



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# Meld. St. 1

(2017–2018)

Melding til Stortinget

---

## Nasjonalbudsjettet 2018





# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi .....</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi .....</b>	<b>103</b>
		5.1		Produktivitet og effektiv ressursbruk .....	103
<b>2</b>	<b>De økonomiske utsiktene .....</b>	<b>16</b>	<b>5.2</b>	Et mer produktivt næringsliv .....	<b>105</b>
2.1	Norsk økonomi .....	16	5.3	Effektivisering av offentlig sektor .....	118
2.2	Arbeidsmarkedet .....	19	5.4	Næringsstøtte .....	129
2.3	Boligpriser og gjeld .....	23			
2.4	Finansmarkedene .....	24	<b>6</b>	<b>Norges oppfølging av FNs bærekraftsmål .....</b>	<b>144</b>
2.5	Internasjonal økonomi .....	25	6.1	Innledning .....	144
2.6	Petroleumssektoren .....	30	6.2	En samlet fremstilling av arbeidet med bærekraftsmålene .....	145
<b>3</b>	<b>Den økonomiske politikken .....</b>	<b>42</b>	6.3	Nærmere om oppfølgingen av mål 8 .....	150
3.1	Budsjettpolitikken .....	42	6.4	Nærmere om oppfølgingen av mål 10 .....	151
3.2	Kommuneforvaltningens økonomi .....	61	6.5	Bærekraftsmål og livskvalitet .....	152
3.3	Pengepolitikken .....	67	<b>7</b>	<b>Forvaltningen av Statens pensjonsfond .....</b>	<b>153</b>
3.4	Finansiell stabilitet .....	68	7.1	Innledning .....	153
3.5	Sysselsettings- og inntektspolitikken .....	78	7.2	Resultater i forvaltningen .....	153
3.6	Statens gjeldsforvaltning .....	84	7.3	Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond .....	155
3.7	Klimapolitikken .....	87			
<b>4</b>	<b>Hovedtrekk i skatte- og avgiftspolitikken .....</b>	<b>90</b>	<b>Vedlegg</b>		
4.1	Regjeringens skatte- og avgiftspolitikkk .....	90	1	Beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse .....	159
4.2	Hovedtrekk i skatte- og avgifts-opplegget for 2018 .....	91	2	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall .....	165
4.3	Dynamiske virkninger .....	92			
4.4	Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer .....	93			
4.5	Fordelingsprofilen på skatteopplegget .....	100			





DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# Meld. St. 1

(2017–2018)

Melding til Stortinget

---

## Nasjonalbudsjettet 2018

*Tilråding fra Finansdepartementet 29. september 2017,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### **1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi**

#### *En politikk for arbeid, aktivitet og omstilling*

Norge er et land med store muligheter. Mange deltar i arbeidslivet, og vi har store naturressurser, en kompetent arbeidsstyrke og solide statsfinanser. Velstanden er jevnere fordelt enn i de fleste andre land. Når velstandsnivået i Norge er høyt, er det fordi vi får mye igjen for hver arbeidstime. Vi produserer varer og tjenester effektivt og får godt betalt. Vår velstand er bygd på handel med utlandet og frie markeder. Over tid er det særlig vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge. Høy arbeidsinnsats og økende produktivitet er grunnlaget for høy verdiskaping.

I møte med det mest alvorlige fallet i olje- og gassprisene på 30 år har regjeringen de siste årene brukt finanspolitikken aktivt for å motvirke arbeidsledighet. Det har virket etter hensikten. Sammen med lave renter og en markert bedret konkurransevne har en målrettet finanspolitikk bidratt til at veksten nå er på vei opp og ledigheten er på vei ned, også på Sør- og Vestlandet. Den øko-

nomiske veksten ligger an til å bli på linje med trendveksten i år og høyere enn trendveksten neste år. For inneværende år er dette en betydelig oppjustering fra tidligere anslag, og oppgangen ser ut til å komme raskere enn vi hadde ventet.

Den fremste utfordringen fremover blir å skape nye, lønnsomme arbeidsplasser i næringslivet, i første rekke i virksomheter som møter konkurranse fra andre land. Gjennom flere tiår har petroleumsnæringen vært en viktig drivkraft for den økonomiske veksten i Norge. Etterspørselen fra næringen har trukket opp aktiviteten i fastlandsøkonomien og bidratt til høye inntekter og stadig flere godt betalte jobber. Petroleumsnæringen vil være viktig for norsk økonomi i lang tid fremover, men den vil bidra mindre til veksten enn før. Derfor må det legges til rette for ny vekst i andre næringer. Petroleumsnæringen selv har vist vei i omstillingen og leverer i dag lønnsomhet til langt lavere oljepris enn de klarte bare for få år siden.

De siste tiårene har vært en gyllen periode for norsk økonomi og også for offentlige finanser.

Viktige økonomiske trender har pekt vår vei. Nå brytes trendene. Pensjonsfondet vil ikke fortsette å vokse like raskt. Avkastningen anslås lavere enn før, og oljeprisen ventes ikke å gå tilbake til gamle høyder. En eldre befolkning fører til at en mindre del av befolkningen jobber og betaler skatt og at utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester vil øke. De neste 10–15 årene vil dermed handlingsrommet i finanspolitikken være langt mindre enn vi er blitt vant til. Når tidsperspektivet forlenges, blir presset på offentlige finanser enda sterkere. Inntektene må opp eller utgiftene ned.

En hjørnestein i det norske samfunnet er høy sysselsetting. For den enkelte betyr det å ha en jobb både stabil inntekt, personlig utvikling og deltakelse på en sosial arena. Samtidig er gode fellesfinansierte velferdsordninger avhengige av balanse mellom hvor mange som bidrar til inntektene og hvor mange som mottar. At mange står utenfor arbeidslivet, er derfor en utfordring både for den enkelte og for samfunnet.

For at flere skal kunne delta i arbeidslivet og flere skal kunne stå i jobb lenger når vi lever lenger, må vi bygge kompetanse. Et høyt kunnskapsnivå er viktig for produktiviteten og gir samtidig større valgmuligheter for den enkelte.

Verdier må skapes før de kan deles. Svaret på omstillingsutfordringen er å legge til rette for nye arbeidsplasser i privat, konkurranseutsatt sektor, ikke å bevare gamle strukturer. Vi skal ha vekstkraft og likeverdige levekår i alle deler av landet. Regjeringen vil derfor fortsette arbeidet for gode rammebetingelser for næringslivet, med et enklere og mer vekstfremmende skattesystem, bedre infrastruktur og en kompetent arbeidsstyrke. Det vil styrke næringslivets konkurransekraft. Konkurransedyktige bedrifter vil skape større verdier og trygge arbeidsplasser for fremtiden. Konkurransen fremmer produktivitet og god ressursutnyttelse. For å fremme omstilling er det nødvendig å starte og utvikle nye bedrifter. Da må forholdene ligge godt til rette for oppstartsselskap.

Offentlig pengebruk utgjør en stor del av norsk økonomi. Regjeringen legger vekt på at det må være balanse mellom offentlig sektor og næringslivet. Vi må få mer ut av pengene som brukes i det offentlige. Offentlig virksomhet skal bli mer effektiv. Regjeringen ønsker derfor større oppmerksomhet om resultater og hva vi får igjen for pengene. Produktivitetsvekst i offentlig sektor betyr at tjenestetilbudet kan forbedres uten utgiftsøkninger, noe som også fremmer konkurransekraft og legger til rette for ny virksomhet i privat sektor.

Regjeringen har som mål å sikre høy sysselsetting og lav ledighet. Det økonomiske opplegget for 2018 møter utfordringene på kort og på lang sikt:

- Regjeringens politikk støtter opp under aktivitet, arbeid og omstilling. Etter flere år med kraftig økning i bruken av oljeinntekter, tilsier utsiktene for norsk økonomi at finanspolitikken normaliseres i 2018. Det er nå en god økonomisk utvikling i hele landet. Derfor legges det opp til en nøytral finanspolitikk. Bruken av oljeinntekter tilsvarer 2,9 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland. Innretningen av budsjettet, med skattelettelse, satsing på infrastruktur, forskning og innovasjon støtter opp under vekst og omstilling. Det samme gjør pengepolitikken, der en svakere krone enn før oljeprisfallet styrker næringslivets konkurransevne. Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 1,0 pst., som er klart under den anslåtte veksten i fastlandsøkonomien.
- Regjeringen fortsetter gjennomføringen av skattereformen i tråd med enigheten i Stortinget. Selskapsskattesatsen har blitt redusert fra 28 pst. i 2013 til 24 pst. i 2017, og regjeringen foreslår en videre reduksjon til 23 pst. i 2018. Det foreslås også lettelse i formuesskatten som vil styrke norsk privat eierskap og vri investeringene fra eiendom til arbeidsplasser ved at verdsettingsrabatten for aksjer og driftsmidler økes fra 10 pst. til 20 pst. i 2018. Regjeringen fremmer flere forslag som bidrar til å utvide skattegrunnlagene og forbedre skattesystemet. Endringene i skattesystemet vil fremme investeringer i norsk næringsliv, legge grunnlag for økt sysselsetting og gi bedre beskyttelse av det norske skattegrunnlaget.
- I tråd med regjeringens politiske plattform og budsjettene for de tre siste årene fortsetter satsingen på helse, samferdsel, utdanning og kommunale tjenester. På denne måten prioriterer vi de velferdsordningene folk er avhengige av, samtidig som vi legger til rette for å styrke Norges vekstevne på sikt. Budsjettforslaget innebærer også en fortsatt innsats for å bedre tryggheten og beredskapen i landet, blant annet gjennom investeringer i infrastruktur for politiet og forsvaret.

Regjeringen fører en ansvarlig økonomisk politikk basert på handlingsregelen for bruk av oljepenger. I tråd med handlingsregelen er bruken av oljepenger vridd i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skat-

telettelser. Regjeringen styrker velferden i dag og trykker Norge for fremtiden.

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

Oljeprisfallet for tre år siden innledet et kraftig tilbakeslag, og norsk økonomi var lenge preget av lav inntektsvekst, oppsigelser og økende arbeidsledighet. Det er nå snudd til en økonomisk oppgang som gradvis har fått bedre feste. Over hele landet melder bedrifter om høyere produksjon. Også husholdningene er blitt mer optimistiske det siste året. Veksten i norsk økonomi har så langt i år vært høyere enn ventet, og arbeidsledigheten går ned. Lave renter, en markert bedret konkurransevne og ekspansiv finanspolitikk har vært viktige drivkrefter.

I de neste par årene vil høyere kjøpekraft i husholdningene og ny vekst i petroleumsinvesteringene bidra til å forsterke oppgangen. Samtidig kan eksporten og investeringene i fastlandsbedriftene ta seg opp etter hvert som bedringen i konkurransevnen får virke. For neste år venter vi at fastlandsøkonomien vil vokse raskere enn trendveksten, at kapasitetsutnyttelsen i økonomien vil øke, og at bedringen i arbeidsmarkedet vil fortsette.

Oppgangen understøttes av høyere vekst i verdensøkonomien. Sterk vekst i investeringene og fortsatt ekspansiv økonomisk politikk i tradisjonelle industriland bidrar til oppgangen ute. Utviklingen i stemningsindikatorer og i finansmarkedene peker i retning av fortsatt god utvikling fremover. I Europa har veksten omsider tiltatt, og ledigheten i euroområdet har falt de siste årene. Veksten i Kina er fremdeles høy, og det er bedring i råvareeksporterende land som Brasil og Russland. I USA har veksten økt i løpet av året, men forventninger om at finanspolitikken ikke blir så ekspansiv som tidligere antatt, trekker vekstanslagene ned fremover. I Sverige har ekspansiv pengepolitikk bidratt til sterk økonomisk vekst.

Her hjemme har den økonomiske politikken gitt kraftige vekstimpulser. Rentenivået på 0,5 pst. er historisk lavt, og finanspolitikken har bidratt med betydelige, målrettede tiltak. En slik respons på det kraftige fallet i oljeprisen har bidratt til at veksten igjen har tatt seg opp.

Ifølge nasjonalregnskapet lå veksten i fastlandsøkonomien over trend både i 1. og 2. kvartal i år. Aktiviteten tiltok i de fleste næringer. Bedriftene i Norges Banks regionale nettverk melder om økt produksjon de siste månedene og venter videre oppgang fremover, og de vil også investere

mer de neste tolv månedene. Andre forventningsindikatorer for næringslivet peker i samme retning.

Petroleumsinvesteringene ligger an til å bli høyere de nærmeste årene enn tidligere ventet, med oppgang allerede neste år. Oljeselskapene fremskynder nå prosjekter fordi det er ledig kapasitet i leverandørindustrien, og kostnadsnivået er kommet ned. Sverdrup- og Castberg-feltene vil stå for en stor andel av investeringene på norsk sokkel i årene fremover. I tillegg kommer en rekke andre utbygginger.

Kronen er blitt markert svakere etter at oljeprisen falt. Det er en klar fordel for eksportbedrifter, leverandører til oljevirkomheten og andre bedrifter som møter konkurranse fra utlandet i det norske hjemmemarkedet. Tilpasning til bedret konkurransevne tar tid, men turistvirkomhet og havbruk er eksempler på næringer som har hatt sterk vekst i omsetningen. Fremover venter vi at eksporten og investeringene vil ta seg gradvis opp.

Også lav lønnsvekst bidrar til å bedre konkurransevnen for norske bedrifter. I tråd med utfallet av lønnsoppgjøret i frontfaget anslås den samlede årslønnsveksten i år til 2,4 pst. Kostnadsnivået i Norge er likevel fortsatt vesentlig høyere enn hos et gjennomsnitt av våre handelspartnere.

Forbrukerne er blitt mer optimistiske i sine vurderinger av de økonomiske utsiktene. Optimismen gjenspeiler også at norsk økonomi er i bedring. Veksten i husholdningenes samlede etterpørsel etter varer og tjenester ventes å ta seg opp i årene fremover. Oppgangen i antallet igangsettingstillatelser for nye boliger trekker i retning av høy vekst i boliginvesteringene i år. Lavere vekst i boligpriser og i befolkningen trekker i retning av at boliginvesteringene blir litt lavere i årene fremover, men nivået vil fortsatt være høyt. Etter sterk vekst i boligprisene gjennom fjoråret har prisene falt de siste månedene, særlig i Oslo. Boligmarkedet preges nå av et høyt antall boliger til salgs, spesielt i Oslo. Det er ikke uventet at prisveksten går ned etter en periode med så høy vekst. Fremover kan den økte boligbyggingen bidra til at boligprisene fortsetter å utvikle seg moderat.

Arbeidsmarkedet er i bedring. Den registrerte ledigheten falt ni måneder på rad til august og lå i september på 2,6 pst. av arbeidsstyrken (sesongjustert). AKU-ledigheten var 4,2 pst. i juli, ned fra 4,7 pst. i 2016. Ledigheten går nå ned over hele landet, også på Sør- og Vestlandet. Sysselsettingen viste lenge en svak utvikling, men har ifølge nasjonalregnskapet tatt seg godt opp hittil i år. Bedrin-

gen i arbeidsmarkedet ventes å fortsette etter hvert som aktiviteten i økonomien tiltar videre.

Samlet anslås veksten i BNP Fastlands-Norge til 2,0 pst. i år, som er 0,4 prosentenheter høyere enn anslått i fjor høst. De to neste årene ventes veksten å ta seg opp til 2,5–2,6 pst., klart høyere enn trendveksten i økonomien.

Anslagene er usikre. Brexit-forhandlingene og usikkerhet rundt politikken til den amerikanske administrasjonen bidrar til usikkerhet om de økonomiske utsiktene internasjonalt. Proteksjonisme og økt konfliktnivå mellom land kan raskt svekke oppgangen i verdensøkonomien. På kort sikt kan likevel et kraftig oppsving i optimismen blant bedrifter og husholdninger, særlig i Europa, føre til enda sterkere økonomisk vekst. Den sterke kredittveksten i noen land, blant annet Kina, bidrar til usikkerhet på mellomlang sikt.

Her hjemme kan høy gjeldsbelastning føre til at mange husholdninger må stramme inn på forbruket ved høyere rente eller dersom boligprisene skulle fortsette å falle over en lengre periode. Det kan bremse oppgangen. På den annen side kan oppgangen i næringslivets investeringer bli sterkere enn lagt til grunn etter en lang periode med svak vekst.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

#### *En godt tilpasset økonomisk politikk*

Sundvolden-plattformen understreker at bruken av oljepenger skal tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer. Ekspansiv finanspolitikk kan motvirke nedgangskonjunkturer, men kan også forsterke svingningene i økonomien dersom politikken ikke legges om i mer nøytral retning når konjunkturerne snur.

En viktig del av regjeringens politikk er vekstfremmende lettelser i skatter og avgifter, hvor det normalt tar noe tid før virkningen på økonomien kommer til syne. Den kraftige svekkelsen av kronen bedrer næringslivets konkurransevne, men også her tar det tid før det slår ut i økt økonomisk aktivitet.

Etter flere år med kraftig økning i bruken av oljeinntekter, tilsier utsiktene for norsk økonomi at finanspolitikken normaliseres i 2018, dvs. en nøytral finanspolitikk. Bruken av oljeinntekter anslås å utgjøre 2,9 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland, samme nivå som for inneværende år, og noe under den forventede realavkastningen fra fondet.

Det er avgjørende å bevare den bedrede konkurransevnen. Det tilsier at finanspolitikken

strammes til før pengepolitikken. Skulle en fortsatt ekspansiv finanspolitikk føre til at pengepolitikken strammes til tidligere enn det som nå er ventet, øker risikoen for at kronen styrker seg.

Lavere etterspørsel etter varer og tjenester fra oljevirkosomheten er en varig, strukturell endring. Norsk økonomi vil derfor trenge flere ben å stå på i årene som kommer. Vår fremste utfordring er å styrke det private næringslivet og legge til rette for vekst og sysselsetting i konkurranseutsatt sektor. Fortsatt ekspansiv finanspolitikk når konjunkturerne bedres, vil kunne bremse tilpasningen til et mer konkurransedyktig lønns- og kostnadsnivå, svekke mobiliteten i arbeidsmarkedet og flytte arbeidskraft fra olje- og gassnæringen til skjermet sektor, i stedet for til annen konkurranseutsatt virksomhet. En slik utvikling er ikke et godt svar på de strukturelle utfordringene norsk økonomi står overfor.

Vi står nå overfor en ny fase i finanspolitikken. Siden handlingsregelen ble innført i 2001 er bruken av oljeinntekter blitt trappet vesentlig opp. Nå brytes denne trenden.

For det første vil petroleumspriser omkring dagens nivå og gradvis avtakende produksjon i Nordsjøen gi lavere nye innskudd i Statens pensjonsfond utland enn vi er blitt vant til. For det andre er anslaget på forventet realavkastning justert ned fra 4 til 3 pst. i Perspektivmeldingen 2017 som ble lagt frem i mars i år.

Samlet ventes ikke verdien av fondet lenger å øke målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Rommet for ytterligere økt bruk av oljeinntekter er dermed begrenset. Finanspolitikken bør derfor i gjennomsnitt legges opp om lag nøytralt i årene som kommer, men for det enkelte år skal den fortsatt tilpasses konjunktursituasjonen i norsk økonomi. Et tiår fra nå vil fondsavkastningen mest sannsynlig følge en nedadgående bane målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, fordi veksten i fondskapitalen ikke holder følge med veksten i fastlandsøkonomien.

Da handlingsregelen ble innført, var det ventet at nye tilførsler av kapital til fondet en dag ville avta og at inntektene fra investeringene i pensjonsfondet ville bli viktigere. Statens inntekter fra pensjonsfondet er nå større enn tilførslene fra oljevirkosomheten. Usikkerhet i oljeprisen har dermed gradvis fått mindre betydning, mens usikkerhet om markedsverdien av fondets investeringer betyr mer for statens inntekter. Et markert fall i fondskapitalen tilsier isolert sett redusert bruk av oljeinntekter. Retningslinjene for bruken av oljeinntekter er fleksible nettopp for at finanspolitik-



ken 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 – og det gjelder ved svingninger både opp og ned.

Vår økonomi og konkurranseevne 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. En samlet finanskomite 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 2018.

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, blant annet gjennom oppfølging av rådene fra Produktivitetskomisjonen som regjeringen satte ned i 2014, og som leverte sine anbefalinger i 2015 og 2016. Både våre egne og andre lands erfaringer tyder på at det kan ta tid før reformer slår ut i økt produktivitet.

Høy arbeidsinnsats er viktig både for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. I Norge har vi høy sysselsetting, men den gjennomsnittlige arbeidstiden er lav. Dermed er arbeidsinnsatsen per innbygger ikke høyere enn gjennomsnittet for EU-landene. Samtidig er det mange som mottar trygd. Andelen som står utenfor arbeidslivet som følge av sykdom og nedsett arbeidsevne, er høyere i Norge enn i mange andre land. Å redusere denne andelen er krevende, men viktig.

Fremover vil aldring av befolkningen gi markert høyere utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Bare en mindre del av de økte utgiftene kan finansieres av inntektene fra pensjonsfondet. Pensjonsreformen er utformet for å gi langsiktige innsparinger 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.

#### *Hovedtall i budsjettet for 2018*

Regjeringens forslag til budsjett for 2018 innebærer en bruk av oljeinntekter på 231,1 mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Det svarer til 2,9 pst. av anslått kapital i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet anslås til 7,7 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det utgjør drøyt 43 000 kroner per innbygger. Hver syvende krone som brukes over offentlige budsjetter, hentes nå fra pensjonsfondet. Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 1,0 pst., som er klart under den anslåtte veksten i fastlandsøkonomien.

Endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet brukes ofte som et enkelt mål for hvordan budsjettet virker på samlet etterspørsel etter varer og tjenester. Regjeringen har lagt opp til å øke bruken av oljeinntekter med 6 mrd. 2018-kroner fra 2017 til 2018. Målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet gir statsbudsjettet en impuls på under 0,1 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Det betyr at budsjettet virker nøytralt på aktiviteten i økonomien.

Den samlede satsingen på kunnskap, samferdsel og skattelettelser i perioden 2014–2018 har vært klart større enn i perioden 2005–2013, i tråd med denne regjeringens mål. For perioden sett under ett er drøyt 14 pst. av det samlede handlingsrommet i budsjettet brukt til skatte- og avgiftslettelser, mens drøyt 22 pst. er benyttet til satsing på kunnskap og samferdsel. I tillegg har økte utgifter i folketrygden lagt beslag på i underkant av 29 pst. av handlingsrommet, mens rundt 18 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.

#### *Skatte- og avgiftsopplegget*

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

For å underbygge den positive utviklingen i norsk økonomi prioriterer regjeringen skatte- og avgiftsendringer som styrker vekstevnen i økonomien, letter omstillingene og skaper nye arbeidsplasser. Enigheten i Stortinget om skattereformen følges opp ved at skattebyrden forskyves ytterligere fra selskapsskatt og skatt på sparing og arbeid til andre skatter og avgifter, mens inntektene fra grunnrentenæringene opprettholdes. Dette er i tråd med internasjonale anbefalinger fra blant andre OECD.

Marginalskattesatsen på lønn foreslås redusert for de aller fleste, og mest for dem med de laveste inntektene. Skattesats på alminnelig inntekt for personer og selskap reduseres fra 24 til 23 pst., og verdsettingsrabatten for aksjer og driftsmidler i formuesskatten økes fra 10 til 20 pst.

Regjeringen fremmer flere forslag som forbedrer skattesystemet og bidrar til å finansiere skattelettelse som styrker økonomiens vekstevne. Dette gjelder blant annet endringer i fradragreglene for kost og losji, avvikling av skatteklasse 2, avvikling av den særskilte rabatten for elbiler i firmabilbeskatningen og økningen av den lave merverdiavgiftssatsen.

For å fremme omstilling er det nødvendig å starte og utvikle nye bedrifter. Regjeringen foreslo derfor i Revidert nasjonalbudsjett en skatteinsentivordning for langsiktige investeringer i oppstartsselskap. I 2018-budsjettet foreslås videre endringer i opsjonsbeskatningen for små, nyetablerte selskap, slik regjeringen varslet i Revidert nasjonalbudsjett.

Regjeringen foreslår også flere endringer som forsterker klima- og miljøinnretningen på avgiftssystemet. Flere av forslagene fra Grønn skattekommisjon følges opp, slik at miljøskader prises på en bedre måte. Regjeringen foreslår blant annet at CO<sub>2</sub>-avgiften gjøres mer kostnadseffektiv ved å fjerne fritak og lave satser.

Som oppfølging av et anmodningsvedtak fra Stortinget foreslås det at vektfradraget i engangsavgiften for ladbare hybridbiler differensieres etter elektrisk rekkevidde fra 1. juli 2018. Elbiler gis også fullt vektfradrag når fritaket for elbiler i engangsavgiften nå foreslås opphevet. Med forslaget vil det bare være tunge elbiler, med vekt over to tonn, som vil få engangsavgift. Elbiler vil fremdeles ha betydelige fordeler sammenlignet med biler som bruker fossilt drivstoff.

Den lave satsen i merverdiavgiften foreslås økt fra 10 til 12 pst. Dette bidrar til å styrke merverdiavgiften som en generell avgift på forbruk.

Regjeringen foreslår også flere endringer i eiendomsskattereglene. Blant annet endres verd-

settingsreglene for «verk og bruk» i eiendomsskatten slik at produksjonsutstyr og -installasjoner som hovedregel ikke lenger skal kunne ilegges eiendomsskatt.

Samlede nye skatte- og avgiftslettelse i 2018 som følge av regjeringens forslag er om lag 3,0 mrd. kroner påløpt og 0,7 mrd. kroner bokført. Nesten 9 av 10 skattytere får lavere eller uendret skatt.

Skatte- og avgiftsopplegget omtales nærmere i kapittel 4 i denne meldingen og i Prop. 1 LS (2017–2018) *Skatter, avgifter og toll 2018*.

### *Regjeringens satsinger*

Regjeringen har i budsjettet for 2018 prioritert tiltak som fremmer flere jobber, bedre velferd og en trygg hverdag. Tiltakene er tilpasset konjunktursituasjonen og legger til rette for en langsiktig omstilling med nye arbeidsplasser i konkurranseutsatt sektor etter hvert som oljenæringen gradvis vil bli en mindre viktig vekstmotor for økonomien.

– *Konkurranseskraft for norske arbeidsplasser.* Fallet i etterspørselen fra oljenæringen har satt vår evne til omstilling på prøve. Lavere aktivitet i oljenæringen er ikke bare et kortvarig konjunkturfenomen, men en mer langvarig strukturell endring. Å håndtere denne utfordringen har vært et hovedmål for regjeringens økonomiske politikk. Nå er den økonomiske veksten på vei opp og ledigheten på vei ned. Det viser at regjeringens politikk virker og at næringslivet omstiller seg. Gode generelle rammebetingelser og forbedringer av skattesystemet har bidratt til dette, i første rekke redusert selskapsskatt. Det samme har de målrettede tiltakene for Sør- og Vestlandet. I tillegg kommer særskilte ordninger for å stimulere gründervirksomhet og innovasjon. Skattefunnordningen er utvidet, og bevilgningene til forskning og innovasjon har økt betraktelig de siste årene. Det er satset på brede, landsdekkende ordninger.

– *Regjeringen vil bygge landet.* Nasjonal transportplan for 2018–2029 (NTP) er lagt frem. Den sterke satsingen på veier, bane og kollektivtransport fortsetter. Reduserte transportkostnader bedrer fremkommeligheten for næringslivet og legger til rette for velfungerende bo- og arbeidsmarkeder over hele landet. Det foreslås nær 61 mrd. kroner til NTP-formål i 2018, dvs. rundt 3 mrd. kroner mer enn i Saldert budsjett 2017. Bevilgningen til utbyggings-selskapet Nye Veier AS økes i tråd med regjeringens ambisjon om 5,3 mrd. kroner i årlig tilskudd til sel-

skapet fra og med 2018. Budsjettforslaget prioriterer oppstart av et stort veiprojekt som offentlig-privat samarbeid (OPS) i 2018 (rv 3/rv 25 Ommangsvollen – Grundset/Basthjørnet i Hedmark). Det er videre lagt opp til oppstart av tre nye, store riksveiprojekter under Statens vegvesen i 2018 (E16 Eggemoen – Olum i Buskerud og Oppland, E6 Kapskarmo – Brattås – Lien i Nordland og E69 Skarvberg-tunnelen i Finnmark). Satsingen på økt veivedlikehold videreføres slik at veistandarden kan forbedres. Videre foreslås økt tilskudd til statlig delfinansiering av viktige kollektivprosjekter i de største byene. Det er lagt til rette for at det kan startes opp to nye jernbaneprosjekter som en del av indre InterCity, langs Dovrebanen (Venjar – Eidsvoll – Langset) og Østfoldbanen (Sandbukta – Moss – Såstad). Det legges til rette for god fremdrift i igangsatte prosjekter, og det foreslås økte ressurser til planlegging av nye prosjekter. Det høye nivået på drift og vedlikehold av jernbanen videreføres.

- *Kunnskap gir muligheter til alle.* Kunnskap tilgjøres gjennom hele livet. Regjeringen har høye ambisjoner for kvaliteten i alle utdanningsledd – fra barnehage, via skole, til høyere utdanning og forskning. Slik gir vi muligheter for alle og gode forutsetninger for økt konkurransekraft, verdiskaping og velferd. Forslag om å innføre en plikt for skolene til å gi intensiv opplæring i lesing, skriving og regning til elever på 1.–4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i opplæringen, var på høring sommeren 2017. Av økningen i kommunenes frie inntekter er 200 mill. kroner begrunnet med tidlig innsats i barnehage og skole, samtidig som samme formål styrkes over Kunnskapsdepartementets budsjett. Utvidelsen av perioden for utdanningsstøtte til elleve måneder følges opp ved at heltidsstudenter får utbetalt støtte til ytterligere en kvart måned våren 2018. Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning følges opp blant annet med økt bevilgning til forskningsinfrastruktur, økning av stimuleringsmidler for deltakelse i Horisont 2020 og startbevilgning til nybygg for livsviten-skap ved Universitetet i Oslo. Fremtidens næringsliv skal ha tilgang på tilstrekkelig kompetanse, og det foreslås midler til flere fagskoleplasser og til opptak av nye kull på IKT-studier.
- *En enklere hverdag for folk flest.* Regjeringen vil legge større vekt på frihet for den enkelte. Lavere skatter vil gi den enkelte større frihet til å disponere egen inntekt. Digitalisering åpner

for at offentlige tjenester kan gjøres mer brukerrettet og rapportering kan forenkles. Nærmere 70 pst. av næringslivets rapportering til myndighetene skjer nå digitalt, en økning fra vel 50 pst. for fire år siden. Regjeringens forenklingsprosjekt skal identifisere forenklingstiltak i offentlig forvaltning og redusere bedriftenes kostnader med å følge opp myndighetspålagte rapporteringskrav og reguleringer. Regjeringen har hatt som mål å redusere bedriftenes årlige kostnader med å følge opp myndighetspålagte rapporteringskrav og reguleringer med 15 mrd. kroner ved utløpet av 2017, sammenlignet med kostnadene i 2011. De årlige besparelser for næringslivet ved starten av 2017 er beregnet til om lag 15,2 mrd. kroner, inkludert regjeringens forslag til endringer i regnskapsloven som skal behandles i Stortinget høsten 2017. Regjeringen foreslår 612 mill. kroner til nye IKT- og digitaliseringstiltak i 2018. For å øke digitaliseringstempoet foreslår regjeringen blant annet 100 mill. kroner til finansiering av kommunale IKT-prosjekter. I tillegg videreføres betydelige IKT-satsinger på flere sentrale områder, herunder modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten, modernisert folkeregister og ny systemløsning for avgiftsforvaltning. I tillegg foreslås det å starte opp et prosjekt for ny digital skattemelding i Skatteetaten. Prosjektet forventes å gi betydelige tidsbesparelser for næringsliv og innbyggere. Folk flest må også kunne sette seg inn i hvordan staten bruker skattepengene. I oktober 2017 lanseres statsregnskapet.no, en ny nettportal som gjør det enkelt for borgere og media å hente ut informasjon fra regnskapene for staten og statlige virksomheter.

- *Trygghet i hverdagen og styrket beredskap.* Regjeringen satser på politiet. Budsjettet legger til rette for anskaffelse av tre nye politihelikoptre, etablering av et nytt nasjonalt beredskapssenter og forsterket politiinnsats for integrering i Oslo sør. Samtidig tas det høyde for skjerpede krav til grensekontroller i Schengen-området. Regjeringen vil at ankomstfasen for nyankomne asylsøkere skal være effektiv og forutsigbar. Det foreslås derfor å videreutvikle ankomstsenterfunksjonen. Det legges til rette for økt kapasitet i kriminalomsorgen med etablering av det nye fengselet i Agder, fortsatt leie av fengselsplasser i Nederland, og utvidelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Hensikten er kortere soningskøer og raske overføring av varetektsinnsatte fra politi-

arrest til fengsel. Anskaffelsen av nye redningshelikoptre fortsetter. Langtidsplanen for forsvaret følges opp med vesentlige økninger til sentrale kapasiteter. Etableringen av et jegerkompani tilknyttet Garnisonen i Sør-Varanger fortsetter, og midlene til trening og øving i Luftforsvaret og Sjøforsvaret økes. Bevilgningene til objektsikring, Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet foreslås økt. Det tas høyde for norske bidrag til NATO- og FN-ledede utenlandsoperasjoner. Ambisjonene for kampflyanskaffelsen videreføres. IKT-sikkerheten bedres, blant annet ved at det legges til rette for flere fiberkabler til utlandet, en pilot for alternativt kjernenett og økte midler til IKT-sikkerhet i petroleumsnæringen. Regjeringen legger opp til at det skal utarbeides forsvarlige planer for fremtidig nedbygging og riving av de norske atomreaktorene, og oppbevaring av nasjonalt atomavfall. I 2018 foreslår regjeringen at det opprettes et nytt forvaltningsorgan for avvikling av atomanlegg og trygg håndtering av atomavfall.

- *Et velferdsloft for syke og eldre.* Regjeringens mål er at alle skal ha tilgang til likeverdige helsetjenester av god kvalitet. Regjeringen ønsker å redusere unødvendig og ikke-medisinsk begrunnet venting for pasientene og prioritere tilbudet til pasienter innen psykisk helse og rus. Budsjettforslaget gir rom for en vekst i pasientbehandlingen på sykehusene på om lag 2 pst., som er en fortsatt høy vekst. Det foreslås investeringslån til nytt sykehus i Nordmøre og Romsdal, til utbygging og modernisering av Haugesund sjukehus og til nytt klinikkbygg ved Radiumhospitalet. I tillegg videreføres bevilgningene til investeringslån til prosjekter som allerede er startet opp, herunder nytt sykehus i Drammen. Tilbudet til personer med rusproblemer bedres ved at de regionale helseforetakene skal prioritere tverrfaglig spesialisert rusbehandling, samt at 300 mill. kroner av veksten i kommunenes frie inntekter begrunnes med Opptappingsplanen for rusfeltet (2016–2020). Det legges til rette for utbygging av flere heldøgns omsorgsplasser ved at det kan gis tilsagn om investeringstilskudd til 1 800 plasser i 2018.
- *Et sterkere sosialt sikkerhetsnett.* Vi må hindre at mennesker faller utenfor arbeidsmarkedet og viktige sosiale arenaer. Derfor foreslår regjeringen å videreføre den særskilte ungdomsinnsetningen. Innsatsen er rettet mot personer under 30 år som har vært arbeidsledige i minst åtte uker og som ikke har tilbud om tiltak, utdan-

ning eller arbeid. Det foreslås også å videreføre den økte innsatsen for langtidsledige som nærmer seg slutten av dagpengeperioden, slik at flere kan komme tilbake i arbeid. Regjeringen foreslår å etablere en permanent ordning med servicehunder, utvide ordningen med stønad til parykk, utvide stønad til lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte, og innføre rett til taleflythjelpemidler i folketrygden. Arbeidsgodtgjørelsen til fosterforeldre vil fra 1. januar 2018 ikke lenger medføre avkorting av dagpenger og arbeidsavklaringspenger. Innsatsen mot vold og overgrep i nære relasjoner økes. Regjeringen forbereder gjennomføringen av barnevernsreformen og vil legge frem en kompetansestrategi for det kommunale barnevernet. Budsjettforslaget legger til rette for læringsnettverk mellom kommuner og utvidet tilbud om etter- og videreutdanning for ansatte i det kommunale barnevernet. Barn i barnevernet har større helseutfordringer enn andre. Barnevernet skal i samarbeid med helsetjenesten etablere to institusjoner for barn med behov for langvarig omsorg utenfor hjemmet og behov for psykisk helsehjelp.

- *Levende lokaldemokrati.* Kommunene har ansvar for helt sentrale velferdstjenester. En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver. Regjeringen legger opp til en realvekst i kommunenes frie inntekter i 2018 på knapt 3,8 mrd. kroner og en vekst i samlede inntekter på 4,6 mrd. kroner, regnet fra anslått inntektsnivå i 2017 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2017. For kommunene begrunnes 300 mill. kroner av veksten i frie inntekter med en satsing på rusomsorg, 200 mill. kroner med tidlig innsats i barnehage og skole, og 200 mill. kroner med forebyggende tiltak til barn, unge og familier for å ruste kommunene for barnevernsreformen. Av veksten i fylkeskommunenes frie inntekter skal 100 mill. kroner gis en særskilt fordeling til ferjefylkene. Kommunereformen vil gi sterkere kommuner med et bedre grunnlag for å tilby innbyggerne gode tjenester, skape en god utvikling i kommunen, og legge til rette for et styrket lokaldemokrati. Vedtak om kommunereformen innebærer at 121 kommuner slås sammen til 47 nye kommuner. De aller fleste sammenslåingene vil tre i kraft fra 1. januar 2020. Antall kommuner vil da være redusert fra 428 til 354.
- *En ambisiøs klimapolitikk.* På klima-konferansen i Paris i desember 2015 ble partene enige

om en global avtale. Målet er å holde gjennomsnittlig temperaturøkning godt under 2 °C sammenliknet med før-industrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. Avtalen setter opp et kollektivt utslippsmål, slik at økningen i de globale klimagassutslippene snarest mulig skal snus til en rask reduksjon. Det siktes mot balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i andre halvdel av dette århundret (klimanøytralitet). 160 parter har så langt ratifisert Parisavtalen, som trådte i kraft 4. november 2016. Norge har meldt inn en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med norsk nivå i 1990. Det er i tråd med anslagene fra FNs klimapanel for hva som kreves for å nå et togradersmål, og det tilsvarer EUs forpliktelse. Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen. Regjeringen la før sommeren frem en strategi for hvordan Norge kan oppfylle klimaforpliktelsen for 2030. Gjennom et samarbeid med EU vil 2030-målet for ikke-kvotepfiktige utslipp nås med hovedvekt på innenlandske utslippsreduksjoner og med nødvendig bruk av EU-regelverkets fleksibilitetsmekanismer. Regjeringens strategi for 2030 legger til rette for betydelige utslippsreduksjoner nasjonalt. Sektorovergripende økonomiske virkemidler i form av avgifter og deltakelse i det europeiske kvotesystemet er hovedvirkemidlene i klimapolitikken. I budsjettet for 2018 foreslår regjeringen å gjøre innretningen av CO<sub>2</sub>-avgiften mer kostnadseffektiv ved å fjerne fritak og lave satser. Regjeringen arbeider videre med om avfallsforbrenningsanlegg skal innlemmes i EUs kvotesystem eller om de skal ilegges CO<sub>2</sub>-avgift. Regjeringen foreslår også flere tiltak på utgiftsiden, herunder å øke tilskuddet til statlig delfinansiering av viktige kollektivprosjekter i de fire største byene, at det bevilges investeringskapital til det nye selskapet med arbeidsnavnet Fornybar AS, og å øke bevilgningene til klima- og miljørettet bistand.

Regjeringen vil videreføre avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen i 2018. Kravet om mindre byråkrati og mer igjen for pengene frigjør ressurser til prioriterte formål. Regjeringen vil forvalte skattebetalernes penger med respekt og motarbeide sløsing med offentlige midler.

Det vises til nærmere omtale i Gul bok (Prop. 1 S (2017–2018) *Statsbudsjettet*), samt avsnitt 3.2

om kommuneøkonomien og avsnitt 3.7 om klimapolitikken.

### *Pengepolitikken*

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

Styringsrenten er Norges Banks viktigste virkemiddel, og renten kan endres raskt dersom de økonomiske utsiktene tilsier det. Styringsrenten har ligget på rekordlave 0,5 pst. siden mars 2016. Ifølge Norges Banks renteprognose fra september i år vil styringsrenten holdes om lag på dette nivået en tid fremover, før den gradvis heves til nær 1,5 pst. mot slutten av 2020. Norges Bank anslår at veksten i konsumprisene vil ligge lavere enn inflasjonsmålet de nærmeste årene, mens kapasitetsutnyttningen i fastlandsøkonomien gradvis normaliseres gjennom prognoseperioden.

Regjeringen satte 10. april 2015 ned et offentlig utvalg som skulle fremme forslag til ny sentralbanklov. Utvalget, som ble ledet av Svein Gjedrem, overleverte sin utredning (NOU 2017: 13) til Finansdepartementet 23. juni 2017. Utvalget foreslår en ny sentralbanklov med bestemmelser om bankens formål, oppgaver og organisering mv. Utredningen ble sendt på høring samme dag med frist 15. oktober 2017. Regjeringen vil komme tilbake til denne saken overfor Stortinget.

Parallelt med arbeidet i sentralbanklovutvalget har Finansdepartementet arbeidet med en modernisering av forskriften for pengepolitikken. Det har vært en åpen prosess om erfaringene med inflasjonsmål med bidrag både fra academia og Norges Bank. Regjeringen arbeider videre med saken.

Avsnitt 3.3 redegjør nærmere for pengepolitikken.

### *Finansiell stabilitet og boligmarkedet*

Den positive utviklingen i norsk økonomi har styrket inntjeningen i norske finansinstitusjoner. Bankene har bygget opp kapital de siste årene og ligger godt an til å nå fastsatte kapitalkrav, herunder en høyere motsyklisk kapitalbuffer og særskilte krav til enkeltbanker (såkalte pilar II-krav). For livsforsikringselskaper er kombinasjonen av garanterte ytelser, økt levealder og vedvarende lave renter utfordrende. Innføring av nye soliditetsre-

gler gjør at selskapene over tid blir underlagt kapitalkrav som bedre gjenspeiler den risikoen de står overfor.

Finansielle ubalanser bygges vanligvis opp over lang tid før de eventuelt utløser en krise. De viktigste virkemidlene for å hindre finansiell ustabilitet er rammebetingelser som sikrer at de enkelte finansinstitusjonene er solide hver for seg. Likevel kan ubalanser bidra til økt systemrisiko i finansmarkedene og øke faren for finansiell ustabilitet. De senere årene er det derfor lagt større vekt på behovet for å styrke overvåkingen og reguleringen av finanssystemet som helhet.

Den vedvarende oppgangen i husholdningenes gjeldsbelastning er tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp. Selv om boligprisene ikke lenger stiger, har høy og fortsatt stigende gjeldsbelastning i husholdningene ført til at den finansielle sårbarheten er høy og vil vare ved en tid. Lavere vekst i boligprisene vil etter hvert bidra til å dempe gjeldsveksten i husholdningene.

Skulle boligprisene falle kraftig over en lengre periode, kan den økonomiske oppgangen bli dempet. Ved tidligere perioder med boligprisfall, som under bankkrisen og finanskrisen, var de makroøkonomiske utsiktene i utgangspunktet svake og bankene hadde begrenset utlånskapasitet og forholdsvis lav kapitaldekning. Det er ikke situasjonen nå. De økonomiske utsiktene er gode, arbeidsledigheten er ventet å avta og bankene har god soliditet og utlånskapasitet.

Regjeringen har satt inn en rekke tiltak for å dempe den finansielle risikoen. Økte kapitalkrav bidrar til å gjøre finanssystemet mer robust overfor et fall i boligprisene. Krav til utlånspraksis bidrar til en mer bærekraftig utvikling i boliglånemarkedet. Verdsettingsrabatten for sekundærboliger og verdien av gjeld tilordnet sekundærbolig er redusert, med formål å likestille investering i eiendom med investeringer i annen virksomhet, men tiltakene har trolig også bidratt til å dempe boligspesulasjon. I tillegg har regjeringen fremmet forslag for å gjøre det lettere og raskere å regulere til bygging av nye boliger. Boligbyggingen har økt og gitt en bedre balanse i boligmarkedet.

Finansiell stabilitet og boligmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

#### *Sysselsettings- og inntektspolitikken*

Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet står sentralt i regjeringens økonomiske politikk. Sysselsettingspolitikken skal legge til rette for et fleksibelt arbeidsmarked, slik at flest mulig er i arbeid

og får brukt sine evner, og slik at bedriftene får tak i den kompetansen de trenger.

Arbeidsmarkedstiltak er viktig for å hjelpe ledige med å komme raskt tilbake i jobb og for å unngå at utsatte grupper med svak eller lite etterspurt kompetanse varig faller utenfor arbeidslivet. Antallet tiltaksplasser er trappet betydelig opp de siste årene. Arbeidsmarkedet er i bedring, og det foreslås en viss nedtrapping i antallet plasser rettet mot ledige til neste år. Tiltaksnivået vil likevel være høyere enn i 2014 og 2015.

Ungdom, innvandrere fra land utenfor EØS-området og personer som har gått ledig lenge, prioriteres for tiltak i 2018. Regjeringen viderefører derfor innsatsen overfor utsatte unge ledige og personer med nedsatt arbeidsevne under 30 år. Ungdomsinnsatsen sikrer et arbeidsrettet tilbud til personer under 30 år som etter åtte ukers ledighet ikke er i arbeid, utdanning eller tiltak. Det er særlig viktig å unngå langvarig passivitet, og regjeringen iverksetter derfor en forsterket og mer målrettet innsats for langtidsledige som nærmer seg slutten av dagpengeperioden.

Pensjonsreformen er utformet for å gi økt arbeidstilbud, slik at pensjonssystemet er robust når levealderen øker. Sysselsettingen blant eldre har økt, særlig i privat sektor med AFP, mens effektene av reformen har vært begrenset i offentlig sektor siden offentlig tjenstepensjon ikke er endret i samme grad. Regjeringen har, i forståelse med partene i arbeidslivet, vurdert mulige modeller for offentlig tjenstepensjon som vil være bedre tilpasset prinsippene i pensjonsreformen, og er innstilt på å komme frem til en løsning i samarbeid med arbeidslivets parter.

Gjennomføringen av lønnsoppgjørene er partenes ansvar. Koordinerte oppgjør, der sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor forhandler først, skal bidra til å holde lønnsveksten innenfor rammer konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. Myndighetene har ansvar for at lover og regler legger til rette for et velfungerende og fleksibelt arbeidsmarked. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og av hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor.

Sysselsettings- og inntektspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

#### *Tiltak for en mer produktiv og effektiv økonomi*

Det siste tiåret har produktiviteten vokst svakere enn tidligere. At vi lykkes med å få stadig mer ut av de ressursene vi bruker, er den viktigste driv-

kraften bak økt levestandard. Produktivitetsveksten må derfor opp igjen om velstandsveksten skal fortsette. Den økonomiske politikken kan ikke bare ha som mål å fordele statens inntekter, men må legge til rette for omstilling og nyskaping og bidra til at arbeidsinnsats og kapital tas i bruk i nye næringer. En god ressursutnyttelse i privat og offentlig sektor bidrar til høy verdiskaping og er viktig for levestandard og velferdsordningene. Samtidig vil en god omstillingsevne bidra til at norske virksomheter står bedre rustet til å møte internasjonal konkurranse. Regjeringen legger vekt på at effektiviseringsarbeidet skal pågå kontinuerlig.

Både Produktivitetskommisjonen og OECD har pekt på at økt produktivitet kan oppnås gjennom strukturreformer som styrker næringslivets vekstmuligheter og tiltak for å effektivisere offentlig sektor. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen videreføres, slik at vi kan frigjøre ressurser til prioriterte formål. Regjeringen vil redusere bedriftenes kostnader med å følge opp myndighetspålagte rapporteringskrav og reguleringer. Regjeringen har gjennomført flere forenklinger i plan- og bygningsloven. Arbeidet med digitalisering og forenkling videreføres. Flere omfattende reformer er gjennomført for å få bedre tjenester og mer ut av ressursene i offentlig sektor, herunder kommunereform, jernbanereform, politireform, reform av høyskolesektoren og etablering av selskapet Nye Veier AS. Arbeidet med reformer som bidrar til bedre bruk av samfunnets ressurser både i privat og offentlig sektor, fortsetter.

Regjeringens arbeid for en mer produktiv og effektiv økonomi er tema for kapittel 5.

#### *Oppfølging av FNs bærekraftsmål*

FNs bærekraftsmål, som ble vedtatt i 2015, representerer en ambisjon om innen 2030 å utrydde ekstrem fattigdom og sult. Det er også en rekke andre mål. I alt er det 17 hovedmål og 169 delmål. Intensjonen bak målene er å legge til rette for et godt og trygt liv uten fattigdom for alle mennesker.

Regjeringen har utpekt et koordineringsansvarlig departement for hvert av de 17 bærekraftsmålene. De koordineringsansvarlige departemen-

tene rapporterer om oppfølgingen av målene i sine budsjettproposisjoner. Finansdepartementet har koordineringsansvar for hovedmål 8 om økonomisk vekst og sysselsetting og hovedmål 10 om å redusere ulikhet.

Kapittel 6 inneholder en sammenfatning av hvordan de ulike målene er fulgt opp, samt en nærmere omtale av mål 8 og 10.

#### *Statens pensjonsfond*

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. Målet med investeringene i Statens pensjonsfond er høyest mulig avkastning til en akseptabel risiko. Innenfor den overordnede finansielle målsettingen skal fondet være en ansvarlig investor.

Ved utgangen av første halvår 2017 var verdien av Statens pensjonsfond utland 8 018 mrd. kroner og verdien av Statens pensjonsfond Norge 220 mrd. kroner.

I fondsmeldingen for 2016 la regjeringen opp til å øke aksjeandelen i den strategiske referanseindeksen for Statens pensjonsfond utland fra 62,5 pst. til 70 pst. Regjeringen vil orientere Stortinget etter at innfasingen er slutført. I lys av beslutningen om å øke aksjeandelen, er det også satt i gang et arbeid med å vurdere sammensetningen av fondets referanseindeks for obligasjoner. Saken vil omtales i fondsmeldingen for 2017, som legges frem våren 2018.

Sentralbanklovutvalget, som leverte sin innstilling 23. juni i år, ble også bedt om å vurdere organiseringen av forvaltningen av Statens pensjonsfond utland. Utvalget foreslår at forvaltningen legges til et nytt særlovsselskap utenfor Norges Bank. Utvalget legger også frem to alternative styringsmodeller dersom forvaltningen skal forbli i banken. Regjeringen vil komme tilbake til denne saken overfor Stortinget.

Statens pensjonsfond er nærmere omtalt i kapittel 7.

## 2 De økonomiske utsiktene

### 2.1 Norsk økonomi

Konjunkturedgangen som fulgte etter oljeprisfallet for tre år siden, er nå over. Fallet i petroleumsinvesteringene, som særlig har trukket aktiviteten ned på Sør- og Vestlandet, er i ferd med å snu til ny vekst. Omslaget er kommet raskere enn ventet, og anslaget for den økonomiske veksten i år er justert markert opp. Høyere kjøpekraft i husholdningene og økt etterspørsel fra eksportmarkedene vil forsterke oppgangen. Allerede neste år anslås økonomien å vokse raskere enn sin historiske trend, se boks 2.5. Sysselsettingsveksten er ventet å ta seg opp, og arbeidsledigheten anslås å gå videre ned.

Styringsrenten på 0,5 pst. er historisk lav. Sammen med ekspansiv finanspolitikk har den lave renten bidratt til vekst i etterspørselen etter varer og tjenester. Svakere kronekurs, moderate lønnsoppgjør og de vedtatte reduksjonene i skatteinivået bedrer lønnsomheten i konkurranseutsatte næringer og legger til rette for ny vekst i næringslivet. Utsiktene for norsk økonomi tilsier at finanspolitikken normaliseres i 2018, etter flere år med kraftig økning i bruken av fondsinntekter. I denne meldingen anslås det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet å øke med under 0,1 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2018, slik at finanspolitikken er nøytral. Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.

Det økonomiske oppsvinget hos *Norges handelspartnere* fortsetter, godt hjulpet av ekspansiv pengepolitikk. Foretaksinvesteringene vokser nå etter mange år med svak utvikling. I Sverige, som er vår viktigste handelspartner, holder veksten i økonomien seg godt oppe og ligger over gjennomsnittet for de siste 20 årene. I euroområdet, Kina og Japan har oppgangskonjunktoren styrket seg så langt i år. Anslaget for BNP-veksten hos våre handelspartnere er derfor justert opp siden Revidert nasjonalbudsjett i 2017. Internasjonal økonomi er nærmere omtalt i avsnitt 2.5.

*Oljeprisen* har så langt i år i gjennomsnitt vært 53 USD per fat. Prisene i terminmarkedet tyder på at oljeprisen vil holde seg i samme område fremover, se figur 2.1C. Anslagene for petroleums-

investeringene er justert opp i denne meldingen, se figur 2.2A. Tall fra Olje- og energidepartementet viser at investeringene kan vokse allerede neste år. Petroleumssektoren er nærmere omtalt i avsnitt 2.6.

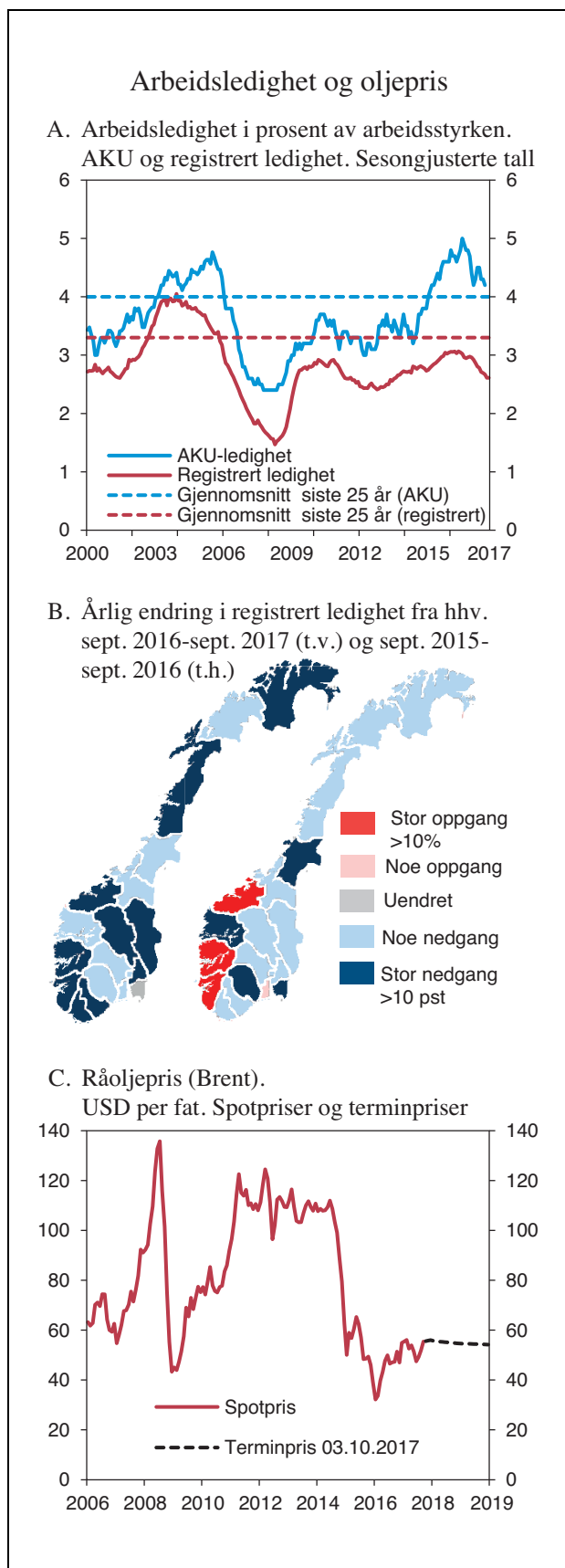
*Bedriftene* i Norges Banks regionale nettverk melder om økt produksjonsvekst. Veksten er den sterkeste siden slutten av 2012. Økt offentlig etterspørsel etter varer og tjenester gir sammen med boligbygging viktige bidrag til veksten. Kontakten innenfor tradisjonell eksportindustri venter litt sterkere vekst fremover, og oljeleverandørene venter at nedgangen vil avta. Samlet venter bedriftene at oppgangen fortsetter, men i et litt lavere tempo. Også Statistisk sentralbyrås (SSB) konjunkturbarometer for industrien og innkjøpsjefindeksen PMI tyder på optimisme i næringslivet. Samtidig kan utviklingen i nyhetsbildet tilsi at veksten i norsk økonomi har tatt seg opp i løpet av sommeren, ifølge Retrievers indeks for finansielle nyheter.

Svakere krone og lavere lønnsvekst har bedret *konkurransevnen* for norsk næringsliv, se figur 2.2B. Eksporten utenom olje, gass og raffinerte oljeprodukter faller ikke lenger, og veksten i overnattings- og serveringsvirksomhet fortsetter. Samtidig har fastlandsforetakenes investeringer tiltatt det siste året, særlig som følge av økte investeringer i tjenesteytende næringer. Eksport og investeringer er ventet å ta seg videre opp fremover, etter hvert som den styrkede konkurransevnen får bedre fotfeste og etterspørselen fra utlandet øker.

I årets lønnsoppgjør er de fleste oppgjørene kommet i havn innenfor en ramme for *årslønnsveksten* på 2,4 pst. I takt med høyere vekst i norsk økonomi og økt etterspørsel etter arbeidskraft er lønnsveksten ventet å ta seg opp fremover. I år og neste år ventes lønningene å stige mer enn konsumprisene, slik at reallønnsveksten igjen blir positiv. I fjor var reallønnsveksten negativ for første gang siden slutten av 1980-tallet. Inntektspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.2.

Veksten i *konsumprisene* har gått ned siden i fjor sommer. Det har sammenheng med at svekelsen av kronen etter oljeprisfallet ikke lenger bidrar til høyere priser på importerte varer. Også





Figur 2.1 Arbeidsledighet og oljepris

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

den moderate lønnsveksten bidrar til å holde konsumprisveksten nede. Neste år ventes lavere elektrisitetspriser å trekke konsumprisveksten videre ned.

Større optimisme og økt kjøpekraft er ventet å løfte forbruket i *husholdningene* fremover, se figur 2.3A. Lavere kjøpekraft bidro til å trekke ned veksten i privat konsum i fjor, selv om spareraten falt fra et høyt nivå. Hittil i år har veksten tatt seg opp og spareraten gått videre ned.

Lave renter og høy boligprisvekst har bidratt til mer boligbygging. Forenklinger i Plan- og bygningsloven og byggt teknisk forskrift har trolig også bidratt. I fjor ble det gitt tillatelse til bygging av om lag 36 000 nye boliger, det høyeste nivået siden begynnelsen av 1980-tallet. Igangsettingen av nye boliger har steget videre og anslås til rundt 38 000 i år. Det vil trolig bidra til høyere boliginvesteringer i år enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. I 2018 ventes igangsettingen å ligge på samme nivå som i fjor.

*Boligprisene* har falt de siste månedene, etter lang tid med svært høy vekst. Nedgangen har vært mest markert i Oslo. Antall boliger til salgs har økt flere steder i landet, særlig i Oslo. Samtidig fortsetter husholdningenes gjeld å vokse vesentlig raskere enn deres inntekter. Det bidrar til å øke sårbarheten i husholdningene. Se nærmere omtale i avsnitt 2.3 og 3.4.

*Arbeidsmarkedet* er i bedring, også i de delene av landet som ble hardest rammet av oljeprisfallet. Den registrerte arbeidsledigheten har gått betydelig ned siden årsskiftet. Summen av helt ledige og personer på arbeidsmarkedstiltak (bruttoledigheten) gikk i september ned for tiende måned på rad. AKU-ledigheten har gått ned fra 5 pst. i fjor sommer til 4,2 pst. i juli. Nasjonalregnskapet viser vekst i sysselsettingen, og det siste halve året ser det ut til at nedgangen i den samlede sysselsettingsandelen har stoppet opp. Fremover anslås sysselsettingen å vokse raskere enn befolkningen. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.2 og boks 2.1.

*Kapasitetsutnyttelsen* i norsk økonomi er på vei opp, men den er fortsatt noe lavere enn i en normalsituasjon. Produksjonsgapet, definert som forskjellen mellom den faktiske produksjonen i fastlandsøkonomien og hva produksjonen ville vært om den fulgte en beregnet historisk trendutvikling, gir et forenklet bilde av hvor mye ledige ressurser det er i økonomien. Produksjonsgapet er trolig negativt, men er ventet å lukkes gradvis de nærmeste årene, se figur 2.3B. Også andre indikatorer understøtter et slikt bilde. Det siste året har

Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før<sup>1</sup>

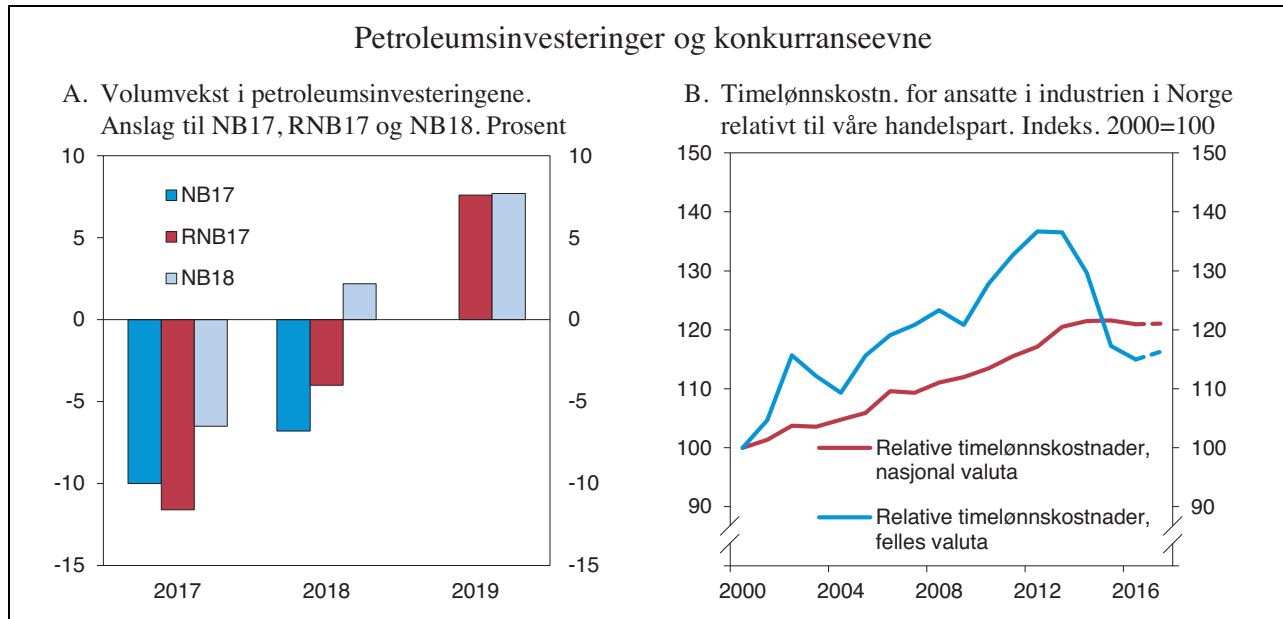
	Mrd. kroner <sup>2</sup>				
	2016	2016	2017	2018	2019
Privat konsum .....	1 418,7	1,5	2,3	3,2	3,2
Offentlig konsum .....	757,6	2,1	1,7	1,2	-
Bruttoinvesteringer i fast kapital.....	750,5	-0,2	3,9	2,5	3,0
Herav: Oljeutvinning og rørtransport.....	164,9	-16,9	-6,5	2,2	7,7
Bedrifter i Fastlands-Norge.....	237,9	4,1	4,9	5,6	5,6
Boliger .....	184,8	9,0	9,6	-0,2	-2,7
Offentlig forvaltning .....	164,6	5,9	5,4	1,5	-
Etterspørsel fra Fastlands-Norge <sup>3</sup> .....	2 763,6	2,6	3,1	2,5	2,4
Eksport.....	1 064,1	-1,8	1,1	0,9	1,9
Herav: Råolje og naturgass.....	373,4	4,3	0,9	-4,8	-2,4
Varer utenom olje og gass .....	355,7	-8,2	1,7	3,8	5,0
Tjenester utenom olje, gass og utenriks sjøfart...	234,0	-6,0	-0,3	6,9	4,7
Import.....	1037,1	2,3	3,2	3,3	3,6
Bruttonasjonalprodukt.....	3 117,0	1,1	1,9	1,5	1,9
Herav: Fastlands-Norge.....	2 717,3	1,0	2,0	2,5	2,6
Andre nøkkeltall:					
Sysselsetting, 1000 personer.....		0,3	0,7	1,1	1,1
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) .....		4,7	4,3	4,0	3,8
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå) <sup>4</sup> .....		3,0	2,7	2,6	2,5
Årslønnsvekst .....		1,7	2,4	3,0	3,0
Konsumprisvekst (KPI) .....		3,6	1,9	1,6	1,7
Vekst i KPI-JAE.....		3,0	1,6	1,8	1,9
Råoljepris, kroner pr. fat (løpende priser) .....		379	438	438	441
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. <sup>5</sup> .....		1,1	0,9	0,9	1,2
Importveid kronekurs, årlig endring i pst. <sup>6</sup> .....		1,9	-1,1	1,0	0,8

<sup>1</sup> Der ikke annet er angitt.<sup>2</sup> Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.<sup>3</sup> Utenom lagerendring.<sup>4</sup> Målt som andel av arbeidsstyrken i AKU.<sup>5</sup> Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser i september.<sup>6</sup> Positivt tall angir svakere krone.

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

en økende andel av bedriftene i Norges Banks regionale nettverk svart at de utnytter kapasiteten fullt ut, men andelen er fortsatt under det historiske gjennomsnittet. Tall fra Statistisk sentralby-

rås konjunkturbarometer for kapasitetsutnyttelsen i industrien viser et lignende bilde, se figur 2.3C. Industribedriftene venter også høyere kapasitetsutnyttelse fremover. Lavere arbeids-



Figur 2.2 Petroleumsinvesteringer og konkurranseevne

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

ledighet tyder også på at kapasitetsutnyttelsen er på vei opp.

Det er stor usikkerhet i anslagene for den økonomiske utviklingen, se boks 2.5. Det kraftige fallet i oljeprisen sommeren 2014 illustrerte hvor raskt de økonomiske utsiktene kan endre seg. Tiltakende vekst hos våre handelspartnere kan bidra til at etterspørselen etter norske varer øker mer og at oppgangen i næringslivets investeringer blir sterkere enn lagt til grunn i denne meldingen. Samtidig bidrar de kommende brexit-forhandlingene og uklarhet rundt politikken til USAs administrasjon til usikkerhet om de økonomiske utsiktene internasjonalt. Økt proteksjonisme utgjør en betydelig risiko for den økonomiske veksten, både globalt og i Norge. Som en liten, åpen økonomi med store naturressurser er Norge særlig avhengig av åpne og velfungerende internasjonale markeder.

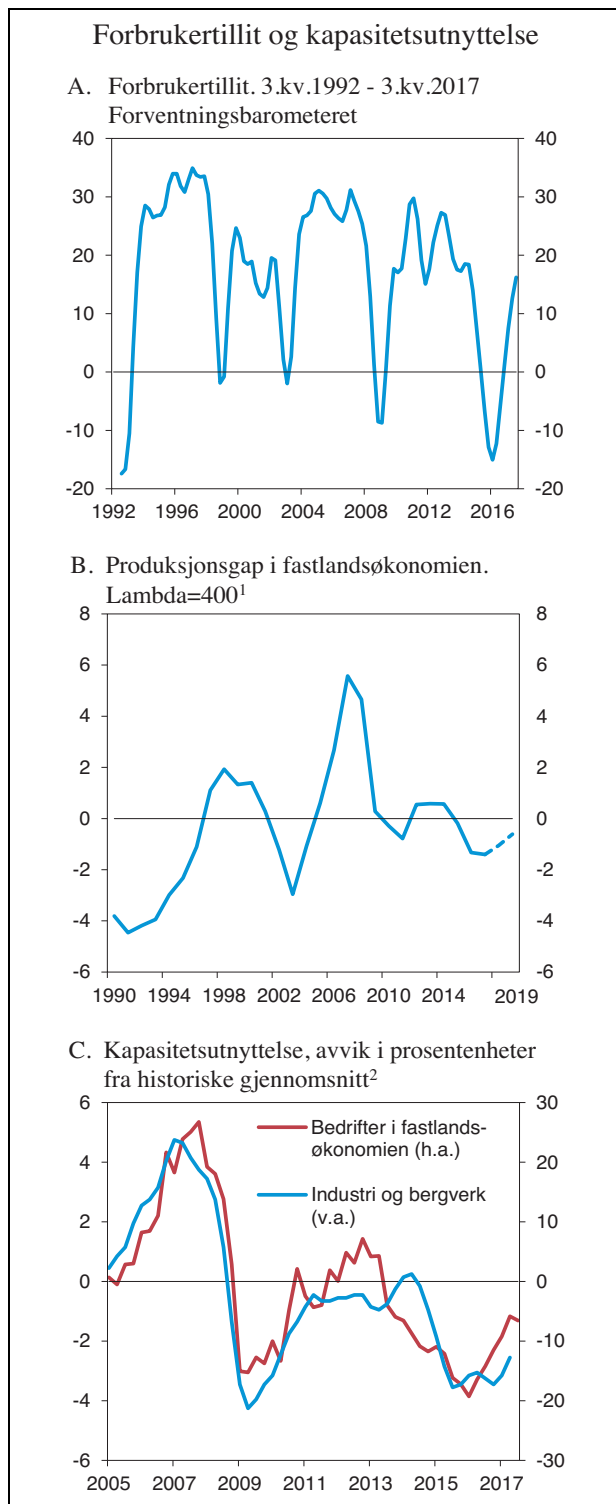
Her hjemme utgjør husholdningenes finansielle stilling en risiko. Gjelden har lenge steget mer enn inntektene, og sårbarheten har gradvis økt. Mange husholdninger vil måtte stramme inn på forbruket ved høyere rente eller dersom boligprisene skulle fortsette å falle over en lengre periode. Det kan bremse oppgangen.

