra 1. januar 2019. FMFA har fått ansvar for styrings-, drifts- og utviklingsoppgaver på det administrative området i fylkesmannsbe-

tene. Etableringen skal samle og styrke kompetansemiljøer og tydeliggjøre styringslinjer og ansvar. Målet er kostnadseffektive administrative tjenester for embetene med riktig kvalitet, økt fokus på fornying og forenkling og redusert sårbarhet. FMFA vil i stor grad få ansvar for å hente ut kvalitative og kvantitative gevinster på det administrative området i fylkesmannssektoren.

Samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer

Komplekse problemstillinger følger ikke nødvendigvis etablerte administrative strukturer og inndelinger, men krever innsats fra flere sektormyndigheter og forvaltningsnivåer for at sentrale politiske mål skal nås. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å legge til rette for effektive samhandlingsarenaer både innenfor offentlig forvaltning og i form av offentlig-privat samarbeid.

- Pasientjournalen er helse- og omsorgstjenestens viktigste verktøy. Helseinformasjon skal være tilgjengelig til rett helsepersonell med tjenstlig behov, til rett tid og på rett sted – på en trygg og sikker måte. Det langsiktige målet er «En innbygger – én journal». I region Midt-Norge vil Helseplattformen innføre et felles journalsystem for sykehusene, kommunene og fastlegene for å oppnå best mulig samhandling på tvers av forvaltningsnivåer i regionen. De tre regionale helseforetakene utenfor Midt-Norge skal i samarbeid videreutvikle sine journalsystemer. For kommunene utenfor Midt-Norge er regjeringens mål en felles journal og en helhetlig samhandlingsløsning med spesialisthelsetjenesten i alle regioner.
- Byvekstavgiftene er et sentralt verktøy for bedre samordning og mer helhetlig tilnærming i areal- og transportpolitikken. Det er i Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* åpnet for at det kan inngås byvekstavgifter i de ni største byområdene. Byvekstavgifter er gjensidig forpliktende avtaler mellom staten, fylkeskommuner og kommuner for å nå målet om at veksten i persontransporten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.
- Oljedirektoratet (OD) har satt i gang flere initiativ for å videreutvikle rapporterings- og innmeldingsløsningene for sine brukere. Et av disse er «Meldesystem for fisk og seismikk», hvor målet er en tverrstatlig saksbehandlingsløsning mellom bl.a. OD, Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet. I tillegg har OD

begynt å digitalisere deler av prosessen for innrapportering av data til nasjonalbudsjettet.

Konkurransetsetting og samarbeid med private

Konkurransetsetting og økt samarbeid med private kan bidra til bedre tjenester uten at offentlige budsjetter øker. Private og ideelle aktører som konkurrerer om tjenesteproduksjonen kan bidra til bedre tjenester, større mangfold og økt valgfrihet for brukerne.

- Høsten 2018 og våren 2019 ble det etter konkurranse inngått nye avtaler om togtrafikken på enkelte strekninger (Trafikkkpakke 1 Sør og Trafikkkpakke 2 Nord). De avtalte statlige vederlagene i begge avtalene innebærer betydelige besparelser. Konkurransen om å drive Bergensbanen (Trafikkkpakke 3 Vest) ble lyst ut ved årsskiftet 2018–2019. Det tas sikte på å inngå ny avtale høsten 2019 med oppstart i slutten av 2020.

5.3.3 Mer effektiv organisering av kommune og stat

Ny oppgavehåndtering og organisering av offentlig sektor må gjenspeile samfunnsutviklingen og innbyggernes og næringslivets forventninger om en fremtidsrettet og brukerorientert forvaltning.

En effektiv kommunal sektor

En effektiv kommunal sektor er en viktig forutsetning for å produsere gode tjenester til brukerne. Dagens kommunegrenser ble i hovedsak bestemt på 1960-tallet. Tidligere var transport og kommunikasjon dyrt og tungvint. I dag har kostnadene falt og tilgjengeligheten økt, og mulighetene for kommunikasjon er fundamentalt endret. Samtidig har kommunene fått ansvar for flere og mer komplekse tjenester. Dette stiller igjen høyere og andre krav til robuste fagmiljøer med ulike kompetanse.

Kommunereformen skal bidra til større enheter, bedre fagmiljøer og mer effektiv drift. Formålet er å gi gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en mer helhetlig og samordnet samfunns- og næringsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Antall kommuner blir redusert fra 428 i 2014 til 356 i 2020.

Hovedtrekkene ved kommunestrukturen er likevel ikke endret. Etter 2020 vil det bli et enda større gap mellom de største og de minste kommunene, og endringer i befolkningssammenset-

ningen vil øke dette gapet ytterligere de neste 10–15 årene. Det vil forsterke problemene med å rekruttere arbeidskraft i de små kommunene, både i privat og offentlig sektor. Utfordringene kan særlig bli store innenfor helse- og omsorgssektoren ved at det ventes en sterk økning i andelen eldre i små kommuner i lite sentrale strøk. Flere av de minste kommunene har allerede i dag vansker med å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetent arbeidskraft. Samtidig opplever kommuner i byområder befolkningsvekst, og mange av de store byene har mangel på egnet areal for å legge til rette for fremtidig vekst.

Regjeringen vil derfor videreføre arbeidet med kommunereformen gjennom positive insentiver og gode lokale prosesser. Stortinget har gitt sin tilslutning til at det også i det videre arbeidet legges til rette for gode og langsiktige økonomiske virkemidler for kommuner som ønsker å slå seg sammen.

Regionreformen som ble vedtatt av Stortinget i juni 2017, gjør at 19 fylker blir til 11. Målene for regionreformen er større fylkeskommuner med økt kapasitet og kompetanse til å ivareta dagens oppgaver på en bedre måte og til å påta seg nye oppgaver. Fra 2020 vil ingen fylkeskommuner ha under 200 000 innbyggere. Fylkeskommunene skal få flere virkemidler til å utvikle fylkene i tråd med regionale behov og muligheter. Det skal overføres oppgaver og virkemidler innenfor områder der fylkeskommunene allerede har ansvar og kompetanse, for eksempel innenfor samferdsel, næringsutvikling, klima og miljø, integrering og landbruk.

Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Rammefinansiering støtter opp om lokalt selvstyre og gir kommuner og fylkeskommuner handlingsrom til å gjøre prioriteringer i tråd med egne vurderinger og innbyggernes behov. Dette bidrar til effektiv ressursbruk tilpasset lokale forhold og stimulerer til innovasjon og effektivisering fordi frigjorte midler tilfaller den enkelte kommune. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2020 å innlemme en rekke øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Forslaget medfører at tilskuddsordninger som totalt utgjør om lag 3,6 mrd. kroner innlemmes i 2020. Flere kompensasjonsordninger er også under gradvis avvikling, noe som vil bidra til å redusere andelen øremerkede midler ytterligere. Over tid vil regjeringen avvikle flere øremerkede ordninger og redusere det totale omfanget av øremerking.

Det gjennomføres i dag et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesekto-

ren for å frigjøre ressurser som kan gi innbyggerne flere og bedre tjenester. Analyser fra Senter for økonomisk forskning (SØF), publisert i rapport fra Teknisk beregningsutvalg i november 2018, viser likevel forskjeller i tjenestetilbud og effektivitet mellom kommuner, også om man sammenligner kommuner med omtrent like mange innbyggere. Analysene tyder på at det er store muligheter for mer effektiv ressursutnyttelse og bedre tjenester, eksempelvis innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenester. Resultatene av kartlegging av den enkelte kommune legges årlig ut på www.kommunedata.no. Det kan bidra til en systematisk overføring av positive erfaringer slik at tjenestene i kommunene forbedres og ressurser frigjøres. Analysene kan benyttes til sammenligninger av kommuner og til å følge utviklingen i egen kommune over tid. Oppdaterte analyser planlegges gjennomført i løpet av høsten 2019.

En effektiv regional statsforvaltning

Regional statsforvaltning skal bidra til at nasjonale mål og vedtak følges opp regionalt og lokalt. Oppgaver legges gjerne til regionalt nivå når nærhet til brukerne er viktig. Fylkesmannsembetene utfører oppgaver for flere departementer og direktorater, og er et bindeledd mellom stat og kommune. Flere statlige etater har også regional tilstedeværelse, men det er store forskjeller i organiseringen av den regionale statsforvaltningen. Regjeringen har gjennomført flere tiltak for å effektivisere denne delen av statsforvaltningen.

- På bakgrunn av den nye fylkesstrukturen vil regjeringen gjennomgå inndelingen av den regionale statsforvaltningen. Gjennomgangen skal legge vekt på fire viktige hensyn: bidra til effektivisering, bedre samhandling på tvers i staten, bedre samhandling mellom regional stat og fylkeskommunen samt bidra til forenkling for brukerne.
- Fylkesmannen har fra 2019 en struktur med ti embeter. Det gir større fagmiljøer og styrket fagkompetanse, og bidrar til å styrke fylkesmannen som sentralt bindeledd mellom stat og kommune og som viktig rettssikkerhetsinstans.
- Fra 2020 vil fylkeskommunene få overført oppgaver og ressurser fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), jf. omtale i Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*. Fylkeskommunen får ansvaret for å vurdere og anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune. Flyktninger skal bosettes i områder hvor de kan komme i arbeid og få

tilbud om nødvendig utdanning og kompetanseheving. Fylkeskommunene vil også få ansvar for regional samordning av arbeidet med integrering.

Omstilling, omorganisering og kostnadsreduksjoner

Offentlig sektor møter stigende forventninger fra innbyggerne om kvalitet og tilgjengelighet i tjenestene. Nye digitale løsninger kan forbedre etablerte arbeidsmetoder og strukturer, samtidig som det stiller økte og andre krav til kompetanse enn tidligere. Virksomhetene i offentlig sektor må derfor tenke nytt, ta i bruk nye muligheter og endre seg i takt med resten av samfunnet. Omstilling, nye arbeidsformer og endret organisering er nødvendige og viktige virkemidler.

- Skatteetaten er nylig omorganisert slik at de tidligere skatteregionene er erstattet av enheter med landsdekkende ansvar for de ulike oppgavene etaten har. Den nye organiseringen skal gi færre styringsnivåer, enklere styringslinjer og en mer fleksibel og effektiv organisasjon. Endringen skal også legge til rette for mer bærekraftige fagmiljøer, bedre oppgaveløsning og mer likebehandling.
- Regjeringen foreslår at ansvaret for skatteoppkrevingen overføres fra kommunene til Skatteetaten fra 1. juni 2020. Tiltaket vil gi en mer effektiv innsats mot svart økonomi og arbeidslivskriminalitet, økt rettsikkerhet og forenkling for skatte- og avgiftspliktige som heretter får én etat å forholde seg til. I tillegg forventes det å gi en netto innsparing i størrelsesorden 350–400 mill. kroner på årsbasis.
- Regjeringen tar sikte på at oppgaver knyttet til de nasjonale e-helseløsningene helsenorge.no, kjernejournal, e-resept og grunndata skal overføres til Norsk Helsenett SF fra og med 1. januar 2020. Tiltaket vil rendyrke og tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom etatene. Som følge av endringen vil om lag 230 årsverk knyttet til de nasjonale e-helseløsningene overføres fra Direktoratet for e-helse til Norsk Helsenett SF.
- Statens vegvesen blir fra 1. januar 2020 organisert etter funksjoner og oppgaver i seks divisjoner og et Vegdirektorat. Organisasjonsmodellen vil legge til rette for mer effektiv ressursbruk. Omorganiseringen må ses i sammenheng med bl.a. oppgaveoverføringen til fylkeskommunene, områdegjennomgangen av Statens vegvesen, etablering av Nye Veier AS og økt digitalisering av tjenester. Flere oppgaver og ansatte overføres fra Vegdirektoratet

til divisjonene. Dette innebærer en utflytting av mange arbeidsplasser fra Oslo.

- Samferdselsdepartementet legger stor vekt på å bedre kostnadsstyringen i store samferdselsprosjekter. Mens kostnadsstyringen i gjennomføringsfasen er relativt god, viser det seg at mange prosjekter har betydelige kostnadsøkninger i utrednings- og planleggingsfasen. Samferdselsdepartementet arbeider derfor tett opp mot transportetatene for bedre kostnadsstyring også i tidlig fase. Det er bl.a. opprettet endringslogger og styringsmål i store vei- og jernbaneprosjekter og for store kollektivprosjekter der staten bidrar med tilskudd til investeringskostnadene.
- Som grunnlag for Nasjonal transportplan 2022–2033 har Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier AS og Avinor AS i 2019 fått i oppdrag å gå kritisk gjennom ressursbruken, både for å redusere kostnader og å øke nytten. Det kan bl.a. bli stilt strengere krav til analyser og vurderinger av sikkerhet ved investeringsprosjektene.

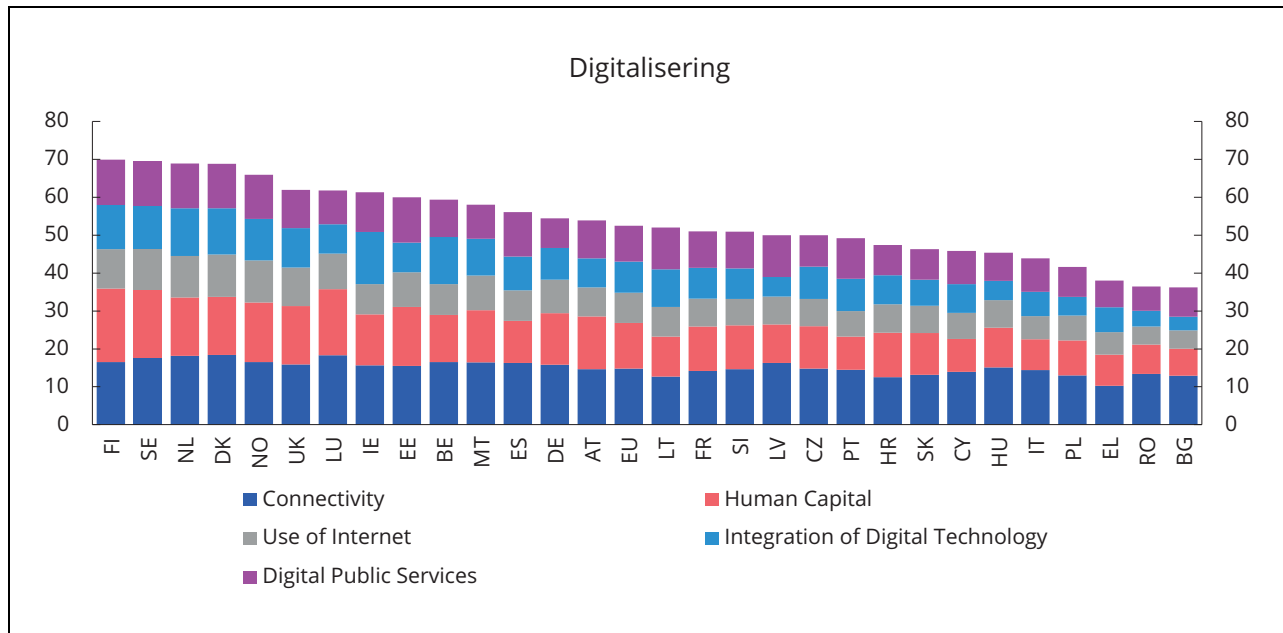
5.3.4 Digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester

En av de viktigste drivkreftene for økt produktivitet i offentlig sektor er digitalisering. Teknologiutviklingen åpner for nye måter å organisere forvaltningen på, forbedrede tjenestetilbud og helt nye måter å gi brukerne tilgang til offentlige tjenester.

For å styrke oppfølging og samordning av digitaliseringsarbeidet er ansvaret for IKT-politikken, personvern, arbeidet med elektronisk kommunikasjon, og næringsrettet IKT samlet under en digitaliseringsminister i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Europakommisjonen publiserer indeksen The Digital Economy and Society Index (DESI). DESI-indeksen måler EU-landene og blant annet Norge på digital infrastruktur, i hvilken grad næringslivet tar i bruk digital teknologi, bruken av offentlige digitale tjenester, teknologikompetanse og bruk av teknologi og tjenester i samfunnet. Norge rangeres, som foregående år, som nummer fem på målingen. Se figur 5.5. Norge ligger betydelig over gjennomsnittet for EU og helt i toppsjiktet når det gjelder digitalisering av offentlige tjenester og bruk av internettjenester.

For å lykkes med digitalisering er det viktig å hente ut budsjettgevinster og realisere de gevinstene som gir økt kvalitet og besparelser for brukerne. Det er tatt flere initiativ for å øke tempoet og kvaliteten.



Figur 5.5 Digital Economy and Society Index 2019

Kilde: Europakommisjonen.

- Ansvars- og oppgavefordelingen mellom Difi, Brønnøysundregistrene og DFØ endres fra 1. januar 2020. Et viktig mål med flytte Altinn fra Brønnøysundregistrene til Difi er å legge til rette for raskere og mer samordnet digitalisering og effektivisering av offentlig sektor. Regjeringen ønsker i tillegg å samle fagkompetansen på ledelse, organisering, styring og anskaffelser i DFØ for å legge til rette for en mer samordnet utvikling av fagområdene, og at statlige virksomheter kan få bedre og mer helhetlige tjenester enn før. Anskaffelsesområdet flyttes fra Difi til DFØ i løpet av andre halvår 2020. DFØ får navnet Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Det restrukturerte Difi sammen med Altinn vil få navnet Digitaliseringsdirektoratet. Omorganiseringen er nærmere beskrevet i Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettproposisjon for 2020. Digitaliseringsdirektoratet vil få om lag 290 ansatte fordelt på kontorer i Brønnøysund, Leikanger og Oslo. DFØ vil etter omorganiseringen få i overkant av 600 ansatte fordelt på kontorer i Oslo, Stavanger og Trondheim.
- Regjeringen vil fortsette å utvikle digitale løsninger som tar utgangspunkt i brukernes behov på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Dette er operasjonalisert i Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025, som er utviklet i et samarbeid mellom staten og KS, lansert i juni 2019. De offentlige virksomhetene må forenkle og samordne slik at brukeren i størst mulig grad kan henvende seg til én offentlig etat og få tilpassede tjenester ut fra sine behov. Tilsvarende må også tjenester for næringslivet samordnes bedre.
- I 2016 oppnevnte regjeringen Digitaliseringsrådet. Digitaliseringsrådet skal bidra til at statlige virksomheter lykkes bedre med digitaliseringsprosjekter, blant annet ved at statlige etater kan lære av hverandres suksesser og feil. En evaluering skal gi anbefalinger om eventuelle endringer i rådets mandat og sammensetning før et nytt Digitaliseringsråd oppnevnes høsten 2019.
- For å øke digitaliseringstempoet i staten har regjeringen etablert en medfinansieringsordning for små og mellomstore digitaliseringsprosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. I 2019 har 13 prosjekter fått tilsagn om medfinansiering. Mulig innsparingspotensial i offentlig sektor for prosjektene som har fått tilsagn i 2018 er beregnet til om lag 100 mill. kroner per år. I 2020 endres innretningen av ordningen noe, blant annet slik at den også kan bidra med finansiering av sammenhengende tjenester. Målet er å utvikle løsninger som gir brukerne relevant informasjon fra ulike offentlige tjenesteytere.

Kommunikasjon med innbyggere og næringsliv

Digitalt førstevalg er et grunnleggende prinsipp for kommunikasjon mellom offentlig sektor og brukerne. Dette innebærer at forvaltningen så langt som mulig er tilgjengelig på nett, og at nettbaserte tjenester er hovedregel for forvaltningens kommunikasjon med brukerne. Digitalisering gir forvaltningen mulighet til å utvikle nye og fleksible løsninger basert på selvbetjening, uavhengig av hvor offentlige tjenester er lokalisert. Det legger grunnlaget for bedre, raskere og mer effektiv kommunikasjon mellom stat, innbyggere og næringsliv. Tilgjengeliggjøring av offentlige data muliggjør mindre rapportering for næringslivet og gir forskere og næringsliv mulighet til å bruke offentlige data på nye måter. Et klart og brukertilpasset språk er en viktig forutsetning for at digitale tjenester blir tatt i bruk. Digitaliseringsrundskrivet legger derfor til grunn at virksomhetene arbeider systematisk for at klart språk blir en del av utviklingen av de digitale tjenestene.

- Den nye skattemeldingen for formues- og inntektsskatt for næringsdrivende, lønnstakere og pensjonister skal bidra med betydelige gevinster knyttet til fastsetting av skatt og redusere næringslivets kostnader. Prosjektet har identifisert flere effektiviseringsgevinster, herunder:
 - i. Forenklet dialog og rapportering som reduserer næringslivets kostnader
 - ii. Omgående oppgjør ved levering av skattemelding gir skattepliktig forbedret likviditet og rentegevinst
 - iii. Bedre veiledning sikrer rettsikkerhet og gir skattepliktige besparelser
 - iv. Økt kvalitet og arbeidsbesparende effekt i fastsetting- og klagearbeidet i Skatteetaten
 - v. Stabile og sikre IT-tjenester, utfasing av eksisterende systemer
- Regjeringen ønsker å etablere et stat-kommune-samarbeid om å utvikle digitale løsninger for kommunale utleieboliger. I dag finnes det ikke en nasjonal oversikt over boligmassen i kommunale utleieboliger, og det er få gode systemer for å søke, tildele og administrere kommunale utleieboliger. Det er vanskelig for innbyggerne å søke om kommunal bolig, saksbehandling er ofte lang og uoversiktlig, og kommunen og staten har et usikkert beslutningsgrunnlag for videre politikktutforming og -iverksetting.
- Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) tilrettelegger «Fellestjenester BYGG», som ved digital selvbetjening skal gi bedre informasjon til brukerne og økt kvalitet på byggesøknadene.

Tjenesten binder sammen digitale søknadsløsninger og saksbehandlingssystem i kommunene. DiBK har også utviklet en kravspesifikasjon til nytt fagsystem som skal gi effektiviserings- og standardiseringsgevinster i kommunenes byggesaksbehandling. Om lag 150 kommuner har gått til anskaffelse av fagsystem etter denne standarden.

- Matrikkelen er Norges offisielle register over fast eiendom, herunder bygninger, boliger og adresser, med svært mange brukere, både offentlige og private. Det er satt i gang et langsiktig arbeid med oppgradering av matrikkelen for å sikre bedre kvalitet og fullstendighet. Innbyggerne, kommuner og utbyggere vil få enklere tilgang til eiendomsdata, som igjen bidrar til bedre beredskap, innovasjon og verdiskaping.
- Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) har utviklet Varsom-plattformen for å distribuere naturfarevarsler gjennom en rekke kanaler. Klimaendringene medfører økt ekstremvær og dermed økt behov for brukertilpassede naturfarevarsler.
- Oljedirektoratets nettportal SMIL (SMart Interaktiv Lisensadministrasjon) legger til rette for god og effektiv samhandling mellom rettighetshavere og petroleumsmyndighetene. SMIL har blitt kontinuerlig videreutviklet siden oppstarten i 2015, og Oljedirektoratet arbeider med å utvide portalen til nye områder for samhandling med næringen.

Digital saksbehandling frigjør ressurser og gir bedre kvalitet

Digital saksbehandling gir også muligheter for å effektivisere arbeidsprosessene og organiseringen i offentlig sektor. De største effektiviseringsgevinster knyttes ofte til endringer i oppgaveløsning gjennom forenkling og forbedring av arbeidsprosesser, digitalisering og automatisering. Det pågår en rekke prosjekter for å legge til rette for digital saksbehandling og søknadsprosesser.

- Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører et langsiktig program som skal etablere moderne systemløsninger for etatens forvaltning av velferdsytelser. Blant tiltakene er økt automatisering av vedtaksbehandlingen, nye selvbetjeningsløsninger og bedre integrasjon med viktige fellesløsninger i offentlig sektor. Programmet har bl.a. levert ny systemstøtte for uføretrygd, foreldrepenger og engangsstønad, samt nye selvbetjeningsløsninger og dialogtjenester

- for brukerne. Arbeids- og velferdsetaten er nå bl.a. i ferd med å utvikle ny saksbehandlingsløsning for sykepenger, svangerskapspenger og stønad ved barns og andre nærstående sykdom. Gevinstene vil særlig være store ved økt automatisering av behandling av sykepengesaker, siden denne ytelsen omfatter et stort antall saker.
- Skatteetaten utvikler et nytt IT-system for merverdiavgiftsforvaltningen. Nytt system vil legge til rette for økt etterlevelse av regelverket, bidra til sikrere inndrivning av merverdiavgift og gi mer effektive løsninger og arbeidsprosesser både for arbeidslivet og for Skatteetaten. Prosjektet ventes sluttført i 2023.
 - Skatteetaten moderniserer Folkeregisteret. Prosjektet er et viktig tiltak for økt effektivisering og en bedre identitetsforvaltning. Et modernisert folkeregister vil blant annet gi informasjon med bedre kvalitet og legge til rette for kortere saksbehandlingstid og nye tjenester for offentlige og private virksomheter.
 - Tolletatens Treff-satsing innebærer å etablere både ny og forbedret systemstøtte i alle ledd av etatens kontrollprosesser, og en ny løsning for deklarerings- og automatisk fortolling av varer på grensen (ekspressfortolling). Gjennom nye digitale kanaler og løsninger for innsamling av data skal dette gi mer effektiv oppgaveløsning for næringslivet og Tolletaten, mer treffsikker kontroll og færre fysiske kontroller for lovlidige. Tiltaket skal også gi bedre utnyttelse av interne ressurser i etaten ved at informasjonsinnhenting og datainnsamling blir mer automatisert og effektiv.
 - DigiBarnevern er et kommunalt-statlig samarbeid om det kommunale barnevernet. Målet er å utvikle nye digitale løsninger som øker effektiviteten og kvaliteten i barnevernets saksbehandling. Staten skal utvikle flere løsninger, blant annet en nasjonal portal for bekymringsmeldinger og en modell for informasjonsutveksling. Ansvaret for nasjonal portal for bekymringsmeldinger skal i 2019 overføres til den kommunale delen av DigiBarnevern, ved KS. Kommunal side har ansvaret for å utvikle nytt digitalt fagsystem og innbyggertjenester.
 - Justisdepartementet har utviklet og satt i produksjon en ny digital systemløsning for elektronisk samhandling i straffesakskjeden (ESAS). ESAS ble satt i produksjon av domstolene, politiet og kriminalomsorgen i 2019. ESAS bidrar til mer effektiv, raskere og sikrere utveksling av digital informasjon samt bedre datakvalitet i

straffesakskjeden. Dette gir raskere saksgang, lavere kostnader og bedre brukeropplevelser.

- Gjennom de siste årene er Feide innført som nasjonal fellesløsning for sikker innlogging og sikker deling av data i grunnopplæringen. Ved utgangen av 2018 var Feides påloggingsløsning fullt ut tilgjengelig for elevene ved offentlige skoler. Regjeringen vil etablere en ny gjennomføringsløsning for eksamener og prøver i grunnopplæringen. Tiltaket skal bidra til at alle eksamener og prøver kan utvikles og gjennomføres innenfor en felles og mer brukervennlig digital løsning.
- Regjeringen legger også til rette for at Husbanken kan videreføre moderniseringen av IKT-systemene i 2020. Dette innebærer blant annet at Husbankens kjernesystemer for lån- og tilskuddsforvaltning skal skiftes ut. Moderniseringsprogrammet vil gi mulighet for mer automatisering, integrasjoner og tilpasninger til nye digitale løsninger. Husbanken har utviklet et saksbehandlingssystem for startlån for kommunene (Startskudd) som blir obligatorisk å benytte fra 2020.
- Registerenheten i Brønnøysund (Brønnøysundregistrene) lanserte i april 2019 tjenesten eBevis i et samarbeid med Difi. Tjenesten vil innebære forenklinger for både oppdragsgivere og leverandører i konkurransen om offentlige anskaffelser. Brønnøysundregistrene arbeider også med å utvikle en ny registerplattform. Gjennom dette prosjektet skal det legges til rette for moderne og automatiserte løsninger som forenkler og effektiviserer saksbehandlingen i Brønnøysundregistrene.

Bedre bruk av offentlige data gir merverdi

Forvaltningen skal fortsette å styrke arbeidet med informasjonsforvaltning og deling av offentlige data. Delte data kan være nyttig både for andre offentlige enheter, privat næringsliv, forskning og publikum. Å dele offentlige data er viktig for å nå det langsiktige målet om at innbyggere og næringsliv skal gis samme informasjon kun én gang. Tilgjengeliggjøring av data kan muliggjøre ny forskning og skape merverdi for samfunnet. Mulighetene som følger av f.eks. stordataanalyse er vanskelig å forutse, men kan antas å være betydelige. Regjeringen vil arbeide for at offentlige data skal være bedre tilgjengelig for videre bruk.

- Et viktig element i arbeidet med informasjonsforvaltning er etableringen av en felles datakatalog. Datakatalogen skal være en oversikt over hvilke datasett som kan gjenbrukes og

hvor de finnes. Således legger man til rette for gjenbruk av informasjon som allerede finnes. Datakatalogen overtas av Digitaliseringsdirektoratet fra 1. januar 2020.

- NVE har delt flere datasett på data.norge.no, og har planer om å publisere flere i tiden fremover. NVE har innført nye interaktive, skybaserte verktøy (PowerBI) for å gi enklere innsyn i NVEs datakilder. Foreløpig er ny Magasinstatistikk, Energikostnader og Vindkraftdata gjort tilgjengelig.
- Oljedirektoratet (OD) har etablert digitaliseringsprogrammet «Sokkelbiblioteket 2026» som gir muligheter for å etablere gode samhandlingsløsninger mot næringen og andre offentlige virksomheter. OD har også delt flere datasett på data.norge.no.
- I 2018 har Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) ferdigstilt digitaliseringsprosjektet «Mineraler for alle». Dette vil blant annet gjøre det lettere for mineralbransjen å planlegge nye prosjekter.
- I 2018 økte gjenbruk av data fra Enhetsregisteret, målt i antall oppslag, med 13,2 mill. fra 127,1 mill. oppslag i 2017. Antall etater og kommuner som gjenbruker data fra samme register, økte fra 393 til 406.
- Næringslivet leverte om lag 20,6 millioner elektroniske enkeltskjemaer til det offentlige via Altinn i 2018, en økning på om lag 4,6 millioner fra 2017. Bruk av digitale løsninger i Altinn gir tidsbesparelser for næringslivet og kan på denne måten bidra til å øke den samlede verdiskapingen.

5.4 Næringsstøtte

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til reguleringer, reduserte skatter og avgifter eller skjerming fra utenlandsk konkurranse.

All næringsstøtte påvirker konkurransen mellom bedrifter og næringer, og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. I markeder med virksom konkurranse kan næringsstøtte vri ressursbruken mot støtteberettigede næringer og bedrifter, og dermed gi et samfunnsøkonomisk tap. I tillegg er det kostnader ved å finansiere næringsstøtten. I samfunnsøkonomiske analyser legges det til grunn en skattefinansieringskostnad på 20 prosent for netto økt offentlig ressursbruk.

Tabell 5.1 oppsummerer næringsstøtten i 2018 for ulike næringer og støttekategorier, men gir ikke en fullstendig oversikt over all næringsstøtte. Støtte i form av for eksempel reguleringer, konseksjonsordninger eller offentlig kjøp omfattes ikke av tabellen. Nedenfor er de enkelte støttekategoriene kort omtalt.

5.4.1 Budsjettstøtte

Finansdepartementets beregninger av budsjettstøtte omfatter ordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, det vil si tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt avsetninger til tap eller risikokapital på statlige kapitalinnskudd. Beregningene av statlig næringsstøtte omfatter ikke statens kjøp av varer og tje-

Tabell 5.1 Oversikt over budsjettstøtte, skatteutgifter og -sanksjoner rettet mot næringslivet og annen næringsstøtte i 2018 fordelt på næringer. Mrd. 2018-kroner

| | Budsjettmessig støtte | Skatteutgifter og -sanksjoner ¹ | Annen næringsstøtte ² | Sum |
|---|-----------------------|--|----------------------------------|------|
| Landbruk ³ | 17,5 | 1,1 | 13,1 | 31,7 |
| Fiske ⁴ | 0,0 | 1,0 | | 1,1 |
| Sjøfart og skipsbygging | 2,0 | 2,5 | | 4,6 |
| Industri og tjenester (inkl. petroleum) | 1,5 | 21,7 | 1,8 | 25,0 |
| Horisontale ordninger ⁵ | 6,9 | 12,7 | | 19,6 |

¹ Omfatter skatteutgifter og -sanksjoner fra tabell 5.2.

² Inkluderer skjermingsstøtte i jordbruket beregnet av OECD og støtte gjennom el-sertifikatordningen.

³ Budsjettmessig støtte til landbruket avviker noe fra OECDs tall for budsjettstøtte pga. noe ulike definisjoner.

⁴ Utviklingskonseksjoner for lakseoppdrett utgjør også et betydelig beløp, men er ikke tallfestet.

⁵ Inkluderer generelle ordninger, forskning- og utvikling og regionalstøtte. Budsjettmessig miljø- og energistøtte er ført under horisontale ordninger, mens skatteutgifter ved miljøavgifter er ført på aktuell næring.

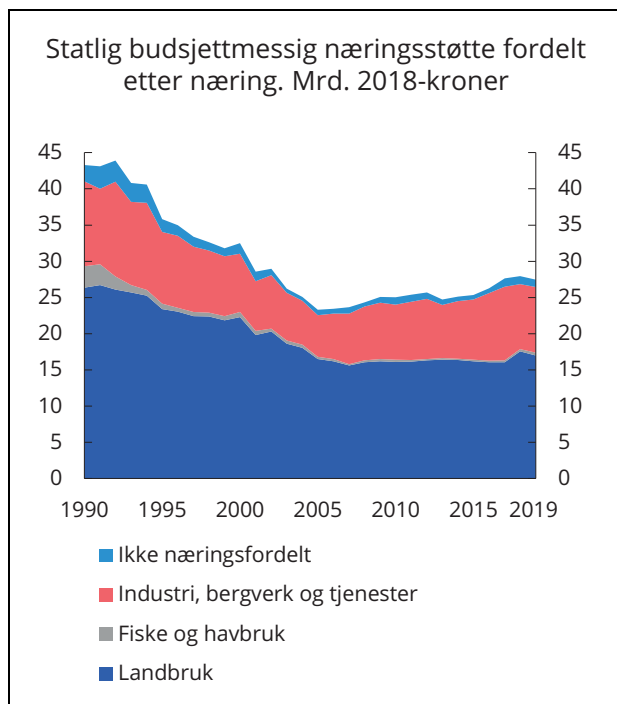
Kilder: OECD og Finansdepartementet.

nester. Dette innebærer at overføringer til for eksempel kringkasting, jernbane, de regionale flyrutene, statens kjøp av posttjenester og buss ikke er tatt med.

Figur 5.6 illustrerer den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordelt etter mottakernæring. Også horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring. Den samlede budsjettstøtten er anslått til 28 mrd. kroner i 2018. Regnet i faste 2018-priser økte støtten med om lag 0,4 mrd. kroner fra 2017 til 2018. Økningen i budsjettstøtten skyldes særlig økt støtte til landbruk bl.a. som følge av erstatninger i forbindelse med tørken i 2018. Budsjettstøtten målt som andel av BNP utgjorde 0,79 prosent i 2018, mens andelen i 2017 var 0,82 prosent.

Landbruksstøtten utgjorde 17,5 mrd. kroner eller om lag 62 prosent av den samlede budsjettstøtten i 2018. Det meste av budsjettstøtten til landbruket gis gjennom jordbruksavtalen. En mindre del av landbruksstøtten går til reindriftsnæringen, den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, reiseliv, skogbruk og produksjon av bioenergi.

Inntektsutviklingen målt per årsverk er et sentralt tema i de årlige jordbruksforhandlingene. Inntektsutviklingen henger blant annet sammen



Figur 5.6 Statlig budsjettstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2018-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

med utviklingen i markedet, støttenivået og kostnadsutviklingen i sektoren. I Prop. 120 S (2018–2019) om jordbruksoppkjøret 2019, ble det vist til at en for sterk prioritering av inntektsmuligheter har ført til overkapasitet og overproduksjon. Det bidrar til dårligere inntekter, økte kostnader, lavere verdiskaping og svekket konkurransekraft. Lite effektiv bruk av ressurser svekker både grunnlaget for landbruk over hele landet og annen måloppnåelse i landbrukspolitikken.

For jordbruket og den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien utgjør også skjermingsstøtte en betydelig del av den samlede støtten. Dette kommer i tillegg til støtten som fremkommer i figur 5.6.

I tabell 5.2 er den samlede budsjettstøtten fordelt etter formål. En slik kategorisering vil nødvendigvis inneholde elementer av skjønn. En del støtteordninger skal blant annet oppfylle flere formål samtidig. I tabellen er støtten søkt plassert etter det primære formålet for den aktuelle ordningen. Det fremgår at støtte forbeholdt bestemte næringer fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

Hovedavtalen for *fiskeriene* ble avviklet fra 1. januar 2005. Enkelte mindre støtteordninger for fiskeriene er likevel videreført.

Regionalstøtten over budsjettets utgiftsside utgjorde 2 mrd. kroner i 2005, men har siden falt noe og utgjorde i 2019 om lag 1,3 mrd. kroner.

Budsjettstøtten til *forskning og utvikling* omfatter blant annet Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til innovasjonskontrakter.

I næringsstøtteberegningene er flere av støtteordningene til innovasjon, kompetanse og nettverk kategorisert som støtte til *små og mellomstore bedrifter (SMB)*.

Veksten i støtte til *miljø- og energiltak* har vært *betydelig siden 2006*. Hovedtyngden er støtte gjennom Enova. Utbetalt støtte fra Enova kan variere fra år til år avhengig av progresjonen i støttede prosjekter. Dette skyldes at støtten utbetales trinnvis etter at kostnader har påløpt.

Det felles *elsertifikatmarkedet* mellom Sverige og Norge innebærer omfattende støtte til produksjon av elektrisitet basert på fornybare energikilder. Støtten overføres direkte til produsentene fra forbrukere av elektrisitet (unntatt kraftkrevende industri) og inngår derfor ikke i beregningene av statlig næringsstøtte. Elsertifikatordningen tilsvarer en avgift på kraftforbruk som er øremerket produsenter av fornybar kraft og som ikke er gjenstand for prioriteringer i statsbudsjettet.

Tabell 5.2 Statlig budsjettstøtte etter formål. Nettokostnader. Mrd. 2018-kroner¹

| Formål | 2005 | 2016 | 2017 | 2018 | Anslag 2019 |
|--|------|------|------|------|-------------|
| <i>Horisontal støtte</i> ² | 3,9 | 6,8 | 8,1 | 6,9 | 7,0 |
| Herav: | | | | | |
| FoU ³ | 0,8 | 1,6 | 1,7 | 1,9 | 1,9 |
| Regional ⁴ | 2,0 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |
| SMB ⁵ | 0,5 | 0,9 | 0,7 | 0,5 | 0,5 |
| Miljø og energi | 0,4 | 2,6 | 3,8 | 2,7 | 3,0 |
| <i>Næringsrettet støtte</i> ⁶ | 19,4 | 19,5 | 19,5 | 21,1 | 20,4 |
| Herav: | | | | | |
| Landbruk ⁷ | 16,5 | 16,0 | 16,0 | 17,5 | 16,9 |
| Fiske | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Skipsbygging | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Sjøfart | 1,6 | 1,8 | 1,9 | 2,0 | 1,7 |
| Sum | 23,3 | 26,3 | 27,6 | 28,0 | 27,5 |

¹ Deflatert med årlig prisendring for BNP for Fastlands-Norge.

² Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikaria-ter).

³ Omfatter bare støtte til prosjekter der næringsaktører er direkte kontraktspartnere, det vil si direkte bedriftsrettet forskningsstøtte. Statens investeringer i teknologisenteret på Mongstad eller planleggingsutgifter knyttet til et fullskalaanlegg er ikke medregnet.

⁴ Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling.

⁵ Omfatter blant annet tilskudd, lån, garantier og rådgivningstjenester fra Innovasjon Norge til små og mellomstore bedrifter.

⁶ Omfatter blant annet utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten.

⁷ Budsjettmessig støtte til landbruket avviker fra OECDs tall for budsjettstøtte pga. noe ulike definisjoner.

Kilde: Finansdepartementet.

Samlet støtte fra norske forbrukere til produsenter av fornybar elektrisitet i Norge og Sverige anslås til om lag 1,8 mrd. kroner i 2018. Prisen på elsertifikater dannes på bakgrunn av tilbud og etterspørsel etter sertifikater, der samlet etterspørsel er fastsatt av myndighetene og tilbudet avhenger av ny produksjon som kommer inn i systemet. Nye produksjonsanlegg i Norge vil ikke godkjennes inn i ordningen etter 2021. Godkjent produksjon som settes i drift innen fristen i 2021, vil motta elsertifikater i 15 år.

Kraftkrevende industri har fritak fra plikten til å kjøpe elsertifikater som gjelder for andre som forbruker elektrisk kraft. Dette er en form for indirekte næringsstøtte som ikke fremkommer av støtteberegningene. Fritaket for elsertifikatplikten utgjør en støtte på om lag 500 mill. kroner i 2018 til kraftkrevende industri. Kraftkrevende industri nyter også godt av leieavtaler med Stat-

kraft på myndighetsbestemte vilkår. Disse leieavtalene er knyttet til avtaler fra 1960-tallet om foregrepet hjemfall.

Kompensasjonsordningen for CO₂-innslaget i kraftprisen (CO₂-kompensasjon) innebærer at norsk industri delvis kompenseres for økte kraftpriser som følge av EUs kvotesystem for CO₂-utslipp. Ordningen omfatter industrivirksomheter i 15 sektorer som, i tråd med EUs retningslinjer for CO₂-kompensasjon, har mulighet til å få støtte. Dette inkluderer blant annet produsenter av aluminium, ferrolegeringer, kjemiske produkt og treforedling. Denne industrien vil dermed ikke stå overfor den reelle kvoteprisen. Kompensasjonen for CO₂ i 2019 er basert på kvoteprisen i 2018. Kvoteprisen økte vesentlig i 2018, noe som får store utslag for utbetalinger i 2020 for støtteåret 2019. For støtteåret 2018 er det så langt i 2019 utbetalt 512,6 mill. kroner i CO₂-kompensasjon.

Skipsfarten mottar driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. Gjennom tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk kan rederier søke om tilskudd på grunnlag av innbetalt forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for tilskuddsberettiget mannskap med arbeid om bord på skip i ordningen. Rederier med skip flagget i norske skipsregistre kan søke om tilskudd.

I 2016 og 2017 gjennomførte Regjeringen vesentlige endringer i ordningen. Ordningen er utformet som åtte tilskuddsmodeller med ulike vilkår og virkeområder. Samlet sysselsettingsstøtte over ordningen utgjorde i 2018 om lag 2 mrd. kroner, jf. tabell 5.3. Om lag 11 600 sjøfolk var omfattet av ordningen i 2018. Gjennomsnittlig støttebeløp per sjømann omfattet av ordningen var dermed om lag 170 000 kroner.

I EUs statsstøtteregelverk er det gitt særskilte regler for statsstøtte til maritim transport. Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk er i tråd med EUs regelverk og godkjent av EFTAs overvåkingsorgan ESA. Tilskuddet kompenserer delvis for kostnadsulempen ved å sysselsett sjøfolk fra Norge og de andre EØS-landene fremfor billigere arbeidskraft fra land utenfor EØS.

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) forvalter en garantiordning for byggelån for skip. Garantier for byggelån skal gis på markedsmessige vilkår. I tillegg forvalter GIEK og Eksportkreditt Norge et markedsmessig skipsfinansierings-tilbud (lån og garantier) for kjøp av skip fra verft i Norge når disse skipene skal brukes i Norge. Ordningen ble opprettet i statsbudsjettet for 2018,

er treårig og skal evalueres. De statlige ordningene for langsiktig eksportfinansiering er også relevant for skipsbyggingssektoren. Ordningene forvaltes av GIEK og Eksportkreditt Norge, og skal være et supplement til kommersielle finansinstitusjoner og i henhold til internasjonalt regelverk på området.

I 2016 ble det opprettet en ordning for kondemnering av skip. Målet var å bidra til at eldre skip i norske farvann ble skrapet og erstattet av skip med en vesentlig bedre miljøprofil. Ordningen ble imidlertid benyttet i begrenset grad. I 2017 ble ordningen endret slik at flere skip kunne komme inn under kriteriene for ordningen, bl.a. ved oppkjøp av skip i annenhåndsmarkedet. Endringene ga ikke ønsket effekt, og i 2019 ble ordningen avviklet.

5.4.2 Skatteutgifter- og sanksjoner

Nettokostnadene ved *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er vist i tabell 5.4. I tabellen er beregnede skatteutgifter i 2017 og 2018 fordelt etter formål. Bare den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører, er med i tabellen. Både den næringsspesifikke støtten, den regionale støtten og den bedriftsrettede forskningsstøtten øker vesentlig når støtte i form av skatte- og avgiftslempninger medregnes. For en grundigere omtale av skatteutgifter vises det til Prop. 1 LS (2018–2019) *Skatter og avgifter 2019*, vedlegg 1.

Tabell 5.3 Oversikt over tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk i 2018

| Fartøygruppe | Antall rederier | Refusjonsberettigede sjøfolk | Utbetaling 2018 (mill. kroner) |
|--|-----------------|------------------------------|--------------------------------|
| Skip i NOR | 120 | 3 065 | 628 |
| Petroleumsskip i NOR..... | 23 | 3 939 | 636 |
| Passasjerskip i utenriksfart i NOR | 1 | 1 450 | 317 |
| Passasjerskip i NOR som betjener strekningen Bergen–Kirkenes | 1 | 1 244 | 127 |
| Seilskip i NOR..... | 3 | 90 | 13 |
| Skip i NIS | 30 | 593 | 43 |
| Lasteskip i utensiksfart i NIS..... | 6 | 208 | 65 |
| Passasjerskip i utenriksfart i NIS | - | - | - |
| NIS konstruksjonsskip | 15 | 1 047 | 163 |
| Sum..... | 199 | 11 636 | 1 992 |

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet.

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.¹ Mill. kroner

| | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|
| <i>Horisontal (generell)</i> | -485 | -215 |
| – Dokumentavgift – innbetalinger fra næringsvirksomhet | -650 | -710 |
| – Skatteinsentivordning for investeringer i oppstartsselskap | 50 | 330 |
| – Gunstig beskatning ved kjøp av aksjer/opsjoner i arbeidsforhold | 50 | 50 |
| – Særskilt gunstig beskatning av opsjoner i små oppstartsselskap | 65 | 115 |
| <i>Regional</i> | 9 440 | 9 930 |
| – Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift | 9 300 | 9 800 |
| – Elavgift – redusert sats for Nord-Troms og Finnmark ² | 110 | 105 |
| – Distriktsrettet investeringsstøtte under KMD | 30 | 25 |
| <i>FoU</i> | 4 190 | 4 190 |
| – Skattefradrag for FoU-kostnader | 4 100 | 4 100 |
| – Fradrag for tilskudd til vitenskapelig forskning og yrkesopplæring | 90 | 90 |
| <i>Skipsfart</i> | 2 541 | 2 563 |
| – Særskilte skatteregler for rederier | 40 | 30 |
| – Høy avskrivningssats for skip mv. | 190 | 180 |
| – Særfradrag for sjømenn | 270 | 260 |
| – Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ³ | 575 | 600 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | 720 | 740 |
| – Fritak for grunnavgift på mineralolje | 745 | 750 |
| – Elavgift – redusert sats | 1 | 3 |
| <i>Fiske</i> | 1 040 | 980 |
| – Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv. | 70 | 70 |
| – Særfradrag for fiskere | 230 | 220 |
| – Redusert sats i CO ₂ -avgiften for fiske og fangst i nære farvann | 235 | 240 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | 120 | 60 |
| – Fritak for grunnavgift på mineralolje | 385 | 390 |
| <i>Landbruk</i> | 1 090 | 1 080 |
| – Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk | 725 | 700 |
| – Skattefritak for investering i landbruket (IBU-midler) under LMD | 75 | 85 |
| – Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket | 50 | 50 |
| – Skogfondsordningen | 125 | 130 |

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.¹ Mill. kroner

| | 2018 | 2019 |
|---|--------|--------|
| – Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer | 35 | 40 |
| – Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten | 5 | 5 |
| – Særfradrag for reindrift | 10 | 10 |
| – Elavgift – fritak for veksthusnæringen | 40 | 35 |
| – CO ₂ -avgift på gass – fritak for veksthus | 25 | 25 |
| <i>Overnattingsvirksomhet</i> | | |
| Avskrivningssats hoteller, bevertningssteder og losjihus | 130 | 130 |
| <i>Informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet</i> | | |
| Elavgift – redusert sats for store datasentre | 60 | 60 |
| <i>Industri</i> | 7 520 | 7 130 |
| – Elavgift – fritak for kjemisk reduksjon, elektrolyse, metallurgisk og mineralogisk..... | 5 230 | 4 930 |
| – Elavgift – redusert sats for øvrige produksjonsprosesser | 2 270 | 2 190 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | 55 | 50 |
| – CO ₂ -avgift på naturgass for kvotepliktig industri | -70 | -75 |
| – Grunnavgift på mineralolje – redusert sats for treforedling og pigmentproduksjon, fritak for fiskemelindustri | 35 | 35 |
| <i>Energiforsyning</i> | 1 155 | 1 060 |
| Elavgift – redusert sats for produksjon av fjernvarme..... | 175 | 170 |
| Nedre grense for grunnrenteskatt | 980 | 890 |
| <i>Petroleumssektoren og tilknyttede tjenester</i> | 7 630 | 9 430 |
| – CO ₂ -avgift ⁴ | -5 650 | -5 810 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale ⁴ | 1 000 | 990 |
| – Elavgift – redusert sats ⁵ | 480 | 450 |
| – Fritak for grunnavgift på mineralolje | 1 010 | 1 020 |
| – Petroleumsskatt – raske avskrivninger i ordinær skatt ⁶ | 1 540 | 1 790 |
| – Petroleumsskatt – investeringsfradrag i særskatt ⁶ | 9 060 | 10 850 |
| – Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleumsvirksomhet | 110 | 110 |
| – Petroleumsskatt – rentetillegg i fremføringsrente | 80 | 30 |

Tabell 5.4 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.¹ Mill. kroner

| | 2018 | 2019 |
|---|-------|-------|
| <i>Luftfart</i> | 1 805 | 1 840 |
| – CO ₂ -avgift for innenriks kvotepliktig luftfart..... | -525 | -530 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | 30 | 20 |
| – Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk | 2 300 | 2 350 |
| <i>Transport vei</i> | 3 275 | 3 225 |
| – Lav veibruksavgift på autodiesel ⁷ | 3 270 | 3 230 |
| – Årsavgift for lastebiler og trekkbiler | -45 | -45 |
| – Omregistreringsavgift for typiske næringskjøretøy | -130 | -130 |
| – Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon) | i.b. | i.b. |
| – Høy avskrivningssats for busser, vogntog og varebiler | 180 | 170 |
| <i>Tog og annen skinnegående transport</i> | 140 | 145 |
| – Fritak for elavgift | 105 | 100 |
| – Fritak for grunnavgift på mineralolje | 25 | 30 |
| – Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale | 10 | 15 |

¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhetens skatte- og avgiftsinnbetaling, se. Prop. 1 LS (2019–2020), vedlegg 1. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

² Næringer utenom industri, petroleumsvirksomhet og bergverk.

³ Estimert skatteutgift knyttet til særavgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. I tillegg er disse varene fritatt fra merverdiavgift, noe som innebærer en ytterligere skatteutgift.

⁴ Netto inntektstap eller -gevinst utgjør bare om lag 16 prosent av bruttoanslaget siden avgifter er fradragberettiget i ordinær skatt og særskatt, og SDØE betaler deler av avgiften.

⁵ Landanlegg for petroleumsvirksomheten. Elektrisk kraft fra land til sokkelen er ikke regnet som skatteutgift.

⁶ De investeringsbaserte fradragene (avskrivninger i ordinær skatt samt rentefradrag og friinntekt i særskatt) er for sjenerøse, se omtale i Prop. 150 LS (2012–2013). Etter reduksjonen i friinntekt dekker selskapene kun om lag 12 prosent av investeringene, mens de skulle dekket 23 prosent ved nøytral petroleumskatt. Skatteutgiften er beregnet ved å multiplisere den for høye fradragverdien med selskapenes aktiverbare investeringer i investeringsåret.

⁷ Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom veibruksavgiftene på bensin- og autodiesel målt per MJ teoretisk energiinnhold. Det legges til grunn at næringsvirksomhet bruker om lag 60 prosent av total mengde omsatt avgiftspliktig autodiesel.

Kilde: Finansdepartementet.

I tillegg til skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhet, vil også en del av skatteutgiftene ved fritak, nullsats og lav sats i merverdiavgiften kunne tilfalle næringslivet. Skatteutgifter som følge av unntak, nullsats og lave satser i merverdiavgiften samt fritak for engangsavgift for elbiler fremgår av tabell 5.5. Det er blant annet betydelige skatteutgifter av fritak og reduserte satser innenfor næringsmiddelindustrien og jordbruk, handels- og servicenæringen, herunder finansiell sektor, samt kultur og idrett. I hvilken grad næringslivet eller konsumentene nyter godt

av reduserte merverdiavgiftssatser avhenger av om næringen velter avgiftslettelsen over i lavere produktpriser eller tar lettelsen i form av økte overskudd. Graden av overvelting vil generelt avhenge av tilbuds- og etterspørselsforhold i de aktuelle markedene. I markeder preget av virksom konkurranse antas det normalt at hele skatteutgiften kommer forbruker til gode. For en grundigere omtale av skatteutgifter knyttet til merverdiavgiftssystemet og en samlet oversikt over skatteutgifter for elbiler, vises det til Prop. 1 LS (2018–2019) *Skatter og avgifter 2019*, vedlegg 1.

5.4.3 Annen næringsstøtte, toll og ikke-tariffære handelshindre

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som verken kommer frem på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgifter. Slik støtte kan bestå i skjerming fra utenlandsk konkurranse, konsesjonsregler som begrenser etableringer innenfor en næring eller annen regulering som gir fordeler til særskilte virksomheter. Nedenfor omtales konkurransebe-

grensende virkemidler, toll og ikke-tariffære handelshindre.

Konkurransebegrensende virkemidler

Unntak fra konkurranseloven innebærer en form for næringsstøtte blant annet fordi næringen kan samarbeide om høyere priser sammenlignet med en situasjon med virksom konkurranse. Omsetning av bøker og omsetning og produksjon av landbruks- og fiskeriprodukter er unntatt fra sentrale bestemmelser i konkurranseloven.