## 2.2 Arbeidsmarkedet

Arbeidsmarkedet er i bedring, også i de delene av landet som ble hardest rammet av oljeprisfallet. De siste Nav-tallene viser at ledigheten har gått betydelig ned siden årsskiftet, og antall helt ledige utgjorde 2,6 pst. av arbeidsstyrken i september (sesongjustert). Summen av helt ledige og personer på arbeidsmarkedstiltak, *bruttoledigheten*, gikk ned for tiende måned på rad. Arbeidsledigheten i Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) har avtatt fra en topp på 5,0 pst. i juli i fjor til 4,2 pst. i juli i år, se figur 2.1A. Forskjellen mellom de to ledighetsmålene er også blitt mindre den siste tiden, etter å ha vært uvanlig høy de siste årene. Det var særlig i aldersgruppene under 40 år at AKU-ledigheten en periode steg mer enn den registrerte ledigheten. Samtidig var det først og fremst på Østlandet at de to ledighetsmålene ikke fulgte hverandre. Forskjellen mellom ledighetsmålene ble nærmere omtalt i Revidert nasjonalbudsjett 2017.

Det er fortsatt store regionale forskjeller i nivået på arbeidsledigheten, men ledigheten går nå ned over hele landet, se figur 2.1B. På Sør- og Vestlandet har utviklingen snudd det siste året, fra en stor oppgang i ledigheten til markert nedgang.

Også permitteringstallene tyder på at arbeidsmarkedet er i bedring. Antallet permitterte er høyere enn før oljeprisfallet, men tallet har gått markert ned siden årsskiftet. I september var det



Figur 2.3 Forbrukertillit og kapasitetsutnyttelse

<sup>1</sup> Estimert ved hjelp av Hodrick-Prescott-filter.

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

Kilder: Norges Bank, Kantar TNS, Finans Norge, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3 600 permitterte, 2 300 færre enn på samme tid i fjor. Nav mottar færre varsler om permitteringer og oppsigelser, og antall varsler var i perioden januar til august i år nesten halvert i forhold til samme periode i fjor.

Mange arbeidssøkere finner jobb etter kort tid, og antallet korttidsledige har gått ned. Tilstrømmingen av nye ledige nådde en topp ved årsskiftet 2015/2016 og har siden vist en nedadgående trend. I september ble det registrert 825 nye arbeidssøkere per virkedag hos Nav, i gjennomsnitt. Tilsvarende tall for september 2015 var 1 020 nye arbeidssøkere. Om lag halvparten av de ledige i september i år hadde vært registrert helt ledige eller på tiltak i mindre enn 26 uker. Langtidsledigheten (26 uker eller mer som helt ledig eller arbeidssøker på tiltak) har økt de siste årene, mens utviklingen hittil i år har vært mer stabil.

Den økte arbeidsledigheten etter oljeprisfallet i 2014 rammet også mange innvandrere. Det siste året har den registrerte ledigheten blant innvandrere gått ned, men innvandrere utgjør likevel en ganske stor andel av de som er arbeidsledige. For bruttoledigheten har andelen innvandrere ligget rundt 40 pst. både før og etter oljeprisfallet.

Veksten i *sysselsettingen* øker. Etter å ha utviklet seg svakt gjennom 2015 og 2016, viser de siste tallene fra kvartalsvis nasjonalregnskap at sysselsettingen økte med 0,4 pst. fra 1. til 2. kvartal i år, sesongjustert. Fra 2. kvartal i fjor har sysselsettingen økt med 23 700 personer, eller 0,9 pst. Det er store forskjeller mellom næringer, som vist i figur 2.4A. Sysselsettingen har økt mest innen bygg- og anleggsvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting og overnattings- og serveringsvirksomhet. Sysselsettingen innen petroleumsrelaterte næringer har falt, men det er tegn til at fallet har avtatt, særlig det siste kvartalet.

Sysselsettingen som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder har gått ned siden toppåret 2008. Det er vanlig at sysselsettingsandelen går ned i perioder med svak økonomisk utvikling, som i tiden etter oljeprisfallet. En aldrende arbeidsstyrke har også bidratt. I tillegg er det færre unge som kombinerer arbeid og utdanning i dag enn for noen år siden. Nedgangen i sysselsettingsandelen<sup>1</sup> og yrkesdeltakelsen<sup>2</sup> var særlig sterk etter finanskrisen, se figur 2.4B. Det siste halve året ser det ut til at nedgangen i sysselsettingsandelen har

<sup>1</sup> Sysselsettingsandelen er sysselsatte i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder eller i en gitt aldersgruppe.

<sup>2</sup> Yrkesdeltakelsen er arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder eller i en gitt aldersgruppe.

Tabell 2.2 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før<sup>1</sup>

	Nivå 2016	Årlig gj.snitt 2011–2015	2016	2017	2018	2019
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>						
Utførte timeverk, mill. ....		1,0	0,7	0,4	0,8	1,1
Sysselsetting, 1000 personer <sup>2</sup> .....	2 764	1,3	0,3	0,7	1,1	1,1
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>						
Befolkning 15–74 år, 1000 personer .....	3 934	1,5	1,0	0,9	0,7	0,9
Arbeidsstyrken, 1000 personer <sup>3</sup> .....	2 779	1,3	0,3	0,2	0,9	0,9
<i>Nivå:</i>						
Yrkesdeltakelse (15–74 år) <sup>4</sup> .....		71,2	70,6	70,2	70,3	70,3
Yrkesdeltakelse (15–64 år) <sup>4</sup> .....		78,2	78,2	...	...	...
AKU-ledige .....		3,6	4,7	4,3	4,0	3,8
Gjennomsnitt siste 25 år .....		4,0				
Registrerte arbeidsledige <sup>5</sup> .....		2,7	3,0	2,7	2,6	2,5
Gjennomsnitt siste 25 år .....		3,3				

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

<sup>2</sup> Sysselsatte personer ifølge nasjonalregnskapet. Tilsvarende bosatte og ikke-bosatte personer som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet.

<sup>3</sup> Arbeidsstyrken ifølge AKU. Tilsvarende summen av antall sysselsatte og arbeidsledige personer bosatt i Norge. Ikke-bosatte lønns-takere sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet inngår ikke i dette målet.

<sup>4</sup> Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen.

<sup>5</sup> Målt som andel av arbeidsstyrken i AKU.

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

stoppet opp. Utviklingen i sysselsettingsandelen er nærmere omtalt under.

I perioder med lavere etterspørsel etter arbeidskraft er det ikke uvanlig at færre søker arbeid. Et eksempel er unge som tar utdanning fremfor å være aktive i arbeidsmarkedet. Ifølge AKU var det 15 000 færre personer i arbeidsstyrken i juli i år enn på samme tid i fjor. Ettersom befolkningen i arbeidsdyktig alder har vokst mer enn arbeidsstyrken det siste året, har yrkesdeltakelsen gått noe ned, se figur 2.4B. Det kan ta litt tid fra den økonomiske aktiviteten tar seg opp til flere igjen melder seg til arbeid.

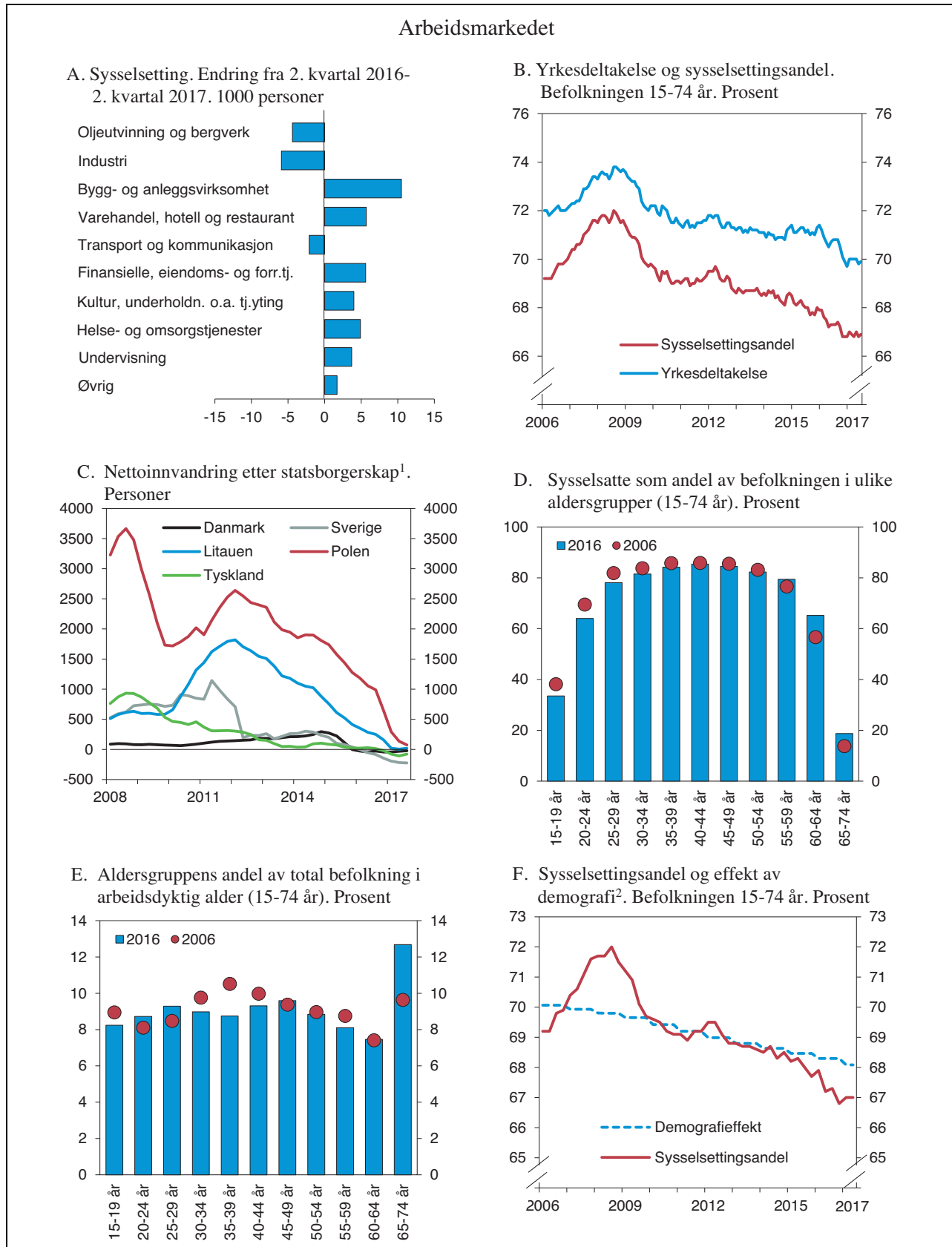
Den svake veksten i arbeidsstyrken de siste årene følger blant annet av mindre *arbeidsinnvandring*. Nettoinnvandringen i fjor var den laveste på ti år, se figur 2.4C. Det er blitt vanskeligere å få jobb i Norge, samtidig som den økonomiske veksten i EU har tatt seg opp. Det er særlig lavere nettoinnvandring fra Sverige, Polen og Baltikum som trekker ned. Neste år ventes mange av flyktingene som kom til Norge høsten 2015 å

melde seg på arbeidsmarkedet her. Det vil øke arbeidstilbudet.

Lavere nettoinnvandring har bidratt til svakere befolkningsvekst, særlig de siste to årene. Befolkningsveksten i 2. kvartal i år var den laveste siden før 2006, da arbeidsinnvandringen skjøt fart. Anslagene for befolkningsvekst i denne meldingen bygger på SSBs lavalternativ for innvandring i 2017 og 2018, mens middelalternativet er lagt til grunn i årene som følger.

Norsk økonomi er omstillingsdyktig. Arbeidstakere beveger seg inn og ut av arbeidsmarkedet og mellom næringer, se nærmere omtale i boks 2.1. Nasjonalregnskapet viser at det var en netto vekst i sysselsettingen på 45 000 personer fra sommeren 2014, rett før oljeprisfallet, til 2. kvartal i år. Av disse kom 26 400 i offentlig forvaltning og 18 500 i næringslivet<sup>3</sup>. Tar man i tillegg hensyn til

<sup>3</sup> Sysselsetting i næringslivet er differansen mellom samlet sysselsetting og sysselsettingen i offentlig forvaltning. Offentlig eide foretak inngår dermed i næringslivet.



Figur 2.4 Arbeidsmarkedet

<sup>1</sup> Firekvartalers glidende gjennomsnitt.<sup>2</sup> Demografieffekten er utviklingen dersom sysselsetningsandelen i 2013 er holdt uendret innenfor hver femårige aldersgruppe 15–74 år. Sysselsetningsandel er sesongjustert kvartalstall.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

at det er blitt 42 000 færre sysselsatte i petroleumsrelaterte næringer<sup>4</sup>, tilsier tallene at rundt 60 000 arbeidsplasser er kommet til i resten av næringslivet. Norske bedrifter og arbeidstakere har klart å finne nye markeder og nye jobber etter at oljeprisen falt.

Bedringen i arbeidsmarkedet ventes å fortsette etter hvert som aktiviteten i økonomien tar seg videre opp. Det anslås at sysselsettingen vil vokse raskere enn befolkningen, slik at sysselsettingsandelen kan ta seg opp. Det blir færre ledige, og flere deltar i arbeidsstyrken. Den registrerte ledigheten ventes å avta fra 3,0 pst. i 2016 til 2,6 pst. i 2018, mens AKU-ledigheten ventes å avta fra 4,7 pst. til 4,0 pst. i samme periode.

Utviklingen og utsiktene for arbeidsmarkedet er oppsummert i tabell 2.2.

### 2.2.1 Nærmere om sysselsettingsandelen

Sysselsettingsandelen varierer med konjunktorene. I Norge nådde denne andelen en topp i 2008. Deretter har den gått ned, mest i perioder med svak økonomisk utvikling, som i kjølvannet av finanskrisen og etter oljeprisfallet, se figur 2.4B. Det siste halve året ser det ut til at nedgangen i den samlede sysselsettingsandelen har stoppet opp.

Økning i befolkningsgrupper med lav sysselsetting bidrar til at befolkningen som er i jobb, vokser mindre enn den samlede befolkningen i yrkesaktiv alder. Ved store demografiske endringer kan følgelig den samlede sysselsettingsandelen gå ned, selv om sysselsettingsandelen øker i alle aldersgrupper. Det gir derfor et mer nyansert bilde av arbeidsmarkedet å se på utviklingen i sysselsettingen fordelt på alder og kjønn.

Aldringen av befolkningen trekker sysselsettingsandelen ned. Endringer i innvandring kan påvirke alderssammensetningen i arbeidsstyrken og befolkningen. Slike demografiske endringer har bidratt til å redusere den samlede sysselsettingsandelen med 0,1–0,2 prosentenheter hvert år de siste ti årene. De store etterkrigskullene regnes fortsatt med blant befolkningen i arbeidsdyktig alder, men er i liten grad sysselsatt. Pensjonsreformen gir insentiver til å stå lenger i jobb og har bidratt til høyere sysselsetting blant eldre, som vist i figur 2.4D. Samtidig utgjør eldre, som har en lavere sysselsettingsandel enn andre

aldersgrupper, en større del av befolkningen, se figur 2.4E. Figur 2.4F illustrerer effekten av demografiske endringer. Figuren viser utviklingen i sysselsettingsandelen i befolkningen mellom 15 og 74 år dersom sysselsettingsandelen innen hver aldersgruppe hadde vært uendret på nivået fra 2013<sup>5</sup>. Den samlede sysselsettingsandelen faller når en stadig større andel av befolkningen kommer over i aldersgrupper med lavere sysselsettingsandel.

Samtidig er det yngre menn som har hatt den største nedgangen i sysselsettingsandelen de siste ti årene. For de under 30 år henger det blant annet sammen med at flere tar mer utdanning og svakere konjunkturer. Sysselsettingsandelen har også falt for menn i den mest yrkesaktive alderen, 30–54 år. Nedgangen har delvis konjunkturelle årsaker, men bildet er sammensatt, og andelen uføre har også økt i disse aldersgruppene. Siden denne gruppen utgjør en stor andel av den samlede sysselsettingen, bidrar den betydelig til nedgangen i den samlede sysselsettingsandelen. Blant kvinner i denne aldersgruppen har sysselsettingen derimot vært nokså stabil.

Andelen unge i alderen 15–29 år som verken er i arbeid eller utdanning (NEET-raten) har holdt seg stabil på rundt 6–7 pst. over flere år. Blant menn over 20 år økte denne andelen noe mellom 2006 og 2016, mens den var uendret for kvinner. Se også omtale av sysselsettingspolitikken i avsnitt 3.5.1.

### 2.3 Boligpriser og gjeld

Etter flere år med kraftig oppgang, har boligprisene falt siden april. Prisene er likevel litt høyere enn for ett år siden. På landsbasis var boligprisene 1,5 pst. høyere i september i år enn i september i fjor. Til sammenligning var tolv månedersveksten 13 pst. i februar i år. Prisutviklingen i det siste må blant annet ses i lys av den sterke prisveksten tidligere og økt boligbygging. Se nærmere omtale i boks 2.2.

De regionale forskjellene i boligprisene som bygget seg opp gjennom 2015 og 2016 er blitt mindre de siste månedene, se figur 2.5A. Både oppgangen i boligprisene gjennom 2016 og nedgangen siden april har vært størst i Oslo. I Stavanger har prisene vært stabile de siste månedene, etter en lengre periode med prisfall som fulgte nedgangen i oljeprisen. I Bergen har prisene falt litt.

<sup>4</sup> Med petroleumsrelaterte næringer menes her følgende næringer i nasjonalregnskapet: Utvinning av råolje og naturgass, inkl. tjenester, produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskinvarer, verftsindustri og annen transportmiddelindustri, samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr.

<sup>5</sup> 2013 er valgt fordi kapasitetsutnyttningen dette året konjunkturmessig var nær et normalår.



I markedet for næringseiendom har lave renter over flere år bidratt til høyere priser. Prisene har særlig økt for kontorer med sentral beliggenhet i Oslo. Utviklingen i prisene i boligmarkedet og næringseiendomsmarkedet har over tid fulgt hverandre tett. De siste årene har netto tilførsel av nye kontorbygg vært moderat, blant annet fordi mange næringsbygg gjøres om til boliger.

Veksten i leieprisene i boligmarkedet har vært lavere enn økningen i bruktboligprisene de siste årene. Utviklingen kan ha sammenheng med nedgangen i rentenivået og økt interesse for bolig som investeringsobjekt. Leieprisene har vokst noe mer i Oslo enn i resten av landet, mens de har avtatt litt i Bergen.

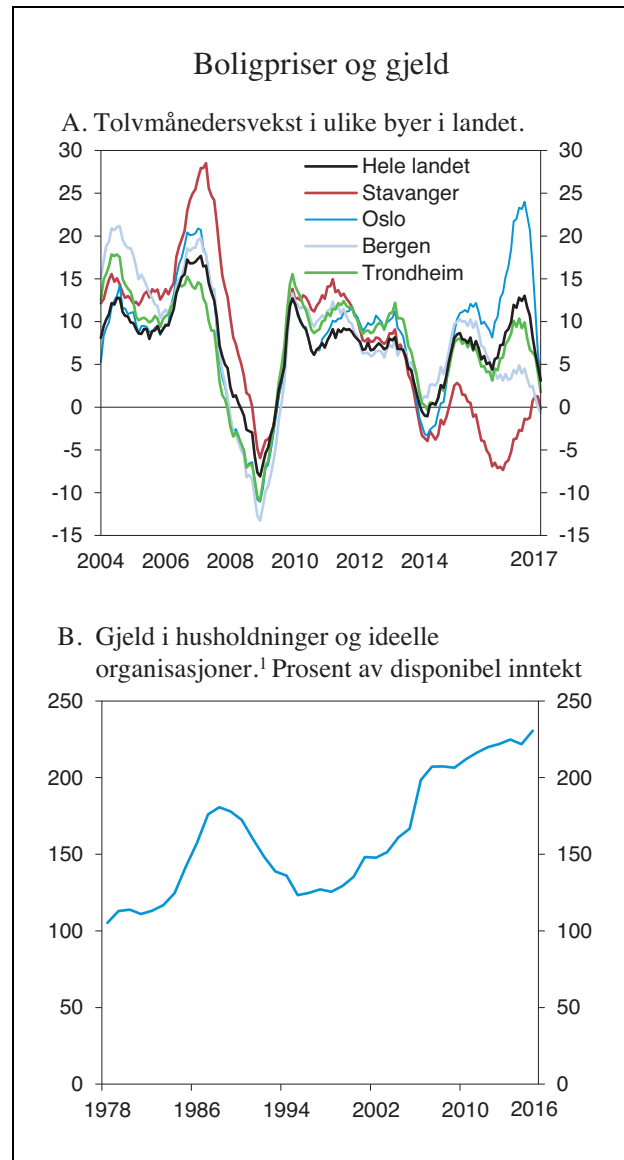
Tilbudet av boliger har økt, blant annet fordi igangsettingen av nye boliger har tatt seg kraftig opp de siste årene. I Oslo var markedet lenge preget av svært lite tilbud av både nye og brukte boliger, men det har snudd det siste halvåret. Omsetningen av bruktboliger har så langt i år vært om lag like stor som i samme periode i fjor, men det er blitt lagt ut flere boliger for salg.

Husholdningenes gjeld er kommet opp på et svært høyt nivå og er mer enn doblet siden begynnelsen av 1980-tallet. I gjennomsnitt sitter norske husholdninger med en gjeld som er mer enn to ganger deres disponible inntekt, se figur 2.5B. Gjeldsveksten har vært nokså stabil i år, men gjelden stiger fortsatt raskere enn inntektene. Den høye gjeldsveksten må blant annet ses i lys av boligprisoppgangen vi har bak oss. Se nærmere omtale av sårbarheter i det finansielle systemet i avsnitt 3.4.1.

Veksten i fastlandsforetakenes gjeld har vært moderat lenge og har siden februar tatt seg litt opp. Den innenlandske kredittveksten til foretakene har i stor grad vært holdt oppe av utlån fra banker og kredittforetak. Det siste halvåret har foretakenes gjeldsoptak i obligasjonsmarkedet økt. Ifølge Norges Banks utlånsundersøkelse har bankenes kredittpraksis overfor foretakene ikke endret seg vesentlig de siste årene.

## 2.4 Finansmarkedene

Rentenivået internasjonalt er svært lavt. Renter på tiårs statsobligasjoner har samlet sett vært nokså stabile det siste året, se figur 2.6A. I Europa og Japan omsettes fortsatt en betydelig del av statsobligasjonene til en negativ effektiv rente. Renten på norske statsobligasjoner med ti års løpetid var i slutten av september 1,7 pst. Det er høyere enn gjennomsnittet for 2016, men fremdeles svært lavt



Figur 2.5 Boligpriser og gjeld

<sup>1</sup> Brutto gjeld i husholdninger og ideelle organisasjoner som andel av disponibel inntekt.

Kilder: Macrobond, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

i et historisk perspektiv, og lavere enn amerikanske 10-års renter. Den lave norske obligasjonsrenten må ses i sammenheng med lave langsiktige renter ute og at norske statsobligasjoner er forbundet med lav risiko.

Flere sentralbanker har signalisert at de er nærmere en innstramning i pengepolitikken, og enkelte har hevet styringsrentene, se figur 3.14A.

Pengemarkedsrenten i Norge, målt ved tremåneders Nibor, har falt siden årsskiftet og ligger rundt  $\frac{3}{4}$  pst. Pengemarkedsrenten er ikke blitt registrert lavere. Forskjellen mellom tremåneders pengemarkedsrente og styringsrenten har falt det



siste året. Det samme har kredittpåslaget for bankenes langsiktige markedsfinansiering. Utlånsrentene til husholdninger og foretak har vært uendret, og utlånsmarginene har økt noe som følge av at påslaget i Nibor har gått ned.

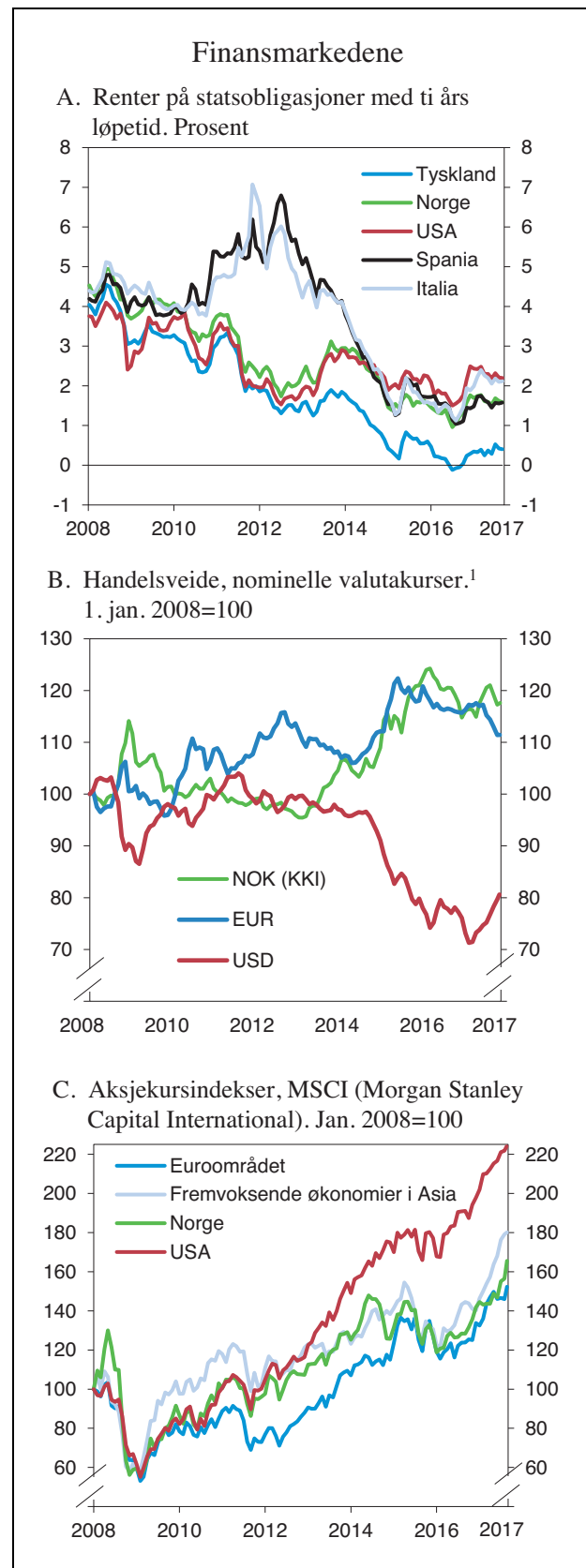
Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedsaktørenes forventninger, slik de kommer til uttrykk i terminrentene. Det innebærer en gjennomsnittlig tremåneders pengemarkedsrente på 0,9 pst. i år og neste år.

Kronekursen svekket seg kraftig gjennom 2014 og 2015, se figur 2.6B. Kronen har siden styrket seg noe, men også svingt litt. Nå er den litt sterkere enn den var før sommeren, særlig mot amerikanske dollar, men fremdeles svakere enn før oljeprisfallet. Svekkelsen av kronen har bidratt til bedret lønnsomhet for de konkurransutsatte delene av norsk næringsliv. I denne meldingen er det lagt til grunn at kronen vil styrke seg med 1,1 pst. i år, målt ved den importveide kursindeksen.

Flere internasjonale børsindekser har steget de siste to årene og kommet opp på historisk høye nivåer, se figur 2.6C. Utviklingen i aksjemarkedene har vært litt blandet siden før sommeren. Oslo Børs og flere amerikanske indekser har gått opp, mens europeiske indekser har svingt. I september var det oppgang i de fleste store børsindekser. Den samlede aksjeindeksen for fremvoksende økonomier i Asia har steget siden årsskiftet. Volatiliteten i aksjemarkedet, målt ved opsjonspriser i VIX-indeksen, er lav. Oslo Børs er nesten 30 pst. høyere enn gjennomsnittet for i fjor.

## 2.5 Internasjonal økonomi

Den økonomiske veksten ute skjøt fart i fjor høst og tiltok gjennom første halvår i år, til den raskeste takten siden 2010. Utviklingen drives av overraskende sterk vekst i euroområdet og Japan, bedring i fremvoksende økonomier og solid vekst i andre økonomisk viktige regioner. Oppgangen er understøttet av ekspansiv økonomisk politikk i mange land. Veksten i industriproduksjonen, investeringene og internasjonal handel har økt. Sysselsettingen har også tatt seg opp, og arbeidsledigheten faller. Likevel holder inflasjonen seg nokså lav, og noen steder har den til og med avtatt. Stemningsindikatorer og utviklingen i finansmarkedene peker i retning av fortsatt god utvikling i verdensøkonomien, se blant annet figur 2.7C.



Figur 2.6 Finansmarkedene

<sup>1</sup> Indeksene er utarbeidet av de lokale sentralbankene og metoden varierer noe. EUR og USD er invertert. Høyere verdi betyr svakere valuta.

Kilder: Macrobond og Finansdepartementet.

På kort sikt er utsiktene ute vesentlig bedre enn de fleste prognosemakere så for seg for bare et halvt år siden, ikke minst for Europa. På noe lengre sikt er bildet fortsatt preget av usikkerhet knyttet til Storbritannias utmelding av EU og uklarhet rundt politikken til USAs administrasjon. Videre kan strukturelle problemer, som lav produktivitetsvekst, ulikhet og økonomisk utenforskap, tyngte veksten. Samtidig vil det etter hvert være nødvendig å reversere den svært ekspansive pengepolitikken mange land fører. Svært ekspansiv pengepolitikk bidrar til økt risikotaking, stigende formuespriser og bekymring for den finansielle stabiliteten. Dersom pengepolitikken normaliseres raskere enn markedsaktørene venter, kan det gi uro i finans- og valutamarkedene. I tillegg kan mer innadvendt politikk i flere land true den økonomiske integrasjonen og det internasjonale økonomiske samarbeidet som har tjent verdensøkonomien godt de siste sytti årene.

På bakgrunn av den gode utviklingen, er veksten i BNP hos *Norges handelspartnere* anslått å ta seg opp fra 2,2 pst. i 2016 til 2,7 pst. i 2017, se tabell 2.3. For 2018 ventes veksten å dempes noe, til 2,4 pst., blant annet fordi den høye veksten i Sverige er ventet å avta. Sammenlignet med Revidert nasjonalbudsjett 2017 er anslaget for i år oppjustert med 0,4 prosentenheter, mens anslaget for neste år er oppjustert med 0,2 prosentenheter.

*Euroområdet* har opplevd sterk vekst i første halvår. For 2017 anslås BNP-veksten til 2,1 pst., 0,4 prosentenheter høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett i mai. Oppsvinget ventes å vare ved en stund, understøttet av svært ekspansiv pengepolitikk, mildt ekspansiv finanspolitikk og lettere tilgang på kreditt. Bedre utvikling i viktige eksportmarkeder er også ventet å bidra til oppgangen. I tillegg peker stemningsindikatorer for både husholdningene og bedriftene mot høyere vekst fremover. Større optimisme og mindre politisk usikkerhet har bidratt til å styrke innenlandsk etterspørsel etter varer og tjenester. Investeringene i næringslivet har også tatt seg opp den siste tiden. Arbeidsledigheten har falt de siste tre årene, og sysselsettingsveksten er nå sterk. Samtidig fortsetter høy gjeld i offentlig og privat sektor og stort omfang av tapsutsatte lån å tyngte utsiktene. Lav produktivitetsvekst og en aldrende befolkning demper også vekstevnen på mellomlang sikt. Høyere energipriser har bidratt til å trekke konsumprisveksten opp, men den er fremdeles lav når energi og matvarer holdes utenfor.

I *USA* har veksten økt noe den siste tiden, etter en periode med svakere utvikling i fjor. Vekst

i privat konsum, foretaksinvesteringer og nettoeksport har bidratt. Høyere sysselsetting og en viss reallønnsvekst har bedret husholdningenes kjøpekraft. Samtidig er usikkerheten om den økonomiske politikken i USA fremover uvanlig stor. I det siste har markedsaktører og prognosemakere justert ned sine forventninger til hvor ekspansiv finanspolitikken vil bli og hvor stort gjennomslag administrasjonen vil kunne få, blant annet i skattepolitikken. Med det har de også nedjustert anslagene for den økonomiske veksten i 2018 noe. Anslagene i denne meldingen tar ikke høyde for en eventuell vesentlig omlegging av handelspolitikken i proteksjonistisk retning.

I *Japan* har veksten tatt seg betydelig opp den siste tiden. Oppgangen er drevet av tiltakende vekst i eksportetterspørselen og støttende økonomisk politikk. Japan har gjennom flere år hatt moderat vekst og svært lav inflasjon, og myndighetene har i mange tilfeller tatt i bruk ekstraordinære midler for å trekke opp veksten og inflasjonen.

Utviklingen i *britisk økonomi* var i fjor betydelig bedre enn det markedsaktører og prognosemakere så for seg etter folkeavstemningen som endte med flertall for utmelding av EU. Arbeidsledigheten i Storbritannia er nå på sitt laveste nivå på 40 år, og sysselsettingen er høy. I første halvår i år avtok BNP-veksten. Redusert kjøpekraft hos husholdningene har dempet privat etterspørsel etter varer og tjenester. Moderat lønnsvekst og høy innenlandsk prisstigning, blant annet på grunn av svakere pund, har bidratt. Lavere vekst kan delvis skyldes forventninger om negative effekter av brexit. Stemningsindikatorer for britisk økonomi peker nå i retning av lavere vekst fremover. I tråd med det antas veksten i BNP å avta noe både i år og neste år.

*Sverige* har opplevd sterk økonomisk vekst i flere år. Veksten tok seg videre opp gjennom første halvår i år. Høy vekst i eksporten, stimulert av svakere kurs på svenske kroner, samt økt vekst i privat konsum og investeringer, bidro til oppgangen. Svært ekspansiv pengepolitikk har bidratt til å holde veksten oppe, mens finanspolitikken er nær nøytral. Arbeidsledigheten fortsetter å gå gradvis ned, samtidig som yrkesdeltakelsen øker. Gruppen av lavt kvalifiserte arbeidstakere utgjør en økende andel av de arbeidsledige. Konsumprisveksten har tatt seg opp den siste tiden. Lønnsveksten er fremdeles lav, holdt tilbake av svak produktivitetsvekst og hensynet til konkurransevnen. Den sterke veksten i BNP er ventet å avta gradvis i årene som kommer. Svakere vekst i boliginvesteringene ventes å bidra til dette. Dem-

Tabell 2.3 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnerne <sup>1</sup> .....	2,5 <sup>2</sup>	2,2	2,7	2,4	2,2
Euroområdet .....	1,9	1,7	2,1	1,9	1,5
USA.....	2,6	1,6	2,2	2,3	2,2
Sverige .....	3,8	3,1	3,0	2,4	2,2
Japan.....	1,1	1,0	1,8	0,7	0,8
Kina .....	6,9	6,7	6,8	6,5	6,0
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnerne <sup>3</sup> .....	0,9	1,0	1,9	1,9	2,0
Euroområdet .....	0,0	0,2	1,5	1,4	1,6
USA.....	0,1	1,3	2,0	2,3	2,3
Sverige .....	0,9	1,4	2,0	1,7	1,9
Japan.....	0,8	-0,1	0,4	0,5	0,9
<i>Arbeidsledighet:<sup>4</sup></i>					
Handelspartnerne <sup>3</sup> .....	7,0	6,4	5,9	5,7	5,6
Euroområdet .....	10,9	10,1	9,3	8,8	8,5
USA.....	5,3	4,9	4,4	4,1	4,0
Sverige .....	7,4	6,9	6,6	6,3	6,4
Japan.....	3,4	3,1	2,8	2,7	2,6
<i>Memo:</i>					
BNP-vekst i verdensøkonomien <sup>5</sup> .....	3,1	3,2	3,6	3,7	3,5
Herav:					
Fremvoksende økonomier .....	4,0	4,2	4,6	4,8	4,6
OECD-området.....	2,0	1,8	2,3	2,1	2,0

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

<sup>2</sup> Justert for omberegninger i nasjonalregnskapet i Irland.

<sup>3</sup> Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurranseevnevekter fra OECD.

<sup>4</sup> I prosent av arbeidsstyrken.

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

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

pet vekst i reallønningene og høy sparing blant husholdningene, blant annet som følge av økte avdrag på lån, vil kunne gi lavere vekst i privat konsum. Sterk vekst i boligprisene og husholdningenes gjeld, spesielt i noen av de større byene, er en risikofaktor.

Veksten i *fremvoksende økonomier* er ventet å ta seg betydelig opp de to neste årene, etter en periode med nedgang i veksttakten. Det skyldes blant annet at store, råvareproduserende økonomier, som Brasil og Russland, nå opplever

bedring, etter dype tilbakeslag utløst av fallet i råvareprisene.

I *Kina* var veksten i første halvår noe sterkere enn tidligere anslått. Fremover ventes veksten å gå gradvis ned, men sett i forhold til OECD-landene vil den fortsatt være på et høyt nivå i årene som kommer. Kinesiske myndigheter har lenge ført en ekspansiv finans- og pengepolitikk for å støtte opp under den nødvendige omstruktureringen av økonomien. Målet er økt vekt på innenlandsk konsum, mindre vekt på investeringer, nedbygging av overkapasitet i deler av industrien og eiendomsmarkedet, og en mer bærekraftig gjeldsutvikling i næringslivet. Pengepolitikken er den siste tiden blitt strammet noe inn av hensyn til den finansielle stabiliteten, mens nivået på offentlige investeringer fortsatt er høyt. I *Kina* og noen andre fremvoksende økonomier utgjør høy gjeld og sterk kredittvekst i privat sektor en betydelig risiko. Anslagene for *Kina* er basert på at myndighetene fortsatt lykkes i å styre økonomien i tråd med målet om å doble reelt BNP fra 2010 til 2020.

I *India* bidro blant annet høyt offentlig forbruk til å trekke opp BNP-veksten i 2016. Veksten er ventet å avta fra 7,1 pst. i fjor til nær 6½ pst i år. Det skyldes blant annet negative virkninger av den store utskiftningen av sedler i november i fjor. Tiltaket skulle redusere korrupsjon og skatteunndragelse ved å tvinge aktørene i Indias kontantbaserte økonomi til å veksle sine beholdninger av de mest brukte seddelrekkene om til nye sedler hos myndighetene. Men siden vekslingskapasiteten var begrenset, tok det tid før husholdninger og mindre bedrifter fikk tilbake likviditeten og igjen kunne etterspørre varer og tjenester. Omstillingskostnader ved en omfattende reform av indirekte skatter ventes også å trekke veksten ned på kort sikt, men gi høyere vekst på lengre sikt.

*Oljeprisen* har så langt i år i gjennomsnitt vært 53 USD per fat. Se nærmere omtale av oljemarkedet i avsnitt 2.6. Metallprisene har falt siden februar i år, blant annet som følge av svekket tro på økte infrastrukturinvesteringer i USA. Oppsvinget i internasjonal økonomi, spesielt i *Kina*, har bidratt til høyere råvarepriser den siste tiden.

*Arbeidsmarkedet* i OECD-området er i bedring. I euroområdet har arbeidsledigheten falt gradvis de siste tre årene. Likevel er den fortsatt høyere enn før finanskrisen, se figur 2.7B. Sysselsettingsandelen har tatt seg opp de siste årene og ligger nå rundt 65 pst., målt som andel av befolkningen i alderen 15–64 år. Det er store forskjeller mellom landene. I Tyskland har ledigheten falt til rekordlave nivåer, mens den fremdeles utgjør rundt 10 pst. i Frankrike og Italia, omkring 17 pst.

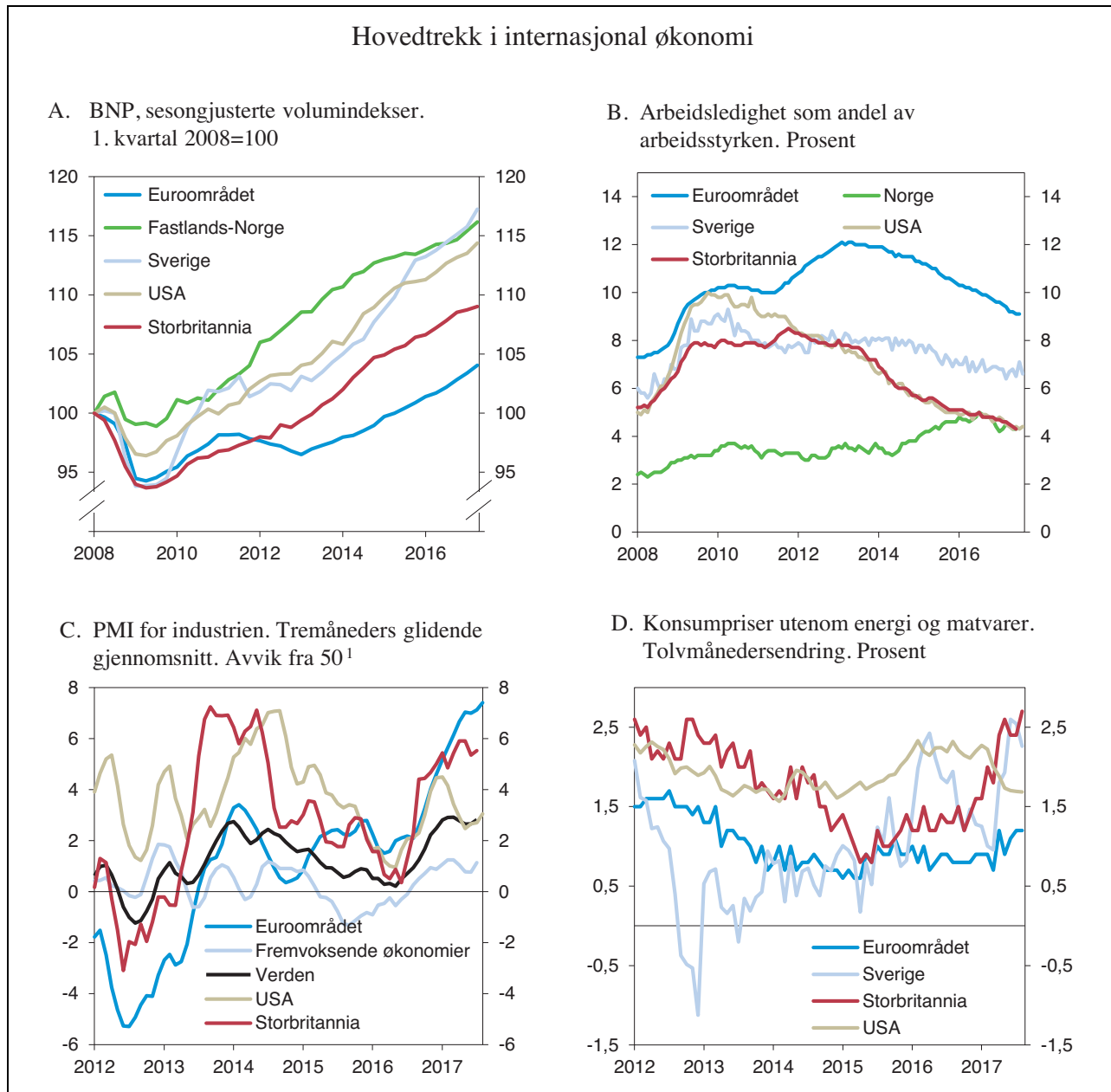
i Spania og 21 pst. i Hellas. Høy ledighet over tid innebærer en fare for at mange mister fotfestet i arbeidsmarkedet. Særlig bekymringsfull er den høye ungdomsledigheten. I USA er veksten i sysselsettingen sterk, og ledigheten har gått betydelig ned den siste tiden. Samtidig er yrkesdeltakelsen fremdeles betydelig lavere enn før finanskrisen. Også i Storbritannia er sysselsettingsveksten sterk, og sysselsettingsandelen i september på 75,3 pst. var den høyeste siden 1971, da målingene begynte.

På bakgrunn av fallende arbeidsledighet de siste tre årene er *lønnsveksten* i OECD-området nå ventet å ta seg opp mot det historiske gjennomsnittet fra tiåret før finanskrisen, på nesten 3 pst. For Norges handelspartnere gir OECDs siste anslag en lønnsvekst rundt 2½ pst. både i år og neste år.

Utenom energi og matvarer har veksten i *konsumprisene* holdt seg på et lavt nivå i de avanserte økonomiene, til tross for høyere økonomisk vekst og lavere arbeidsledighet, se figur 2.7D. Det har blant annet sammenheng med lav lønnsvekst, som kan tyde på at det fremdeles er ledig kapasitet i arbeidsmarkedet i disse landene. I euroområdet, Sverige, Japan og *Kina* ventes økt kapasitetsutnyttelse i økonomien å løfte veksten i konsumprisene fremover. Også i USA ventes et strammere arbeidsmarked å bidra til høyere prisvekst. For Norges viktigste handelspartnere anslås konsumprisveksten samlet å ligge rundt 2 pst. både i år og neste år, se tabell 2.3.

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

Sentralbanken i Storbritannia senket styringsrenten fra 0,5 til 0,25 pst. i august i fjor, for blant annet å motvirke negative virkninger på britisk økonomi av resultatet av folkeavstemningen om EU-medlemskap. I tillegg ble et nytt låneprogram for bankene og et nytt program for kjøp av obligasjoner i markedet lagt frem. Også Sveriges Riksbank og sentralbanken i Japan har omfattende programmer for kjøp av statsobligasjoner. Riksbanken har holdt styringsrenten uendret på -0,5 pst. siden



Figur 2.7 Internasjonal økonomi

<sup>1</sup> PMI Manufacturing (Purchasing Manager Index) er en forventningsindikator basert på spørreundersøkelse blant innkjøpsjefene i industriselskaper. Verdier over 50 indikerer vekst i produksjonen.

Kilder: Macrobond, Markit Economics og OECD.

februar i fjor, med sikte på å stabilisere inflasjonen rundt målet på 2 pst. Til tross for sterk konjunkturutvikling og inflasjon nær målet har Riksbanken signalisert at renten trolig forblir uendret frem til andre halvdel av 2018 for å sikre at inflasjonsmålet nås. Også i Danmark og Sveits er styringsrenten negativ. I USA har sentralbanken derimot begynt å stramme inn pengepolitikken og hevet styringsrenten fire ganger siden desember 2015. Aktørene i finansmarkedet venter en ny økning i andre halvår i år. I september varslet banken at nedtrappingen av obligasjonskjøpsprogrammet vil starte i

oktober 2017. Utviklingen i de internasjonale verdipapirmarkedene er nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

De siste årene har stram *finanspolitikk* i de avanserte økonomiene fått underskuddene på offentlige budsjetter betydelig ned. Med dempet økonomisk vekst og lav inflasjon har det likevel vært vanskelig å redusere nivået på offentlig gjeld, som for mange av disse landene fortsatt utgjør mer enn 100 pst. av BNP. For de avanserte økonomiene ventes finanspolitikken å være tilnærmet nøytral i 2017, for så å strammes noe inn i 2018. Det er store forskjeller mellom landene. For

USA anslår IMF at finanspolitikken vil være omtrent nøytral i år, mens det for neste år er lagt til grunn en svak innstramming. IMF hadde tidligere lagt til grunn betydelig finanspolitisk stimulans i 2018. I Japan antas nøytral finanspolitikk i 2017, mens det for neste år er ventet en markert innstramming. For euroområdet sett under ett ligger finanspolitikken an til å bli mildt ekspansiv i år. Mange euroland er samtidig langt unna kravet i EUs stabilitets- og vekstpakt om en bruttogjeld i offentlig sektor på maksimalt 60 pst. av BNP. Landene med høyest gjeld er sårbare for renteøkninger. Europakommisjonen og EUs råd for finansministre (ECOFIN) tilrår at disse landene reduserer budsjettunderskuddet og den offentlige gjelden.

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

Det er betydelig *usikkerhet* om utviklingen internasjonalt. På kort sikt kan den markerte oppgangen i europeisk økonomi, mer optimistiske bedrifter og husholdninger og mindre politisk usikkerhet trekke veksten mer opp enn lagt til grunn i denne meldingen. På litt lengre sikt synes risikoen likevel å være størst for at utviklingen blir svakere enn lagt til grunn. Blant viktige usikkerhetsmomenter er:

- EU og Storbritannias fremtidige avtaleforhold. Hva slags avtaler det blir mellom Storbritannia og EU og mellom Storbritannia og Norge vil kunne ha stor økonomisk betydning. Anslagene i denne meldingen er basert på at de økonomiske barrierene i Europa ikke blir økt vesentlig.
- Tilbaketrekning fra økonomisk integrasjon og økonomisk politikk i USA. Det er også betydelig usikkerhet om politikken til USAs administrasjon og hvilket gjennomslag den får i Kongressen, herunder i finans- og skattepolitikken og i handelspolitikken. Dersom tendensene til proteksjonisme og mer innadvendt politikk tiltar og det internasjonale samarbeidet svekkes, vil veksten i verdensøkonomien dempes.
- Utilsiktete virkninger av en normalisering av pengepolitikken. En raskere normalisering av pengepolitikken enn ventet vil gi strammere lånevilkår. Selv om normalisering er en konsekvens av at det går bedre, kan omleggingen for en periode gi uro i finans- og valutamarkedene, herunder brå kapitalutgang fra fremvoksende

økonomier, som kan gi svakere vekst på kort sikt. Se nærmere omtale i boks 2.3.

- Ubalanser i Kina. Gjeldsnivået i privat sektor er høyt og tiltakende, og bedriftenes overskudd har falt de seneste årene. Samtidig er det overkapasitet og overinvesteringer i enkelte næringer. Det er derfor en fare for at omleggingen mot en mer tjenesteproduserende økonomi ikke vil gå så problemfritt som forutsatt, noe som kan gi lavere etterspørsvekst i Kina og påvirke globale priser og verdenshandelen.
- Geopolitiske faktorer. Spenninger mellom land, politisk usikkerhet og eventuell eskalering av væpnede konflikter kan virke negativt på internasjonal økonomi. Flyktningstrømmen til europeiske land kan igjen tilta og gi større samfunnsøkonomiske effekter enn ventet.

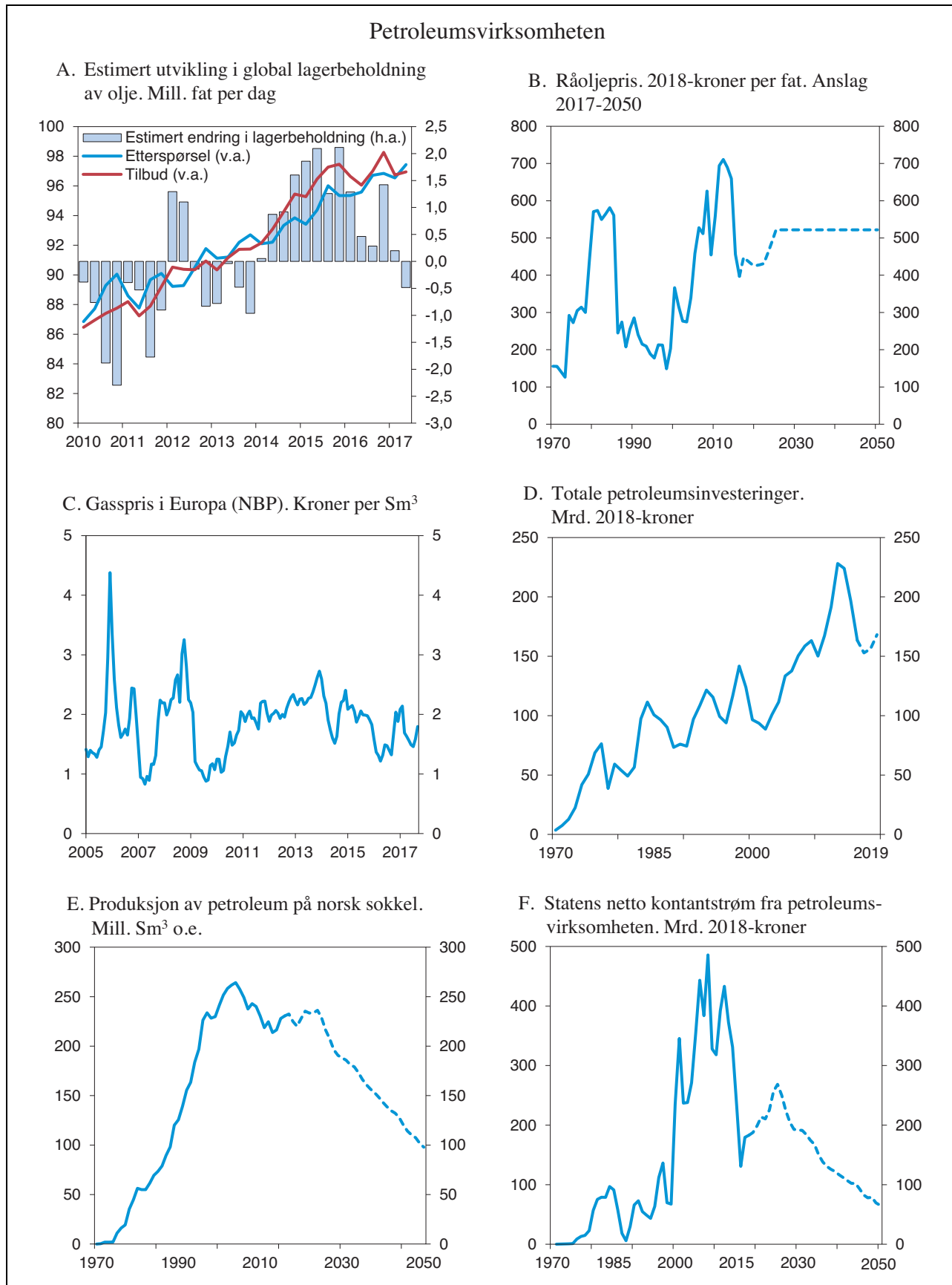
## 2.6 Petroleumssektoren

Oljeprisen har nesten doblet seg siden starten av 2016. Hittil i år har oljeprisen i gjennomsnitt vært 53 USD per fat. Det er nær gjennomsnittlig oljepris siden 1970, målt i faste priser.

Den markerte nedgangen i oljeprisen i 2014 hadde sammenheng med økt produksjon av skiferolje i USA, samtidig som OPEC økte sine produksjonsnivåer. Prisfallet førte til høyere global etterspørsel etter olje, men ikke nok til å møte veksten i produksjonen. Dermed kom en periode med økende lagerbeholdning av olje og lav pris. Etter det steg forbruket litt raskere enn produksjonen, og prisen tok seg opp. Avtalte produksjonskutt i OPEC og andre oljeproduserende land har vært med på å redusere tilbudet av olje.

Den økte produksjonen av skiferolje i USA har hatt stor betydning for utviklingen i oljeprisen de siste årene. Produksjonsveksten skyldes blant annet ny teknologi som har redusert kostnadene ved utvinning betydelig. Store tilgjengelige oljeressurser og kort tid fra investeringsbeslutning til produksjon gjør at amerikanske skiferoljeprodusenter raskt kan tilpasse produksjonen til prisendringer. Selv om økt produksjon av skiferolje var en viktig grunn til det store fallet i oljeprisen i 2014, vil fleksibiliteten i denne bransjen kunne bidra til å begrense svingningene i oljeprisen de nærmeste årene.

Utviklingen i oljeprisen er usikker. I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at oljeprisen vil holde seg rundt dagens nivå de nærmeste årene, i tråd med prisene i terminmar-



Figur 2.8 Petroleumsvirksomheten

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

Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2016	2017	2018	2019	Virkning av en endring i oljeprisen på 10 kroner i 2018 på kontantstrøm i 2018 <sup>1</sup>
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat .....	379	438	438	441	
Råoljepris, 2018-kroner per fat .....	397	448	438	430	
Produksjon, mill. Sm <sup>3</sup> o.e .....					
– Råolje, kondensat og NGL.....	116	116	108	104	
– Naturgass .....	115	117	117	117	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Betalte skatter og avgifter .....	48	77	91	94	2,6
Netto inntekt SDØE .....	66	90	77	88	1,8
Statens netto kontantstrøm .....	125	175	183	192	4,3

<sup>1</sup> 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.

kedet slik de ble notert i august. Videre er det lagt til grunn at oljeprisen gradvis vil øke til 522 kroner per fat fra og med 2025 (målt i faste 2018-kroner), se figur 2.8B. Med dollarkurs som i begynnelsen av oktober tilsvarer det i overkant av 65 dollar per fat.

Etter å ha steget i årene etter finanskrisen, falt *spotprisen på gass* i Europa i fire år på rad fra 2013 til 2016. Høye priser på kull, driftsstans ved kjernekraftverk i Frankrike og lavere temperaturer enn normalt bidro til at gassprisen deretter økte markert i fjor vinter. Utover i 2. kvartal i år falt prisene noe igjen, blant annet som følge av økt tilbud av flytende naturgass (LNG). Så langt i år har gassprisen i gjennomsnitt vært høyere enn i fjor, men litt lavere enn gjennomsnittet for de siste ti årene.

For norsk gasseksport er det beregningsteknisk lagt til grunn at den gjennomsnittlige prisen vil gå ned fra rundt 1,85 kroner per Sm<sup>3</sup> i 2017 til 1,62 kroner i 2018 (faste 2018-priser). Fra og med 2019 legges det til grunn en gasspris på 1,89 kroner per Sm<sup>3</sup> (faste 2018-priser). Fremover vil blant annet den økonomiske veksten, utviklingen i prisene på andre energikilder, tilgangen på flytende naturgass (LNG) fra andre produsentland og energi- og klimapolitikken i sentrale importland for norsk gass kunne påvirke prisene.

*Petroleumsinvesteringene* ser ut til å bli høyere de nærmeste årene enn tidligere ventet. Tall fra Olje- og energidepartementet viser at investerin-

gene kan vokse allerede neste år, etter å ha falt nesten 30 pst. fra 2014 til 2016, se figur 2.8D. Høyere investeringer må blant annet ses i sammenheng med at oljeselskapene fremskynder prosjekter fordi det er ledig kapasitet i leverandørindustrien og kostnadsnivået er kommet ned. Kostnadsreduksjonene er et resultat av oljeselskapenes effektiviseringstiltak, nye konseptvalg og forhandlede kontrakter med leverandører. Med et lavere kostnadsnivå er prosjekter på norsk sokkel blitt lønnsomme ved lavere olje- og gasspriser enn før. Tall fra Statistisk sentralbyrås investeringstelling og nasjonalregnskapet tyder på at nedgangen i petroleumsinvesteringene vil bli klart mindre i år enn i fjor.

Mesteparten av petroleumsinvesteringene i 2018 anslås å være knyttet til felt under utbygging, mens en fjerdedel av investeringene anslås å være knyttet til felt som allerede er i drift. Johan Sverdrup-feltet i Nordsjøen er det største enkeltprosjektet på norsk sokkel og er ventet å stå for om lag 20 pst. av investeringene neste år. Johan Castberg i Barentshavet er per i dag det største funnet på norsk sokkel som ikke er besluttet utbygget. En plan for utbygging og drift (PUD) ventes senere i år. Utbygging av Sverdrup og Castberg er ventet å stå for en stor andel av investeringene på norsk sokkel i årene fremover. I tillegg kommer en rekke andre utbygginger med betydelig investeringsomfang.



Investeringsanslagene er usikre. Dersom selskapenes forventninger til langsiktig oljepris skulle falle, kan investeringer skyves ut i tid eller falle bort. Tilsvarende kan forventninger hos oljeselskapene om høyere oljepris bidra til at investeringene stiger raskere og mer enn lagt til grunn i denne meldingen.

*Produksjonen av petroleum* i Norge økte i fjor. Oljeproduksjonen økte for tredje året på rad, og produksjonen av gass var omtrent like høy som det historisk høye nivået i 2015. Den samlede petroleumproduksjonen var 11 pst. lavere enn toppnivået i 2004. Sommeren 2017 var 84 felt i produksjon på norsk sokkel. Av disse ligger 66 felt i Nordsjøen, 16 i Norskehavet og to i Barentshavet. Samtidig var 11 nye felt under utbygging, inkludert Johan Sverdrup. Produksjonen av petroleum ventes å holde seg nokså stabil frem til midten av 2020-tallet, for så å avta gradvis, som vist i figur 2.8E.

*Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten* anslås til 175 mrd. kroner i 2018, se figur 2.8F. Av dette utgjør nettoinntektene fra SDØE 51 pst., skatter og avgifter 44 pst., og utbytte fra Statoil 5 pst. Anslaget for statens netto kontantstrøm for i år er justert ned med 3,8 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett 2017.

Statens netto kontantstrøm varierer mye med prisene på olje og gass. En enkel virkningsbereg-

ning tilsier at en økning i oljeprisen i 2018 på 10 kroner, gir en økning på 4,3 mrd. kroner i statens netto kontantstrøm. Med lavere oljepris anslås virkningen å bli den samme, men med motsatt fortegn. I beregningen er produksjon og kostnader holdt uendret. Videre er det forutsatt at gassprisen endres prosentvis like mye som oljeprisen, men med et tidsetterslep, slik at halvparten av endringen kommer året etter.

Den samlede formuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av fremtidig årlig kontantstrøm fra virksomheten fra og med 2018, kan anslås til i underkant av 4 500 mrd. 2018-kroner. Det er lagt til grunn en realrente på 3 pst. i beregningen av formuen. Formuesanslaget bygger på forutsetningene om produksjon, priser og kostnader som er lagt til grunn i denne meldingen<sup>6</sup>.

Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås til rundt 3 900 mrd. 2018-kroner. Det gir grunnlag for en permanentinntekt på 118 mrd. kroner per år utover avkastningen på kapitalen som allerede er oppjent i Statens pensjonsfond utland.

---

<sup>6</sup> Oljedirektoratets anslag for uoppdagede ressurser i Barentshavet nord fra mai i år er ikke inkludert i dette estimatet. Ressursene i området er anslått til 1,4 milliarder standard kubikkmeter oljeekvivalenter (Sm<sup>3</sup> o.e.).

### Boks 2.1 Strømmer inn og ut av sysselsetting

Etter oljeprisfallet sommeren 2014 mistet mange jobben, og arbeidsledigheten steg. Sysselsettingen utviklet seg svakt i årene som fulgte, med en vekst på under 20 000 personer i 2015 og 2016 samlet sett. Etter det har veksten i sysselsettingen tatt seg opp, se omtale i avsnitt 2.2. Bak nettotallene ligger langt større strømmer av personer som går ut og inn av arbeid og beveger seg mellom næringer. For å kunne se nærmere på dette, har vi fått Statistisk sentralbyrå (SSB) til å koble informasjon fra administrative registre<sup>1</sup>.

Tidligere undersøkelser har vist at det er stor mobilitet i det norske arbeidsmarkedet, også mellom næringer. En norsk studie har vist at om lag 10 pst. av arbeidsplassene forsvinner hvert år, og minst like mange nye kommer til.<sup>2</sup> Tallene som nå foreligger fra SSB for arbeidskraftsstrømmer viser at det også er store strømmer inn og ut av sysselsetting. I perioden fra 2013 til 2016 var det om lag 260 000 nye sysselsatte som kom til hvert år. Det tilsvarte om lag 10 pst. av sysselsettingen. Selv med en svak konjunkturutvikling og en stor nedgang i antall sysselsatte i petroleumsrettet næringsliv var det altså en betydelig tilgang til arbeid, og tilgangen var høyere enn avgangen hvert av årene, se figur 2.9A.

Av de sysselsatte i 2013 var 83 pst. sysselsatt i samme næring i 2014, mens 9 pst. var sysselsatt i en annen næring og de resterende 8 pst. ikke lenger var sysselsatt. Følger vi personene lenger, øker andelen som var sysselsatt i en annen næring til 13 pst. i 2015 og 16 pst. i 2016. Tallene for sysselsatte i petroleumsrelaterte næringer<sup>3</sup> viser stort sett det samme bildet, men med noe større nedgang innenfor verftsindustrien.

Strømmene av arbeidskraft varierer mellom næringer. I petroleumsrelaterte næringer gjenspeiler de den lavere aktiviteten etter oljeprisfallet. De som gikk ut av sysselsetting i næringen, var flere enn de som kom inn i 2014 og 2016. I bygge- og anleggsvirksomhet økte etterspørselen etter arbeidskraft i disse årene, og her var de

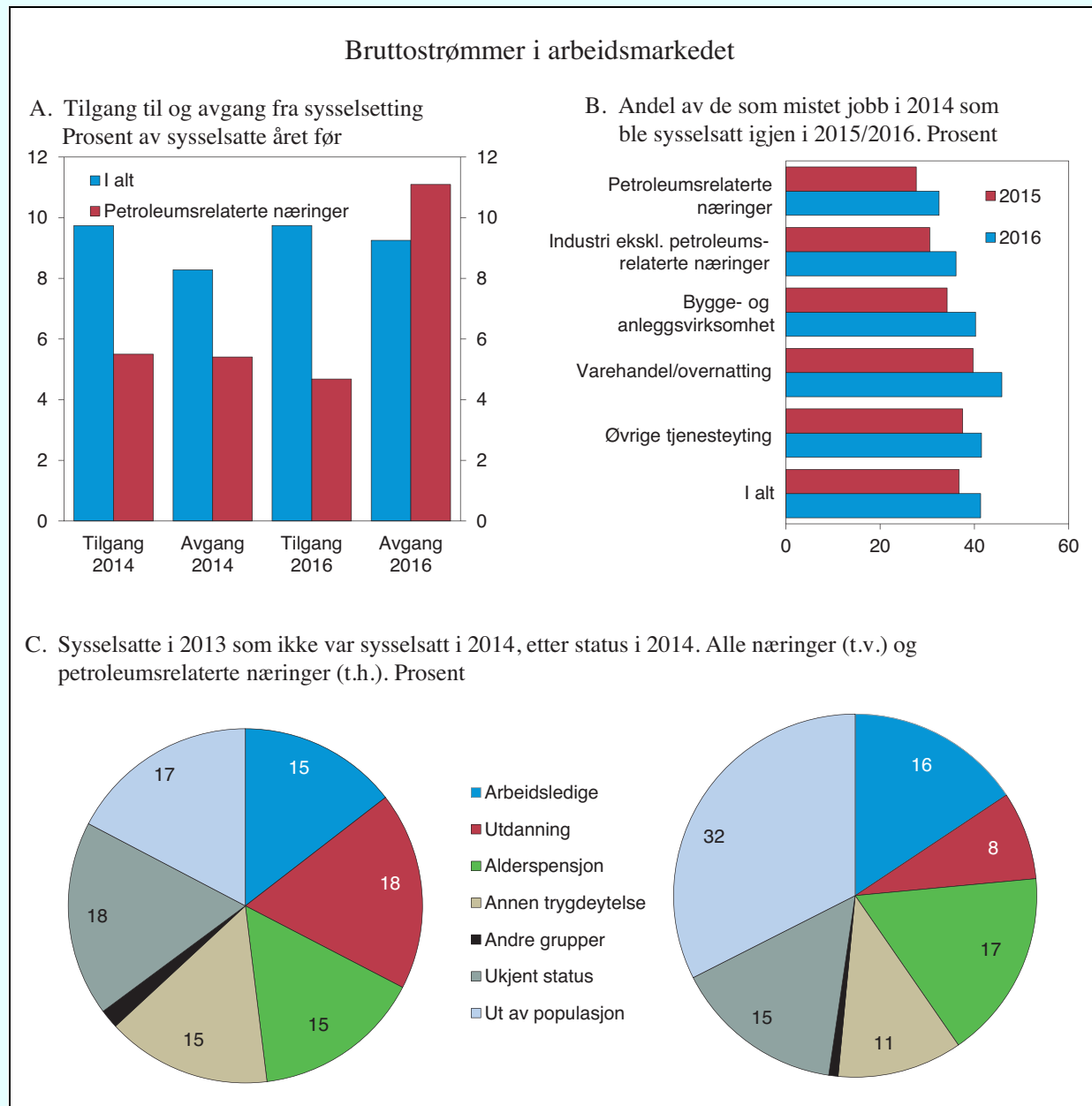
nye sysselsatte som kom til, flere enn de som gikk ut. Den største gjennomstrømningen av sysselsatte finner vi i overnatting og varehandel. Her var det både flest nye sysselsatte og størst avgang, noe som har sammenheng med mange ungdommer og midlertidig sysselsatte i disse næringene.

Vi har også sett nærmere på de som går ut av sysselsetting. Av sysselsatte i 2013 som ikke var sysselsatte i 2014, var 15 pst. arbeidsledige, 18 pst. i utdanning og 15 pst. mottok alderspensjon. En nokså stor andel har ukjent status<sup>4</sup> eller forsvinner ut av populasjonen<sup>5</sup>, se figur 2.9C. Tallene fra SSB kan tyde på at det er en større andel som forsvinner ut av populasjonen i petroleumsrelaterte næringer sammenlignet med gjennomsnittet av alle næringer. En mulig forklaring er at de som har mistet jobben, har flyttet fra Norge.

Av de som var sysselsatt i 2015 var om lag 10 pst. ikke lenger sysselsatt i 2016, og av disse var det om lag 70 pst. som forsvant ut av arbeidsstyrken. Det kan for eksempel ha sammenheng med overgang til alderspensjon eller andre trygdeytelser, eller at ungdom beveger seg mellom sysselsetting og utdanning. De som ikke gikk ut av arbeidsstyrken ble ledige eller forsvant ut av populasjonen. I petroleumsrelaterte næringer var det en noe lavere andel som forble sysselsatt i samme næring, (81 pst. mot 83 pst. i gjennomsnitt for alle næringer), mens flere ble ledige (4 pst. mot 1 pst. i gjennomsnitt for alle næringer).

Tallene fra SSB viser at en nokså stor andel kommer tilbake i arbeid igjen, etter frivillig eller ufrivillig å ha gått ut av sysselsetting, se figur 2.9B. Av de som forlot statusen som sysselsatt i 2014, var mer enn en tredjedel tilbake i arbeid igjen i 2015. Andelen som kommer tilbake i arbeid øker over tid, og i 2016 var vel to av fem kommet tilbake i arbeid. I petroleumsrelaterte næringer var en tredjedel av de som sluttet i jobb tilbake i arbeid i 2016. Det er en noe lavere andel enn for andre næringer i samme periode.

## Boks 2.1 forts.



Figur 2.9 Strømmer på arbeidsmarkedet

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

- <sup>1</sup> Tallene fra SSB inkluderer både bosatte og ikke-bosatte i alderen 15–74 år og er per 4. kvartal hvert år. Fra og med 2015 baserer statistikken seg på et nytt datagrunnlag for lønnstakere (a-ordningen). Det medfører at data som overlapper nytt og gammelt datagrunnlag må tolkes med forbehold.
- <sup>2</sup> Salvanes, Kjell G. (2017): Omstillingsevnen i norsk økonomi under finanskrisen. Bakgrunnsnotat for Perspektivmeldingen 2017. Finansdepartementet arbeidsnotat 2017/7.
- <sup>3</sup> Med petroleumsrelaterte næringer menes her utvinning av råolje og naturgass, inkl. tjenester, produksjon av me-

tallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, verftsindustri og annen transportmiddelindustri samt reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr.

<sup>4</sup> «Ukjent status» betyr at man er registrert i folkeregistret på observasjonstidspunktet, men finnes ikke i noen av SSBs andre registre i system for persondata (SFP) og får dermed ukjent status. En stor andel av personene i denne gruppen er innvandrere, som flytter til utlandet for å bosette seg eller oppholde seg der i minst seks måneder uten å melde fra om flytting.

<sup>5</sup> «Ut av populasjonen» er personer som er utvandret eller døde.

### Boks 2.2 Fall i boligprisene

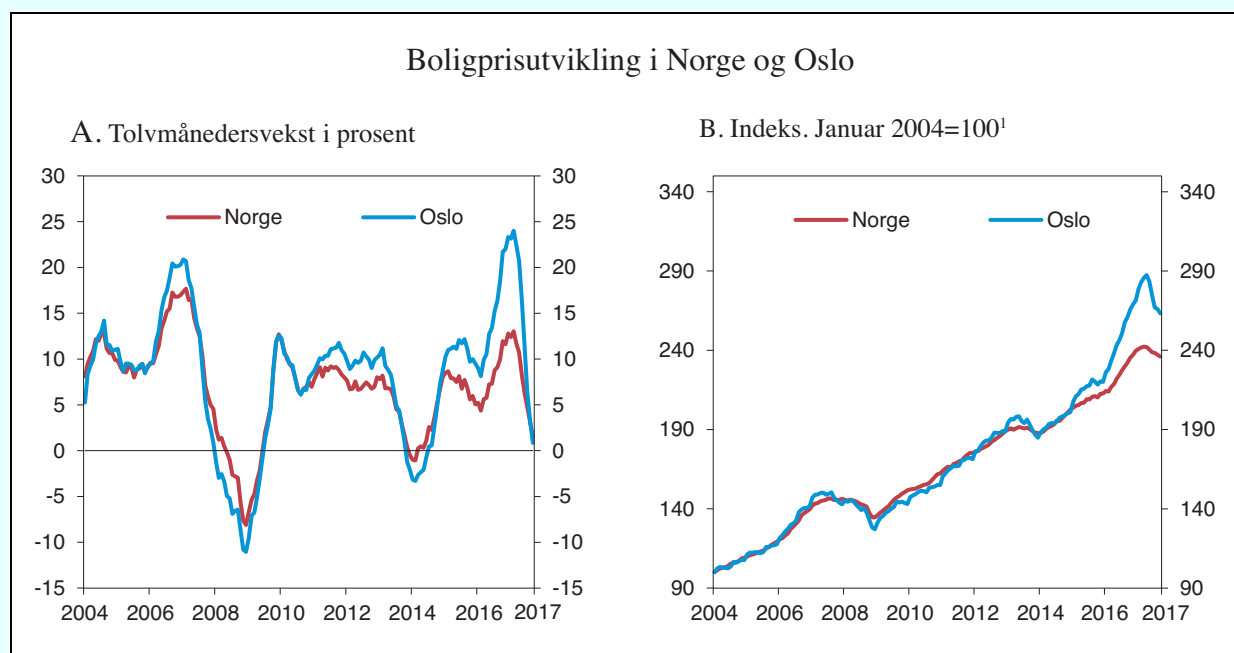
Etter sterk vekst gjennom fjoråret, har boligprisene falt den siste tiden. Både oppgangen i prisene og omslaget den senere tid har vært sterkest i Oslo, se figur 2.10. Fra desember 2013 til april i år, da boligprisene nådde en topp, økte prisene med nærmere 55 pst. i Oslo. For resten av landet var veksten over 30 pst. i samme periode. Siden april har prisene falt med over 8 pst. i Oslo og 4 pst. på landsbasis. Forskjellene i boligprisveksten er blitt mindre de siste månedene, selv om nivåene fremdeles er svært forskjellige.

De siste kvartalene har stor ferdigstillelse av nye boliger gitt en markert vekst i boligtilbudet. Det har trolig bidratt til fallet i prisene. Prisnedgangen i det siste kan også skyldes at etterspørselen, særlig etter bolig som investeringsobjekt, kan ha blitt dempet, blant annet som følge av innstramningene på skatte- og lånesiden. Blant annet er verdsettingsrabatten redusert for sekundærboliger, med sikte på skattemessig likestilling mellom investeringer i sekundærboliger og aksjer og driftsmidler. I den nye boliglånforskriften, som trådte i kraft 1. januar i år, er det blant annet et nytt krav om maksimal gjeld i forhold til inntekt og strengere krav til egenkapital ved kjøp av sekundærbolig i Oslo, se avsnitt 3.4.2.

Det er stor usikkerhet om den videre utviklingen i boligprisene. Tidligere perioder med boligprisfall i Norge er få og har ulike særtrekk, se figur 2.11. Den makroøkonomiske situasjonen, husholdningenes finansielle stilling og bankenes

soliditet har betydning for hvor omfattende nedgangen har vært. På slutten av 1980-tallet, i forbindelse med bankkrisen, falt boligprisene kraftig, og det tok flere år før veksten i boligprisene tok seg opp igjen. Samtidig gikk økonomien gjennom en dyp nedgang. Den internasjonale finanskrisen i 2008 var preget av sviktende tillit i finansmarkedene, og bankene ble mindre ivrige til å låne ut både til hverandre og til sine kunder. Tilliten kom likevel raskt tilbake i Norge, og prisnedgangen i boligmarkedet snudde raskt til ny oppgang. Da prisene falt i 2013, var de makroøkonomiske utsiktene noe svekket. Renten ble satt ned, og prisene tok seg opp igjen etter kort tid. I dag er de makroøkonomiske utsiktene gode. Veksten i økonomien er på vei opp, og ledigheten faller. Bankene er blitt mer solide i årene etter finanskrisen. Renten er kommet ned på et svært lavt nivå.

Samtidig utgjør husholdningenes finansielle stilling en større risiko i dag enn i tidligere perioder med prisfall fordi gjelden er høyere. Gjelden har lenge steget mer enn inntektene, og sårbarheten har økt gradvis, se omtale i avsnitt 3.4.1. Mange husholdninger vil måtte stramme inn på forbruket ved høyere rente eller dersom boligprisene skulle fortsette å falle over en lengre periode. Det kan bremse oppgangen i norsk økonomi. Det makroøkonomiske bildet tilsier likevel at risikoen for at fall i boligpriser utløser et kraftig tilbakeslag i økonomien på kort sikt, ikke synes stor.

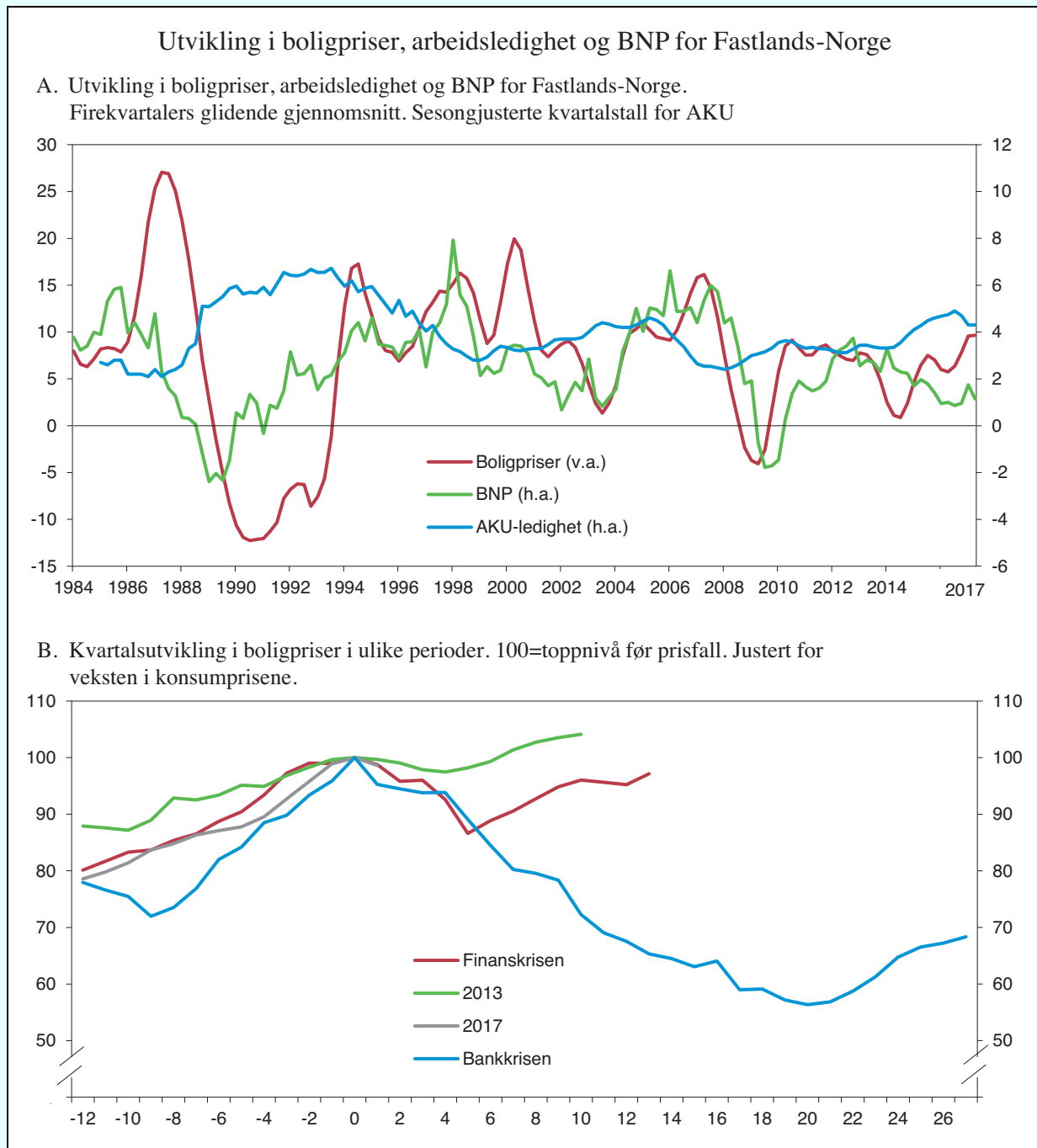


Figur 2.10 Boligprisutvikling i Norge og Oslo

<sup>1</sup> Sesongjusterte tall for Norge og ujusterte tall for Oslo.

Kilder: Eiendom Norge, Eiendomsverdi, Finn.no, Macrobond og Finansdepartementet.

## Boks 2.2 forts.



Figur 2.11 Utvikling i boligpriser, arbeidsledighet og BNP for Fastlands-Norge

Kilder: Macrobond, Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet.

### Boks 2.3 Avvikling av ekspansiv pengepolitikk

Siden finanskrisen har pengepolitikken vært svært ekspansiv sett i et historisk perspektiv. Styringsrentene ble redusert til rekordlave nivåer, og andre ekstraordinære tiltak, som kjøp av obligasjoner i markedet i stor skala, ble tatt i bruk av sentralbankene. Den ekspansive pengepolitikken har bidratt til å trekke ned de langsiktige realrentene. Fremover må pengepolitikken normaliseres. Hvordan markeder og individer reagerer på en slik omstilling utgjør en betydelig usikkerhetsfaktor. Både for rask og for sen normalisering kan gi uheldige virkninger. Samtidig er kommunikasjonen viktig.

En svært ekspansiv pengepolitikk har vært nødvendig for å støtte opp under den svake veksten etter finanskrisen, motvirke deflasjonstendenser og styrke banksystemene. Likevel kan en lang periode med svært lave renter gi uønskede bivirkninger. Investorer som pensjonsfond og livsforsikringselskaper blir drevet til å søke mer risikofylte investeringer i forsøk på å opprettholde høy avkastning, og slik bidra til kraftig oppgang i aksje- og eiendomsmarkeder som kan vise seg å være midlertidig. De lave rentene kan også redusere bedrifters og bankers vilje til å erkjenne og bokføre tap, og slik utsette restrukturering av lite lønnsom virksomhet. Ressursallokeringen i samfunnet blir da dårligere, og den økonomiske veksten blir lavere over tid. På samme måte kan lave statsrenter gjøre det enklere for myndighetene å utsette nødvendige tiltak for å gjøre offentlig sektors finanser bærekraftige. De lave rentene har også bidratt til en markert oppgang i kredittveksten i flere land. Det har gjort bedrifter og husholdninger mer sårbare for renteøkninger.

Etter hvert som oppgangen fester seg, er det ventet at pengepolitikken i mange land strammes inn. I USA har denne normaliseringen så smått begynt. Markedsrentene har en tendens til å bevege seg i samme retning på tvers av land og er tett knyttet til rentene i USA. Tiltakende styringsrente i USA kan derfor bidra til å trekke opp markedsrentene i andre land<sup>1</sup>.

Normaliseringen av pengepolitikken krever balansegang. En for rask og kanskje dårlig kommunisert innstramming kan bidra til et nytt tilbakeslag i økonomien, særlig hvis oppsvinget er drevet av forbigående utviklingstrekk. En brå reversering kan gi kraftige fall i eiendoms- og finansmarkedene, og bedrifter og husholdnin-

ger med høy gjeldsgrad kan få betalingsproblemer. Videre peker flere studier på at den nøytrale renten, det vil si det nivået på realrenten som virker nøytralt på økonomien, kan ha sunket betraktelig. Stor usikkerhet omkring dette kompliserer hvor raskt en bør gå frem.

Samtidig øker risikoen for oppbygging av finansielle bobler hvis normaliseringen av pengepolitikken utsettes. En sen reversering kan også føre til at pengepolitikken i mindre grad kan bidra til å motvirke fremtidige tilbakeslag i økonomien.

De avanserte økonomiene er i forskjellige konjunkturfaser, der noen land er mer klare enn andre for å stramme inn i pengepolitikken. Normalisering i forskjellig tempo og økende renteforskjeller mellom land kan utløse brå bevegelser i finans- og valutamarkedene.

Fremvoksende økonomier hadde i en lengre periode etter finanskrisen stor netto kapitaltilstrømning. Siden 2015 har en viss økning av styringsrenten i USA ført til kapitalutgang fra fremvoksende økonomier til USA og bidratt til en sterkere dollarkurs. Kapitalutgangen er ventet å fortsette i tiden fremover<sup>2</sup>, noe som vil dempe den økonomiske aktiviteten i fremvoksende økonomier. Land som har lånt tungt i utenlandsk valuta, har underskudd på driftsbalansen overfor utlandet eller har ubalanser i egen økonomi, er særlig utsatt for brå kapitalutgang. Svakere vekst i fremvoksende økonomier vil trekke den globale veksten ned, med konsekvenser også for norsk økonomi.

Forventninger til endringer av pengepolitikken spiller en stor rolle for aktørenes tilpasning. Klare signaler om hvor snart og hvor raskt innstrammingen vil skje vil lette tilpasningen og redusere faren for utilsiktede negative effekter som brå kapitalbevegelser. I 2013 førte frykt for rask renteøkning i USA til stor kapitalutgang og markedsuro i flere fremvoksende økonomier.

Det er også viktig at de fremvoksende økonomiene selv innfører tiltak som kan gjøre dem mindre sårbare. Det kan blant annet innebære å jevne ut ubalanser i egen økonomi, begrense underskuddet på driftsbalansen og redusere sårbarheter i egen finanssektor.

<sup>1</sup> Caceres, Carrière-Swallow, Demir og Gruss (2016) U.S. Monetary Policy Normalization and Global Interest Rates, IMF Working Paper No. 195.

<sup>2</sup> Capital Flows to Emerging Markets, Institute for International Finance (IIF) (2017).

### Boks 2.4 Usikkerheten i makroøkonomiske anslag

Finansdepartementets anslag for veksten i fastlands-BNP for budsjettåret har i gjennomsnitt stemt godt overens med foreløpige nasjonalregnskapstall.<sup>1</sup> Likevel har prognosene en tendens til å undervurdere konjunktursvingningene, særlig i perioder med høy vekst i økonomien, se figur 2.12A.

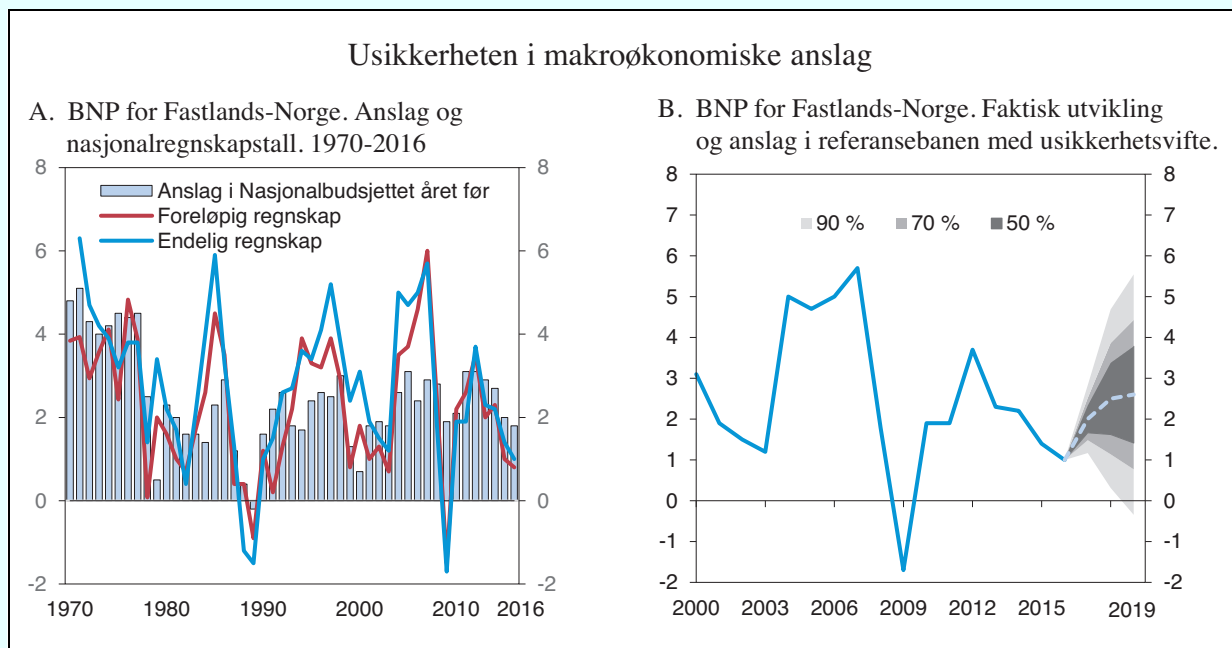
Målt i absoluttverdi har anslagene for BNP-vekst og sysselsetting i gjennomsnitt bommet med rundt 1 prosentenheter både i forhold til foreløpige og endelige nasjonalregnskapstall.<sup>2</sup> For konsumprisene er avviket mindre, i underkant av  $\frac{3}{4}$  prosentenheter.

Anslag på makroøkonomiske størrelser justeres etter hvert som ny informasjon kommer til. Oljeprisfallet i 2014 er et eksempel på en negativ hendelse som var vanskelig å forutse og som gjorde at anslagene for utviklingen fremover måtte endres. Likevel har avvikene mellom Finansdepartementets anslag for veksten i fastlands-BNP i budsjettåret og regnskapstall fra

SSB, slik de ligger nå, vært nokså små i årene 2014–2016.

Tidligere prognosefeil kan illustrere usikkerheten rundt anslagene i denne meldingen. Figur 2.12B viser prognoser for veksten i fastlands-BNP med tilhørende usikkerhetsvifter.<sup>3</sup> Usikkerheten i anslagene øker jo lenger frem i tid prognoseåret ligger. Prediksjonsintervall beregnet ut fra tidligere prognosefeil tilsier at veksten i BNP Fastlands-Norge i 2017, som her anslås til 2,0 pst., med 50 pst. sannsynlighet vil ligge mellom 1,7 og 2,3 pst. For 2018 øker usikkerheten. Da vil veksten, anslått til 2,5 pst., med 50 pst. sannsynlighet ligge mellom 1,6 og 3,4 pst.

Nasjonalregnskapstallene fra Statistisk sentralbyrå, som Finansdepartementets anslag måles opp mot, revideres flere ganger. Nye datakilder og metoder innarbeides etter hvert. Det kan innebære justeringer av BNP-tall et godt stykke tilbake i tid.



Figur 2.12 Usikkerheten i makroøkonomiske anslag

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

<sup>1</sup> Endelige nasjonalregnskapstall foreligger normalt i underkant av to år etter årets utgang. Endringer over tid kan medføre at disse tallene bygger på andre definisjoner og beregningsmetoder enn de som var i bruk da nasjonalbudsjettet for det enkelte år ble utarbeidet.

<sup>2</sup> Når en beregner gjennomsnittet av absoluttverdien av prognosefeilene vil ikke positive og negative feil utlikne hverandre.

<sup>3</sup> Usikkerhetsviften er beregnet under en antakelse om at anslagsfeilene er t-fordelt og uavhengige. For anslag for samme året som budsjettet legges frem, og for budsjettåret, omfatter dataene årene 1980 til 2016. For anslag for året etter budsjettåret omfatter dataene årene 1996 til 2016.



**Boks 2.5 Anslag på trendvekst i økonomien**

Verdiskapingen i økonomien viser en trendmessig utvikling over tid, samtidig som den beveger seg under og over trenden i såkalte konjunktursvingninger. I en høykonjunktur er verdiskapingen høyere enn nivået som følger av den underliggende trendveksten. *Produksjonsgapet* uttrykker avviket mellom faktisk verdiskaping, målt ved BNP, og det nivået som følger av trendveksten, se figur 2.13A. Produksjonsgapet er et vanlig mål på konjunktursituasjonen.

Trendveksten kan ikke observeres direkte, men kan anslås med utgangspunkt i statistikk og analyser. Slike anslag er usikre og kan bli revidert etter hvert som man får ny informasjon om den økonomiske utviklingen. Da konjunkturerne snudde under finanskrisen, erfarte mange land at trendveksten hadde vært anslått for høyt, se figur 2.13A. Den økonomiske utviklingen 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 beregne trendveksten. Figur 2.13B viser tre ulike trendberegninger<sup>1</sup>. Forskjellen mellom dem er graden av glatting. En stiv trend gjenspeiler en antagelse om at veksten i produksjonskapasiteten endres lite over tid, og at trendveksten ligger nær det historiske gjennomsnittet. En føyelig trend innebærer at veksten i produksjonskapasiteten tillates å variere mer. Ifølge Finansdepartementets beregninger var trendveksten i fastlandsøkonomien rundt 3 pst. ved årtusenskiftet, og avtok deretter. For 2018 er trendveksten anslått til rundt 2 pst. Det er på linje med trendberegninger gjort av Statistisk sentralbyrå. De fleste OECD-land har, på samme måte som Norge, opplevd et markert fall i produktivitsveksten fra midten av forrige tiår. Det har trukket ned trendveksten i økonomien. Utviklingen i produktivitsveksten er nærmere omtalt i kapittel 5.

Tabell 2.5 Anslag for trendvekst og noen økonomiske hovedstørrelser 2016–2020. Prosentvis vekst<sup>1</sup>

	2016	2017	2018	2019	2020
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge.....	1,0	2,0	2,5	2,6	2,5
Trendvekst .....	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Sysselsetting, personer <sup>2</sup> .....	0,3	0,7	1,1	1,1	1,0
Arbeidsledighetsrate, AKU(nivå).....	4,7	4,3	4,0	3,8	3,7

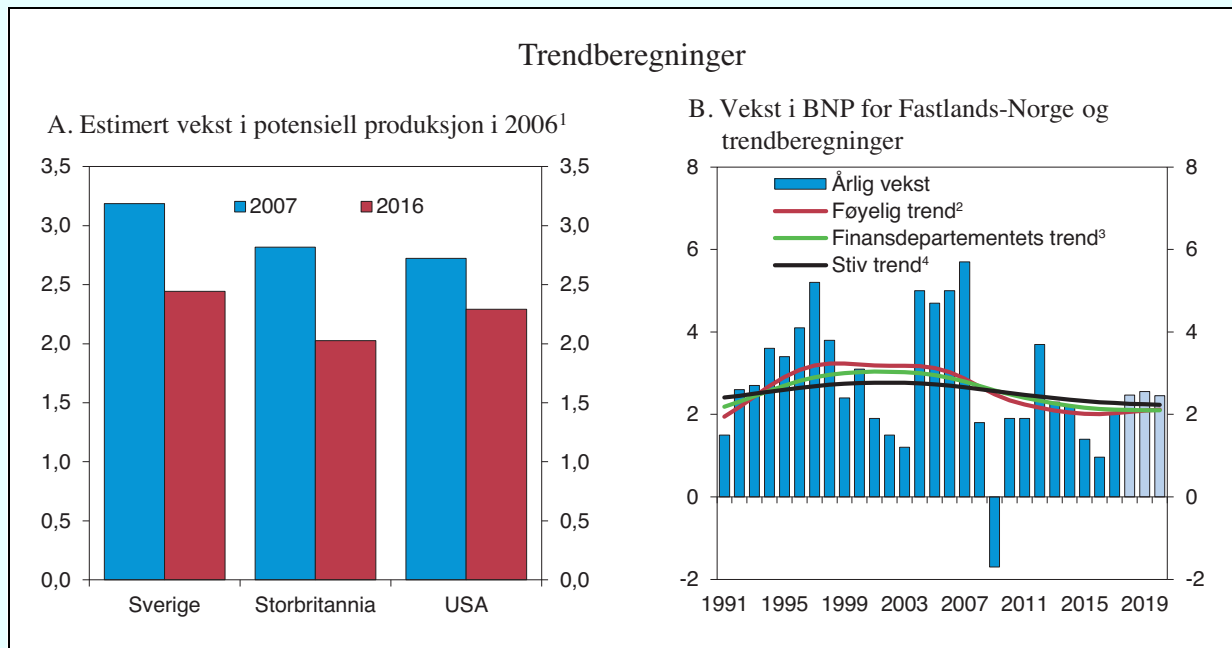
<sup>1</sup> Der ikke annet er angitt.

<sup>2</sup> Sysselsatte personer ifølge nasjonalregnskapet.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



## Boks 2.5 forts.



Figur 2.13 Trendberegninger

<sup>1</sup> Tall for året 2006 fra Economic Outlook 2007 og Economic Outlook 2017.

<sup>2</sup> Lambda=100.

<sup>3</sup> Lambda=400.

<sup>4</sup> Lambda=1 600.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, OECD og Finansdepartementet.

<sup>1</sup> Trendene er estimert ved hjelp av Hodrick-Prescott-filter. Det er mye brukt for å dekomponere tidsserier i en trendkomponent og en konjunkturkomponent.

## 3 Den økonomiske politikken

### 3.1 Budsjettpolitikken

#### 3.1.1 Retningslinjene for budsjettpolitikken

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en plan for gradvis å fase oljeinntektene inn i norsk økonomi, se boks 3.1. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten settes i sin helhet til side i Statens pensjonsfond utland sammen med avkastningen av fondets eiendeler, mens det gjøres et uttak fra fondet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Retningslinjene er fleksible. Over tid skal uttaket følge den forventede realavkastningen av fondet, mens bruken av oljeinntekter det enkelte år skal tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien. Det legges nå til grunn en forventet realavkastning på 3 pst., mot tidligere 4 pst.

De siste årene har regjeringen brukt finanspolitikken aktivt for å støtte opp under aktivitet, sysseting og omstilling. Det var nødvendig etter det kraftige fallet i oljeprisen fra sommeren 2014 som reduserte etterspørselen fra petroleumsssek-

toren. Uttaket fra Statens pensjonsfond utland har likevel ligget godt under anslaget på den forventede realavkastningen.

Sammen med lave renter og en svakere kronekurs har den ekspansive finanspolitikken bidratt til å dempe tilbakeslaget i norsk økonomi. Nå er veksten på vei opp og ledigheten på vei ned. Da må finanspolitikken få en mer nøytral innretning. En for sterk vekst i bruken av penger over statsbudsjettet kan sette bedringen i konkurranseevnen på spill og undergrave den positive utviklingen vi nå ser i økonomien. Samtidig er det også viktig hvordan en bruker pengene over statsbudsjettet.

Mindre drahjelp fra oljevirkosomheten er en varig, strukturell endring i norsk fastlandsøkonomi. Ufordringene kan ikke møtes med en stortilt utbygging av offentlig sektor. I årene fremover vil norsk næringsliv trenge flere ben å stå på. Regjeringen ønsker å prioritere bruken av oljeinntekter til investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skattelettelser. Disse formålene må stå sentralt om norsk økonomi skal komme styrket ut av krevende omstillinger.

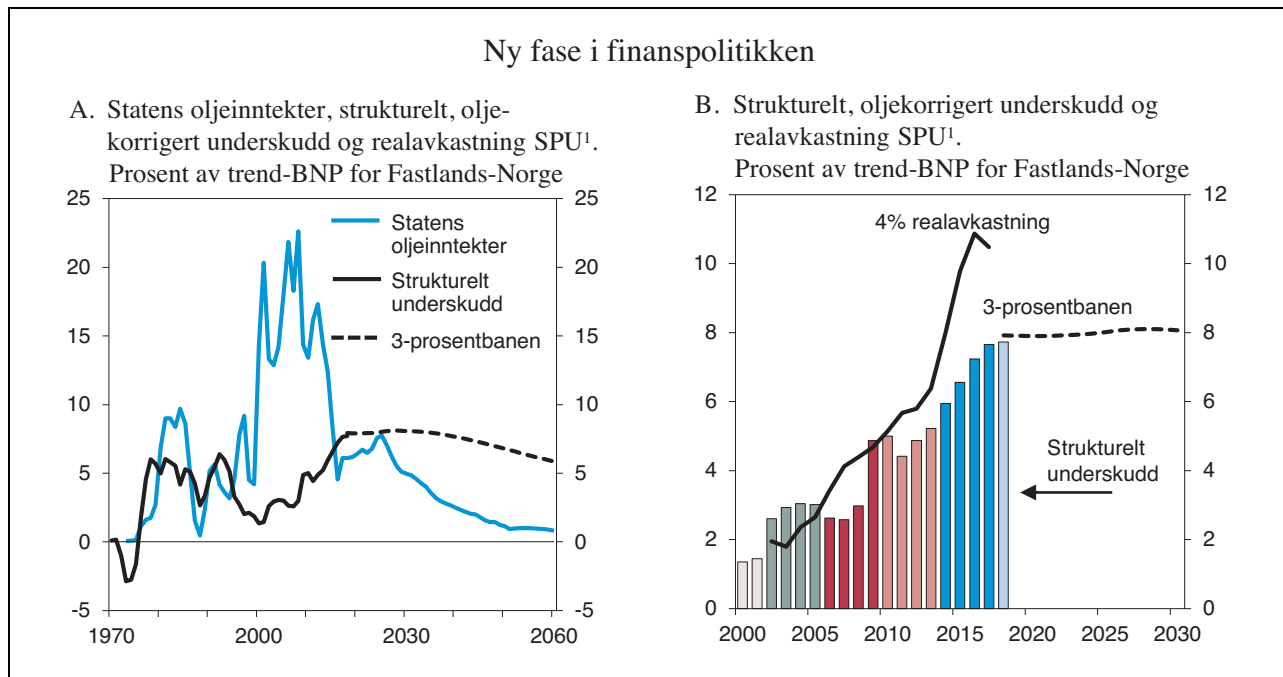
Regjeringen legger opp til å få mer ut av pengene som brukes i offentlig sektor. Produktivitetsvekst i offentlig sektor betyr at tjenestetilbudet kan forbedres uten utgiftsøkninger. Det vil komme godt med når vi nå går inn i en ny fase i finanspolitikken med mindre rom for videre opptrapping i bruken av oljeinntekter.

Siden handlingsregelen ble innført har sterk vekst i fondskapitalen bidratt til at hver sittende regjering har kunnet øke bruken av oljeinntekter betydelig, se figur 3.1B. Nesten 14 pst. av offentlige utgifter finansieres i 2018 av inntekter fra Statens pensjonsfond utland. Avkastningen fra fondet innebærer at vi kan ha et høyere offentlig velferdstilbud enn statens inntekter fra fastlandsøkonomien alene tilsier. Ettersom det er avkastningen av allerede oppsparte midler vi bruker, skjermes offentlige budsjetter fra svingninger i statens inntekter fra oljevirkosomheten. Lavere petroleumsinntekter i årene fremover betyr likevel at rommet for videre *økning* i bruken av oljeinntekter blir begrenset.

#### Boks 3.1 Begrepene «bruk av oljeinntekter» og «oljefondet»

Både i budsjettdokumenter og i den offentlige debatten brukes ofte begrepene «bruk av oljeinntekter» og «oljefondet». Hva menes med disse begrepene?

Strengt tatt brukes ikke statens inntekter fra olje- og gassvirksomheten. Alle statens oljeinntekter overføres til Statens pensjonsfond utland. Handlingsregelen sier så at vi kan bruke realavkastningen av dette fondet. Det vi bruker er altså fondsavkastning, men siden hele fondet har sin bakgrunn i olje- og gassinntektene, kalles overføringer fra fondet til budsjettet ofte for «oljeinntekter». Tilsvarende kalles ofte fondet for «oljefondet».



Figur 3.1 Ny fase i finanspolitikken

<sup>1</sup> Statens pensjonsfond utland.

Kilde: Finansdepartementet.

Fra å ha bygd opp Statens pensjonsfond utland år for år, går vi nå over i en fase hvor fondet ventes å flate ut som andel av verdiskapingen i norsk økonomi. Mens finanspolitikken i gjennomsnitt har virket moderat ekspansivt på økonomien i perioden etter 2001, bør finanspolitikken i gjennomsnitt legges opp om lag nøytralt i årene som kommer. Det vil fremdeles være fornuftig å bruke finanspolitikken aktivt i dårlige tider, men det bør strammes inn i perioder med god vekst.

De langsiktige utsiktene for statsfinansene og for norsk økonomi ble belyst i Perspektivmeldingen 2017 som ble lagt frem i mars. Usikkerheten i oljeprisen, som var en av årsakene til at fondet ble etablert, har de siste årene fått mindre betydning for statens inntekter mens usikkerhet om markedsverdien av fondets investeringer har fått større betydning for statens inntekter. Siden 2001 har svingninger i fondsverdien blitt håndtert gjennom en fleksibel praktisering av handlingsregelen, tilpasset situasjonen i norsk økonomi. Praktiseringen er helt i tråd med de finanspolitiske retningslinjene, og nødvendig for å unngå at svingninger i verdien av fondet blir en kilde til ustabilitet i økonomien. Retningslinjene er fleksible nettopp for at finanspolitikken skal kunne støtte opp under en balansert økonomisk utvikling, se boks 3.2.

### 3.1.2 Gjennomføringen av budsjettpolitikken i 2017

Det strukturelle, oljekorrigerte budsjettunderskuddet i 2017 anslås nå til 219,6 mrd. kroner. Det er om lag 0,5 mrd. kroner lavere enn i Revidert nasjonalbudsjett 2017, se tabell 3.1. Det oljekorrigerte underskuddet anslås til 232,4 mrd. kroner i 2017, som er vel 17 mrd. kroner mindre enn i revidert budsjett.

At det oljekorrigerte underskuddet er nedjustert langt mer enn det strukturelle siden revidert budsjett, skyldes at anslaget for statens faktiske skatte- og avgiftsinntekter i 2017 er betydelig økt, mens anslaget for strukturelle skatter og avgifter er satt ned. Oppjusteringen av anslaget for faktiske skatter skyldes blant annet økt uttak av utbytte blant private aksjonærer, trolig som følge av tilpasninger til fremtidig økt utbytteskatt. Dette er en midlertidig effekt som ikke påvirker det strukturelle skattenivået. Videre ble det før sommeren betalt inn betydelige tilleggsforskudd fra fastlandsforetak utenom petroleumsvirksomhet. Store deler av tilleggsforskuddet skriver seg fra finansnæringen, der det erfaringsvis er betydelige årlige svingninger i utlignede skatter. Anslagene for flere særavgifter er derimot nedjustert. Det gjelder blant annet drivstoffavgiftene og bilavgiftene, hvor statens inntekter har utviklet seg svakt i flere år. Utviklingen hittil i år bygger opp under

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

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

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

Det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet dekkes av en overføring fra fondet. Det skal altså ikke skje noen fondsoppbygging uten at dette gjenspeiler faktiske overskudd i statsfinansene. På denne måten synliggjøres både statens reelle sparing og bruken av oljeinntektene over statsbudsjettet.

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 helhetlig budsjettprosess og øremerkes ikke til spesielle formål. Videre plasseres fondet utelukkende i utlandet som en finansiell investering med sikte på høyest mulig avkastning over tid innenfor et moderat nivå på risiko. På denne måten unngår man at fondet svekker den finanspolitiske styringen. Ved at valutainntektene plasseres i utlandet, legges det til rette for bedre balanse i markedet for norske kroner. En for sterk krone vil føre til en nedbygging av deler av næringslivet som merker konkurranse fra utlandet.

at deler av nedgangen er varig og vil fortsette. Anslaget for *strukturelle skatter og avgifter* mv. er dermed redusert med om lag 2,9 mrd. kroner siden revidert budsjett. Anslagsendringer for øvrige utgifts- og inntektsposter mer enn oppveier lavere strukturelle skatter, herunder lavere utgifter i folketrygden og økte auksjonsinntekter fra tildeling av frekvenstillatelser.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet i 2017 anslås til 2,9 pst. av kapitalen i Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Budsjettimpulsen, dvs. endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, anslås til 0,4 prosentenheter, ned fra 0,5 prosentenheter i Revidert nasjonalbudsjett.

Den reelle, underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter i 2017 anslås til 2,4 pst., ned fra 2,6 pst. i Revidert nasjonalbudsjett. Målt i løpende kroner anslås den underliggende veksten i statsbudsjettets utgifter til 4,4 pst. i 2017. Det er på linje med den nominelle trendveksten i BNP for Fastlands-Norge.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2017 anslås til om lag 7 900 mrd. kroner. Det er nesten 80 mrd. kroner høyere enn i Revidert nasjonalbudsjett og rundt 390 mrd. kroner høyere enn ved inngangen til året.

Anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2017 er justert ned med knapt 4 mrd. kroner sammenlignet med revidert budsjett, til 175,4 mrd. kroner. Det samlede

Tabell 3.1 Anslag for 2017 gitt på ulike tidspunkt.<sup>1</sup> Mrd. kroner

	Saldert	Endring	RNB17 <sup>2</sup>	Endring	NB18
Samlet overskudd på statsbudsjettet og i statens pensjonsfond.....	86,3	47,0	133,3	16,5	149,8
Oljekorrigert underskudd.....	259,5	-9,7	249,8	-17,4	232,4
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.....	225,6	-5,5	220,1	-0,5	219,6
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge.....	7,9	-0,2	7,7	0,0	7,7
Prosent av fondskapitalen .....	3,0	-0,1	2,9	0,0	2,9
<i>Memo (prosentenheter):</i>					
Budsjettimpuls <sup>3</sup> .....	0,4	0,1	0,5	-0,1	0,4
Reell, underliggende utgiftsvekst.....	1,8	0,8	2,6	-0,2	2,4

<sup>1</sup> Saldert budsjett 2017 vedtatt høsten 2016 (saldert), Revidert nasjonalbudsjett 2017 (RNB17) og Nasjonalbudsjettet 2018 (NB18).

<sup>2</sup> Anslagene er justert sammenlignet med Meld. St. 2 (2016–2017) Revidert nasjonalbudsjett 2017. Se Prop. 142 S (2016–2017).

<sup>3</sup> Endring i strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Positivt tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt.

Kilde: Finansdepartementet.

overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond anslås til 150 mrd. kroner i 2017.

### 3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2018

Regjeringen har de siste årene brukt finanspolitikken målrettet til å motvirke nedgangen etter fallet i oljeprisene i 2014 og lette omstillingene i norsk økonomi, se figur 3.2A. Det har virket etter hensikten. Nå som veksten i norsk økonomi tar seg opp, legges det opp til at finanspolitikken normaliseres.

Regjeringens forslag til budsjett for 2018 innebærer en nøytral budsjettpolitikk, med en budsjettimpuls på under 0,1 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet anslås til 231,1 mrd. kroner, som svarer til 2,9 pst. av anslått kapital i Statens pensjonsfond utland. Uttaket fra fondet utgjør drøyt 43 000 kroner per innbygger.

Budsjettimpulsen er en summarisk indikator som ikke tar hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien eller at finanspolitikken kan gi aktivitetsvirkninger over flere år. Et flerårig perspektiv er særlig viktig i en situasjon hvor vi går ut av en periode med kraftige tiltak i finanspolitikken, hvor en del av tiltakene som er gjennomført, er lettelse i skatter og avgifter hvor det normalt tar noe tid før virkningen på økonomien kommer til syne. Budsjettimpulsen omfatter heller ikke de såkalte

automatiske stabilisatorene som innebærer at svingninger i økonomien i stor grad får slå ut i det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet og dermed i overføringen fra fondet. Det gir et vesentlig bidrag til å stabilisere den økonomiske utviklingen, se boks 3.3.

For å belyse hvordan budsjettet påvirker økonomien over noen år, supplerer Finansdepartementet den enkle budsjettindikatoren med beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen KVARTS. Beregningene tar utgangspunkt i faktiske budsjettstørrelser fremfor strukturelle, og omfatter dermed også automatiske stabilisatorer. I tillegg er det økonomiske opplegget for kommunene inkludert. Som sammenligningsgrunnlag brukes et forløp der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning anslås å vokse i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. Beregningene peker i retning av at forslaget til budsjett for 2018 isolert sett virker om lag nøytralt på aktiviteten i økonomien både i 2018 og i de nærmeste årene etter budsjettåret. Den ekspansive finanspolitikken de siste årene har likevel bidratt til å løfte aktivitetsnivået i fastlandsøkonomien. Samlet bidrar budsjettoppleggene for 2016–2018 til å trekke opp BNP for Fastlands-Norge i 2018 med 0,4 pst. Utslaget er større for privat næringsvirksomhet, med en anslått økning i bruttoproduktet i private fastlandsnæringer i 2018 på 0,8 pst.

Regjeringens forslag til budsjett inneholder nye skatte- og avgiftslettelse neste år på 3,0 mrd.

### Boks 3.3 Virkninger av finanspolitikken på økonomien

Finanspolitikken påvirker økonomien gjennom ulike kanaler:

- *Den økonomiske aktiviteten på kort sikt.* Endringer i finanspolitikken vil normalt påvirke aktivitetsnivået i økonomien ved å endre samlet etterspørsel etter varer og tjenester. Utslaget avhenger av hvilke offentlige inntekts- og utgiftsposter som endres, omfanget av ledige ressurser i økonomien og om pengepolitikken endres. Beregninger for Norge indikerer at en finanspolitisk stimulans tilsvarende 1 pst. av fastlands-BNP på kort sikt kan øke aktiviteten i fastlandsøkonomien med mellom ½ pst. og 1¼ pst. Beregninger for EU og USA gir om lag samme utslag.<sup>1</sup> I beregningene forutsettes at den finanspolitiske stimulansen ikke dekkes inn, at det er ledige ressurser i økonomien og at pengepolitikken ikke endres. Beregningene illustrerer at finanspolitikken kan gi et kraftfullt bidrag til å støtte opp under aktivitet og sysselsetting ved økonomiske tilbakeslag. Utslaget vil være vesentlig mindre dersom det er lite ledige ressurser i økonomien, dersom pengepolitikken strammes til eller hvis kronen styrker seg.
- *Økonomiens vekstevne.* Finanspolitikken kan endre insentivene til å arbeide, spare og investere og dermed påvirke vekstevnen i økonomien. OECD finner at de langsiktige positive effektene på BNP av samfunnsøkonomisk lønnsomme offentlige investeringer kan være opptil flere ganger større enn de kortsiktige virkningene i en situasjon med ledige ressurser i økonomien, der pengepolitikken ikke strammes inn.<sup>2</sup> Finanspolitikk kan også ha varige positive virkninger på økonomien ved at arbeidsledigheten ikke får feste seg på et høyt nivå. En for ekspansiv finanspolitikk vil også kunne svekke konkurranseevnen og dermed gjøre det vanskeligere å gjennomføre nødvendige omstillinger i økonomien.
- *Bærekraften i offentlige finanser på lang sikt.* Nye utgifter eller skatte- og avgiftslettelser vil isolert sett redusere statens sparing og kan

således svekke den langsiktige bærekraften i offentlige finanser. Over tid vil utslaget i offentlige finanser kunne dempes dersom tiltakene stimulerer til økt yrkesdeltakelse og verdiskaping, slik som skattereformen og pensjonsreformen. Tiltak som effektiviserer offentlig sektor, slik som avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen, kommunereformen, nærpolitireformen, jernbanereformen og reformen i høyskolesektoren, kan både styrke offentlige budsjetter og gi bedre velferdstjenester.

I vurderinger av finanspolitikkenes effekt på økonomien skilles det ofte mellom diskresjonære endringer og automatiske stabilisatorer. I Norge kan utviklingen i det strukturelle, oljekorrigerende budsjettunderskuddet gi uttrykk for den diskresjonære delen av finanspolitikken. Dette underskuddet er korrigert for forhold som antas midlertidige, blant annet konjunkturelle svingninger i skatter, avgifter og ledighetstrygd. I en høykonjunktur er skatteinntektene høye og utgiftene til ledighetstrygd lave, mens det er motsatt i en lavkonjunktur. Ved å korrigere for dette tillates det at overføringen fra fondet svinger med konjunktorene, noe som gir en automatisk stabilisering av aktiviteten i økonomien.

Statlige kapitaltransaksjoner, det vil si lån til statsbanker, aksjekjøp og kapitaltilskudd til statlig forretningsvirksomhet, er omplassering 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.

<sup>1</sup> 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. Roeger, 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.

<sup>2</sup> OECD (2016): *Economic Outlook* 100.

kroner påløpt og 0,7 mrd. kroner bokført. I tillegg kommer helårsvirkningen av skatte- og avgiftslettelsene i 2017 på 3,0 mrd. kroner bokført, se nærmere omtale i kapittel 4.

Statsbudsjettets underliggende, reelle utgiftsvekst anslås til knapt 13 mrd. 2018-kroner, som svarer til 1,0 pst. Det er betydelig lavere enn i de foregående årene. Den nominelle utgiftsveksten

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

	2016	2017	2018
Totale inntekter .....	1 162,5	1 229,4	1 252,9
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	152,6	202,4	208,0
1.1 Skatter og avgifter .....	47,6	76,8	91,1
1.2 Andre petroleumsinntekter .....	105,0	125,6	116,9
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter .....	1 009,9	1 027,0	1 044,9
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge .....	916,8	940,2	971,8
2.2 Andre inntekter.....	93,1	86,7	73,1
Totale utgifter .....	1 246,1	1 286,3	1 325,2
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet.....	27,8	27,0	25,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1 218,3	1 259,3	1 300,2
Overskudd på statsbudsjettet før overføring fra			
Statens pensjonsfond utland .....	-83,6	-57,0	-72,3
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten.....	124,8	175,4	183,0
= Oljekorrigert overskudd .....	-208,4	-232,4	-255,4
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland .....	212,5	232,4	255,4
= Overskudd på statsbudsjettet .....	4,1	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland .....	-87,7	-57,0	-72,3
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond <sup>1</sup> .....	196,6	206,8	213,6
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond <sup>1</sup> ..	113,0	149,8	141,3
Memo:			
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland <sup>2</sup> .....	7 510	7 898	8 224
Markedsverdien av Statens pensjonsfond <sup>2</sup> .....	7 722	8 126	8 465
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner <sup>2,3</sup> .....	7 979	8 201	8 521

<sup>1</sup> Inneholder ikke kursgevinster eller -tap.

<sup>2</sup> Ved utgangen av året.

<sup>3</sup> Nåverdien av allerede opptjente rettigheter til framtidige alderspensjonsutbetalinger i folketrygden.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

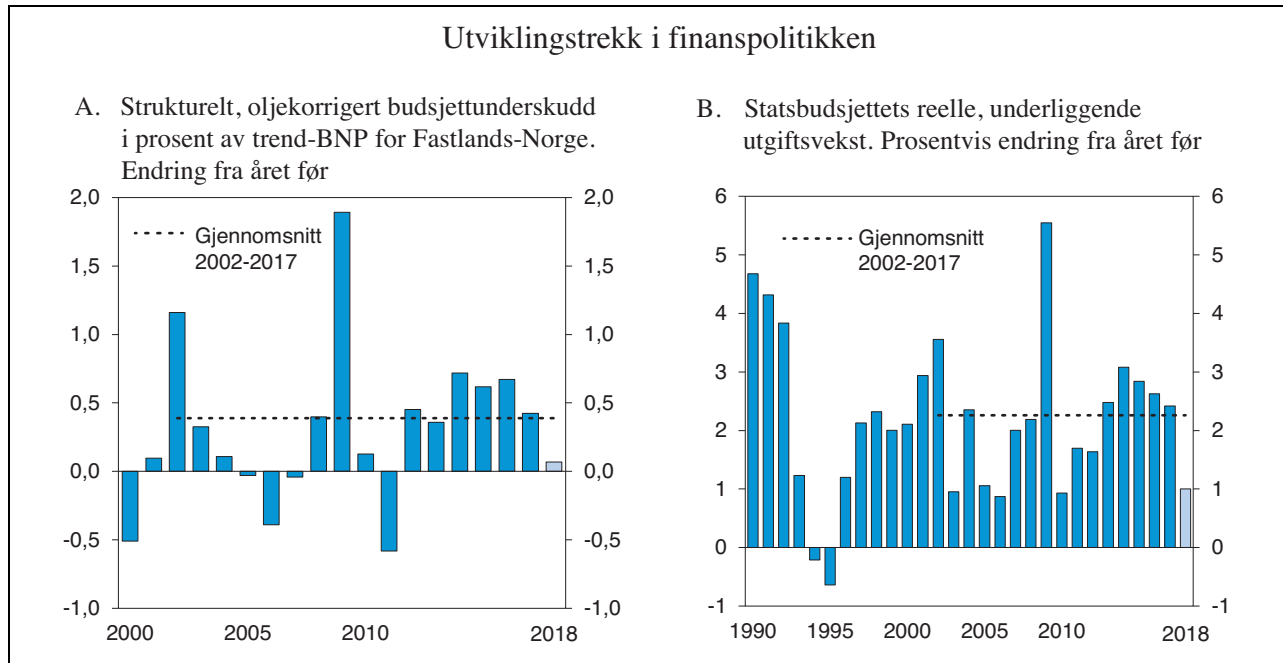
er anslått til 3,5 pst., som er under trendveksten i fastlandsøkonomien. Prisveksten i statsbudsjettets utgifter anslås til 2,5 pst., se tabell 3.4. Prisveksten beregnes fra kostnadssiden med lønnsvekst som viktigste enkeltkomponent, og tar dermed ikke hensyn til vekst i produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon.

Etter hvert som vi omgjør olje og gass til finansiell formue, avtar de løpende oljeinntektene, mens inntektene fra finansformuen øker. I fjor var rente- og utbytteinntektene i fondet for første gang større enn statens inntekter fra petroleums-

næringen, se figur 3.3A. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 183 mrd. kroner til neste år. Med et anslått oljekorrigert underskudd på 255 mrd. kroner gir det en netto overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet på 72 mrd. kroner i 2018. En slik netto overføring følger av rammeverket for finanspolitikken, men sier lite om opprettholdbarheten i finanspolitikken.

Rettesnoren for finanspolitikken innebærer at det *strukturelle, oljekorrigerte underskuddet*, over tid skal følge den *forventede realavkastningen* fra





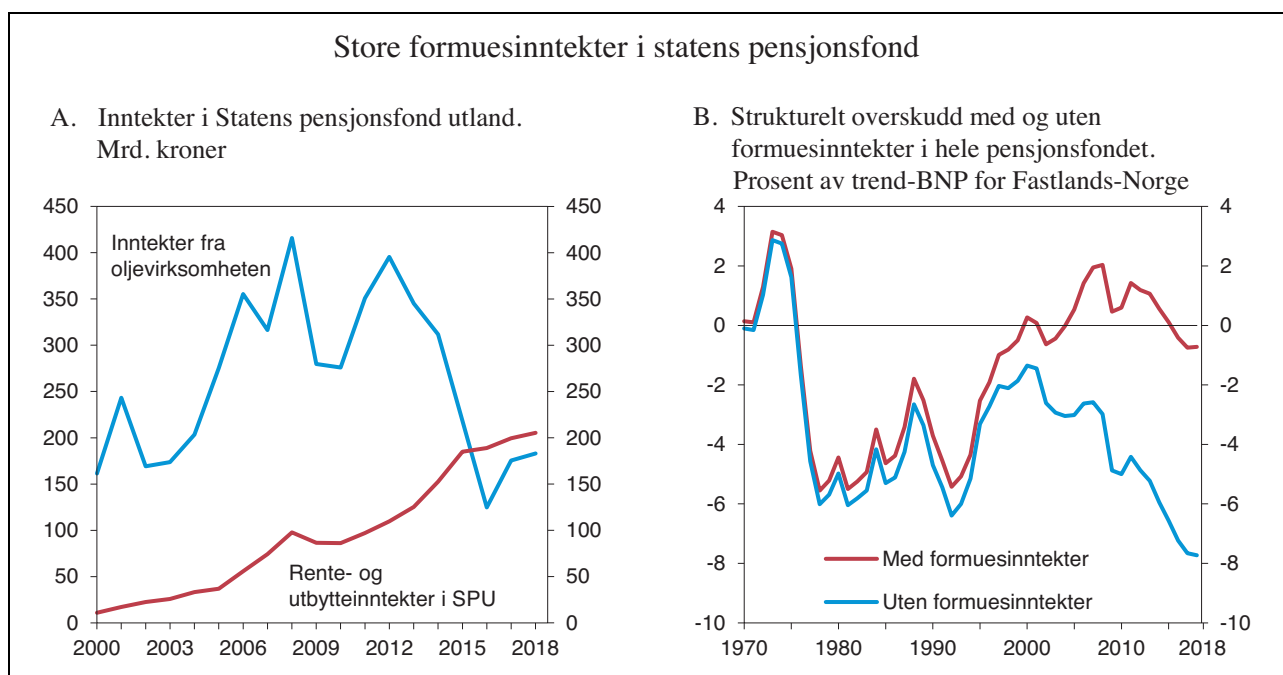
Figur 3.2 Utviklingstrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

fondet, anslått til 3 pst. For 2017 anslås det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet til 2,9 pst. av fondet, altså noe mindre enn den forventede realavkastningen.

Det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet har vokst siden handlingsregelen ble innført i 2001, og underskuddet er nå også

høyere enn på slutten av 1970-tallet og på 1980-tallet, se blå linje i figur 3.3B. Det er likevel en viktig forskjell, nemlig at vi den gang ikke hadde noe fond, og dermed heller ikke noen fondsavkastning som kunne bidra til å finansiere underskuddet på statsbudsjettet. Medregnet rente- og utbytteinntektene i fondet er det strukturelle underskuddet

Figur 3.3 Inntekter til Statens pensjonsfond utland og strukturelt overskudd<sup>1</sup> med og uten formuesinntekter

<sup>1</sup> Strukturelt overskudd uten formuesinntekter tilsvarer strukturelt, oljekorrigert overskudd.

Kilde: Finansdepartementet.



Tabell 3.3 Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen<sup>1</sup>. Mill. kroner

	2016	2017	2018
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet.....	208 388	232 373	255 366
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend....	16 630	10 524	4 558
+ Særskilte regnskapsforhold.....	258	-3 456	-21
+ Skatter og ledighetstrygd. <sup>2</sup> Avvik fra trend.....	-26 558	-19 838	-28 769
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd.....	198 718	219 603	231 134
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	7,2	7,7	7,7
Endring fra året før i prosentpoeng (budsjettimpuls) <sup>3,4</sup> .....	0,7	0,4	0,1
Memo:			
Formuesinntekter i Statens pensjonsfond. <sup>5</sup> Anslått trend.....	187 309	198 123	209 557
Strukturelt underskudd medregnet formuesinntekter.....	11 409	21 480	21 577
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	0,4	0,7	0,7

<sup>1</sup> Se vedlegg 1 for nærmere beskrivelse av hvordan det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet beregnes.

<sup>2</sup> Korreksjonene er påvirket av betydelige tilpasninger til skattereformen, samt gevinster i finansnæringen.

<sup>3</sup> Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike innteks- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

<sup>4</sup> Impulsen i 2018 er 0,07 angitt med to desimaler.

<sup>5</sup> Inneholder ikke kursgevinster eller -tap.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst<sup>1</sup> fra 2017 til 2018. Anslag i mill. kroner og prosentvis endring

	2017	2018
Statsbudsjettets utgifter .....	1 286 350	1 325 229
- Statlig petroleumsvirksomhet.....	27 000	25 000
- Dagpenger til arbeidsledige .....	13 880	13 128
- Renteutgifter .....	8 939	8 933
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter.....	1 236 531	1 278 168
- Flyktninger i Norge finansiert over bistandsrammen.....	2 600	1 380
+ Korreksjon for pensjonspremier mv. helseforetak .....	1 051	1 914
= Underliggende utgifter.....	1 234 982	1 278 701
Verdiendring i pst. ....		3,5
Prisendring i pst.....		2,5
Volumendring i pst. ....		1,0

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

Kilde: Finansdepartementet.

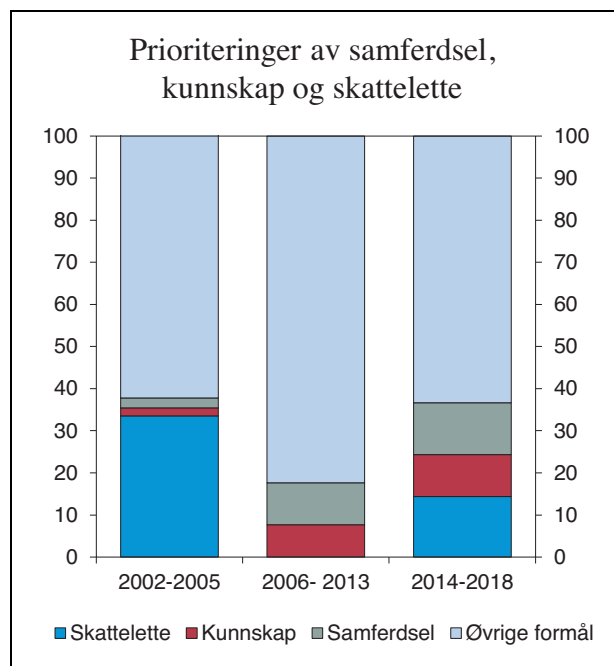
nå betydelig lavere enn på 1980- og 1990-tallet (rød linje). Det illustrerer nettopp hvordan det norske rammeverket med fondet og handlingsregelen har bidratt til en mer forsvarlig forvaltning av olje- og gassinntektene over tid.

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

Den røde linjen i figur 3.3B inkluderer heller ikke statens løpende inntekter fra oljevirkksomheten, som medfører at det samlet er et betydelig overskudd på Statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond. Handlingsregelen innebærer at olje- og gassinntektene i sin helhet spares i Statens pensjonsfond utland. Når rente- og utbytteinntektene i fondet nå er større enn statens inntekter fra petroleumsvirkksomheten innebærer handlingsregelen at vi kan ha et større oljekorrigert underskudd enn dersom vi ikke hadde noe fond og isteden brukte olje- og gassinntektene løpende. Et viktig mål med handlingsregelen var nettopp å gjøre om usikre og midlertidige oljeinntekter til en mer stabil og varig inntekt som også fremtidige generasjoner kan ha glede av.

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. Ved behandlingen av Perspektivmeldingen 2017 viste en enstemmig finanskomité til at Stortinget i 2001 understreket at oljeinntektene ikke måtte bli en unnskyldning for ikke å gjennomføre nødvendige systemreformer, og en samlet finanskomité stilte seg 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 2014–2018 sett under ett er drøyt 14 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 arbeidstilbud. Særlig antas lavere selskappsskattesats å ha positiv virkning. Anslag fra Skatteutvalget (NOU 2014: 13 *Kapitalbeskat-*



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

Kilde: Finansdepartementet.

ning i en internasjonal økonomi) tilsier at de gjennomførte endringene i selskappsskatten kan ha en selvfinansieringsgrad over tid på 20-40 pst., se omtale i kapittel 4.3.

Skatte- og avgiftsnivået ble også redusert under Regjeringen Bondevik II. For perioden 2002–2018 sett under ett er om lag 12 pst. av det samlede handlingsrommet benyttet til skatte- og avgiftslettelse.

Skatte- og avgiftslettelsene er en betydelig satsing, men innebærer likevel at 86 pst. av handlingsrommet er benyttet til andre formål. Over 22 pst. av handlingsrommet i perioden 2014–2018 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 snaut 29 pst. av handlingsrommet i perioden 2014–2018. Om lag 18 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 i perioden 2014–2018 har dermed vært klart større enn under den forrige regjeringen, i tråd med denne regjeringens mål. Utgiftene til samferdsel og kunnskap, samt skatte- og avgiftslettelse, er bredt definert i beregningene, uten at den vekstfremmende virkningen av det enkelte tiltak er vurdert. Det vises til boks 3.5 i

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

	Løpende priser			Faste 2018-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året <sup>1</sup>	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	386,8	-	17,3	-	30,9	-	1,4	-
2002	619,3	-	33,1	-	56,5	-	2,6	5,4
2003	604,6	-	39,6	-	65,0	-	2,9	6,6
2004	847,1	-	43,7	-	69,6	-	3,0	5,2
2005	1 011,5	-	46,0	-	71,2	-	3,0	4,6
2006	1 390,1	-	42,7	-	63,7	-	2,6	3,1
2007	1 782,8	-	44,7	-	63,6	-	2,6	2,5
2008	2 018,5	-	54,8	-	73,6	-	3,0	2,7
2009	2 279,6	-	94,9	-	122,8	-	4,9	4,2
2010	2 642,0	-	103,0	-	128,5	-	5,0	3,9
2011	3 080,9	-	95,9	-	115,5	-	4,4	3,1
2012	3 307,9	-	111,2	-	129,7	-	4,9	3,4
2013	3 824,5	-	125,3	-	141,4	-	5,2	3,3
2014	5 032,4	-	149,4	-	163,6	-	5,9	3,0
2015	6 430,6	-	172,5	-	184,7	-	6,6	2,7
2016	7 460,8	-	198,7	-	207,7	-	7,2	2,7
2017	7 509,9	-	219,6	-	225,1	-	7,7	2,9
2018	7 898,5	237,0	231,1	237,0	231,1	-5,8	7,7	2,9
2019	8 224,1	246,7	-	240,5	-	-	-	-
2020	8 564,2	256,9	-	242,4	-	-	-	-
2021	8 932,1	268,0	-	244,6	-	-	-	-
2022	9 332,2	280,0	-	247,3	-	-	-	-
2023	9 747,4	292,4	-	250,0	-	-	-	-
2024	10 197,4	305,9	-	253,1	-	-	-	-
2025	10 698,2	320,9	-	257,0	-	-	-	-

<sup>1</sup> I fremskrivingen av fondskapitalen etter 2018 er det beregningsteknisk lagt til grunn en årlig realavkastning på 3 pst. og at strukturelt underskudd tilpasses denne banen.

Kilde: Finansdepartementet.

Nasjonalbudsjettet 2015 for en nærmere omtale av beregningene.

### 3.1.4 Budsjettpolitikken i årene fremover

Sett over noen år bestemmes handlingsrommet i budsjettpolitikken i hovedsak av tre forhold; utviklingen i Statens pensjonsfond utland og i skatteinntektene fra fastlandsøkonomien, samt bindinger på utgifts- og inntektsposter i budsjettet.

*Bruken av oljeinntekter* har økt markert siden 2001 og blitt en stadig viktigere finansieringskilde i de årlige statsbudsjettene. I årene fremover er rommet for økt bruk av oljeinntekter ventet å bli mindre. Det må både ses i sammenheng med lavere petroleumsinntekter for staten og at lavere renter internasjonalt har svekket utsiktene for realavkastningen i fondet. Anslaget på forventet realavkastning ble nedjustert fra 4 pst. til 3 pst. i Perspektivmeldingen 2017. De nærmeste årene ventes en 3-prosentbane å være om lag uendret målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Dersom det strukturelle, oljekorrigerede underkuddet vokser i takt med verdiskapingen i fastlandsøkonomien, gir det en økning i bruken av oljeinntekter på i underkant av 3 mrd. 2018-kroner i året i treårsperioden 2019–2021. For 2018 anslås bruken av oljeinntekter litt under 3 pst. av fondsverdien. En slik innretning er i tråd med handlingsregelen i en situasjon hvor veksten i økonomien ventes å være over trend. Også i årene fremover må innretningen av budsjettet tilpasses situasjonen i norsk økonomi.

Historien har vist at det er vanskelig å anslå verdiutviklingen i fondet, og finansieringsbidraget kan bli både høyere og lavere enn lagt til grunn, se avsnitt 3.1.5.

*Den underliggende årlige realveksten i skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien* avhenger blant annet av trendveksten i norsk økonomi og utviklingen i viktige skattegrunnlag. For de nærmeste årene anslås den underliggende årlige realveksten til om lag 15 mrd. 2018-kroner. Anslaget er blitt satt ned de siste årene, noe som blant annet må ses i sammenheng med at avgiftssystemet har vært brukt for å gjøre det mer attraktivt å velge miljøvennlige kjøretøy.

Det er flere forhold som legger *bindinger på budsjettets utgifts- og inntektsside* i årene fremover. Utgiftene i folketrygden anslås å stige med i overkant av 9 mrd. 2018-kroner i gjennomsnitt per år de neste tre årene med uendret regelverk, og det er særlig utgiftene til alderspensjon som øker. Verdien av statens forpliktelser knyttet til alderspensjoner i folketrygden kan anslås med utgangspunkt i utbetalingene fremover. Disse anslagene er følsomme for forutsetningene om forskjellen mellom fremtidig lønnsvekst og rentenivå, den såkalte nettorenten. Dersom en legger til grunn en nettorente på 1 pst., slik det gjøres i kommunesektoren, kan verdien av allerede opparbeidede rettigheter til alderspensjoner fra folketrygden ved utgangen av 2017 anslås til om lag 8 200 mrd. kroner. Det er mer enn kapitalen i Statens pensjonsfond utland. I tillegg har staten forpliktelser til uføre- og etterlattepensjoner i folketrygden og til opptjente rettigheter i Statens pensjonskasse. Ved utgangen av august 2017 utgjorde forpliktelsene i Statens pensjonskasse 847 mrd. kroner.

Demografiske endringer vil trolig bidra til at utgiftene i kommunene og helseforetakene øker med i underkant av 5 mrd. kroner årlig i perioden 2019–2021. Det er noe høyere enn tilsvarende anslag for årene 2018–2020 i Nasjonalbudsjettet 2017. Det er særlig en oppgang i antall eldre og personer i aldersgruppen 16-18 år som bidrar til at

Tabell 3.6 Handlingsrommet i budsjettet de nærmeste årene. Mrd. 2018-kroner

	2019–2021
Inntekter.....	18
Underliggende skattevekst.....	15
Økt bruk av oljeinntekter.....	3
Utgifter .....	14
Folketrygden.....	9
Demografikostnader i kommuner og helseforetak.....	5
Handlingsrom før effektivisering og omprioritering.....	4

Kilde: Finansdepartementet.

utgiftene nå er ventet å øke litt mer. Beregningen bygger på dagens standard- og dekningsgrader og tar ikke hensyn til at produksjonen kan bli mer effektiv eller at befolkningens helse kan forbedres.