Tabell 5.5 Skatteutgifter ved unntak, nullsats og lave satser i merverdiavgiften. Mill. kroner

| Formål | 2018 | 2019 |
|---|--------|--------|
| <i>Regional</i> | 1 000 | 900 |
| – Nullsats i merverdiavgiften for elektrisk kraft mv. i Nord-Norge..... | 1 000 | 900 |
| <i>Næringsmiddelindustri, handels- og servicenæringen</i> | 35 550 | 39 700 |
| – Lav merverdiavgiftssats for matvarer | 14 000 | 14 000 |
| – Lav merverdiavgiftssats for persontransport | 3 700 | 3 850 |
| – Lav merverdiavgiftssats for overnatting | 1 550 | 1 650 |
| – Unntak fra merverdiavgift for finansielle tjenester ¹ | 6 280 | 5 630 |
| – Unntak fra merverdiavgift for kjøreskoler | 930 | 970 |
| – Unntak for merverdiavgift for tannhelsetjenester | 2 200 | 2 300 |
| – Nullsats i merverdiavgiften for elbiler mv. | 5 400 | 7 700 |
| – Fritak fra engangsavgift for elbiler | 1 500 | 3 600 |
| <i>Kultur og idrett</i> | 5 450 | 5 620 |
| – Nullsats i merverdiavgiften for aviser og nyheter | 2 200 | 2 300 |
| – Nullsats i merverdiavgiften for tidsskrifter | 500 | 500 |
| – Nullsats i merverdiavgiften for bøker | 1 500 | 1 500 |
| – Unntak for merverdiavgift for musikk og scenekunst | 50 | 50 |
| – Unntak for merverdiavgift for treningssentre | 830 | 870 |
| – Lav merverdiavgiftssats for kino | 160 | 170 |
| – Lav merverdiavgiftssats for museer | 55 | 60 |
| – Lav merverdiavgiftssats for fornøylesparker mv. | 55 | 60 |
| – Lav merverdiavgiftssats for idrettsarrangement med store billettinntekter ... | 100 | 110 |

¹ Som erstatning for merverdiavgift innførte Stortinget en skatt på lønn og overskudd i finansnæringen med virkning fra 2017. Beregnede skatteinntekter fra finansskatten (3 410 mill. kroner i 2018 og 4 490 mill. kroner i 2019) er trukket fra beregnet skatteutgift ved merverdiavgiftsunntaket.

Konkurransbegrensende og -vridende virkemidler benyttes i enkelte næringer og medfører indirekte en form for næringsstøtte. I *drosjenæringen* er den såkalte behovsprøvingen et eksempel på dette.

I *medienæringen* påvirker NRKs lisensfinansiering de private medieaktørers mulighet til å tilby tilsvarende tjenester som NRK, ettersom private aktører er avhengig av inntekter fra kunder og annonsører. I Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfald og armlengds avstand* ble det konkludert med at NRKs tilbud kan videreføres, men understreket at NRK skal bidra til det norske mediemangfoldet, og at selskapet skal ha et særlig ansvar for å dekke tematiske og geografiske blindsoner.

I Meld. St. 15 (2016–2017) *Eit moderne og framtidsetta NRK – Finansiering og innhaldsplikter* foreslo regjeringen at ordningen med kringkastingsavgift avvikles fra 2020 og at NRK heretter skal finansieres over statsbudsjettet. For å styrke uavhengigheten og forutsigbarheten for støttemottakerne, foreslo regjeringen å innføre et system med fireårige styringssignaler for all mediestøtte og at det etableres et uavhengig Mediestøtteråd som bl.a. skal fastsette det nærmere regelverk for de ulike støtteordningene. Regjeringen foreslo videre at den direkte mediestøtten i større grad skal fordeles til små, lokale nyhetsmedier. Stortinget sluttet seg til disse forslagene.

Regjeringen inngikk i september 2018 en avtale med TV 2 AS om å tilby kommersiell allmennkringkasting. Avtalen har en varighet på fem år, og kompensasjonen er på inntil 135 mill. kroner årlig. TV2s allmennkringkastingsoppdrag omfatter blant annet krav om å levere egenproduserte, riksdekkende nyhetsprogrammer med base i den sentrale nyhetsredaksjonen, norskspråklige programmer for barn og unge, og førstegangsvisninger av norsk film- og tv-drama.

Implisitte statsgarantier

Fordi finanskriser kan ha vidtrekkende skadevirkninger i økonomien, kan *finansforetak* nyte godt av implisitte statsgarantier. Forventninger om at myndighetene vil gripe inn med tiltak for å avbøte eller forhindre økonomiske problemer i finansforetak, kan blant annet redusere finansforetakenes innlånskostnader. Strengere soliditetskrav og nye regler om krisehåndtering av banker mv., som er eller vil bli innført i blant annet Norge og EU på bakgrunn av erfaringene fra den internasjonale finanskrisen, kan bidra til å redusere verdien av implisitte statsgarantier. Implisitte statsgaran-

tier er omtalt i Meld. St. 22 (2014–2015) *Finansmarknadsmeldinga 2014* avsnitt 3.1 og boks 3.2.

Internasjonal handel og konsekvenser for næringsstøtten

For Norge som har en liten åpen økonomi med begrenset hjemmemarked og spesialisert produksjon, er multilateralt handelssamarbeid og åpen, regelbasert internasjonal handel svært viktig. Internasjonal handel bidrar til økonomisk vekst nasjonalt og globalt. Åpen handel gir økt konkurranse som stimulerer effektivisering og anvendelse av ny teknologi, og bedre muligheter for å utnytte stordriftsfordeler. Utnyttelse av stordriftsfordeler kan redusere kostnader og øke konkurransevnen.

Norge skal være en aktiv pådriver for frihandel. Regjeringen prioriterer dette arbeidet og jobber for en friere handel både gjennom Verdens handelsorganisasjon (WTO) og ved å forhandle frem frihandelsavtaler. WTO er av stor betydning for Norge, og bevaring og styrking av det multilaterale handelssystemet er derfor prioritert. Systemet har vært med på å redusere handelsbarrierer og gitt en økning i verdenshandelen.

Norge har et vidtrekkende nettverk av frihandelsavtaler og forhandler med en rekke viktige partnere for å sikre norske bedrifter markedsadgang og bedre forutsigbarhet for eksport og import av varer, handel med tjenester og investeringer. Frihandelsavtalene inneholder bestemmelser på områder utover det som er avtalt i WTO, f.eks. markedsadgang for investeringer, konkurransepolitikk, miljø og arbeidstakerrettigheter. Gjennom EFTA forhandler Norge for tiden bl.a. med India og Malaysia, mens forhandlinger er sluttført med Mercosur (en handelsblokk bestående av Argentina, Brasil, Paraguay og Uruguay). Norge er også i bilaterale forhandlinger med Kina. En eventuell frihandelsavtale med Kina vil bli Norges viktigste frihandelsavtale utenfor Europa.

EØS-avtalen gjør Norge til en del av EUs indre marked og bidrar til at norske aktører kan konkurrere på like vilkår med andre europeiske bedrifter. Felles regler er kostnadsreducerende og bidrar til å skape arbeidsplasser i hele landet.

Toll og ikke-tariffære handelshindre

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren er det få næringer som er støttet gjennom importvern. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og

enkelte andre tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens det er tollfrihet for mange jordbruksvarer som ikke produseres her i landet, og for produkter det i perioder av året ikke omsettes norskprodusert vare.

EØS-avtalen sikrer norske virksomheter adgang til EUs indre marked. Nedbyggingen av ikke-tariffære handelshindre i EØS-området er kommet langt:

- For varer er de fleste ikke-tariffære handelshindre fjernet ved at det er utarbeidet felles regelverk for tekniske krav til varer på europeisk nivå. Der slikt regelverk ikke finnes, skal varer kunne omsettes på grunnlag av prinsippet om gjensidig godkjenning. Dette innebærer at en vare som er lovlig produsert og omsatt i en EØS-stat, skal kunne omsettes i en annen stat selv om den ikke oppfyller eventuelle tekniske krav som gjelder der. Det er også gitt felles prosedyrer på europeisk nivå som myndighetene må følge dersom varer nektes omsatt på dette grunnlag.
- EUs tjenestedirektiv gjør det enklere å utveksle tjenester og etablere tjenestevirksomhet over landegrensene i hele EØS.

Norges deltakelse i det indre marked gjennom EØS-avtalen har en positiv effekt både på grensekryssende økonomisk aktivitet og på nasjonal økonomisk regulering og næringspolitikk. Reglene om de fire friheter har ført til færre restriksjoner på handel, direkte investeringer og næringsetablering, og færre hindringer for effektiv næringsutøvelse på nasjonalt nivå.

Landbruksnæringen

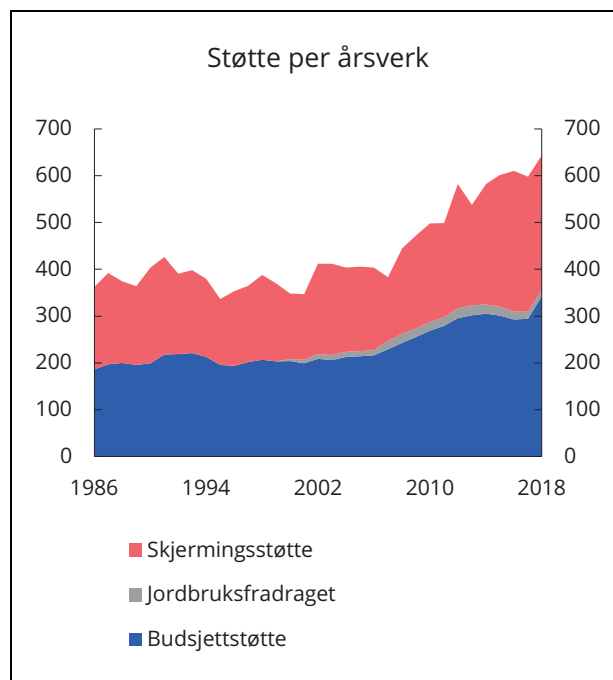
Det multilaterale handelssystemet er av særskilt betydning for Norge. Bærebjelkene i handelspolitikken på landbruksområdet er Verdens handelsorganisasjon (WTO), EØS-avtalen og EFTAs frihandelsavtaler. Adgangen til å gi næringsstøtte til landbruksnæringen reguleres blant annet av regelverk og forpliktelser gjennom WTOs landbruksavtale.

Forhandlinger om landbruk står sentralt i WTO. Per første halvår 2019 er det imidlertid stor usikkerhet om videre utvikling i forhandlingene. Av forhandlingstemaene synes det nå å være spesiell oppmerksomhet om medlemslandenes bruk av intern næringsstøtte. Mulighetene for fremgang i forhandlingene vil bli påvirket av det generelle handelspolitiske klimaet.

På WTOs ministermøte i Nairobi i desember 2015 ble det besluttet å fase ut eksportsubsidiene for landbruksvarer innen utgangen av 2020. I Norge er særlig melkesektoren berørt av bortfallet av eksportsubsidiene.

Landbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien møter økende konkurranse, blant annet som følge av internasjonale avtaler. Produktutvikling, god ressursutnyttelse og kostnadsreduksjoner er nødvendig for å opprettholde jordbruksproduksjon på høyt nivå i tråd med landbrukspolitiske mål. De senere årene har det blitt iverksatt flere tiltak som styrker effektiviteten og lønnsomheten i næringen. Norsk jordbruk er imidlertid fortsatt dominert av forholdsvis små enheter med et høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk.

Figur 5.7 viser at skjermingsstøtten utgjør en betydelig del av støtten til jordbruket. Det totale støttenivået var relativt stabilt frem til 2007, men deretter økte støttenivået frem til 2016. Fallet fra 2016 til 2017 skyldes i hovedsak redusert skjermingsstøtte som følge av valutakursendringer, stigende verdensmarkedspriser på melk og meieri-produkter, samt fallende innenlandske priser på sauekjøtt. I 2018 økte budsjettstøtten markant, i hovedsak som følge av utbetaling av vel 1,6 mrd. kroner i erstatninger etter fjorårets tørke.



Figur 5.7 Norsk jordbruksstøtte per årsverk. 1986–2018. Tusen 2018-kroner

Kilder: Finansdepartementets beregninger basert på tall fra OECD og Budsjettnemnda for jordbruket.

Tabell 5.6 Samlet støtte, PSE¹, i prosent av brutto næringsinntekt² i jordbruket for noen OECD-land

| Land | 1986–1988 | 2016–2018 | 2016 | 2017 | 2018 ³ |
|-------------------------|-----------|-----------|------|------|-------------------|
| Australia | 10 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| Canada..... | 36 | 9 | 10 | 9 | 9 |
| EU ⁴ | 39 | 20 | 20 | 19 | 20 |
| Island | 77 | 59 | 60 | 59 | 59 |
| Japan | 63 | 47 | 46 | 47 | 47 |
| Korea | 70 | 52 | 49 | 52 | 55 |
| New Zealand | 10 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Norge..... | 70 | 61 | 60 | 60 | 62 |
| Sveits..... | 76 | 55 | 59 | 52 | 54 |
| USA..... | 21 | 10 | 10 | 9 | 12 |
| Gjennomsnitt OECD | 37 | 19 | 19 | 18 | 19 |

¹ PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjermingsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

² Bruttonæringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³ Foreløpig anslag.

⁴ EU-12 i 1986–94, EU-15 i 1995–2003, EU-25 i 2004–2006, EU-27 for 2007–13, EU28 fra 2014.

Kilde: OECD.

Tall fra OECD viser at norsk landbruk er blant de mest beskyttede i OECD-området. OECDs årlige beregning av jordbruksstøtten, Producer Support Estimate (PSE), omfatter både budsjettstøtte og virkning av importbeskyttelse (skjermingsstøtte målt som forskjellen mellom verdensmarkedspris og norsk pris). PSE skal i prinsippet være et totalmål for støtte til produsentene, og omfatter også enkelte næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelser. Samlet støtte til norsk jordbruk i prosent av brutto næringsinntekt har falt noe siden 1980-årene ifølge OECDs beregninger, se tabell 5.6. Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 19 prosent i 2018.

Importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også på konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden. Et lite og skjermet norsk marked begrenser mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i næringsmiddelindustrien og etablering av utenlandske konkurrenter i både foredling og detaljhandel. Effektivitetstap som følge av skjerming av verdikjeden utover primærjordbruket, er imidlertid lite kartlagt. Undersøkelser viser at forbrukerprisene på mange landbruksvarer er vesentlig høyere i Norge enn i våre naboland.

Fiskerinæringen

Fisk og sjømat er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel, ofte med høye tollsatser over gjennomsnittlig industritoll. Norsk eksport av sjømat møter også ofte dårlig begrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav i land utenfor EU. Bedret og mer forutsigbar markedsadgang har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen fordi om lag 95 prosent av produksjonen blir eksportert. Sjømatnæringen er i dag ikke underlagt antidumpingtiltak i noe marked.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men tollfrihet gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, blant annet laks, makrell, sild og reker. Ettersom handel med sjømat ikke er omfattet av EØS-avtalens forbud mot handelsregulerende tiltak, kan norsk fiskeeksport bli møtt med handelstiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side.

På kort sikt er det ikke mulig å få til endringer når det gjelder tollsatser eller innstramminger i regelverket for bruk av handelstiltak i WTO. Likevel er det svært viktig for sjømatnæringen at

Norge sammen med andre land søker å bidra til at det allerede eksisterende regelverket i WTO etterleves av våre handelspartnere. Norge er aktivt med i de pågående forhandlingene for fiskerisub-

sidier i WTO der målsettingen er å redusere subsidier som fører til overkapasitet og overfiske.

6 Norges oppfølging av bærekraftsmålene

6.1 Innledning

2030-agendaen med tilhørende bærekraftsmål ble vedtatt av FNs medlemsland i 2015. Målene gjelder for alle land, og alle land har ansvar for å bidra til å nå dem. Ambisjonen er å utrydde ekstrem fattigdom og sult innen 2030. Målene får en stadig større oppmerksomhet. Bærekraftsmålene består av 17 hovedmål og 169 delmål, se boks 6.1.

Norge rapporterte i 2016, som et av de første landene til Høynivåforumet i FN om status for egen oppfølging. Vi har hvert år siden 2016 utarbeidet en rapport som er overlevert FN og internasjonale partnere.

Det arbeides internasjonalt, også i regi av FN, med å utvikle indikatorer for delmålene. Eurostat har etablert et sett med om lag 140 indikatorer på de områdene som anses mest relevant for landene

som deltar i det europeiske statistikk samarbeidet, herunder for Norge. Indikatorene oppdateres årlig, og utviklingen omtales i en rapport. Statistisk sentralbyrå har utarbeidet en oversikt over tilgjengelige norske data. Det arbeides med å etablere en database med norske data for bærekraftsindikatorer. Så langt som mulig vil databasen ha tilbakegående tidsserier.

Oppfølging av bærekraftsmålene er integrert i regjeringens ordinære politiske arbeid. For hvert av de 17 målene er det et departement som er ansvarlig for koordinering av oppfølgingen. Departementene rapporterer om oppfølgingen av målene de har ansvar for i sine budsjett dokumenter. Utenriksdepartementet koordinerer oppfølgingen internasjonalt, og Finansdepartementet summerer opp hovedpunktene i rapporteringen i nasjonalbudsjettet. I arbeidet med å følge opp

Boks 6.1 Bærekraftsmålene er:

1. Utrydde alle former for fattigdom i hele verden
2. Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk
3. Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder
4. Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle
5. Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling
6. Sikre bærekraftig vannforvaltning og tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle
7. Sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi til en overkommelig pris
8. Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle
9. Bygge robust infrastruktur, fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og bidra til innovasjon
10. Redusere ulikhet i og mellom land
11. Gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige
12. Sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre
13. Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem
14. Bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling
15. Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold
16. Fremme fredelige og inkluderende samfunn for bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer
17. Styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling

målene er det regelmessige møter med sivilt samfunn og næringslivet om agenda 2030. Nedenfor beskrives status for arbeidet med å følge opp de ulike målene. I tillegg gis en nærmere omtale av mål 8 (om økonomisk vekst og sysselsetting) og 10 (om å redusere ulikhet i og mellom land) som Finansdepartementet har koordineringsansvar for.

Arbeidet for å oppfylle bærekraftsmålene skal bidra til bedre levestandard og dermed bedre livskvalitet for mennesker over tid. FNs indikator for menneskelig utvikling (Human Development index) inkluderer forventet levealder, utdanning og BNP per innbygger i en helhetlig vurdering av et lands utvikling. I de fem siste tilgjengelige sammenstillingene, 2014–2018, er Norge rangert som land nummer 1.

6.2 En samlet fremstilling av arbeidet med bærekraftsmålene

Mål 1 – om å utrydde fattigdom

Høy sysselsetting, et godt utbygd utdanningssystem og universelle velferdsordninger bidrar til at det store flertallet i Norge har mulighet til å skape og leve gode og selvstendige liv. Tilgang til gratis eller sterkt subsidierte helsetjenester, utdanning og andre velferdsgoder reduserer også forskjeller i levekår og livsmuligheter. I et internasjonalt perspektiv har de fleste i Norge høy levestandard og inntektsforskjellene er små. Regjeringens mål er et samfunn med små forskjeller, der alle kan delta og gis muligheten til å bidra.

Omfanget av lavinntekt og levekårsproblemer i Norge er begrenset. Lavinntekt og utenforskap er likevel et problem for de som rammes. Norge har ingen offisielt fastsatt lavinntektsgrense. I stedet brukes gjerne vedvarende lavinntekt, målt som en husholdningsinntekt som gjennom en treårsperiode har vært lavere enn 60 pst. av medianinntekten, som en indikator på lavinntekt. Andelen med vedvarende lavinntekt lå på 9,6 pst. i perioden 2015–2017, som er den siste perioden vi har tall for. I 2005–2007 var andelen 8,1 pst. Det har over tid vært en betydelig økning i antall barn som lever i lavinntektshusholdninger. En vesentlig forklaring er et økt innslag av barnefamilier med innvandrerbakgrunn og samtidig svak yrkestilknytning. Forekomsten av lavinntekt er relativt liten i Norge sammenliknet med de fleste andre land, og andelen som lever i lavinntekt i Norge halveres dersom verdien av kommunale

tjenester regnes med. Alle inntektsgrupper har fått betydelig inntektsøkning de siste tiårene. Fra 1986 til 2017 økte medianinntekten med 78 pst.

Regjeringen har lagt frem en melding om fordeling og sosial bærekraft i det norske samfunnet, Meld. St. 13 (2018–2019). Meldingen tar opp ulikhet og lavinntekt i Norge i et internasjonalt perspektiv, og betydningen av arbeidsmarkedet, utdanning og trygdeordningene for fordeling og muligheter. Meldingen presenterer regjeringens innsats for å motvirke ulikhet og konsekvenser av ulikhet. Arbeid er den viktigste faktoren for å redusere ulikhet og fattigdom, også blant barn. Tiltak som bidrar til at foreldrene kommer i arbeid bedrer barnas og familiens levekår og muligheter. Hovedmålene for regjeringens integreringsstrategi er høyere deltakelse i arbeids- og samfunnsniv. Økt sysselsetting og økt deltakelse på andre samfunnsarenaer vil bedre levekår og minske utenforskap blant innvandrere.

Kunnskap og utdanning er den viktigste faktoren som påvirker sosial mobilitet. Universell tilgang til utdanning og en inkluderende arbeidsmarkedspolitikk legger til rette for at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Regjeringen har iverksatt en inkluderingsdugnad for å få flere med nedsatt funksjonsevne eller hull i CVen inn i ordinært arbeid. Regjeringen vil sette i gang en kompetansereform som legger til rette for å lære hele livet. Gjennom å fjerne økonomiske hindringer for at barn får gå i barnehage og tidlig innsats i hele utdanningsløpet legger regjeringen til rette for bred deltakelse, skolemestring og økt gjennomføring i videregående opplæring. Den forebyggende innsatsen rundt utsatte familier er styrket. Regjeringen har iverksatt tiltak som kan dempe negative konsekvenser av fattigdom for barn og unge.

Å utrydde fattigdom i verden er et overordnet mål. Arbeidet vil understøttes av god fremdrift mot øvrige mål. Det er langt færre ekstremt fattige enn for 20 år siden. Over en milliard mennesker ble løftet ut av fattigdom fra 1990 til 2015. Et viktig bidrag til dette er utviklingen i Kina, der hele 700 mill. mennesker har blitt løftet ut av fattigdom de siste 30 årene. Også andre land som India viser en rask utvikling i riktig retning. Det er ingen tvil om at markedsøkonomi og internasjonal handel også fremover kommer til å være helt sentrale forutsetninger for bekjempelse av fattigdom. Norge har dreid utviklingspolitikken slik at den i enda større grad enn før er rettet mot de minst utviklede landene.

Mål 2 – om matsikkerhet

Matsikkerheten er god i Norge. Vi er i stor grad selvforsynt med kjøtt og meieriprodukter, mens vi i større grad er avhengig av import av planteprodukter. Som en stor eksportør av sjømat bidrar Norge til det globale tilbudet av næringsrik og bærekraftig mat. Tilpasning til klimaendringer vil fremover være viktig for å sikre bærekraftig produksjon i norsk landbruk, fiske og oppdrett.

Ernæringsstatusen til norske innbyggere er i all hovedsak god. Det er likevel utfordringer, primært knyttet til usunt kosthold og mangel på fysisk aktivitet. Regjeringen arbeider, blant annet gjennom tverrsektorielle handlingsplaner, for bedre kosthold i befolkningen. I kostholdshandlingsplanen for perioden 2017–2021 er det blant annet tiltak for skoler, barnehager og helsetjenesten. Overvekt er et økende problem for både den enkelte og for samfunnet.

De fleste av nær 800 mill. mennesker som er feil- eller underernærte, bor i Afrika sør for Sahara. Samtidig er overernæring og ekstrem overvekt kanskje et enda større problem i Afrika. Klimaendringene ventes å gi økte utfordringer for matproduksjon i sårbare land. For å bidra i kampen mot sult har regjeringen støttet mange typer samarbeid og områder for innsats.

Norge støtter internasjonal forskning på matproduksjon og innovasjon. Samarbeidet med relevante FN-organisasjoner innen matsikkerhet og ernæring som Verdens matvareprogram og FAO (FNs mat- og landbruksorganisasjon) var sentralt også i 2018. Støtte til kunnskapsbasert landbruksutvikling har gitt gode resultater. Samlet norsk støtte til matsikkerhet og landbruk økte i 2018 til 990 mill. kroner. Norge har også invitert et globalt handlingsnettverk på bærekraftig mat fra hav og innlandsvann for matsikkerhet og ernæring. Gjennom driften av Svalbard globale frøhvelv bidrar Norge til sikker langtidslagring av frø fra hele verden i et fjellager i tråd med internasjonale standard for genbanker.

Mål 3 – om å sikre god helse

Det generelle helsetilstanden for nordmenn er god. Vi har et godt utbygd helsevesen. Et mål på helsetilstanden til befolkningen er forventet levealder. Levealderen i Norge har økt betydelig de siste tiårene og var i 2018 var 80,9 år for menn og 84,3 år for kvinner. God helse i befolkningen er avhengig av utviklingen på mange områder, blant annet ernæring, fysisk aktivitet, trafikkikkerhet, lokal luftforurensing, bruk av tobakk og alkohol

og eksponering mot andre skadelige stoffer. Utviklingen viser nedgang i tobakksbruk, men øking i overvekt og fedme. Psykiske lidelse er også en av vår største folkehelseutfordringer, og vi ser blant annet en økning i tallet på unge kvinner med slike problemer.

Regjeringen la frem en folkehelsemelding våren 2019 hvor bærekraft var et gjennomgående tema. Oppfølgingen i Norge av enkelte av de øvrige bærekraftsmålene vil også ha innvirkning på folkehelsen. Det gjelder blant annet ernæring, rent vann og gode sanitærforhold, lik tilgang for alle til helsetjenester og ansvarlig medisinbruk for å motvirke antibiotikaresistens. Fra 2012 til 2018 var forbruket av antibiotika hos mennesker redusert med 25 pst. Resistensutvikling er en økende utfordring både i Norge og internasjonalt.

Internasjonalt har Norge bidratt til å styrke den globale helsearkitekturen og mobilisere nasjonale ressurser. Multilaterale kanaler som Den globale finansieringsfasiliteten (GFF), Every Woman Every Child, Vaksinealliansen Gavi og Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM) er viktige partnere i vår innsats. Gjennom Verdens helseorganisasjon (WHO) og Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) har vi fra 2018 støttet rekruttering, opplæring og arbeidsmuligheter for helsearbeidere.

Mål 4 – om å sikre god utdanning og livslang læring

Utdanning er et prioritert område for regjeringen. Norge har et høyt utdanningsnivå. Mer enn 90 pst. av ett til femåringer går i barnehage. De aller fleste barn i Norge fullfører 10-årig obligatorisk grunnskole og går direkte til videregående opplæring.

Frafallet i videregående utdanning er imidlertid relativt høyt, særlig blant gutter. Av alle som startet videregående opplæring høsten 2013 hadde bare 75 pst. fullført etter 5 år. Det er lavt i internasjonal sammenheng. Norge er OECD-landet med de største kjønnsforskjellene i fullføring av videregående skole. Jenter oppnår også bedre skolerresultater enn gutter på alle nivåer i utdanningssystemet.

Gjennom flere år har PISA-undersøkelsen (Programme for International Student Assessment) vist resultater hvor Norge har gjort det svakere enn gjennomsnittet blant OECD-landene. I 2015 oppnådde norske 15-åringer for første gang bedre resultater enn gjennomsnittet blant OECD-landene både i lesing, matematikk og naturfag. I høyere utdanning har andelene som fullfører på nomert tid økt de siste årene. Likevel var det kun

48 pst. og 54 pst. av henholdsvis bachelor- og masterstudentene som fullførte på normert tid ved norske læresteder i 2018. Kvinner utgjør rundt 60 pst. av alle studenter i Norge.

Utdanning er en hovedprioritet i norsk utviklingssamarbeid. Finansiering av jenters utdanning, og yrkesfaglig opplæring er prioriterte områder. Barn og unge i krise og konflikt er også en viktig målgruppe. Norge var med på å etablere Education Cannot Wait, et fond for utdanning i krisituasjoner. Initiativet «Inclusive Education» bidrar til å gi utdanning til barn med funksjonsnedsettelse. På verdensbasis er antall barn som ikke får skolegang, sterkt redusert gjennom flere tiår. De siste årene har imidlertid fremgangen stagnert.