Som det fremgår av kapittel 5 i Statsbudsjettet for 2018 (Prop. 1 S (2017–2018)), legger tidligere vedtak også bindinger på andre utgifts- og inntektsposter i budsjettet. Samtidig kan enkelte forhold isolert sett øke handlingsrommet i årene fremover. For eksempel ventes utgiftene på asyl- og integreringsområdet i gjennomsnitt å gå ned med 2-3 mrd. kroner i året de neste tre årene. Det skyldes blant annet en kraftig reduksjon i antall asylankomster, noe som gir lavere anslag for utgifter til asylmottak og bosetting de kommende årene. Slike anslag kan endres, og det er stor usikkerhet om hvilke bindinger som ellers vil gjøre seg gjeldende i årene fremover. Politiske mål som blant annet kommer til uttrykk i intensjonserklæringer, stortingsmeldinger og flertallsmerknader i Stortinget, legger også betydelige føringer på fremtidige budsjetter. Flere av disse er forholdsvis konkrete slik som Nasjonal transportplan, Langtidsplanen for forsvaret og varslede byggeprosjekter.

Det samlede handlingsrommet i budsjettet i årene fremover er usikkert og avhenger av politiske beslutninger, men vil trolig være mindre enn i årene vi har bak oss. Basert på anslagene ovenfor kan handlingsrommet for nye tiltak, definert som veksten i skatteinntekter og bruken av oljeinntekter fratrukket vekst i folketrygdens utgifter og demografikostnadene i kommuner og helseforetak, anslås til rundt 4 mrd. kroner per år i treårsperioden 2019–2021, se tabell 3.6. Det understrekes at slike anslag er usikre. Anslaget vil også avhenge av hvilke inntekter og utgifter som inkluderes i oppstillingen. Folketrygdens utgifter og demografikostnadene i kommuner og helseforetak er utgifter som gis høy prioritet i arbeidet med budsjettet. Det tilsier at en tar hensyn til disse utgiftene i en vurdering av handlingsrommet for nye tiltak, selv om det også er andre praktiske og politiske bindinger i budsjettet.

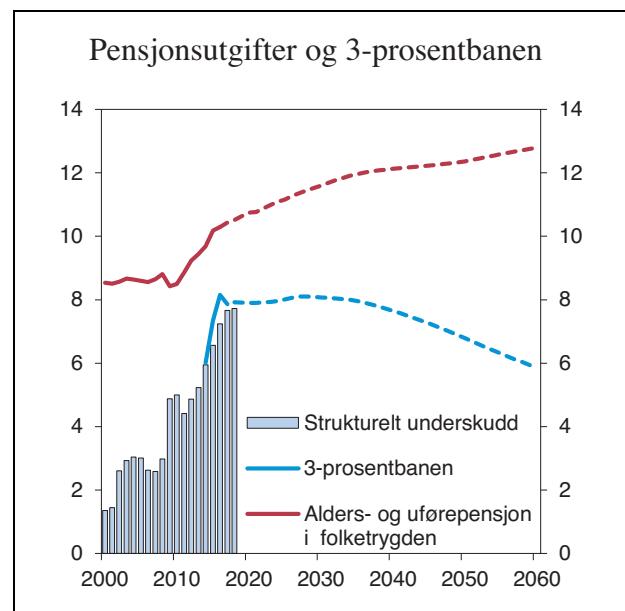
Handlingsrommet de neste tre årene fremstår nå litt lavere enn tilsvarende anslag for årene 2018–2020 i Nasjonalbudsjettet 2017. Det skyldes at både anslaget for underliggende vekst i skatteinntekter og rommet for økt bruk av oljeinntekter anslås litt lavere, samtidig som utgiftene i kommunene og helseforetakene er ventet å øke litt mer som følge av befolkningsutviklingen.

Innenfor statsbudsjettets samlede ramme er det muligheter for effektivisering. Avbyråkratisering-

rings- og effektiviseringsreformen forventes å gi årlige innsparinger på 1,7 mrd. kroner de neste årene. Mer effektivisering vil gi et større handlingsrom. Rommet for nye satsinger kan også økes gjennom omprioriteringer innenfor budsjettets totale ramme.

På lengre sikt står vi overfor betydelige utfordringer i budsjettpolitikken. Fra rundt 2030 er finansieringsbidraget fra fondet ventet å avta, se figur 3.5. Samtidig vil en eldre befolkning gi økte utgifter til pensjoner. Den gjennomførte pensjonsreformen bidrar til at disse utgiftene øker mindre enn de ellers ville ha gjort. Likevel gir økende levealder og de store årskullene fra etterkrigstiden en kraftig økning i antall pensjonister, og dermed også en økning i pensjonsutgifter som andel av verdiskapingen. I tillegg vil en eldre befolkning gi betydelig økte utgifter til helse og omsorg. Disse utviklingstrekkene vil legge et økende press på offentlige finanser.

Da Stortinget sluttet seg til handlingsregelen i 2001, var det ikke forventet at overføringene fra fondet ville være tilstrekkelig til å dekke inn de økte aldersrelaterte utgiftene på lengre sikt. Det vil heller ikke være hensiktsmessig, og knapt nok mulig, å dekke opp de økte utgiftene som følger med aldring av befolkningen, ved økt sparing i



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

<sup>1</sup> Folketrygdens brutto utgifter til alders- og uførepensjoner er fremskrevet med utgangspunkt i dagens pensjonssystem og sysselsettingsutviklingen i basisalternativet i Perspektivmeldingen 2017.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

dag. Aldringen må først og fremst møtes med reformer som gjør offentlige velferdsordninger mer robuste overfor økt levealder. Perspektivmeldingen 2017 diskuterer forskjellige strategier for å sikre bærekraftige offentlige finanser, der tiltak som øker arbeidstilbudet og fremmer økt produktivitet i offentlig sektor er sentrale.

### 3.1.5 Håndtering av usikkerhet i finanspolitikken

Ved utformingen av budsjettpolitikken er det flere typer usikkerhet.

En rekke budsjettstørrelser er anslag og derfor i seg selv usikre, slik som utgifter til sykepenger og trygdeordningene i folketrygden, utgifter til mottak av asylsøkere og utbytter fra selskaper hvor staten har en eierandel. Overraskelser kan både styrke og svekke budsjettbalansen. Denne typen usikkerhet kan i noen grad håndteres ved å sette av reserver i budsjettet.

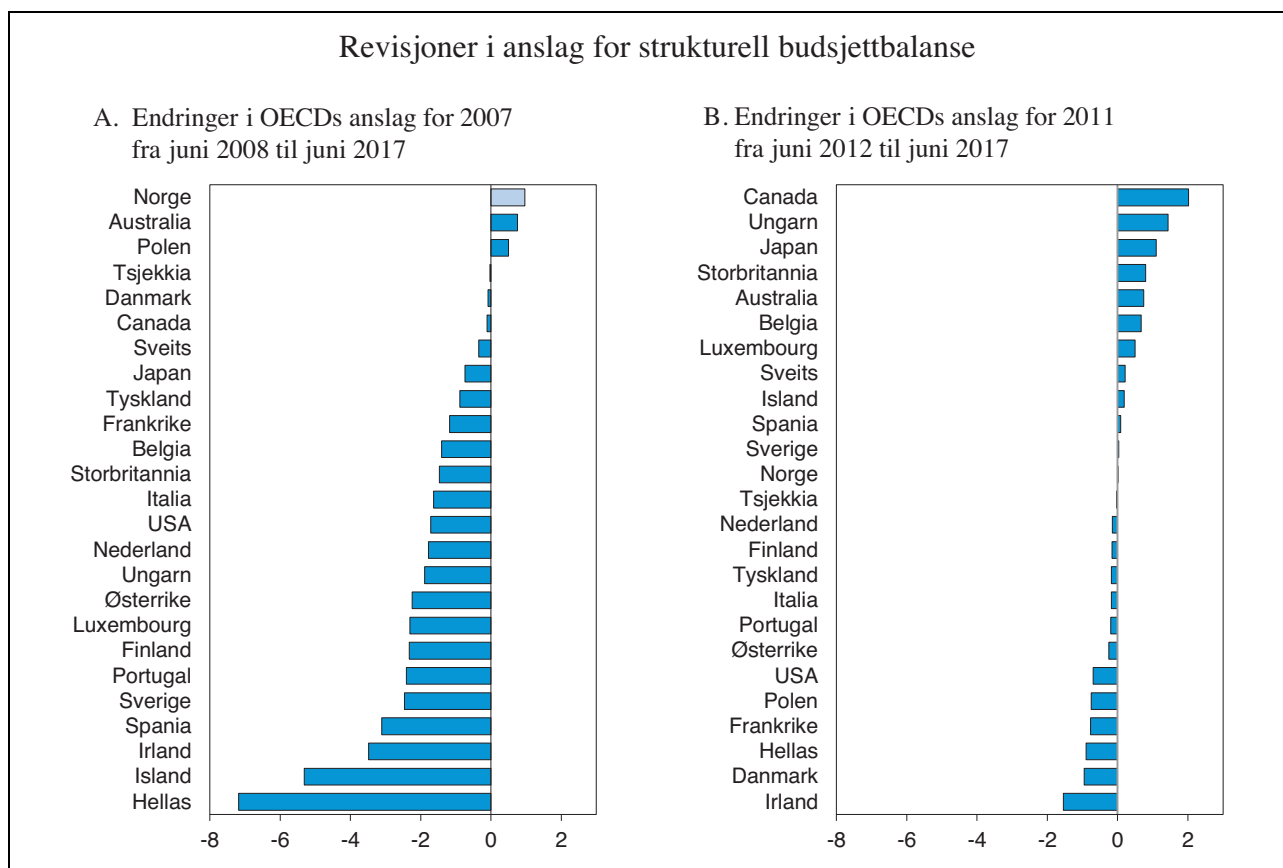
I tillegg til usikkerhet knyttet til enkeltposter i budsjettet, må budsjettpolitikken baseres på andre sentrale forutsetninger og antakelser som også er usikre.

Det er blant annet usikkerhet om hvordan den økonomiske utviklingen faktisk blir i budsjettåret og hva slags finanspolitikk som da er nødvendig og riktig. Denne typen usikkerhet vies stor oppmerksomhet i omtalen av den økonomiske utviklingen, se kapittel 2. Dersom det økonomiske bildet skulle bli vesentlig annerledes enn ventet, kan finanspolitikken justeres i løpet av året.

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

#### *Usikkerhet i anslagene for strukturelt, oljekorrigert underskudd*

Det strukturelle budsjettunderskuddet skal gi et uttrykk for den underliggende innretningen av



Figur 3.6 Revisjoner av anslag for strukturell budsjettbalanse i offentlig forvaltning i 2007 og 2011. Prosent av trend-BNP<sup>1</sup>

<sup>1</sup> For Norge viser figurene endring i Finansdepartementets anslag for strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge. For de øvrige landene benyttes OECDs anslag for aktivitetskorrigert budsjettbalanse i 2007 og underliggende budsjettbalanse i 2011.

finanspolitikken, og er et viktig styringsverktøy både i Norge og andre land. I Norge brukes det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet som et mål på bruken av oljeinntekter.

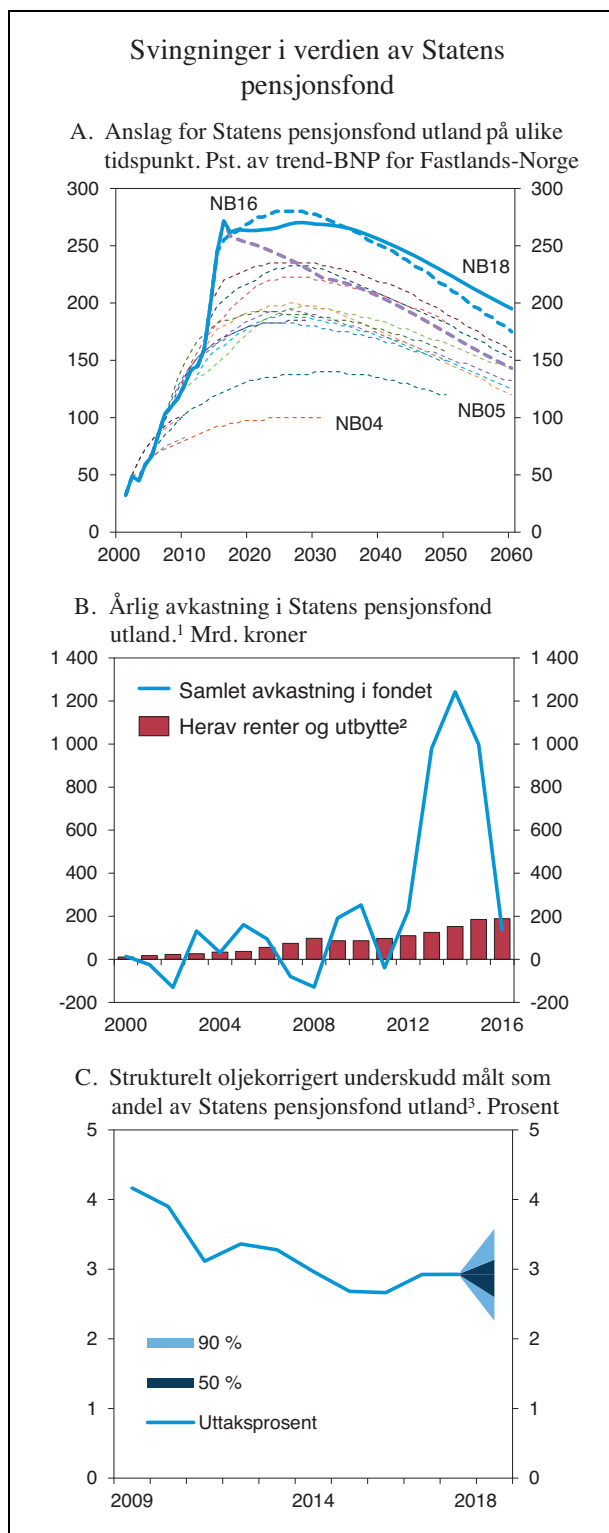
I beregningen av det strukturelle underskuddet korrigeres det for effekten av konjunktorene og enkelte andre midlertidige forhold. Dette underskuddsmålet er altså ikke direkte observerbart, men anslås med utgangspunkt i trender for sysselsetting og ulike skattegrunnlag. Disse trendene må beregnes, og anslagene kan endres i flere år etter at budsjettåret er ferdig. Det er en felles erfaring fra mange land. Flere land har opplevd at det de trodde var stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter viste seg å være midlertidige, og derfor falt bort da konjunktorene snudde.

Figur 3.6A viser endringer i OECDs anslag for strukturell balanse for året 2007 laget rett før konkursen i Lehman Brothers (anslag fra juni 2008) og frem til de sist publiserte anslagene fra juni 2017. I de fleste landene vurderes den strukturelle budsjettbalansen for 2007 å være vesentlig svakere enn anslått i 2008. Revisjonene er størst i de landene som ble hardest rammet av finanskrisen, men også mange andre land har opplevd revisjoner på mellom 1 og 2 pst. av BNP. Figur 3.6B viser endringene i anslag for året 2011 publisert sommeren 2012. Også anslagene for 2011 har blitt revidert, men revisjonene er gjennomgående noe mindre og er noe jevnere fordelt på opp- og nedjusteringer. Norge er blant de landene der anslag på den strukturelle balansen er endret forholdsvis lite. Likevel må også vi ta høyde for at disse anslagene kan bli betydelig revidert.

#### Svingninger i Statens pensjonsfond utland

Erfaringene viser at det er vanskelig å gi presise anslag for fondskapitalen og det fremtidige finansieringsbidraget fra fondet. Det kan illustreres ved å sammenligne anslag for fondskapitalen gitt på ulike tidspunkt, se figur 3.7A. De store endringene må blant annet ses på bakgrunn av at fremskrivninger av fondets størrelse tar utgangspunkt i fondets observerte verdi. Endringer i markedsverdien slår dermed ut i den fremskrevne banen for alle år fremover.

Siden 2001 har endringene i fondets størrelse blitt håndtert gjennom en fleksibel praktisering av handlingsregelen, tilpasset situasjonen i norsk økonomi. Praktiseringen er helt i tråd med de finanspolitiske retningslinjene, som understreker at konsekvensene for finanspolitikken av store



Figur 3.7 Store svingninger i verdien av Statens pensjonsfond utland

<sup>1</sup> Utviklingen i fondets verdi avhenger i tillegg av netto avsetning fra statsbudsjettet.

<sup>2</sup> Består av renter på obligasjonslån, utbytte fra aksjeselskap og leieinntekter fra eiendomsinvesteringene.

<sup>3</sup> Viften illustrerer hvordan endringer i fondsverdien kan påvirke uttaksprosenten ved inngangen til 2019, gitt uendret strukturelt underskudd fra 2018.

Kilde: Finansdepartementet.



endringer i verdien av fondet skal jevnes ut over flere år. Det gjelder både ved uventede økninger og uventede reduksjoner i fondets verdi. I den perioden rettesnoren har vært på 4 pst. har uttaket fra fondet svingt mellom 2,5 og 6,6 pst. av fondets verdi, se tabell 3.5.

Utviklingen i fondet bestemmes av tilførselen av løpende olje- og gassinntekter, avkastningen på fondets investeringer og uttaket fra fondet for å dekke det oljekorrigerte underskuddet på statsbudsjettet. Avkastningen på investeringene i fondet er nå større enn statens inntekter fra oljevirk-somheten. Usikkerheten i oljeprisen har dermed gradvis fått mindre betydning, mens usikkerhet om avkastningen betyr mer for utviklingen i fondet og det langsiktige handlingsrommet i finanspolitikken.

Den samlede avkastningen i fondet har svingt betydelig fra år til år, se figur 3.7B. Disse svingningene har i første rekke hatt bakgrunn i endrede kurser på aksjer og obligasjoner, samt endret kronkurs. En svakere krone stod for om lag halvparten av oppgangen i markedsverdien av fondet i årene 2013–2015, en periode der fondet nær ble doblet i verdi. I andre perioder, som i 2012 og 2016, har endringer i kronkursen dempet svingningene i fondets verdi.

Når fondet nå utgjør over 2½ års verdiskaping i fastlandsøkonomien, kan svingninger i fondet gi betydelige utslag i 3-prosentbanen. En endring i fondets verdi på 25 pst. vil for eksempel endre uttaksprosenten med om lag 1 prosentenheter, dersom vi tar utgangspunkt i anslått fondsverdi og strukturelt underskudd i 2018. Endringen tilsvarer rundt 60 mrd. kroner, eller 2 pst. av fastlands-BNP. Dette er en betydelig endring, men ikke større enn de revisjonene flere land opplevde i anslagene for strukturell budsjettbalanse etter finanskrisen, se omtale over. I enkelte tilfeller vil utslagene i fondets kroneverdi og i anslaget for strukturelle skatter fra fastlandsøkonomien også kunne trekke i hver sin retning og dempe det samlede utslaget i finanspolitikken, slik vi opplevde etter oljeprisfallet i 2014. Anslaget for strukturelle skatte- og avgiftsinntekter ble da nedjustert i flere runder som følge av svakere utsikter for fastlandsøkonomien, samtidig som lavere oljepris også ga en svakere krone som løftet kroneverdien av oljefondet.

Figur 3.7C illustrerer usikkerheten om uttaksprosenten fra fondet ved hjelp av stokastiske simuleringer basert på historiske svingninger i finansmarkedene. De mørke og lyse vifteformede feltene i figur 3.8 markerer henholdsvis 50 pst. og 90 pst. intervaller, som gir sannsynligheten

for at det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet målt som andel av fondsverdien vil ligge innenfor disse intervallene ved utgangen av 2018. Beregningene viser at uttaksprosenten med 50 pst. sannsynlighet vil ligge i intervallet 2,6–3,1 pst., og med 90 pst. sannsynlighet vil ligge i intervallet 2,3–3,6 pst. Usikkerheten øker med en lengre tidshorison, se boks 3.4.

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. Samtidig er det avgjørende for bærekraften i statsfinansene og troverdigheten til finanspolitikken at uttaket fra fondet følger 3-prosentbanen over tid. Så langt har det samlede uttaket fra fondet vært litt i underkant av den forventede realavkastningen, se boks 3.5. Det har gitt oss en viss reserve til å møte fremtidige svingninger i fondets verdi.

### 3.1.6 Utviklingen i offentlige finanser

I nasjonalregnskapet måles overskuddet i offentlig forvaltning ved nettofinansinvesteringene. For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning – altså for stats- og kommuneforvaltningen sett under ett og inkludert Statens pensjonsfond – til 133 mrd. kroner i 2018 eller 3,9 pst. av BNP, se tabell 3.7.

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

Nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning har avtatt de siste årene som følge av en nedgang i oljeinntektene, men er fortsatt langt høyere enn i andre land i OECD, se figur 3.10A. OECD anslår at medlemslandene samlet vil ha underskudd i offentlig forvaltning tilsvarende 2,7 pst. av BNP i 2018. Det er på linje med de siste årene, men vesentlig mindre enn da underskuddene nådde en topp i 2009.

Skatte- og avgiftsnivået i fastlandsøkonomien har avtatt noe de siste 15 årene, målt som andel av



### Boks 3.4 Det fremtidige finansieringsbidraget fra fondet

Utviklingen i Statens pensjonsfond utland bestemmes av tilførselen av løpende oljeinntekter til fondet, avkastningen på investeringene i fondet og uttaket fra fondet. I denne meldingen er det, i tråd med Perspektivmeldingen 2017, lagt til grunn en realavkastning i fondet på 3 pst. og en oljepris som gradvis stiger fra om lag 438 kroner per fat i 2018 til 522 2018-kroner per fat fra og med 2025. Den langsiktige prisen tilsvarer i overkant av 65 dollar per fat med dollarkursen per medio september 2017.

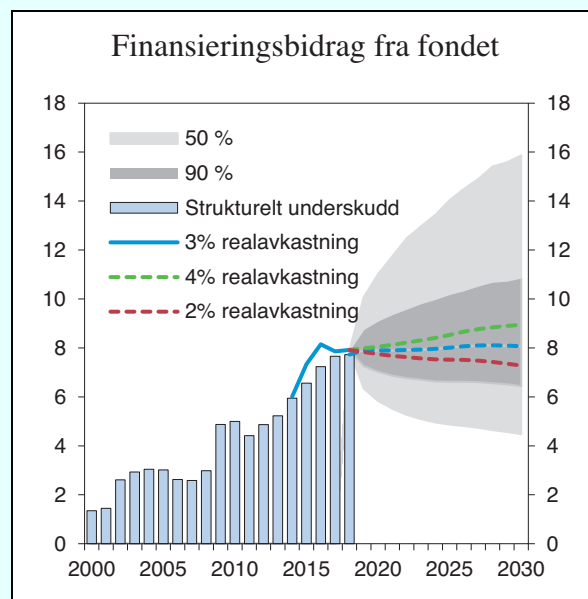
Hvis gjennomsnittlig årlig realavkastning blir 4 pst., vil bruken av oljeinntekter kunne øke med vel 5 mrd. 2018-kroner per år frem til 2030, som er over 2 mrd. kroner mer enn i basisforløpet, se figur 3.8. Tilsvarende vil en oljepris som er 100 kroner høyere enn i basisforløpet, også gi rom for en årlig ekstra økning i bruken av oljeinntekter på over 2 mrd. kroner frem til 2030. Det er da lagt til grunn en tilsvarende endring i gassprisen. Hvis avkastningen blir 2 pst. eller oljeprisen blir 100 kroner lavere enn i basisforløpet, vil rommet for bruk av oljeinntekter være tilsvarende mindre.

Beregningene ovenfor tar ikke hensyn til at endringer i oljeprisen normalt påvirker produksjon og kostnader ved utvinning. Det er lagt til grunn at de anslåtte ressursene i Oljedirektoratets ressursregnskap fullt ut utvinnes. Dersom estimatet på uoppdagede ressurser endres eller noe blir liggende urørt, vil det påvirke utviklingen i Statens pensjonsfond utland og finansieringsbidraget fra fondet. Av Oljedirektoratets estimat for totale oppdagede og uoppdagede petroleumsressurser på norsk kontinentalsokkel er 48 pst. solgt og levert. Uoppdagede ressurser utgjør om lag 39 pst. av anslåtte gjenværende ressurser.

En kan se for seg en rekke andre mulige forløp både for fondsavkastning og statens petroleumsinntekter. Samtidig vil utviklingen i 3-prosentbanen neppe bli så jevn som disse stiliserte forløpene tilsier. Erfaringer har vist at markedsverdien av Statens pensjonsfond utland kan svinge betydelig på kort tid. Figur 3.8 viser utfallsrommet for 3-prosentbanen de neste 15

årene basert på stokastiske simuleringer, der det blant annet tas hensyn til at både oljeprisen og avkastningen av fondet kan svinge.

De mørke og lyse vifteformede feltene i figur 3.8 markerer henholdsvis 50 pst. og 90 pst. intervaller, som under de gitte forutsetningene gir sannsynligheten for at 3-prosentbanen vil ligge innenfor disse intervallene. Figuren viser at det er stor usikkerhet om finansieringsbidraget fra fondet frem til 2030. De alternative forløpene omtalt ovenfor ligger ikke særlig langt ute i utfallsrommet. Viften er heller ikke symmetrisk om forventningsbanen. Det følger av den antatte sannsynlighetsfordelingen, og må ses i sammenheng med at den potensielle oppsiden er ubegrenset, mens nedsiden er begrenset (til null). Samtidig er det usikkerhet om simuleringssmodellen i tilstrekkelig grad fanger opp sannsynligheten for svært store fall i kapitalmarkedene.



Figur 3.8 Betydning av lav og høy avkastning i Statens pensjonsfond utland. Finansieringsbidrag i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De stokastiske simuleringene er nærmere forklart i kapittel 2 i fondsmeldingen for 2014, se Meld. St. 21 (2014–2015). I framskrivningene av fondet er det fra og med 2019 lagt til grunn et årlig uttak tilsvarende 3 pst. av fondskapitalen i alle beregningsalternativene.

Kilde: Finansdepartementet.

### Boks 3.5 Bruken av oljeinntekter har vært i underkant av fondets realavkastning siden 2001

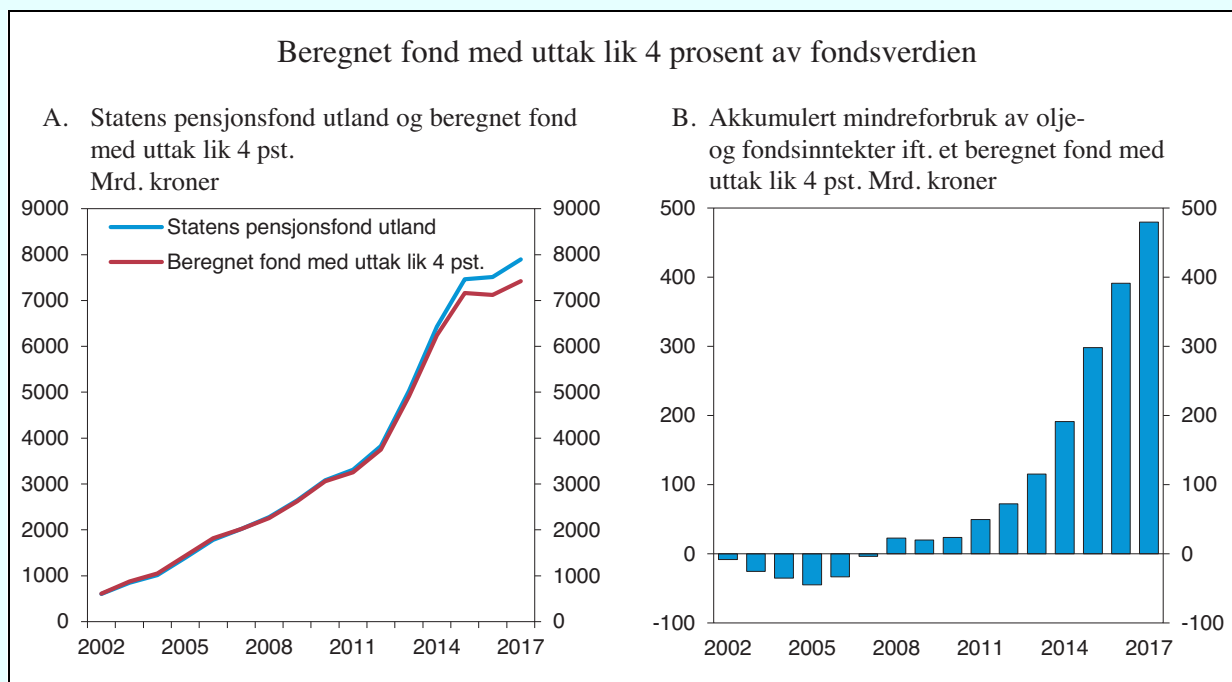
Handlingsregelen sier at bruken av oljeinntekter over tid skal følge den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland. Frem til nå har det vært lagt til grunn en forventet realavkastning på 4 pst.

For å vurdere om retningslinjen har blitt etterlevd, kan utviklingen i Statens pensjonsfond utland sammenlignes med et beregnet fond, der den eneste forskjellen er at uttaket det enkelte år i perioden 2002–2017 forutsettes å være lik 4 pst. Med en slik forutsetning ville fondet vært i underkant av 7 420 mrd. kroner ved utgangen av 2017, mens den faktiske markedsverdien av fondet er anslått til nesten 7 900 mrd. kroner.

Slik tallene nå står tilsier regnestykket at vi siden handlingsregelen ble etablert har brukt rundt 480 mrd. kroner mindre enn den gjennomsnittlige realavkastningen av fondet, se figur 3.9B.

Målt i kroner har gjennomsnittlig realisert realavkastning i fondet i perioden fra 2001 til og med juni i år vært 4,4 pst. Målt i valuta har realavkastningen vært 4 pst. Utviklingen må ses i sammenheng med at oljeprisfallet i 2014 ga en betydelig svakere krone. Med et årlig uttak på 4,4 pst. ville fondet ved utgangen av 2017 vært rundt 7 170 mrd. kroner. Målt på denne måten ligger vi dermed an til å ha brukt rundt 730 mrd. kroner mindre enn den gjennomsnittlige realavkastningen siden 2001.

Et akkumulert mindreforbruk gir en viss buffer i finanspolitikken. Resultatet av slike beregninger vil kunne endres over tid etter hvert som en inkluderer nye observasjoner. Både fondsverdien og anslag på strukturelt, oljekorrigert underskudd er usikre størrelser som kan utvikle seg annerledes enn ventet.



Figur 3.9 Faktisk fondsverdi og beregnet fond med uttak lik 4 pst. av fondsverdien, samt akkumulert mindreforbruk av oljeinntekter. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.7 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosent av BNP

	2016	2017	2018
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi .....	137 675	172 775	148 153
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond .....	113 020	149 800	141 283
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet.....	-208 388	-232 373	-255 366
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten .....	124 779	175 373	183 049
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond .....	196 629	206 800	213 600
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap .....	1 468	1 177	1 175
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet <sup>1</sup> .....	23 188	21 798	5 695
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi..	-11 573	-8 268	-15 145
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi .....	-13 552	-7 779	-15 733
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B) .....	126 102	164 507	133 007
Målt som andel av BNP .....	4,0	5,0	3,9

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

verdiskapingen. Utviklingen må ses i sammenheng med skattelettelser i perioden 2000–2005 og gjennom de siste fire årene. I 2018 anslås nivået i fastlandsøkonomien å være litt lavere enn i Sverige og Danmark, se figur 3.10C.

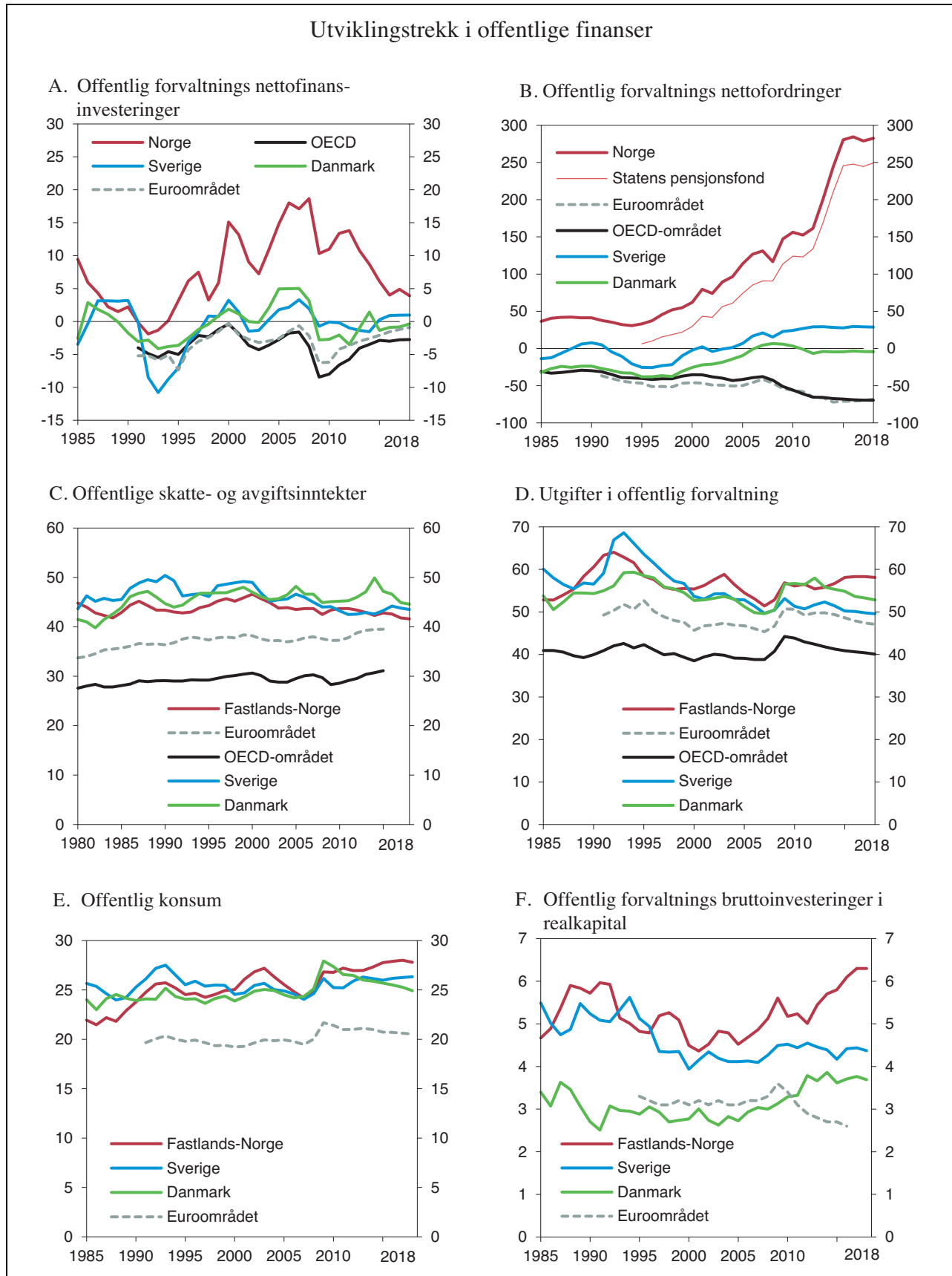
De samlede offentlige utgiftene i Norge anslås å tilsvare om lag 58 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2018. Det er høyere enn i Danmark og Sverige, se figur 3.10D. Ved sammenstilling av skatte- og utgiftsnivå i Norge og andre land må det tas hensyn til at Norge har betydelige inntekter i Statens pensjonsfond. Dermed kan vi ha et høyere utgiftsnivå og/eller lavere skattenivå enn andre land.

Offentlige utgifter består i hovedsak av konsum, overføringer og realinvesteringer. Figur 3.10E viser at offentlig konsum som andel av verdiskapingen har økt de siste tiårene, noe som først og fremst skyldes utvidelser av tjenestetilbudet. I euroområdet, Sverige og Danmark har nivået på offentlig konsum ligget forholdsvis stabilt.

Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital – den delen av offentlige utgifter som går til å bygge veier, jernbane og offentlige bygg – har også økt. Det er i tråd med Regjeringens

ønske om å vri den økte bruken av oljeinntekter i retning av blant annet infrastruktur. Andelen er nå godt over gjennomsnittet for de siste 25 årene. Nivået på offentlige bruttoinvesteringer i realkapital har i lang tid ligget høyere i Norge enn i mange andre industriland, se figur 3.10F. Forskjellen har økt etter 2009, siden flere land har redusert 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 nesten 9 600 mrd. kroner ved utgangen av 2018 eller 282 pst. av BNP, se figur 3.10B. For OECD-landene sett under ett anslås offentlig forvaltning å ha *negative* nettofordringer tilsvarende nesten 70 pst. av BNP i 2018. Ved siden av Norge er det kun fem OECD-land der offentlig forvaltning har positive nettofordringer, blant dem Sverige og Finland.



Figur 3.10 Utviklingstrekk i offentlige finanser. Prosent av BNP

Kilder: Finansdepartementet, OECD, Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

## 3.2 Kommuneforvaltningens økonomi

### 3.2.1 Sentrale utviklingstrekk

Kommuneøkonomien er god etter sterk inntektsvekst de siste årene. Inntektsveksten har blitt langt høyere enn lagt opp til i de opprinnelige budsjettene. I både 2015 og 2016 skyldtes dette i hovedsak økte skatteinntekter som følge av ekstraordinært store uttak av utbytter til personlig skattytere som følge av tilpasninger til skattereformen.

Ny informasjon om skatteinngangen tyder på at kommunesektorens skatteinntekter i 2017 blir 4 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2017. Den høye skatteinngangen må ses i sammenheng med at uttaket av utbytter til personlige skattytere var høyere enn ventet også for inntektsåret 2016.

Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter i år anslås nå til 6,4 mrd. kroner. De frie inntektene anslås å øke reelt med 2,5 mrd. kroner. Det er da tatt hensyn til økte skatteinntekter. Veksten er vesentlig sterkere enn lagt opp til i fjor høst, se tabell 3.8.

For tiårsperioden 2008–2017 sett under ett kan den gjennomsnittlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 2,3 pst. per år. Det er om lag samme vekst som i perioden fra 1990 til 2007. Kommunesektorens inntekter har de siste årene økt noe målt som andel av BNP for Fastlands-Norge.

Aktivitetsveksten i kommunesektoren tok seg opp fra 2015 til 2016, men var i fjor likevel noe lavere enn inntektsveksten, se figur 3.11A. Over tid har aktiviteten økt om lag i takt med inntektene. Indikatoren som brukes for å måle aktiviteten i sektoren, er basert på utviklingen i bruken av innsatsfaktorer, og fanger dermed ikke opp økt

tjenesteomfang eller tjenestekvalitet som følge av mer effektiv ressursbruk. Produksjonen av kommunale tjenester må påregnes å bli mer effektiv over tid. Det gir rom for å utvikle det kommunale tjenestetilbudet ut over det som følger av realveksten i sektorens inntekter.

Antall sysselsatte i kommuner og fylkeskommuner økte med 1 pst. i 2016, mot en vekst på 0,5 pst. de to foregående årene. Veksten i utførte timeverk ser ut til å ha vært sterkere enn veksten i antall sysselsatte. Sesongjustert har veksten i sysselsettingen fortsatt i første halvår i år. Målt i forhold til totalt antall sysselsatte har sysselsettingen i kommunene vært forholdsvis stabil de siste årene, se figur 3.11B.

Realinvesteringene i kommunesektoren ligger på et høyt nivå som andel av inntektene. Fra 2015 til 2016 økte realinvesteringene reelt med 9 pst. I første halvår 2017 lå investeringsnivået noe lavere enn i tilsvarende periode i 2016, målt i faste priser.

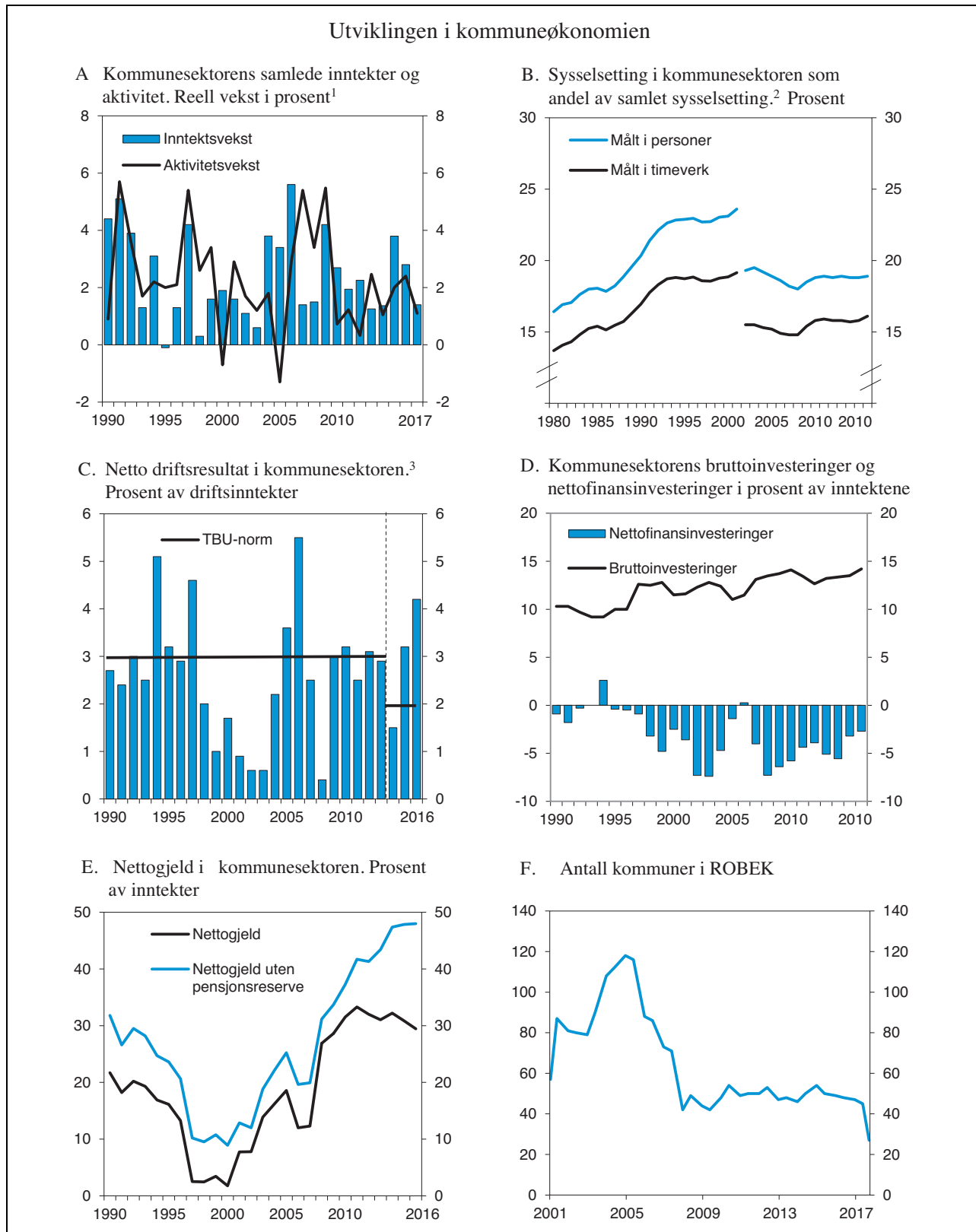
Netto driftsresultatet i kommunesektoren utgjorde 4,2 pst. av inntektene i 2016, se figur 3.11D. For kommunene inklusive Oslo ble netto driftsresultatet 4,0 pst., mens det for fylkeskommunene ble 5,0 pst. TBU anbefaler at netto driftsresultatet for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre 2 pst. av inntektene for at kommunesektoren skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. For kommunene (inklusive Oslo) anbefaler utvalget at netto driftsresultatet bør utgjøre 1¾ pst. av inntektene, mens det for fylkeskommunene bør utgjøre 4 pst. av inntektene. Netto driftsresultat uttrykker hvor mye kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt.

Netto finansinvesteringer i kommunesektoren anslås til -13,6 mrd. kroner i 2016, tilsvarende

Tabell 3.8 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2017. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2017-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. oppdaterte anslag på regnskap for 2016</i>				
Nasjonalbudsjettet 2017 .....	-0,5	-0,1	0,2	0,1
Saldert budsjett 2017 .....	0,9	0,2	-0,1	0,0
Revidert nasjonalbudsjett 2017.....	2,3	0,5	-1,5	-0,4
Nasjonalbudsjettet 2018 .....	6,4	1,4	2,5	0,7

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 3.11 Utviklingen i kommuneøkonomien

<sup>1</sup> Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer mellom stat- og kommuneforvaltningen.

<sup>2</sup> Reduksjonen fra 2001 til 2002 skyldes overføring av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunen til staten.

<sup>3</sup> Nye regnskapsregler for føring av momskompensasjon knyttet til investeringer trekker ned netto driftsresultatet fra og med 2014. Fra og med 2014 oppgis også konserntall, mot tidligere kommunekassene.

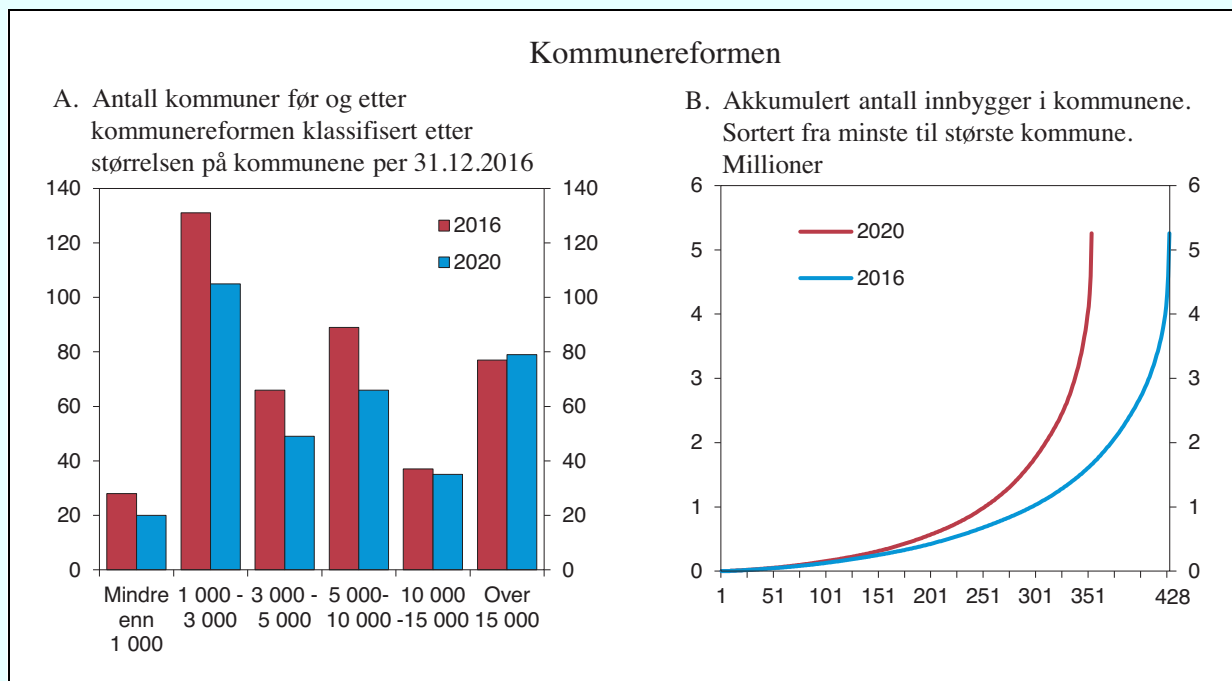
Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

### Boks 3.6 Kommunereformen

Stortingets vedtak om kommunereformen innebærer at 121 kommuner slås sammen til 47 nye kommuner. De aller fleste sammenslåingene vil trå i kraft fra 1. januar 2020. Antall kommuner vil da være redusert fra 428 til 354. Totalt vil 1,68 millioner innbyggere få ny kommune. Det tilsvarer 32 pst. av befolkningen.

Reformen vil gi færre små kommuner, se figur 3.12A. Det blir vel 50 færre kommuner som har under 5 000 innbyggere. Ekspertgruppen som vurderte kriterier for god kommunestruktur anbefalte en minstestørrelse på kommunene på 15 000 til 20 000 innbyggere. Etter reformen vil 79 kommuner ha over 15 000 innbyggere mot 77 før reformen. Den beskjedne økningen må ses i sammenheng med at 28 av de 77 kommunene som i dag har over 15 000 innbyggere er involvert i sammenslåinger. I 7 av kommunene som etter reformen har over 15 000 innbyggere, har alle de tidligere kommunene mindre enn 15 000 innbyggere.

Kommunereformen vil gi sterkere kommuner med et bedre grunnlag for å gi innbyggerne gode tjenester, skape en god utvikling i kommunen, og legge til rette for et styrket lokaldemokrati. Samtidig vil det også etter reformen være mange små og sårbare kommuner, og mange kommuner vil fortsatt ha uhensiktsmessige grenser. Nesten halvparten av kommunene vil etter reformen fortsatt ha under 5 000 innbyggere. I løpet av kommunereformen er det lagt ned et omfattende arbeid med å kartlegge og analysere fremtidige utfordringer. Om lag 40 kommuner har gjort vedtak om at de ønsker å inngå i en kommunesammenslåing, men fortsetter alene fordi kommunene rundt dem ikke ønsker, en slik sammenslåing. I kommuneproposisjonen for 2019 vil regjeringen komme tilbake med forslag til hvordan arbeidet med ytterligere sammenslåinger kan organiseres.



Figur 3.12 Kommunereformen

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

-2,7 pst. av inntektene. Store negative netto finansinvesteringer de siste årene skyldes ikke svake netto driftsresultater, men må ses i sammenheng med høye realinvesteringer i sektoren. Kommu-

nesektorens nettofinansinvesteringer fremkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til realinves-

teringer medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom.

Gjeldsgraden i kommunesektoren avtok til 29,5 pst. ved utgangen av 2016, etter å ha vært forholdsvis stabil siden 2010, se figur 3.11E. Utenom reserver i kollektive avtaler i livselskaper og kommunale pensjonskasser utgjorde nettogjelden 48,0 pst. av inntektene ved utgangen av 2016. Det er en økning på over 10 prosentenheter siden 2010. For at nettogjelden målt på denne måten skal stabiliseres fremover må nettofinansinvesteringene øke sammenlignet med dagens nivå.

Den delen av kommunesektorens nettogjeld som antas å være eksponert ved renteendring anslås til om lag 34 pst. av inntektene ved utgangen av 2016. Det er 22 prosentenheter høyere enn for ti år siden. En del av den kommunale opplåningen er knyttet til gebyrbelagte tjenester, der økte avdrag og renteutgifter finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på skole-, kirke- og omsorgsplassinvesteringer og transporttiltak i fylkene. Samtidig er enkelte av sektorens fordringer ikke rentebærende. Gjeldsgraden varierer betydelig fra kommune til kommune. Basert på siste rapporterte tall for de enkelte kommunene, hadde 18 kommuner en netto renteeksponert gjeld som var høyere enn 100 pst. av driftsinntektene. Over halvparten av alle kommunene, 231 kommuner, hadde en renteeksponert gjeld som var høyere enn 50 pst. av inntektene. Dette er 34 flere enn i 2015.

Antall kommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler har som ventet betydelig i løpet av inneværende år. I september 2017 var det 27 kommuner i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Det er nesten en halvering fra desember i fjor da det var registret 47 kommuner. Antallet kommuner i registeret er det laveste siden det ble opprettet i 2001, se figur 3.11F. I tolv fylker er det ingen eller én kommune som er registret i registeret. Nordland, Møre og Romsdal og Østfold er de fylkene hvor størst andel av kommunene er i ROBEK.

### 3.2.2 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2018

En god og forutsigbar kommuneøkonomi er viktig for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne ivareta sine oppgaver. Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2018 legger til rette for at kommunesektoren kan tilby flere og bedre tjenester.

Regjeringens budsjettforslag for 2018 innebærer en reell vekst i kommunesektorens frie inntekter på knapt 3,8 mrd. kroner. Veksten i de frie inntektene er på linje med nedre grense i det intervallet som ble signalisert i Kommuneproposisjonen 2018. Veksten i sektorens samlede inntekter anslås til 4,6 mrd. kroner, se tabell 3.9. I tråd med etablert praksis regnes veksten i inntektene fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2017 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2017. Veksten i frie inntekter må ses i sammenheng med kommunesektorens merutgifter til befolkningsutviklingen, samt sektorens anslåtte merutgifter til pensjon. Det anslås at den delen av disse utgiftene som må dekkes av frie inntekter, utgjør om lag 2,6 mrd. kroner.

Det legges opp til at fylkeskommunene får 200 mill. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Av dette skal 100 mill. kroner gis en særskilt fordeling til ferjefylkene. Kommunene får 3,6 mrd. kroner av veksten i de frie inntektene. Av denne veksten er 300 mill. kroner begrunnet med satsingene på rusfeltet, 200 mill. kroner med tidlig innsats i barnehage og skole, og 200 mill. kroner med forebyggende tiltak til barn, unge og familier for å ruste kommunene for barnevernsreformen.

I tillegg til den anslåtte veksten i frie inntekter får kommunesektoren økt rammetilskudd knyttet til tiltak for å bedre barns overgang mellom barnehage og skole. Disse midlene bevilges som frie inntekter, men regnes ikke med i den oppgitte veksten i frie inntekter siden midlene er knyttet til nye oppgaver.

Innenfor kommuneopplegget foreslås også økte midler til øremerkede tilskudd. Blant annet foreslås tilskudd til viktige kollektivprosjekter i de fire største byene og at det kan gis investeringstilskudd til 1 800 flere heldøgns omsorgsplasser.

Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 2,6 pst. fra 2017 til 2018. Gebyrinntektene anslås å øke reelt med 0,6 mrd. kroner fra 2017 til 2018.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for videre styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. Regjeringen har klare 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., tilsvarer det 1,2 mrd. kroner i 2018 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 3,8 mrd. kroner øke kommunesektorens



### Boks 3.7 Gjeldsutviklingen i kommunesektoren

Kommunesektorens gjeld har økt kraftig siden årtusenskiftet. 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.

De siste årene har det vært en endring i sektorens lånemønster, med økende opptak av lån med kort løpetid i sertifikatmarkedet, se figur 3.13A. Den korte løpetiden øker sårbarheten for endringer i kapitalmarkedets tilbud av likviditet, som kan endres raskt. For relativt sett mindre beløp vil eventuelle vanskeligheter med refinansiering kunne håndteres ved å trekke på egen likviditet. Kommuner som må refinansiere relativt sett større beløp, og ikke har tilstrekkelig likviditet, vil være mer sårbare dersom refinansieringen skulle skje i et vanskelig marked.

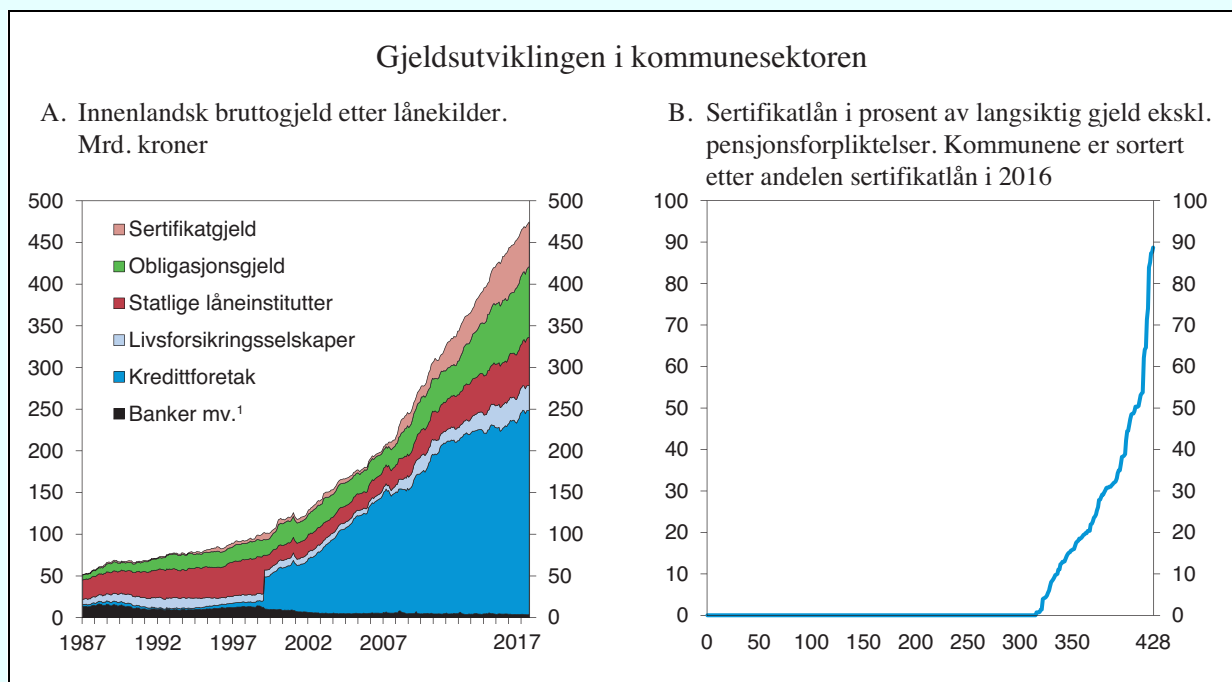
Flertallet av kommunene tar ikke opp sertifikatlån. Drøyt 100 kommuner hadde sertifikatlån i 2016 og for de kommunene med høyest andel sertifikatlån utgjør den nesten 90 pst. av kom-

munens gjeld, se figur 3.13B. For 18 kommuner var andelen sertifikatlån høyere enn 50 pst. i fjor, mens den for 5 kommuner var høyere enn 80 pst.

Kommunens 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 med virkning fra 1. januar 2017. Formålet med endringene var å få tydeligere frem ansvaret kommunen har for å vurdere risikoen knyttet til kortsiktige låneopptak og for at denne risikoen blir synliggjort for kommunestyret.

Tall for bruttogjeld i kommunesektoren frem til og med august i år viser en viss nedgang i sertifikatgjelden som andel av samlet gjeld. I august 2017 var andelen sertifikatgjeld 11 pst. mot vel 13 pst. ved toppen i mars 2016 og vel 12 pst. i desember 2016.



Figur 3.13 Utviklingen i kommunegjelden

<sup>1</sup> Banker mv. består av banker, finansieringsselskaper, skadeforsikringsselskap og pensjonskasser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.9 Vekst i kommunesektorens inntekter i 2018 regnet i forhold til anslått inntektsnivå i 2017 slik det anslås i henholdsvis Revidert nasjonalbudsjett 2017 og Nasjonalbudsjettet 2018. Mrd. kroner

	Målt ift. anslag for 2017 i	
	Revidert nasjonalbudsjett 2017	Nasjonalbudsjettet 2018
Samlede inntekter .....	4,6	0,5
Herav:		
– Frie midler .....	3,8	-0,4
– Frie midler til nye oppgaver <sup>1</sup> .....	-0,3	-0,3
– Øremerkede tilskudd mv. ....	0,5	0,5
– Gebyrer mv. ....	0,6	0,6

<sup>1</sup> Regnes ikke med i veksten i frie inntekter siden bevilgningen er knyttet til nye oppgaver. Reduksjonen i 2018 er i hovedsak knyttet til økt maksimalpriser i barnehagene.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.10 Økning i kommunesektorens handlingsrom i 2018 med og uten effektiviseringskrav på 0,5 pst. Mrd. kroner

	2018
Vekst i frie inntekter .....	3,8
– Merkostnader til demografi .....	-2,2
– Merkostnader til pensjon .....	-0,4
– Satsinger innenfor veksten i frie inntekter .....	-0,8
Økt handlingsrom uten effektiviseringskrav .....	0,4
+ Effektiviseringskrav på 0,5 pst. <sup>1</sup> .....	1,2
Økt handlingsrom med effektiviseringskrav på 0,5 pst. ....	1,6

<sup>1</sup> 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.

handlingsrom med 1,6 mrd. kroner utover merkostnader til demografi og pensjon og de særlige satsingene innenfor veksten i frie inntekter, se tabell 3.10.

Veksten i inntektene regnes fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2017 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2017. Siden skatteanslaget nå er justert opp med hele 4 mrd. kroner for 2017, vil inntektsveksten regnet i forhold til anslag på regnskap for 2017 bli forholdsvis lav. Målt på denne måten anslås kommunesektorens samlede inntekter å øke reelt med om lag 0,5 mrd. kroner, tilsvarende 0,1 pst., mens de frie inntektene anslås å falle med knappe 0,4 mrd. kroner, tilsvarende -0,1 pst.

Kommunesektorens samlede inntekter i 2018 anslås til om lag 512 mrd. kroner. Av dette utgjør de frie inntektene, som består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter om lag 72 pst. De øvrige inntektene består blant annet av øremerkede tilskudd fra staten, avgifter, gebyrer og momskompensasjon.

#### *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 2018 ble det signalisert at skattørene for 2018 skal fastsettes ut fra et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene. Utviklingen i skattegrunnlaget er påvirket av Regjeringens forslag til skatteopplegg for 2018. Som følge av regjeringens forslag om 1 prosentenhets reduksjon i skattesatsene på alminnelig inntekt foreslås skattesatsen på fellesskatt for personlig skattytere redusert fra 9,55 pst. i 2017 til 8,55 pst. i 2018. Skattesatsen på alminnelig inntekt reduseres dermed fra 24 pst. i 2017 til 23 pst. i 2018.

Det foreslås å holde både den kommunale og den fylkeskommunale skattøren for personlig skattytere uendret fra 2017 til 2018, på henholdsvis 11,8 og 2,65 pst. Skatteinntektene anslås etter dette å utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter i 2018.

Kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue anslås å utgjøre 191,7 mrd. kroner i 2018, en stigning på 2,4 pst. fra 2017. Økningen er moderat på grunn av merskatteinntekter i 2017 knyttet til uttak av store utbytter til personlig skattytere.

### 3.3 Pengepolitikken

Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal rettes inn mot lav og stabil inflasjon, definert som en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst. Inflasjonsstyringen er fremoverskuende. I pengepolitikken skal også hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting tillegges vekt.

Det viktigste virkemidlet i utøvelsen av pengepolitikken er styringsrenten, som er renten på bankinnskudd over natten i Norges Bank. I normale situasjoner har endringer i styringsrenten sterkt gjennomslag i de helt kortsiktige pengemarkedsrentene. Markedsrentene på lån og plasseringer med lengre løpetider er påvirket av nivået på styringsrenten og markedsaktørenes forventninger til hvordan styringsrenten vil utvikle seg fremover. Markedsaktørenes forventninger til styringsrenten avhenger av hva de tror om den økonomiske utviklingen. I tillegg vil aktørenes antagelser om sentralbankens reaksjonsmønster i rentesettingen påvirke renteforventningene. Markedsrentene påvirker kronekursen, prisene på verdipapirer, investeringer, forbruk, boligpriser og etterspørsel etter lån. Gjennom alle disse kanalene virker renten på de samlede etterspør-

sels- og produksjonsforholdene, og på priser og lønninger.

Renten kan endres raskt ved endringer i de økonomiske utsiktene. For å bidra til en stabil økonomisk utvikling over tid søker Norges Bank i gjennomføringen av pengepolitikken også å dempe faren for at finansielle ubalanser bygger seg opp.

I sine kvartalsvise pengepolitiske rapporter redegjør Norges Bank for gjennomføringen av pengepolitikken. Banken skriver blant annet:

«Norges Bank setter renten med sikte på å stabilisere inflasjonen på målet på mellomlang sikt. Den aktuelle horisonten vil avhenge av forstyrrelsene økonomien er utsatt for og hvordan de vil virke inn på forløpet for inflasjon og realøkonomi fremover.»

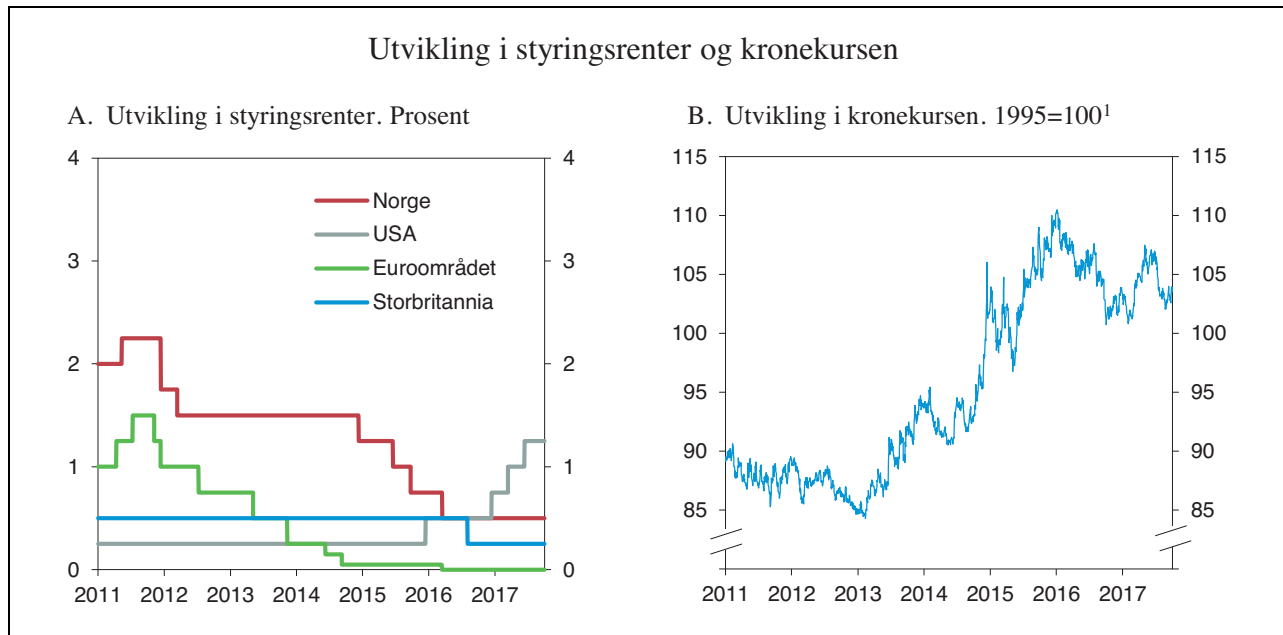
Styringsrenten har vært 0,5 pst. siden mars 2016, som er historisk lavt, se figur 3.14A. Ifølge Norges Banks rentebane fra september i år vil styringsrenten holdes på dette nivået det nærmeste året, før den gradvis heves til nær 1,5 pst. mot slutten av 2020. Norges Bank anslår at veksten i konsumprisene vil ligge lavere enn inflasjonsmålet de nærmeste årene, mens kapasitetsutnyttningen i fastlandsøkonomien gradvis normaliseres gjennom prognoseperioden.

Pengemarkedsrentene har i store trekk fulgt utviklingen i styringsrenten, selv om påslaget mellom pengemarkedsrenten og styringsrenten i perioder også påvirkes av andre forhold. Påslaget har avtatt noe det siste halvåret. Utlånsrentene til husholdninger og foretak i Norge har vært nokså stabile det siste året, og bankenes utlånsmargin har økt noe.

Kronen er nå rundt 9 pst. svakere enn sommeren 2014, målt ved den importveide kursindeksen. Svekkelsen må sees i lys av at rentene er blitt satt ned og at renteforskjellen til utlandet har falt, samt utviklingen i oljeprisen. Svekkelsen av kronen bidrar til høyere vekst i konsumprisene og bedret lønnsomhet for de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv.

Gjeldende forskrift for pengepolitikken ble fastsatt i 2001 da inflasjonsmålet ble innført og samtidig med at handlingsregelen for bruken av oljeinntekter ble etablert.

Erfaringene med inflasjonsstyring for pengepolitikken har vært gode. Det har vært en utvikling i praktiseringen av pengepolitikken siden forskriften kom i 2001. Økende tillit til inflasjonsmålet og til inflasjonsstyringen har gjort det mulig i stigende grad å legge vekt på hensynet til stabili-



Figur 3.14 Utvikling i styringsrenter og kronekurs

<sup>1</sup> Importveid kursindeks (I44). En økning i nivået innebærer en svekkelse av kronen.

Kilde: Macrobond.

tet i realøkonomien når renten fastsettes. De senere årene har Norges Bank i tillegg lagt noe vekt på hensynet til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser.

Finansdepartementet har ikke hatt innvendinger mot gjennomføringen av pengepolitikken i sine årlige meldinger til Stortinget. Det ser ut til å være alminnelig tilslutning til praktiseringen av pengepolitikken blant økonomer og blant partene i arbeidslivet. Det er derfor ikke et behov for å legge om eller korrigere utøvelsen av pengepolitikken. Samtidig er det oppstått en økende avstand mellom ordlyden i forskriften og den praksis som har utviklet seg. Forskriften fra 2001 er preget av 1990-tallets tenkning om pengepolitikk og gir ikke lenger en tilfredsstillende anvisning på hvordan pengepolitikken skal gjennomføres. En modernisert forskrift bør gjenspeile de lærdommene som har vært trukket siden 2001, og også den gjeldende oppfatningen av pengepolitikens rolle og utøvelse.

Finansdepartementet har lagt vekt på at prosessen rundt modernisering av forskriften skal være åpen og involvere relevante fagmiljøer. Departementet arrangerte i januar 2017 et åpent seminar om pengepolitikk i samarbeid med Centre for Monetary Economics på Handelshøyskolen BI, og med bidrag fra ulike forskermiljøer i Norge og utlandet. De åtte hovedinnledningene er utgitt som Arbeidsnotat<sup>1</sup> fra Finansdepartementet. Videre har Norges Bank, etter oppdrag fra

departementet, vurdert erfaringene med inflasjonsstyring siden 2001. Vurderingene er redegjort for i et eget brev fra Norges Bank<sup>2</sup>, og ble også omtalt i Finansmarkedsmeldingen 2017.

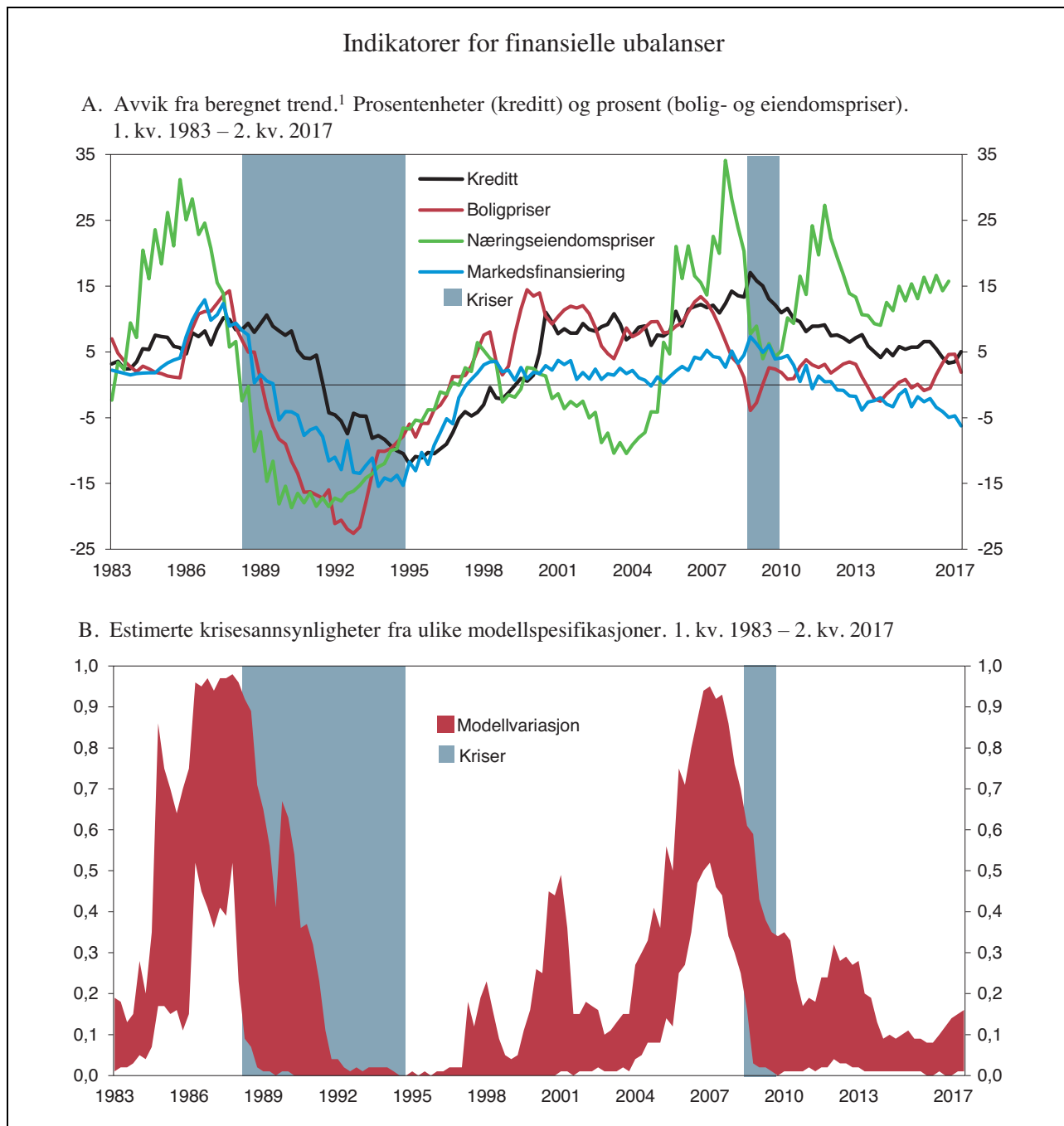
### 3.4 Finansiell stabilitet

Stabil tilgang til finansielle tjenester er viktig for at moderne økonomier skal fungere godt. Erfaringer viser at de samfunnsmessige kostnadene ved finansiell ustabilitet kan være store og langvarige, og at de særlig rammer eget lands økonomi og statsfinanser. Kapitalkrav og andre reguleringer er et vern av innbyggerne og av samfunnsøkonomien mer generelt. Et godt og robust regelverk for finansinstitusjonene er også et konkurransefortrinn for finansnæringen.

Finansielle ubalanser bygges vanligvis opp over lang tid før det utløses en krise. De viktigste virkemidlene for å hindre finansiell ustabilitet vil være rammebetingelser som sikrer at de enkelte finansinstitusjonene er solide hver for seg. Selv om finansinstitusjonene hver for seg kan fremstå som solide, kan ubalanser bidra til økt systemrisiko i finansmarkedene og øke faren for finansiell

<sup>1</sup> Arbeidsnotat 2017/4: *Erfaringer med inflasjonsmål for pengepolitikken*.

<sup>2</sup> Norges Bank Memo 1/2017: *Erfaringer med pengepolitikken i Norge siden 2001*.



Figur 3.15 Indikatorer for finansielle ubalanser

<sup>1</sup> Ensidig Hodrick Prescott-filter beregnet på data utvidet med en enkel prognose.  $\lambda=400\,000$ .

Kilde: Norges Bank.

ustabilitet. De senere årene er det internasjonalt derfor lagt større vekt på behovet for å styrke overvåkingen og reguleringen av finanssystemet som helhet.

Systemrisiko kan defineres som risiko for rystelser i finanssystemet som kan få alvorlige konsekvenser for realøkonomien. Systemrisiko kan blant annet være forbundet med oppbygging av finansielle ubalanser og risiko av mer strukturell karakter, som konsentrasjon og sammenkobling i

finanssystemet og incentiver til høy risikotaking i bankene, se tabell 3.11 og kapittel 6 i Nasjonalbudsjettet 2017.

God utvikling i norsk økonomi og kapitalmarkedene har bidratt til at bankene har gode resultater, lave utlånstap og god tilgang til finansiering. Norske banker har bygget kapital over tid og har god soliditet. Livsforsikringselskapene har tilpasset kostnader og risiko, og tilfredsstillende nye sol-

venskrav. Utviklingen i finansforetakene er utdypet i avsnitt 3.4.3.

### 3.4.1 Sårbarheter i det norske finansielle systemet

De fleste finansielle kriser i Norge og internasjonalt har oppstått etter perioder med sterk vekst i formuespriser og rask oppbygging av gjeld. Erfaringer viser at finansielle ubalanser kan bygge seg opp over mange år, og kan strekke seg over flere konjunktursykler. Når finansielle ubalanser utløses, kan samspillet mellom finanssystemet og resten av økonomien gi kraftige forstyrrelser og dype økonomiske tilbakeslag.

Finansielle ubalanser kan ikke observeres direkte. For å vurdere nivået på finansielle ubalanser kan man blant annet ta utgangspunkt i ulike indikatorer for gjeld, eiendomspriser og bankenes finansieringskilder. Norges Banks indikatorsett for finansielle ubalanser viser utviklingen i noen sentrale størrelser for gjeld og eiendomspriser målt i forhold til beregnede trender, se figur 3.15. Utviklingen i indikatorene sett under ett kan tyde på at finansielle ubalanser har bygget seg opp i Norge de siste årene.

Nedgangen i boligprisene i det siste må ses i lys av den sterke oppgangen i fjor og høy vekst i boligbyggingen, se omtale i kapittel 2. Ved tidligere perioder med boligprisfall, som under bankkrisen og finanskrisen, var de makroøkonomiske utsiktene i utgangspunktet svake og bankene hadde begrenset utlånskapasitet og forholdsvis lav kapitaldekning. I dag er de økonomiske utsiktene gode, arbeidsledigheten er ventet å avta og bankene har god soliditet og utlånskapasitet.

Den samlede gjelden i norsk økonomi har steget om lag på linje med veksten i fastlandsøkonomien de siste par årene. Selv om gjeldsveksten samlet sett kan virke bærekraftig, kan ubalanser oppstå i ulike deler av økonomien. Økt gjeld i husholdningene har bidratt til å løfte gjeldsnivået i økonomien over tid. Gjeldsbelastningen i husholdningene har fortsatt å stige de siste årene, se figur 2.5B i kapittel 2.3. Vedvarende oppgang i husholdningenes gjeldsbelastning er et tegn på at finansielle ubalanser har bygget seg opp. Gjeldsveksten i foretakene har lenge vært moderat, og noe lavere enn veksten i fastlandsøkonomien. I det siste har foretakenes gjeldsvekst tiltatt noe. Det er ikke tegn til at foretakene har problemer med tilgangen på kreditt.

Den høye gjelden har økt sårbarheten i husholdningene. Selv om utlånsrentene er historisk



Figur 3.16 Finansielle ubalanser

Kilder: Norges Bank og Finansdepartementet.

lave, er husholdningenes samlede utgifter til gjeld, inklusive beregnede avdrag, på et nokså høyt nivå, og rundt nivåene fra bankkrisen på slutten av 1980-tallet, se figur 3.16B. Renteøkninger eller bortfall av inntekt kan føre til at husholdninger velger å stramme inn på konsumet for å betjene gjelden. Historisk har bankenes tap på boliglån vært forholdsvis små. Dersom husholdningene reduserer forbruket, vil trolig bedriftenes produksjon, lønnsomhet og evne til å betjene sine lån i bankene svekkes, og arbeidsledigheten kan øke. Det kan svekke bankenes kapasitet til å gi nye lån til både husholdninger og bedrifter.

Husholdninger som har en gjeld som er svært høy i forhold til inntekt eller boligverdi, er særlig utsatt ved inntektsbortfall, renteøkninger eller fall i boligprisene. I 2015 hadde mer enn én av ti husholdninger en gjeld over fem ganger disponibel inntekt, dobbelt så mange som på slutten av 1980-tallet, se figur 3.16C. Informasjon fra Finanstilsynets boliglånsundersøkelse høsten 2016 viser at andelen låntakere med særlig høy gjeldsgrad og belåningsgrad er størst blant unge boligkjøpere.

Fallet i boligprisene i det siste er i hovedsak et uttrykk for at det er blitt bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel i boligmarkedet, og må ses i lys av den sterke prisoppgangen de siste årene. Prisfallet har gjort det lettere å komme inn på boligmarkedet. Lavere boligpriser vil også bidra til å dempe gjeldsveksten i husholdningene noe frem i tid.

Boliglån utgjør omlag halvparten av utlån fra banker i Norge. Utlån til næringsseidom er bankenes største eksponering mot foretakssektoren. Utviklingen i eiendomsmarkedene har derfor stor betydning for norske banker.

Banksektoren er sårbar for forstyrrelser utenfra. En vesentlig del av bankenes markedsfinansiering er i form av obligasjoner med fortrinnsrett (OMF), og om lag halvparten av OMF-volumet er utstedt i utenlandsk valuta. Systemet er også sårbart for den innenlandske utviklingen, særlig fordi sikkerhetsmassen for obligasjonene i hovedsak er lån sikret med pant i bolig. Økningen i OMF-finansieringen har skjedd over en periode med sterk vekst i boligpriser og boliggjeld i Norge. Dette har gitt bankene god tilgang på boliglån som kan benyttes som sikkerhet for OMF. Det har samtidig bidratt til å gjøre finansieringsbetingelsene for norske bankkonsern tettere knyttet til utviklingen i boligpriser. Bankene holder også en betydelig del av sine likviditetsreserver i OMF utstedt av andre banker. Omfattende tilbakeslag i boligmarkedet og sviktende tillit i markedene generelt kan derfor svekke bankenes likviditet.

Departementet viser til at OMF er en viktig finansieringskilde for norske banker og har bidratt til en mer stabil og langsiktig finansiering i bankene. Det er imidlertid strukturelle sårbarheter i det norske banksystemet gjennom bankenes eksponeringer mot boligmarkedet og markedet for næringsseidom, gjennom bankenes betydelige finansiering med OMF og gjennom at bankenes likviditetsreserver består av OMF utstedt av andre norske banker. Departementet følger med på utviklingen.

### 3.4.2 Makroovervåking og virkemidler

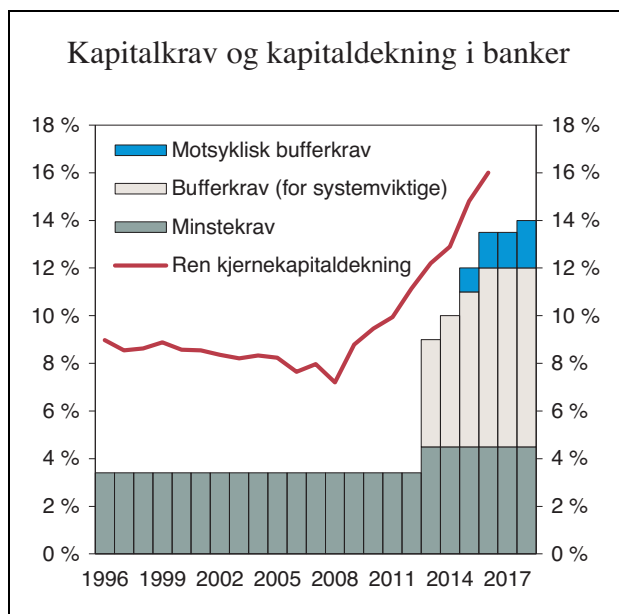
Reguleringen av finanssektoren har tradisjonelt vært rettet inn mot å sikre god soliditet i den enkelte bank, for å verne kunder og kreditorer mot tap og bidra til økonomisk stabilitet. Den internasjonale finanskrisen var en påminnelse om at dette ikke er tilstrekkelig. Selv om bankene hver for seg fremstår 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 derfor lagt vekt på å styrke overvåkingen og reguleringen av finanssystemet som helhet med sikte på å identifisere og motvirke finansielle ubalanser og andre former for systemrisiko, se tabell 3.11 og 3.12.

Makroovervåking og -tilsyn har som formål å dempe finansielle ubalanser og bygge buffere for å begrense omfanget av makroøkonomiske tilbakeslag. Makrotilsyn kan i noen grad avlaste penge- og finanspolitikken.

I Norge har vi lang erfaring med en virkemiddelbruk som kan kalles makrotilsyn med dagens terminologi. Helt siden den norske bankkrisen tidlig på 1990-tallet er makroøkonomiske utviklingstrekk blitt vektlagt i den norske finansmarkedsreguleringen og i tilsynet. Som et utslag av dette har soliditetskravene for norske banker vært strengere enn i mange andre land. God soliditet i bankene var en styrke for norsk økonomi under den internasjonale finanskrisen. Etter krisen har Norge vært blant landene som raskest har innført nye og bedre soliditetskrav for banker, og norske myndigheter har brukt handlingsrommet i EU-reglene og de såkalte Basel III-anbefalingene til å fastsette høyere krav enn i mange andre land. Soliditetskravene for banker består av minstekrav og ulike bufferkrav.

*Systemrisikobufferkravet og et særskilt bufferkrav for systemviktige banker* er ment å motvirke og dempe strukturell systemrisiko, og skal vanligvis ligge fast. Nivået på systemrisikobufferkravet





Figur 3.17 Utvikling i minste- og bufferkrav til ren kjernekapitaldekning i Norge og faktisk dekning i norske banker. Prosent av risikovektede eiendeler i bankene

Kilder: Finanstilsynet og Norges Bank.

gjenspeiler strukturelle sårbarheter i norsk økonomi og det norske finanssystemet. Blant annet er norsk økonomi preget av en mindre allsidig næringsstruktur enn andre land, relativt sterke konjunktursvingninger, høye gjeldsnivåer i husholdningene og et presset boligmarked. Finanssystemet er blant annet nært sammenkoblet og avhengig av innhenting av kapital fra utlandet. Bufferkravet for systemviktige banker er ment å redusere sannsynligheten for at slike banker får økonomiske problemer som kan ha alvorlige negative konsekvenser for det finansielle systemet og realøkonomien. Etter at Nordea Bank Norge ble omdannet til filial tidlig i 2017, er det i dag bare DNB og Kommunalbanken som er utpekt som systemviktige blant norske finansforetak. Nordea-konsernet er imidlertid utpekt som globalt systemviktig av Financial Stability Board, og skal etter svenske regler oppfylle et særskilt bufferkrav for systemviktige banker.

Det motsykliske kapitalbufferkravet er rettet mot risiko forbundet med oppbygging av finansielle ubalanser, og skal kunne variere over tid avhengig av hvor en befinner seg i den finansielle sykkelen. Hensikten med dette kravet er å gjøre bankene mer motstandsdyktige overfor utlånstap i en fremtidig lavkonjunktur og motvirke at bankenes adferd skal bidra til å forsterke en eventuell nedgangskonjunktur. Det motsykliske buffer-

kravet skal økes når finansielle ubalanser bygger seg opp, og kan reduseres eller fjernes i perioder med tilbakeslag i økonomien og store tap i bankene.

Finansdepartementet fastsetter nivået på det motsykliske kapitalbufferkravet hvert kvartal, etter råd fra Norges Bank. Norges Bank tar blant annet utgangspunkt i forholdet mellom kreditt og BNP og hvordan dette avviker fra den langsiktige trenden, i sin vurdering av bufferkravet, se figur 3.15A. Innføringen og nivået på kravet ble tilpasset oppbyggingen av de faste kapitalkravene etter finanskrisen, se figur 3.17. Det motsykliske bufferkravet ble fastsatt første gang i desember 2013, og er hevet to ganger etter dette.

Den tilsynsmessige oppfølgingen av soliditeten i enkeltbanker (pilar II-prosessen) kan også brukes for å vurdere makroøkonomisk risiko og systemisk risiko. Dersom de generelle soliditetskravene ikke fullt ut fanger opp risikoen de enkelte bankene er utsatt for, har Finanstilsynet etter regelverket en plikt til å pålegge enkeltbanker eller grupper av banker tilleggskrav. Finanstilsynet vurderer blant annet om en bank eller en gruppe av banker vil være særlig utsatt for systemrisiko, og om de bidrar til systemrisiko. Slike tilleggskrav er like bindende for bankene som de generelle soliditetskravene.

Krav til likviditet og finansieringsstruktur retter seg blant annet mot systemrisiko forbundet med likviditetsrisiko og smittevirkninger i banksystemet. Økt likviditet og mer langsiktig finansiering bidrar til å bedre bankenes motstandsdyktighet mot uro i markedene, og gjør dem mindre avhengige av kortsiktig finansiering og likviditet fra sentralbanker. Erfaringsmessig gjør bankene seg mer avhengige av kortsiktig markedsfinansiering i perioder med oppbygging av finansielle ubalanser i økonomien. Økt likviditetsrisiko i banksystemet gjør bankene sårbare, både samlet og hver for seg. I Norge er det innført et minstekrav til likviditetsreserve i tråd med EUs regler. Det legges også opp til å innføre et krav om stabil finansiering når dette er ferdig utformet i EU-regelverket.

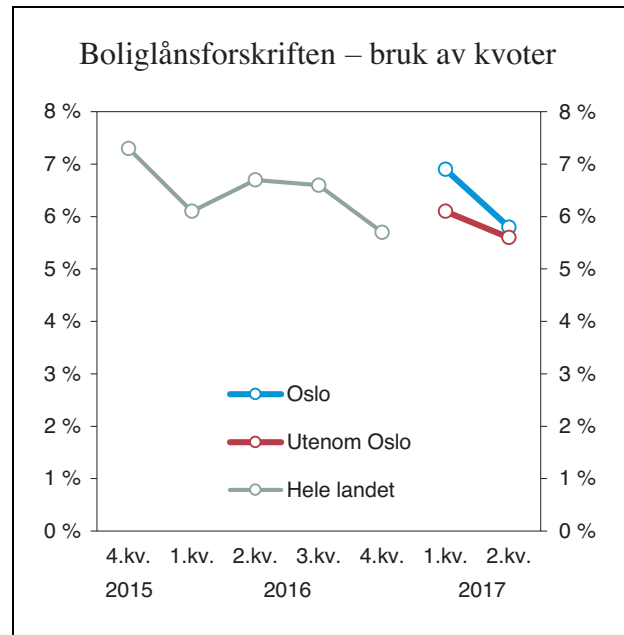
Krav til utlånspraksis kan bidra til å dempe oppbygging av finansielle ubalanser og gjøre banker og husholdninger mer motstandsdyktige. Finansdepartementet fastsatte i juni 2015 en midlertidig forskrift om krav til nye utlån med pant i bolig, basert på tidligere retningslinjer fra Finanstilsynet. Reglene satte blant annet grenser for maksimal belåningsgrad og krav om at kunden skal kunne betjene lånet selv etter en betydelig renteøkning.



Boliglånsforskriften ble innført i juli 2015 og skulle i første omgang gjelde ut 2016. Forskriften ble videreført og strammet noe inn fra januar 2017, og den gjelder frem til 30. juni 2018.

Grensen for belåningsgrad på 85 pst. av boligens verdi ble videreført i den nye boliglånsforskriften, mens kravene til avdragsbetaling ble strammet noe inn. Et krav om at kundens samlede lån ikke skal overstige fem ganger brutto inntekt (gjeldsgrad), var nytt, og skal gi en ekstra trygghet for at bankenes vurdering av kundens betjeningsevne ikke strekkes for langt. For å sikre at bankene fortsatt skal ha fleksibilitet når de gir boliglån, ble den såkalte fleksibilitetskvoten som gir en viss mulighet for å yte lån som ikke oppfyller ett eller flere av forskriftens krav, videreført på 10 pst. av innvilgede lånebeløp per kvartal. For boliglån i Oslo ble imidlertid denne kvoten redusert til 8 pst., i tillegg til at maksimal belåningsgrad ved lån til sekundærbolig ble redusert til 60 pst.

Den samlede gjeldsveksten i husholdningssektoren har vært nokså stabil siden årsskiftet og er fortsatt høyere enn inntektsveksten. Forskriften kan likevel ha dempet gjeldsoptaket i enkelte husholdninger. Rapportering til Finanstilsynet viser at bankene i Oslo bruker en betydelig andel



Figur 3.18 Bruk av fleksibilitetskvoten i boliglånsforskriften. Prosent av bankenes utlånsvolum i foregående kvartal

Kilde: Finanstilsynet.

Tabell 3.11 Nærmere om bruken av virkemidler i makroovervåking/makrotilsynet

<i>Risiko</i>	<i>Virkemidler</i>	<i>Tilsiktet effekt</i>
Finansielle ubalanser	Tidsvarierende kapitalkrav for banker	Motstandsdyktighet mot tap i bankene, dempe de finansielle syklene
	Lånegrenser for husholdningene	Motstandsdyktige husholdninger og dempet kredittvekst
Like og sammenvevde banker	Kapitalkrav for banker	Motstandsdyktighet mot tap
	Begrensninger på store engasjementer	Lavere risikokonsentrasjon
Systemviktige banker	Kapitalkrav for banker	Økt motstandsdyktighet hos systemviktige banker
	Strengere krav til forsvarlig drift	Lavere sannsynlighet for problemer i systemviktige banker
Insentiver til høy risiko i bankene	Kapitalkrav for banker	Motstandsdyktighet mot tap og mindre risikotaging i bankene
	Krav til likviditet og finansieringsstruktur	Motstandsdyktighet mot forverrede likviditets- og finansieringsforhold

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.12 Nærmere om bruken av virkemidler i makroovervåking/makrotilsyn

<i>Virkemidler</i>	<i>Herunder</i>	<i>Gjeldende vedtak</i>
Kapitalkrav for banker	Systemrisikobufferkrav	3 pst. fra 1. juli 2014
	Buffer for systemviktige banker	2 pst. fra 1. juli 2016 for DNB, Nordea og Kommunalbanken <sup>1</sup>
	Motsyklisk bufferkrav	1,5 pst. fra 30. juni 2016, øker til 2 pst. fra 31. desember 2017
	Minstekrav til såkalt LGD i boliglånsmodeller	Økt fra 1. januar 2014
	Krav til modeller for kapitalkrav for boliglån	Innstramminger 1. juli 2014
	Individuelle tilleggskrav til kapital (pilar II)	Løpende
Lånegrenser for husholdningene	Maksimal belåningsgrad ved: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nedbetalingslån: 85 pst.</li> <li>– Rammelån: 60 pst.</li> <li>– Avdragsfritt lån: 60 pst.</li> <li>– Lån med pant i sekundærbolig i Oslo: 60 pst.</li> </ul>	Forskriftskrav strammet inn fra 1. januar 2017
	Maksimal gjeldsgrad: 500 pst. Renteøkning som skal ligge til grunn for vurdering av betjeningsevne: 5 pp. Maksimal andel lån som kan gå utover kravene per kvartal: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Landet utenom Oslo: 10 pst.</li> <li>– Oslo: 8 pst.</li> </ul>	
Krav til likviditet og finansieringsstruktur	Likviditetsdekningskrav (LCR)	100 pst. fra 1. januar 2016 for systemviktige banker. Fases inn over 2 år for øvrige banker, med 100 pst. fra 31. desember 2017.
	Krav til stabil finansiering (NSFR)	Ikke vedtatt

<sup>1</sup> Nordea Bank Norge ble i januar 2017 omdannet til filial av den svenske banken Nordea, og er derfor ikke lenger underlagt det norske bufferkravet. Nordea skal imidlertid etter svenske regler oppfylle et lignende bufferkrav på konsernnivå.

Kilde: Finansdepartementet.

av fleksibilitetskvoten til å gi lån som overstiger fem ganger kundens bruttoinntekt, mens bruken ellers i landet er jevnt fordelt på lån som overstiger forskriftens krav om maksimale gjelds- og belåningsgrader.

Samlet sett har bankene ligget godt innenfor fleksibilitetskvotene i den tiden boliglånsforskriftene har virket, se figur 3.18. Etter at den nye forskriften trådte i kraft ved årsskiftet, har bruken av kvotene gått noe ned fra første til annet kvartal i år.

Fallet i boligprisene den siste tiden skyldes i hovedsak forhold på tilbudssiden og at prisene steg kraftig i årene i forkant, se boks 2.2. Endringene i boliglånsforskriften kan også ha bidratt til nedgangen.

### 3.4.3 Nærmere om utviklingen i finansforetakene

Resultatene for norske banker var gode i første halvår 2017. Samlet resultat før skatt utgjorde 26,2 mrd. kroner, en økning på nær 7 pst. fra samme periode året før. Hovedårsakene til resultatforbedringen siste år var lavere tap på utlån. Utlånstapene tilsvarte 0,15 pst. (annualisert) av utlånsvolumet. Dette var ned fra 0,36 pst. ett år tidligere, hvor enkelte av de større bankene gjorde betydelige nedskrivninger på oljerelaterte eksponeringer.

Bankenes hovedinntektskilde er netto renteinntekter, forskjellen mellom renteinntekter og rentekostnader. Synkende pengemarkedsrente og

lavere risikopremie på obligasjonsfinansiering har gitt synkende rentekostnader i første halvår 2017. Renteinntektene har økt, i stor grad som følge av volumvekst. Netto renteinntekter tilsvarte 1,67 pst. av gjennomsnittlig forvaltningskapital, mot 1,60 pst. i første halvår 2016. Gjennomsnittlig utlåns- og innskuddsrente har vært stabile det siste året. Egenkapitalavkastningen gikk svakt ned til 11,3 pst.

Norske bankers utlånsvekst til personkunder har holdt seg høy over lang tid, og var 7,8 pst. ved utgangen av første halvår 2017. Veksten i utlån til foretak har økt noe det siste året, til 4,5 pst. ved utgangen av første halvår. Utenlandske bankers filialer har en betydelig markedsandel i Norge, særlig for utlån til foretak. Både for foretak og personkunder var filialenes utlånsvekst noe lavere enn for de norske bankene det siste året.

For alle bankene (morbank) sett under ett var den rene kjernekapitaldekningen 17,3 pst. ved utgangen av første halvår 2017. På konsernnivå var den rene kjernekapitaldekningen 15,5 pst. Det er de største bankene som har lavest ren kjernekapitaldekning. Gjennomsnittlig uvektet kjernekapitalandel var 7,5 pst. ved utgangen av første halvår.

Bankene har økt både likviditetsreservene og andelen langsiktig finansiering de siste årene. Som følge av at betydelige deler av finansieringen er fra utenlandske kilder kan bankene likevel være sårbare for utviklingen i internasjonale finansmarkeder. Risikopremiene på bankenes obligasjonsfinansiering har sunket det siste året.

Forbrukslån utgjør en liten del av husholdningenes totale gjeld, om lag 3 pst., men veksten har økt sterkt de siste årene. Ved utgangen av første halvår 2017 var årsveksten 16,0 pst. Tapene på forbrukslån er betydelig høyere enn for øvrige utlån, med tap tilsvarende 1,3 pst. i første halvår 2017. Lønnsomheten for tilbydere av forbrukslån har likevel vært god de siste årene, som følge av høye utlånsrenter. Foretakene fikk et samlet resultat før skatt på 6,1 pst. av gjennomsnittlig forvaltningskapital i første halvår 2017.

For forbrukerne kan forbrukslån gi økonomisk frihet, men kan skape store utfordringer for dem som tar opp større lån enn de klarer å betjene. Forbrukslånsmarkedet har vært preget av omfattende og pågående markedsføring. For å møte utviklingen har regjeringen lagt frem en tiltakspakke som skal få markedet til å fungere bedre, se kapittel 4 i Meld. St. 34 (2016–2017) Finansmarkedsmeldingen 2016–2017. Blant annet har Finansdepartementet fastsatt en forskrift om fakturering av kredittkortgjeld for å gjøre det

enklere for forbrukerne å tilbakebetale slik gjeld, mens Justis- og beredskapsdepartementet har fastsatt en ny forskrift om markedsføring av kreditt som bl.a. skal bidra til at forbrukslån markedsføres på en ryddig måte. Den nye gjeldsinformasjonsloven trer i kraft 1. november i år, og kan bidra til bedre oversikt og bedre kredittvurderinger hos finansforetakene, se Prop. L 87 (2016–2017). I tillegg har Justis- og beredskapsdepartementet sendt på høring et utkast til ny finansavtalelov, med høringsfrist 15. desember 2017. Utkastet innebærer bl.a. at kreditt ikke lenger skal kunne gis til kunder med for svak betalings evne, slik at dagens frarådingsplikt erstattes av en plikt til å avslå lånesøknader fra slike kunder. Finanstilsynet følger opp forbrukslånsmarkedet gjennom retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis, fastsatt juni 2017, økte kapitalkrav overfor eksisterende og nyetablerte foretak og intensivert tilsynsmessig oppfølging.

Livsforsikringsforetakene hadde samlet sett et resultat før skatt på 4,3 mrd. kroner i første halvår i år, mot 3,8 mrd. kroner i samme periode i 2016. Det verdijusterte resultatet før skatt, som inkluderer den urealiserte verdiendringen, var 14,2 mrd. kroner i første halvår i år, mot 6,7 mrd. kroner i første halvår i fjor. Livsforsikringsforetakenes samlede forvaltningskapital utgjorde om lag 1430 mrd. kroner, hvorav kollektivporteføljen, som i hovedsak består av kontrakter med en årlig avkastningsgaranti, utgjorde om lag 72 pst.

Ved utgangen av første halvår 2016 var livsforsikringsforetakenes gjennomsnittlige årlige avkastningsgaranti om lag 2,8 pst. ifølge anslag fra Finanstilsynet. Livsforsikringsforetakene hadde en annualisert verdijustert avkastning på kollektivporteføljen i første halvår 2017 på 6,0 pst., mot 4,5 pst. i første halvår i fjor. Pensjonskassene hadde en annualisert verdijustert avkastning på 8,1 pst., mot 1,6 pst. i første halvår i fjor. Forskjeller i verdijustert avkastning mellom livsforsikringsforetak og pensjonskasser skyldes i hovedsak forskjellig sammensetning av aktiva. Pensjonskasser som gruppe har typisk en høyere aksjeandel enn livsforsikringsforetakene, og aksjeoppgang i første halvår har dermed hatt større positiv effekt på avkastningen i pensjonskassene. Renteinntektene i pensjonsinnsparningene har vært fallende i flere år, og et fortsatt lavt rentenivå gir utfordringer for deres evne til å levere den avkastningen de har garantert i ytelsesbaserte produkter.

Forsikringsforetakene har vært underlagt solvensregelverket Solvens II siden 1. januar 2016. Foretakenes dekningsprosent vises ved samlet

ansvarlig kapital målt mot solvenskapitalkravet. Dersom dekningsprosenten er lavere enn 100 pst., er foretaket i brudd med solvenskapitalkravet. Ved utgangen av første kvartal 2017 var solvenskapitaldekningen for livsforsikringsforetakene samlet 220 pst. med bruk av overgangsregler. Åtte norske livsforsikringsforetak har søkt om og fått tillatelse til å benytte overgangsregelen for tekniske avsetninger etter Solvens II-forskriften, som gir mulighet til å innfase en eventuell økning i verdien av forsikringsforpliktelsene over en periode på 16 år. For skadeforsikringsforetakene samlet var solvenskapitaldekningen 198 pst.

Pensjonskasser er underlagt krav til solvensmargin (Solvens I) og rapportering av stresstester. Finanstilsynet har på oppdrag fra Finansdepartementet utarbeidet utkast til nye kapitalkrav for pensjonskasser, utformet som en forenklet versjon av Solvens II-kravene, basert på Finanstilsynets stresstest I. Finanstilsynet har foreslått at de nye kravene innføres fra 1. januar 2018, med en overgangsordning frem til 2032, tilsvarende den som gjelder for forsikringsforetakene etter Solvens II.

Stresstesten reflekterer underliggende risiko på en bedre måte enn gjeldende soliditetskrav, blant annet ved at både eiendeler og forpliktelser måles til virkelig verdi, og hvor verdien av forpliktelsene påvirkes av det til enhver tid gjeldende rentenivået. En bufferkapitalutnyttelse på over 100 pst. indikerer at foretakets samlede tapspotensial er høyere enn bufferkapitalen. Pensjonskassene hadde en bufferkapitalutnyttelse på 83 pst. ved utgangen av andre kvartal 2017, som var en bedring på 6 prosentenheter siden utgangen av 2016.

#### 3.4.4 Regelverksutvikling på finansmarkedsområdet

*Innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen og gjennomføring av nye EØS-forpliktelser*

EU etablerte med virkning fra 2011 et nytt europeisk finanstilsynssystem for å styrke arbeidet i EU med overvåking av og tilsyn med finansmarkedene. De konkrete reglene for de tre EØS/EFTA-statenes tilknytning til EUs finanstilsynssystem ble utformet våren 2016 og vedtatt av EØS-komiteen i september 2016. Stortinget ga forhåndssamtykke til deltakelse i disse EØS-komiteebeslutningene 13. juni 2016 på grunnlag av forslaget i Prop. 100 S (2015–2016). De tre EØS/EFTA-statene har siden i fjor høst deltatt i arbeidet i de tre mikrotil-

synene (EBA, EIOPA og ESMA) og i makrotilsynet (ESRB) i tråd med avtalen.

EU har de senere årene også vedtatt et stort antall andre rettsakter på finansmarkedsområdet. Dette er dels direktiver med krav til nasjonale regelverk for banker, forsikringsselskaper, verdipapirforetak, verdipapirmarkeder mv, og dels forordninger som gjelder direkte for fysiske og juridiske personer i medlemslandene. De viktigste rettsaktene vedtas av Rådet og Parlamentet. I tillegg kommer et stort antall rettsakter vedtatt av Kommisjonen ved delegert myndighet. Blant de viktige rettsaktene vedtatt av Rådet og Parlamentet er nye virksomhetsregler og kapitalkrav for banker, et krisehåndteringsdirektiv, et nytt innskuddsgarantidirektiv, et nytt betalingstjenestedirektiv, nye solvensregler for forsikringsvirksomhet, et revidert direktiv og en forordning om markeder for finansielle instrumenter, rapporteringsdirektiv, direktiv om markedsmisbruk, en forordning om verdipapiroppgjør og verdipapirregister, nye regelverk for forskjellige former for verdipapirfond, nytt hvitvaskingsdirektiv, et konsolidert regnskapsdirektiv, endringer i revisjonsdirektivet og en ny forordning om revisjon av allmenntilrette foretak.

Innlemmelse av de fleste av disse rettsaktene i EØS-avtalen krever EFTA-tilknytning til EUs finanstilsynssystem. Det var derfor først mulig å forberede EØS-komiteebeslutninger for å innlemme disse rettsaktene etter at løsningen på tilsynsbyråsaken ble klar. Per august 2017 er det, utover rettsaktene som etablerer makrotilsynet ESRB og de tre mikrotilsynene EBA, EIOPA og ESMA, tatt inn ytterligere 35 rettsakter ved beslutninger hhv. i september 2016 og i februar 2017. Dette er regler for kredittvurderingsbyråer (CRA), alternative investeringsfond (AIFM), sentrale motparter mv. (EMIR) og shortselling. Per august 2017 omfatter det såkalte etterslepet på finansmarkedsområdet, dvs. rettsakter som er vedtatt i EU, men ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen, om lag 300 rettsakter. Norske myndigheter arbeider nå tett med EU og de to andre EØS/EFTA-statene for å innlemme de utestående rettsaktene på finansmarkedsområdet. Det er enighet om at dette arbeidet vil ta noe tid. På noen få avgrensede områder kan det være aktuelt å søke å få materielle tilpasninger eller presiseringer gjennom EØS-komiteebeslutningene, med sikte på at vi får adgang til å videreføre norske regler som avviker fra regelverket i EUs medlemsstater. Virksomhetsreglene og regelverket for kapitalkrav for banker (CRD IV/CRR), regelverket for krisehåndtering av banker (BRRD), regelverket for kapital-

krav for forsikringsforetak (utfyllende regler til Solvens II) og det nye regelverket for verdipapirmarkedet (bl.a. MiFID II og MiFIR) prioriteres i dette arbeidet. Stortingets Europautvalg får på vanlig måte jevnlig oversikt over aktuelle rettsakter før EØS-komiteen treffer beslutning om å innlemme disse i EØS-avtalen.

Norske myndigheter har, i påvente av at EUs regelverk tas inn i EØS-avtalen, lagt vekt på å utvikle norsk regelverk, blant annet kapitalkrav for bank og forsikring, i samsvar med utviklingen i internasjonalt regelverk. Departementet arbeider nå med lovforslag på en rekke områder for å følge opp utviklingen i EU-regelverket:

Finansdepartementet la i juni 2017 frem forslag til nye lovregler for innskuddsgaranti og krisehåndtering av banker i tråd med forventede EØS-regler som svarer til EUs innskuddsgarantidirektiv (DGSD) og krisehåndteringsdirektiv (BRRD), jf. Prop. 159 L (2016–2017).

Verdipapirlovutvalget har avgitt to utredninger, og holder på med ytterligere tre utredninger om gjennomføring av forventede EØS-regler som svarer til nytt EU-regelverk for verdipapirmarkedet. I 2017 leverte utvalget NOU 2017: 1 Markeder for finansielle instrumenter om gjennomføring av MiFID II og MiFIR, og NOU 2017: 14 Nye regler om markedsmissbruk – sanksjoner og straff om gjennomføring av markedsmissbruksforordningen (MAR).

Finansdepartementet har hatt på høring et forslag til ny verdipapirregisterlov, som vil gjennomføre forventede EØS-regler som svarer til EUs regelverk om forbedring av verdipapiroppgjøret og om verdipapirregistre (CSDR) i norsk rett.

Revisor- og regnskapsførerlovutvalget har avgitt NOU 2017: 15 Revisorloven – Forslag til ny lov om revisjon og revisorer. Forslaget følger opp forventede EØS-regler som svarer til endringer i EUs revisjonsdirektiv og revisjonsforordning.

Finansdepartementet har hatt på høring et høringsnotat utarbeidet av Finanstilsynet om forventede EØS-regler som svarer til EUs regler om nøkkelinformasjonsdokument om sammensatte og forsikringsbaserte investeringsprodukter (PRIIPs-forordningen).

EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv skal gjøre det vanskeligere for kriminelle å utnytte legitime aktører i næringslivet til hvitvasking og finansiering av terror. Hvitvaskingslovutvalget har utarbeidet utkast til ny hvitvaskingslov og en lov om opprettelse av et register over reelle rettighetshavere. Lovutkastet skal gjennomføre forventede EØS-regler som svarer til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv samt oppfylle Financial Action Task For-

ces (FATF) anbefalinger for tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering.

Det reviderte betalingstjenestedirektivet (PSD2) ble vedtatt 25. november 2015. Direktivet har som formål å modernisere regelverket i tråd med utviklingen i markedet, åpne opp for nyskaping på området og å fremme sikrere tekniske betalingsløsninger. Videre er målet å øke forbrukernes valgfrihet og å fremme innovasjon gjennom økt konkurranse i markedet. Direktivet åpner for nye betalingstjenester. Finansdepartementet har hatt på høring et notat utarbeidet av Finanstilsynet med utkast til lov- og forskriftsbestemmelser som gjennomfører forventede EØS-regler som svarer til deler av direktivet.

EUs konsoliderte regnskapsdirektiv er tatt inn i EØS-avtalen. Regnskapslovutvalget ble nedsatt i 2014 med mandat å gjennomgå regnskapsloven med sikte på å modernisere og forenkle regelverket, samt tilpasse det norske regelverket til EØS-regler som svarer til EUs konsoliderte regnskapsdirektiv. Regnskapslovutvalget har avgitt to utredninger NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt og NOU 2016: 11 Regnskapslovens bestemmelser om årsberetning mv., som begge har vært på høring. Finansdepartementet la 21. juni 2017 frem en proposisjon for Stortinget med forslag til endringer i regnskapsloven og aksjelovene som innebærer forenklinger for regnskapspliktige. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag til lovendringer som sikrer at norsk rett er i overensstemmelse med EØS-regler som svarer til det konsoliderte regnskapsdirektivet.

### 3.4.5 Finansiell stabilitet og klimarisiko

Den finansielle risikoen forbundet med klimaendringer kan ta mange former, og ha mange kilder.

Både klimaendringer og tiltak for å motvirke slike endringer påvirker vilkårene for og risikoen ved økonomisk virksomhet. Høyere gjennomsnittstemperatur, endrede nedbørmønstre, surere hav og høyere havnivå kan ha konsekvenser for vanntilførsel, landbruk og bosetning, og for produksjons- og forbruksmuligheter i videre forstand. Mer ekstremvær kan føre til økt migrasjon og endrede skademønstre.

Tiltak mot klimaendringer har også konsekvenser. Teknologit utvikling, karbonprising og reguleringer vil endre globale markedsbetingelser for karbonintensive varer og tjenester. Omstillinger bort fra fossile energibærere kan gi fall i verdien av reserver og realkapital som også kan skape forstyrrelser for virksomheter og

finansforetak. Også på andre områder kan vurderinger av inntekter og formuesverdier endres som følge av ny politikk eller utvikling av nye teknologier for å møte klimaendringer. Store endringer på kort tid kan gi utfordringer for banker og forsikring mv., og også representere en risiko for finansiell ustabilitet.

Denne erkjennelsen har gitt økt etterspørsel etter beslutningsrelevant informasjon om i hvilken grad finansforetak og andre virksomheter er utsatt for klimarelatert risiko. Blant annet har en arbeidsgruppe nedsatt av Financial Stability Board kommet med anbefalinger som inkluderer frivillig rapportering av klimarelatert finansiell risiko i virksomheter og hvordan en kan styrke investorers og andres evne til å vurdere og prise klimarelatert risiko og muligheter<sup>3</sup>. G20 har tatt rapporten til etterretning. Økt kunnskap om et lands samlede eksponering mot klimarisiko kan være en støtte for slik frivillig vurdering og rapportering. Det vil også kunne styrke grunnlaget for å innrette politikk og virkemidler på en måte som reduserer landets sårbarhet for klimarisiko og ivaretar langsiktig verdiskaping.

Regjeringen har nylig nedsatt et ekspertutvalg som skal vurdere klimarelaterte risikofaktorer og deres betydning for norsk økonomi, herunder finansiell stabilitet.

### 3.5 Sysselsettings- og inntektspolitikken

#### 3.5.1 Sysselsettingspolitikken

Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet står sentralt i regjeringens økonomiske politikk. Et velfungerende arbeidsmarked og et høyt kunnskapsnivå bidrar til at flest mulig får utnyttet sine evner og at bedriftene får tak i den kompetansen de trenger. Sysselsettingspolitikken skal legge til rette for et fleksibelt arbeidsmarked, som raskt tilpasser seg endret etterspørsel. Det sikrer at personer som har mistet jobben, ikke blir gående ledig over lang tid og at bedriftene får dekket sitt behov for arbeidskraft.

Til tross for at sysselsettingen gjennomgående er høy, er det mange som mottar helserelaterte trykdeytelser. Gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt er dessuten lavere enn i mange andre europeiske land. Regjeringen legger stor vekt på at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Skattesystemet og inntektssikringsordningene må utfor-

mes slik at det lønner seg å jobbe. Gode arbeidsinnsentiver er avgjørende for å nå målet om høy sysselsetting. Utsatte grupper må vies særskilt stor oppmerksomhet og må tilbys tiltak og tjenester som motvirker avgang fra arbeidslivet. Regjeringen har iverksatt ulike tiltak for å øke arbeidsinnsatsen, se nærmere omtale i boks 3.8.

*Arbeidsmarkedstiltak* utgjør en viktig del av innsatsen for å hjelpe ledige med å komme raskt tilbake i jobb når konjunktorene er svake, og for å unngå at utsatte grupper med svak eller lite etterspurt kompetanse varig faller utenfor arbeidslivet. De siste par årene er antallet tiltaksplasser rettet mot arbeidssøkere trappet betydelig opp. I 2016 ble det i gjennomsnitt per måned gjennomført 17 800 plasser for ledige. Det er mer enn 5 000 flere plasser enn i 2015. I tillegg er muligheten til å kombinere utdanning med dagpenger utvidet.

Permitteringsregelverket ble endret i 2016 for å gi bedriftene mulighet til å holde på kompetent arbeidskraft. Etter 30 uker med dagpenger ved permittering ble det fra 1. juli i fjor innført en ny fem dagers lønnspliktperiode for arbeidsgivere. Samtidig er perioden der arbeidsgiver er fritatt for lønnsplikt utvidet med 19 uker etter disse fem dagene. Regjeringen har satt ned en arbeidsgruppe med representanter fra partene i arbeidslivet som vurderer ulike modeller for arbeidsgiverbetaling og om arbeidsgiverbetalingen skal variere med konjunktorene. Arbeidsgruppen skal slutføre sitt arbeid innen juni 2018.

Norsk økonomi er i bedring. Veksten i fastlandsøkonomien har tatt seg opp de siste kvartalene. Sysselsettingen øker, og arbeidsledigheten er på vei ned i hele landet, også på Sør- og Vestlandet, der ledigheten økte særlig mye i 2014 og 2015. I denne meldingen anslås sysselsettingen å øke med 1,1 pst. i 2018. Samtidig legges det til grunn at arbeidsledigheten avtar ytterligere til neste år, se nærmere omtale i kapittel 2.

Tall fra Nav tyder på at det er god mobilitet i arbeidsmarkedet og at mange ledige finner seg jobb i løpet av kort tid. Så langt i år har det blitt registrert færre nye ledige enn i fjor. Av de som har meldt seg ledig, er det også mange som raskt kommer helt eller delvis tilbake i arbeid igjen, se figur 3.19A. Tall fra Nav viser at av de som meldte seg ledig ved utgangen av 2016, var nesten 40 pst. helt eller delvis i jobb igjen ved utgangen av 1. kvartal. Ved utgangen av første halvår var halvparten av de som meldte seg ledig mot slutten av fjoråret tilbake i arbeid, mens en av fire fortsatt var arbeidssøker. Av de øvrige har noen gått over på andre trykdeordninger og noen har gått til utdan-

<sup>3</sup> Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures (June 2017)

### Boks 3.8 Tiltak for å øke tilbudet av arbeidskraft

En stor og kompetent arbeidsstyrke er vår viktigste ressurs. Som følge av oljeprisfallet og lavere aktivitet i petroleumsrelatert virksomhet er finanspolitikken blitt brukt aktivt for å motvirke økt ledighet. Skatten på arbeid er også redusert. Sysselsettingspolitikken må legge til rette for et høyt arbeidstilbud også fremover. I Perspektivmeldingen 2017 fremgår det at høy arbeidsinnsats er avgjørende for å videreføre gode velferdsordninger på lang sikt. I løpet av perioden 2014–2017 er det iverksatt ulike tiltak som øker arbeidsinnsatsen:

- Arbeidsmarkedstiltak er brukt aktivt for å motvirke økt ledighet og for å unngå at personer som har vært langvarig utenfor arbeid forblir ledige på permanent basis. Arbeidsmarkedstiltakene er forenklet og det er blitt lettere å opprette tiltaksplasser innenfor ordinært arbeidsliv. Lønnstilskudd brukes i økt omfang. Studier viser at lønnstilskudd kan ha gode effekter for å få flere ledige over i det ordinære jobbmarkedet. Opplæringstiden i Bedriftsintern opplæring (BIO) er i tillegg utvidet.
- Arbeidsmiljøloven er myket noe opp. Det er innført en generell adgang til midlertidig ansettelse uten vilkår i inntil 12 måneder. Det gir arbeidsgivere mer fleksibilitet slik at de raskere kan tilpasse seg endringer i etterspørselen. Endringen kan bl.a. bidra til å redusere arbeidsgivers opplevde risiko ved ansettelser og kan gjøre det lettere å tilby ledige jobber i en begynnende oppgangperiode, eller en midlertidig økning i behovet for arbeidskraft. En utvidelse av adgangen til å ansette midlertidig vil også kunne lette adgangen til arbeidsmarkedet for nyutdannede og personer med nedsatt arbeidsevne som har vært utenfor arbeidslivet i en periode. Arbeidstidsbestemmelsene er endret for å sikre mer fleksibilitet både for arbeidstakere og arbeidsgivere. Aldersgrensen for opphør av oppsigelsesvernet ble videre hevet fra 70 til 72 år.
- Endringer i ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP) for å styrke arbeidsrettningen (trer i kraft 1. januar 2018):
  - Maksimal varighet for rett til ytelsen er redusert fra fire til tre år. Samtidig er vilkårene for forlengelse skjerpet og maksimal forlengelse begrenses til to år.
  - Mottakere av AAP plikter å delta i medisinsk behandling eller arbeidsrettede aktiviteter og ved alvorlige brudd kan ytelsen stanses. Ved mindre alvorlige brudd på aktivitetsplikten, der full stans i utbetalingen ikke er aktuelt, foreslås det å innføre en ny og mildere reaksjon der AAP stanses i en dag.
  - Stønadmottakerne følges tettere opp for å øke overgangen til arbeid.
  - Sykdomskravet for rett til ytelsen tydeliggjøres.
  - Etter avsluttet stønadsløp er det mulig å motta arbeidsavklaringspenger i en tidsbegrenset periode. Perioden som brukeren kan motta AAP mens vedkommende søker arbeid utvides fra tre til seks måneder. Det vil lette overgangen tilbake til arbeid igjen.
  - Det er utviklet et beslutningstøttesystem for sykmeldingsarbeid. Systemet danner grunnlag for en mer helhetlig sykmeldingspraksis. Med sikte på å få sykmeldte raskere tilbake i arbeid ble det videre iverksatt et forsøk med ny medisinsk vurdering av sykmeldte innen seks måneders sykmelding. Resultatene fra forsøket forventes å foreligge i løpet av 2018.
  - Regjeringen har iverksatt tydeligere aktivitetskrav for retten til å kunne motta overgangsstønad. Barnetillegget i uføreordningen er endret slik at det blir lønnsomt med jobb fremfor å motta trygd.
  - Regjeringen har iverksatt en ny ungdomsinnatts. Den er rettet mot personer under 30 år som etter åtte ukers ledighet ikke er i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet. Innsatsen skal forhindre at unge blir gående passive samt styrke deres muligheter til å komme over i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet. Det er fra 1. januar 2017 innført aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere. Studier viser at aktivitetskrav rettet mot arbeidssøkere har gunstig effekt på overgangen til arbeid.



## Boks 3.8 forts.

- Lav eller manglende utdanning øker sannsynligheten for å miste fotfeste i arbeidsmarkedet. Det er opprettet et nytt to-årig opplæringstiltak med sikte på å tilby opplæring på videregående opplæringsnivå med særlig vekt på yrkesfag. Ungdomsretten til videregående opplæring er utvidet. Regjeringen har også gjort det enklere å kombinere mottak av dagpenger med utdanning, samtidig er lærlingtilskuddet økt.
- Det er lagt økt vekt på arbeidsretting og bruk av ordinær utdanning i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Samtidig er det lagt til rette for et hurtigspor inn i arbeidslivet for de som har med seg en etterspurt kompetanse. Det er videre innført tidlig kartlegging av kompetanse av innvandrere.

ning. I tillegg er det også noen som kan ha forlatt Norge.

I en slik situasjon er det viktig å legge til rette for aktivitet og jobbsøking blant de arbeidsledige. Det er likevel en del arbeidssøkere som forblir ledige lenge. For å unngå at deres kompetanse utdateres og de blir stående utenfor arbeidslivet varig, iverksatte regjeringen i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2017 en forsterket og mer målrettet innsats for langtidsledige som nærmer seg slutten av dagpengeperioden. Innsatsen videreføres i 2018 og innebærer at dagpengemottakere med om lag et halvt år igjen av dagpengeperioden følges tettere opp for å motiveres til forsterket jobbsøking. Samtidig avvikles dagens langtidsledighetsgaranti. Denne garantien innebærer at personer som har søkt arbeid i siste to år og vært sammenhengende ledig i seks måneder skal få tilbud om å delta på arbeidsmarkedstiltak, men den har vist seg å være lite effektiv.

Regjeringen viderefører den særskilte ungdomsinnsatsen i 2018 som ble iverksatt i år i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Innsatsen skal rettes inn mot personer under 30 år som etter åtte ukers ledighet ikke er i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet. Målet er å komme tidlig i gang med arbeidsrettet oppfølging.

Samlet sett tilsier utsiktene i arbeidsmarkedet at tiltaksomfanget rettet mot ledige kan reduseres noe. Det legges opp til en nedtrapping gjennom året, slik at nivået første halvår ventes å være noe høyere enn mot slutten av året.

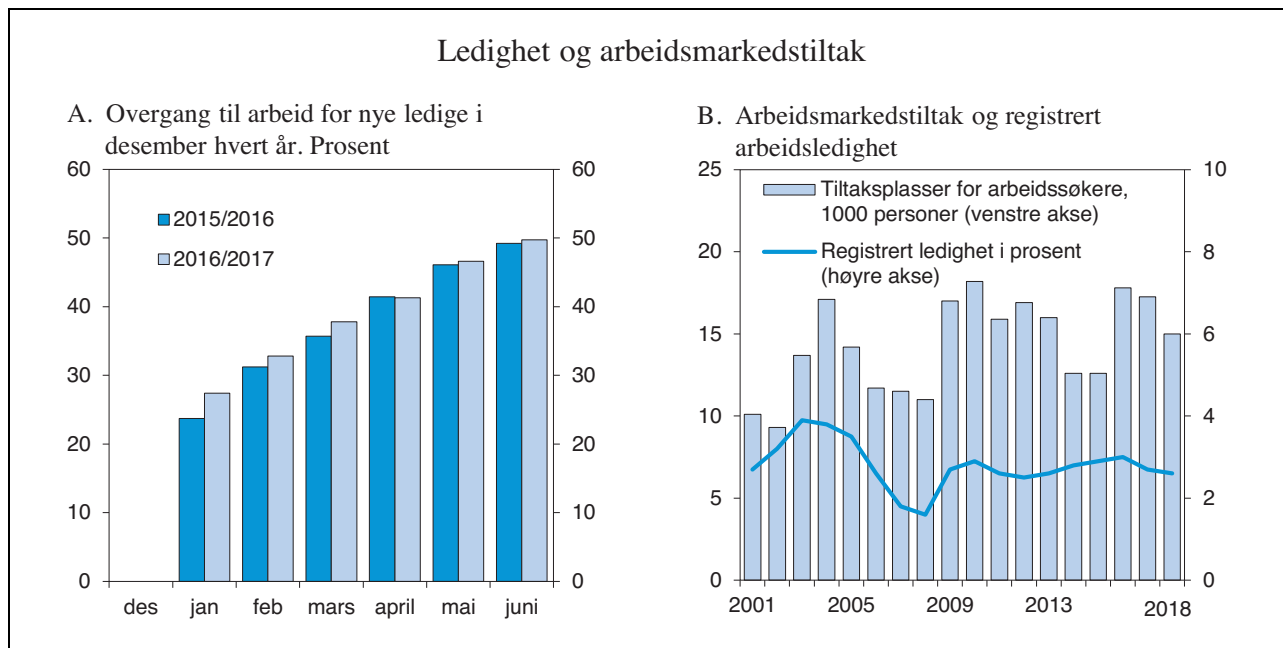
Beregningsteknisk tilsvarer regjeringens forslag til bevilgning i 2018 et samlet tiltaksnivå på om lag 73 000 plasser, hvorav om lag 15 000 plasser til arbeidsmarkedstiltak for ledige og om lag 58 000 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne. Av tiltaksplassene for personer med nedsatt

arbeidsevne er om lag 9800 plasser i varig tilrettelagt arbeid. Regjeringen viderefører med dette den høye innsatsen for personer med nedsatt arbeidsevne også i 2018.

Dagpengeregelverket skal sikre inntekt til personer som blir arbeidsledige. Samtidig er det viktig at regelverket motiverer til jobbsøking og til at ledig arbeidskraft viser god mobilitet både geografisk og yrkesmessig. For å få rett til dagpenger stilles det i dag krav om arbeidsinntekt på minst 1,5G (grunnbeløpet i folketrygden) sist avsluttede kalenderår eller minst 3G de tre sist avsluttede kalenderårene. For å gjøre dagpengeordningen mer målrettet mot personer som nylig har blitt arbeidsledige og dermed har en nær tilknytning til arbeidsmarkedet, foreslår regjeringen at bare arbeidsinntekt i det sist avsluttede kalenderåret skal legges til grunn for å få rett til dagpenger. Arbeidsinntekten som skal legges til grunn for minsteinntektskravet, foreslås utvidet til også å omfatte sykepenger, pleiepenger samt opplærings- og omsorgspenger. Det skjermer personer som har hatt fravær fra arbeidslivet på grunn av sykdom. De nye reglene skal gjelde fra 1. januar 2018.

Høy deltakelse i arbeidslivet er avgjørende for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser etter hvert som befolkningen blir eldre. Andelen som deltar i arbeidslivet, er høy for kvinner og eldre i Norge sammenlignet med de fleste andre land, og arbeidsledigheten er generelt lav. Samtidig er gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt i Norge lavere enn i mange andre europeiske land. Det bidrar til å trekke ned den samlede arbeidsinnsatsen. Andelen sysselsatte menn i de normalt mest arbeidsføre aldersgruppene har avtatt over flere år, og er nå lavere enn både i Sverige og Danmark, se figur 3.20A.





Figur 3.19 Ledighet og arbeidsmarkedstiltak

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Finansdepartementet.

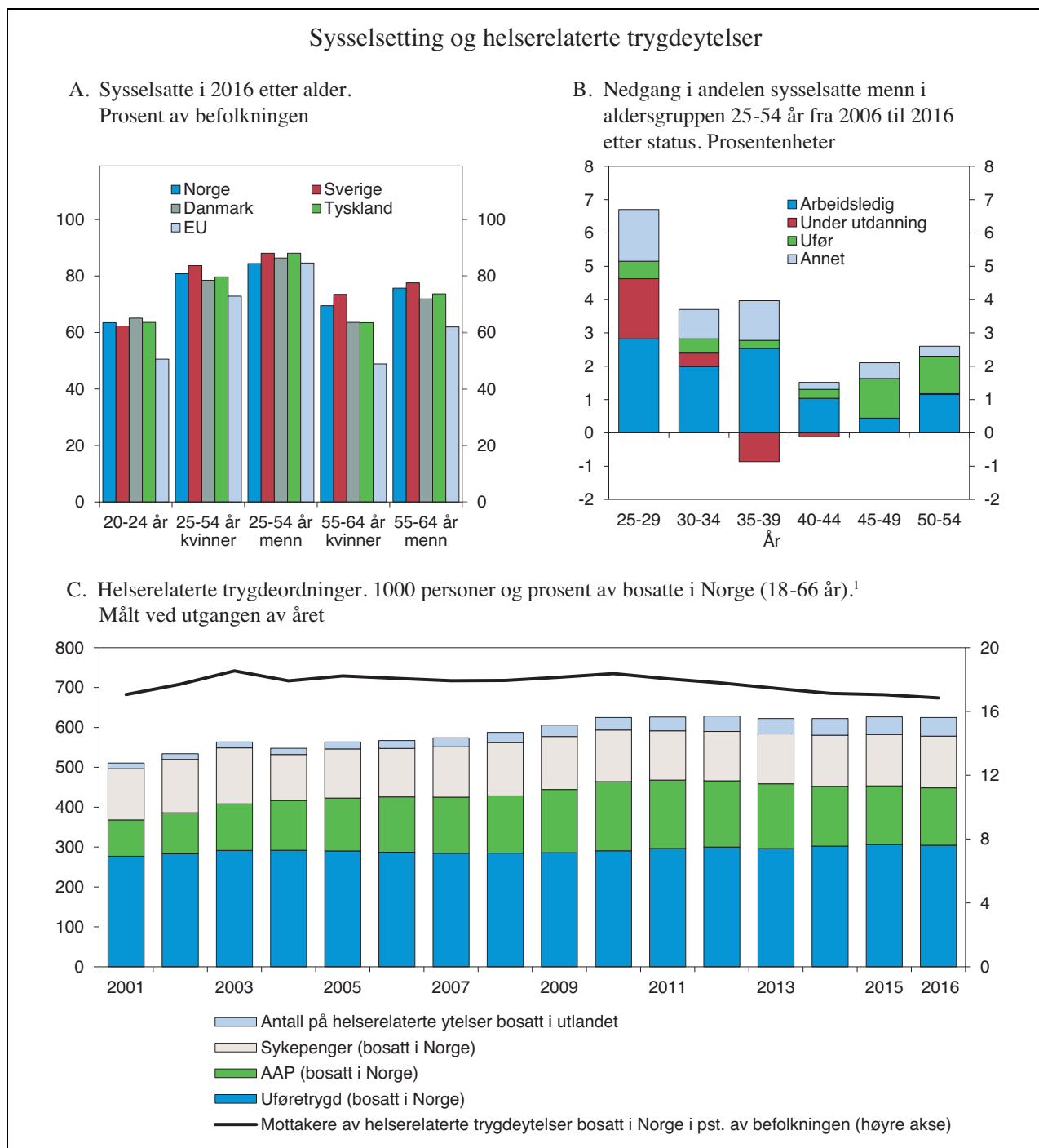
Blant menn i aldersgruppen 25-54 år var andelen sysselsatte i 2016 om lag 3 prosentenheter lavere enn i 2006, og nedgangen i andelen sysselsatte har vært sterkest for de yngste i denne aldersgruppen, se figur 3.20B. Blant menn i aldersgruppen 25-29 år var andelen sysselsatte i 2016 om lag 7 prosentenheter lavere enn ti år tidligere. Nedgangen har delvis konjunkturelle årsaker. Lavere etterspørsel etter arbeidskraft har ført til økt arbeidsledighet og at flere har gått til fulltidsutdanning. Samtidig har andelen uføre i disse aldersgruppene økt. Det er særlig bekymringsfullt både for den enkelte og for samfunnet om unge mennesker varig blir stående helt utenfor arbeidslivet.

Det er viktig at flest mulige deltar i arbeidslivet. Tiltak som begrenser tilstrømmingen til varige trygdeordninger, er derfor viktig. Gode insentiver og muligheter til å opprettholde tilknytningen til arbeidslivet også i perioder på trygd, kan få flere enten helt eller delvis tilbake i arbeid. Stortinget har vedtatt endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP), og disse trer i kraft 1. januar 2018. Regjeringens mål er at endringene vil få flere over i arbeid og aktivitet. Samtidig er det i de senere årene lagt økt vekt på graderte sykmeldinger og tettere oppfølging av sykepengemottakere. Uførereformen fra 2015 bedrer også muligheten til å kombinere arbeid og trygd.

Innvandrere fra fattige land utenfor EØS-området har klart lavere sysselsetting enn andre grupper. Det er særlig viktig å legge til rette for integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet gjennom en god arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikk. Regjeringen vil legge til rette for at flere innvandrere med fluktbakgrunn kan komme raskere inn i arbeidslivet. Det er i denne sammenhengen etablert et hurtigspor inn i arbeidslivet for flyktninger som har med seg en kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet.

Blant personer over 55 år har sysselsettingsandelen vært økende gjennom mange år, og holdt seg godt oppe, til tross for konjunkturedninger. En kombinasjon av bedre helse og stadig høyere utdanningsnivå er viktige forklaringer i tillegg til pensjonsreformen. Bare fra 2011 til 2016 har andelen sysselsatte personer i alderen 62-66 år økt med åtte prosentenheter.

Pensjonsreformen er fullt ut gjennomført i folketrygden og i privat sektor, men foreløpig ikke for den tredjedelen som er sysselsatt i offentlig sektor. Tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor er ikke tilpasset endringene i det øvrige pensjonssystemet. Det er særlig viktig at yngre arbeidstakere får en større gevinst ved å stå lenger i jobb og ikke straffes økonomisk ved å skifte jobb mellom offentlig og privat sektor. Regjeringen ønsker å redusere forskjellene mellom pensjonssystemene i privat og offentlig sektor. Nye pensjonsordninger for offentlig ansatte skal redu-



Figur 3.20 Syssetning og helse-relaterte trygdeytelser

<sup>1</sup> Samme person kan være registrert på flere ytelser samtidig. Det er justert for slike dobbelttelling i den samlede andelen som mottar trygdeytelser.

Kilder: SSB, Eurostat, Arbeids- og velferdsdirektoratet.

sere mobilitetshindringer mellom offentlig og privat sektor og stimulere ansatte i offentlig sektor til å arbeide lenger. Regjeringen har i forståelse med partene i arbeidslivet vurdert modeller og overgangsregler for bedre tilpassede pensjonsløsninger for offentlig ansatte. Arbeids- og sosialministeren vil høsten 2017 ta initiativ til en avsluttende prosess med partene i arbeidslivet med mål

om å komme frem til enighet om en ny offentlig tjenestepensjon.

Andelen som mottar sykepenger eller uføretrygd er høyere i Norge enn i mange andre land det er naturlig å sammenligne oss med. Ved utgangen av 2016 mottok 17 pst. av antall personer mellom 18 og 66 år som var bosatt i Norge en helse-relatert trygdeytelse. I tillegg var om lag

50 000 mottakere av helserelaterte trygdeytelser bosatt i utlandet, se figur 3.20C. Vel halvparten av trygdemottakerne mottok uføretrygd. Selv om det samlet sett har vært stor stabilitet i uføreandelen de siste årene, er utviklingen etter alder ulik. Mens andelen uføre har avtatt blant de eldste i arbeidsstyrken, har det vært en tendens til økt uførehyppighet blant personer under 55 år. Samtidig har det vært en moderat nedgang i andelen mottakere av AAP de siste årene. Det har vært mindre endringer i sykefraværet de siste årene. I 2. kvartal 2017 var det sesong- og influensajusterte sykefraværet 6,3 pst., mens det utgjorde i overkant av 7 pst. i 2. kvartal 2001, da den første IA-avtalen ble inngått. Det tilsvarer en nedgang på 11,9 pst. Et sentralt mål i intensjonsavtalen for et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er å redusere sykefraværet med 20 pst. fra nivået i 2001.

Langvarig sykefravær øker risikoen for å falle varig ut av arbeidsmarkedet. Det er derfor viktig med tidlig og tett oppfølging av sykmeldte. I sykelønnsordningen er det som hovedregel et krav om at den sykmeldte skal forsøke seg i arbeidsrelatert aktivitet etter senest åtte ukers sykmelding. En undersøkelse fra Nav for ulike fylker viser at en mer konsekvent håndheving av dette aktivitetskravet har bidratt til å redusere sykefraværet. Frischsenteret finner også støtte for at tettere oppfølging av sykmeldte, i form av det såkalte dialogmøte 2 har positiv effekt på retur til arbeid.

For å gi faglig støtte og sikre forutsigbarhet og likebehandling knyttet til sykmeldinger er det innført et nytt beslutningsstøttesystem for sykmeldere som bl.a. inneholder anbefalinger om lengde og graderinger for ulike diagnoser.

Ett av formålene med innføringen av AAP til erstatning for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad i 2010, var å redusere varigheten på det samlede stønadsløpet, men undersøkelser gir ikke støtte for at det har redusert varigheten på stønadsløpene. Tall fra Nav viser at av de som forlater AAP, er det bare rundt 20 pst. som går tilbake til arbeid uten å motta noen form for stønad. For å gjøre ordningen mer arbeidsrettet er det vedtatt å innføre en rekke endringer, slik at inngangsvilkåret for ordningen snevres inn og at maksimal varighet på ordningen reduseres. Det legges også opp til at personene som er i ordningen skal få raskere og mer individuelt tilpasset bistand. Se nærmere omtale i boks 3.8.

Ungdom er en særlig utsatt gruppe i arbeidsmarkedet. Ved utgangen av 2016 var det mer enn 40 000 personer under 30 år som mottok AAP eller uføretrygd. Andelen som mottar disse

ytelsene, har økt de senere årene. En svært høy andel av ungdommene som mottar AAP, står i fare for å falle varig ut av arbeidsmarkedet. De har ofte lav kompetanse og har ikke fullført videregående opplæring. NEET-raten, som måler andelen personer som verken er i arbeid eller i utdanning i aldersgruppen 15-29 år utgjorde 7 pst. i 2016. Om lag halvparten av NEET-gruppen mottok en helserelatert ytelse, ifølge tall fra SSB.