Mål 5 – om likestilling mellom kjønn

Norge har høy grad av likestilling mellom kjønnene. I World Economic Forums rapport om likestilling er Norge rangert som verdens nest mest likestilte land etter Island. Rangeringen er basert på fire hovedfaktorer; yrkesdeltakelse, utdanning, helse og politisk gjennomslag. Flere universelle velferdsordninger bidrar til å gjøre det lettere for foreldre å kombinere familieliv og arbeid i Norge. Særlig viktig er omfattende ordninger for statlig betalt permisjon for nybakte foreldre og god tilgang til rimelige barnehageplasser. Det er ulovlig å diskriminere lønn etter kjønn.

Forskjell i lønn mellom menn og kvinner har blitt redusert i løpet av det siste tiåret og er mindre enn i de fleste andre land. I 2018 var kvinners gjennomsnittlige lønnsinntekt 87 pst. av gjennomsnittet for menn. En viktig årsak til denne forskjellen er ulik andel med deltid og forskjell i fordelingen av sysselsettingen på sektorer.

På Stortinget er vel 40 pst. kvinner, og i kommunestyrene er 39 pst. kvinner. I næringslivet er kvinnene ikke like sterkt representert i ledelsen. I de 200 største selskapene er bare om lag 10 pst. av topplederne kvinner, mens andelen kvinner i toppledergruppen i de samme selskapene er 22 pst.

Kvinner utsettes i større grad enn menn for vold i nære relasjoner, for seksuell trakassering, voldtekt, sterk sosial kontroll, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. Dette gjelder i særlig stor grad innvandrerkvinner. Likestillings- og diskrimineringsloven trådte i kraft, og i år fremmet regjeringen forslag om å styrke aktivitets- og redegjørelsesplikten i denne loven. Samtidig fremmet regjeringen forslag om å etablere et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering. Forslagene ble vedtatt av Stortinget og vil tre i

kraft 1. januar 2020. En handlingsplan for å forebygge og bekjempe voldtekt ble lansert i mars 2019.

Internasjonalt er Norge en tydelig stemme for styrking av jenters og kvinners stilling og rettigheter. Prioriterte områder er jenters utdanning, politisk og økonomisk deltakelse, bekjempelse av vold og seksuell og reproduktiv helse og rettigheter. Et eget program gjennom Kunnskapsbanken bidrar til økt likestilling gjennom institusjonelt samarbeid. Norge er blant de største bidragsyterne til UN Women. I 2018 fremmet Norge inkludering av kvinner i fredsprosesser i Colombia, Filippinene, Sør-Sudan og Syria.

Mål 6 – om å sikre tilgang på vann og avløp

I Norge er det god tilgang på rent drikkevann og tilfredsstillende sanitærforhold. Utslipp av farlige stoffer som kan påvirke drikkevannet, er strengt regulert. Omfattende regulering av avfallshåndtering bidrar også til å beskytte drikkevannet. I internasjonal sammenheng er Norge spesielt ved at det aller meste av drikkevannet kommer fra overflatevann. Det gir økt risiko for forurensning fra avføring fra dyr.

Flere tiltak er gjennomført for å sikre tilgang på rent drikkevann. Blant annet er det foretatt en revisjon av drikkevannsforskriften for å styrke områder som sikrer drift og forvaltning av distribusjonssystemet, registrering av mindre vannforsyningssystemer og økt risikobasert tilnærming for å forbedre overvåking. Gjennomføring av regionale vannreguleringsplaner skal sikre god kjemisk og økologisk tilstand i de fleste vannforekomster innen 2033. Det meste av avløpsvannet og kloakken blir behandlet.

Internasjonalt støtter Norge aktiviteter i en rekke land for å bedre tilgang til trygt drikkevann og tilfredsstillende sanitærforhold. Norge har over flere år samarbeidet med internasjonale partnere om grenseoverskridende vannressurser og vannressursforvaltning, delvis med tanke på vannkraftutvikling. Norskstøttede programmer bevilget i 2018 153 mill. kroner til investeringer i vann- og sanitæranlegg.

Mål 7 – om å skaffe energi for alle

I Norge er alle, så langt det er formålstjenlig, sikret tilgang på energi. Nesten all produksjonen av elektrisitet i Norge er basert på fornybare kilder, i hovedsak vannkraft. Medregnet transportsektoren utgjør fornybar energi om lag 70 pst. av samlet energiforbruk. Det er svært høyt i internasio-

nal sammenheng. Virkemidlene både på tilbuds- og forbrukssiden støtter opp om ytterligere overgang fra fossil til fornybar energi og en mer effektiv energibruk. Det er blant annet strenge energikrav til nye bygg og krav om økodesign og energimerking av energirelaterte produkter. Bruk av fossil energi er ilagt høye avgifter. I tillegg gir Enova støtte til å utvikle markeder for energieffektive løsninger. Energimålet og de tilhørende delmålene er enten oppnådd nasjonalt eller er i tråd med nasjonale mål.

Internasjonalt arbeider Norge for å fremme tilgang til fornybar energi og for å redusere utslipp av klimagasser. Tilgang på energi er en forutsetning for økonomisk vekst og er derfor helt sentralt i arbeidet med å avskaffe fattigdom. Fremdeles mangler rundt 840 mill. mennesker i verden tilgang til strøm. Siden 2017 har Norge doblet bistandsbudsjettet for fornybar energi. Norfund er sammen med Norads næringslivsordninger, GIEK og Eksportkreditt Norge sentrale virkemidler slik at norsk bedrifter kan gjennomføre eller delta i lønnsomme prosjekter, særlig innen vannkraft og solenergi. Gjennom EØS-ordningene har Norge i mange år gitt støtte til økt produksjon av fornybar energi og mer effektiv energibruk i de nye EU-landene.

Mål 8 – om å fremme inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst og sysselsetting

Gjennom de siste tiårene har Norge hatt høyere økonomisk vekst og lavere arbeidsledighet enn de fleste andre industriland. God makroøkonomisk styring og et fleksibelt arbeidsmarked, med en høy deltagelse av kvinner, har bidratt til dette. Norsk økonomi har mottatt sterke etterspørselsimpulser fra petroleumssektoren. På lengre sikt må økonomien finne grunnlaget for videre vekst i andre markeder.

Stabile og gode rammevilkår for næringslivet, allmenn tilgang til utdanning og et velfungerende arbeidsmarked er det viktigste grunnlaget for å fremme økonomisk vekst og sysselsetting. Norge har gjennom sin arbeidslivsmodell en helhetlig tilnærming hvor beskyttelse av arbeidstakerrettigheter og et trygt og sikkert arbeidsmiljø for alle er en viktig del. Arbeidslivets parter spiller en sentral rolle i å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi.

Stor grad av åpenhet mot internasjonale markeder øker konkurransen for næringslivet, gir grunnlag for å utnytte egne komparative fortrinn og gir tilgang til teknologi og kompetanse. Et enkelt skattesystem med brede grunnlag og til-

svarende lavere satser gir insentiver til å arbeide og investere i nye arbeidsplasser.

Regjeringen har gjennomført tiltak for å gjøre det lettere og tryggere for arbeidsgivere å ansette nye personer med begrenset arbeidslivserfaring, noe som særlig vil komme unge til gode.

Internasjonalt arbeider Norge for å fremme godt styresett og næringslivets samfunnsansvar. Norge søker å bidra til økonomisk vekst og sysselsetting i utviklingsland. Privat sektor må være en drivkraft i å skape lønnsomme arbeidsplasser og bidra til å løfte mennesker ut av fattigdom. For å redusere høy arbeidsledighet blant unge har Norge gitt økonomisk støtte til blant annet Den afrikanske utviklingsbankens program for dette. Målet er å gi arbeidskvalifikasjoner til 50 mill. ungdommer og skape 25 mill. jobber innen 2025. Norge gir støtte til fond under Verdensbanken som har oppmerksomhet på utvikling av privat sektor og sysselsetting i små bedrifter, herunder et fond for konfliktberørte stater i Afrika.

Mange lavinntektsland har svakt utbygde infrastrukturer. Dette henger ofte sammen med et lite effektivt skattesystem. Norge søker å bidra til at lavinntektsland kan bedre systemer for finansiering og drift av offentlig sektor. Et eksempel er bistandsprogrammet Olje for utvikling, som skal bidra til økonomisk, sosial og miljømessig forsvarlig forvaltning av petroleumsressurser i utviklingsland. Arbeidet med å følge opp mål 8 er nærmere omtalt i avsnitt 6.3.

Mål 9 – om å bygge robust infrastruktur og bidra til innovasjon

Norge har gjennomgående en godt utbygd infrastruktur. Infrastruktur for transport, tilgang på energi og vann og effektiv formidling av informasjon har stor betydning for et velfungerende samfunn og et konkurransedyktig næringsliv. Regjeringen vil fortsette å bygge ut infrastruktur og samtidig fremme innovasjon og utvikling av ny teknologi. Bevilgningene til utbygging og drift av veier, jernbane og øvrig kollektiv transport er rekordhøye. Med regjeringens forslag til statsbudsjett for 2020 har samferdeselsbudsjettet økt nominelt med over 80 pst. siden den tiltrådte i 2013. I 2019 legger regjeringen for øvrig opp til å åpne hele 102 kilometer firefeltsvei. I 2020 planlegges det å åpne mer enn 55 kilometer med firefelts motorvei. Til sammenlikning var den total lengden på motorveinettet i 1990 på bare 73 kilometer. Denne satsingen bidrar til å øke mobilitet og sikkerhet. De siste ti årene er tallet på drepte i trafikken mer enn halvert til 108 personer i 2018,

samtidig som trafikken har økt. En må tilbake til 1947 for å finne et lavere antall drepte i trafikken enn i de to siste årene. Tallet på alvorlig skadete personer er også falt betydelig det siste tiåret.

Kinas planer om omfattende infrastrukturinvesteringer i en lang rekke land, Belt and Road-initiativet, vil kunne få betydning også for Norge, blant annet gjennom mulighet for økt skipstrafikk over Nordøst-passasjen og økt transport over land mellom Europa og Asia.

Norge har en meget god infrastruktur for ulike elektroniske tjenester, blant annet finanstjenester og mobil kommunikasjon. Utvikling av slike tjenester og utbygging av nødvendig nettverk foregår kontinuerlig. I internasjonal sammenheng har Norge en høy bruk av elektroniske tjenester.

De internasjonale utviklingsbankene er viktige kilder for finansiering av investeringer i infrastruktur i lavinntektsland. Norge bidrar til finansiering av disse bankene og har prosjektbasert samarbeid med dem. Gjennom bidrag til de multilaterale utviklingsbankene støtter Norge utvikling av veier, jernbane og kraftmarkeder i 2018. Norge støttet også forskningsinstitusjoner i utviklingsland, både direkte og gjennom samarbeid med norske forskningsmiljøer. I 2018 inngikk Norge femårsavtaler på til sammen 163,5 mill. kroner med seks forskningsinstitusjoner i Afrika sør for Sahara.

Mål 10 – om å redusere ulikhet i og mellom land

Sammenliknet med de fleste andre land har Norge små inntektsforskjeller. Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet innebærer at en stor andel av befolkningen deltar i inntektsskapende arbeid. Overføringer for å kompensere for tap av inntekt ved arbeidsledighet, sykdom og uførhet bidrar også til å redusere ulikhet i inntekt. Skattesystemet bidrar direkte til omfordeling ved at det er progressivt utformet (gjennomsnittlig skattesats øker med inntektsnivået). Samtidig gir skatter og avgifter staten inntekter som bidrar til å finansiere overføringer og offentlige tjenester, som også virker utjevne. Skattesystemet må utformes slik at det også oppmuntrer til høy yrkesdeltagelse og verdiskapning. Skatte- og avgiftssystemets betydning for inntektsfordeling og økonomisk ulikhet er nærmere omtalt i kapittel 2 i Prop. 1 LS Skatter, avgifter og toll 2020. Å unngå at unge faller utenfor skole og arbeidsmarked samtidig som innvandrere raskt må integreres i arbeidsmarkedet, er svært viktig for å holde inntektsforskjellene på et lavt nivå. Det krever

også kontroll med det samlede innvandringsnivået.

Regnet per innbygger er Norge blant de landene i verden som gir mest bistand til utviklingsland. Mens ulikhet mellom enkelte land har blitt mindre gjennom høy økonomisk vekst og generell fattigdomsreduksjon i fremvoksende økonomier, har ulikheten økt innad i de fleste land. Norge arbeider for utvikling og redusert ulikhet gjennom å støtte internasjonale organisasjoner, herunder Verdensbankens arbeid for å redusere fattigdom. I tillegg bidrar Norge til finansiering av Den afrikanske utviklingsbankens arbeid for inkluderende og grønn vekst i fattig land i Afrika. Oppfølgingen av mål 10 er nærmere omtalt i avsnitt 6.3. I utenrikshandelen gir Norge preferanser til de fattigste landene.

Mål 11 – om å fremme robuste og bærekraftige byer

Nesten alle som bor i norske byer har tilgang til tilfredsstillende boliger, godt drikkevann, velfungerende avløp, offentlig transport og pålitelige energiforsyning. Norske byer har relativt lav kriminalitet og er gjennomgående trygge.

I Norge bor vel 80 pst. i byer og tettsteder. Likevel er Norge det land i Norden som har høyest andel som bor utenfor byer og tettsteder. I noen større norske byer er det områder med særskilte levekårsutfordringer. Staten samarbeider med flere kommuner om ekstra områdesatsing. Mer enn 80 pst. av befolkningen bor i selveid bolig.

For å redusere utslipp av lokal forurensning og klimagasser har regjeringen inngått byvekstavtaler. I 2019 er det inngått slike avtaler for Trondheimsområdet, og partene er enige om et avtaleutkast for Oslo/Akershus. Nord-Jæren og Bergen har inngått byvekstavtaler i 2017.

Forventet videre vekst i og rundt de største byene vil kreve en relativt sterk utbygging av alle typer infrastruktur. Gjennom forenklinger i plan- og bygningsloven har regjeringen bidratt til å redusere byggekostnadene.

Norske byer har i internasjonal sammenheng relativt lavt nivå på luftforurensning og Norge er blant de landene i Europa med lavest risiko for tidlig død på grunn av lokal luftforurensning fra veitrafikken. De siste tiårene har luftkvaliteten i norske byer blitt gradvis bedre, særlig som følge av renere kjøretøyer og redusert vedfyring. I 2018 var det for første gang ingen overskridelser av forurensningsforskriftens grenseverdier for NO₂.

Et endret klima med mer nedbør og økt havnivå skaper utfordringer for vann- og avløpsnett.

Mer fortetting bidrar også til økt omfang av overvannsskader i byer og tettsteder. Staten utarbeidet statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning i 2018. Formålet er å sikre at kommunene tar tilstrekkelig hensyn til klimaendringer i sin planlegging.

Norge støttet FNs bosetningsprogram som bistår regjeringer og bymyndigheter i blant annet Afghanistan, Kamerun og Haiti i å regulere arealbruk, byplanlegging, skattelegging, boligbygging, infrastruktur og samfunnssikkerhet gjennom en rekke internasjonale utviklingsbanker og organisasjoner. Luftforurensning er et særlig stort og voksende problem i storbyer i fattige land. Norge videreførte i 2018 støtte til arbeidet med å bekjempe luftforurensning i byer i samarbeid med flere internasjonale partnere.

Mål 12 – om bærekraftig produksjon og forbruk

Målet innebærer at produsenter og forbrukere må ta hensyn til kostnader for miljøet av produksjon og forbruk. Regjeringen vil utvikle en nasjonal strategi for sirkulær økonomi. Norske myndigheter bruker avgifter og andre reguleringer for å fremme bærekraftig forvaltning og effektiv bruk av naturressurser. For eksempel brukes det over jordbruksavtalen økonomiske virkemidler for å fremme bærekraftig forvaltning av naturressurser.

I Norge har avfallsmengden økt. Likevel er utslipp av farlige kjemikalier og avfall sterkt redusert gjennom flere tiår. Materialgjenvinning har økt sterkt de siste tiårene. Det har bidratt til å redusere miljøkonsekvensene av avfall. Farlig avfall blir samlet inn og håndtert særskilt. Det er økende oppmerksomhet om å øke ressurseffektiviteten i produksjon av varer og tjenester. Arbeidet med å begrense helse- og miljøkonsekvenser av kjemikalier og avfall skjer til dels med streng regulering etter forurensningsloven og produktkontrollloven.

Et viktig område for den nasjonale gjennomføringen av bærekraftsmål 12 er å redusere matsvinn. Delmål 12.3 om å halvere matsvinnet følges blant annet opp gjennom en avtale som norske myndigheter signerte i 2017 med aktørene i matbransjen. I perioden 2010–2016 ble matsvinnet redusert med 14 pst. i Norge. Som en oppfølging av avtalen utvikler Norge et rapporteringssystem for hele matbransjen, som vil gi grunnlag for bedre statistikk for matsvinn. Det er utarbeidet veiledning knyttet til matsvinn i offentlige anskaffelser.

Støtte til internasjonale tiltak for å utvikle subsidier av fossile energikilder og dermed sikre overgangen til bærekraftig forbruk og produksjon ble videreført i 2018. Norge støttet også internasjonale miljøavtaler som skal bidra til økt teknisk kapasitet. Vi har også gitt støtte til arbeid med å utvikle strategier for grønn vekst og økonomisk utvikling samt støtte til håndtering av avfall og resirkulering i fattige land. Det ble etablert et nytt bistandsprogram mot marin forsøpling i 2018 hvor avfallshåndtering på land er sentralt.

Mål 13 – om å bekjempe klimaendringer

Oppfølgingen av Parisavtalen danner grunnlaget for å oppfylle bærekraftsmål 13. Norge har en betinget forpliktelse om å redusere utslipp av klimagasser i 2030 med minst 40 pst. sammenliknet med 1990. Norge vil inngå en avtale med EU om felles oppfyllelse av utslippsmålet for 2030 for sektorer som ikke er omfattet av kvotesystemet. Stortinget vedtok i 2017 en klimalov hvor formålet er å fremme gjennomføring av Norges klimamål for 2030 og 2050. Loven pålegger regjeringen å rapportere til Stortinget om blant annet hvordan Norge kan nå lovens hovedmål, utvikling i utslipp av klimagasser og utslippsvirkningen av fremlagt budsjett.

De viktigste virkemidlene for å redusere utslipp av klimagasser i Norge er avgifter på utslipp og deltagelse i EUs kvotehandelssystem. Over 80 pst. av norske utslipp er priset, enten gjennom kvoteplikt eller avgift. Norge er blant landene med de høyeste avgiftene på fossil energi. I tillegg til prising benyttes også direkte reguleringer, standarder og stønader for å redusere utslippene.

Norge er blant landene som har lavest utslipp av klimagasser per enhet BNP. Bruk av virkemidler over tid har hatt betydelig effekt på utslipp av klimagasser i Norge.

Norge vil fortsette å være en betydelig langsiktig bidragsyter til finansiering av utslippsreduksjoner og klimatilpasning i utviklingsland. I perioden 2009–2019 har Norge, gjennom klima- og skoginitiativet, bidratt med om lag 29 mrd. kroner til tiltak for å redusere avskoging i utviklingsland og fremvoksende økonomier. Stortinget har vedtatt å videreføre initiativet til 2030. Fornybar energi og landbruk er andre viktige satsingsområder. Norge har så langt utbetalt 2,43 mrd. kroner til Det grønne klimafondet. Halvparten av bidraget går til klimatilpasningstiltak, den andre halvparten til utslippsreduksjon. FN-systemet og Verdensban-

ken er viktige kanaler for norsk støtte til klimatilpasning.

Mål 14 – om bærekraftig forvaltning av hav

Norge har omfattende reguleringer for å sikre god forvaltning av havområdene rundt våre kyster. Petroleumsproduksjon, fiskeri, fiskeoppdrett, skipsfart og turisme er basert på utnyttelse av ressurser i og ved havet. De helhetlige forvaltningsplanene for de norske havområdene gir et rammeverk for verdiskaping som de skal sikre at økosystemets produktivitet og mangfold opprettholdes. Det er utarbeidet et tverrsektorielt faktagrunnlag for revidering og oppdatering av forvaltningsplanene i 2020.

Kystområdene forvaltes med mål om å oppnå god økologisk og kjemisk tilstand for alle vannforekomster innen 2021. For dette formålet er regionale vannforvaltningsplaner vedtatt. Overvåking av tilstanden til kystfarvann er styrket. Norge har etablert marine verneområder i noen av de mest sårbare områdene, og det arbeides med å etablere nye marine verneområder.

Miljøtilstanden i Barentshavet og Norskehavet er god. For Nordsjøen og Skagerrak er imidlertid tilstanden på flere områder utilfredsstillende.

Regjeringen fortsetter å utvikle ytterligere tiltak for å forhindre og redusere marin forsøpling og mikroplast. Et nasjonalt kompetansesenter – Senter for oljevern og marint miljø – er opprettet i Lofoten. Dette skal være et ledende kompetansesenter for arbeidet med oljevern og mot marin forsøpling. Plastavfall i verdenshavene er et globalt problem. Det norske programmet for å bekjempe marin forsøpling og mikroplast i utviklingsland ble økt i 2019 til 400 mill. kroner.

Omtrent halvparten av området under norsk fiskerijurisdiksjon er underlagt ulike områdebaserte forvaltningstiltak. Kommersiell fiske ligger innenfor sikre biologiske grenser, og fiskeriene er bærekraftige. Strengere regler er vedtatt og noen områder som inneholder sårbare naturtyper er stengt for alt fiske.

I 2018 inviterte statsminister Erna Solberg 13 stats- og regjeringssjefer til å delta i Høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi. Panelet skal utarbeide en handlingsrettet plan for fremleggelse under FNs havkonferanse i Lisboa i juni 2020. Internasjonalt er overfiske, forurensning, forsøpling og ødeleggelse av viktige leveområder for marine organismer de viktigste truslene mot bærekraftige havområder. Norge er aktiv i internasjonale organisasjoner som arbeider for bærekraftig forvaltning av havområder, og vi bidrar til

finansiering av dette arbeidet. Norge støtter kampen mot ulovlig, urapportert og uregulert fiske. Norge støtter også den internasjonale kampen mot grenseoverskridende organisert fiskerikriminalitet både hjemme og ute. Gjennom den norske initiativet Blue Justice bistår vi utviklingsland med å bekjempe fiskerikriminalitet.

Mål 15 – om å sikre bærekraftige økosystemer og stanse tap av arts mangfold

Norge har gjort mye for å ivareta våre økosystemer, og tilstanden i norsk natur er god. Likevel står også Norge overfor utfordringer, særlig når det gjelder arealinngrep og arealbruksendringer. For å opprettholde god tilstand i økosystemene må god forvaltning videreføres.

Norge sikter mot å nå nasjonale mål for naturmangfold gjennom tiltak for å sikre god tilstand i økosystemene, ta vare på truede arter og langsiktig beskytte et representativt utvalg av norsk natur. Et representativt utvalg av økosystemer til fjells er vernet. Regjeringen vil videreføre arbeidet med vern av skog og marine områder, samt et begrenset suppleringsvern i andre økosystemer.

Gjennom bærekraftig skogforvaltning og en konkurransedyktig skog- og trenæring arbeider regjeringen for å styrke skogens rolle i å sikre velferd og sysselsetting, redusere klimaendringer og ta vare på biodiversitet og andre miljømessige og sosiale verdier. Det arbeides med en tiltaksplan for å utrydde, bekjempe og kontrollere fremmede arter.

Klima- og skoginitiativet er Norges viktigste internasjonale bidrag til å nå bærekraftsmål 15. Initiativets hovedmål er å redusere utslipp av klimagasser ved å bidra til å redusere avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Disse skogene har et svært rikt arts mangfold. Regjeringen støttet i 2018 implementering av internasjonale miljøkonvensjoner i utviklingsland og vi bidro i 2018 med 3,8 mrd. kroner for bevaring av biologisk mangfold og bærekraftig bruk av økosystemer. Den globale miljøfasiliteten (GEF) og FNs miljøprogram (UNEP) er sammen med FNs utviklingsprogram viktige kanaler for norsk støtte.

Mål 16 – om å fremme rettsvern og gode institusjoner

Demokrati, menneskerettigheter og likhet for loven er en grunnpilar i det norske samfunnet. Grunnloven er et sentralt fundament for å sikre ytringsfrihet og grunnleggende rettsvern. Norge har et velfungerende rettsvesen og godt utbygge

og velfungerende institusjoner. World Justice Project's Rule of Law Index, som måler hvordan rettsvesen og myndigheter oppfattes, rangerte i 2019 Norge som nest beste land, etter Danmark.

Loven om likestilling og antidiskriminering, som trådte i kraft i 2018, forbyr diskriminering basert på en rekke forhold; blant annet kjønn, svangerskap, etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse og seksuell legning.

Fred og sikkerhet er forutsetninger for økonomisk fremgang. Norge støtter arbeid for å forebygge og megle i konflikter både bilateralt og gjennom FN. Norge bidrar også til internasjonal sikkerhet gjennom politi- og militær deltagelse i FN-støttede fredsbevarende operasjoner. Utvikling av velfungerende og ansvarlige organisasjoner følges opp gjennom bilateralt og multilateralt engasjement. Norge videreførte i 2018 sitt brede engasjement for å fred- og forsoningsarbeid i verdens konfliktområder, samt å inkludere kvinner i slikt arbeid. I 2018 styrket Norge sin støtte til utviklingen av sterke og uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner i Afrika med mer enn 680 mill. kroner.

Norge deltar i arbeid mot korrupsjon gjennom FN og andre internasjonale organisasjoner, blant annet OECD. Gjennom programmet Olje for utvikling hjelper Norge fattige oljestater med å bygge opp systemer for god forvaltning av ressursene og inntektene fra utvinningen. Korrupsjon er straffbart for norske borgere både i Norge og i utlandet.

Mål 17 – om å styrke gjennomføringsevne og globalt partnerskap

For alle land vil økonomisk fremgang gjennom bedre utnyttelse av egne ressurser være den viktigste bidragsyter til å nå bærekraftsmålene. Mange av de fattigste landene trenger bistand utenfra. Partnerskap mellom land og aktører er derfor nødvendige for å realisere de andre 16 bærekraftsmålene.

Sentralt for mål 17 er ressursmobilisering, teknologisk samarbeid, kapasitetsbygging, handel og samstemthet. Økt samarbeid med våre partnerland om skattesamarbeid (Addis Tax Initiative), støtte til FNs teknologibank for å styrke STI (Science, Technology and Innovation) og videreutvikling av Kunnskapsbanken (Norad) har vært viktige innsatsområder for året. Samarbeidet med det Internasjonale pengefondet om en lånefasilitet for de fattigste landene og kampen mot ulovlig kapitalflyt videreføres.

En fri internasjonal handel er en forutsetning for at land skal kunne utnytte sine komparative fortrinn og for spredning av teknologi. Norge opprettholder kjernestøtte til EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) og viderefører ordningen med tollfri og kvotefri adgang til markedet for de minst utviklede landene. Norge støtter en mer rettferdig fordelt stemmevekt i Verdensbanken.

Erfaring viser at økt bruk av digitale verktøy bidrar til å effektivisere arbeidet for å nå bærekraftsmålene. Norge støtter prosjekter for økt bruk av digitale virkemidler i utviklingsland. Eksempler på dette er fornybar energi og IKT til skoler, sykehus og enkeltpersoner uten tilgang til strømmettet, samt teknologisk samarbeid innen mobiltelefoni som registrerer nyfødte i statlige fødselsregister.

Regjeringen legger vekt på økt samstemthet mellom relevante politikkområder og utviklingspolitikken. For å fremme dette er det opprette et bredt sammensatt samstemthetsforum. Forumet har en viktig rådgivende rolle i arbeidet med årsrapporten om samstemthet, som i år handler om klima og miljø.

6.3 Nærmere om oppfølgingen av mål 8

Bærekraftsmål 8 sikter mot å opprettholde økonomisk vekst per innbygger og samtidig unngå at veksten fører til skade på miljøet. Gjennom de siste tiårene har Norge hatt høyere økonomisk vekst og lavere ledighet enn de fleste andre industriland. God makroøkonomisk styring, et fleksibelt arbeidsmarked og balansert samarbeid mellom arbeidslivets parter har understøttet denne utviklingen. Samtidig har vi fått betydelige vekstimpulser fra oljevirkomheten.

Investeringene i petroleumsvirksomhet ventes å øke klart i 2019. Etterspørselen fra petroleumsnæringen vil trolig være på et høyt nivå i mange år fremover, men ettersom det er få store funn som skal bygges ut, ventes investeringene på norsk sokkel å avta og trekke ned veksten i fastlandsøkonomien i årene etter 2019. Da må grunnlaget for videre vekst komme fra andre markeder.

Innenlandsk oppfølging

Høy økonomisk vekst og full sysselsetting oppnås best med åpenhet mot andre økonomier, sterk konkurranse, gode og stabile rammevilkår for næringslivet og insentiver til å arbeide, investere

og til å ta utdanning. Fri handel med varer og tjenester gir land mulighet til å utnytte sine relative fortrinn og er en viktig drivkraft for vekst i inntekter og levestandard. Sterk konkurranse, både mellom nasjonale og internasjonale aktører, fremmer høyere produktivitet og god utnyttelse av våre ressurser. Et relativt enkelt skattesystem med brede grunnlag og tilsvarende lave satser gjør det mer lønnsomt å arbeide og investere i ny teknologi og nye virksomheter. Universelle stønadsordninger fanger opp de som faller utenfor, men må utformes slik at de ikke undergraver insentiver til utdanning og arbeid.

Regjeringen har gjennomført tiltak som gjør det lettere å etablere og drive ny virksomhet. Regjeringens forenklingsarbeid bidrar til dette. Reduksjonen i formuesskatten bidrar til økt sparing og lettere tilgang til kapital for bedrifter som er avhengig av norsk egenkapital. Regjeringen har gjennom flere år redusert skatt på bedriftenes overskudd. Det er i tråd med utviklingen internasjonalt, og det bidrar til å styrke lønnsomheten av å investere i norske bedrifter.

Et delmål handler om å bryte koblingen mellom vekst og miljøskader. Norge har gjennomgående effektive virkemidler for å redusere miljøproblemer knyttet til økonomisk aktivitet, se omtale av mål 13. For andre miljøproblemer enn utslipp av klimagasser benyttes ofte andre typer reguleringer. For de fleste miljøproblemene er utfordringene mindre i Norge enn i de fleste andre industriland.

Fire av delmålene dreier seg om full sysselsetting, anstendig arbeid for alle, lik lønn for likt arbeid, ungdomssysselsetting og arbeidstakerrettigheter. Et fleksibelt arbeidsmarked og god makroøkonomisk styring støtter opp under disse målene. Den norske arbeidslivsmodellen beskytter arbeidstakeres rettigheter og fremmer et trygt arbeidsmiljø for alle. For de aller fleste norske arbeidstakere er dette delmålet oppfylt, men i noen deler av arbeidslivet er det utfordringer knyttet til blant annet sosial dumping og svart arbeid. Arbeidslivets parter spiller en sentral rolle i å bidra til en stabil utvikling i norsk økonomi. Samarbeidet mellom partene bidrar til at relativt få årsverk går tapt gjennom arbeidskonflikter.

Regjeringen har styrket innsatsen mot de useierrøse aktørene i arbeidslivet. Det bidrar til likere konkurransevilkår for bedrifter og til å gi migranter og flykninger et bedre arbeidsliv. Videre er det etablert fem servicesentra for utenlandske arbeidstakere for informasjon, veiledning og lettere dialog mellom arbeidsmigranter og norske myndigheter.

Arbeidslivskriminalitet har alvorlige konsekvenser for arbeidstakere, virksomheter og samfunnet. Regjeringen la i 2015 frem en strategi mot arbeidslivskriminalitet. Strategien ble oppdatert i 2017 og revidert i 2019. Arbeidet med strategien er gjennomført i dialog med hovedorganisasjonene i arbeidslivet.

Regjeringen vil bekjempe arbeidslivskriminalitet med målrettede tiltak, økt kontrollinnsats og samarbeid mellom myndigheter og arbeidslivets parter.

Godt tilrettelagt migrasjon kan bidra til økonomisk utvikling, mens irregulær og ukontrollert migrasjon har negativ virkning på utviklingen. Regjeringen arbeider for å begrense migrasjon fra land utenfor EØS-området.

Frafallet i videregående utdanning er relativt høyt i Norge, jf. omtale av mål 4. I 2018 hadde 25 pst. av elevene som startet videregående utdanning fem år tidligere, ikke fullført utdanningen. Regjeringen innførte i 2017 tiltak for å motivere unge som faller utenfor skole eller arbeid til raskt å komme over i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet. Det er gjennomført tiltak for å gjøre det lettere og tryggere for arbeidsgivere å ansette nye personer med begrenset arbeidslivserfaring, noe som særlig vil komme unge til gode. Unge under 30 år prioriteres i Arbeids- og velferdsetatens tjenestetilbud, både ved oppfølging og ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Ungdomsinnsatsen videreføres i 2019.

Et konkurransekraftig og omstillingsdyktig næringsliv er avgjørende for å sikre vekstkraft og likeverdige levekår i hele landet. Regjeringen satser på å fremme økonomiske vekst og sysselsetting gjennom vekstfremmende skattelettelser, utbygging av infrastruktur, forskning og innovasjon.

Norges internasjonale oppfølging

Internasjonalt arbeider Norge for bærekraftig økonomisk vekst og full sysselsetting blant annet ved å fremme fri internasjonal handel. Mange fattige land lider under svakt utbygd rettssystem, mangelfull beskyttelse av privat eiendomsrett, svakt utbygd infrastruktur, utbredt korrupsjon, et lite effektivt system for å inndrive skatter og lav produktivitet i offentlig forvaltning.

Norge arbeider for å fremme godt styresett i fattige land. Dette skjer dels gjennom målrettede partnerskap i bistandspolitikken og dels gjennom utforming av vår deltagelse i internasjonale institusjoner som for eksempel FN, IMF og Verdensbanken. Norge søker å bidra til at lavinntektsland

kan bedre sine systemer for finansiering og drift av offentlig sektor. Bistandsprogrammet Olje for utvikling skal bidra til økonomisk, sosial og miljømessig forsvarlig forvaltning av petroleumsressurser i utviklingsland.

6.4 Nærmere om oppfølgingen av mål 10

Inntektsulikheten i Norge, målt med Gini-indeksen, er lav i OECD-sammenheng. Det gjelder både fordeling av inntekt opptjent i markeder og særlig disponibel inntekt etter overføringer og skatt.

Arbeidsledigheten er lavere i Norge enn i de aller fleste andre land og sysselsettingen er relativt høy. Det bidrar til å begrense inntektsforskjellene.

Norge har gode ordninger for å kompensere for tap av inntekt pga. arbeidsledighet, sykdom og uførhet. Skattesystemet bidrar til omfordeling ved at det er progressivt utformet (gjennomsnittlig skattesats øker med inntektsnivået), men først og fremst ved at det bidrar til å finansiere overføringer til husholdningene, for eksempel barnetrygd, og gratis eller subsidierte tjenester som barnehage, helsetjenester og utdanning. I Norge bidrar skatter og overføringer samlet til å redusere ulikhetene i inntekt med om lag 40 pst. Tilgang på gratis tjenester, særlig innenfor skole og helse, bidrar i betydelig grad til å redusere forskjeller i forbruksmuligheter. Det fanges ikke opp av vanlige mål på inntektsulikhet. Studier basert på tall for 2012 for et utvalg offentlige tjenester viser at disse tjenestene reduserer ulikheten i disponibel inntekt (inntekt etter overføringer og skatt) i Norge med om lag 20 pst. Blant landene som inngikk i tallgrunnlaget, er Norge landet med lavest ulikhet når verdien av offentlige tjenester inkluderes i inntektsbegrepet.

Inntektsulikheten i OECD-landene har økt de siste tiårene, men fra et historisk sett svært lavt nivå. De siste tiårene har inntektsforskjellene også økt i mange utviklingsland og fremvoksende økonomier. Studier, basert på noe usikre data, indikerer at forskjellene på individnivå ikke har økt i perioden når man ser verden under ett. Det skyldes at sterk inntektsvekst i mange fattige og fremvoksende økonomier har motvirket økte forskjeller innenfor de enkelte landene. Selv om inntektsulikheten har økt også i Norge siden 1980-tallet, er Norge fortsatt blant landene i verden med minst inntektsforskjeller.

OECD definerer lavinntekt som inntekt under 50 pst. av medianinntekten, mens EU setter lavinntektsgrensen ved 60 pst. Norge har ikke noen offisiell lavinnteksdefinisjon. De to nevnte internasjonale definisjonene blir brukt til å belyse tilstanden. Basert på EUs definisjon har andelen med vedvarende lavinntekt, definert som gjennomsnittsinntekt de siste tre år, økt fra 8,1 pst. i 2007 til 9,6 pst. i 2017. Beregnet med utgangspunkt i OECDs definisjon har andelen i samme tidsrom økt fra om lag 3 pst. til 4,6 pst. En studie fra 2017 viser imidlertid at andelen som lever i lavinntekt i Norge nærmere halveres dersom verdien av kommunale tjenester regnes med. Økningen må ses i sammenheng med høy arbeidsinnvandring, familiegjennforening og nye asylsøkere.

Innenlandsk oppfølging

Skal vi redusere ulikhet på lengre sikt, må vårt utdanningssystem gi barn og unge god kompetanse. Skattesystemet og stønadsordningene må utformes slik at de understøtter verdiskaping og høy deltakelse i arbeidslivet. Økt deltakelse i arbeid er det viktigste virkemidlet for ytterligere å forebygge varig lavinntekt og øke inntektene i lavinnteksgruppene. I et internasjonalt perspektiv har Norge høy sysselsetting og relativt lav arbeidsledighet. Ny uføretrygd fra 2015 har gjort det enklere å kombinere arbeid og uføretrygd, og er et skritt i riktig retning. God makroøkonomisk styring, en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og koordinert lønnsdannelse bidrar også til å jevne ut inntektsulikhet.

Norge har de siste tiårene hatt høy innvandring fra lavinnteksland. Mange av disse migrantene har klart lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig, blant annet som følge av manglende utdanning og svakere norskkunnskaper. Dette gir tilstrømming til lavinnteksgruppene. Det kan også bidra til press nedover på lønninger for personer med lav utdanning. For å motvirke økte inntektsforskjeller er det særlig viktig å få til en rask integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet. Regjeringen innførte i 2015 gratis kjerne-tid, 20 timer per uke, i barnehage for fire- og femåringer i familier med lav inntekt. I 2016 ble ordningen utvidet til også å gjelde for treåringer. Inntektsgrensen ble økt til 450 000 kroner i 2017 og videre til 533 500 kroner fra i august 2018.

Frafallet i den videregående skolen gir økt risiko for arbeidsledighet og svak tilknytning til arbeidslivet. I Norge er frafallet relativt høyt. Risikoen forsterkes av en vedvarende utvikling mot økende kvalifikasjonskrav i arbeidslivet, blant

annet som følge av automatisering og raskt økende bruk av IKT. For å fremme arbeidslinjen og motvirke varig lavinntekt har regjeringen innført en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til personer under 30 år som mottar økonomisk stønad.

Norges internasjonale oppfølging

Norges bistand er rettet mot verdens fattigste land og bidrar dermed til utjevning av inntektsforskjeller mellom land. Norge er blant de land som regnet per innbygger gir mest bistand til utvi-

klingsland. Bistanden går først og fremst til verdens fattigste land. Norge gir dessuten preferanser til de minst utviklede land i vår utenrikshandel, blant annet tollpreferanser for import. Norge arbeider også for utvikling og redusert ulikhet gjennom støtte til internasjonale organisasjoner, blant annet Verdensbanken. Dessuten bidrar vi til finansiering av Den afrikanske utviklingsbankens arbeid for inkluderende og grønn vekst i fattige land i Afrika. Et fritt internasjonalt økonomisk samkvem bidrar til å redusere ulikhet, og Norge arbeider for å fremme frihandel.

7 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

7.1 Innledning

Formålet med Statens pensjonsfond er å støtte opp under langsiktige hensyn ved bruk av statens petroleumsinntekter og sparing for å finansiere pensjonsutgiftene til folketrygden. En langsiktig og god forvaltning legger til rette for at petroleumsformuen kan komme både dagens og fremtidige generasjoner til gode.

Statens pensjonsfond består av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN). Norges Bank og Folketrygdfondet forvalter de respektive fondene i henhold til mandater fastsatt av Finansdepartementet.

Målet for forvaltningen av kapitalen i Statens pensjonsfond er høyest mulig avkastning innenfor et risikonivå som skal være akseptabelt. Forvaltningen skal være åpen, ansvarlig, langsiktig og kostnadseffektiv. Det er bred politisk enighet om at fondet ikke skal være et politisk virkemiddel.

Fondets investeringsstrategi er utviklet over tid basert på faglige utredninger, praktiske erfaringer og grundige vurderinger. Viktige veivalg er forankret i Stortinget. Det legger til rette for at en evner å holde fast ved en langsiktig strategi, også i perioder med uro i finansmarkedene. De konkrete bestemmelsene om investeringsstrategien for henholdsvis SPU og SPN fremgår av mandatene som Finansdepartementet har fastsatt for forvaltningen av de to fondene. Valg av aksjeandel er den viktigste beslutningen for avkastning og risiko i fondene. I SPU er andelen aksjer i fondets referanseindeks satt til 70 pst., mens andelen er satt til 60 pst. i SPN. Obligasjoner står for den resterende delen av de to referanseindeksene.

Åpenhet er en forutsetning for bred oppslutning om og tillit til forvaltningen av fondet. Norges Bank og Folketrygdfondet rapporterer regelmessig om resultatene i forvaltningen. Finansdepartementet legger frem en årlig melding til Stortinget om forvaltningen av fondet i vårsesjonen, se Meld. St. 20 (2018–2019) *Statens pensjonsfond 2019*. I nasjonalbudsjettet rapporteres det om resultatene i forvaltningen av Statens pensjonsfond i første halvår, samt orienteres om arbeidet med aktuelle saker.

7.2 Resultater i forvaltningen

7.2.1 Markedsverdien til Statens pensjonsfond

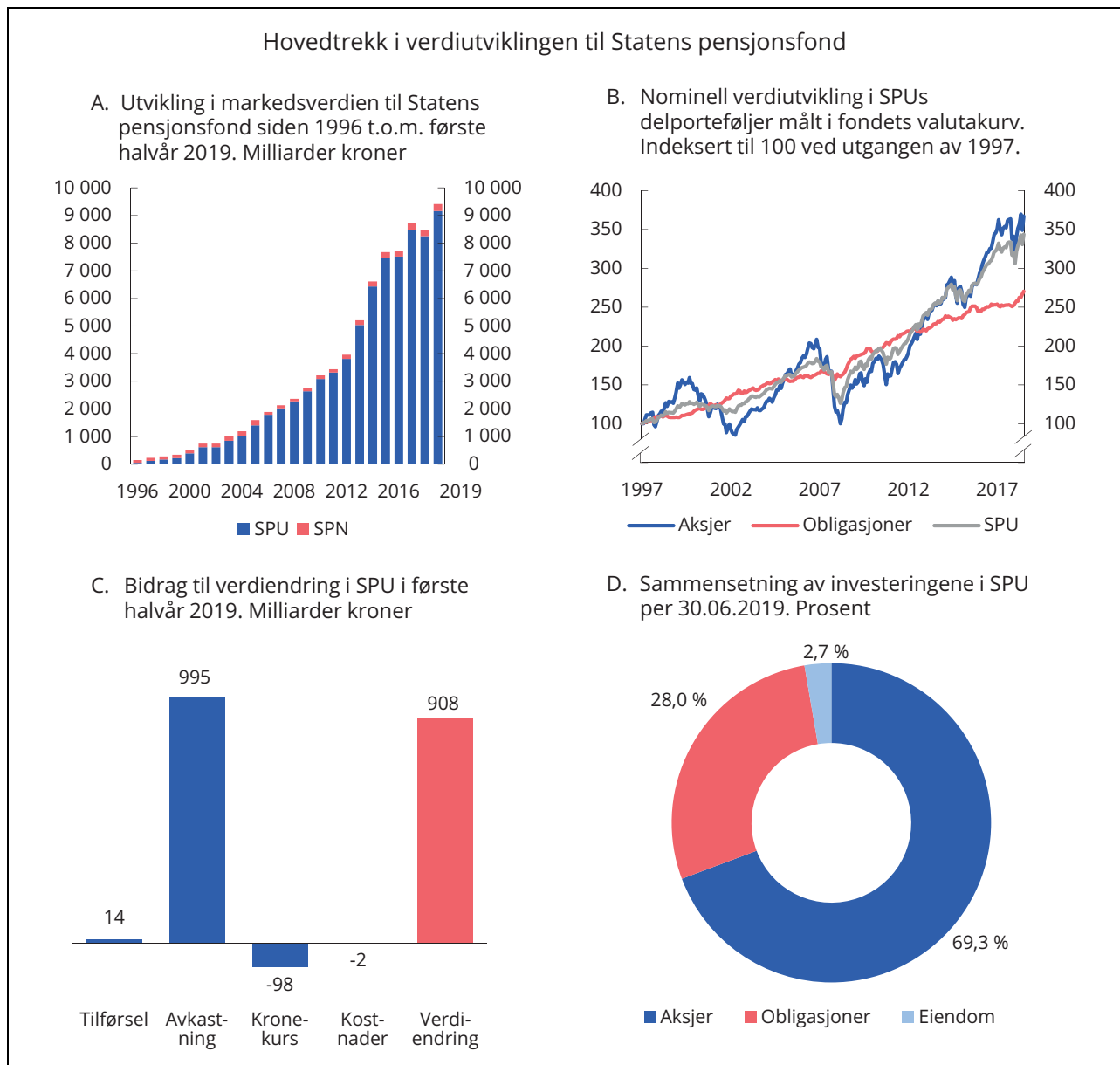
Ved utgangen av første halvår 2019 var den samlede markedsverdien av Statens pensjonsfond 9 414 mrd. kroner, se figur 7.1. Hoveddelen (97 pst.) av den samlede fondskapitalen var plassert i SPU.

7.2.2 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Markedsverdien av SPU ved utgangen av første halvår 2019 var 9 160 mrd. kroner. Det er en økning på 908 mrd. kroner siden inngangen til året. Investeringene var fordelt med 69,3 pst. i aksjer, 28,0 pst. i obligasjoner og 2,7 pst. i unotert eiendom. Den samlede avkastningen i første halvår var 12,3 pst. målt i fondets valutakurv og før fradrag for forvaltningskostnader. Avkastningen av fondets aksje-, obligasjons- og unoterte eiendomsportefølje var henholdsvis 15,6 pst., 6,0 pst. og 2,5 pst. Målt i norske kroner var samlet fondsavkastning i første halvår 10,9 pst. En noe lavere avkastning i norske kroner enn i fondets valutakurv skyldes at kronen styrket seg mot valutakurven i perioden. Det er avkastningen av investeringene målt i valutakurven som er relevant for utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft.

De siste 20 årene har gjennomsnittlig årlig nominell avkastning av SPU vært 5,6 pst. målt i valutakurven. Netto realavkastning i samme periode, målt som nominell avkastning fratrukket forvaltningskostnader og prisstigning, er beregnet til 3,6 pst.

Norges Bank oppnådde i første halvår 2019 en avkastning på investeringene som var 0,03 prosentenheter lavere enn avkastningen av fondets referanseindeks fastsatt av Finansdepartementet. Avkastningen av aksjeinvesteringene var 0,07 prosentenheter høyere enn avkastningen av referanseindeksen for aksjer, mens renteinvesteringene hadde en avkastning som var 0,19 prosentenheter høyere enn avkastningen av referanseindek-



Figur 7.1 Utviklingen i Statens pensjonsfond

Kilder: Norges Bank, Folketrygdfondet og Finansdepartementet.

sen for obligasjoner. Avkastningen av de unoterte eiendomsinvesteringene var i første halvår 2019 nær 10 prosentenheter lavere enn avkastningen av fondets samlede referanseindeks, og drøyt 6 prosentenheter lavere enn de aksjene og obligasjonene som Norges Bank oppgir at de har solgt for å finansiere investeringene. Norges Bank har de siste 20 årene oppnådd en gjennomsnittlig årlig brutto meravkastning på 0,24 prosentenheter, se tabell 7.1.

7.2.3 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge

Markedsverdien av SPN ved utgangen av første halvår 2019 var 254,8 mrd. kroner. Det er en økning på 2,5 mrd. kroner sammenliknet med verdien ved inngangen til året. Fondets aksjeportefølje hadde på samme tid en markedsverdi på 153,7 mrd. kroner, tilsvarende 60,3 pst. av fondets kapital. Den resterende kapitalen var investert i rentebærende papirer. Avkastningen av SPN i første halvår 2019 var 6,6 pst. målt i norske kroner. Aksjeporteføljen fikk en avkastning på 9,0 pst., mens obligasjonsporteføljens avkastning var 3,0 pst.

Tabell 7.1 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland per 30. juni 2019. Årlige tall i fondets valutakurv. Prosent

| Statens pensjonsfond utland | Siste 12 mnd. | Siste 3 år | Siste 5 år | Siste 10 år | Siste 20 år |
|---|------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Nominell avkastning | 5,16 | 8,39 | 6,17 | 8,83 | 5,64 |
| Prisstigning | 1,58 | 1,82 | 1,35 | 1,73 | 1,85 |
| Forvaltningskostnader | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,07 | 0,08 |
| Realavkastning etter kostnader ¹ | 3,48 | 6,40 | 4,69 | 6,91 | 3,64 |
| <i>Memo:</i> | | | | | |
| Brutto meravkastning (prosentenheter) | -0,32 | 0,26 | 0,05 | 0,42 | 0,24 |

¹ Realavkastning etter kostnader er beregnet etter geometrisk metode og vil derfor ikke være lik nominell avkastning fratrukket prisvekst og forvaltningskostnader.

Kilder: Norges Bank og Finansdepartementet.

Tabell 7.2 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge per 30. juni 2019. Årlige tall i norske kroner. Prosent

| Statens pensjonsfond Norge | Siste 12 mnd. | Siste 3 år | Siste 5 år | Siste 10 år | Siste 20 år |
|---|------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Nominell avkastning | 1,77 | 8,65 | 6,86 | 9,99 | 7,73 |
| Prisstigning | 1,94 | 2,14 | 2,55 | 2,04 | 2,09 |
| Forvaltningskostnader | 0,06 | 0,07 | 0,08 | 0,08 | 0,06 |
| Realavkastning etter kostnader ¹ | -0,22 | 6,31 | 4,12 | 7,72 | 5,47 |
| <i>Memo:</i> | | | | | |
| Brutto meravkastning (prosentenheter) | 0,28 | 0,66 | 1,00 | 0,67 | 0,58 |

¹ Realavkastning etter kostnader er beregnet etter geometrisk metode og vil derfor ikke være lik nominell avkastning fratrukket prisvekst og forvaltningskostnader.

Kilder: Folketrygdfondet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Folketrygdfondet oppnådde i første halvår en avkastning som var 0,29 prosentenheter høyere enn avkastningen av referanseindeksen fastsatt av Finansdepartementet. Aksjeforvaltningen oppnådde en meravkastning på 0,35 prosentenheter, mens det var en meravkastning i obligasjonsforvaltningen på 0,20 prosentenheter.

Målt over de siste 20 år har gjennomsnittlig årlig nominell avkastning av SPN vært 7,7 pst., mens gjennomsnittlig årlig realavkastning etter fradrag for forvaltningskostnader har vært 5,5 pst. Folketrygdfondet har i samme periode oppnådd en gjennomsnittlig årlig brutto meravkastning på 0,58 prosentenheter i forvaltningen av SPN, se tabell 7.1.

7.3 Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond

Geografisk fordeling av referanseindeksen for aksjer i SPU

Finansdepartementet varslet i meldingen *Statens pensjonsfond 2019* at det er satt i gang et arbeid med å gjennomgå rammeverket og referanseindeksen for aksjeinvesteringene i SPU, herunder den geografiske fordelingen av indeksen. Som del av arbeidet ble Norges Bank i brev 6. november 2018 bedt om råd og vurderinger.

I brev 21. august 2019 peker Norges Bank på at investeringsstrategien for SPU innebærer at avkastnings- og risikoegenskapene i fondet i all hovedsak følger av referanseindeksen. Etter bankens syn bør indeksen settes sammen med utgangspunkt i transparente, etterprøvbare kriterier, og være investerbar for fondet. Den friflytba-

serte markedsindeksen som danner grunnlag for dagens referanseindeks, FTSE Global All Cap, oppfyller etter bankens syn disse kriteriene.

Den geografiske fordelingen i fondets referanseindeks for aksjer er over tid justert i retning av friflytjusterte markedsvekter, og banken anbefaler at den bør justeres videre i denne retning ved å øke fordelingen til aksjer i Nord-Amerika og redusere fordelingen til aksjer i utviklede markeder i Europa.

I brev 22. august 2019 om aksjeinvesteringer i fremvoksende markeder foreslår Norges Bank at metoden og reglene for sammensetningen av delindeksen for fremvoksende markeder i referanseindeksen for aksjer videreføres som i dag. Bankens brev er tilgjengelig på departementets nettsider.

Som del av arbeidet med referanseindeksen for aksjer har departementet bedt konsulentselskapet og indeksleverandøren MSCI utarbeide en rapport med analyser av avkastnings- og risikoegenskaper knyttet til sammensetningen av referanseindeksen. Rapporten fra MSCI ble oversendt departementet ved inngangen til oktober 2019.

Departementet tar sikte på å legge frem vurderinger av rammeverket for og sammensetningen av referanseindeksen for aksjer i meldingen om Statens pensjonsfond våren 2020.

Rammeverket og referanseindeksen for obligasjonsinvesteringene i SPU

Finansdepartementet la i meldingen *Statens pensjonsfond 2019* opp til enkelte endringer i rammeverket og referanseindeksen for obligasjonsinvesteringene i SPU. Det ble blant annet lagt opp til at obligasjoner utstedt av stater og selskaper hjemmehørende i fremvoksende markeder tas ut av SPU's referanseindeks, og at det samtidig fastsettes en ramme på 5 pst. av obligasjonsporteføljen for investeringer i slike obligasjoner. Dagens vektingsprinsipp basert på brutto nasjonalprodukt (BNP) for statsobligasjoner i referanseindeksen videreføres, men med enkelte tekniske justeringer. Dette for å legge til rette for lavere transaksjonskostnader og økt investerbarhet. Videre ble det lagt opp til at selskapsobligasjoner fortsatt skal inngå i referanseindeksen, med en andel på 30 pst., og at løpetiden for obligasjonene i indeksen skal følge markedsutviklingen – som i dag. Det ble også lagt opp til å fastsette utvidede krav til rapportering. Stortinget sluttet seg til departementets vurderinger ved behandlingen av fondsmeldingen 12. juni 2019.

Finansdepartementet har i brev 26. juni 2019 lagt frem for Norges Bank utkast til konkrete bestemmelser i mandatet for SPU i tråd med Stortingets vedtak. Banken har gitt sine vurderinger i brev 12. september 2019. Departementet tar sikte på at endringene i mandatet trer i kraft senest 1. januar 2020.