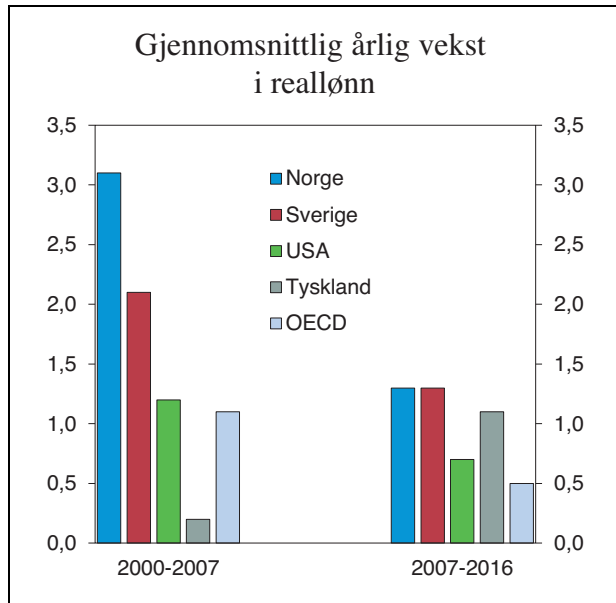
Det er viktig med en helhetlig oppfølging av ungdomsgruppen. Det må omfatte virkemidler innen både arbeidsmarked, utdanning og helse.

For å få flere over i arbeid er det bl.a. stilt sterkere krav om aktivitet blant unge sosialhjelpsmottakere, se omtale i boks 3.8. Regjeringen viderefører den særskilte ungdomsinnsatsen i 2018, se omtale ovenfor. Også de fortsatt høye frafallsratene fra videregående utdanning, særlig innen yrkesfagene, er bekymringsfullt. Regjeringen har i denne sammenhengen styrket lærlingtilskuddet og lagt til rette for flere studieplasser i praktisk-pedagogisk utdanning. Det er også lagt til rette for at arbeidstrening som tilbys ledige skal kunne inngå i et helhetlig kompetanseløp i samarbeid med fylkeskommunen. For personer under 30 år er det videre opprettet et to-årig opplæringstiltak i regi av Nav.

### 3.5.2 Det inntektspolitiske samarbeidet

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

Det har vært moderat vekst i lønningene etter fallet i oljeprisen. Ifølge TBU avtok veksten i gjennomsnittlig årslønn fra 2,8 pst. i 2015 til 1,7 pst. i 2016. Sammen med en svekkelse av kronen har en moderat lønnsvekst bidratt til en betydelig bedring av den kostnadmessige konkurranseevnen. Endringer i fordelingen av lønnstakere mellom næringer med ulikt lønnsnivå bidro til å trekke ned samlet lønnsvekst i fjor. I tillegg har



Figur 3.21 Gjennomsnittlig årlig vekst i reallønn.<sup>1</sup>  
Prosent

<sup>1</sup> Vekst i reallønn er beregnet av OECD. Nominell lønnsvekst per årsverk er i disse tallene deflatert med prisene på privat konsum. Tallene for Norge avviker noe fra tall i TBU-rapporten. Vektet gjennomsnitt for OECD-landene.

Kilde: OECD.

strukturendringer innad i næringer påvirket lønnsutviklingen, spesielt i industri og petroleumsvirksomhet. Lønningene økte mindre enn konsumprisene, og reallønnen falt med 1,8 pst. i fjor, etter en vekst på 0,7 pst. i 2015, ifølge TBU. Lavere inntektsskatt bidro til at reallønnen etter skatt falt noe mindre.

Årets lønnsoppgjør er et mellomoppgjør. På bakgrunn av vurderinger gjort av NHO, i forståelse med LO, ble årslønnsveksten for arbeidere og funksjonærer i industrien anslått til 2,4 pst. i NHO-området etter oppgjøret i frontfaget. I lønnsoppgjørene så langt i år har partene kommet til enighet innenfor rammen til industrien. På bakgrunn av resultatene fra oppgjørene anslås årslønnsveksten til 2,4 pst. i år. Med en anslått vekst i konsumprisene på 1,9 pst. innebærer det en reallønnsvekst på 0,5 pst. Den negative reallønnsveksten i fjor kom etter en lang periode med høy vekst. Med fjorårets nedgang har den gjennomsnittlige reallønnsveksten i de siste ti årene kommet nærmere veksten i andre OECD-land, se figur 3.21.

## 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 og kapitalinnskudd til statsbankene. Når staten låner samtidig som den sparer i SPU, er det for å fremme en stabil utvikling i norsk økonomi. En gradvis innfasing av statens petroleumsinntekter i tråd med handlingsregelen for budsjettpolitikken legger til rette for stabile forventninger i valutamarkedet.

Målsettingen 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. Det legges også 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 statspapiere og ev. inngå derivatavtaler som rentebytteavtaler.

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

Staten har valgt å avgrense låneopptakene til løpetider på inntil ti år. Opplåningen i obligasjonsmarkedet består for tiden av syv «serier» eller «referanselån» som gradvis bygges opp til et tilstrekkelig stort beløp, mens det er utestående fire statskasseveksler med ulik løpetid. Et stort utestående volum i hvert lån gjør det mulig for aktørene i markedet å handle relativt store poster uten å påvirke prisene i markedet. Dette reduserer risikoen for investorene og dermed også deres avkastningskrav. 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

Tabell 3.13 Sammensetningen av statsgjelden. Mill. kroner

	31.12.15	31.12.16	30.06.17
Langsiktige lån <sup>1</sup> .....	337 737	382 959	371 000
Kortsiktige markedspapirer <sup>2</sup> .....	86 000	76 000	77 000
Andre kortsiktige lån.....	59 080	56 658	54 262
Statsgjeld i alt.....	482 817	515 617	502 262

<sup>1</sup> Lån med lengre løpetid enn ett år.

<sup>2</sup> Lån med løpetid inntil ett år.

Kilde: Finansdepartementet.

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 statskasseveksler blir normalt publisert for ett år av gangen i desember året før, sammen med planlagt opplåning for året. Kalenderen er ikke bindende, dvs. at auksjoner kan avlyses eller suppleres. I tillegg gis det ved inngangen til hvert kvartal informasjon om planlagt opplåningsvolum i kvartalet. Informasjonen blir lagt ut på Norges Banks nettsider.

### 3.6.3 Valg av løpetid for statsgjeldporteføljen

Historiske tall viser at langsiktige lån normalt har 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 rentekostnadene svinge mer. 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 bruker staten rentebytteavtaler. 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

reduere statens kredittisiko ved slike avtaler, krever staten sikkerhet i form av et kontantinnskudd dersom markedsverdien i statens favør av avtalene kommer over en fastsatt terskelverdi. Dette kontantinnskuddet plasseres på konto i Norges Bank. Terskelverdien varierer med motpartens kredittvurdering. På denne måten holdes kredittisikoen på et relativt lavt nivå.

Ved utgangen av første halvår 2017 var det samlet utestående rentebytteavtaler for om lag 82 mrd. kroner med 12 ulike motparter. Se Norges Banks nettsider for en oversikt over inngåtte avtaler.

### 3.6.4 Utviklingen i statsgjelden

Ved utgangen av 2016 var statens bruttogjeld om lag 516 mrd. kroner, jf. tabell 3.13. Statens brutto fordringer var på samme tid om lag 9 026 mrd. kroner, hvorav 7 510 mrd. kroner i SPU. Statskassens netto fordringer var om lag 8 256 mrd. kroner, jf. Meld. St. 3 (2016–2017) *Statsrekneskapen 2016*.

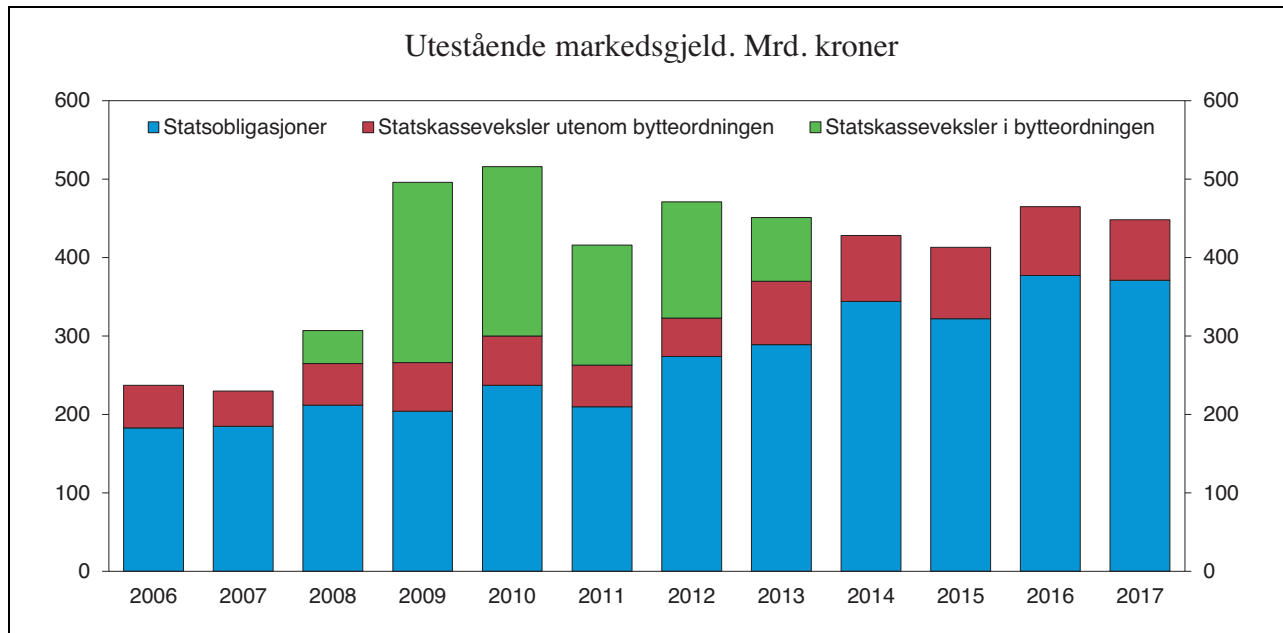
Fra slutten av 2006 til utgangen av første halvår 2017 har statsgjelden økt fra 269 mrd. kroner til 502 mrd. kroner, jf. også figur 3.22, som viser statens markedsgjeld fordelt på ulike låneformer.

### 3.6.5 Opplåningen i 2017

#### 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 syv referanselån i markedet, jf. tabell 3.14.

Ved utgangen av august er det i år blitt avvirket elleve auksjoner, med et samlet volum på 45 mrd. kroner. Den gjennomsnittlige renten i auksjonene i denne perioden er 1,46 pst. Gjennomsnittet for

Figur 3.22 Utestående markedsgjeld.<sup>1</sup> Mrd. kroner<sup>1</sup> Ved utgangen av første halvår for 2017.

Kilde: Finansdepartementet.

hele 2016 var 1,23 pst. Forskjellen reflekterer et noe høyere 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 er enklest å gjøre i de tilfellene der en utvider et lån som allerede er notert i markedet. Det normale i en auksjon av norske statsobligasjoner er at den effektive renten som oppnås ligger mellom kjøps- og salgsrenten 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 1,80 og 3,17, mens gjennomsnittet har vært 2,4. I 2016 var dette tallet 2,0.

#### Kortsiktige lån – statskasseveksler

Den kortsiktige opplåningen i markedet skjer gjennom salg av statskasseveksler. Dette er papi-

Tabell 3.14 Statsobligasjoner. Utestående i referanselån per 1. september 2017<sup>1</sup>

Børsnummer	Første gang lagt ut	Forfall	Nominelt pålydende beløp (mill. kroner)	Kupongrente
NST 473	22.05.08	22.05.19	81 000	4,50
NST 474	25.05.10	25.05.21	80 000	3,75
NST 475	24.05.12	24.05.23	59 000	2,00
NST 476	14.03.14	14.03.24	48 000	3,00
NST 477	13.03.15	13.03.25	39 000	1,75
NST 478	19.02.16	19.02.26	40 000	1,50
NST 479	17.02.17	17.02.27	24 000	1,50

<sup>1</sup> Inkluderer statens egenbeholdning til bruk i markedspelen.

Kilde: Finansdepartementet.

rer uten kupongrente, hvor avkastningen er knyttet til kursen de blir lagt ut til. Med dagens opplegg blir det åpnet nye veksellån med 12 måneders løpetid fire ganger i året. Forfallet er knyttet til oppgjør datoene for standardkontrakter i de internasjonale markedene, de såkalte IMM-datoene.

Fra inngangen til 2017 og frem til og med utgangen av august var det emittert til sammen 54 mrd. i statskasseveksler, med en gjennomsnittlig auksjonsrente på 0,45 pst. I samme periode forfalt det vekslere for 50 mrd. kroner.

#### *Andre kortsiktige lån*

Andre kortsiktige lån omfatter alminnelige kontolån fra statsinstitusjoner og statlige fond, og dessuten eventuelle kontolån fra institusjoner som kan bli pålagt å plassere overskuddslikviditet som kontolån til staten. Ved utgangen av juni 2017 var de totale plasseringene under fullmakten for andre kortsiktige lån om lag 54 mrd. kroner. Dette inkluderer ikke kontolån fra ordinære fond (kontogruppe 81 i statsregnskapet)<sup>4</sup>. Den største plasseringen er banken som forvalter likviditeten i forbindelse med visse skatte- og avgiftsbetalinger. Kontolånplasseringene varierer mye gjennom året.

#### *Attestasjonsoppdrag*

Siden 1. januar 2015 har Norges Bank stått for den operative gjennomføringen av statsgjeldsforvaltningen, basert på et mandat fra Finansdepartementet. Som et ledd i departementets kontrollvirksomhet har departementet bedt Norges Banks representantskap om å gjennomføre årlige attestasjonsoppdrag på områdene regnskapsføring og betaling innenfor den delen av statsgjeldsforvaltningen 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 i Norges Banks representantskap har engasjert Deloitte AS for å utføre attestasjonsoppdraget. Det ble avgitt attestasjonsuttalelse for 2015 og 2016 uten særskilte merknader.

<sup>4</sup> 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.

### **3.7 Klimapolitikken**

Klimaproblemet kan bare løses gjennom et bredt internasjonalt samarbeid. På klimakonferansen i Paris i desember 2015 ble partene til klimakonvensjonen enige om en global avtale. Formålet med avtalen er å bedre gjennomføringen av klimakonvensjonen og dens mål, blant annet ved å holde gjennomsnittlig temperaturøkning godt under 2 °C sammenlignet med før-industrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. For å understøtte det langsiktige temperaturmålet setter avtalen opp et kollektivt utslippsmål. Dette målet sikter mot at økningen i de globale klimagassutslippene snarest mulig skal snus til en rask reduksjon, slik at det blir balanse mellom menneskeskapt utslipp og opptak av klimagasser i andre halvdel av dette århundret (klimanøytralitet). Hvor høye utslippene da kan være, avhenger av opptaket av klimagasser og av omfanget av karbonfangst og lagring. 166 parter har så langt ratifisert Parisavtalen, som trådte i kraft 4. november 2016.

Klimapanelet er bedt om å legge frem en spesialrapport i 2018 om virkningene av en global oppvarming på 1,5 °C over førindustrielt nivå, og baner for utviklingen i globale utslipp av klimagasser som er forenlige med en slik oppvarming. Klimapanelet utfører ikke egne analyser, men sammenstiller relevant forskning utført av andre. En nylig fremlagt artikkel<sup>5</sup> gjengir beregninger for hvor mye karbon som kan slippes ut i atmosfæren dersom den globale oppvarmingen ikke skal overstige 1,5 °C målt mot temperaturen i førindustriell tid. Det anslåtte karbonbudsjettet tilsvarer inntil 20 år med dagens globale CO<sub>2</sub>-utslipp og deretter null utslipp, eller det samme som at CO<sub>2</sub>-utslippene reduseres lineært fra dagens utslipp i 2015 mot null til 2055. Dette er en økning fra vurderingene i den seneste hovedrapporten til FNs klimapanel. Selv om denne studien viser at karbonbudsjettet er større enn tidligere antatt må de globale utslippene reduseres raskt for å holde den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C, i tråd med hovedmålet i Parisavtalen. Studien er et viktig bidrag til å forstå klimasystemet bedre men vil bare være et av mange bidrag til FN klimapanels spesialrapport som skal ferdigstilles i 2018.

<sup>5</sup> R. J. Millar et al «Emission budgets and pathways consistent with limiting warming to 1.5 °C» (Nature Geoscience 2017).

De fleste land har levert inn nasjonale bidrag til Parisavtalen. FNs miljøorganisasjon har beregnet at med de nasjonale bidragene vil de globale utslippene av klimagasser øke frem mot 2030. Til sammenlikning tilsier klimamålene ifølge FNs klimapanel at utslippene bør bringes ned i denne perioden. Bidragene så langt er dermed ikke tilstrekkelig til å nå et togradersmål og er enda lenger unna et 1,5-gradersmål.

Som ledd i Parisavtalen har Norge meldt inn at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i 2030 sammenlignet med norsk nivå i 1990. Det er i tråd med anslagene fra FNs klimapanel for hva som kreves for å nå et togradersmål, og det tilsvarer EUs forpliktelse. Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen for 2030. Norge er allerede knyttet til EUs kvotesystem gjennom EØS-avtalen. Norske bedrifter vil dermed på lik linje med bedrifter i EU bidra til å redusere kvotepliktige utslipp. Ved en felles oppfyllelse vil også EUs regelverk om innsatsfordeling, bokføring av utslipp og opptak i skog og andre landarealer bli relevant for Norge.

Regjeringen la før sommeren frem en strategi for hvordan Norge kan oppfylle klimaforpliktelsen for 2030 (se Meld. St. 41 (2016–2017) – Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid). Regjeringen vil oppfylle 2030-målet med hovedvekt på innenlandske utslippsreduksjoner og med nødvendig bruk av EU-regelverkets fleksibilitetsmekanismer. Regjeringen vil legge til rette for at utslippsforpliktelsen for 2030 nås gjennom kostnadseffektive tiltak. Regjeringens strategi for 2030 legger til rette for betydelige utslippsreduksjoner nasjonalt. Norges ikke-kvotepliktige utslipp kommer i hovedsak fra transport, jordbruk, bygg og avfall, men også fra industrien og petroleumsvirksomheten. En endelig avtale mellom Norge og EU forventes først i 2018, etter at regelverket i EU er vedtatt.

Før forpliktelsesperioden starter i 2021 vil regelverket være kjent og konsekvensene for Norge vil bli klarere. Men usikkerheten knyttet til utslippsutvikling, effekten av klimapolitikken og ikke minst den teknologiske utviklingen og kostnadene ved utslippsreduksjoner, vil være betydelig også langt inn i forpliktelsesperioden 2021–2030. Derfor må strategien både ha høyt ambisjonsnivå og være fleksibel. Regjeringen tar høyde for usikkerhet og kostnader gjennom å legge en strategi for å sikre nødvendig fleksibilitet til å oppfylle utslippsbudsjettet. Vi forventer at det vil være tilgang på tilstrekkelig fleksibilitet gjennom bilaterale avtaler med EU-land. Dersom det blir nødven-

dig og viser seg å være kostnadseffektivt, legger regjeringen opp til at Norge også skal kunne benytte fleksibilitet i form av direkte kjøp av utslippsenheter fra andre land. Bruk av EUs fleksibilitetsmekanismer vil bidra til utslippsreduksjoner andre steder i Europa innenfor et felles overordnet utslippstak, og bidrar dermed til reelle globale reduksjoner på tilsvarende måte som reduksjoner i Norge.

Det er et mål at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Dette, og 2030-målet, er lovfestet i den nylig vedtatte klimaloven. Formålet med lovfestingen er å legge til rette for en langsiktig omstilling i klimavennlig retning i Norge. Loven beskriver lavutslippssamfunnet som et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen. Målet skal være at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 80–95 pst. fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimakvotesystemet for virksomheter. Intervallet over er det samme som EUs betingede mål for reduksjon av de samlede klimagassutslippene i unionen i 2050.

Målet om lavutslippssamfunnet er forankret i klimaforliket fra 2012, se Innst. 390 S (2011–2012) og i Meld. St. 13 (2014–2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU. I klimaforliket pekte stortingsflertallet samtidig på at en ambisøs politikk nasjonalt må være fornuftig i en global sammenheng der det overordnede målet er å redusere de samlede globale utslipp av klimagasser. Dette innebærer at det tas hensyn til konsekvenser av kvotesystemet, faren for karbonlekasje og til industriens konkurransevne når politikken utformes. Dette gir føringer for virkemiddelbruken for å redusere nasjonale utslipp frem mot både 2030 og 2050. Norge som lavutslippssamfunn er avhengig av drahjelp fra utviklingen internasjonalt.

Norske utslipp av klimagasser var 53,4 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2016, vel 3 pst. over nivået i 1990. Ikke-kvotepliktige utslipp utgjør om lag halvparten av utslippene. Opptak i skog og andre landarealer var i 2015 på 25,4 mill. tonn. Norges utslipp medregnet opptak i skog (nettutslippene) er dermed rundt 28 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Fremskrivninger av utslipp til luft ble senest presentert i Perspektivmeldingen 2017. Der anslås de samlede utslippene å avta fremover, til 51,8 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2020 og 48,3 mill. tonn i



2030. Det meste av nedgangen ventes å komme i ikke-kvotepiktig sektor der utslippene anslås å gå ned med 4¼ mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter fra 2015 til 2030. Utfasing av bruk av fyringsolje til oppvarming og en antatt kraftig økning i antall elbiler bidrar til den anslåtte nedgangen. I fremskrivningene ble nivået på omsetningskravet for biodrivstoff ved inngangen til 2017 videreført. En økning i omsetningskravet i tråd med Stortingets vedtak i forbindelse med budsjettet for inneværende år, vil isolert sett bidra til å trekke utslippene ned med om lag 1 mill. tonn i 2020. Effekten er noe mindre i 2030, blant annet på grunn av flere null- og lavutslippskjøretøy. Opptaket av klimagasser i skog og andre landarealer ventes også å avta noe fremover. Nettutslippene anslås likevel å gå ned.

Foreløpig utslippstall viser at samlede utslipp av klimagasser avtok med 1 pst. fra 2015 til 2016. Nedgangen henger blant annet sammen med en kraftig økning i innblandingen av biodrivstoff. Omsetningskravet var i 2016 på 5,5 pst., mens faktisk innblanding av biodrivstoff var om lag det dobbelte. Isolert sett bidro økningen i innblandingsprosenten til å trekke utslippene fra veitrafikk ned med rundt ½ mill. tonn i 2016, om lag på linje med den anslåtte nedgangen i utslippene fra veitrafikk. Det er vanskelig å si hvordan innblandingen vil påvirke utslippene fremover, spesielt i kombinasjon med opptrappingen av omsetningskravet.

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Sektorovergripende økonomiske virkemidler i form av avgifter og deltakelse i det europeiske kvotesystemet er hovedvirkemidlene. Over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge er dekket av kvoteplikt og/eller CO<sub>2</sub>-avgift. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp av klimagasser og bidrar dermed til å endre produksjons- og forbruksmønstre. Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig.

Klimapolitikken har betydelig virkning. I Norges siste rapportering under FNs klimakonvensjon ble det anslått at de tiltakene som er innført siden 1990, samlet reduserte utslippene av klimagasser med rundt 13–15 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2010 sammenlignet med et forløp uten disse tiltakene. Videre anslås det at reduksjonen i 2020 vil være i området 17–20 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. CO<sub>2</sub>-avgiften er det enkeltvirkemiddelet som har bidratt mest til utslippsreduksjonene siden 1990.

I budsjettet for 2018 foreslår regjeringen å gjøre CO<sub>2</sub>-avgiften mer kostnadseffektiv ved å

fjerne fritak og lave satser. Dette følger opp et vedtak fra Stortinget og er i tråd med anbefalingen til Grønn skattekommisjon, se NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet. Utslippene fra de sektorene som får innført eller økt CO<sub>2</sub>-avgift er i dag på anslagsvis 0,6 mill. tonn CO<sub>2</sub>. Det er ventet at forslaget vil gi reduserte utslipp, men omfanget på reduksjonene er usikkert. Utslippsreduksjonene vil være større på lang enn på kort sikt fordi avgiften vil stimulere til å skifte til mer miljøvennlig teknologi. Eventuell effekt av ny innovasjon og teknologiutvikling vil også først gjøre seg gjeldende over tid.

Utslipp i landbruket og fiskerinæringen er holdt utenfor de foreslåtte endringene i CO<sub>2</sub>-avgiften i påvente av vurderingene fra de partssammensatte utvalgene som er under etablering. Utvalgene for landbruket og fiskenæringen skal blant annet vurdere muligheten for å innføre gradvis økt CO<sub>2</sub>-avgift for disse sektorene og foreslå andre klimatiltak. Regjeringen vil i tillegg arbeide videre med innlemmelse av avfallsforbrenningsanlegg i EUs kvotesystem eller innføring av CO<sub>2</sub>-avgift.

På utgiftssiden av budsjettet foreslår regjeringen flere tiltak som vil kunne bidra til lavere klimagassutslipp eller bedret miljøtilstand på kort eller lang sikt, se oversikt i Klima- og miljødepartementets Prop. 1 S (2017–2018).

Regjeringen foreslår å øke tilskuddet til statlig delfinansiering av viktige kollektivprosjekter i de fire største byene. Dette utgjør et viktig bidrag til utviklingen av det lokale kollektivtilbudet i de aktuelle byområdene. Regjeringen legger opp til at det kan startes bygging av dobbeltsporet jernbane på to nye parseller som del av indre InterCity, og sørger for god fremdrift i igangsatte prosjekter. Det foreslås også økte ressurser til planlegging av nye prosjekter.

Regjeringen foreslår at det bevilges investeringskapital til det nye selskapet med arbeidsnavnet Fornybar AS. Selskapet skal bidra til reduserte klimagassutslipp, i hovedsak gjennom å investere i ny teknologi i overgangen fra teknologiutvikling til kommersialisering.

Regjeringen foreslår å øke bevilgningene til klima- og miljørettet bistand, herunder klima- og skogsatsingen og Norfund.

Jordbruksoppkjøret 2017 innebar en vesentlig økning i bevilgningene til ordninger som skal bidra til reduserte klimagassutslipp fra jordbruket fra 2018. En partssammensatt arbeidsgruppe skal frem til jordbruksoppkjøret 2018 gjennomgå eksisterende ordninger for støtte til klimatiltak på gårdsnivå.

## 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 mer å jobbe, spare og investere.

Regjeringens hovedmål i skattepolitikken er å finansiere fellesgoder så effektivt som mulig. Regjeringen vil dessuten redusere skatte- og avgiftsnivået 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 retningslinjene har vært førende for utformingen av skatte-systemet siden skattereformen i 1992. Reformen bidro til at Norge fikk et mer vekstfremmende skattesystem. Skattegrunnlagene samsvarte bedre med selskapenes faktiske inntjening, og avkastningen på investeringene ble høyere. 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 konkurransevne 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 kanalisere ressurser til anvendelser som er mindre produktive.

#### *Hovedresultater fra regjeringens skatte- og avgiftspolitik*

Regjeringen har redusert samlede skatter og avgifter med om lag 22,9 mrd. kroner påløpt siden

den tiltrådte. Regjeringen har blant annet gjennomført følgende endringer til og med 2017:

- Inntektsskatten for personer og selskap er redusert. Nedsettelsen av skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap fra 28 til 24 pst. bidrar til å stimulere sparing og investeringer og gjøre økonomien mer vekstkraftig. Reduksjon i marginalsattesatsene for personer og redusert fradrag i skatteklasse 2 styrker arbeidsinsentivene. Ved også å øke minstefradraget i lønn og trygd og pensjon har brede grupper av befolkningen fått del i skattelettelsene.
- Formuesskatten er redusert med om lag 5,4 mrd. kroner. Lettelser bidrar til å stimulere sparingen, tilførselen av norsk egenkapital og investeringer i næringsvirksomhet. Satsen er redusert fra 1,1 til 0,85 pst., og bunnfradraget er økt fra 870 000 kroner til 1,48 mill. kroner. Det er innført en verdsettelsesrabatt på 10 pst. for askjer og driftsmidler og tilordnet gjeld. Samtidig er formuesverdien av næringsseie økt fra 50 til 80 pst. av anslått markedsverdi, formuesverdien av sekundærboliger er økt fra 50 til 90 pst., og formuesverdiene av fritidsbolig er økt med 10 pst. Det har bidratt til økt likebehandling av formuesobjekter.
- Skattefunnordningen, som stimulerer til forskning og innovasjon i næringslivet, er utvidet betydelig. Beløpsgrensen for egenutført FoU er hevet fra 5,5 mill. kroner til 25 mill. kroner, mens samlet beløpsgrense for egenutført FoU og FoU innkjøpt fra godkjente forskningsinstitusjoner er hevet fra 11 mill. kroner til 50 mill. kroner. I tillegg er den maksimale timesatsen for egne ansatte økt fra 530 kroner til 600 kroner.
- Skatt på næringsvirksomhet, herunder redusert selskapsskatt, er redusert med om lag 6,1 mrd. kroner.
- Arveavgiften er fjernet. Det letter likviditetsbelastningen ved generasjonsskifte og er en stor forenkling.
- Det har vært en klar dreining i retning av miljøbegrunnede avgifter.

- Bilavgiftene er til sammen redusert med om lag 1,6 mrd. kroner.
- Engangsavgiften er lagt om i miljøvennlig retning, og effektkomponenten er fjernet. Dette har bidratt til økende andel null- og lavutslippsbiler i nybilparken, slik at Stortingets mål for 2020 om gjennomsnittlig CO<sub>2</sub>-utslipp på 85 gram per km kan nås tre år før tiden. Samtidig er gjennomsnittlig engangsavgift per ny personbil (medregnet elbiler) redusert med om lag 35 000 kroner i løpet av stortingsperioden.
- Båtmotoravgiften, årsavgiften for campingvogner, engangsavgiften for veteranbiler og amatørbygde kjøretøy er fjernet.

## 4.2 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget for 2018

Norsk økonomi er i bedring, jf. omtale i Meld. St. 1 (2017–2018) *Nasjonalbudsjettet 2018*. Den ekspansive finanspolitikken og en offensiv skatte- og avgiftspolitik med brede skattelettelse til næringslivet og personer har gitt resultater.

For å underbygge den positive utviklingen prioriterer regjeringen skatte- og avgiftsendringer som styrker vekstevnen i økonomien, letter omstillingene og skaper nye arbeidsplasser. Skattebyrden forskyves ytterligere fra selskapsskatt og skatt på sparing og arbeid til andre skatter og avgifter, mens inntektene fra grunnrentenæringene opprettholdes. Dette er i tråd med internasjonale anbefalinger fra blant annet OECD.

Lavere skattesats på alminnelig inntekt for personer og selskap er særlig vekstfremmende. Sammen med økt verdsettelsesrabatt for aksjer og driftsmidler i formuesskatten gir dette et tydelig signal om at det skal lønne seg å investere i Norge. Regjeringen fremmer også flere forslag som bidrar til å utvide skattegrunnlagene og forbedre skattesystemet.

Samlede nye skattelettelse i 2018 som følge av regjeringens forslag er om lag 3,0 mrd. kroner påløpt og 0,7 mrd. kroner bokført. Dynamiske virkninger av forslaget til skatteopplegg for 2018 er nærmere omtalt i punkt 4.3.

### Skatter

Regjeringen legger vekt på at skattereformen følger opp i tråd med enigheten i Stortinget. Skattesatsen på alminnelig inntekt for selskap og personer foreslås redusert fra 24 til 23 pst. Petroleums-skatten og grunnrenteskatten for vannkraft justeres innenfor en provenynøytral ramme. Dette

innebærer at særskatten for petroleum økes med 1 prosentenheter til 55 pst., og frinntektssatsen reduseres fra 5,4 til 5,3 pst. per år. For vannkraftproduksjon økes grunnrenteskatten med 1,4 prosentenheter til 35,7 pst. Oppjusteringsfaktoren for aksjeutbytte mv. i alminnelig inntekt økes fra 1,24 til 1,33, slik at den samlede marginalskatten på utbytte opprettholdes omtrent på dagens nivå når en ser selskapsskatt og personlig utbytteskatt i sammenheng. Skattesatsen på overskudd i finansnæringen holdes på 25 pst.

Marginalskattesatsen på lønn foreslås redusert for de aller fleste, og mest for dem med de laveste inntektene. Dette skjer ved at satsene i trinns-katten økes mindre enn reduksjonen i satsen på alminnelig inntekt. Satsene i trinns-katten økes med mellom 0,47 og 0,89 prosentenheter, og minst for lavere inntekter. Regjeringen foreslår videre å øke satsen i minstefradraget i lønn og trygd fra 44 til 45 pst.

Regjeringen følger også opp enigheten om skattereformen ved at verdsettelsesrabatten for aksjer og driftsmidler i formuesskatten foreslås økt fra 10 til 20 pst. i 2018.

For å fremme omstilling er det nødvendig å starte og utvikle nye bedrifter. Regjeringen foreslo derfor i Revidert nasjonalbudsjett 2017 en skatteinsentivordning for langsiktige investeringer i oppstartsselskap. For å styrke små oppstarts-bedrifters evne til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft foreslås nå endringer i reglene for skattlegging av opsjoner i arbeidsforhold, slik regjeringen varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2017.

Det foreslås også flere endringer som vil forenkle skattesystemet og bidra til å finansiere vekstfremmende lettelse i beskatningen av virksomheter og personer. Dette gjelder blant annet endringer i fradragreglene for kost og losji, utvikling av skatteklasse 2 og utvikling av den særskilte rabatten for elbiler i firmabilbeskatningen.

Regjeringen følger opp Delingsøkonomiutvalgets (flertallets) anbefaling om å avvikle gjeldende skattefritak for inntekter fra korttidsutleie av egen bolig.

Regjeringen har arbeidet opp mot Europakommisjonen og ESA for å få vedtatt endringer i EØS-regelverket som tillater differensierte satser i arbeidsgiveravgiften for energi- og transportsektoren. Slike endringer er nå vedtatt i EU/EØS. Derfor fremmer regjeringen forslag om å gjeninnføre differensierte satser for transport og energi fra årsskiftet.

Regjeringen foreslår også flere endringer i eiendomsskatte-reglene. Blant annet endres verd-

settelsesreglene for «verk og bruk» i eiendomsskatten slik at produksjonsutstyr og -installasjoner som hovedregel ikke lenger skal kunne ilegges eiendomsskatt.

#### Avgifter

Regjeringen foreslår flere endringer som forsterker klima- og miljøinnretningen på avgiftssystemet. Flere av forslagene fra Grønn skattekomisjon følges opp, slik at miljøskader prises på en bedre måte. Regjeringen foreslår blant annet at CO<sub>2</sub>-avgiften gjøres mer kostnadseffektiv ved å fjerne fritak og lave satser.

Som oppfølging av et anmodningsvedtak fra Stortinget foreslås det at vektfradraget i engangsavgiften for ladbare hybridbiler differensieres etter elektrisk rekkevidde fra 1. juli 2018. Elbiler gis også fullt vektfradrag når fritaket for elbiler i engangsavgiften nå foreslås opphevet. Med forslaget vil det bare være tunge elbiler, med vekt over to tonn, som vil få engangsavgift. Elbiler vil fremdeles ha betydelige fordeler sammenlignet med biler som bruker fossilt drivstoff. Regjeringen foreslår i tillegg at elbiler fritas fra omregistreringsavgift og trafikksforsikringsavgift. Trafikkforsikringsavgiften erstatter årsavgiften fra 2018.

Den lave satsen i merverdiavgiften foreslås økt fra 10 til 12 pst. Dette bidrar til å styrke merverdiavgiften som en generell avgift på forbruk.

#### Andre forslag til endringer i skatter og avgifter

Regjeringen foreslår også en rekke andre endringer i skatte- og avgiftsreglene med provenyvirkning i 2018:

- Personfradraget lønnsjusteres.
- Enkelte beløpsgrenser holdes nominelt uendret. Dette gjelder blant annet fagforeningsfradraget, kilometersatsene i reisefradraget, foreldrefradraget, særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms, jordbruksfradraget, fisker- og sjømannsfradraget og maksimal årlig sparing med BSU.
- Satsen i produktavgiften på førstehåndsomsetning av fisk økes fra 2,2 til 2,3 pst.
- Bunnfradraget i formuesskatten på 1,48 mill. kroner videreføres nominelt.
- Forhøyet avskrivningssats for elvarebiler avgrenses til bare å gjelde elvarebiler anskaffet fra og med 20. desember 2016.
- Bergings- og redningsfartøy under 15 meter fritas for merverdiavgift.

- Unntaket i merverdiavgiften for omsetning fra veldedige og allmenntilgjengelige institusjoner og organisasjoner utvides.
- Fritaket for merverdiavgift for elektrisk kraft til Nord-Norge utvides.
- Omsetningskravet for biodrivstoff økes.
- Kjøp av driftsmidler i reindriften gis avgiftsfritak.
- Losavgiftene og legemiddelomsetningsavgiften reduseres, mens tilsynsavgift for Finanstilsynet og sektoravgiften for Petroleumstilsynet økes.
- Gebyret for statsborgerskap, som har vært overpriset, reduseres.

### 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. Skattelettelsen 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 nivået på 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 nøytralt, slik som skatt på grunnrente. De fleste skatter 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 eller å sette penger i banken eller i aksjer dersom en del av avkastningen trekkes inn i form av skatt. Skatt på selskapsoverskudd fører til at færre investeringer i Norge blir lønnsomme.

Mesteparten av skatteinntektene må komme fra skatter som virker negativt på økonomien. For et gitt skattnivå blir de negative virkningene minst mulig dersom en legger størst vekt på skatter som i liten grad påvirker personers og bedrifers 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.

Skattereduksjoner 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 særlig lavere skattesatser på selskapsoverskudd og arbeid kan ha vesentlige positive 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 selskapsskatt og personlige inntektsskatter (skatt på arbeid og skatt på kapitalinntekter) reduserer den økonomiske veksten mest.

Regjeringens forslag til skatteopplegg for 2018 er i tråd med faglig godt forankrede anbefalinger om hvilke skattelettelser som vil bedre ressursbruken og styrke grunnlaget for økonomisk vekst. Regjeringen foreslår å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for selskap med 1 prosentenheter i tråd med enigheten på Stortinget om en skattereform. Det vil støtte opp under vekstevnen i fastlandsøkonomien ved å stimulere til at investeringer og arbeidstilbud øker over tid. Særlig antas lavere selskapsskattesats å ha positiv virkning. Anslag fra Skatteutvalget tilsier at de gjennomførte endringene i selskapsskatten kan ha en selvfinansieringsgrad over tid på 20–40 pst.

Redusert skattesats på alminnelig inntekt for personer kombinert med en noe høyere trinnsnitt vil redusere marginalsattesatsen på både arbeid og sparing. Samlet marginalsattesats på arbeid vil med regjeringens forslag reduseres med mellom 0,1 og 0,5 prosentenheter for de som betaler trinnsnitt. Forslaget vil derfor stimulere til arbeid og kan ha en viss selvfinansiering over tid.

Det er stor usikkerhet om graden av selvfinansiering, men beregninger foretatt med SSBs simuleringsmodell LOTTE-Arbeid tyder på at kombinasjonen av redusert skattesats på alminnelig inntekt, ny trinnsnitt og øvrige elementer av skatteopplegget som kan beregnes i modellen, kan ha en selvfinansieringsgrad på om lag 14 pst.

Regjeringens forslag om å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for personer vil isolert sett redusere marginalsatten på kapitalinntekter med 1 prosentenheter. Det vil øke renten etter skatt, øke verdien av renteinntekter og redusere verdien av rentefradraget. Empirisk forskning antyder at høyere avkastning etter skatt samlet sett

øker sparingen, men det er usikkert hvor stor effekten er.

Den foreslåtte reduksjonen i verdsettelsen av aksjer og driftsmidler i formuesskatten vil også 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 næringsseidendom framfor investering i annen næringsvirksomhet. Forslaget kan bidra til at en større del av sparingen kanaliseres mot investeringer i næringsvirksomhet. Det kan også bidra til økte investeringer blant virksomheter som er avhengige av norsk egenkapital for å få gjennomført sine prosjekter. Regjeringens forslag om 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 regjeringens forslag til endringer i inntekts- og formuesskatt påvirker skatteinntektene. Departementet budsjetterer derfor ikke med dynamiske virkninger av disse endringene i 2018-budsjettet. Derimot antas det at endringer i avgifter påvirker priser og etterspørsel allerede i 2018. I provenyanslagene for endringer i de fleste særavgiftene er det derfor tatt hensyn til at avgiftsgrunnlaget endres når avgiftssatsene endres.

#### 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 2018. Referansesystemet for 2018 er basert på 2017-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 2017-nivå med anslått lønnsvekst på 3,0 pst. Særskilte fradrag og andre grenser i personbeskatningen er hovedsakelig justert med anslått konsumprisvekst fra 2017 til 2018 på 1,6 pst. En skattyter som kun har ordinære fradrag og en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt på 3,0 pst., får da om lag samme gjennomsnittlig inntektsskatt i referansesystemet for 2018 som i 2017. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått vekst i konsumprisene fra 2017 til 2018. Referansesystemet gir dermed reelt sett uendret skatte- og avgiftsnivå fra 2017 til 2018.

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2018. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2018. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
<b>Skatt på inntekt for personer</b> .....	<b>2</b>	<b>0</b>
Redusere inntektsskatten for personer til 23 pst., inkl. justert utbytteskatt <sup>1</sup> .....	-11 315	-9 050
Øke trinnskatten <sup>2</sup> .....	10 230	8 185
Øke satsen i minstefradraget for lønn og trygd til 45 pst. ....	-125	-100
Redusere beskatningen av opsjoner i arbeidsforhold for små oppstartsselskap	-100	-80
Stramme inn reglene for fradrag for kost og losji.....	750	600
Avvikle skattekasse 2 .....	285	230
Avvikle særskilt rabatt for elbiler i firmabilbeskatningen.....	210	168
Lønnsjustere personfradraget.....	-80	-65
Skatlegge korttidsutleie av egen bolig.....	6	5
Videreføre satser og beløpsgrenser nominelt, inkl. samspill og avrundinger.....	141	107
<b>Formuesskatt</b> .....	<b>-765</b>	<b>-610</b>
Øke verdsettingsrabatten for aksjer og driftsmidler og tilordnet gjeld til 20 pst. Videreføre bunnfradraget nominelt.....	-765	-610
<b>Næringsbeskatning</b> .....	<b>-2 684</b>	<b>-485</b>
Redusere satsen på alminnelig inntekt for selskap til 23 pst. ....	-2 700	0
Justere petroleumsskatten provenynøytralt <sup>3</sup> .....	-	-
Justere skatten for vannkraft provenynøytralt <sup>4</sup> .....	0	0
Skattesatsen på overskudd holdes på 25 pst. for finansskattepliktig virksomhet .....	600	0
Redusere avskrivningssatsen for elvarebiler anskaffet før 20. desember 2016	1	3
Gjeninnføre differensierte satser i arbeidsgiveravgiften for energi- og transportsektoren <sup>5</sup> .....	-585	-488
<b>Merverdiavgift</b> .....	<b>675</b>	<b>508</b>
Øke den lave satsen i merverdiavgiften fra 10 til 12 pst. <sup>6</sup> .....	700	530
Utvide unntaket for omsetning fra veldedige og allmenntilgunnede institusjoner og organisasjoner .....	-5	-4
Innføre merverdiavgiftsfritak for redningsfartøy .....	-15	-14
Utvide fritaket for elektrisk kraft til Nord-Norge .....	-5	-4
<b>Miljø- og bilavgifter</b> .....	<b>-199</b>	<b>-99</b>
Innføre lik CO <sub>2</sub> -avgift i ikke-kvotepiktig sektor <sup>7</sup> .....	123	108

	Påløpt	Bokført
Endre engangsvavgiften for hybridbiler og avvikle fritak for engangsvavgift for elbiler mv.....	460	420
Øke omsetningskravet for biodrivstoff.....	0	0
Øke veibruksavgiften på LPG.....	3	3
Frita elbiler for trafikksikringsavgift.....	-75	-55
Frita elbiler for omregistreringsavgift.....	-80	-80
Legge om årsavgiften til trafikksikringsavgift.....	-600	-470
Innføre avgiftsfritak på kjøp av driftsmidler i reindriften.....	-30	-25
Legge om svovelavgiften.....	0	0
<b>Sektoravgifter og overprisede gebyrer.....</b>	<b>-9</b>	<b>-1</b>
Redusere losavgiftene.....	-11	-10
Redusere legemiddelomsetningsavgiften.....	-29	-22
Øke tilsynsavgift Finanstilsynet.....	32	32
Øke sektoravgift Petroleumstilsynet.....	6	6
Redusere gebyret for statsborgerskap.....	-7	-7
<b>Samlede nye skatte- og avgiftsendringer i 2018.....</b>	<b>-2 980</b>	<b>-687</b>
Virkning av vedtak ifm. Nasjonalbudsjettet 2017.....	-10	-1 571
Virkning av vedtak ifm. Revidert nasjonalbudsjettet 2017.....	0	-1 455
<b>Samlede foreslåtte og vedtatte skatte- og avgiftsendringer i 2018.....</b>	<b>-2 990</b>	<b>-3 713</b>

<sup>1</sup> Oppjusteringsfaktoren for utbyttes økes fra 1,24 til 1,33.

<sup>2</sup> Trinnskattesatsene økes til 1,4 pst. i trinn 1, 3,3 pst. i trinn 2, 12,4 pst. i trinn 3 og 15,4 pst. i trinn 4. Skattefradraget for pensjonister er nedjustert for å opprettholde innslagspunktet for å betale inntektsskatt for pensjonister.

<sup>3</sup> Målt som nåverdi av fremtidige skatteinntekter er endringen provenynøytral. Provenyet reduseres med 200 mill. kroner påløpt og 100 mill. kroner bokført i 2018. Overføringen til Statens pensjonsfond utland reduseres tilsvarende. Handlingsrommet i budsjettet for 2018 påvirkes dermed ikke av denne endringen.

<sup>4</sup> Økt grunnrenteskattesats gir et merproveny på om lag 165 mill. kroner påløpt i 2018, bokført i 2019. Virkningen er provenynøytral når dette ses i sammenheng med redusert sats på alminnelig inntekt for vannkraftnæringen.

<sup>5</sup> Samtidig avvikles tilskuddsordninger på budsjettets utgiftsside på til sammen 300,5 mill. kroner.

<sup>6</sup> Inkluderer kompensasjoner på utgiftssiden i henhold til inngåtte offentlige avtaler om kjøp av persontransporttjenester som tog-, buss-, fly- og ferjeruter samt regelstyrte kompensasjonsordninger for kommunesektoren og statsforvaltningen. Kompensasjonene utgjør 298 mill. kroner.

<sup>7</sup> Inkluderer kompensasjoner på utgiftssiden til inngåtte avtaler om offentlig kjøp av persontransporttjenester. Kompensasjonene utgjør 71 mill. kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.2 viser anslagene på bokførte skatte- og avgiftsinntekter for 2017 samt anslag for 2016 og regnskapstall for 2015, fordelt på kapittel og post.

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

Kap.	Post	Betegnelse	Budsjettanslag 2017			
			Regnskap 2016	Saldert budsjett	Anslag NB 2018	Forslag 2018
5501		Skatter på formue og inntekt				
	70	Trinnskatt, formuesskatt mv .....	42 177	54 040	55 300	66 400
	72	Fellesskatt .....	197 911	184 027	194 400	178 100
5502		Finansskatt				
	70	Skatt på lønn .....	-	1 790	1 790	1 840
	71	Skatt på overskudd .....	-	-	-	460
5506	70	Avgift på arv og gaver .....	206	-	80	-
5507		Skatt og avgift på utvinning av petroleum				
	71	Ordinær skatt på formue og inntekt .....	16 034	20 200	26 700	31 300
	72	Særskatt på oljeinntekter .....	25 059	31 900	43 300	52 900
	74	Arealavgift mv.....	1 403	1 700	1 400	1 300
5508	70	Avgift på utslipp av CO <sub>2</sub> i petroleums- virksomheten på kontinentalsokkelen .....	5 108	5 400	5 400	5 600
5509	70	Avgift på utslipp av NO <sub>x</sub> i petroleums- virksomhet på kontinentalsokkelen .....	2	3	5	5
5511		Tollinntekter				
	70	Toll.....	3 176	3 100	3 200	3 200
	71	Auksjonsinntekter fra tollkvoter.....	194	240	180	250
5521	70	Merverdiavgift .....	266 172	270 300	266 700	291 500
5526	70	Avgift på alkohol .....	13 503	13 500	13 600	13 800
5531	70	Avgift på tobakkvarer mv. ....	7 254	7 300	7 100	7 100
5536		Avgift på motorvogner mv.				
	71	Engangsavgift.....	16 867	17 255	16 300	16 000
	72	Trafikkforsikringsavgift .....	10 526	9 700	9 600	7 100
	73	Vektårsavgift.....	344	360	340	350
	75	Omregistreringsavgift .....	1 404	1 445	1 480	1 450
5538		Veibruksavgift på drivstoff				
	70	Veibruksavgift på bensin.....	5 517	5 560	5 400	5 200
	71	Veibruksavgift på autodiesel.....	9 630	10 735	10 000	10 200
	72	Veibruksavgift på naturgass og LPG .....	5	3	5	8
5541	70	Avgift på elektrisk kraft.....	10 117	10 500	10 600	11 100
5542		Avgift på mineralolje mv.				
	70	Grunnavgift på mineralolje mv.....	1 906	2 030	1 750	1 700



Budsjettanslag 2017						
Kap.	Post	Betegnelse	Regnskap 2016	Saldert budsjett	Anslag NB 2018	Forslag 2018
	71	Avgift på smøreolje mv.....	110	118	112	115
5543		Miljøavgift på mineralske produkter mv.				
	70	CO <sub>2</sub> -avgift.....	6 565	6 984	7 000	7 300
	71	Svovelavgift.....	11	15	10	10
5547		Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier				
	70	Trikloretten (TRI) .....	8	37	1	1
	71	Tetrakloretten (PER) .....	1	2	1	1
5548	70	Avgift på hydrofluorkarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK).....	404	467	490	515
5549	70	Avgift på utslipp av NO <sub>x</sub> .....	50	52	50	50
5550	70	Miljøavgift plantevernmiddel.....	73	50	50	65
5551		Avgift knyttet til mineralvirksomhet				
	70	Avgift knyttet til andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum.....	1	1	1	1
	71	Avgift knyttet til undersøkelses- og utvin- ningsrett av mineraler etter mineralloven...	3	2	2	2
5555	70	Avgift på sjokolade og sukkervarer mv.....	1 421	1 385	1 450	1 500
5556	70	Avgift på alkoholfrie drikkevarer mv.....	2 026	1 900	2 300	2 350
5557	70	Avgift på sukker mv.....	203	205	205	210
5559		Avgift på drikkevareemballasje				
	70	Grunnavgift på engangsemballasje.....	1 718	1 725	1 880	1 950
	71	Miljøavgift på kartong .....	54	50	40	40
	72	Miljøavgift på plast.....	39	40	35	35
	73	Miljøavgift på metall .....	8	5	10	10
	74	Miljøavgift på glass .....	102	100	75	80
5561	70	Avgift på flyreiser.....	927	1 625	1 800	1 850
5562	70	Totalisatoravgift .....	-	-	-	135
5565	70	Dokumentavgift .....	8 501	8 600	9 000	9 300
		Sektoravgifter <sup>1</sup> .....	2 409	3 414	3 418	3 431
5583	70	Avgifter på frekvenser mv.....	297	295	293	294
5584	70	Utgåtte avgifter.....	1	-	-	-

				Budsjettanslag 2017			
Kap.	Post	Betegnelse	Regnskap 2016	Saldert budsjett	Anslag NB 2018	Forslag 2018	
5700		Folketrygdens inntekter					
	71	Trygdeavgift.....	133 599	139 524	138 400	144 600	
	72	Arbeidsgiveravgift.....	171 325	177 134	175 800	182 200	
		Sum skatter og avgifter til statsbudsjettet...	964 368	994 818	1 017 053	1 062 908	

<sup>1</sup> Dette er en samlepost for sektoravgifter under de ulike departementene, som berører flere kapitler og poster. Se tabell 12.1 i Prop. 1 LS (2017–2018) for nærmere oversikt.

Kilde: Finansdepartementet

Tabell 4.3 viser bokførte virkninger som følge av nye forslag til regelendringer i 2018, fordelt på kapittel og post. Summen av endringer fordelt på kapittel og post avviker noe fra summen av bokførte virkninger av nye skatte- og avgiftsendringer i tabell 4.1. Det skyldes at det i tabell 4.1 er trukket fra kompensasjoner på utgiftssiden.

Tabell 4.3 Anslåtte bokførte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2018 fordelt på kapittel og post. Regnet i forhold til referansesystemet for 2018. Mill. kroner

Kap.	Post	Betegnelse	Endring
5501		Skatter på formue og inntekt <sup>1</sup>	
	70	Trinnskatt, formuesskatt mv .....	7 262
	72	Fellesskatt.....	-8 046
	73	Skatt på opparbeidede forpliktelser i rederiene .....	0
5502		Finansskatt	
	70	Skatt på lønn.....	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 <sub>2</sub> i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen	0
5509	70	Avgift på utslipp av NO <sub>x</sub> i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen....	0
5511		Tollinntekter	
	70	Toll.....	0
	71	Auksjonsinntekter fra tollkvoter .....	0
5521	70	Merverdiavgift .....	738
5526	70	Avgift på alkohol .....	0
5531	70	Avgift på tobakkvarer mv .....	0

Kap.	Post	Betegnelse	Endring
5536		Avgift på motorvogner mv.	
	71	Engangsvgift.....	403
	72	Trafikkforsikringsavgift .....	-465
	73	Vektårsavgift.....	0
	75	Omregistreringsavgift.....	-80
5538		Veibruksavgift på drivstoff	
	70	Veibruksavgift på bensin.....	0
	71	Veibruksavgift på autodiesel.....	37
	72	Veibruksavgift på naturgass og LPG .....	3
5541	70	Avgift på elektrisk kraft.....	0
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 <sub>2</sub> -avgift .....	142
	71	Svovelavgift.....	0
5547		Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier	
	70	Trikloretten (TRI) .....	0
	71	Tetrakloretten (PER) .....	0
5548	70	Avgift på hydrofluorkarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK) .....	0
5549	70	Avgift på utslipp av NO <sub>x</sub> .....	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. ....	0
5556	70	Avgift på alkoholfrie drikkevarer mv .....	0
5557	70	Avgift på sukker mv .....	0
5559		Avgift på drikkevareemballasje	
	70	Grunnavgift på engangsemballasje.....	0
	71	Miljøavgift på kartong .....	0
	72	Miljøavgift på plast.....	0
	73	Miljøavgift på metall .....	0
	74	Miljøavgift på glass .....	0
5561	70	Flypassasjeravgift .....	0

Kap.	Post	Betegnelse	Endring
5562	70	Totalisatoravgift .....	0
5565	70	Dokumentavgift .....	0
		Sektoravgifter <sup>2</sup> .....	6
5583	70	Avgift på frekvenser mv .....	0
5700		Folketrygdens inntekter .....	
	71	Trygdeavgift.....	158
	72	Arbeidsgiveravgift.....	-469
Sum endringer i skatter, avgifter og inntekter til statsbudsjettet <sup>3</sup> .....			-311

<sup>1</sup> Virkninger gjelder for staten og kommunesektoren. Det vises til punkt 5.9 i Prop. 1 LS (2017–2018) for omtale av de kommunale skatteørene.

<sup>2</sup> For spesifisering av hvilke sektoravgifter som endres, vises det til tabell 12.1 i Prop. 1 LS (2017–2018).

<sup>3</sup> Avvik fra tabell 4.1 skyldes at kompensasjoner på utgiftssiden og endring i gebyr, totalt 376 mill. kroner, er trukket fra.

Kilde: Finansdepartementet.

#### 4.5 Fordelingsprofilen på skatteopplegget

Skattesystemet bidrar til omfordeling blant annet ved at gjennomsnittsskatten stiger med inntekten. Utbytteskatten, som ble innført ved skattereformen 2006, bidrar til å øke den gjennomsnittlige skatten i prosent av inntekt for de øverste inntektsgruppene, jf. punkt 2.6 i Prop. 1 LS (2017–2018).

Regjeringens skattepolitikk kjennetegnes av vekstfremmende lettelse som brede grupper av befolkningen har fått del i.

Regjeringens skatteopplegg for 2018 gir lettelse til brede grupper av befolkningen. Om lag 88 pst. av skattyterne får lavere eller om lag uendret skatt med forslaget, mens om lag 12 pst. av skattyterne får økt skatt. Andelen personer som får skatteskjerpelse, er størst i de høyeste inntektsgruppene, hovedsakelig som følge av økt skatt på utbytte. Beregningene tar ikke hensyn til virkninger på fordelingen av lavere selskapsskatt. I de laveste inntektsgruppene får en stor andel av personene om lag uendret skatt. Det må ses i sammenheng med at disse betaler relativt lite skatt. Samlet anslås det at om lag 2 pst. av skattyterne får en skatteøkning på mer enn 2 000 kroner. Disse har i gjennomsnitt en bruttoinntekt på 1,1 mill. kroner og får i gjennomsnitt økt skatten med i overkant av 7 000 kroner.

Beregningene inkluderer alle endringer i inntekts- og formuesbeskatningen av personer som det er mulig å regne på i SSBs skattemodell LOTTE-Skatt, til sammen en netto skattelettelse

på 1,6 mrd. kroner påløpt. I beregningene av hvordan skatteopplegget slår ut for ulike grupper, sammenlignes skatten som følger av regjeringens forslag, med skatten som følger av referanse-systemet for 2018.

Noen av forslagene som gjelder skatt på inntekt for personer, har det ikke vært mulig å ta inn i fordelingsberegningene. Det gjelder innstramninger i reglene for fradrag for merutgifter for kost og losji, avvikling av særskilt rabatt for elbiler i firmabilbeskatningen, redusert beskatning av opsjoner i arbeidsforhold for små oppstartsselskap og skattlegging av korttidsutleie av egen bolig. Disse forslagene øker provenyet samlet med om lag 865 mill. kroner påløpt i 2018. Virkninger av endringer i næringsbeskatningen, avgifter, toll og sektoravgifter og overprisede gebyrer inngår heller ikke i analysen.

Beregning av fordelingsvirkninger utføres på dagens skattegrunnlag. Anslagene må derfor forstås som virkningene på kort sikt. Det er en utfordring at en med anslag kun på kortsiktige fordelingsvirkninger ikke får tallfestet virkningene av tilpasninger over tid. Et hovedmål med regjeringens skattepolitikk har vært å gjøre det mer lønnsomt å investere, arbeide og spare. En rekke skatteendringer vil gi tilpasninger som har betydning for fordelingen over tid. Det er en fare for at tiltak som enkelt lar seg regne på, får for stor oppmerksomhet, på bekostning av positive virkninger av en skattepolitikk som øker investeringer og arbeidstilbud. Disse virkningene vil komme gradvis og lar seg ikke like lett tallfeste.

Det oppstår dermed en forskjell mellom fordelingseffektene på noe lengre sikt, når den samlede virkningen av en skatteendring er fullt uttømt, og på helt kort sikt for det enkelte budsjettåret. Skatteendringer som stimulerer arbeidstilbudet, kan derfor bidra til utjevning. Avvikling av skatteklasse 2 styrker insentivene til arbeid og vil over tid bidra til jevnere fordeling om flere hjemmeværende kommer i arbeid. Det er mange innvandrerkvinner i denne gruppen, og økt yrkesdeltakelse blant disse kan bidra til å redusere barnefattigdom. Lavere selskapsskatt tilfaller i første omgang eierne som følge av at overskuddet øker. Over tid er det imidlertid rimelig å anta at selskapsskattelettelsen gir økte investeringer. Økte investeringer bidrar til å gjøre arbeidskraften mer produktiv og dermed til økt reallønn. Over tid er det derfor rimelig å anta at en andel av selskapsskattelettelsen tilfaller arbeidstakerne.

Tabell 4.4 viser hvordan skatteendringene i regjeringens skatteopplegg for 2018 på kort sikt slår ut i gjennomsnitt for ulike grupper. Alle inntektsgrupper får skattelettelse. Vel halvparten av lettelsene går til personer med bruttoinntekt under 600 000 kroner.

Skattelettelsen som andel av bruttoinntekten utgjør om lag 0,1 pst. i gjennomsnitt, men noe mer for de to nest laveste inntektsgruppene med inntekt i intervallet 150 000–250 000 kroner. Gjennomsnittlig lettelse målt i kroner er nokså lik for de fleste inntektsgruppene, men stiger noe for de to øverste inntektsgruppene.

I gjennomsnitt for alle reduseres skatten med om lag 400 kroner, hvorav redusert formuesskatt utgjør om lag 200 kroner. Formuesskattelettelsene i dette budsjettet er en oppfølging av stortingsflertallets enighet om skattereform, jf. Innst. 273 S (2015–2016). Videre er bunnfradraget i formuesskatten nominelt videreført.

Tabell 4.4 Anslåtte fordelingsvirkninger av endringer i personbeskatningen for alle personer som er 17 år eller eldre. Negative tall betyr lettelse. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2018

Bruttoinntekt	Antall	Gjennomsnittlig skatt i referansealternativet. Prosent	Gjennomsnittlig skatt i referansealternativet. Kroner	Gjennomsnittlig endring i skatt	Endring i pst. av bruttoinntekten	Herav: Gjennomsnittlig endring i formuesskatt
0–150 000 kr	560 200	4,9	3 000	-100	-0,1	-100
150 000–200 000 kr	236 500	6,2	11 000	-300	-0,2	0
200 000–250 000 kr	307 000	9,4	21 100	-400	-0,2	0
250 000–300 000 kr	337 800	14,0	38 500	-300	-0,1	0
300 000–350 000 kr	356 600	17,1	55 700	-300	-0,1	0
350 000–400 000 kr	340 000	19,6	73 300	-300	-0,1	-100
400 000–450 000 kr	341 500	21,4	91 000	-300	-0,1	-100
450 000–500 000 kr	314 900	22,6	107 300	-300	-0,1	-100
500 000–600 000 kr	526 500	24,0	131 300	-300	-0,1	-100
600 000–750 000 kr	445 900	26,3	174 600	-400	-0,1	-200
750 000–1 mill.kr	302 400	29,6	252 800	-600	-0,1	-200
1 mill.kr og over	242 500	35,7	571 600	-1 700	-0,1	-1 800
I alt	4 312 000	24,7	114 900	-400	-0,1	-200

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE-Skatt.

Selvstendig næringsdrivende kommer som gruppe godt ut av skatteendringene. Samlede lettelse for denne gruppen utgjør om lag 170 mill. kroner. Dette innebærer en gjennomsnittlig let-

telse på om lag 1 600 kroner, hvorav 700 kroner kan tilskrives formuesskattelettelsene.

For gruppen lønnsøkere anslås samlet lettelse til om lag 880 mill. kroner. Dette tilsvarer en gjen-

nomsnittlig skattelettelse på 400 kroner, herav om lag 200 kroner i redusert formuesskatt.

Alderspensjonister får samlet sett en skattelettelse på om lag 210 mill. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på om lag 200 kroner hvorav over 80 pst. kan tilskrives formuesskattelettelsene.

Trygdede får samlet sett en skattelettelse på om lag 200 mill. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på om lag 400 kroner,

hvorav lettelsene i formuesskatten kun utgjør en liten andel.

Enkelte forslag som gjelder skatt på inntekt for personer er ikke inkludert i fordelingsberegningene, jf. omtale ovenfor. Disse endringene utgjør i gjennomsnitt om lag 200 kroner fordelt på alle skattytere over 17 år, men endringene kan ikke fordeles etter bruttoinntekt eller sosioøkonomiske gruppe.

## 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

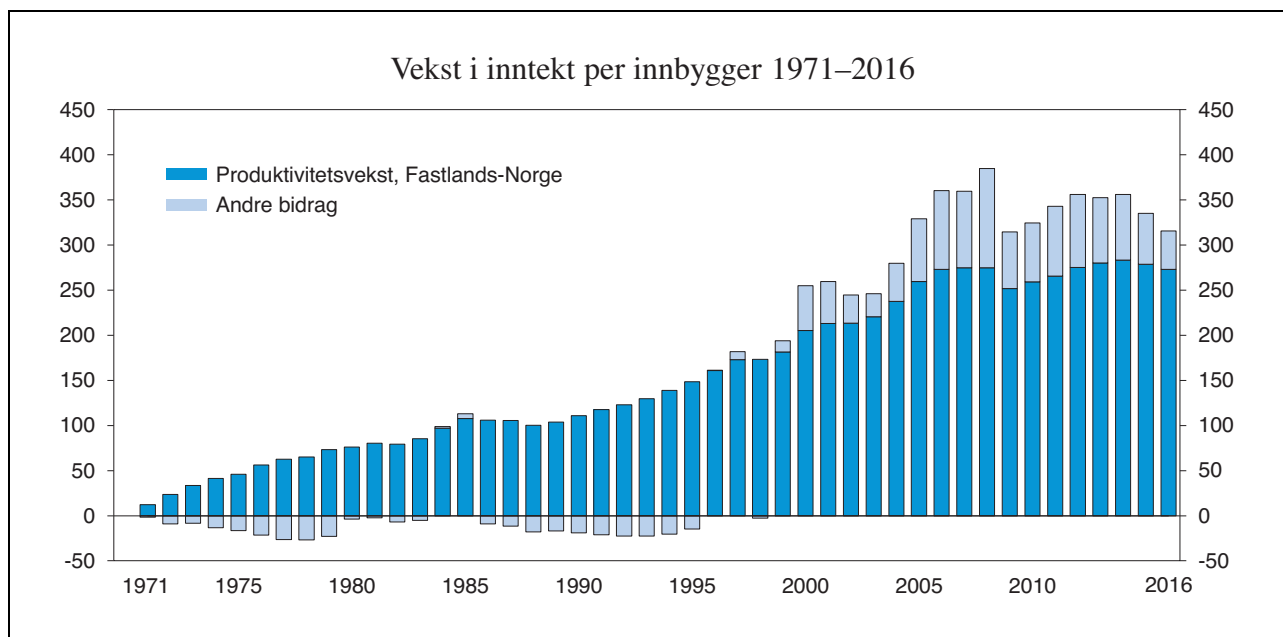
Siden 1900 er verdiskapingen per innbygger femtendoblet, og Norge er blitt et svært rikt land. Veksten i disponibel realinntekt per innbygger siden 1970 kan delvis tilskrives overflyttingsgevinster, som innebærer at arbeidskraft har flyttet til olje- og gassutvinning fra mindre lønnsomme næringer. Petroleumssektoren har altså bidratt til veksten, men det er økt produktivitet i fastlandsøkonomien som har vært klart viktigst for velstandsutviklingen. Vekst i produktiviteten betyr at vi over tid klarer å bruke ressursene i økonomien på en mer effektiv måte.

Det siste tiåret har produktiviteten i Norge vokst sakte. I markedsrettede fastlandsnæringer falt veksten i arbeidsproduktivitet, som er forskjellen mellom produksjonsvekst og vekst i arbeidsinnsatsen målt i timeverk, fra rundt 3 pst. i perio-

den 1996–2005 til 0,8 pst. i perioden 2006–2016. For fastlandsøkonomien samlet sett var produktivitetsveksten noe lavere, men utviklingen med lavere vekst etter finanskrisen er den samme. Veksten falt i store deler av privat sektor, blant annet innen tjenesteyting og bygg og anlegg.

Lavere produktivitetsvekst etter finanskrisen er ikke et særnorsk fenomen. Den samme utviklingen har vi sett i andre OECD-land, og den må dels ses i sammenheng med svak økonomisk utvikling. Produktivitetsveksten har erfaringsmessig vært lav i perioder med lav vekst i aktiviteten, blant annet fordi bedrifter i slike perioder gjerne holder på arbeidskraft i påvente av bedre tider. I tillegg har investeringene ligget relativt lavt siden finanskrisen, noe som kan ha bidratt til at færre nye teknologier og organisasjonsformer er kommet til. Lavere produktivitetsvekst blant våre handelspartnere kan ha svekket potensialet for produktivitetsvekst også i Norge.

Det er grunn til å tro at også strukturelle forhold, herunder demografiske endringer, har trukket produktivitetsveksten ned. Medisinske frem-



Figur 5.1 Akkumulert vekst i realdisponibel inntekt 1971–2016. Tusen kroner

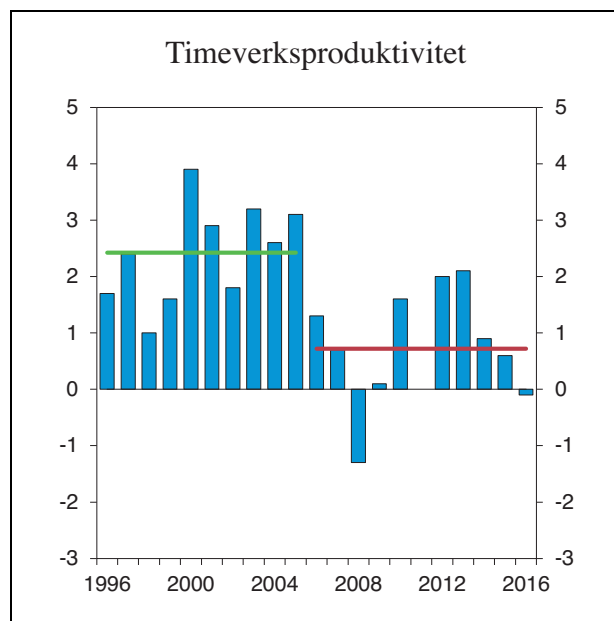
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

skritt og generelt bedre folkehelse har bidratt til å øke forventet levealder betraktelig de siste tiårene. Når befolkningen blir eldre, innebærer det at en fallende andel yrkesaktive må finansiere en økende andel pensjonister. Det kan i noen grad motvirkes ved at de eldre står lenger i arbeidslivet. Men aldringen innebærer også at det vil bli en sterk vekst i sysselsettingen i omsorgssektoren. Det er tegn til at ny teknologi tas i bruk, men tradisjonelt er potensialet for produktivitsvekst antatt å være lavere i omsorgssektoren enn i andre sektorer. Fremover vil utgiftene til pensjoner, helsetjenester og eldreomsorg øke sterkt, noe som vil legge press på offentlige finanser. På lang sikt må høyere utgifter følges av høyere skatter, økt brukerfinansiering, økt arbeidsinnsats, høyere produktivitet eller en kombinasjon av disse, som diskutert i Perspektivmeldingen 2017.