Miljømandatene og unotert infrastruktur for fornybar energi i SPU

I meldingen *Statens pensjonsfond 2019* la Finansdepartementet opp til en økning i intervallet for hva markedsverdien av miljømandatene normalt skal være fra dagens 30–60 mrd. kroner til 30–120 mrd. kroner, samt at det skal stilles krav i mandatet for forvaltningen av SPU til hva som utgjør miljørelaterte investeringer. Det ble videre lagt opp til å åpne for at fondsmidlene skal kunne investeres i unotert infrastruktur for fornybar energi, innenfor de miljørelaterte investeringsmandatene. I tillegg til innrammingen som følger av intervallet for normalt omfang av miljømandatene, ble det lagt opp til en særskilt øvre ramme for unotert infrastruktur for fornybar energi på 2 pst. av fondet, for å ramme inn risikoen i dette delsegmentet. Stortinget sluttet seg til departementets vurderinger ved behandlingen av fondsmeldingen 12. juni 2019.

Finansdepartementet har i brev 26. juni 2019 forelagt utkast til konkrete bestemmelser i mandatet for SPU for Norges Bank, i tråd med Stortingets vedtak. Norges Bank har gitt sine vurderinger i brev 13. september 2019.¹ Det tas sikte på at endringene trer i kraft senest 1. januar 2020. Departementet vil orientere om endringer i aktuelle mandatbestemmelser i fondsmeldingen våren 2020.

Energiaksjer i SPU

I Meld. St. 14 (2018–2019) *Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland* ble det lagt opp til å ta aksjeinvesteringer i oppstrømsselskaper ut av SPU's referanseindeks og investeringsunivers for å redusere samlet oljeprisrisiko i norsk økonomi. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. 339 S (2018–2019).

I vurderingen av hvilke selskaper som skal tas ut av SPU, la Finansdepartementet til grunn klassifiseringen fondets aksjeindeksleverandør, FTSE Russell, gjør av oppstrømsselskaper i undersektoren *leting og produksjon*. I meldingen ble det samtidig vist til at FTSE Russell fra 1. juli 2019 la opp

¹ Omtalte brev er tilgjengelig på departementets nettsider.

til enkelte endringer i selskapsklassifiseringen, og at departementet i samråd med Norges Bank ville fastsette nærmere regler for en utfasing av oppstrømsselskaper fra SPU. Banken ble på denne bakgrunn i brev 28. juni 2019 bedt om å vurdere hvilke undersektorer som med FTSE Russells endringer vil omfatte oppstrømsselskaper i undersektoren *leting og produksjon*, samt foreslå en tidsplan for utfasing av aksjeinvesteringene i oppstrømsselskaper fra fondets strategiske referanseindeks og investeringsunivers.

Norges Bank viser i brev 11. september 2019 til at FTSE Russell i all hovedsak har fordelt selskapene i tidligere undersektor *leting og produksjon* mellom de to nye undersektorene *produsenter av råolje og oljeraffinering og markedsføring*. Bankens vurdering er at oppstrømsselskaper, slik disse omtales i meldingen, bare omfatter den nye undersektoren *produsenter av råolje*. Banken peker samtidig på at risikoen for markedspåvirkning ved utfasingen av oppstrømsselskaper er høy, ettersom det er rimelig å anta at det vil være kjent i markedet hvilke aksjer som skal selges. Ifølge banken vil en lengre utfasingsperiode gi nødvendig fleksibilitet til å kunne gjennomføre et kostnadseffektivt nedsalg.

Finansdepartementet har i tråd med Norges Banks vurdering besluttet å ta selskaper indeksleverandøren FTSE Russell klassifiserer² som *produsenter av råolje*³ ut av referanseindeksen og investeringsuniverset for SPU. I denne undersektoren inngikk i midten av september 95 selskaper, som samlet utgjorde om lag 0,8 pst. av fondets referanseindeks for aksjer, tilsvarende om lag 54 mrd. kroner på samme tidspunkt. Ved å benytte indeksleverandørens klassifisering av oppstrømsselskaper i denne undersektoren, vil fondets referanseindeks og investeringsunivers løpende avgrenses mot oppstrømsselskaper, herunder ved selskapshendelser, nye børsnoteringer og ny informasjon om eller endringer i selskaperes virksomhet over tid.

Finansdepartementet har i brev 1. oktober 2019 oversendt Norges Bank forslag til konkrete bestemmelser i mandatet for forvaltningen av SPU samt en utfasingsplan for oppstrømsselskaper.⁴ Utfasingsperioden er lagt opp med sikte på at det skal gis nødvendig fleksibilitet for at banken skal kunne gjennomføre utfasingen på en kost-

nadseffektiv måte. Departementet legger opp til at endringene i mandatet vil tre i kraft senest 1. januar 2020.

Innfasing av ny aksjeandel i SPU

I meldingen om Statens pensjonsfond som ble lagt frem våren 2017 (Meld. St. 26 (2016–2017) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2016*), ble det lagt opp til å øke aksjeandelen i den strategiske referanseindeksen for SPU til 70 pst. Stortinget sluttet seg til dette, se Innst. 357 S (2016–2017). I Meld. St. 1 (2017–2018) *Nasjonalbudsjettet 2018* orienterte Finansdepartementet om at det i samråd med Norges Bank var fastsatt en plan for hvordan opptrappingen av høyere aksjeandel skal gjennomføres. Sentrale hensyn ved planen var håndtering av markedsrisiko, kostnadseffektivitet og etterprøvnbarhet. Departementet skrev at planen inneholdt markedssensitiv informasjon og er unntatt offentlighet, men at Stortinget ville orienteres nærmere når innfasingen er gjennomført. Innfasingen ble avsluttet i april 2019, og i brev fra Norges Bank til Finansdepartementet 24. august 2019 redegjør banken for gjennomføringen av planen.

Norges Bank skriver at innfasingen ble gjennomført over en periode på 20 måneder, fra september 2017 til april 2019. Aksjekjøpene medførte at SPUs gjennomsnittlige eierandel i selskaper i referanseindeksen økte fra 1,34 pst. til 1,41 pst., målt som andel av friflytjustert kapital. Samlede transaksjoner var i underkant av 500 mrd. kroner, og transaksjonskostnadene er av banken anslått til om lag 630 mill. kroner.

Norges Bank skriver at en høyere forventet avkastning på aksjer relativt til obligasjoner isolert sett kan tale for en rask innfasing av høyere aksjeandel. Samtidig vil en rask tilpasning innebære noe høyere transaksjonskostnader og høyere risiko for at det i ettertid viser seg at tidspunktet var mindre gunstig. Denne risikoen kan reduseres ved å gjennomføre innfasingen over tid. Norges Banks vurdering er at den valgte planen for innfasing av høyere aksjeandel fungerte godt, og at de faktiske kjøpene av aksjer i stor grad ble gjennomført i etterkant av en periode med fallende aksjekurser. Banken peker også på at store kursbevegelser i fjerde kvartal 2018 bidro til å øke kompleksiteten i gjennomføringen, noe som bidro til at avkastningen i fondet ble 2 basispunkter, eller om lag 2 mrd. kroner, lavere enn i referanseindeksen. Finansdepartementet deler Norges Banks vurdering av at planen for innfasing fungerte godt.

² FTSE Russell eier, vedlikeholder og benytter klassifiseringsstandard Industry Classification Benchmark (ICB).

³ ICB-klassifisering «60101010 Oil: Crude Producers».

⁴ Omtalte brev er tilgjengelig på departementets nettsider.

Investeringer i unoterte selskaper som søker børsnotering i SPU

Finansdepartementet la i meldingen *Statens pensjonsfond 2018* (Meld. St. 13 (2017–2018)) opp til ikke å åpne for at Norges Bank skal kunne investere SPU i unoterte aksjeselskaper på generelt grunnlag. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. 370 S (2017–2018). Departementet viste samtidig til at en i dialogen med banken ville følge opp dagens adgang til å investere SPU i unoterte selskaper hvor styret har uttrykt en *intensjon* om å søke notering på regulert og anerkjent markedsplass (unoterte selskaper som søker børsnotering). I meldingen *Statens pensjonsfond 2019* orienterte departementet om at banken i brev 27. mars 2019 blant annet ble bedt om å gjøre rede for erfaringer med investeringer i unoterte selskaper som søker børsnotering og vurdere om dagens regulering av slike investeringer bør endres.

I brev 23. august 2019 til Finansdepartementet peker Norges Bank på at den har vurdert flere, men kun gjennomført én investering i unoterte selskaper som søker børsnotering. Det etablerte rammeverket for risikostyring, kontroll og oppfølging av investeringen har etter bankens syn fungert godt. Det pekes samtidig på at ordlyden i dagens bestemmelse om at styret i selskapet må ha uttrykt en *intensjon* om børsnotering bør endres, ettersom slike vedtak etter bankens erfaring fattes forholdsvis sent i prosessen. Det foreslås i stedet en regulering der det åpnes for at SPU kan investeres i unoterte aksjer i *store* selskaper som ennå ikke er børsnotert. Basert på bankens erfaring er det rimelig å forvente at flere av disse selskapene vil søke børsnotering på et senere tidspunkt. Banken foreslår samtidig en tydeligere regulering, herunder en ramme for denne type investeringer på inntil én prosent av fondets aksjeportefølje og krav til supplerende risikorammer fastsatt av hovedstyret.

Finansdepartementet vil vurdere dagens adgang til å investere SPU i unoterte selskaper som søker børsnotering – i lys av beslutningen om ikke å åpne for investeringer i unoterte selskaper på generelt grunnlag og Norges Banks redegjørelse, og forslag til endring av bestemmelsene i mandatet for SPU – og følge opp saken i dialogen med Norges Bank.

Ansvarlig forvaltningsvirksomhet

Departementet har med virkning fra 1. september 2019 fastsatt endringer i § 2 annet og tredje ledd i retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra

SPU knyttet til det produktbaserte kullkriteriet. De vedtatte endringene har bakgrunn i departementets oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak om det produktbaserte kullkriteriet, jf. Innst. 370 S (2017–2018) og Meld. St. 13 (2017–2018) *Statens pensjonsfond 2018*. I meldingen *Statens pensjonsfond 2019* ble det gjort rede for departementets oppfølging av anmodningsvedtaket. De vedtatte endringene supplerer kullkriteriets relative terskler med absolutte terskler for kullutvinning og kullkraftkapasitet, henholdsvis 20 millioner tonn termisk kull per år og 10 000 MW fra termisk kull.

I brev 26. juni 2019 til Norges Bank og Etikkrådet viste departementet til sine vurderinger og avklaringer i meldingen *Statens pensjonsfond 2019* vedrørende praktiseringen av det atferdsbaserte klimakriteriet i retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra SPU. Departementet pekte i meldingen på at vurderinger av selskaper opp mot det atferdsbaserte klimakriteriet skal baseres på et sett premisser og bygge på en samlet vurdering av flere forhold. Finanskomiteens flertall støttet departementets vurderinger og sluttet seg til departementets premisser for praktisering av klimakriteriet, jf. Innst. 370 S (2017–2018).

I forbindelse med Stortingets behandling 12. juni av Meld. St. 14 (2018–2019) *Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland*, ble det lagt opp til å be Norges Bank gjennomgå arbeidet med klimarisiko i fondet. Finansdepartementet har derfor i brev 28. juni 2019 bedt Norges Bank om å gjennomgå og beskrive arbeidet med klimarisiko i SPU. Banken er blant annet bedt om å beskrive prosesser og metoder for å vurdere klimarisiko, samt beskrive de ulike virkemidlene som benyttes innenfor arbeidet med klimarisiko i SPU. Banken skal også beskrive hvordan klimarisiko integreres i investeringsbeslutningene, samt eventuelle planer for å videreutvikle arbeidet knyttet til klimarisiko i SPU, innenfor rammene av den fastsatte investeringsstrategien for fondet og mandatet fra Finansdepartementet. Departementet tar sikte på å legge frem en omtale av gjennomgangen av klimarisiko i meldingen om Statens pensjonsfond våren 2020.

Finansdepartementet vedtok 27. juni 2019 og med virkning fra 1. juli, forskrift om Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland og Norges Banks behandling av personopplysninger, jf. lov om Statens pensjonsfond § 10 annet ledd. Forskriften gir Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland og Norges Bank hjemmel for å behandle enkelte kategorier personopplysninger i den utstrekning det er nødvendig for at de skal kunne utføre sine

oppdrag i henhold til retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utland. For å oppfylle krav som følger av den nye personopplysningsloven, må Etikkrådet og Norges Bank ha et særskilt rettsgrunnlag for å videreføre gjeldende praksis knyttet til behandling av personopplysninger.

Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og forvaltningen av SPU

Stortinget vedtok 17. juni 2019 ny sentralbanklov og enkelte endringer i lov om Statens pensjonsfond. Den nye sentralbankloven og endringene i pensjonsfondloven trer i kraft 1. januar 2020, med unntak av lov om Statens pensjonsfond § 10 nytt annet ledd som trådte i kraft 1. juli 2019. Med hjemmel i § 10 annet ledd, og med virkning fra 1. juli, fastsatte Finansdepartementet 27. juni 2019 forskrift om Etikkrådet for Statens pensjonsfond utland og Norges Banks behandling av personopplysninger, jf. omtalen av ansvarlig forvaltningsvirksomhet.

I den nye sentralbankloven kommer Norges Banks oppgave med å forvalte Statens pensjonsfond utland tydeligere frem. Ved opprettelsen av en fagkomité som skal ha ansvar for pengepolitikk og oppgaver innen finansiell stabilitet av makroøkonomisk karakter er det lagt til rette for at hovedstyrets kompetanse, sammensetning og oppgaver i større grad kan tilpasses øvrige deler av bankens virksomhet, særlig bankens oppgave med å forvalte SPU. Hovedstyret skal bestå av seks eksterne medlemmer i tillegg til sentralbanksjef og visesentralbanksjefer. Hovedstyret vil dermed ha ni medlemmer. Departementet arbeider med sammensetningen av det nye styret.

Representantskapets tilsynsrolle, samt oppgavene med å fastsette budsjett og regnskap videreføres som i dag.

Finansdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Finansdepartementet 27. september 2019 om Nasjonalbudsjettet 2020 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Beregning av strukturell oljekorrigert budsjettbalanse

Det samlede overskuddet på offentlige budsjetter kan endre seg betydelig fra år til år uten at dette er uttrykk for endringer i budsjettpolitikken. For å få et best mulig bilde av den underliggende innretningen av budsjettet er det hensiktsmessig å se på utviklingen i budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten (*oljekorrigert budsjettbalanse*). I tillegg er det hensiktsmessig å korrigere for blant annet virkningene av økonomiske svingninger på skatter, avgifter og ledighetstrygd, slik at en får fram den underliggende utviklingen i budsjettbalansen i en normalsituasjon (*strukturell oljekorrigert budsjettbalanse*). For å komme fra den oljekorrigerte til den strukturelle oljekorrigerte budsjettbalansen gjøres følgende korreksjoner:

- For å justere for virkningen av at konjunkturrene avviker fra en normalsituasjon, beregnes budsjettvirkningene av at ulike skatte- og avgiftsinntekter avviker fra sine trendverdier. Videre tas det hensyn til at også utbetalingen av ledighetstrygd avhenger av konjunktursituasjonen.
- Det korrigeres for forskjellen mellom de faktiske nivåene og de anslåtte normalnivåene på statens renteinntekter og renteutgifter og overføringene fra Norges Bank.
- Det korrigeres for regnskapsmessige omlegginger og for endringer i funksjonsfordelingen mellom stat og kommune som ikke påvirker den underliggende budsjettbalansen. Videre korrigeres det for avviket mellom faktiske pensjonspremier i helseforetakene og anslåtte normalnivåer, se nærmere omtale i vedlegg 1 i Nasjonalbudsjettet 2017.

Oppdelingen av offentlige inntekter og utgifter i en konjunkturrell og en strukturell del kan ikke baseres på direkte observasjoner, men må anslås med utgangspunkt i analyser av regnskapstall, økonomisk statistikk og prognoser for årene fremover. Vanligvis trekkes skillet mellom konjunkturrelle og strukturelle endringer med utgangspunkt i beregnede trendnivåer for de størrelsene som inngår. Resultatene vil kunne påvirkes av nye tall

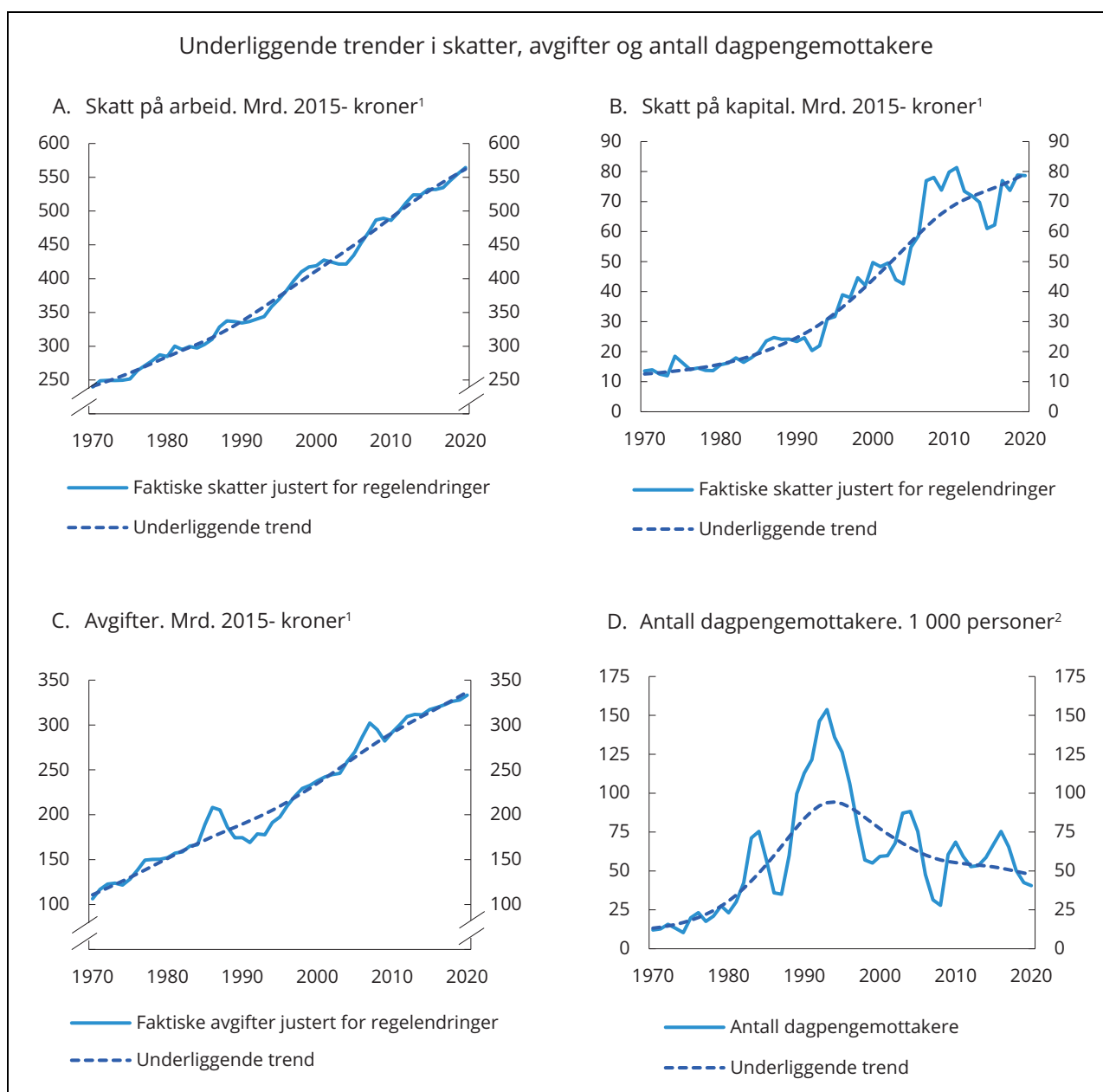
for den økonomiske utviklingen, også etter at statsregnskapet for det enkelte år foreligger.

Beregningen av strukturelle skatter og avgifter tar utgangspunkt i data for faktiske, inntektsførte tall i statsregnskapet, samt anslag for prognoseperioden. Beregningene omfatter også skatt på inntekt og formue til kommuneforvaltningen og dekker regnskapsdata i perioden 1960–2018, forlenget med anslag fram til 2030. For framskrivingsperioden er det tatt utgangspunkt i Finansdepartementets mellomlangsigtede framskrivninger og videreføring av det foreslåtte skatte- og avgiftsopplegget for 2020. Punktvis kan forutsetningene oppsummeres slik:

- *Skatt på arbeid*. Kategorien omfatter arbeidsgiveravgift til folketrygden og personskatter, inklusive formuesskatt fra personer. Utviklingen i antall sysselsatte normalårsverk er en viktig indikator for utviklingen i arbeidsgiveravgift til folketrygden og samlede personskatter. I framskrivingene legges det til grunn en vekst i sysselsatte normalårsverk på 1,6 pst. i 2019 og 1,0 pst. i 2020.
- *Skatt på kapital*. Kategorien omfatter etter-skuddsskatter fra selskaper og andre ikke-personlige skattytere utenom petroleumsvirksomhet og kildeskatt. Det er lagt til grunn at skatter fra foretak utenom petroleumsvirksomheten vil holde seg om lag uendret som andel av BNP for Fastlands-Norge etter 2020.
- *Avgifter*. Kategorien omfatter merverdiavgift, engangsavgift på motorkjøretøyer og øvrige særavgifter, herunder dokumentavgift og diverse sektoravgifter. Utviklingen i privat konsum er særlig viktig for utviklingen i avgiftene.

På budsjettets utgiftsside korrigeres utgiftene til arbeidsledighetstrygd for utviklingen i konjunkturrene. Disse justeringene tar utgangspunkt i beregnede trendavvik for antall dagpengemottakere.

Finansdepartementets metode for å beregne det strukturelle underskuddet avviker fra metodene som benyttes av internasjonale organisasjoner som OECD, IMF og EU-kommisjonen. Årsaken er først og fremst at departementet har tilgang til mer detaljert informasjon om skatte-



Figur 1.1 Underliggende trender i skatter, avgifter og antall dagpengemottakere

¹ For årene fram til og med 2018 vises faktiske skatter ifølge statsregnskapet justert for endringer i skattesatser og skattegrunnlag og omregnet til faste 2015-kroner.

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

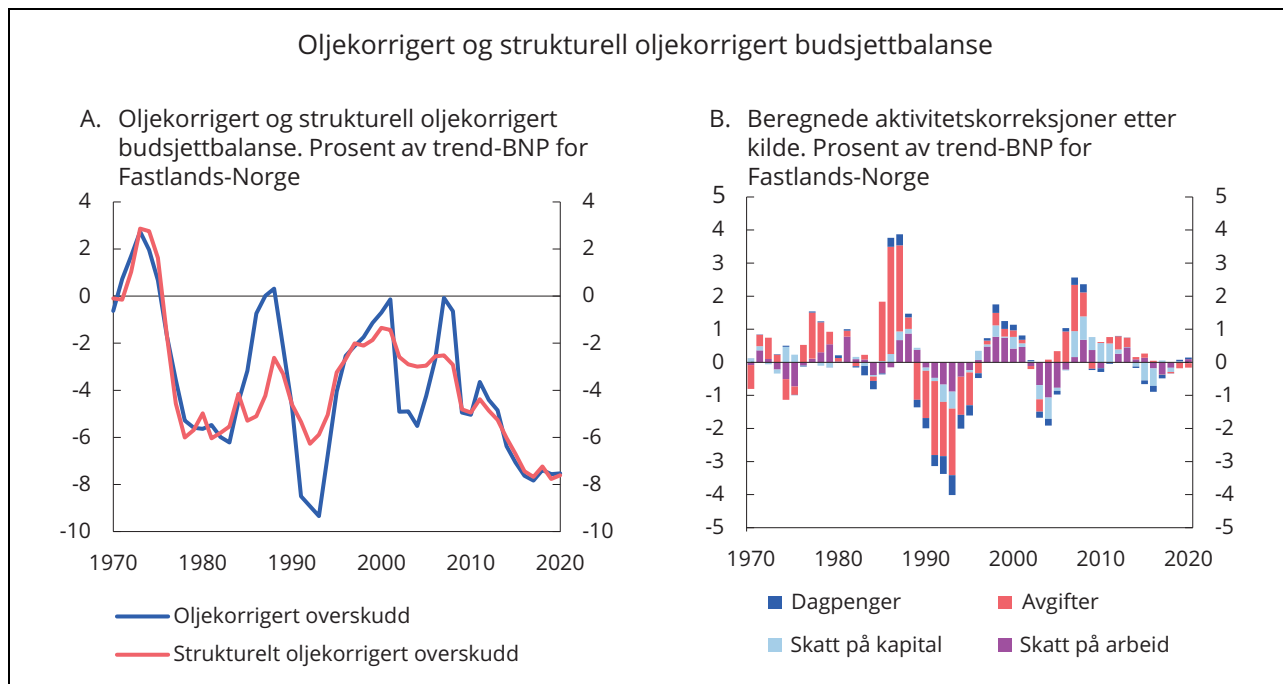
Kilder: Finansdepartementet og NAV.

grunnlagene, noe som gir mulighet til en mer disaggregert aktivitets- og oppleggskorrigerende av skattegrunnlagene. OECD, IMF og EU-kommisjonen benytter forholdvis aggregerte metoder basert på utviklingen i BNP. Dette må ses i sammenheng med behovet disse organisasjonene har for sammenlignbare analyser for flere land og tilgang til mindre detaljerte data om enkeltlandene.

Utviklingen i de tre hovedgruppene av skatter og avgifter, samt antall dagpengemottakere, er vist i figur 1.1A-1.1D. Skatt på arbeid, skatt på

kapital og avgifter anslås alle i 2020 å ligge nær sine trendnivå. Antall dagpengemottakere anslås å bli lavere enn den underliggende trenden i 2020.

Utviklingen i det oljekorrigerede og det strukturelle oljekorrigerede overskuddet på statsbudsjettet framgår av tabell 1.2. Overskuddene i årene 1987–1988 og de små underskuddene i 2001 og 2007 må ses i sammenheng med at dette var år på slutten av langvarige og kraftige oppgangskonjunkturer. Med unntak av disse årene har statsbudsjettet etter 1975 stort sett vist et betydelig løpende



Figur 1.2 Oljekorrigert og strukturell oljekorrigert budsjettbalanse

Kilde: Finansdepartementet.

underskudd når inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten og Statens pensjonsfond utland holdes utenfor, men med store variasjoner gjennom perioden. Bruken av oljeinntekter målt ved det strukturelle oljekorrigerte underskuddet har økt gradvis gjennom årene, og anslås til 7,5 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2017. Siden 2017 har det strukturelle underskuddet holdt seg rundt 7,6 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, se figur 1.2A.

Svingningene i det strukturelle oljekorrigerte underskuddet over en lengre periode må ses i sammenheng med at budsjettet i perioder aktivt er blitt brukt til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Panel A i figur 1.2 viser at utslagene i det oljekorrigerte underskuddet er klart større enn utslagene i det strukturelle oljekorrigerte underskuddet. Dette skyldes at en lar

de automatiske stabilisatorene i budsjettet få virke, slik at konjunkturelle variasjoner i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien ikke skal slå ut på budsjettets utgiftsside. De beregnede aktivitetskorreksjonene er vist i figur 1.2B.

Erfaringer viser at det er vanskelig å skille virkningen av konjunkturer fra den underliggende trendutviklingen i skatteinntektene. Anslaget på det strukturelle oljekorrigerte underskuddet kan derfor bli betydelig revidert i lys av ny informasjon. Tabell 1.1 gir en oversikt over revisjonene i anslagene over budsjettets stilling siden 2005. Finansdepartementets metode for beregning av strukturell oljekorrigert budsjettbalanse er nærmere forklart i et arbeidsnotat som kan lastes ned fra departementets hjemmeside (www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/arbeidsnotater/).