Videre kan utviklingen i oljeprisen ha innvirkning på produktivitsveksten. Høy oljepris ga svært høy vekst i etterspørselen fra oljenæringen fra tusenårsskiftet og frem til 2013. Det medvirket til at ressurser ble flyttet fra øvrige sektorer til petroleumsnæringen og næringer som leverer varer og tjenester til denne. Det innebar samtidig at lavproduktive bedrifter i tradisjonelle konkurranseutsatte næringer ble skjovet ut, til fordel for bedrifter med høyere lønnsomhet. Denne mekanismen har trolig økt produktiviteten i tradisjonell konkurranseutsatt produksjon. Samtidig har høye petroleumsinntekter gjort det mulig å øke det offentlige forbruket og slik sett bidratt til å flytte ressurser til offentlig tjenesteyting, som historisk har hatt en svakere produktivitsutvikling enn andre deler av fastlandsøkonomien. Siden utviklingen i oljeprisen kan ha flere motstridende effekter på produktivitsutviklingen, er det usikkert hvordan oljeprisfallet i 2014 samlet vil slå ut i produktivitsveksten.

Høy arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsen i 2004 kan ha bidratt til å redusere produktivitsveksten i enkelte næringer. Det kan skyldes at arbeidsinnvandrere ofte er mindre produktive enn øvrig arbeidskraft i næringene de trer inn i. Samtidig kan arbeidsinnvandringen ha styrket trendveksten i økonomien gjennom økt arbeidstilbud.

På lang sikt er det den teknologiske utviklingen, i bred forstand, som driver produktivitsveksten. Et lite land som Norge kan i beste fall drive teknologifronten fremover på et begrenset antall områder. Derfor er produktivitsveksten i Norge avhengig av hvor gode vi er til å ta til oss teknologi utviklet utenfor landets grenser. Det innebærer at vi må legge til rette for å dra nytte av det som skjer i andre land, blant annet gjennom å



Figur 5.2 Timeverksproduktivitet i Fastlands-Norge, siste 20 år. Prosentvis vekst

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

sørge for et høyt utdanningsnivå. Vår evne til å absorbere teknologi henger nøye sammen med kunnskapskapitalen, som igjen påvirkes av utdannings- og forskningssystemet.

Åpenhet overfor utlandet legger til rette for internasjonal arbeidsdeling, sprer nye innovasjoner og fremmer konkurranse. Gjennom internasjonal handel og migrasjon blir teknologi og kunnskap overført mellom land. 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. Norge har i all hovedsak et åpent handelsregime.

Det er uenighet blant økonomer om det siste tiårets lave produktivitsvekst er et midlertidig fenomen eller «den nye normalen». Enkelte, som Robert Gordon<sup>1</sup>, argumenterer for at dagens svake vekst trolig 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, som Erik Brynjolfsson og Andrew McAfee<sup>2</sup>, mener det historisk har tatt tiår før store teknologiske gjennombrudd gir utslag i produktivitsstatistikken, og at

<sup>1</sup> Se for eksempel artikkelen «Is U.S. Economic Growth Over: Faltering Innovation Confronts Six Headwinds» (2012).

<sup>2</sup> Se for eksempel boken «The Second Machine Age: Work Progress and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies» (2014).



digitale nyvinninger nå er i ferd med å drive frem en ny vekstperiode.

Det er også en pågående diskusjon om produktiviteten kan ha økt mer enn den offisielle statistikken indikerer. Tradisjonelle mål for produktivitet vil i begrenset grad fange opp effekter av gratis tilgang til søkemotorer, GPS-tjenester og andre applikasjoner, som med høy sannsynlighet har fremmet effektiviteten i mange sektorer. Forskning på feltet tilsier likevel at slike målefeil ikke kan forklare mer enn en begrenset del av fallet i produktivitsveksten det siste tiåret.

Norge har et av de høyeste produktivitsnivåene i OECD. Samtidig er det områder der vi kan bli bedre. Produktivitskommisjonen pekte i sine to rapporter (NOU 2015: 1 og NOU 2016: 3) på flere områder som holder tilbake produktiviteten i Norge. For eksempel har Norge middels resultater hva gjelder innovasjon og forskning i næringslivet. OECD viser dessuten til at viktige markeder i Norge er preget av mangelfull konkurranse. Produktivitskommisjonen la frem forslag for å få opp produktivitsveksten de kommende årene. Arbeidet med produktivitsfremmende tiltak og reformer er omtalt i dette kapitlet.

Det er et viktig forbehold at 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 Strukturreform for å øke veksten

Strukturpolitikk er en samlebetegnelse på offentlig politikk for å bedre bruken av samfunnets ressurser. Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at tilgjengelige ressurser tas i bruk og anvendes på en best mulig måte. Strukturpolitikk handler om å få markedene til å fungere bedre, blant annet gjennom tilstrekkelig konkurranse i og om markedene. En vellykket strukturpolitikk gir produktivits- og velstandsvekst.

Både Produktivitskommisjonen og OECD har pekt på at økt produktivitet kan oppnås gjennom strukturreform som styrker næringslivets vekstmuligheter og tiltak for å effektivisere offentlig sektor. Et økt press på reduserte kostnader og effektive løsninger vil bedre produktivitsveksten i Norge. OECD har vist at Norge lenge hadde lav reformaktivitet og i liten grad fulgte opp deres anbefalinger.

Produktivitskommisjonen mente at oljerikdommen i Norge kan ha svekket de politiske insentivene til å gjennomføre strukturreform.

OECDs siste analyse av reformer (Going for Growth 2017) viser imidlertid at Norge de siste årene har gjennomført tiltak på flere områder hvor OECD har hatt anbefalinger. I de siste rapportene har Norge skilt seg ut med økt reformaktivitet. I mange andre OECD-land har derimot reformiveren avtatt. Dette kan blant annet skyldes at landene satte i gang mange reformer i årene etter finanskrisen.

Likebehandling av sektorer og bedrifter vil bidra til økt produktivitet. Subsidiert til enkeltsektorer i form av næringsstøtte, reguleringer som favoriserer tradisjonelle aktører og hindringer i flyten av arbeidskraft, bør derfor som hovedregel unngås. Favorisering av enkeltsektorer eller -aktører kan føre til at innsatsfaktorer forblir i sektorer der de bidrar lite og at bedrifter som ikke er konkurransedyktige forblir i markedet. Dette svekker produktiviteten.

## 5.2 Et mer produktivt næringsliv

### 5.2.1 Konkurransopolitikk

Konkurransopolitikken står sentralt i regjeringens arbeid for en mer produktiv økonomi. Konkurranse i markedene og fravær av konkurransevrirende offentlig støtte bidrar til et bedre tilbud av varer og tjenester med høyere kvalitet og lavere priser. Konkurranse stimulerer norske bedrifter til å bli mer produktive og innovative. Bedriftene som står overfor konkurranse hjemme, blir i tillegg mer konkurransedyktige i internasjonale markeder.

Konkurranselovens formål er å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom effektiv konkurranse. Konkurransopolitikken 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. Høyere priser på varer eller tjenester som følge av svak konkurranse innebærer et tap for samfunnet fordi varer og tjenester som forbrukerne ønsker og er villige til å betale for, ikke blir produsert. Konkurranseloven forbyr derfor konkurransebegrensende samarbeid, misbruk av dominerende stilling og sammenslåinger (fusjoner) 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 tilhørende håndheving er den indirekte virkningen av at alle bedrifter må forholde seg til reglene og unnlate å drive konkurranseskadelig adferd.

Endringer i konkurranseloven ble vedtatt i Stortinget i 2016. Fusjonskontrollen ble harmonisert med EU/EØS-regelverket, herunder endring i vilkåret for inngrep fra en totalvelferdsstandard (alle gevinster teller med i vurderingen) til en konsumentvelferdsstandard (kun gevinster som kommer kundene til gode teller). Samtidig ble medieieierskapsloven opphevet, slik at Konkurransetilsynet nå utøver kontroll også i medie-sektoren. Dessuten ble det innført en forliksordning for kartellsaker. Lovendringene har gitt Konkurransetilsynet flere verktøy for å avslutte ressurskrevende saker på en enklere måte.

#### *Uavhengig klagebehandling*

Produktivitetskommissjonen pekte på at det var uheldig at Nærings- og fiskeridepartementet behandlet klager på Konkurransetilsynets vedtak, slik det var frem til 1. april 2017. Samtidig hadde Kongen i statsråd adgang til å overprøve konkurransemyndighetenes vedtak på politisk grunnlag.

Klageordningen ble oppfattet som politisk styrt, noe som svekket tilliten til klagesaksbehandlingen. Regjeringen opprettet Konkurranselagenemnda 1. april 2017, som er en uavhengig klagenemnd med ansvar for overprøving av alle vedtak etter konkurranseloven. Dette gjelder også klagevedtakene om overtredelsesgebyr. Formålet med klagenemnda er en politisk uavhengig håndheving av konkurranseloven, i tråd med Sundvolden-erklæringens mål.

#### *5.2.1.1 Konkurrans mellom offentlige og private tilbydere*

Produktivitetskommissjonen har pekt på at konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private aktører er sentralt for effektiv ressursutnyttelse. Ulike rammebetingelser kan innebære at det ikke er de mest effektive virksomhetene som vinner frem i markedet fordi aktører med særfordeler ikke trenger å være like kostnadseffektive for å overleve. Konkurransfordeler kan også utnyttes til å stenge aktører ute fra markedet. I tillegg kan priser som ikke avspeiler alle relevante kostnader, føre til vridninger i forbruket.

Ineffektive markeder kan også føre til lavere kvalitet, høyere priser eller at forbrukerne ikke får tilstrekkelige valgmuligheter. Ulike konkurransevilkår kan også føre til for lite innovasjon eller manglende utvikling av nye og bedre produksjonsprosesser. Med ulike vilkår blir konkurransen i markedet forstyrret, og ineffektive aktører

blir værende i markedet, mens de mer effektive aktørene ikke utvikler seg.

Ulike konkurransevilkår mellom offentlig og privat virksomhet kan dermed føre til at den samlede produksjonen i økonomien skjer til en høyere kostnad og at ressursene utnyttes mindre effektivt. Resultatet er lavere verdiskaping og et samfunnsøkonomisk tap.

Offentlige virksomheter kan ha flere fordeler når de tilbyr tjenester i konkurranse med private aktører. Det generelle skattefritaket for staten, fylkeskommuner og kommuner mv. er et eksempel på en fordel som tilflytter bestemte aktører. Fritaket omfatter inntekter fra kommersiell virksomhet (virksomhetsinntekter), utbytte, gevinster, renteinntekter og andre kapitalinntekter. Virksomheter som må betale skatt, og som følge av det har et høyere krav til avkastning før skatt på sine investeringer, vil trenge høyere priser på sine varer og tjenester enn skattefrie virksomheter. Offentlige skattefrie aktører kan dermed tilby varer og tjenester i markedet til lavere priser enn tilbydere som må betale skatt. Også fritak for skatt på kapitalinntekter kan føre til at offentlige aktører har fordeler sammenlignet med andre kommersielle aktører. Blant annet kan kommunene spare skatt ved å gi kommunale selskaper kapital i form av lån i stedet for egenkapital.

Videre kan offentlige aktører motta økonomiske fordeler i form av ubegrensede offentlige garantier. Kommuneloven slår fast at kommuner eller fylkeskommuner ikke kan tas under konkurs. Det betyr at kommunene er ubegrenset økonomisk ansvarlig for alle sine forpliktelser. For statlig virksomhet er det ingen uttrykkelig garanti for den økonomiske virksomheten, men det er alminnelig antatt at staten ikke kan gå konkurs. Hvis den offentlige eieren ikke belaster markedet rett til virksomhet med kostnadene for slike garantier, vil det kunne gi fordeler i konkurransen med kommersielle aktører.

Offentlig eierskap bør heller ikke utøves slik at det vrir konkurransen på en samfunnsøkonomisk uheldig måte. Konkurransvridninger kan oppstå ved at eier ikke stiller markedsbaserte avkastningskrav, at kapitalbasen som det kreves avkastning av, ikke reflekterer faktisk kapitalbinding i virksomheten, eller at offentlige eiere ikke opererer med markedsbaserte lånevilkår ved lån til egen kommersiell virksomhet.

Det er i tillegg viktig å sikre at offentlig markedsrett til virksomhet belastes alle relevante kostnader ved bruk av ulike innsatsfaktorer for å hindre at aktiviteten subsidieres med offentlige midler. For eksempel er det subsidiering hvis den

markedsrettede virksomheten disponerer ledig kapasitet som er tilgjengelig i den ikke-markedsrettede delen av staten/kommunen uten å betale markedspris (verdien i beste alternative anvendelse) for bruken av kapasiteten. Subsidiert medfører at den offentlige markedsrettede virksomheten kan tilby sine konkurranseutsatte varer og tjenester til en pris som ikke dekker alle kostnader og dermed skader konkurransen på markedet.

EFTAs overvåkingsorgan, ESA, har også pekt på forskjeller i konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører. ESA har foreløpig konkludert med at det generelle skattefritaket for stat, helseforetak og (fylkes-) kommuner innebærer ulovlig statsstøtte når disse driver økonomisk aktivitet. I tillegg har ESA foreløpig konkludert med at denne typen offentlige virksomheter får ulovlige økonomiske fordeler i form av ubegrensede offentlige garantier når disse driver økonomisk aktivitet. ESA har anmodet norske myndigheter om å vurdere tiltak for å hindre at offentlige aktører krysssubsidierer økonomisk aktivitet.

Regjeringen er opptatt av at det skal være like konkurransevilkår for private og offentlige aktører som opererer i samme marked. Samtidig reiser ESA-saken en rekke krevende problemstillinger av politisk, juridisk, økonomisk og organisatorisk karakter. Regjeringen har satt ned en ekstern arbeidsgruppe som vurderer konkurranseforholdene mellom offentlig og privat virksomhet, samt tiltak for å sikre like konkurransevilkår. Arbeidsgruppen skal blant annet foreta en vurdering av om dagens norske regelverk er i samsvar med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Videre skal gruppen identifisere og drøfte andre konkurransemessige fordeler og ulemper mellom offentlige og private aktører og foreslå eventuelle tiltak. Av arbeidsgruppens mandat går det frem at det er viktig å sikre at det offentlige er i stand til å løse sine oppgaver på en god og effektiv måte. Arbeidsgruppen skal levere sin utredning innen 1. januar 2018. Regjeringen vil vurdere ESA-saken og eventuelle tiltak for like konkurransevilkår etter at arbeidsgruppen har avlevert sin rapport.

#### *Konkurranse mellom offentlige og private tilbydere i velfungerende markeder*

I forbindelse med behandlingen av et representantforslag i Dokument 8: 80 S (2016–2017) fattet Stortinget et anmodningsvedtak der regjeringen bes om å gjennomgå prinsipper og retningslinjer for samarbeid mellom staten og private aktører, med siktemål å redusere offentlige aktiviteter i

velfungerende private/kommersielle markeder. Gjennomgangen bør ifølge vedtaket være klar i løpet av 2018, se Innst. S 481 (2016–2017).

I sitt forslag tok representantene utgangspunkt i at offentlig sektor vokser i omfang og som andel av den totale økonomien. Ifølge representantforslaget er en viktig årsak til veksten at staten i stort omfang tiltar seg oppgaver hvor det allerede eksisterer et velfungerende marked. Staten kan både være lovgiver, regulator, innkjøper og konkurrent. Utfordringene oppstår når rollene blandes eller blir utydelige. Særlig krevende er det, ifølge representantforslaget, når staten opptrer som konkurrent i velfungerende markeder, og benytter regulatorrollen til å svekke konkurransen. Regjeringen vil i løpet av 2018 vurdere anmodningsvedtaket om å gjennomgå prinsipper og retningslinjer for samarbeid mellom staten og private aktører.

#### *5.2.1.2 Konkurranse i særskilte markeder*

##### *Bokmarkedet*

Markedet for omsetning av bøker er unntatt fra konkurranseloven § 10 om forbud mot samarbeid som begrenser konkurransen. Unntaket innebærer at forlag og bokhandlere kan samarbeide om å sette bindende videresalgspriser (fastpris) på bøker. Gjeldende forskrift er fastsatt for to år og utløper 31. desember 2018. Samarbeidet er konkretisert i bransjens Bokavtale. Hovedelementet i Bokavtalen er fastprisordningen som innebærer at det enkelte forlag fastsetter bokhandlerens utsalgspris på de bøkene forlaget gir ut (bindende videresalgspriser). Den faste bokprisen gjelder i utgivelsesåret frem til og med 30. april året etter. Det kan settes ny fastpris ved utgivelse på nytt format (for eksempel pocket og e-bok).

Unntaket fra deler av konkurranselovgivningen som bokomsetningen i Norge har hatt siden 1960-tallet, er kultur- og litteraturpolitisk begrunnet. Den kulturpolitiske begrunnelsen for fastprisordningen er at det skal øke bransjens evne og insentiv til å utgi et bredt spekter av bøker. Videre skal fastpris bidra til å opprettholde et landsdekkende bokhandlernet.

Konkurransetilsynet har pekt på at samarbeidet i bokavtalen virker konkurransebegrensende, og at dette resulterer i høyere priser på bøker. Mangel på priskonkurranse gjennom bokavtalen kan hindre at mer effektive forhandlere etablerer seg. Ordningen kan derfor redusere dynamikken og viljen til innovasjon i markedet.

Ifølge Konkurransetilsynet vil andre ordninger, som innkjøpsordningen, være mer målrettet enn bokavtalen for å realisere de litteraturpolitiske målene. Også Produktivitetskommissjonen mente at unntaket ikke har incentiver som sørger for at målene i litteraturpolitikken nås, og at en derfor bør anvende mer målrettede virkemidler som ikke har de samme konkurranseskadelige virkningene. Konkurransetilsynet har vist til erfaringer fra Danmark der overgangen til frie priser etter 2011 ga økt konkurranse og lavere priser, uten at det reduserte mangfoldet i litteraturen.

ESA sendte 29. juni 2017 brev til norske myndigheter med spørsmål om bokavtalen. ESA ber norske myndigheter om å vurdere bokavtalen i lys av EØS-avtalens artikkel 53. Artikkelen innebærer at avtaler mellom foretak som kan hindre, innskrenke eller vri konkurransen, er uforenelig med avtalen. Nærings- og fiskeridepartementet sendte 31. august 2017 svar til ESA.

I juni 2016 varslet Konkurransetilsynet at fire forlag, Aschehoug, Cappelen Damm, Gyldendal og Schibsted Forlag, hadde brutt konkurranseloven § 10 om forbud mot konkurransegrensende samarbeid. Ifølge tilsynet hadde forlagene samarbeidet om en kollektiv boikott av distributøren Interpress, og utvekslet konkurransesensitiv informasjon. Konkurransetilsynet mente samarbeidet hadde til formål å begrense konkurransen i massemarkedet for bøker. Markedet omfatter utsalgssteder som kiosker, dagligvarebutikker og bensinstasjoner. Forlagene ble ilagt overtredelsesgebyrer på til sammen 32 mill. kroner for brudd på konkurranseloven. Gebyret er brakt inn for rettssystemet.

#### *Drivstoffmarkedet*

Konkurransetilsynet følger drivstoffmarkedet tett fordi det er få aktører. Fire selskaper, Circle K, Esso, St1 og Uno-X, er pålagt utvidet meldeplikt og må opplyse om samtlige fusjoner og oppkjøp. Opplysningsplikten er også pålagt øvrige selskaper i samme konsern. Formålet med utvidet meldeplikt er at tilsynet skal få opplysninger om oppkjøp som den ordinære fusjonskontrollen ikke fanger opp.

Konkurransetilsynet konkluderte i mars 2015 med at St1 må selge alle sine bensinstasjoner for å kunne kjøpe de norske Shell-stasjonene. Tilsynet uttalte i den forbindelse at konkurransen er begrenset, og at oppkjøpet ville forsterke en allerede vesentlig begrensning av konkurransen. Videre konkluderte Konkurransetilsynet med at kjøperen Blue Energy Holding AS «ikke er tilstrekkelig uavhengig og egnet» til å kjøpe bensin-

stasjonene til finske St1 i Norge. Selskapene påklaget avgjørelsen til Nærings- og fiskeridepartementet. Under departementets klagesaksbehandling valgte selskapene å reforhandle avtalen, slik at bindingene ble redusert. Nærings- og fiskeridepartementet godkjente Blue Energy som kjøper av selskapet St1 Norge Automat AS.

#### *Dagligvaremarkedet*

Det norske dagligvaremarkedet preges av begrenset konkurranse. Produktivitetskommissjonen pekte på flere faktorer som begrenser konkurransen, herunder etableringsbarrierer og høy konsentrasjon både på detaljist-, engros- og leverandørleddet. I Norge er det kun tre landsdekkende dagligvarekjeder med egen distribusjon, og den største aktøren har en markedsandel på over 40 pst. Ifølge Konkurransetilsynet er det imidlertid ikke den høye konsentrasjonen til kjedene som er spesielt for det norske markedet, men fraværet av internasjonale utfordrere. Produktivitetskommissjonen fremhevet at det norske importvernet hindrer nyetablering i dagligvaremarkedet. Importvernet innebærer at jordbruksvarer som produseres i Norge, er skjermet fra konkurranse fra utlandet gjennom høye tollsatser. Importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden. Et lite og skjermet norsk marked begrenser mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i næringsmiddelindustrien og etablering av utenlandske konkurrenter, både i foredling og detaljhandel.

I april 2016 ble Rema 1000, Bunnpris og Coop pålagt utvidet meldeplikt om fusjoner og oppkjøp. NorgesGruppen var fra før pålagt tilsvarende utvidet meldeplikt. Opplysningsplikten innebærer at aktøren må melde alle fusjoner og oppkjøp til Konkurransetilsynet, uavhengig av om de faller under terskelverdiene for meldeplikten i Konkurranseloven.

Ingen av foretakssammenslutningene Konkurransetilsynet har blitt kjent med gjennom den utvidede meldeplikten, har hittil medført inngrep. Opplysningsplikten har imidlertid også en preventiv effekt ved at oppkjøp som ville ført til begrenset konkurranse i lokale markeder i mindre grad blir forsøkt gjennomført ettersom de nå må meldes, og derfor med høy sannsynlighet vil bli stanset.

Nærings- og fiskeridepartementet mottok januar 2017 utredning av en inngrepshjemmel mot ensidige handlinger i verdikjeden for mat. Ensidige handlinger kan være ulike varianter av å nekte å inngå avtaler, prisadferd eller kontrakts-

brudd. Utredningen viser at det er mulig å innføre en inngrepshjemmel, men at få handlinger vil være omfattet. I rapporten anbefales det ikke å innføre en inngrepshjemmel. Bekymringen knyttet til denne typen adferd er mer rettet mot forholdet mellom avtaleparter enn virkningen på konkurransen. Dette gjør at grunnlaget for å etablere en inngrepshjemmel er svakt. Videre argumenteres det med at virkningen på konkurransen av slike handlinger er begrenset og usikker.

Konsulentselskapet Oslo Economics har nylig utredet etableringshindre i dagligvaremarkedet. I utredningen beskrives og analyseres ulike etableringshindre i dagligvaremarkedet samt effekten av å helt eller delvis lempe på disse etableringshindringene. Virkningen av endrede etableringshindre på andre politikkområder utredes også.

Den videre oppfølgingen av de to utredningene vil bli vurdert samlet.

### 5.2.2 Offentlige reguleringer

Offentlige reguleringer kan begrunnes med ulike former for markedssvikt, for eksempel forurensing eller naturlige monopoler. Regulering kan da gi mer velfungerende markeder og bedre utnyttelse av ressursene. En del myndighetspålagte reguleringer kan likevel gi dårligere ressursutnyttelse, for eksempel gjennom svekket konkurranse. Produktivitetskommissjonen viste til at land med relativt få konkurransebegrensende reguleringer i næringslivet generelt har høyere BNP per innbygger og høyere produktivitetsvekst. Dette kan skyldes at reguleringene skaper etableringshindre og svekker konkurransen mellom bedriftene og insentivene til innovasjon.

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, som har vært i drift siden juni 2016, skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder. Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk som påvirker næringslivet. Rådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter kravene utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt.

#### *Forenkling for næringslivet*

Næringslivet og forbrukere bruker store ressurser på å etterleve offentlige reguleringer. Regjeringen har som mål å skape en enklere hverdag for

bedrifter og folk flest. 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 hatt som mål å redusere bedriftenes årlige kostnader med å følge opp myndighetspålagte rapporteringskrav og reguleringer med 15 mrd. kroner ved utløpet av 2017, sammenlignet med kostnadene i 2011. De årlige besparelser for næringslivet ved starten av 2017 er beregnet til om lag 15,2 mrd. kroner, inkludert regjeringens forslag til endringer i regnskapsloven, som skal behandles i Stortinget høsten 2017.

Ny skatteforvaltningslov trådte i kraft 1. januar 2017. Forvaltningsreglene som frem til nå har vært spredt over flere lover, har gjort det vanskelig å få oversikt, og regelverket har vært komplisert. I den nye loven er regelverket samlet og forenklet, og én samleforskrift har erstattet det som tidligere var spredt på 60 forskrifter. Det styrker skattyternes rettssikkerhet og bidrar til en mer effektiv forvaltning.

Regjeringens mål er at opplysningene det offentlige innhenter, skal lagres og kategoriseres på en slik måte at de samme opplysningene innhentes kun én gang. Effektiviserings- og digitaliseringstiltak i Brønnøysundregistrene er omtalt nærmere i punkt 5.3.4.

#### *Forenklinger i bygge- og anleggsnæringen*

Både Konkurransetilsynet og Produktivitetskommissjonen har pekt på utfordringer på tilbudssiden i bolig- og byggemarkedet. Reguleringer, krevende prosesser med det offentlige og få tomter har ført til kostnadsvekst i næringen og mulige etableringshindre for nye aktører.

Arbeidet med digitalisering og forenkling av plan- og byggesaksprosessene videreføres i 2018. Det er gjennomført flere endringer i plan- og bygningsloven. Disse skal blant annet bidra til mer forutsigbarhet. Oppstartsfasen blir mer strukturert. Da kan kommunene ta en mer aktiv rolle tidlig i planprosessen. Partene kan bli enige om målet og hvordan man kommer dit, tidligere. Lovendringene gjør også at det kan gjennomføres endringer i planene uten at det er nødvendig med en ny, full planbehandling.

Den forenklete byggetekniske forskriften, TEK17, er et skritt på veien til en digital plan- og byggesaksprosess. I TEK17 har regjeringen lempet på krav uten at det går på bekostning av viktige kvaliteter og sikkerhet. Regjeringen vil også

forenkle regelverket for eksisterende bygg i plan- og bygningsloven.

Forslag til endringer i ledningsforskriften og vegloven er på høring med frist i september 2017. I stedet for at hver kommune har egne graveregler for bredbånd er det forslag til felles forenklede regler for gravearbeid. Næringslivet investerer årlig i størrelsesorden 11 mrd. kroner i ekomtjenester som mobil og bredbånd. Det er antydnet at forenklingene kan redusere kostnadene med opptil 15–25 pst., og tiltaket er på sikt forventet å gi store besparelser.

#### *Regulering av fiskeri- og havbruksnæringen*

Næringer som er basert på utnyttelse av felles naturressurser, må reguleres slik at forvaltning kan bli forsvarlig i et langsiktig perspektiv. I fiskerinæringen er det derfor etablert konsesjonsordninger og kvoter for å unngå at ressursene overutnyttes.

Fiskeriressursene utgjør store verdier og gir potensielt opphav til ressursrente. Produktivitetskommisjonen peker på at ineffektive reguleringer i fiskerinæringen står i veien for å realisere ressursrenten. I en rapport fra SSB «*Resource rent in Norwegian fisheries*» ble det anslått at den potensielle ressursrenten kunne være på i størrelsesorden 9 mrd. kroner i 2011. Produktivitetskommisjonen mente at endringer i reguleringen kan bidra til å realisere ressursrenten. Skatteutvalget (NOU 2014: 13) tilrår at det vurderes å innføre ressursrenteskatt i fiskeri- og havbrukssektoren.

Produktivitetskommisjonen pekte også på at minsteprissystemet for fisk kunne ha uheldige sider. Kommisjonen viste til at minsteprissystemet gir salgslagene rett til ensidig å fastsette minstepriser på råstoff de selv selger. Fiskernes salgslag har med andre ord monopol på omsetningen av fisk. Dette medfører en rigid prissetting som skyver all prisrisiko ensidig over på fiskekjøperne, og gir fiskerne insentiver til å fastsette kunstig høye priser. Ordningen har ifølge Produktivitetskommisjonen medført at næringen ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til endringer i verdensmarkedsprisene. Systemet vanskeliggjør også bruk av prisdifferensiering som insentiv for å levere råstoff av god kvalitet.

Det norske kvotesystemet har over tid blitt svært komplekst og lite fleksibelt, og det er behov for forenklinger. Regjeringen oppnevnte Kvoteutvalget for å vurdere dagens kvotesystem og hvordan kvotesystemet skal se ut i fremtiden. Utvalget skulle også synliggjøre størrelsen på ressursrenten i fiskeriene og drøfte hvordan denne bør

behandles. Utvalget leverte NOU 2016: 26 *Et fremtidsrettet kvotesystem* i desember 2016.

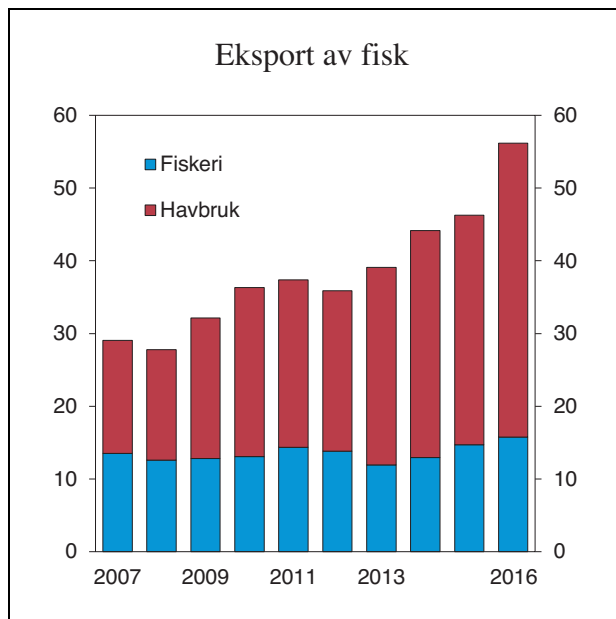
Kvoteutvalget mente at konsesjoner og årlige deltakeradganger burde erstattes av fisketillatelser. Utvalget foreslo videre at strukturkvoteordningen burde avvikles og erstattes av en ny sammenslåingsordning uten tidsbegrensning. Dagens strukturkvoter med tidsbegrensning burde dessuten omgjøres slik at fartøyeier beholder en del av strukturgevinsten som økt grunnkvote, mens den andre delen avgis. Utvalget mente at dagens kvotetak, eierkonsentrasjonsbegrensninger og regionale bindinger fortsatt burde legges til grunn. Avkortninger ved salg og sammenslåing bør avvikles, og kondemneringsordningen bør avsluttes for gruppene som har hatt strukturkvoteordning. Utvalget hadde ulike forslag til hvordan deler av ressursrenten kan innkreves.

Utredningen har vært på høring og følges nå opp i Nærings- og fiskeridepartementet.

I juli 2017 ble *kvotetakene* i kystflåten over 11 meters hjemmelslengde hevet slik at det tillates flere kvoter per fartøy. Det er opp til den enkelte fartøyeier å benytte seg av muligheten til å øke antall kvoter. Endringen vil gi kystflåten bedre muligheter til økt lønnsomhet og effektivitet fordi fartøyeierne i større grad kan tilpasse driften til det de finner mest hensiktsmessig.

*Havbruksnæringen*, hovedsakelig oppdrett av laks og ørret, har vokst kraftig over en lengre periode, se figur 5.3. I 2007 utgjorde samlet fiskeeksport nesten 30 mrd. 2016-kroner, hvorav havbruk stod for om lag 16 mrd. kroner. I 2016 utgjorde samlet eksport av fisk 56 mrd. 2016-kroner, hvorav havbruk utgjorde 40 mrd. kroner.

Regjeringen foreslo i Meld. St. 16 (2014–2015) *Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett* en handlingsregel for kapasitetsjustering i norsk lakse- og ørretoppdrett basert på produksjonsområder og miljøindikatorer. En forutsetning for vekst er at næringen drives innenfor miljømessig akseptable rammer. Det har siden 2002 blitt betalt vederlag til staten ved tildeling av tillatelser for kommersiell matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret. I meldingen ble det foreslått at nye konsesjonstildelinger som hovedregel skulle foregå ved auksjon. 80 pst. av vederlaget for kapasitetsvekst går til kommunal sektor og fordeles gjennom havbruksfondet. Stortinget har gjennom behandlingen av meldingen sluttet seg til hovedprinsippene i meldingen. Det nye systemet for kapasitetsjusteringer trer i kraft 15. oktober 2017.



Figur 5.3 Eksportverdi av fisk. Mrd. 2016-kroner

Kilder: Sjømatrådet og Statistisk sentralbyrå.

### Regulering av landbruket

Produktivitetskommissjonen pekte på at liberalisering av jordbruket kan gi vesentlige samfunnsøkonomiske gevinster. Beregninger fra Finansdepartementet anslår 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. Næringsstøtten til jordbruket er omtalt i punkt 5.4.

Regjeringen har gjennomført en rekke endringer i landbrukspolitikken. Jordbruksoppgjørene i 2014 og 2015 medførte om lag 40 forenklingstiltak. Forenklingene består av endringer av regelverk og støtteordninger, samt å oppheve begrensninger som hindrer effektiv utnyttelse av kapasitet i næringen. Blant annet er strukturdifferensieringen av arealtilskudd fjernet. Like satser per dekar uavhengig av eiendommens størrelse gjør det enklere for planteprodusenter å samarbeide, det gir en mer effektiv ressursbruk, og det letter både utbetaling og kontroll av tilskudd.

Videre er samdriftsregelverket utviklet og kvotetaket i melkeproduksjonen økt. Begrensningene i tilskudd til store landbruksprodusenter er redusert. Dette legger til rette for bedre organisering av landbruksvirksomhetene.

gene i tilskudd til store landbruksprodusenter er redusert. Dette legger til rette for bedre organisering av landbruksvirksomhetene.

Fra 1. januar 2015 ble grensene for konsesjonsfri produksjon av kylling og kalkun doblet.

Det er videre etablert et nytt digitalt forvaltningssystem for produksjonstilskuddene (eStil)

For å forenkle eiendomslovgivningen i landbruket er priskontrollen for rene skogeiendommer fjernet og arealgrensen for konsesjonsplikt, lovbestemt boplikt og odlingsjord hevet til 35 dekar fulldyrket og overflatedyrket jord. Med denne endringen må færre søke konsesjon og færre får boplikt.

### Regulering av drosjemarkedet

Drosjemarkedet i Norge er strengt regulert. Tilgangen til drosjeyrket er *behovsprøvd* ved at fylkeskommunen utsteder drosjeløyver etter en vurdering av behovet for antall drosjeløyver i et avgrenset geografisk område (løyvedistriktet). Til gjengjeld pålegges løyvehaverne en *driveplikt* for å sikre publikum tilgang til tjenester gjennom hele døgnet. Reguleringen gjør det vanskelig for nye aktører å starte opp i drosjemarkedet. Behovsprøvingen av drosjeløyver begrenser konkurransen, og kostnadsnivået for næringen holdes høyt, blant annet som følge av driveplikten. Etterspørselen etter drosjer varierer sterkt over døgnet og uken, og reguleringene gjør det vanskelig for tilbyderne å tilpasse seg etterspørselen. Det norske drosjemarkedet er preget av lav utnyttelse, høye priser og en utvikling med færre turer, kombinert med høyere omsetning.

Transportnettverksselskapene, for eksempel Uber og Haxi, er en del av delingsøkonomien og driver i noen grad i konkurranse med drosjenæringen. Gjeldende reguleringer er til hinder for etablering av nye aktører. Produktivitetskommissjonen mente at lovverket bør tilpasses nye applikasjonsbaserte tjenester. Konkurransetilsynet har påpekt at behovsprøvingen og driveplikten bør oppheves for å styrke konkurransen og etableringen i drosjemarkedet.

Regjeringen er opptatt av at delingsøkonomien kan gi fordeler for forbrukerne samt fremme verdiskaping og produktivitet. Delingsøkonomiutvalget (NOU 2017: 4) vurderte blant annet reguleringer i markeder der delingsøkonomiaktører er fremtredende, slik som drosjemarkedet, se. punkt 5.2.7.

Regjeringen vurderer drosjereguleringen på bakgrunn av Delingsøkonomiutvalgets rapport og en grunnlagt uttalelse fra ESA. 22. februar 2017

uttalte ESA at 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. Regjeringen har allerede foreslått noen endringer av drosjereguleringen, blant annet å oppheve kravet om at drosjevirkosomhet må være hovedervert for løyveinnehaver, samt en plikt for drosjetilbyder til uoppfordret å gi forbrukeren et pristilbud før avtale om transport inngås. Regjeringen vurderer også teknologinøytrale funksjonskrav til erstatning for kostnadskrevende taksameterkrav, og Justervese-net er bedt om å vurdere dette. Videre har regjeringen foreslått at det i større grad åpnes for at flere kan drive med samkjøring.

#### *Offentlige anskaffelser*

Reglene om offentlige anskaffelser skal fremme effektiv ressursbruk og gi allmennheten tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Dette krever effektive markeder og at offentlige oppdragsgivere har god kompetanse og organiserer sine anskaffelser på en formålstjenlig og effektiv måte. I 2016 utgjorde offentlige innkjøp 413 mrd. kroner, eksklusiv oljesektoren. Konkurransen om oppdragene er sentralt for å bidra til at offentlige innkjøp skjer rimelig og effektivt. Virksom konkurranse om offentlige innkjøp krever velfungerende markeder og at innkjøper opptrer profesjonelt. I nytt anskaffelsesregelverk er det tatt inn bestemmelser om utvalgte samfunns-hensyn. Krav til at ulike samfunnsmessige hensyn skal ivaretas i anskaffelsesregelverket, kan innebære økte kostnader for både det offentlige og næringslivet.

Både Produktivitetskommissjonen og ulike rapporter viser til at effektivisering av arbeidet med offentlige anskaffelser kan spare ressurser. Regjeringen vil utarbeide en stortingsmelding om effektivisering og profesjonalisering av offentlige anskaffelser, som etter planen skal legges frem våren 2018. Målet med stortingsmeldingen er å utvikle en mer helhetlig offentlig anskaffelsespoli-tikk med sikte på blant annet effektivisering av anskaffelsesprosessene gjennom å redusere kostnader, bidra til bedre behovsdekning og et mer konkurransedyktig norsk næringsliv.

Nytt anskaffelsesregelverk trådte i kraft 1. januar 2017. Den viktigste endringen i regelverket er at den nasjonale terskelverdien for kunngjøringsplikt er økt fra 500 000 kroner til 1,1 mill. kroner. De nye reglene reduserer de administrative byrdene ved regelverket og fører til reduserte

kostnader for offentlige oppdragsgivere. De nye reglene kan også gi nye muligheter for de leverandørene som ellers finner det for byrdefullt å delta i konkurranser om offentlige kontrakter. Innkjøp under terskelverdien må likevel fortsatt følge grunnleggende krav til konkurranse og likebe-handling, og det offentlige må kunne dokumentere hvordan konkurransen er gjennomført. En nærmere omtale av regelverket for offentlige anskaffelser finnes i Prop. 1 S (2017–2018) for Nærings- og fiskeridepartementet.

#### **5.2.3 Innovasjon og forskning i næringslivet**

Innovasjon er viktig for vekst i produktiviteten. For å utvikles videre må virksomheter og gründerne ta i bruk ny kunnskap, bruke eksisterende kunnskap på nye måter, utvikle nye produkter og løsninger og finne nye bruksområder.

OECDs produktivitetsanalyser indikerer at verdens mest produktive bedrifter er fire til fem ganger så produktive som andre bedrifter. De mest produktive bedriftene kjennetegnes ved at de er store, internasjonale og innovative, se nærmere omtale i Produktivitetskommissjonens andre rapport.

Det meste av innovasjonen i næringslivet foregår uten støtte fra det offentlige. Virksomheter investerer i forskning, innovasjon og utvikling fordi det lønner seg for dem. Forskningsaktiviteten i næringslivet har økt kraftig de to siste årene. Næringslivet utførte forskning og utvikling (FoU) for 27,8 mrd. kroner i 2015<sup>3</sup>, en økning på 12 pst. fra 2014. Dette inkluderer støtte fra det offentlige. Forskningsaktiviteten øker både i kroner og i antall årsverk.

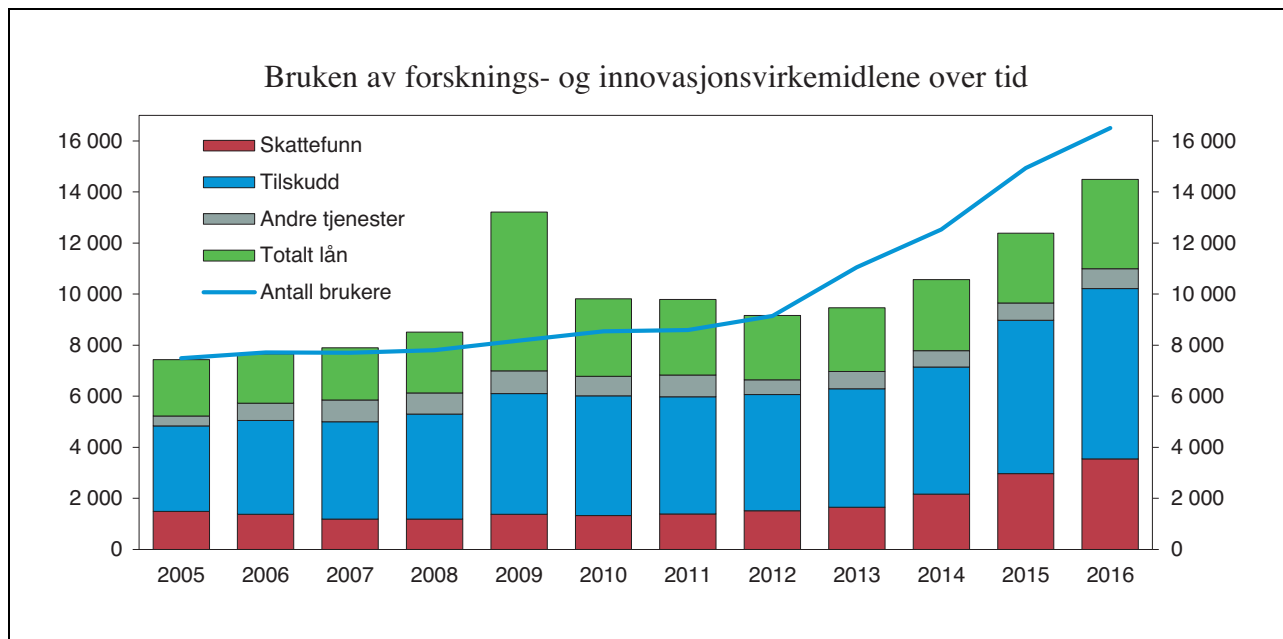
Innovasjonsundersøkelsen<sup>4</sup> utføres av Statistisk sentralbyrå. For perioden 2014–2016 rapporterte 65 pst. av foretakene som er omfattet av innovasjonsundersøkelsen, innovasjonsaktivitet. Dette er betydelig høyere enn i perioden 2012–2014.

Resultater og metoder fra en enkelt bedrifts forskning og utvikling kan ha positive effekter ikke bare for bedriften selv, men også for andre. Det kan gjøre at bedrifter investerer mindre i FoU enn det som er lønnsomt for samfunnet. Derfor

<sup>3</sup> FoU-undersøkelsen for næringslivet gjennomføres hvert år av Statistisk sentralbyrå. Formålet med FoU-undersøkelsen er å kartlegge den nasjonale FoU-aktiviteten.

<sup>4</sup> Innovasjonsundersøkelsen gjennomføres av Statistisk sentralbyrå hvert annet år med en observasjonsperiode på tre år. Innovasjonsundersøkelsen for 2016 dekker perioden fra og med 2014 til og med 2016. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge næringslivets innovasjons- og nyskapsaktivitet.





Figur 5.4 Bruk av forsknings- og innovasjonsvirkemidler over tid. Målt i millioner kroner og antall brukere

Kilder: Samfunnsøkonomisk analyse og Nærings- og fiskeridepartementet.

gis det offentlig støtte til bedrifter slik at de satser mer på forskning og innovasjon. Regjeringen har økt bevilgningene til forskning og innovasjon betydelig de siste årene og har satset på brede, landsdekkende ordninger. Åpne programmer med stor konkurranse om midler bidrar til at de beste prosjektene får finansiering.

Generelt har det vært en kraftig vekst i antall virksomheter som benytter seg av offentlige forsknings- og innovasjonsvirkemidler, se figur 5.4. De næringsrettede forskningsprogrammene finansierer ny forskning i og for næringslivet. Regjeringen har utvidet Skattefunn, og antallet som bruker ordningen har økt betydelig. På oppdrag fra Finansdepartementet foretar nå Samfunnsøkonomisk Analyse AS en evaluering av Skattefunn, hvor virkningene av ordningen vil bli grundig analysert.

Produktivitetskommisjonen pekte på at en liten, åpen økonomi som Norge alltid vil måtte utnytte internasjonal teknologiutvikling godt for ikke å bli hengende etter i produktivitetutviklingen. Kommisjonen anbefalte tiltak som fremmer høyere vitenskapelig kvalitet i norsk forskning og bedrer samarbeidet mellom forskning og næringsliv. Produktivitetskommisjonen mente videre at forskningen i dag er for tematisk styrt.

Etter anmodning fra Kunnskapsdepartementet har OECD levert rapporten *OECD Reviews of Innovation Policy: Norway 2017*. Rapporten peker

blant annet på behovet for bedre kvalitet og effektivitet i systemer for forskning, utdanning og innovasjon, og rollen disse kan ha i møtet med samfunnsutfordringer og omstilling i utvikling mot en mer diversifisert økonomi.

En områdegjennomgang av Forskningsrådet ble levert i februar 2017. Gruppen anbefaler at Forskningsrådet forenkler systemet for tildeling av forskningsmidler. Samtidig bør vitenskapelig kvalitet prioriteres høyere. Videre foreslo gruppen konkrete kostnadsreduksjoner i Forskningsrådets virksomhet på 80 mill. kroner i 2017–2019, i tråd med mandatet. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2018 en reduksjon på 30 mill. kroner og vil vurdere ytterligere innsparinger i senere budsjetter. Videre vil regjeringen bidra til økt transparens og bedre styring ved at alle Forskningsrådets virksomhetskostnader synliggjøres og samles på én post i statsbudsjettet. En nærmere omtale av oppfølgingspunkter er gitt i Prop. 1 S (2017–2018) for Kunnskapsdepartementet.

#### 5.2.4 Skatte- og avgiftssystemet

Når drahjelpen fra petroleumsnæringen blir mindre, må vekstevnen i andre deler av norsk økonomi styrkes. Et skattesystem som gir gode insentiver til å spare, investere og arbeide, er viktig for å lykkes med omstillingene og øke produktivite-

ten. 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. Skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap er redusert fra 28 pst. i 2013 til 24 pst. i 2017. Regjeringen legger vekt på at skattereformen følges opp i tråd med enighet i Stortinget, se behandlingen av Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre skatt*. Skattesatsen på alminnelig inntekt for selskap og personer foreslås redusert fra 24 til 23 pst. i 2018, og rabatten for aksjer og driftsmidler i formuesskatten økes fra 10 til 20 pst., se Prop. 1 LS (2017–2018). Regjeringen foreslår i 2018 videre forenklinger i skattesystemet som bidrar til å finansiere vekstfremmende lettelse i beskatningen av virksomheter og personer. Kapittel 4 redegjør nærmere for skatte- og avgiftsopplegget for 2018.

### 5.2.5 Arbeidsmarkedet

Arbeidskraften er den viktigste ressursen i samfunnet. Høy yrkesdeltakelse og en godt kvalifisert arbeidsstyrke er avgjørende for vekst og velstand. Hvor mange timer vi i gjennomsnitt jobber betyr også mye for levestandarden i Norge. Befolkningen blir eldre. Forholdet mellom antallet som forsørger og antallet som forsørgeres, er avgjørende for bærekraften i fellesfinansierte velferdstjenester.

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 innovasjonsevne og til en relativt høy produktivitetsvekst, og samtidig til små inntektsforskjeller.

Det er viktig med et fleksibelt arbeidsmarked som raskt tilpasser seg endret etterspørsel. Om lag 10 pst. av arbeidsplassene forsvinner hvert år og minst like mange kommer til. Gjennom omstillinger gjøres arbeidskraftressursene tilgjengelig, og disse kan flyttes til nye, og potensielt mer produktive, arbeidsplasser.

Det norske arbeidsmarkedet er i all hovedsak velfungerende. Sysselsettingen er gjennomgående høy og arbeidsledigheten lav. Samtidig er gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt lavere enn i mange andre land. Motstykket til at mange deltar i arbeidslivet, er at det er relativt sett færre

utenfor arbeidsstyrken i Norge enn i de fleste andre land. Av dem mottar imidlertid en høy andel trygdeytelser. Sysselsettingspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 3.6.

### 5.2.6 Kapitalmarkedet

Tilgang til kapital er en nødvendig forutsetning for verdiskaping og sysselsetting. Kapitaltilgang er også viktig for omstilling og utvikling av næringslivet. Knapphet på kapital kan tenkes å gi seg utslag i få nyetableringer og påvirke selskaperes lønnsomhet og vekst. Velfungerende kapitalmarkeder bidrar til effektiv ressursbruk og et produktivt næringsliv. For å møte et økende omstillings- og innovasjonsbehov må det ligge til rette for at kapital flyter godt fra mindre lønnsomme til mer lønnsomme bedrifter.

Et velfungerende kapitalmarked sørger for at kapitalsøkere effektivt kobles med kapitaleiere, og at risiko tas av dem som ønsker det. Hvor effektivt kapitalsøkere og kapitaleiere kobles avhenger blant annet av investorers og långiveres tilgang til informasjon om forventet lønnsomhet og risiko. Konkurransen mellom etterspørere og tilbydere av kapital, og i hvilken grad kapitalen er mobil over landegrensene og regioner, er også av betydning.

Myndighetene legger til rette for effektive kapitalmarkeder gjennom å sørge for finansiell stabilitet og bidra til at aktørene i markedet har tilrett til det finansielle systemet. Gjennom EØS-avtalen har Norge stort sett samme regulering av kapitalmarkedene som EU-landene. Det bidrar til kapitalflyt på tvers av landegrensene. Staten er også en betydelig aktør i kapitalmarkedet gjennom både det direkte eierskapet og ulike virkemidler som såkornfond, låne- og garantiordninger.

Store selskaper med god lønnsomhet har gjerne tilgang til kapital fra flere kilder, både nasjonalt og internasjonalt. Små og mellomstore bedrifter kan i større grad være avhengig av å hente inn egenkapital eller lån i Norge, ofte regionalt eller lokalt.

Et spørsmål er om det kan legges bedre til rette for effektiv kobling av kapitaleiere og kapitalsøkere. Regjeringen har satt ned et utvalg som skal utrede om kapitalmarkedene i Norge fungerer godt og vurdere tiltak for å øke effektiviteten. Utvalget skal levere sin rapport innen 1. mars 2018.

## 5.2.7 Delingsøkonomien

### 5.2.7.1 Generelt om delingsøkonomien

Deling av bil, bolig og tjenester har blitt enklere og mer utbredt de siste årene. Det skyldes mulighetene som den digitale teknologien åpner, og nye forretningsmodeller. Videre ser flere at eiendeler eller kompetanse kan deles med andre, og dermed gi en ekstraintekt.

Våren 2016 satt regjeringen ned et utvalg om delingsøkonomien, som leverte sin innstilling 6. februar 2017, se NOU 2017: 4 *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*. Utvalget mener delingsøkonomien representerer positive muligheter for norsk økonomi ved at ubrukte eller underutnyttede ressurser tas i bruk, økt konkurranse og potensielt lavere priser og større valgmuligheter for forbrukerne. Utvalget peker også på noen utfordringer ved delingsøkonomien, særlig knyttet til arbeidslivet og skatt. Utvalget foreslår at det opprettes en informasjonsportal, der både forbrukere, plattformer og tilbydere kan hente informasjon om rettigheter og plikter i delingsøkonomien. Informasjon om delingsøkonomien er viktig for skatte- og statistikkformål, og utvalget foreslo at de som formidler utleie og tjenester, pålegges å rapportere til Skatteetaten om oppdragene.

Utredningen har vært på høring. Mange av høringsinstansene er enige i hovedtrekkene i utvalgets beskrivelse av delingsøkonomien. Andre mener at utvalget i liten grad har vurdert hva slags aktivitet som er faktisk deling, og flere av disse etterlyser en bredere utredning. Enkelte mener at «delingsøkonomi» er en lite dekkende betegnelse på de aktiviteter utvalget har utredet. Det er bred enighet om å ikke etablere særregler for delingsøkonomien og at virkemidlene bør være teknologinøytrale. Høringsinstansene er gjennomgående positive til at delingsøkonomiselskaper omfattes av rapporteringskrav, og at det etableres en felles statlig informasjonsportal om delingsøkonomien. Høringsuttalelsene er gjengitt i sin helhet på Finansdepartementets hjemmeside.

Regjeringen mener det er viktig å legge til rette for delingsøkonomien uten at det er ønskelig å gi aktørene i delingsøkonomien særfordeler fremfor andre som tilbyr de samme tjenestene. Tiltak på mange områder, blant annet regelforenklings, digitalisering, informasjonstiltak og tiltak for gründere og selvstendig næringsdrivende, vil virke inn på delingsøkonomien. Både i utformingen av nye tiltak og vurdering av eksisterende regelverk bør det tas hensyn til hvordan ressurser

kan deles og brukes av flere. Skatteetaten og Forbrukerombudet har allerede etablert nettsider og gir veiledning om spørsmål som angår delingsøkonomien på sine områder.

I meddelelsen *En europeisk agenda for samhandlingsøkonomien* fra 2016 gir Europakommisjonen uttrykk for at det bør legges til rette for deling av ressurser og tjenester, samtidig som skattereglene sikrer likebehandling og det tas hensyn til forbrukerrettigheter og sosiale rettigheter. Kommisjonen varsler ikke nye lovgivende tiltak på EU-nivå, men understreker behovet for en felles regulatorisk tilnærming i Europa og oppfordrer statene til å vurdere og om nødvendig revidere nasjonalt regelverk. Kommisjonen arrangerer en rekke arbeidsgruppemøter om utvikling av beste praksis i delingsøkonomien. Samtidig har EU-domstolen flere saker til behandling som kan gi føringer for lovanvendelse overfor delingsøkonomien. Norge følger EUs arbeid med delingsøkonomien tett.

### 5.2.7.2 Arbeidsliv

Delingsøkonomiutvalget drøfter tjenesteyternes rettigheter, herunder problemstillinger knyttet til arbeidsmiljøloven og vilkår for ytelser fra folketrygden. De fleste delingsøkonomiselskaper definerer tjenesteyterne som selvstendige oppdragstakere, og ikke som ansatte. Et flertall i utvalget mener at det ikke er behov for endringer i arbeidsmiljøloven nå, men anbefaler at utviklingen følges nøye. Flertallet ser heller ikke behov for å foreslå ny regulering av helse, arbeidsmiljø og sikkerhet (HMS) eller av arbeidstiden til oppdragstakerne i delingsøkonomien. Ulike mindretall mener at disse spørsmålene bør utredes.

Dagens trygde- og pensjonsrettigheter for selvstendig næringsdrivende fremstår som velbegrunnede ifølge et flertall i utvalget. Disse peker på at selvstendig næringsdrivende ikke har dårligere rettigheter enn det skatteinnbetalinger fra denne gruppen gir grunnlag for. Et mindretall mener derimot at det bør utredes om det er behov for endringer i trygde- og pensjonsrettighetene for selvstendig næringsdrivende. Et flertall i utvalget mener også at tjenestetilbydere som ikke er ansatte, bør ha mulighet til å fremforhandle kollektive avtaler når det er delingsøkonomiselskapet som fastsetter prisene, mens mindretallet ønsker en bredere gjennomgang av dette spørsmålet.

Høringsinstansene på arbeidsgiversiden støtter i hovedtrekk flertallets vurdering av arbeidslivsspørsmål. Organisasjonene på arbeidstakersiden mener det er behov for et lovutvalg som skal

vurdere arbeidsmiljølovens begrepsapparat, samt at HMS-utfordringene i delingsøkonomien bør utredes. Flere av høringsuttalelsene på arbeidstakersiden støtter flertallet i at tjenestetilbydere i delingsøkonomien bør ha muligheten til å fremforhandle kollektive avtaler med plattformdriver. Høringsinstanser på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden støtter mindretallet i at det bør utredes om det er behov for endringer i blant annet pensjons- og trygdeordninger for selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Trygde- og pensjonsrettigheter for selvstendige næringsdrivende omfatter mange i delingsøkonomien. Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2017 vedtok Stortinget at selvstendig næringsdrivende fra 1. oktober 2017 får rett til sykepenger med 75 pst. av grunnlaget, høynet fra 65 pst.

Delingsøkonomien kan bidra til effektiv ressursbruk og å få flere inn i arbeidslivet, men den skaper også utfordringer siden mye av virksomheten organiseres utenfor det ordinære forholdet arbeidsgiver-arbeidstaker. Regjeringen vil samarbeide med partene i arbeidslivet om oppfølgingen av de utfordringene som delingsøkonomien medfører. For å få mer kunnskap om bruken av ulike tilknytningsformer og utviklingstrekkene i arbeidslivet er det satt i gang flere forskningsprosjekter. Blant annet gjennomfører Fafo et prosjekt som ser på omfang, tilknytningsformer, arbeidsvilkår og oppfølging av HMS-ansvar i delingsøkonomien. I lys av funnene i sluttrapporten vil Arbeids- og sosialdepartementet ta initiativ til å drøfte videre oppfølging av disse problemstillingene med partene i arbeidslivet.

#### 5.2.7.3 Forbrukerhensyn

De digitale tjenestene som utvikles innen delingsøkonomien, bidrar til å gi forbrukerne flere valgmuligheter i mange markeder. Selv om dette er positivt, kan forbrukervernet i noen tilfeller bli utfordret. Forbrukerombudet gir veiledning om hvordan forbrukerhensyn og regelverk kan ivaretas i delingsøkonomien. Delingsøkonomiutvalget foreslår at det utarbeides veiledning og standarder for beste praksis innen delingsøkonomien. Utvalget foreslår også at meglingstilbudet i Forbrukerrådet utvides til å gjelde tjenestekjøp mellom privatpersoner. Det kom ikke innvendinger til disse forslagene i høringen.

Til nå er det i liten grad meldt om forbrukerproblemer knyttet til delingsøkonomien i Norge. Det er likevel viktig å forebygge slike problemer ved nødvendig og tilstrekkelig informa-

sjon til forbrukerne, blant annet om tjenestetilbyderen er næringsdrivende eller ikke. Som profesjonelle tilretteleggere har delingsplattformene et ansvar for at både tilbydere og forbrukere på plattformene er godt informerte.

Forbrukerhensyn er et av temaene som behandles i Europakommisjonens pågående arbeidsgrupper. Det vil være i norske forbrukeres interesser at det utarbeides felles europeiske standarder for beste praksis.

#### 5.2.7.4 Markeder der delingsøkonomien er særlig fremtredende

##### Overnattingstjenester

Formidling av overnattingstjenester fra private boliger var et av de tidligst utviklede markedene innenfor delingsøkonomien. Studier viser at delingsplattformer for overnatting til en viss grad konkurrerer med og tar markedsandeler fra tradisjonelle overnattingsbedrifter. Samtidig gir de nye tjenestene større mangfold og flere overnattingsalternativer, slik at markedet utvides.

Utleie i private boliger som får preg av hotellvirksomhet, reiser spørsmål om gjestenes sikkerhet og hensyn til naboer. Blant annet brannvern og elektriske anlegg er regulert mindre strengt for privatboliger enn overnattingsvirksomheter. Delingsøkonomiutvalget mener at det ikke er behov for endringer i dagens regelverk. Den nye eierseksjonsloven inneholder heller ingen begrensninger i retten til korttidsutleie. For å sikre en helhetlig vurdering av ulike problemstillinger ved omfattende korttidsutleie, herunder utfordringer for naboer, har Stortinget bedt regjeringen om å komme tilbake med forslag til lovgivning for korttidsutleie. Regjeringen vil følge opp dette med lovforslag om korttidsutleie for både sameier og borettslag.

Overnatting som tilbys via de digitale delingsplattformene, har så langt ikke inngått i offentlig statistikk. Delingsøkonomiutvalget mener at Statistisk sentralbyrå bør ha mulighet til å hente inn opplysninger direkte fra plattformer i overnattingsmarkedet på en effektiv måte, og at det kan være aktuelt å vurdere hjemlene for datainnhenting. Høringsinstansene er gjennomgående positive til å innføre et strengere regelverk for rapportering. Regjeringen er enig i at det er viktig med informasjon om overnattinger også når de formidles via delingsøkonomiplattformer, og mener i utgangspunktet at alle som tilbyr overnattingstjenester bør ha de samme rapporteringskravene. Formidling gjennom delingsøkonomiplattformer

kan gi muligheter for enklere innrapportering enn om opplysningene må hentes fra den enkelte tilbyder av overnattingstjenester.

#### *Transporttjenester*

Transporttjenester der delingsøkonomien har fått et betydelig innslag, er varetransport med både bil og sykkel samt persontransport der sjåføren utfører transport av passasjerer i egen bil. Delingsøkonomiutvalget drøftet først og fremst drosjelignende tjenester. Utvalget så ikke på samkjøring, det vil si deling med et sammenfallende transportbehov og uten inntekt til sjåføren.

Godstransport med mindre biler eller sykkel er ikke regulert utover vanlige regler for transportmidlene og trafikksikkerhet. For å drive godstransport med større biler er det krav til løyve, men ingen antallsbegrensning. Det er derfor ikke særlige hindre for delingsøkonomiinitiativer på dette området. Delingsøkonomiutvalget mener det ikke er behov for endringer i regelverket for godstransport. Ingen høringsinstanser stiller spørsmål ved denne vurderingen.

Den som vil drive med drosjevirkosomhet i Norge, må ha et drosjeløyve, herunder oppfylle krav om god vandel, tilfredsstillende økonomisk evne og grunnleggende fagkompetanse. Fylkeskommunene fastsetter antall drosjeløyver i løyvedistriktet og pålegger den enkelte løyvehaver en driveplikt, se punkt 5.2.2. Enhver drosjesjåfør må ha en kjøreseddel.

Et flertall i Delingsøkonomiutvalget mener at reguleringene i drosjemarkedet bør endres slik at nye aktører kan etablere seg. Disse foreslår blant annet å oppheve plikten til å ha drosjeløyve, herunder behovsprøvingen, mens krav til kjøreseddel for sjåfører opprettholdes. Flertallet foreslår også å oppheve maksimalprisreguleringen, men at det i stedet bør være plikt til å gi forbrukerne forhåndspris. Videre foreslås det å oppheve plikten til å være tilsluttet en drosjesentral og erstatte dette med krav om lagring av informasjon om turer og priser.

*NHO, Abelia, Forbrukerrådet, NAF, Vestfold fylkeskommune og Uber* støtter i hovedtrekk flertallsforslagene. *NHO Transport* er åpen for å fjerne maksimalprisregulering og tilslutningsplikt til drosjesentral, men ser det som nødvendig å beholde løyvekravet med behovsprøving og driveplikt, i hvert fall utenfor de store byene. De fleste av fylkeskommunene mener at kravet om løyve bør beholdes, og flere fylkeskommuner uttaler at behovsprøving er viktig for drosjetilbudet i distriktene. *LO, Norges Taxiforbund og Oslo Taxi* vil

beholde løyvekravet med behovsprøving og driveplikt over hele landet.

Det er viktig for regjeringen å legge til rette for god konkurranse i drosjemarkedet, både når det gjelder pris og kvalitet. Reguleringen må også legge til rette for bruk av ny teknologi i drosjemarkedet. Regjeringen vil se de enkelte forslagene fra Delingsøkonomiutvalget i sammenheng med behandlingen av ESAs grunngitte uttalelse om den norske drosjereguleringen, se punkt 5.2.2.

Regjeringen mener det er viktig å bidra til seriositet i bransjen. Ved eventuelle endringer i reguleringene vil regjeringen vurdere hvilke kvalitative krav til drosjenæringen som bør opprettholdes.

#### *Folkefinansiering*

Nettbaserte plattformer som knytter sammen låntakere eller prosjekter og långivere eller investorer gjennom såkalt folkefinansiering eller «crowdfunding», har vokst frem som et alternativ til tradisjonelle finansforetak og markedsplasser. Delingsøkonomiutvalget tok ikke opp problemstillinger knyttet til folkefinansiering. Finans Norge peker imidlertid i sin høringsuttalelse på behovet for klarhet rundt reguleringen av folkefinansiering i Norge. Regjeringen har redegjort for fremveksten av folkefinansiering i Norge og internasjonalt i Meld. St. 34 (2016–2017) *Finansmarkedsmeldingen 2016–2017*, punkt 3.3.4.

Etter Finanstilsynets vurdering er tjenestene som tilbys gjennom folkefinansieringsplattformer, virksomhet som allerede er underlagt regulering i Norge, selv om regelverket ikke retter seg direkte mot slike plattformer. Finansdepartementet vil følge utviklingen innenfor folkefinansiering og vurdere behovet for regelverksendringer.

#### *5.2.7.5 Skatt og avgift*

Skatte- og avgiftsreglene gjelder for delingsøkonomien som for annen økonomisk aktivitet. Det er likevel sider ved delingsøkonomien som kan utfordre skatteinntektene. Aktivitetene i delingsøkonomien genererer småinntekter fra et stort antall privatpersoner. Disse personene kan være aktive i flere markeder samtidig og kan gå inn og ut av aktivitetene relativt hyppig. Ofte er dette personer som kan ha liten kjennskap til skattereglene og begrenset erfaring med å drive næringsvirksomhet. Slike forhold kan bidra til at inntekter i delingsøkonomien oppgis feil eller ikke føres opp i skattemeldingen. Videre kan fritak, avgrensninger eller satsstruktur som er tilpasset tradisjonell

økonomisk aktivitet, gi uheldige vridninger i ressursbruken når de kommer til anvendelse overfor delingsøkonomien.

Delingsøkonomiutvalget drøfter flere sider ved de nye tjenestene som kan ha skattemessige konsekvenser. Utvalget er positivt til Skatteetatens veiledning, bruk av digital teknologi og dialog med aktørene. Dette får generell støtte fra høringsinstansene. Delingsøkonomiselskapene ønsker at Skatteetaten styrker veiledningen.

Utvalget foreslår å vurdere en forenklet skattebehandling av småinntekter fra tjenester, som omfatter tjenesteytelser som ellers ikke kommer til beskatning. *LO*, *YS*, *NITO* og *Uber* støtter dette. *NHO* ser en forenklet behandling som i utgangspunktet positivt, men ikke uten videre innføring av skatteplikt for inntekter som etter dagens regler er skattefrie, og foreslår at småinntekter vurderes i en større gjennomgang av skattereglene.

For utleie av egen bolig foreslår et flertall i utvalget å avgrense gjeldende fritak, som omfatter inntil halve utleieverdien, slik at korttidsutleie blir skattepliktig som kapitalinntekt. Et mindretall mener endringer i boligbeskatningen bør vurderes som helhet. *LO* støtter forslaget om å beskatte korttidsutleie, mens *NHO*, *Abelia*, *Skattebetalerforeningen*, *Regnskap Norge* og *Advokatforeningen* ønsker en bredere vurdering av boligbeskatningen. *NHO* og *NHO Reiseliv* sier også at det er viktig å forhindre en utvikling med store «skattefrie hoteller» uten fast ansatte og lokale arbeidsplasser. *Skattebetalerforeningen*, *Revisorforeningen* og *Regnskap Norge* ser problemer ved at korttidsutleie av egen bolig er skattefritt.

Noen høringsinstanser tar opp skattefavisert pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende. *Akademikerne* foreslår økt skattefradrag, mens *LO* og *Abelia* vil utrede ordningen.

Registreringsgrensen for merverdiavgiftsplikt, som i dag er omsetning på 50 000 kroner over en tolv månedersperiode, trenger ifølge flertallet i utvalget ikke endres av hensyn til delingsøkonomien, mens et mindretall foreslår å heve registreringsgrensen. Å ikke heve grensen støttes av *NHO* og *Regnskap Norge*. *NHO* mener utvalget også burde ha drøftet muligheten for å fjerne registreringsgrensen helt. *Revisorforeningen* viser til konsekvenser av at mange flere aktører vil nå registreringsgrensen på grunn av delingsøkonomien, samtidig som det bør være frivillig registrering fra første krone. Også *Regnskap Norge* ønsker frivillig registrering fra første krone. *Uber* støtter mindretallet i at registreringsgrensen bør heves.