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

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| NB05 | -4,9 | | | | | | | | | | | | | | | |
| RNB05 | -4,8 | | | | | | | | | | | | | | | |
| NB06 | -4,6 | -4,6 | | | | | | | | | | | | | | |
| RNB06 | -4,0 | -4,5 | | | | | | | | | | | | | | |
| NB07 | -3,8 | -4,3 | -4,6 | | | | | | | | | | | | | |
| RNB07 | -3,7 | -3,8 | -4,3 | | | | | | | | | | | | | |
| NB08 | -3,3 | -3,6 | -4,3 | -4,5 | | | | | | | | | | | | |
| RNB08 | -3,3 | -3,4 | -3,6 | -4,3 | | | | | | | | | | | | |
| NB09 | -3,3 | -3,4 | -3,6 | -4,3 | -5,0 | | | | | | | | | | | |
| RNB09 | -3,4 | -3,4 | -3,5 | -4,2 | -7,2 | | | | | | | | | | | |
| NB10 | -3,4 | -3,4 | -3,5 | -4,2 | -7,2 | -7,8 | | | | | | | | | | |
| RNB10 | -3,9 | -3,6 | -3,4 | -3,9 | -6,0 | -6,8 | | | | | | | | | | |
| NB11 | -3,8 | -3,5 | -3,3 | -3,8 | -5,9 | -6,4 | -6,3 | | | | | | | | | |
| RNB11 | -3,4 | -3,0 | -3,0 | -3,5 | -5,5 | -5,7 | -5,5 | | | | | | | | | |
| NB12 | -3,4 | -3,0 | -2,9 | -3,4 | -5,4 | -5,5 | -5,3 | -5,6 | | | | | | | | |
| RNB12 | -3,3 | -2,9 | -2,8 | -3,3 | -5,2 | -5,2 | -4,5 | -5,2 | | | | | | | | |
| NB13 | -3,3 | -2,9 | -2,8 | -3,2 | -5,1 | -5,1 | -4,4 | -5,2 | -5,3 | | | | | | | |
| RNB13 | -3,4 | -3,0 | -2,9 | -3,2 | -5,1 | -5,1 | -4,3 | -5,2 | -5,3 | | | | | | | |
| NB14 | -3,4 | -3,0 | -2,9 | -3,2 | -5,0 | -5,0 | -4,2 | -4,7 | -5,2 | -5,5 | | | | | | |
| RNB14 | -3,5 | -3,0 | -2,9 | -3,3 | -5,2 | -5,2 | -4,4 | -4,9 | -5,1 | -5,8 | | | | | | |
| NB15 | -3,5 | -3,0 | -2,9 | -3,3 | -5,2 | -5,2 | -4,5 | -4,9 | -5,1 | -5,8 | -6,4 | | | | | |
| RNB15 | -3,4 | -3,0 | -3,0 | -3,3 | -5,2 | -5,2 | -4,5 | -5,0 | -5,2 | -5,8 | -6,4 | | | | | |
| NB16 | -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 | -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 | -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 | -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 | | | |
| NB18 | -3,0 | -2,6 | -2,6 | -3,0 | -4,9 | -5,0 | -4,4 | -4,9 | -5,2 | -5,9 | -6,6 | -7,2 | -7,7 | -7,7 | | |
| RNB18 | -3,0 | -2,6 | -2,6 | -3,0 | -4,8 | -5,0 | -4,4 | -4,9 | -5,2 | -5,9 | -6,6 | -7,3 | -7,5 | -7,6 | | |
| NB19 | -3,0 | -2,6 | -2,5 | -2,9 | -4,8 | -4,9 | -4,4 | -4,8 | -5,2 | -5,9 | -6,6 | -7,3 | -7,5 | -7,4 | -7,5 | |
| RNB19 | -3,0 | -2,6 | -2,5 | -2,9 | -4,8 | -4,9 | -4,4 | -4,9 | -5,3 | -6,0 | -6,7 | -7,4 | -7,6 | -7,2 | -7,7 | |
| NB20 | -3,0 | -2,6 | -2,5 | -2,9 | -4,8 | -4,9 | -4,4 | -4,9 | -5,3 | -6,0 | -6,7 | -7,4 | -7,7 | -7,2 | -7,8 | -7,6 |

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

Tabell 1.2 Det strukturelle oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet. Mill. kroner

| | Oljekorrigert overskudd (A) | Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå | | | Aktivitetskorreksjoner (D) | Strukturelt oljekorrigert overskudd | | |
|------|-----------------------------|--|--------------------------------|--------------------------|----------------------------|--|------------------------------------|--|
| | | netto renteinntekter utover beregnet trendnivå (B) | Særskilte regnskapsforhold (C) | 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 | 526 | -13 514 | -5,0 | 0,7 | |
| 1981 | -16 559 | -1 200 | -67 | 2 981 | -18 273 | -6,0 | -1,1 | |
| 1982 | -20 139 | -510 | -129 | 39 | -19 540 | -5,8 | 0,2 | |
| 1983 | -23 204 | -1 127 | -795 | -617 | -20 665 | -5,5 | 0,3 | |
| 1984 | -18 488 | 1 297 | 703 | -3 361 | -17 127 | -4,2 | 1,4 | |
| 1985 | -14 378 | 2 141 | 805 | 6 658 | -23 982 | -5,3 | -1,1 | |
| 1986 | -3 641 | 3 962 | -208 | 17 899 | -25 293 | -5,1 | 0,2 | |
| 1987 | 44 | 1 876 | 128 | 20 858 | -22 818 | -4,2 | 0,9 | |
| 1988 | 1 840 | 8 217 | 335 | 8 536 | -15 249 | -2,6 | 1,6 | |
| 1989 | -13 517 | 12 905 | -151 | -5 734 | -20 538 | -3,3 | -0,7 | |
| 1990 | -31 182 | 13 585 | -1 162 | -13 161 | -30 444 | -4,6 | -1,3 | |
| 1991 | -59 212 | 10 645 | -10 778 | -21 876 | -37 203 | -5,3 | -0,7 | |
| 1992 | -65 372 | 5 008 | 332 | -24 745 | -45 967 | -6,3 | -0,9 | |
| 1993 | -71 896 | 2 178 | 2 053 | -30 877 | -45 250 | -5,9 | 0,4 | |
| 1994 | -54 499 | 956 | 1 470 | -16 185 | -40 740 | -5,0 | 0,8 | |
| 1995 | -34 436 | -845 | 7 581 | -13 661 | -27 511 | -3,2 | 1,8 | |
| 1996 | -22 730 | -2 909 | 5 276 | -1 139 | -23 958 | -2,7 | 0,6 | |
| 1997 | -20 068 | -9 132 | 1 181 | 6 892 | -19 008 | -2,0 | 0,7 | |
| 1998 | -17 454 | -11 986 | -1 923 | 17 517 | -21 062 | -2,1 | -0,1 | |
| 1999 | -12 066 | -7 331 | 1 770 | 13 258 | -19 763 | -1,9 | 0,2 | |
| 2000 | -7 943 | 1 213 | -6 712 | 12 775 | -15 220 | -1,4 | 0,5 | |
| 2001 | -1 640 | 2 433 | 3 436 | 9 699 | -17 209 | -1,4 | -0,1 | |
| 2002 | -62 392 | -8 435 | -19 356 | -1 733 | -32 868 | -2,6 | -1,1 | |
| 2003 | -66 150 | -9 714 | 5 334 | -22 643 | -39 127 | -2,9 | -0,3 | |
| 2004 | -79 246 | -11 961 | 1 994 | -26 297 | -42 982 | -3,0 | -0,1 | |
| 2005 | -64 763 | -10 733 | 792 | -9 673 | -45 149 | -3,0 | 0,0 | |
| 2006 | -44 002 | -16 797 | 1 645 | 12 778 | -41 628 | -2,6 | 0,4 | |
| 2007 | -1 342 | -4 455 | 2 292 | 44 435 | -43 614 | -2,5 | 0,0 | |
| 2008 | -11 797 | -2 449 | 858 | 43 514 | -53 720 | -2,9 | -0,4 | |
| 2009 | -96 561 | -7 044 | -6 058 | 10 423 | -93 882 | -4,8 | -1,9 | |
| 2010 | -104 070 | -7 505 | -1 148 | 6 676 | -102 094 | -4,9 | -0,1 | |

Tabell 1.2 Det strukturelle oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet. Mill. kroner

| | Olje- korriger- t over- skudd (A) | Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå (B) | Særskilte regnskaps- forhold (C) | Aktivitets- korreksjoner (D) | Strukturelt oljekorrigert overskudd | | |
|------|---|---|---|------------------------------------|-------------------------------------|--|--|
| | | | | | Mill. kroner (F=A-B-C-D) | Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge | Endring fra året før, prosentpoeng |
| 2011 | -79 399 | -4 090 | 4 504 | 15 610 | -95 424 | -4,4 | 0,6 |
| 2012 | -100 898 | -6 341 | -1 509 | 18 270 | -111 318 | -4,9 | -0,5 |
| 2013 | -116 454 | -8 084 | 29 | 17 928 | -126 327 | -5,3 | -0,4 |
| 2014 | -160 008 | -7 707 | -622 | -273 | -151 406 | -6,0 | -0,8 |
| 2015 | -185 312 | 1 468 | -504 | -10 448 | -175 828 | -6,7 | -0,7 |
| 2016 | -208 388 | 17 373 | 463 | -23 032 | -203 193 | -7,4 | -0,7 |
| 2017 | -222 826 | 10 557 | -2 898 | -12 190 | -218 295 | -7,7 | -0,2 |
| 2018 | -218 513 | 4 934 | 680 | -10 073 | -214 054 | -7,2 | 0,4 |
| 2019 | -232 714 | 5 847 | 3 547 | -3 119 | -238 989 | -7,8 | -0,5 |
| 2020 | -241 084 | 3 774 | -730 | -502 | -243 627 | -7,6 | 0,2 |

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 2

Dokumentasjon av usikkerhetsviften for 3-prosentbanen

Beregningene av forventet verdiutvikling av Statens pensjonsfond utland og realavkastning fra fondet er basert på stokastiske simuleringer, såkalte Monte Carlo-simuleringer. I simuleringene «trekkes» et stort antall mulige forløp som realverdien av fondet kan følge, etter gitte sannsynlighetsfordelinger. Utfallsrommet gir informasjon om forventet verdi og usikkerhet rundt forventningen.

Verdiene er i utgangspunktet log-normalfordelte, men det er lagt til grunn en svak grad av «mean reversion» i aksjekursene som gir noe avvik fra fordelingen. Fordelingen sikrer at aktivaprisene ikke kan bli negative, og innebærer samtidig en større oppside enn nedside i utfallsrommet. Det kan ikke utelukkes at simuleringene under vurderer sannsynligheten for ekstreme utfall, både i negativ og positiv retning.

Simuleringene er gjort med utgangspunkt i SPU's referanseindekser for aksjer og obligasjoner og gjeldende regel for tilbakevektning av aksjeandelen til 70 pst. Indeksene simuleres i lokal valuta (fondets valutakurv), og omregnes deretter til norske kroner ved hjelp av en separat stokastisk prisprosess for kronen. Det er forutsatt en viss korrelasjon mellom kronekursen og aksjer, mens kronekursen antas å være ukorrelert med obligasjoner. Modelleringen av usikkerhet i kronekursen bidrar til å øke svingningene i den reelle kroneverdien av fondet noe, og dermed utfallsrommet, men påvirker ikke medianverdien. Avkastningsbidrag fra eiendomsinvesteringene og aktiv forvaltning er ikke modellert.

Beregningene bygger på følgende forutsetninger:

- Simuleringene tar utgangspunkt i anslått fondsverdi ved inngangen til 2020 på 9 500 mrd. kroner.
- Anslag for forventet langsiktig realavkastning av fondet på 3 pst. (ubetinget anslag basert på langsiktig empiri og analyse).
- Anslag for volatilitet på aksjer og obligasjoner på hhv. 16 og 6 pst. (basert på historisk empiri i perioden 1900–2016 og analyse).
- Forventet korrelasjon på 0,1 mellom aksjer og obligasjoner (basert på korrelasjon i nyere tid).
- Forventet korrelasjon på 0,3 mellom kronekursen (prisen på en krone målt i enheter av valutakurven) og aksjer (basert på gjennomsnittlig korrelasjon i perioden 1998–juni 2019).
- Standardavvik for kronekursen på 8 pst. (basert på historiske årlige svingninger i kronekursen relativt til valutakurven i perioden 1998–juni 2019).

Forutsetningene er også omtalt i kapittel 3 i Meld. St. 26 (2016–2017) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2016 og i Meld. St. 21 (2014–2015) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2014.

Netto tilførsel til fondet er bestemt av statens anslåtte netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fratrukket 3 pst. av fondsverdien ved utgangen av foregående år. I anslagene for statens netto kontantstrøm er det lagt til grunn en langsiktig oljepris på vel 540 2020-kroner per fat. Det er i noen grad også tatt hensyn til usikkerhet i olje- og gasspriser.

Vedlegg 3**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 3.1 Bruttonasjonalinntekt. Mrd. kroner

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|
| Bruttonasjonalprodukt..... | 3 530,9 | 3 595,6 | 3 781,0 |
| BNP Fastlands-Norge | 2 906,9 | 3 062,7 | 3 229,6 |
| Rente- og stønadbalansen | 49,1 | 119,5 | 121,9 |
| Overskudd på driftsbalansen | 254,2 | 208,9 | 246,1 |
| Bruttonasjonalinntekt | 3 632,4 | 3 751,0 | 3 940,4 |

Kilder: Finansdepartementet og SSB.

Tabell 3.2 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

| | Årlig gjennomsnitt | | | | | |
|--|--------------------|-----------|-----------|-----------|------|------|
| | 1971–1980 | 1981–1990 | 1991–2018 | 1971–2018 | 2018 | 2019 |
| <i>Arbeidskraftsproduktivitet</i> | | | | | | |
| Fastlands-Norge | 3,3 | 1,7 | 1,9 | 2,1 | 1,1 | 1,0 |
| Private fastlandsnæringer ² | 3,0 | 1,7 | 2,1 | 2,2 | 1,6 | 0,8 |
| <i>Total faktorproduktivitet</i> | | | | | | |
| Fastlands-Norge | 2,1 | 0,7 | 1,5 | 1,4 | 0,8 | 0,6 |
| Private fastlandsnæringer ² | 2,0 | 0,7 | 1,7 | 1,5 | 1,5 | 0,6 |

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 3.3 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2020. Prosentvis endring fra året før

| | | BNP Fast- lands-Norge | KPI | Årslønn | Arbeids- ledighet ¹ |
|-----------------------------|----------|--------------------------|-----|---------|-----------------------------------|
| Danske Bank..... | Jun 2019 | 2,3 | 1,7 | 3,8 | .. |
| DNB | Aug 2019 | 1,7 | 1,9 | 3,3 | 3,6 |
| Handelsbanken | Apr 2019 | 1,6 | 1,5 | 3,5 | 3,5 |
| LO..... | Sep 2019 | 2,2 | 2,0 | .. | 3,7 |
| Nordea..... | Sep 2019 | 1,9 | 2,0 | 3,3 | 3,4 |
| Norges Bank | Sep 2019 | 1,9 | 2,0 | 3,3 | 3,4 |
| NHO | Aug 2019 | 2,3 | .. | .. | 3,6 |
| OECD | Jun 2019 | 1,9 | 2,1 | .. | 3,5 |
| SEB | Sep 2019 | 2,1 | 2,1 | 3,5 | 3,6 |
| Statistisk sentralbyrå..... | Sep 2019 | 2,2 | 1,8 | 3,6 | 3,7 |
| Swedbank | Sep 2019 | 1,6 | 1,8 | 3,3 | 3,6 |
| Gjennomsnitt..... | | 2,0 | 1,9 | 3,5 | 3,5 |
| Finansdepartementet | Sep 2019 | 2,5 | 1,9 | 3,6 | 3,4 |

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 3.4 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

| | Bruttonasjonalprodukt | | | Konsumprisindeks | | | Arbeidsledighet ¹ | | |
|---------------------|-----------------------|------|------|------------------|------|------|------------------------------|------|------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2018 | 2019 | 2020 | 2018 | 2019 | 2020 |
| USA | 2,9 | 2,3 | 1,9 | 2,4 | 1,8 | 2,1 | 3,9 | 3,8 | 3,9 |
| Japan | 0,8 | 0,9 | 0,5 | 1,0 | 0,7 | 0,8 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| Euroområdet..... | 1,8 | 1,1 | 1,1 | 1,8 | 1,3 | 1,4 | 8,0 | 7,6 | 7,6 |
| Tyskland..... | 1,5 | 0,5 | 0,7 | 1,9 | 1,5 | 1,6 | 3,4 | 3,2 | 3,6 |
| Frankrike..... | 1,7 | 1,3 | 1,2 | 2,1 | 1,2 | 1,4 | 9,1 | 8,7 | 8,6 |
| Italia | 0,9 | 0,0 | 0,4 | 1,2 | 0,8 | 1,1 | 10,6 | 10,0 | 10,3 |
| Spania..... | 2,4 | 2,3 | 1,9 | 1,7 | 0,9 | 1,2 | 15,3 | 14,1 | 14,2 |
| Nederland..... | 2,6 | 1,5 | 1,4 | 1,6 | 2,5 | 1,6 | 3,8 | 3,5 | 3,6 |
| Storbritannia | 1,4 | 1,1 | 0,9 | 2,5 | 1,9 | 2,0 | 4,1 | 3,9 | 4,3 |
| Sverige | 2,3 | 1,5 | 1,4 | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 6,3 | 6,6 | 6,8 |
| Danmark..... | 1,5 | 1,7 | 1,5 | 0,8 | 1,1 | 1,4 | 5,0 | 4,9 | 4,9 |
| Finland..... | 1,7 | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,4 | 7,5 | 6,7 | 6,8 |
| Russland | 1,7 | 1,1 | 1,8 | 2,9 | 4,3 | 4,0 | 4,8 | 4,8 | 4,8 |
| Kina | 6,6 | 6,2 | 5,9 | 1,9 | 2,4 | 2,3 | - | - | - |

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 3.5 Fremskrivning av norsk tremåneders pengemarkedsrente¹. Prosent

| | 2019 | 2020 |
|--------------------------------------|------|------|
| Revidert nasjonalbudsjett 2019 | 1,5 | 1,7 |
| Nasjonalbudsjettet 2020 | 1,6 | 1,7 |

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 3.6 Finansdepartementets anslag for 2019 på ulike tidspunkter.¹ Prosentvis endring fra året før

| | RNB19 | NB20 |
|---|-------|-------|
| <i>Handelspartnerne</i> | | |
| BNP | 1,9 | 1,8 |
| <i>Norge</i> | | |
| BNP Fastlands-Norge | 2,7 | 2,7 |
| Sysselsatte personer | 1,4 | 1,6 |
| Arbeidsledighetsrate (AKU), nivå | 3,7 | 3,5 |
| Årslønn | 3,2 | 3,2 |
| Konsumprisindeksen (KPI) | 2,3 | 2,3 |
| KPI-JAE ² | 2,6 | 2,4 |
| Råoljepris, kroner per fat, nivå ³ | 559 | 538 |
| <i>Statsbudsjettet</i> | | |
| Overskudd, mrd. kroner, nivå ⁴ | 263,0 | 242,3 |
| Underliggende, reell utgiftsvekst | 2,0 | 2,0 |
| Strukturelt oljekorrigert underskudd ⁵ | 7,7 | 7,8 |

¹ Revidert nasjonalbudsjett 2019 (RNB19) og Nasjonalbudsjettet 2020 (NB20).

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 3.7 Hovedtall for offentlig konsum.¹ Prosentvis volumendring fra året før

| | Mrd. kroner 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------------|------------------|------|------|
| Offentlig konsum..... | 832,4 | 1,6 | 1,7 |
| Statlig..... | 417,0 | 2,2 | 2,8 |
| Kommunalt | 415,4 | 1,0 | 0,6 |
| Offentlige investeringer..... | 192,7 | 1,3 | 0,3 |
| Statlig..... | 113,8 | 2,1 | 0,6 |
| Kommunalt | 78,8 | 0,0 | 0,0 |
| Bruttoprodukt..... | 645,6 | 1,4 | 1,2 |
| Statlig..... | 300,1 | 1,5 | 1,4 |
| Kommunalt | 345,4 | 1,2 | 0,9 |
| Sysselsetting, mill. timeverk | 1121,8 | 0,5 | 0,3 |
| Statlig..... | 464,8 | 0,5 | 0,4 |
| Kommunalt | 657,0 | 0,5 | 0,2 |

¹ Statistisk sentralbyrå publiserte nye tall for offentlige finanser den 20. september 2019, etter at det var satt sluttstrek for arbeidet med anslag for disse områdene til nasjonalbudsjettet. Revisjonene i SSBs tallserier for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter er derfor ikke innarbeidet i Nasjonalbudsjettet 2020.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.8 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning.¹ Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

| | Mill. kroner | | | | | Prosentvis endring fra året før | | | | |
|--|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------------------|------|-------|------|--|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | |
| A. Totale inntekter | 1 708 811 | 1 813 939 | 2 011 662 | 2 033 360 | 2 110 261 | 6,2 | 10,9 | 1,1 | 3,8 | |
| Formuesinntekter | 344 466 | 380 132 | 442 454 | 432 774 | 441 991 | 10,4 | 16,4 | -2,2 | 2,1 | |
| Skatt- og pensjonspremier..... | 1 208 296 | 1 281 855 | 1 412 989 | 1 437 359 | 1 503 975 | 6,1 | 10,2 | 1,7 | 4,6 | |
| 2.1 Oljeskatter..... | 45 848 | 85 260 | 158 173 | 136 800 | 142 900 | 86,0 | 85,5 | -13,5 | 4,5 | |
| 2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge..... | 384 884 | 403 447 | 426 202 | 436 113 | 453 195 | 4,8 | 5,6 | 2,3 | 3,9 | |
| 2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge..... | 777 563 | 793 148 | 828 614 | 864 445 | 907 880 | 2,0 | 4,5 | 4,3 | 5,0 | |
| Andre overføringer, bøter mv. | 37 404 | 28 179 | 26 413 | 28 318 | 26 131 | -24,7 | -6,3 | 7,2 | -7,7 | |
| Gebyrinntekter mv..... | 118 646 | 123 774 | 129 805 | 134 909 | 138 164 | 4,3 | 4,9 | 3,9 | 2,4 | |
| B. Totale utgifter | 1 583 600 | 1 650 391 | 1 722 986 | 1 788 383 | 1 860 826 | 4,2 | 4,4 | 3,8 | 4,1 | |
| Renteutgifter og utbytte | 16 035 | 13 999 | 15 844 | 18 734 | 20 541 | -12,7 | 13,2 | 18,2 | 9,6 | |
| Overføringer til utlandet | 36 145 | 34 460 | 34 033 | 36 665 | 38 832 | -4,7 | -1,2 | 7,7 | 5,9 | |
| Subsidier mv. | 69 523 | 71 167 | 75 182 | 78 536 | 82 420 | 2,4 | 5,6 | 4,5 | 4,9 | |
| Stønader til husholdninger | 475 090 | 489 777 | 501 915 | 518 807 | 542 320 | 3,1 | 2,5 | 3,4 | 4,5 | |
| Overføringer til ideelle organisasjoner..... | 50 125 | 55 494 | 58 138 | 60 670 | 62 896 | 10,7 | 4,8 | 4,4 | 3,7 | |
| Lønnskostnader | 477 809 | 499 356 | 523 280 | 542 965 | 565 215 | 4,5 | 4,8 | 3,8 | 4,1 | |
| Produktinnsats | 216 051 | 230 253 | 238 190 | 248 502 | 259 300 | 6,6 | 3,4 | 4,3 | 4,3 | |
| Produktkjøp til husholdninger..... | 75 336 | 76 428 | 78 459 | 82 382 | 85 712 | 1,4 | 2,7 | 5,0 | 4,0 | |
| Bruttoinvesteringer i fast realkapital..... | 165 507 | 175 770 | 192 663 | 200 524 | 206 260 | 6,2 | 9,6 | 4,1 | 2,9 | |
| Netto kjøp av tomter og grunn | -2 239 | -813 | -484 | -6 268 | -9 818 | - | - | - | - | |
| Kapitaloverføringer | 4 218 | 4 500 | 5 766 | 6 864 | 7 149 | - | - | - | - | |
| C. Nettofinansinvestering (A-B) | 125 211 | 163 548 | 288 676 | 244 977 | 249 435 | 30,6 | 76,5 | -15,1 | 1,8 | |
| Memo: | | | | | | | | | | |
| Konsum i offentlig forvaltning..... | 759 468 | 797 492 | 832 403 | 868 221 | 908 237 | 5,0 | 4,4 | 4,3 | 4,6 | |

¹ Statistisk sentralbyrå publiserte nye tall for offentlige finanser den 20. september 2019, etter at det var satt sluttstrek for arbeidet med anslag for disse områdene til nasjonalbudsjettet. Revisjonene i SSBs tallserier for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter er derfor ikke innarbeidet i Nasjonalbudsjettet 2020.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.9 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen.¹ Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

| | Mill. kroner | | | | | Prosentvis endring fra året før | | | | |
|--|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------------------|-------|-------|-------|--|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | |
| A. Totale inntekter | 1 428 038 | 1 523 589 | 1 703 997 | 1 714 581 | 1 784 174 | 6,7 | 11,8 | 0,6 | 4,1 | |
| Formuesinntekter..... | 327 056 | 363 307 | 422 130 | 408 626 | 417 825 | 11,1 | 16,2 | -3,2 | 2,3 | |
| Skatt- og pensjonspremier..... | 1 012 877 | 1 078 285 | 1 198 775 | 1 218 834 | 1 281 121 | 6,5 | 11,2 | 1,7 | 5,1 | |
| 2.1 Oljeskatter..... | 45 848 | 85 260 | 158 173 | 136 800 | 142 900 | 86,0 | 85,5 | -13,5 | 4,5 | |
| 2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge..... | 371 918 | 389 211 | 411 311 | 420 883 | 437 905 | 4,6 | 5,7 | 2,3 | 4,0 | |
| 2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge..... | 595 110 | 603 814 | 629 291 | 661 150 | 700 315 | 1,5 | 4,2 | 5,1 | 5,9 | |
| Overføringer innen offentlig forvaltning..... | 2 705 | 2 909 | 3 174 | 3 160 | 3 292 | - | - | - | - | |
| Andre overføringer, bøter mv..... | 31 633 | 23 065 | 20 275 | 21 820 | 19 297 | -27,1 | -12,1 | 7,6 | -11,6 | |
| Gebyrinntekter mv..... | 53 768 | 56 024 | 59 642 | 62 141 | 62 640 | 4,2 | 6,5 | 4,2 | 0,8 | |
| B. Totale utgifter | 1 290 087 | 1 346 685 | 1 395 550 | 1 447 591 | 1 507 646 | 4,4 | 3,6 | 3,7 | 4,1 | |
| Renteutgifter og utbytte..... | 6 681 | 5 136 | 6 771 | 8 461 | 9 003 | -23,1 | 31,8 | 25,0 | 6,4 | |
| Overføringer til utlandet..... | 36 145 | 34 460 | 34 033 | 36 665 | 38 832 | -4,7 | -1,2 | 7,7 | 5,9 | |
| Subsidier mv..... | 53 130 | 54 588 | 57 678 | 60 452 | 63 764 | 2,7 | 5,7 | 4,8 | 5,5 | |
| Stønader til husholdninger..... | 459 926 | 473 062 | 484 969 | 501 300 | 524 251 | 2,9 | 2,5 | 3,4 | 4,6 | |
| Overføringer til ideelle organisasjoner..... | 33 078 | 37 271 | 38 886 | 40 780 | 42 328 | 12,7 | 4,3 | 4,9 | 3,8 | |
| Overføringer innen offentlig forvaltning..... | 228 516 | 243 702 | 248 846 | 255 602 | 262 816 | 6,6 | 2,1 | 2,7 | 2,8 | |
| Lønnskostnader..... | 208 954 | 217 890 | 227 866 | 236 425 | 247 504 | 4,3 | 4,6 | 3,8 | 4,7 | |
| Produktinnsats..... | 117 323 | 124 029 | 128 293 | 135 295 | 143 829 | 5,7 | 3,4 | 5,5 | 6,3 | |
| Produktkjøp til husholdninger..... | 47 834 | 47 687 | 48 203 | 51 123 | 53 388 | -0,3 | 1,1 | 6,1 | 4,4 | |
| Bruttoinvesteringer i fast realkapital..... | 95 207 | 104 118 | 113 837 | 119 491 | 123 201 | 9,4 | 9,3 | 5,0 | 3,1 | |
| Netto kjøp av tomter og grunn..... | 138 | 1 205 | 1 091 | -4 168 | -7 718 | - | - | - | - | |
| Kapitaloverføringer..... | 3 155 | 3 537 | 5 077 | 6 164 | 6 449 | 12,1 | 43,5 | 21,4 | 4,6 | |
| C. Nettofinansinvestering (A-B) | 137 951 | 176 904 | 308 447 | 266 990 | 276 528 | 28,2 | 74,4 | -13,4 | 3,6 | |

Memo:

Konsum i statsforvaltningen 384 255 401 304 416 987 437 323 463 044 4,4 3,9 4,9 5,9

¹ Statistisk sentralbyrå publiserte nye tall for offentlige finanser den 20. september 2019, etter at det var satt sluttstrek for arbeidet med anslag for disse områdene til nasjonalbudsjettet. Revisjonene i SSBs tallserier for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter er derfor ikke innarbeidet i Nasjonalbudsjettet 2020.
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.10 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter.¹ Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

| | Mill. kroner | | | | | Prosentvis endring fra året før | | | | |
|--|--------------|---------|---------|---------|---------|---------------------------------|-------|------|------|------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2020 |
| A. Totale inntekter | 511 467 | 536 916 | 558 036 | 578 497 | 592 979 | 5,0 | 3,9 | 3,7 | 3,7 | 2,5 |
| Formuesinntekter | 17 071 | 16 486 | 19 974 | 23 798 | 23 816 | -3,4 | 21,2 | 19,1 | 0,1 | 0,1 |
| Skatteinntekter | 194 165 | 203 169 | 210 878 | 218 830 | 222 990 | 4,6 | 3,8 | 3,8 | 3,8 | 1,9 |
| Skatt på inntekt og formue | 181 199 | 188 933 | 195 987 | 203 600 | 207 700 | 4,3 | 3,7 | 3,9 | 3,9 | 2,0 |
| Produksjonsskatter | 12 966 | 14 236 | 14 891 | 15 230 | 15 290 | 9,8 | 4,6 | 2,3 | 0,4 | 0,4 |
| Overføringer fra statsforvaltningen | 229 582 | 244 397 | 250 883 | 256 602 | 263 816 | 6,5 | 2,7 | 2,3 | 2,3 | 2,8 |
| Gebyrinntekter mv | 64 878 | 67 750 | 70 163 | 72 768 | 75 524 | 4,4 | 3,6 | 3,7 | 3,7 | 3,8 |
| Andre overføringer | 5 771 | 5 114 | 6 138 | 6 498 | 6 834 | -11,4 | 20,0 | 5,9 | 5,9 | 5,2 |
| B. Totale utgifter | 525 049 | 550 330 | 579 030 | 599 554 | 619 287 | 4,8 | 5,2 | 3,5 | 3,5 | 3,3 |
| Renteutgifter | 9 354 | 8 863 | 9 073 | 10 273 | 11 538 | -5,2 | 2,4 | 13,2 | 13,2 | 12,3 |
| Overføringer til private | 48 604 | 51 517 | 53 702 | 55 482 | 57 293 | 6,0 | 4,2 | 3,3 | 3,3 | 3,3 |
| Overføringer til statsforvaltningen | 3 020 | 2 922 | 2 748 | 3 160 | 3 292 | -3,2 | -6,0 | 15,0 | 15,0 | 4,2 |
| Lønnskostnader | 268 855 | 281 466 | 295 414 | 306 540 | 317 711 | 4,7 | 5,0 | 3,8 | 3,8 | 3,6 |
| Produktinnsats | 98 728 | 106 224 | 109 897 | 113 208 | 115 472 | 7,6 | 3,5 | 3,0 | 3,0 | 2,0 |
| Produktkjøp til husholdninger | 27 502 | 28 741 | 30 256 | 31 259 | 32 323 | 4,5 | 5,3 | 3,3 | 3,3 | 3,4 |
| Bruttoinvesteringer i fast realkapital | 70 300 | 71 652 | 78 826 | 81 033 | 83 059 | 1,9 | 10,0 | 2,8 | 2,8 | 2,5 |
| Netto kjøp av tomter og grunn | -2 377 | -2 018 | -1 575 | -2 100 | -2 100 | - | - | - | - | - |
| Andre kapitaloverføringer | 1 063 | 963 | 689 | 700 | 700 | -9,4 | -28,5 | 1,6 | 1,6 | 0,0 |
| C. Nettofinansinvestering (A-B) | -13 582 | -13 414 | -20 994 | -21 057 | -26 308 | - | - | - | - | - |

Memo:

Konsum i kommuneforvaltningen 375 213 396 188 415 416 430 897 445 193 445 193 5,6 4,9 3,7 3,7 3,3

¹ Statistisk sentralbyrå publiserte nye tall for offentlige finanser den 20. september 2019, etter at det var satt sluttstrek for arbeidet med anslag for disse områdene til nasjonalbudsjettet. Revisjonene i SSBs tallserier for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter er derfor ikke innarbeidet i Nasjonalbudsjettet 2020.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.11 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning.¹ Mill. kroner

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i> | 1 012 877 | 1 078 285 | 1 198 775 | 1 218 834 | 1 281 121 |
| Skatt på inntekt, formue og kapital..... | 302 959 | 341 311 | 423 478 | 415 855 | 444 095 |
| Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning) | 47 126 | 57 121 | 72 990 | 83 376 | 87 079 |
| Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum.. | 39 335 | 79 132 | 151 200 | 129 500 | 135 200 |
| Fellesskatt..... | 201 981 | 187 346 | 182 059 | 182 268 | 200 599 |
| Finansskatt..... | - | 2 547 | 3 411 | 4 487 | 4 648 |
| Annen skatt på inntekt, formue og kapital..... | 14 517 | 15 165 | 13 818 | 16 224 | 16 569 |
| Produksjonsskatter | 378 431 | 395 338 | 418 284 | 428 183 | 445 605 |
| Merverdiavgift..... | 269 215 | 282 784 | 300 005 | 313 462 | 329 859 |
| Avgifter på oljeutvinning | 6 513 | 6 128 | 6 973 | 7 300 | 7 700 |
| Andre produksjonsskatter..... | 102 703 | 106 427 | 111 306 | 107 421 | 108 046 |
| Trygde- og pensjonspremier..... | 331 486 | 341 635 | 357 013 | 374 796 | 391 420 |
| Fra arbeidstakere | 137 633 | 139 463 | 144 983 | 150 528 | 157 268 |
| Fra arbeidsgivere | 193 853 | 202 172 | 212 030 | 224 267 | 234 152 |
| <i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner</i> ... | 195 419 | 203 570 | 214 214 | 218 525 | 222 854 |
| Skatt på inntekt og formue | 182 453 | 189 334 | 199 323 | 203 295 | 207 564 |
| Produksjonsskatter | 12 966 | 14 236 | 14 891 | 15 230 | 15 290 |
| <i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i> | 1 208 296 | 1 281 855 | 1 412 989 | 1 437 359 | 1 503 975 |
| Skatter som andel av BNP | 38,7 | 38,8 | 40,0 | 39,4 | 39,4 |
| Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge | 42,9 | 42,8 | 43,2 | 42,6 | 42,5 |

¹ Statistisk sentralbyrå publiserte nye tall for offentlige finanser den 20. september 2019, etter at det var satt sluttstrek for arbeidet med anslag for disse områdene til nasjonalbudsjettet. Revisjonene i SSBs tallserier for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter er derfor ikke innarbeidet i Nasjonalbudsjettet 2020.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.12 Finanspolitiske indikatorer¹

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <i>Statsbudsjettet</i> | | | | | | | | |
| Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner | 359,8 | 311,7 | 225,0 | 113,0 | 148,6 | 257,4 | 242,3 | 255,2 |
| Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner | -116,5 | -160,0 | -185,3 | -208,4 | -222,8 | -218,5 | -232,7 | -241,1 |
| Strukturelt overskudd. Mrd. kroner | -126,3 | -151,4 | -175,8 | -203,2 | -218,3 | -214,1 | -239,0 | -243,6 |
| Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge | -5,3 | -6,0 | -6,7 | -7,4 | -7,7 | -7,2 | -7,8 | -7,6 |
| Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før | 2,5 | 3,1 | 2,8 | 2,6 | 1,9 | 0,7 | 2,0 | 0,8 |
| Utgiftsdeflator statsbudsjettet | 3,3 | 3,0 | 2,3 | 2,5 | 2,1 | 2,9 | 2,9 | 3,0 |
| <i>Offentlig forvaltning</i> | | | | | | | | |
| Nettofinansinvestering. Mrd. kroner | 331,3 | 275,3 | 188,9 | 125,2 | 163,5 | 288,7 | 245,0 | 249,4 |
| Nettofinansinvestering. Prosent av BNP | 10,8 | 8,8 | 6,1 | 4,0 | 5,0 | 8,2 | 6,8 | 6,6 |
| Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP Fastlands-Norge | -5,5 | -6,8 | -7,1 | -7,3 | -8,0 | -7,6 | -7,6 | -7,6 |
| Påløpte skatter. Prosent av BNP | 39,9 | 38,9 | 38,5 | 39,0 | 38,9 | 40,0 | 40,0 | 39,8 |
| Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge | 43,0 | 42,4 | 42,9 | 43,2 | 42,9 | 43,2 | 42,5 | 42,1 |
| Offentlige utgifter. Prosent av BNP | 44,0 | 45,8 | 48,8 | 51,1 | 50,1 | 48,8 | 49,7 | 49,2 |
| Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge | 55,9 | 56,8 | 58,1 | 58,8 | 59,1 | 59,3 | 58,4 | 57,6 |
| Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ² | 201,3 | 243,9 | 280,6 | 286,5 | 304,2 | 275,7 | 305,4 | 303,7 |
| Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP | 169,2 | 210,5 | 245,9 | 249,2 | 264,7 | 240,2 | 271,4 | 271,3 |
| Offentlig gjeld. Prosent av BNP | 29,6 | 27,2 | 31,8 | 35,5 | 36,1 | 39,4 | 39,0 | - |
| Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP | 25,4 | 25,4 | 25,5 | 27,4 | 27,2 | 28,2 | 28,0 | - |

¹ Statistisk sentralbyrå publiserte nye tall for offentlige finanser den 20. september 2019, etter at det var satt sluttstrek for arbeidet med anslag for disse områdene til nasjonalbudsjettet. Revisjonene i SSBs tallserier for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter er derfor ikke innarbeidet i Nasjonalbudsjettet 2020.

² Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.13 Indikatorer for kommuneøkonomien

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge | 13,5 | 13,6 | 13,8 | 13,9 | 14,2 | 14,3 | 14,1 | 13,8 |
| Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge..... | 17,5 | 17,4 | 17,8 | 18,4 | 18,6 | 18,5 | 18,1 | 17,6 |
| Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet | 15,8 | 15,7 | 15,8 | 16,1 | 16,3 | 16,4 | 16,2 | 16,0 |
| Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet | 18,9 | 18,8 | 18,8 | 19,0 | 19,1 | 19,0 | 18,9 | 18,7 |
| Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹ | 1,3 | 1,4 | 3,8 | 2,8 | 1,9 | 0,6 | 1,0 | -0,4 |
| Kommunal deflator. Prosent endring | 3,9 | 3,1 | 2,4 | 2,6 | 2,4 | 3,1 | 3,0 | 3,1 |
| Frie inntekter i prosent av samlede inntekter | 74,7 | 74,0 | 73,4 | 73,5 | 73,0 | 72,6 | 72,3 | 72,3 |
| Frie inntekter, reell endring fra året før ¹ | 0,6 | 0,7 | 3,5 | 2,8 | 1,4 | 0,2 | 0,8 | -0,9 |
| Aktivitetsendring i pst. fra året før..... | 2,5 | 1,1 | 2,0 | 2,7 | 2,0 | 1,9 | 0,4 | - |
| Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter.... | 13,2 | 13,4 | 13,5 | 14,2 | 13,8 | 14,6 | 14,6 | 14,6 |
| Netto driftsresultat i prosent. Kommunekasser ... | 2,9 | 1,3 | 3,0 | 4,0 | 3,6 | 2,6 | - | - |
| Netto driftsresultat i prosent. Kommunekonsern | 3,3 | 1,5 | 3,2 | 4,2 | 3,9 | 2,7 | - | - |
| Nettofinansinvesteringer. Prosent av inntekter ... | -5,1 | -5,6 | -3,2 | -2,7 | -2,6 | -3,9 | -3,7 | -4,6 |
| Netto gjeld. Prosent av inntekter ² | 30,9 | 32,6 | 30,9 | 29,1 | 26,6 | 31,8 | - | - |
| Netto gjeld uten pensjonsreserver. Pst av inntekter | 43,3 | 47,8 | 47,8 | 47,6 | 48,0 | 50,8 | - | - |

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

² Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 3.14 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| Inntekter | 468 133 | 466 671 | 487 451 |
| – Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet | 250 959 | 238 271 | 244 951 |
| – Renteinntekter og utbytte mv | 217 174 | 228 400 | 242 500 |
| Utgifter | 225 514 | 232 714 | 241 084 |
| – Overføring til statskassen..... | 225 514 | 232 714 | 241 084 |
| Overskudd i Statens pensjonsfond utland | 242 619 | 233 957 | 246 367 |
| Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi..... | 8 243 409 | 9 500 029 | 9 984 663 |

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.15 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland. | 1 350 591 | 1 387 202 | 1 446 428 |
| A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet..... | 273 513 | 266 271 | 272 951 |
| Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet..... | 117 287 | 132 901 | 139 901 |
| Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet..... | 156 226 | 133 370 | 133 050 |
| – Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet..... | 114 510 | 90 900 | 87 200 |
| – Renteinntekter..... | 3 096 | 2 800 | 2 600 |
| – Tilbakeføring av kapitalinnskudd..... | 23 636 | 20 200 | 22 900 |
| – Andre petroleumsinntekter..... | 14 984 | 19 470 | 20 350 |
| A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet..... | 1 077 078 | 1 120 931 | 1 173 477 |
| Skatter fra Fastlands-Norge..... | 986 440 | 1 030 715 | 1 084 779 |
| – Skatt på inntekt, formue og kapital..... | 582 341 | 612 815 | 650 240 |
| – Produksjonsavgifter..... | 404 099 | 417 900 | 434 539 |
| Overført fra Norges Bank..... | 14 333 | 14 798 | 13 900 |
| Renteinntekter..... | 14 409 | 14 999 | 13 982 |
| Andre inntekter..... | 61 896 | 60 418 | 60 816 |
| B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland..... | 1 318 145 | 1 381 645 | 1 442 561 |
| B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet..... | 22 555 | 28 000 | 28 000 |
| – Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet..... | 22 555 | 28 000 | 28 000 |
| – Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet..... | 0 | 0 | 0 |
| B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet..... | 1 295 590 | 1 353 645 | 1 414 561 |
| Kjøp av varer og tjenester..... | 218 699 | 227 032 | 232 452 |
| – Sivile formål..... | 162 389 | 167 720 | 171 825 |
| – Forsvarsformål..... | 56 309 | 59 311 | 60 627 |
| Overføringer..... | 1 076 892 | 1 126 613 | 1 182 109 |
| – Til kommuneforvaltningen..... | 238 000 | 244 200 | 251 027 |
| – Renteutgifter..... | 10 675 | 10 041 | 10 202 |
| – Til private og utlandet..... | 828 217 | 872 372 | 920 880 |
| C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland..... | 32 446 | 5 557 | 3 867 |
| – Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet..... | 250 959 | 238 271 | 244 951 |
| C.2 Oljekorrigert overskudd..... | -218 513 | -232 714 | -241 084 |
| + Overført fra Statens pensjonsfond utland..... | 225 514 | 232 714 | 241 084 |
| C.3 = Overskudd før låntransaksjoner..... | 7 001 | 0 | 0 |
| D. Låntransaksjoner, netto..... | -56 120 | 73 878 | 10 113 |
| 1 Utlån..... | -100 019 | 9 777 | 10 113 |
| 2 Gjeldsavdrag..... | 43 899 | 64 101 | 0 |
| E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)..... | -63 122 | 73 878 | 10 113 |

Kilde: Finansdepartementet.

Nasjonalbudsjettet 2020

Tabell 3.16 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| Eiendeler | 396 | 469 | 937 | 2 044 | 2 614 | 2 889 | 3 257 | 3 983 | 4 478 | 4 610 | 5 152 | 6 403 | 7 769 | 8 844 | 9 026 | 10 061 | 9 767 |
| 60. Kontantbeholdning | 98 | 93 | 85 | 110 | 160 | 148 | 147 | 138 | 137 | 82 | 131 | 89 | 116 | 101 | 147 | 162 | 188 |
| 61. Spesielle beholdninger, forsikringer mv. | 2 | 8 | 421 | 1 418 | 1 908 | 2 154 | 2 404 | 2 887 | 3 321 | 3 543 | 4 076 | 5 308 | 6 626 | 7 671 | 7 736 | 8 743 | 8 504 |
| <i>hvorav: Statens pensjonsfond utland</i> | 0 | 2 | 387 | 1 390 | 1 783 | 2 018 | 2 280 | 2 642 | 3 081 | 3 308 | 3 825 | 5 032 | 6 431 | 7 461 | 7 510 | 8 484 | 8 243 |
| <i>Statens pensjonsfond Norge</i> | 0 | 0 | 12 | 12 | 107 | 117 | 88 | 117 | 135 | 129 | 145 | 168 | 186 | 198 | 212 | 240 | 239 |
| 62. Verdipapir | 9 | 11 | 53 | 93 | 93 | 97 | 159 | 365 | 364 | 301 | 277 | 226 | 150 | 151 | 157 | 176 | 179 |
| <i>hvorav: Obligasjoner med fortrinnsrett</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 46 | 240 | 224 | 160 | 133 | 81 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 63. Utlån og utestående krav | 145 | 182 | 191 | 222 | 227 | 238 | 255 | 274 | 305 | 332 | 387 | 445 | 489 | 481 | 487 | 479 | 481 |
| <i>hvorav: Utlån til statsbankene</i> | 140 | 153 | 170 | 192 | 196 | 203 | 213 | 225 | 238 | 250 | 265 | 285 | 300 | 314 | 325 | 339 | 353 |
| 64. Ordinære fond | 0 | 0 | 8 | 51 | 67 | 88 | 97 | 122 | 132 | 133 | 55 | 77 | 106 | 151 | 197 | 196 | 129 |
| 65. Forskudd | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 66. Kapital i statsbankene | 6 | 8 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 68. Fast kapital i statsvirksomhetene | 128 | 168 | 176 | 148 | 155 | 160 | 165 | 180 | 185 | 190 | 197 | 213 | 227 | 233 | 233 | 238 | 239 |
| <i>hvorav: SDØE</i> | 55 | 113 | 151 | 129 | 134 | 139 | 143 | 151 | 154 | 158 | 163 | 176 | 193 | 193 | 192 | 195 | 193 |
| 69. Egenbeholdning statspapirer | 0 | 0 | 0 | 14 | 15 | 14 | 41 | 36 | 48 | 41 | 45 | 60 | 64 | 68 | 82 | 78 | 59 |
| 70–72. Mellomværender | 8 | 6 | 0 | -10 | -7 | -9 | -5 | -7 | -6 | -4 | -2 | -4 | -1 | -3 | -4 | -3 | -5 |
| 77. Overkurs/underkurs statspapirer | 0 | -3 | 0 | -4 | -3 | -3 | -2 | -1 | -1 | -3 | -7 | -8 | -9 | -10 | -10 | -9 | -7 |
| 78. Kurs og tryggingselement | 0 | -5 | -1 | 0 | 0 | 0 | -5 | -13 | -10 | -8 | -7 | -4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Tabell 3.16 forts.

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| Forpliktelses og egenkapital | 396 | 469 | 937 | 2 044 | 2 614 | 2 889 | 3 257 | 3 983 | 4 478 | 4 610 | 5 152 | 6 403 | 7 769 | 8 844 | 9 026 | 10 061 | 9 767 |
| 80. Statsgjelden | 165 | 291 | 286 | 334 | 269 | 265 | 350 | 628 | 653 | 557 | 617 | 604 | 485 | 483 | 516 | 522 | 524 |
| 81. Kontolån fra ordinære fond | 3 | 3 | 10 | 56 | 73 | 95 | 103 | 129 | 140 | 142 | 64 | 86 | 116 | 162 | 208 | 208 | 141 |
| 82. Virksomheter med særskilte fullmakter | 0 | 0 | 1 | 8 | 9 | 9 | 10 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| 84. Deposita og avsetninger | 6 | 13 | 16 | 7 | 18 | 18 | 41 | 31 | 9 | 1 | 13 | -1 | 6 | -8 | 6 | 3 | -6 |
| 85. Utstedte gjeldsbrev, grunnfond statsbanker | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 87. Overførte ubrukte bevilgninger | 7 | 15 | 9 | 7 | 10 | 9 | 7 | 12 | 11 | 44 | 13 | 14 | 12 | 11 | 14 | 15 | 17 |
| 99. Avslutningskonto (egenkapital) | 211 | 147 | 615 | 1 631 | 2 235 | 2 492 | 2 747 | 3 172 | 3 654 | 3 853 | 4 432 | 5 685 | 7 133 | 8 180 | 8 266 | 9 294 | 9 072 |
| Memo: | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Egenkapital utenom Statens pensjonsfond | 209 | 139 | 206 | 215 | 330 | 342 | 347 | 390 | 439 | 416 | 462 | 485 | 517 | 521 | 544 | 570 | 589 |
| Korrigert for kontolån ² | 211 | 178 | 285 | 326 | 345 | 356 | 379 | 413 | 439 | 416 | 462 | 485 | 517 | 521 | 544 | 570 | 589 |

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 3.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2019. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6=5-1 Memo: Endring fra saldert budsjett |
|---|---------------------|---------|-----------------------------------|---------|---------------------------------|--|
| | Saldert budsjett | Endring | Revidert nasjonal- budsjett | Endring | Nasjonal- budsjettet 2020 | |
| A Inntekter utenom petroleumsinntekter ... | 1 119 406 | 4 831 | 1 124 237 | -3 306 | 1 120 931 | 1 525 |
| Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge... | 1 032 098 | 2 507 | 1 034 605 | -3 890 | 1 030 715 | -1 383 |
| Renteinntekter | 15 051 | -217 | 14 834 | 165 | 14 999 | -52 |
| Overføringer fra Norges Bank | 12 000 | 2 798 | 14 798 | 0 | 14 798 | 2 798 |
| Andre inntekter | 60 256 | -257 | 59 999 | 419 | 60 418 | 162 |
| B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.. | 1 351 900 | 1 570 | 1 353 471 | 174 | 1 353 645 | 1 745 |
| Renteutgifter | 10 570 | -583 | 9 988 | 53 | 10 041 | -529 |
| Dagpenger | 10 338 | -1 053 | 9 285 | 140 | 9 425 | -913 |
| Andre utgifter | 1 330 992 | 3 206 | 1 334 198 | -19 | 1 334 179 | 3 187 |
| C Oljekorrigert overskudd (A-B) | -232 494 | 3 260 | -229 234 | -3 480 | -232 714 | -220 |
| D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten..... | 285 822 | -22 950 | 262 872 | -24 601 | 238 271 | -47 551 |
| E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)..... | 53 328 | -19 690 | 33 638 | -28 081 | 5 557 | -47 771 |
| F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond | 225 700 | 3 700 | 229 400 | 7 300 | 236 700 | 11 000 |
| G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F)..... | 279 028 | -15 990 | 263 038 | -20 781 | 242 257 | -36 771 |

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.18 Nøkkeltall Nasjonalbudsjettet 2020. Prosentvis volumendring fra året før der ikke annet er angitt

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| <i>Realøkonomien</i> | | | | |
| Privat konsum..... | 1,9 | 1,8 | 2,7 | 2,9 |
| Offentlig konsum ¹ | 1,2 | 1,6 | 1,7 | .. |
| Bruttoinvestering i fast kapital | 2,8 | 6,1 | 1,2 | -0,5 |
| Herav: Offentlig forvaltning ¹ | 6,8 | 1,3 | 0,3 | .. |
| Oljeutvinning og rørtransport..... | 1,9 | 17,8 | -3,5 | -10,4 |
| Etterspørsel fra Fastlands-Norge ² | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 2,2 |
| Eksport..... | -0,2 | 2,3 | 7,3 | 3,5 |
| Herav: Varer fra Fastlands-Norge..... | 2,0 | 5,6 | 5,0 | 5,1 |
| Import | 1,9 | 5,4 | 1,8 | 1,3 |
| Bruttonasjonalprodukt | 1,3 | 1,8 | 3,8 | 2,3 |
| Herav: Fastlands-Norge..... | 2,2 | 2,7 | 2,5 | 2,0 |
| <i>Arbeidsmarkedet</i> | | | | |
| Sysselsetting, vekst i personer | 1,6 | 1,6 | 1,0 | 0,6 |
| Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) | 3,8 | 3,5 | 3,4 | 3,4 |
| Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå) | 2,5 | 2,2 | 2,1 | 2,1 |
| <i>Priser og lønninger. Prosentvis endring fra året før</i> | | | | |
| Årslønn | 2,8 | 3,2 | 3,6 | .. |
| KPI..... | 2,7 | 2,3 | 1,9 | 1,8 |
| KPI-JAE | 1,6 | 2,4 | 2,2 | 2,0 |
| Råoljepris, kroner per fat (løpende priser) | 582 | 538 | 476 | 474 |
| <i>Rente og valutakurs</i> | | | | |
| Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ³ | 1,1 | 1,6 | 1,7 | 1,5 |
| Importveid kursindeks, årlig endring i pst. ⁴ | 0,1 | 2,0 | 0,5 | 0,0 |
| <i>Nøkkeltall for statsbudsjettet:</i> | | | | |
| Oljekorrigert underskudd, mrd. kroner..... | 218,5 | 232,7 | 241,1 | .. |
| Strukturelt oljekorrigert underskudd, mrd. kroner..... | 214,1 | 239,0 | 243,6 | .. |
| Prosent av fondskapitalen | 2,5 | 2,9 | 2,6 | .. |
| Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge..... | 7,2 | 7,8 | 7,6 | .. |
| Budsjettimpuls, prosentenheter ⁵ | -0,4 | 0,5 | -0,2 | .. |
| Reell, underliggende utgiftsvekst, pst..... | 0,7 | 2,0 | 0,8 | .. |

¹ Statistisk sentralbyrå publiserte nye tall for offentlige finanser 20. september, etter at det var satt sluttstrek for arbeidet med anslag for disse områdene til nasjonalbudsjettet. Alle tall for offentlig konsum og bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning er basert på nasjonalregnskapstall publisert 29. august.

² Utenom lagerendring.

³ Beregningsmessig forutsetning basert på terminpriser i september.

⁴ Positivt tall angir svakere krone.

⁵ 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.

Kilder: ICE, Macrobond, Nav, Reuters, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Anagram Design

Foto: Getty Images og Colourbox

Trykk: 07 Media AS – 10/2019