Hvis løyveplikten for drosjer oppheves, mener utvalget at det er nødvendig å revidere den

avgiftsmessige behandlingen av personbiler som benyttes yrkesmessig. *NHO*, *Revisorforeningen* og *Uber* støtter denne vurderingen. *Skattedirektoratet* påpeker at det vil være nødvendig med en grundig utredning før en eventuelt gjør endringer i motorvognavgiftsregelverket.

Til Revidert nasjonalbudsjett 2017 foreslo regjeringen og fikk tilslutning fra Stortinget til å øke muligheten til skattestimulert privat pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende. Regjeringen følger opp Delingsøkonomiutvalgets (flertallets) anbefaling om å avvikle skattefritaket for inntekter fra korttidsutleie av egen bolig, se Prop. 1 LS (2017–2018) *Skatter, avgifter og toll 2018*, punkt 5.6. Videre vurderer Finansdepartementet andre deler av skattereglene i lys av delingsøkonomien. Dette arbeidet omfatter blant annet rapportering fra digitale plattformer og skattemessig behandling av småinntekter fra tjenester, se Prop. 1 LS (2017–2018) *Skatter, avgifter og toll 2018*, kapittel 29.

*Oppsummering av regjeringens arbeid med å tilrettelegge for delingsøkonomien:*

- Skatteetaten og Forbrukerombudet har etablert nettsider og gir veiledning om delingsøkonomien på sine områder.
- Skattefordelen ved privat pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende ble økt fra 1. januar 2017.
- Sykepengene for selvstendig næringsdrivende ble økt fra 1. oktober 2017.
- Gjeldende skattefritak for korttidsutleie av egen bolig foreslås avvirket fra 1. januar 2018.
- Arbeider med flere skattespørsmål knyttet til delingsøkonomien, blant annet rapportering fra plattformene.
- Lovforslag om korttidsutleie av boligseksjoner og andeler i borettslag vil bli lagt frem.
- Arbeider med endringer i drosjereguleringene.
- Vil samarbeide med partene i arbeidslivet om tilknytningsformer og andre utfordringer som blant annet delingsøkonomien medfører.

## 5.3 Effektivisering av offentlig sektor

### 5.3.1 Utviklingen i offentlig sektor

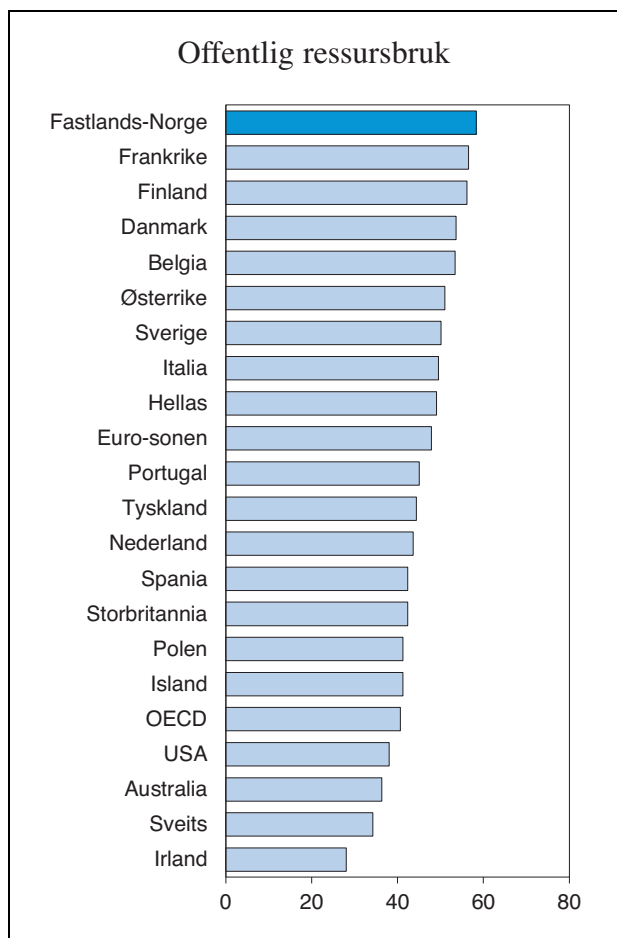
Offentlig forvaltning er relativt stor i Norge sammenlignet med andre OECD-land, se figur 5.5. Dels har dette sammenheng med at innfasingen av petroleumsinntekter har muliggjort en vekst i offentlige utgifter til et svært høyt nivå uten at det har vært nødvendig med en tilsvarende økning i

skattenivået. Men også det norske skattenivået er høyt i internasjonal sammenheng, se avsnitt 3.1.5 og figur 3.8.

Variasjonen i utgiftsnivået mellom land reflekterer 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 gjelder dette i stor grad også for individrettede tjenester som utdanning, helse og omsorg. Dette er tjenester som i en del andre land i større grad utføres 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.

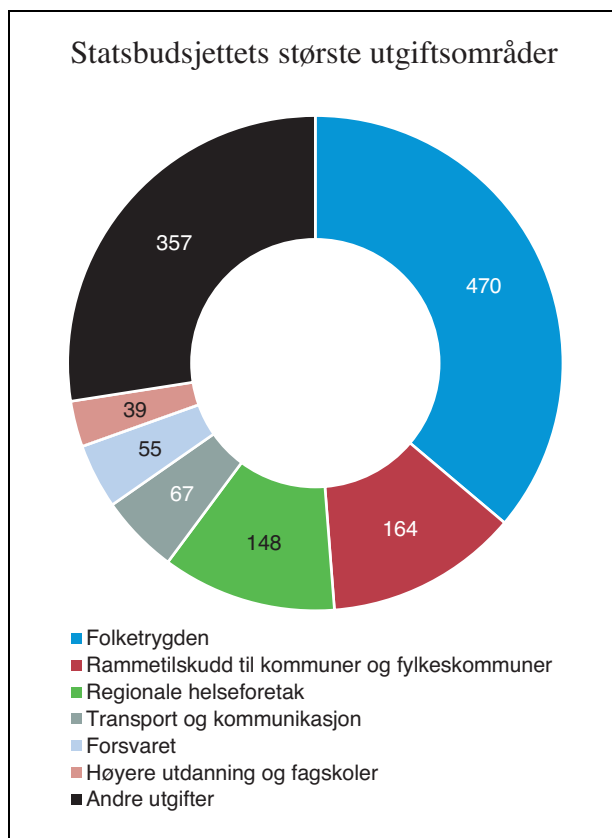
De samlede utgiftene i offentlig forvaltning utgjorde om lag 1 584 mrd. kroner i 2016 eller i overkant av 58 pst. av fastlands-BNP. De offentlige utgiftene er mer enn dobbelt så høye som for femti år siden (målt som andel av fastlands-BNP).

Hver tredje sysselsatte jobber i offentlig forvaltning, se figur 5.7 A og boks 5.1. Mange av opp-



Figur 5.5 Offentlige utgifter i 2016. Prosent av BNP

Kilder: OECD, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 5.6 Store utgiftsområder på statsbudsjettet. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

gavene det offentlige utfører, er særlig intensive i bruken av arbeidskraft, slik som utdanning, politi og helsevesen. Aldringen av befolkningen bidrar til et økt press på de offentlige tjenestene, samtidig som veksten i arbeidsstyrken vil avta fremover. En effektiv offentlig sektor er nødvendig for å møte tjenestebehovet i helse- og omsorgssektoren uten samtidig å redusere tilgangen på arbeidskraft i privat sektor.

En generell velferdsvekst gir forventninger om økt omfang og kvalitet på de offentlige tjenestene. Når prisene for brukerne av tjenestene er lave eller null, er det lite som begrenser etterspørselen.

Figur 5.6 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 heldige økonomiske stilling har gjort det krevende å legge vekt på effektiv ressursbruk og prioritering. Manglende prioritering av ressursene på tvers har trolig bidratt til å forsterke veksten i antall ansatte i offentlig sektor. I takt med

nye oppgaver har enkeltvirksomheter bedt om og fått nye ressurser, uten at det har blitt vurdert om andre oppgaver kan prioriteres annerledes eller ned. Pengerikelighet kan ha medført at kostnadsbesparende reformer har blitt utsatt. De fleste virksomheter i offentlig sektor kan derfor ha et betydelig potensial for effektivisering.

Regjeringens perspektivmelding (Meld. St. 29 (2016–2017)) trekker frem effektivisering som en viktig strategi for å møte utfordringen med strammere handlingsrom i årene fremover. Økt effektivitet i offentlig sektor vil gi rom for bedre ytelser og lavere vekst i ressursbruken, og er nødvendig for en bærekraftig ressursbruk i offentlig sektor over tid.

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) som ble iverksatt for statlig forvaltning i 2015, er et viktig verktøy. I næringslivet er det en årlig vekst i produktiviteten. Selv om det er vanskelig å måle produktivitet i offentlig sektor, er det rimelig å legge til grunn at det også her skjer en produktivitetsvekst som kan hentes ut til fordel for fellesskapet. ABE-reformen gir insentiver til mer effektiv statlig drift, og den skaper handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet. Årlig høsting av den underliggende produktivitetsveksten gir insentiver til langsiktig arbeid for en mer effektiv statlig drift. I løpet av perioden 2015 til 2018 er utgiftsnivået på statsbudsjettet isolert sett blitt redusert med 8,4 mrd. kroner som en følge av reformen. Dette har man kunnet bruke på andre, høyt prioriterte oppgaver.

Områdegjennomganger er et annet verktøy som regjeringen bruker for å forberede strukturtiltak som kan gi fremtidig budsjettmessig handlingsrom. Områdegjennomganger skal være et verktøy for systematisk arbeid med effektivisering og forbedring innenfor utvalgte områder. Slike gjennomganger gir mulighet for større fordykning og grundigere vurderinger enn det normalt er rom for innenfor den årlige budsjettprosessen. Slike gjennomganger skal legge til rette for effektiviseringsgevinster, bedre målretting av regler og tiltak og/eller redusert aktivitet (nedprioritering av oppgaver). I 2016 ble det gjennomført områdegjennomganger av miljøforvaltningen og av Norges forskningsråd. Resultater av områdegjennomgangen av Forskningsrådet er omtalt i 5.2.3.

I 2017 settes det i gang tre nye områdegjennomganger av henholdsvis støtteordninger i klimapolitikken, øremerkede tilskudd til kommunesektoren og Statens vegvesen. Hensikten er at gjennomgangene skal gi grunnlag for konkrete

strukturtiltak i statsbudsjettene i årene som kommer.

### 5.3.2 Nye og endrede arbeidsmåter

Ny teknologi og bedre organisering av arbeidskraften er nøkkelfaktorer for å få mer ut av ressursene i offentlig sektor. Et mer bevisst forhold til egne prosesser og kostnader, bedre rutiner for offentlige anskaffelser og nye modeller for samarbeid med private aktører er andre veier til effektivisering.

#### *Prosessforbedring og tjenstedesign*

Effektive og gode tjenester kan bli bedre ved forenklinger i arbeidsprosessene og økt bruk av automatisering. For å kunne automatisere oppgaver må en ofte forenkle regelverk og standardisere prosesser – eller utvikle helt nye prosesser, slik det eksempelvis ble gjort ved innføringen av a-ordningen for innrapportering av opplysninger i arbeidsforhold i 2015. På en rekke områder arbeides det med dette:

- Enova SF forenkler, digitaliserer og automatiserer kjernesystemene som benyttes i søknads- og saksbehandling, prosjektoppfølgning og rapportering. Arbeidet kan gi gevinster både internt i Enova og for brukerne.
- Forsvarsbygg innfører en felles arbeidsmetodikk på tvers i organisasjonen for forvaltnings- og vedlikeholdsstyring, anskaffelser og leverandøroppfølging, samt drift og vedlikehold. Det skal også vurdere forbedringer av innkjøpsfunksjonen.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) ønsker at de som søker om tilskudd, skal kunne gjøre det på en enkel og effektiv måte. Direktoratet har tatt i bruk et nytt elektronisk søknads-, saksbehandlings- og rapporteringsystem (Insights Grants). Systemet sørger for bedre datasikkerhet, trykker rettsikkerheten for brukerne gjennom standardisering av rutiner og gir enklere tilgang til vedtak, brev og annen kommunikasjon mellom forvaltningen og brukerne.

Tjenstedesign kan være en kostnadseffektiv måte å gi bedre offentlige tjenester. Brukeren settes i sentrum, og målet er bedre tjenester som svarer på reelle behov hos brukerne. Det kan gi andre løsninger enn om en tar utgangspunkt i forvaltningens egne behov.

- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) samarbeider med Design og arkitektur Norge

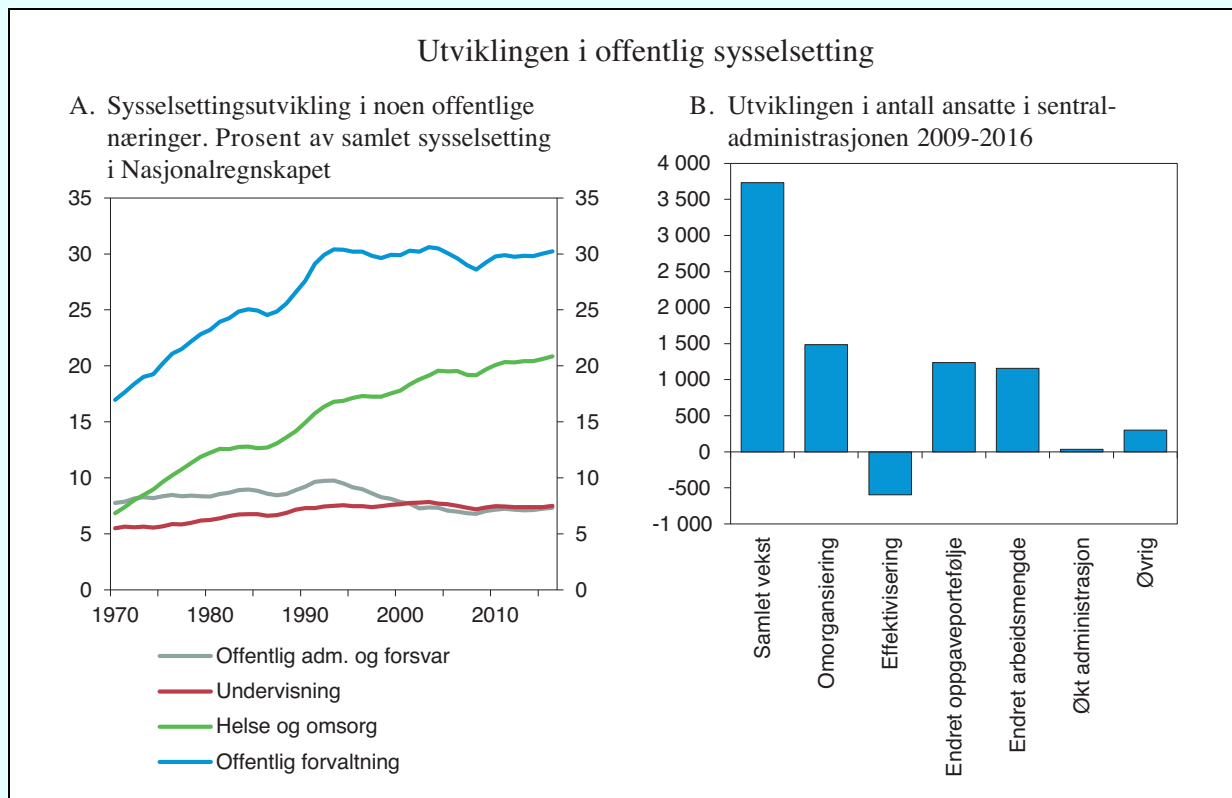


### Boks 5.1 Utviklingen i den offentlige sysselsettingen

Nærmere hver tredje sysselsatte i Norge er ansatt i offentlig forvaltning, hvorav to tredjedeler i kommunal sektor. Fra 1970 til rundt 1990 var det en kraftig oppgang i offentlig sysselsetting som andel av total sysselsetting, se figur 5.7.A. Veksten skyldes i hovedsak utbygging av velferdsordningene. Det medfølgende behovet for arbeidskraft ble i stor grad dekket av vekst i kvinners yrkesaktivitet. Siden tidlig på 1990-tallet har sysselsettingen i offentlig forvaltning økt om lag i samme takt som sysselsettingen i privat sektor, slik at andelen har ligget uendret.

Utvidelser av helse- og omsorgssektoren har vært en særlig viktig faktor bak oppgangen i sysselsettingen i offentlig forvaltning, og veksten

har fortsatt også etter 1990. De siste 25 årene har helse- og omsorgssektoren økt sin andel av den samlede sysselsettingen fra 15 til 20 pst. Etterspørselen etter universelle offentlige tjenester innen helse, omsorg og undervisning vil avhenge av befolkningens størrelse og sammensetning, og det er naturlig at behovet har økt i tråd med veksten i befolkningen. Beregninger viser likevel at befolkningsutviklingen bare kan forklare en tredjedel av veksten i helse- og omsorgssektoren i årene etter 1990. Hoveddelen av veksten skyldes i stedet at tjenestene har blitt bedre, gjennom økt standard og høyere dekningsgrad.



Figur 5.7 Utviklingen i offentlig sysselsetting

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Direktoratet for forvaltning og IKT.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har kartlagt utviklingen i antall ansatte i sentralforvaltningen (departementer og direktorater) i perioden 2009–2016, se figur 5.7 B. Analysen korrigerer for sysselsettingseffekter som følger av omorganiseringer internt i staten. Omorganiseringer vil si flytting av oppgaver mellom sentraladministrasjonen og ytre etater. Difis kart-

legging viser en sentralisering i perioden 2009–2013. Oppgaver ble flyttet fra ytre etat eller andre deler av staten, slik at det netto ble flere ansatte i sentralforvaltningen. I perioden 2013–2016 har det vært motsatt: omorganisering har netto ført til at et mindre antall ansatte ble flyttet ut av sentralforvaltningen.

## Boks 5.1 forts.

Ifølge Difis rapport ble vel 3 700 flere sysselsatt i departementene og direktoratene mellom 2009 og 2016. Korrigert for omorganiseringer og oppgaveflytting mellom ulike statlige enheter (indre og ytre etat), som ikke representerer en reell vekst i antall ansatte i staten, var økningen i sentralforvaltningen på om lag 2 250 i perioden

2009–2016. Den årlige veksten var størst mellom 2009 og 2013, og direktoratene har vokst mer enn departementene.

Kartleggingen viser at det, i tillegg til omorganisering, først og fremst er nye oppgaver og økt arbeidsmengde som driver veksten i antall ansatte i den sentrale statsforvaltningen.

(DOGA) om en stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign. I perioden 2016–2017 er det startet opp åtte konkrete endringsprosjekter i offentlig sektor. Gjennom ordningen skal Difi og virksomhetene i staten få erfaring med nye måter å jobbe på, der man kobler tjenstedesign, endringsledelse og gevinstrealisering. Målet er mer brukervennlige, helhetlige og effektive tjenester.

- I Oslo kommune har Sykehjemsetaten brukt tjenstedesign. Ved å reorganisere sykehjemstilbudet, etablere helsehus, endre rehabiliteringen og unngå langtidsplasser kan etaten både levere et bedre tilpasset tilbud til brukerne og redusere utgiftene. Pilotprosjektet viser et potensial for årlig besparelse for Oslo kommune på 475 mill. kroner.
- I «velferdsrab'» samler Asker kommune alle tjenester til særlig utsatte grupper på ett sted. Målet er å bedre levekårene og livskvaliteten til enkeltfamilier i en vanskelig livssituasjon.
- Regjeringen vil i 2018 starte opp en pilot med primærhelseteam i utvalgte kommuner. Målet er mer koordinerte tjenester og større bredde i tjenestetilbudet. Slike helseteam kan også bidra til en riktigere arbeidsdeling mellom personellgrupper og dermed en mer effektiv bruk av legerressurser i kommunene.

*Riktige økonomiske insentiver*

Offentlige virksomheter opererer i hovedsak uten konkurranse, noe som gjør det vanskelig å kartlegge produktiviteten. Samtidig kan det svekke insentivene til å effektivisere. Ressurser til nye satsinger bevilges over statsbudsjettet, og det kan være vanskelig å hente ut eventuelle innsparinger.

Den underliggende produktivitetsutviklingen styrer ikke ressursbruk og lønnsomhet på samme

måte som i privat sektor, og den tvinger ikke virksomhetene til å prioritere reelt mellom kostnader. Lønnskostnader utgjør den største delen av budsjettet i de fleste offentlige virksomheter. I privat sektor, der verdien av produksjonen kan måles i inntekter, henger økte lønninger normalt sammen med produktivitetsvekst. I offentlig sektor er denne sammenhengen ikke like tydelig.

En utfordring er derfor å gi offentlige virksomheter insentiver som motiverer til løpende effektivisering og riktig bruk av ressurser:

- Tariffoppgjøret i 2016 markerte starten på en modernisering av lønns- og forhandlingssystemet i staten. Arbeidet med å overføre større ansvar til lokale parter ble ytterligere forsterket i mellomoppgjøret i 2017. Regjeringen vil sammen med partene videreføre arbeidet med å utvikle et mer effektivt og lokalt forankret lønnsystem.
- Fra og med 1. januar 2017 innførte regjeringen en forenklet modell for premiebetaling til Statens pensjonskasse for statlige virksomheter, med en fast premiesats på 14 pst. Formålet er å gi den enkelte virksomhet et riktigere bilde av ressursbruken og synliggjøre pensjon som en reell utgift i budsjetter og regnskaper. Slik ansvarliggjøres virksomhetene i større grad for sine pensjonskostnader.
- Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven* ble behandlet i Stortinget i juni 2017. Reformen endrer kommunenes finansieringsansvar for barnevernstiltak, slik at de får sterkere insentiver til å arbeide forebyggende og komme tidlig inn med nødvendige tiltak i familiene. Finansieringssystemet skal også bidra til at kommunene og Barne-, ungdoms- og familieetaten velger tiltak og tjenester som i innhold, omfang og lengde er tilpasset barnas behov.

*Samarbeid med private*

Konkurranseutsetting 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 innovasjon i tilbudet, bedre tjenester, flere gründere, større mangfold og valgfrihet for brukerne.

- Forsvaret skal modernisere forsyningsvirksomheten frem mot 2020. Samarbeidet med sivile logistikkaktører skal videreutvikles gjennom å utnytte privat sivil kompetanse og kapasitet, slik at Forsvaret kan frigjøre ressurser til operativ virksomhet.
- I 2016 ble det innført en ny losordning. Dette har gjort det enklere for kvalifiserte navigatører å få farledsbevis, slik at de kan seile uten los. Resultatet er mindre byråkrati og lavere kostnader for skipsfarten. Den brukerbetalte tilbringertjenesten for los er konkurransesatt, og det er inngått en tiårskontrakt som vil gi skipsfarten betydelige besparelser. Lostjenesten er i tillegg omorganisert og effektivisert, noe som vil gi ytterligere besparelser for skipsfarten.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt frem forslag om en ny organisering av eiendomsoppmålingen, se Prop. 148 L (2016–2017) *Endringar i matrikkellova m.m.* Departementet foreslår blant annet at eiendomsoppmålingen ikke lenger skal være en kommunal forvaltningsoppgave, men utføres som profesjonsregulert tjenesteyting med fri prisdannelse. Forslaget vil gi en mer fleksibel og effektiv organisering av eiendomsoppmålingen.
- 2017 er siste året årsavgiften for kjøretøy kreves inn. Årsavgiften legges om til en trafikksikringsavgift, og vil fra 2018 faktureres sammen med bilforsikringen i regi av private forsikringsselskaper. Omleggingen vil forenkle og gi større fleksibilitet for bileiere. Den nye avgiften vil følge forsikringsavtalen på kjøretøyet, noe som gjør det mulig for bileieren å gå over til å betale avgiften i inntil tolv terminer.

*Effektive fellestløsninger i staten*

I rapporten *Value for Money in Government* fra 2013 anbefalte OECD at Norge i større grad tar i bruk felles, statlige tjenestesentre 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 5.2.2.

Det er grunn til å anta at potensialet er betydelig også på områder som i dag ikke er etablert som fellestjenester, eksempelvis arkiv.

- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) leverer kostnadseffektive lønns- og regnskapstjenester til fire av fem statlige virksomheter. I 2016 behandlet direktoratet 907 070 inngående fakturaer til staten. Siden 2012 har kostnaden for å behandle en faktura blitt redusert med 13 pst.
- DFØ har utviklet en mobil-app hvor statsansatte kan registrere arbeidstid, få oversikt over tidssaldo, søke om fravær og skrive og sende inn reiseregninger. Ledere kan godkjenne arbeidstid og reiser i den samme appen.
- Statens innkjøpscenter ble etablert 1. januar 2016. Senteret skal inngå og forvalte felles innkjøpsavtaler for statlig sivil sektor, og har per september 2017 inngått avtale for innkjøp av forbruksmateriell. Etter planen skal Statens innkjøpscenter også inngå avtaler om innkjøp av reisebyråtenester, telefonitjenester, internrevisjon, PC-er og mobiltelefoner.
- Administrative tjenester i helseforvaltningen, som anskaffelser, IKT og arkiv, ble samlet i Norsk Helsenett SF som skal være i full drift senest 1. januar 2018.
- Statsbygg utvikler en database med samlet oversikt over bygningsmasse, arealbruk og leiekostnader for statens eide og leide lokaler. Oversikten kan legge til rette for betydelig mer effektiv bruk av lokaler i staten. Dersom arealet kan reduseres med én prosent, kan statens utgifter til lokaler reduseres med om lag 175 mill. kroner årlig. Databasen vil etter planen være operativ innen utgangen av 2018.

**5.3.3 Mer effektiv organisering av kommune og stat***Effektive kommuner og regioner*

Det offentlige skal tilby gode og tilpassede tjenester. Samtidig skal tjenestene produseres kostnads effektivt. Gode forvaltningsnivåer er en viktig forutsetning for å nå disse målene. Dagens fylkesgrenser har vært nesten uendret siden midten av 1800-tallet, og kommunestrukturen ble i hovedsak bestemt på 1960-tallet. Tidligere var transport og kommunikasjon dyrt og tungvint. I dag har kost-

nadene falt og tilgjengeligheten økt, og mulighetene for kommunikasjon er fundamentalt endret. Samtidig har kommunene fått ansvar for flere og mer komplekse tjenester.

- Regjeringens kommunereform skal bidra til større enheter, bedre fagmiljøer og mer effektiv drift. Før reformen var det 428 kommuner. Etter sammenslåingene som er vedtatt frem til nå, vil det være 354 kommuner. Reformen skal gi gode og likeverdige tjenester for innbyggerne, en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati. Samtidig er mange kommuner fortsatt for små. Kapasiteten til de minste kommunene er i utgangspunktet førende for hvilke oppgaver sektoren kan påta seg. For å møte utfordringene fremover er det derfor viktig at kommunereformen videreføres og at de gode prosessene som er satt i gang i mange kommuner, ikke stopper opp.
- Regionreformen som ble vedtatt av Stortinget i juni 2017, gjør at 19 fylker blir til 11. De nye fylkeskommunene skal blant annet få en tydeligere rolle innenfor samfunnsutviklingen og gi bedre samarbeid med regionale aktører.
- Regjeringen er i gang med å vurdere regioninndelingen til statlige etater i lys av ny regionstruktur. Inndelingene sammenfaller i liten grad med gamle eller nye regiongrenser. Produktivitetskommissjonen peker på at koordineringen med fylkesmenn og fylkeskommuner er komplisert. Godt samspill mellom statlig sektoradministrasjon og den kommunale og fylkeskommunale forvaltningen er en forutsetning for effektiv forvaltning og god ressursutnyttelse.
- Regjeringen gjennomfører en områdegjennomgang som skal vurdere øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økonomisk og juridisk rammestyring er hovedprinsippet for den statlige styringen. Rammestyring gir kommunene handlefrihet i hvordan de løser oppgavene sine. Detaljert statlig styring kan gjøre at tjenestene blir dårlig tilpasset befolkningens ønsker og behov og gi lite effektiv ressursbruk. Samtidig kan rapportering og kontroll være kostbart både for kommunene og for staten.

#### *Samordning mellom ulike deler av staten*

Klar oppgavedeling mellom statlige virksomheter gjør at de enkelte virksomhetene kan bli eksperter på sine områder. Spesialisering kan imidlertid

føre til at innbyggere og næringsliv opplever staten som fragmentert. Gode tjenester til borgere og private virksomheter krever ofte et tett samarbeid mellom alle relevante myndigheter, på tvers av spesialiseringer.

- Utlendingsdirektoratet har i samarbeid med Politidirektoratet og Politiets utlendingsenhet sett på hvordan asylsaksbehandlingen og logistikken rundt innkvartering kan effektiviseres i den innledende ankomstfasen. Regjeringen planlegger nå å videreutvikle ankomstsenterfunksjonen ved å samlokalisere UDI og politiet i den innledende asylfasen. En samlokalisering kan gi bedre kvalitet i asylsaksbehandlingen, raskere retur og raskere bosetting, og som følge av dette også reduserte mottaksutgifter.
- På servicesentrene for utenlandske arbeidstakere samarbeider Skatteetaten, politiet, UDI og Arbeidstilsynet. Samarbeidet skal bidra til rask saksbehandling.
- Fra 1. juni 2017 er det gjort endringer i politiloven slik at sivile rettspleieoppgaver kan samles for større områder. En lensmann, politistasjonssjef eller namsfogd kan utføre oppgaver for flere lensmanns- eller politistasjonsdistrikter.
- I 2017 begynte arbeidet med å forbedre den elektroniske kommunikasjonen mellom politi og påtalemyndighetene, domstolene og kriminalomsorgen (Elektronisk samhandling i straffesakskjeden – ESAS).
- En ny bistandsinstruks for forsvarrets støtte til politiet er fastsatt med virkning fra 1. september 2017. Den nye instruksjonen er forenklet og forkortet, og vil sørge for at beslutninger om bistand fra Forsvaret til politiet kan tas så raskt som mulig i en krisesituasjon.

#### *Omstilling, omorganisering og kostnadsreduksjoner*

Offentlig sektor må endre seg i takt med resten av samfunnet. Et stadig større press på offentlige budsjetter og økende krav fra publikum gjør det nødvendig å tenke nytt. Omstilling, nye arbeidsformer og endret organisering er nødvendige og viktige virkemidler.

- Gjennom den nye forsvarsloven har antall Heimevernsnemnder blitt redusert fra én i hver kommune til én i hver av de elleve heimevernsdistriktene med virkning fra 1. juli 2017.
- I 2017 er ansvaret for bistand til helse, utdanning, energi, miljø og landbruk overført fra UD til Norad. Dermed samles forvaltnings- og fagressurser, en unngår dobbeltarbeid og øker kvalitet og effektivitet i forvaltningen av bistan-

den. Antall bistandsavtaler er redusert fra 7 000 i 2013 til under 4 000 i 2017.

- Regjeringen vil omorganisere de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren. Den nye organiseringen skal legge til rette for høyere kvalitet og større effektivitet og gi flere statlige arbeidsplasser utenfor Oslo. For å se arbeidet med digitalisering bedre i sammenheng med øvrig kvalitetsutvikling i barnehager og skoler, slås Utdanningsdirektoratet og Senter for IKT i utdanningen sammen fra 1. januar 2018. I universitets- og høyskolesektoren slås CERES, BIBSYS og oppgaver fra UNINETT AS sammen til ett nytt forvaltningsorgan som skal levere tjenester til universiteter og høyskoler. I dag har Kunnskapsdepartementet også en rekke virksomheter som har oppgaver knyttet til å utvikle kvaliteten i høyere utdanning. Disse oppgavene samles i to forvaltningsorganer for kvalitet, ett med hovedkontor i Oslo og ett med hovedkontor i Bergen. Til sammen skal om lag 60 årsverk flyttes ut av Oslo innen utgangen av 2022.
- På bakgrunn av Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren* har det blitt gjennomført sammenslåinger og betydelig omstilling ved universiteter, høyskoler og studentsamskipnader. Antallet universiteter, statlige høyskoler og private høyskoler med statstilskudd er redusert fra 54 til 39, og antallet studentsamskipnader er redusert fra 21 til 14. Målet med reformen er bedre samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i universitets- og høyskolesektoren. En arbeidsgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet har våren 2017 levert et forslag til en felles IKT-strategi for universitets- og høyskolesektoren. Forslagene dekker områdene utdanning, forskning, administrative tjenester og infrastruktur, og omtaler i tillegg informasjonssikkerhet, organisering og finansiering. Regjeringen la frem strategien for digitalisering av høyere utdanning og forskning 8. september 2017. Strategien gjelder for perioden 2017–21 og inneholder en rekke tiltak for at teknologi kan utnyttes slik at studentene lærer mer, at studie tilbudene blir mer tilgjengelige og at forskningen blir enda bedre og mer effektiv.

#### *Nærpolitireformen*

Nærpolitireformen er den største omstillingen i politiet i nyere tid. Målet er et mer synlig og tilgjengelig politi, med kapasitet til å forebygge,

etterforske og påtale kriminelle handlinger. Reformen skal bidra til utvikling av gode fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer. Økt spesialisering og fagkompetanse er nødvendig for at politiet skal kunne bekjempe nye kriminalitetsformer.

Regjeringen ønsker med reformen å legge til rette for at politiet i større grad kan konsentrere seg om forebygging, beredskap og straffesaksbehandling. Dette oppnås ved å overføre ansvaret for enkelte oppgaver til andre faginstanser. Som et ledd i reformen er det også satt i gang et omstillingsarbeid i politiet for bedre etatsledelse.

I 2016 ble antall politidistrikter redusert fra 27 til 12. I mai 2017 ble det fastsatt at politiet skal ha 225 tjenestesteder, mot tidligere 354. Nye arbeidsmetoder og -verktøy vil på sikt bidra til at politiet kan løse en større del av oppgavene på stedet. Flere tjenester skal tilbys digitalt, og færre oppgaver vil kreve personlig oppmøte. Dette gir forklaringer for både innbyggere og politiet selv.

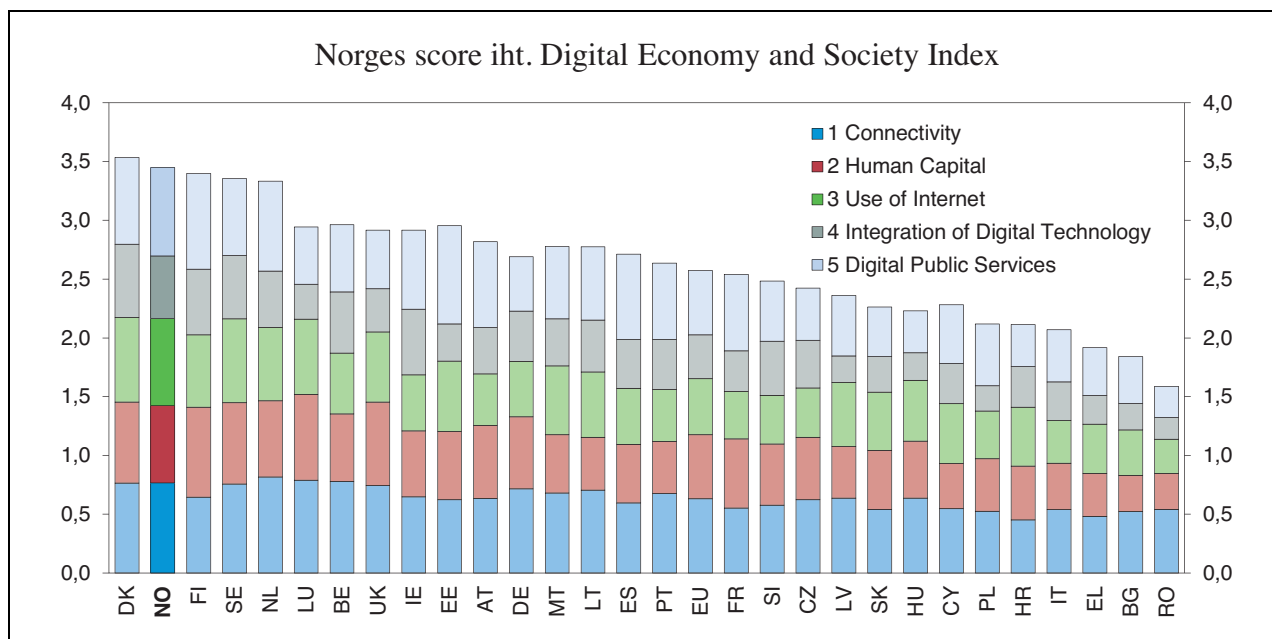
Som et ledd i reformen skal Politidirektoratet etablere en organiseringsmodell som kan tjene som felles utgangspunkt for politidistriktene. En slik standardisering vil kunne gi enklere løsninger og et mer effektivt politi. Reformen innebærer også samlokalisering av nødmeldingstjenesten for politi og brann.

Samtidig som det er utgifter til gjennomføring av reformen, anslås gevinstene av nærpolitireformen til nærmere 90 mill. kroner i 2018. For å bygge opp under det videre reformarbeidet, legger regjeringen opp til at gevinstene i 2018 beholdes i politiet. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) evaluerer reformen.

#### *Reformer i transportsektoren*

Gjennom opprettelsen av Nye Veier AS og jernbanereformen er det lag til rette for en mer effektiv vei- og jernbanesektor. Reformene skal legge til rette for mindre politisk detaljstyring og mer operasjonell frihet for virksomhetene.

Regjeringen har etablert et utbyggingsselskap for vei, Nye Veier AS. Selskapet har vært operativt siden 1. januar 2016. Selskapet skal legge helhetlig utbygging og samfunnsøkonomisk lønnsomhet til grunn for prioriteringene og har identifisert muligheter for å kunne redusere kostnader og øke nytten av prosjektporteføljen. Nye Veier AS skal være en effektiv byggherreorganisasjon som skal bygge ut veistrekningene i porteføljen på en mer helhetlig måte og med større kostnadseffektivitet enn utbygging i tradisjonell forstand. Raskere veiutbygging vil kunne gi mer vei



Figur 5.8 OECDs Digital Economy and Society Index 2017

Kilde: OECD.

for pengene, styrke næringslivets konkurransevne og gi en mer effektiv, forutsigbar og trygghere veitransport. Styring, finansiering, oppstartsportefølje og andre oppgaver for utbyggingsselskapet er presentert i Meld. St. 25 (2014–2015) *På rett vei. Reformen i veisektoren*.

Nye Veier AS skal rapportere om effektiviteten i veiutbyggingen sammenlignet med om disse oppgavene hadde blitt løst på tradisjonell måte. Selskapet skal eksempelvis rapportere om administrasjonskostnader målt mot sammenlignbare virksomheter og om fremdrift, kvalitet og økonomi for inngåtte veiutbyggingsavtaler.

Hensikten med jernbanereformen er å utnytte jernbaneinfrastrukturen på en bedre måte, se Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor. Reform av jernbanesektoren*. Dette skal oppnås gjennom bedre styringsstruktur, en mer forretningsmessig organisasjonsform, bedre kundeorientering, økt vekt på konkurranse og tydeligere mål.

Bane NOR SF er et statsforetak med ansvar for den nasjonale jernbaneinfrastrukturen og ble opprettet som en del av jernbanereformen. Selskapet ble skilt ut av det tidligere Jernbaneverket og var fullt operativt fra 1. januar 2017. Samtidig ble det opprettet et jernbanedirektorat. Formålet med opprettelsen av Bane NOR SF er å sørge for tilgjengelig jernbaneinfrastruktur og effektive og brukervennlige tjenester. Bane NOR SF har ansvaret for planlegging, utbygging, forvaltning,

drift og vedlikehold av det nasjonale jernbanenetet.

### 5.3.4 Digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester

OECD publiserte i august 2017 rapporten *Digital Government Review of Norway – Boosting the Digital Transformation of the Public Sector*. Rapporten peker på at Norge og Norden har et meget godt utgangspunkt for digitalisering av offentlig sektor i forhold til Europa for øvrig. Å ligge langt fremme krever imidlertid kontinuerlig arbeid, og OECD mener å se tegn til avmatning av innsatsen i Norge.

Digitalisering gir store muligheter for mer rasjonell løsning av oppgavene, men utfordrer samtidig innarbeidede arbeidsformer. Å ta i bruk nye teknologiske løsninger på en god måte krever ikke bare en vellykket gjennomføring av IKT-prosjekter, men vel så mye en vilje og evne til å endre selve måten virksomheten arbeider på. Det er tatt flere initiativ for å øke innsatsen:

- En grunn til at digitaliseringsarbeidet har gått for sakte, er manglende strategisk IKT-kompetanse blant toppledere. Som ledd i *Program for bedre styring og ledelse i staten* tilbyr Difi kompetansebygging for ledere og arrangerer erfaringssamlinger på dette området på tvers av sektorer i staten.

- Regjeringen har etablert et digitaliseringsråd som skal hjelpe statlige virksomheter i å lykkes med digitaliseringsprosjekter. Rådet skal også bidra til at statlige etater skal lære av hverandres suksesser og feil. Rådet tilbyr kvalitets-sikring i alle faser av digitaliseringsprosjekter, og legger til rette for at virksomheter kan lære av hverandre. Målgruppen er planlagte digitaliseringsprosjekter mellom 10 og 750 mill. kroner. Digitaliseringsrådet er uavhengig og skal behandle sakene innen tre uker. Det er frivillig å bruke rådet.
- For å øke digitaliseringstempoet i staten har regjeringen etablert en medfinansieringsordning for små og mellomstore digitaliseringsprosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Statlige virksomheter kan søke om støtte opp til 50 pst. av prosjektkostnadene. I 2017 er det satt av 111 mill. kroner som er fordelt til 14 prosjekter.
- Staten skal ta større ansvar for å samordne digitalisering og IKT-utvikling på tvers av stat og kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer nå en finansieringsmodell for IKT-prosjekter hvor gevinstene i stor grad vil havne i kommunene, mens utviklingskostnadene primært bæres av staten. I slike situasjoner kan det være aktuelt at kommunesektoren bidrar i finansieringen, eksempelvis gjennom trekk i kommunesektorens inntektsramme. Det er behov for å kartlegge hvor mange prosjekter som kan være aktuelle for en slik løsning.

#### *Kommunikasjon med innbyggere og næringsliv*

Digitalisering legger grunnlaget for bedre, raskere og mer målrettet kommunikasjon mellom staten på den ene siden og innbyggere og næringsliv på den andre. Både produktiviteten i næringslivet og tilgangen til informasjon for husholdninger og bedrifter blir bedre. Digitalisering gir også mulighet til å utvikle nye og fleksible løsninger basert på selvbetjening, uavhengig av offentlige kontortider.

Regjeringens mål er at informasjon det offentlige spør om, kun skal rapporteres én gang. Digitale løsninger som åpner for forhåndsutfylling av skjemaer og direkte uthenting av informasjon fra bedriftenes IKT-systemer, gjør at rapporteringen langt på vei kan automatiseres.

- Brønnøysundregistrene arbeider med *Felles datakatalog* som er en oversikt over hvilken informasjon det offentlige har, hva den betyr, hvilken kvalitet informasjonen har og hvem

som har lov til å gjenbruke den. Oversikten er ventet å kunne tas i bruk fra 2018. En slik felles datakatalog vil være et viktig steg for å oppnå prinsippet om «kun én gang».

- Arbeids- og velferdsetaten har etablert et digitalt nav.no der brukerne har fått nye selvbetjente dialogløsninger på de fleste områder (uføre, dagpenger, foreldrepenger, arbeidsavklaringspenger, sykefravær, sosiale tjenester, innsyn i egen sak og utbetalinger). Det legger til rette for selvhjulpne brukere. Nav.no er på vei til å bli den viktigste kommunikasjonskanalen med brukerne, og har nærmere 60 millioner besøk i året.
- Alle innbyggere i Norge har nå sin egen kjernejournal (dersom de ikke har reservert seg mot løsningen). Det gir pasienten oversikt over egen helseinformasjon, og pasienten kan legge til personlige opplysninger. I tillegg kan helsepersonell få tilgang til informasjon om legemidler de siste tre årene, informasjon om allergier og andre kritiske tilstander og kontaktinformasjon til relevante personer. Slik informasjon kan redde liv og hindre feilmedisinerer.
- Ny elektronisk ordning for pasientreiser ble lansert 1. oktober 2016 på helsenorge.no. Dette forenkler ordningen for dekning av utgifter til pasientreiser for brukerne og legger til rette for en mer effektiv saksgang.
- Det er nå mulig å søke digitalt om bostøtte og startlån i Husbanken. Det er anslått at kommunene kan spare til sammen 90 000 timeverk sammenlignet med den tidligere løsningen.
- I april 2017 ble det innført elektronisk tinglysning i Norge. Profesjonelle brukere kan nå ta i bruk løsningen og boligkjøpere vil oppleve at eiendomsoverdragelsene går raskere. På sikt vil dette redusere utgiftene i forbindelse med tinglysning. Den samfunnsøkonomiske gevinsten er beregnet til 1,3 mrd. kroner, hvorav størstedelen vil tilfalle privat sektor. Utviklingen av elektronisk tinglysning ventes på sikt å gi en reduksjon på 40 årsverk i Kartverket.
- Elektronisk søknadsskjema for skilsmisse ble tilgjengelig høsten 2016. Skjemaet henter inn opplysninger fra folkeregisteret og Fylkesmannsembetene får søknadene direkte inn i saksbehandlerprogrammet.
- Skatteetaten og Brønnøysundregistrene samarbeider om digitaliseringstiltak som forenkler og effektiviserer tjenester både for næringslivet og det offentlige. En av disse løsningene er utviklet i samarbeid med Finans Norge og gir mulighet for enklere behandling av lånesøknader, såkalt «samtykkebasert lånesøknad». Løs-



ningen som ble lansert i juni 2017, åpner for at lånesøker gjennom Altinn godkjenner at banken får tilgang på relevant informasjon om inntekt og formue fra Skatteetaten, og dermed slipper å sende banken kopi av lønsslippene og siste skattemelding. Låneprosessen blir enklere, og bankene kan behandle lånesøknaden raskere og på et bedre datagrunnlag.

- Det er gjennom id-porten åpnet for at en elektronisk kan melde seg inn eller ut av Den norske kirke.
- Oljedirektoratets felles, nettbaserte portal (SMIL) for søknader, innrapportering og saksbehandling i petroleumsnæringen har gitt kortere saksbehandlingstid. Gevinsten tas ut i næringen, som har gitt gode tilbakemeldinger på løsningen.
- Statens vegvesen tilbyr nå nettløsninger for søknad om førerkort, bestilling av time til oppkjøring, bevis for øvelseskjøring, melding om tap av førerkort, utskrift av midlertidig kjøretillatelse, salgsmelding og omregistrering av kjøretøy, samt tap av vognkort. Flere av disse tjenestene krevde tidligere oppmøte på en trafikkstasjon. En million salgsmeldinger på papir er blitt overflødige.
- Frikort egenandelstak 2 er automatisert fra 1. januar 2017. Om lag 300 000 brukere slipper å samle på kvitteringer for betalte egenandeler og sende dem inn til Helfo.
- Fra 2017 ble det åpnet for bruk av elektronisk kommunikasjon ved varsler om blant annet inkasso og tvangsfullbyrdelse av krav, der loven tidligere stilte krav om bruk av papir. Antallet varsler om inkasso og tvangsfullbyrdelse er betydelig. Mer elektronisk kommunikasjon har derfor også her et stort samfunnsøkonomisk gevinstpotensial.
- Årlige tilskudd på utenriks- og bistandsområdet beløper seg til over 30 mrd. kroner og potensialet for innsparinger gjennom digitalisering er betydelig. Det etableres i 2017 en ny digital portal for mottak av søknader om tilskudd for norske og internasjonale søkere. Hele søknads- og rapporteringsprosessen for tilskuddsforvaltning skal etter planen digitaliseres de neste årene. Det innebærer at dagens manuelle saksbehandling gradvis faller bort og at saksbehandlingen forenkles.

*Digital saksbehandling frigjør ressurser og gir bedre kvalitet*

Nye tekniske løsninger muliggjør sømløs digital kommunikasjon mellom innbyggere, bedrifter og

offentlige virksomheter, men også internt i den enkelte virksomhet. Det blir dermed mulig å gå vekk fra papir og post. Innenfor mange områder kan automatisert saksbehandling overta for tradisjonell saksbehandling med liten eller ingen manuell saksbehandling. Automatisering kan for eksempel innebære at en innbygger søker om en ytelse gjennom en selvbetjeningsløsning som automatisk beregner om vedkommende har krav på ytelsen og ev. størrelsen på ytelsen. Dermed kan kvaliteten og effektiviteten i saksbehandlingen økes ved at innbyggere får hurtigere avgjørelser med færre feil, samtidig som ressursbruken reduseres, enten ved at den faller bort eller ved at ressurser kanaliseres til å håndtere mer kompliserte saker. Det kan muliggjøre mer individuell oppfølging av brukere som virkelig trenger det. Digitalisering kan også føre til senket risiko og sårbarhet i den enkelte virksomheten ved at det gir økt datasikkerhet og reduserer risikoen for feil.

Digitalisering kan også være viktig for å ivareta tilliten til offentlige virksomheter. Samfunnsutviklingen innebærer at stadig flere tjenester digitaliseres. Derfor vil også brukere etterspørre og forvente digitalisering av tjenester og arbeidsmåter i offentlig sektor.

- Skattedirektoratet (SKD) vil modernisere folkeregisteret. Prosjektet gjennomføres i perioden 2017–2019 og vil innebære nye tekniske løsninger for oppdatering av folkeregisteret i sanntid, nye informasjonselementer og kvalitetsheving av informasjonen, samt nye løsninger for distribusjon av informasjon fra registeret.
- Prosjektet Digitale domstoler ble i 2017 igangsatt for å fulldigitalisere saksbehandlingen i de tolv største tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett. Digitale domstoler vil innebære fulldigitaliserte, papirløse rettsprosesser før, under og etter behandling av straffesaker og tvistesaker. I tillegg til kortere saksbehandlingstid og betydelige gevinster for domstolene og de som bruker domstolene, vil kvaliteten i saksbehandlingen bedres. Mange manuelle oppgaver vil falle bort eller forenkles vesentlig både under saksforberedelsen, hovedforhandlingen og ved domskrivningen.
- Prosjekt 2 i programmet for modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten innebærer å utvikle moderniserte IKT-løsninger for foreldrepenger og engangsstønad. Et hovedmål er bedre tjenester for brukerne og større effektivitet i saksbehandlingen. Foreløpige beregninger viser at de totale effektene av Prosjekt 2



- kan gi netto besparelser for etaten på rundt 46 mill. kroner fra 2021.
- Digitalisering av saksbehandlingen i Norsk kulturråd har gitt gevinster for saksbehandlere og brukere. Det er økt kvalitet på saksbehandlingen, arbeidsbesparelser, frigjøring av ressurser, økt synlighet og transparens i alle prosesser.
  - ProSak er et nytt saksbehandlingssystem for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Systemet har vært i utvikling siden 2012, og ble tatt i bruk i 2016. Det nye systemet fører til mer effektiv saksbehandling og til likere administrativ saksbehandling i nemndene. Bruk av sikker digital post direkte til fagkyndige, allmenne medlemmer og talspersoner erstatter ordinær postgang og faks, og innebærer at dokumenter kan sendes i originalversjon, uten først å måtte anonymiseres. Innføring av ProSak har derfor vært tids- og ressursbesparende.
  - A-ordningen tilrettelegger for større grad av digitalisering og automatisering av saksbehandlingsprosessene i Arbeids- og velferdsetaten gjennom enkel og effektiv tilgang til nødvendige opplysninger om lønn og ansettelsesforhold. Regjeringen foreslo derfor endringer i reglene for fastsetting av grunnlaget for sykepenger, foreldrepenger og pleiepenger mv., se Prop. 37 L (2016–2017). Endringene vil gjøre det mulig med en mer effektiv bruk av opplysninger fra A-ordningen. I tillegg gir endringene både arbeidsgiver og den enkelte mottaker et enklere og mer tydelig regelverk å forholde seg til.
  - For å sikre stabil og effektiv drift i Brønnøysundregistrene og bedre samhandling mellom offentlig sektor og næringslivet, ble det fra 2017 bevilget midler til en ny registerplattform for Brønnøysundregistrene. Denne skal gi grunnlag for enklere saksbehandling, mer automatisering, bedre sikkerhet og økte muligheter for videre effektivisering.

#### *Bedre bruk av offentlige data gir merverdi*

Å gi tilgang til offentlige data betyr at næringsliv, forskere, sivilsamfunn, og ikke minst offentlig sektor selv, kan gjøre nytte av informasjon offentlig sektor forvalter. Hensynene til personvern og til forretningshemmeligheter må selvsagt ivaretas. Data kan likevel gjenbrukes til nye formål – for økt verdiskaping, økt effektivitet, samt økt åpenhet og transparens. Gode analyser av tilgjengelige data kan bidra til innovasjoner og økt produktivitet i både offentlig sektor og i næringslivet.

- Helse- og omsorgsdepartementet har styrket strategisk styring av helseregistre. Det er satt i gang et helsedataprogram for å prioritere utvikling og bruk av fellesløsninger på tvers av registrene og etablere en plattform for å gjøre tilgjengelig og analysere helsedata.
- Statsregnskapet på nett lanseres i oktober 2017. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har laget en løsning som gir mulighet for å søke i publiserte data om statlige utgifter og inntekter, og den gir grunnlag for analyse og sammenligning av ressursbruk på tvers av virksomheter og over tid.
- Vitnemålsportalen gir mulighet til å dele verifisert informasjon om utdanning med andre. Vitnemålsportalen er en nettbasert tjeneste der den enkelte student eller tidligere student kan logge inn og dele informasjon om utdanningen sin med andre. Dette skal gjøre det lettere å søke jobb eller videre utdanning og kan bidra til å forhindre juks med vitnemål.
- BarentsWatch er et helhetlig overvåknings- og informasjonssystem om hav og kyst. Det innebærer en forenkling ved at etater på en enklere og raskere måte kan dele og sammenstille data.

## 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 påføres samfunnet et samfunnsøkonomisk tap. I tillegg er det kostnader ved å finansiere næringsstøtten. I samfunnsøkonomiske analyser legges det til grunn en skattekostnad på 20 pst. for netto økt offentlig finansiering som følge av et offentlig tiltak.

For å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser og et næringsliv med evne til omstilling og innovasjon må næringsstøtten innrettes mot å utløse tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, for eksempel for å motvirke markeds- svikt. Markedssvikt kan skyldes forhold som

Tabell 5.1 Oversikt over budsjettstøtte, skatteutgifter og -sanksjoner rettet mot næringslivet og annen næringsstøtte i 2016 fordelt på næringer. Mrd. 2016-kroner

	Budsjettmessig støtte	Skatteutgifter og -sanksjoner <sup>1</sup>	Annen næringsstøtte <sup>2</sup>	Sum
Landbruk <sup>3</sup> .....	15,4	1,3	12,5	29,2
Fiske og havbruk <sup>4</sup> .....	0,0	0,9		0,9
Sjøfart og skipsbygging .....	1,9	2,9		4,8
Industri og tjenester (inkl. petroleum) ..	1,5	24,7	1,3	27,5
Horisontale ordninger <sup>5</sup> .....	6,5	12,3		18,8

<sup>1</sup> Omfatter skatteutgifter og -sanksjoner fra tabell 5.6 som ikke omfatter skatteutgifter i merverdiavgiften. Skatteutgifter knyttet til merverdiavgiften er illustrert i tabell 5.7.

<sup>2</sup> Inkluderer skjermingsstøtte i jordbruket beregnet av OECD og støtte gjennom el-sertifikatordningen.

<sup>3</sup> Budsjettmessig støtte til landbruket avviker fra OECDs tall for budsjettstøtte pga. noe ulike definisjoner.

<sup>4</sup> Utviklingskonsesjoner for lakseoppdrett utgjør også et betydelig beløp, men er ikke tallfestet.

<sup>5</sup> 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.

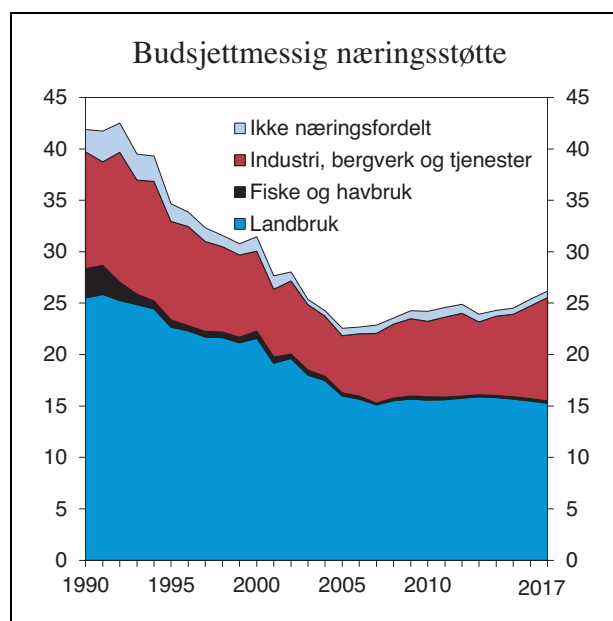
eksterne effekter (for eksempel miljøkostnader), kollektive goder, imperfekt konkurranse og asymmetrisk informasjon. Det bør likevel utvises tilbakeholdenhet med næringsstøtte også i tilfeller der det er påvist markedssvikt. I de fleste markeder vil det finnes en eller annen form for markedssvikt. Næringsstøtte vil normalt ikke være et effektivt virkemiddel for å rette opp i slike markedsimperfeksjoner. Staten bør i stedet legge til rette for bedre/økt konkurranse, for på den måten å redusere de direkte årsakene til markedssvikten.

Det er en fare for at næringsspesifikke programmer fører til at støtte låses inn i næringer som ikke er lønnsomme, noe som vil svekke landets vekstevne. Omlegging av støtteordninger rettet mot enkelte bransjer eller geografiske områder over til programmer med bredere nedslagsfelt vil derfor kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Når prosjekter på tvers av næringer og geografi må konkurrere om de samme midlene, er det større sjanse for at de beste prosjektene mottar støtten.

Tabell 5.1 oppsummerer næringsstøtten i 2016 for ulike næringer og støttekategorier, men gir ikke en fullstendig oversikt over all næringsstøtte i form av for eksempel reguleringer, konsesjonsordninger eller offentlig kjøp. Nedenfor er de enkelte støttekategoriene kort omtalt.

#### Budsjettstøtte

Finansdepartementets beregninger av budsjettstøtte omfatter ordninger som finansieres over



Figur 5.9 Statlig budsjettstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2016-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

statsbudsjettets utgiftsside, det vil si tilskudd, lån eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Beregningen av statlig næringsstøtte er avgrenset mot statens kjøp av varer og tjenester. Dette innebærer at overføringer til for eksempel kringkasting, jernbane, flyrutene i kortbanenettet, statens kjøp av posttjenester og buss ikke er tatt med.

Tabell 5.2 Statlig budsjettstøtte etter formål. Nettokostnader. Mrd. 2016-kroner<sup>1</sup>

Formål	2005	2014	2015	2016	Anslag 2017
<i>Horisontal støtte</i> <sup>2</sup> .....	3,7	5,1	5,5	6,5	7,2
Herav:					
FoU <sup>3</sup> .....	0,7	1,4	1,5	1,6	1,6
Regional <sup>4</sup> .....	2,0	1,3	1,3	1,4	1,2
SMB <sup>5</sup> .....	0,5	0,7	0,7	0,8	0,8
Miljø og energi .....	0,3	1,4	1,8	2,5	3,2
<i>Næringsrettet støtte</i> <sup>6</sup> .....	18,8	19,3	19,0	18,9	19,0
Herav:					
Landbruk <sup>7</sup> .....	15,9	15,8	15,6	15,4	15,2
Fiske og havbruk .....	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Skipsbygging .....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sjøfart .....	1,5	1,8	1,8	1,8	2,1
Sum .....	22,5	24,3	24,5	25,4	26,2

<sup>1</sup> Deflatert med årlig prisendring for BNP for Fastlands-Norge.

<sup>2</sup> Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikariatene).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling. Deler av støtten er ført når den overføres til støtteforvalter i henhold til statsregnskapet.

<sup>5</sup> Omfatter blant annet utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende utviklingstilskudd, veiledning, etablererstipend, program for eksport for små og mellomstore bedrifter og såkornfondene.

<sup>6</sup> Omfatter blant annet utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten.

<sup>7</sup> Budsjettmessig støtte til landbruket avviker fra OECDs tall for budsjettstøtte pga. noe ulike definisjoner.

Kilde: Finansdepartementet.

Figur 5.9 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 25,4 mrd. kroner i 2016. Regnet i faste 2016-priser økte støtten i 2016 med om lag 0,9 mrd. kroner sammenlignet med 2015. Økningen i budsjettstøtten skyldes særlig økt støtte til miljø- og energiformål. Budsjettstøtten målt som andel av BNP var 0,81 pst i 2016, mens den i 2015 var på 0,77 pst.

*Landbruksstøtten* utgjorde 15,4 mrd. kroner eller om lag 60 pst. av den samlede budsjettstøtten i 2016. 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. Realverdien av budsjettstøtten til jordbruket, eksklusive skatteutgifter, har gått noe ned fra 2015 til 2016. I perioden 2005 til 2016 er antall årsverk ifølge Budsjettnemnda for jordbruket redusert med 29,6 pst. Dette innebærer at støtten til landbruket per årsverk har økt betydelig siden 2005. For jordbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien utgjør også skjermingsstøtte en betydelig del av den samlede støtten. Dette kommer i tillegg til støtten som fremkommer i figur 5.9 og tabell 5.2.

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 videreføres likevel innenfor egne bevilgninger.

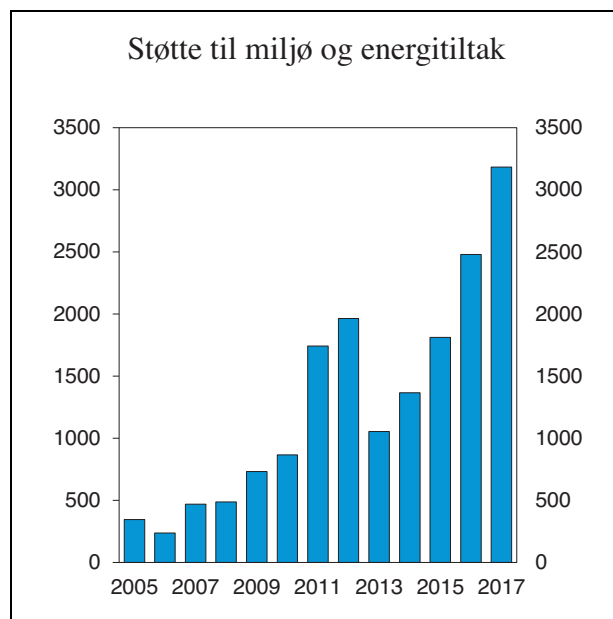
*Regionalstøtten* over budsjettets utgiftsside var 2 mrd. kroner i 2005, men har siden falt noe og utgjorde i 2016 om lag 1,4 mrd. kroner.

Budsjettstøtten til *forskning og utvikling* i regi av næringslivet har økt noe fra 2015 til 2016. Støtten omfatter blant annet Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til forsknings- og utviklingskontrakter.

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 energitiltak* har vært betydelig siden 2006, se figur 5.10. Hovedtyngden er støtte til energiomlegging og utvikling av energi- og klimateknologi gjennom Enova. Utbetalte midler er særlig knyttet til prosjekter innenfor fjernvarme, lokale energisentraler, utvikling av energi- og klimateknologi og energieffektivisering i industri og bygg og transportområdet. 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.

Fra 1. januar 2012 er det etablert et felles *elsertifikatmarked* mellom Sverige og Norge. Sertifikatmarkedet innebærer omfattende støtte til produksjon av elektrisitet basert på fornybare energikilder. Støtten finansieres ikke over statsbudsjett



Figur 5.10 Støtte til miljø- og energitiltak. Mill. 2016-kroner

Kilder: Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet.

tet, men 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 der provenyet er øremerket subsidier til kraftprodusenter. Proveny som går utenom statsbudsjettet og øremerkes et bestemt tiltak, er prinsipielt uheldig.

Prisen på elsertifikater dannes på bakgrunn av tilbud og etterspørsel etter sertifikater. Svensk Kraftmäklings notering av spotpriser gir en gjennomsnittlig pris på om lag 13,5 øre per kWh i 2016. Dersom denne prisen legges til grunn, kan samlet støtte fra norske forbrukere til produsent

Tabell 5.3 De fem norske selskapene med høyest forventet elsertifikatberettiget produksjon fra godkjente anlegg per 31. august 2017 og anslått årlig støttebeløp

Selskap	Forventet elsertifikatberettiget produksjon (GWh)	Anslått årlig støttebeløp <sup>1</sup> (mill. kroner)
Tellenes Vindpark AS .....	500	32
Småkraft AS .....	490	31
Statkraft Energi AS .....	382	24
Kjøsnesfjorden Kraftverk AS .....	244	16
Agder energi vannkraft AS.....	234	15

<sup>1</sup> Beregnet ved en elsertifikatpris på 6,4 øre per kWh.

Kilder: Norges vassdrags- og energidirektorat og Finansdepartementet.

ter av fornybar elektrisitet i Norge og Sverige i 2016 anslås til om lag 1,3 mrd. kroner. Som følge av fall i elsertifikatprisen anslås samlet støtte i 2017 å falle til i størrelsesorden 0,7 mrd. kroner. Samlet over hele elsertifikatperioden (2012–2035) anslås støtten å utgjøre en nåverdi på i størrelsesorden 10–12 mrd. kroner. Elsertifikatsystemet vil ikke videreføres etter 2021. Godkjent produksjon som settes i drift innen fristen i 2021, vil motta elsertifikater i inntil 15 år. Tabell 5.3 viser anslått årlig støttebeløp for de fem norske selskapene med høyest forventet elsertifikatberettiget produksjon.

*Skipsfarten* mottar driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. I 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.

Regjeringen gjennomførte i 2016 betydelige endringer i tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk. I 2017 etablerte regjeringen en egen tilskuddsmodell for NIS-registrerte skip i utenriksfart som transporterer olje, kjemikalier, gass og ro/ro-last. Etter endringene gis det full refusjon av arbeidsgiveravgift, trygdeavgift og et beløp tilsvarende forskuddstrekk av skatt per tilskuddsberettigede arbeidstaker for NOR-skip i kystfart, NOR-passasjerskip i utenriksfart, skip i NOR som betjener strekningen Bergen-Kirkenes. Det ble også opprettet en egen tilskuddsmodell for NOR-registrerte seilskip og NIS-registrerte konstruksjonsskip.

Samlet sysselsetningsstøtte til skipsfarten utgjorde i 2016 om lag 1,8 mrd. kroner, se tabell 5.4. Om lag 11 400 sjøfolk var omfattet av ordningen i 2016. Gjennomsnittlig støttebeløp per sjømann omfattet av ordningen er dermed om lag 155 000 kroner.

Produktivitetskommisjonen har pekt på at tilskuddsordningen til sysselsetting av sjøfolk virer ressursbruken mellom næringer. Kommisjonen mente en burde unngå å subsidiere anvendelse av arbeidskraftressurser i en spesiell næring. Ifølge kommisjonen vil norske sjøfolk bli ansatt i den grad de innehar verdifull kompetanse eller er tilstrekkelig produktive til å forsvare normale lønnskostnader. Dersom dette ikke er tilfelle, mente kommisjonen det vil gi en bedre ressursbruk å anvende denne arbeidskraften i andre næringer. Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk er i tråd med EUs statsstøtteregulering hvor maritim transport er gitt særskilte regler for statsstøtte. Norges ordning er godkjent av EFTAs overvåkingsorgan ESA.

Den løpende støtten til *skipsbygging* er faset ut. Det eksisterer imidlertid en garantiordning for byggelån for skip, som forvaltes av Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK). Garantier for byggelån skal gis på markedsmessige vilkår. De statlige ordningene for det langsiktige eksportfinansieringssystemet 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. Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2018 å

Tabell 5.4 Oversikt over tilskuddsordningen (nettolønnsordningen) for sysselsetting av sjøfolk i 2016

Fartøygruppe	Antall rederier	Refusjonsberettigede sjøfolk	Utbetaling 2016 (mill. kroner)
Skip i NOR .....	104	2 832	459
Offshoreskip i NOR .....	27	4 905	784
Passasjerskip i utenriksfart i NOR .....	1	1 430	265
Passasjerskip som betjener strekningen Bergen-Kirkenes .....	1	1 344	171
Seilskip i NOR.....	2	42	4
Skip i NIS .....	20	399	22
NIS konstruksjonsskip .....	6	460	45
<b>Totalt<sup>1</sup> .....</b>	<b>161</b>	<b>11 412</b>	<b>1 767</b>

<sup>1</sup> Totalbeløpet avviker noe fra summen av de enkelte kategoriene.  
Kilder: Nærings- og fiskeridepartementet.

Tabell 5.5 Mottakere av de høyeste støttebeløpene under CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen. Mill. 2017-kroner

Selskap	Utbetalt støtte i 2017 <sup>1</sup>
Elkem .....	125,6
Alcoa .....	84,0
Søral.....	75,4
Eramet.....	66,8
Norske Skog .....	42,1

<sup>1</sup> Utbetalt støtte i 2017 for støtteåret 2016.

Kilde: Klima- og miljødepartementet.

opprette en markedsmessig låne- og garantiordning for kjøp av skip fra verft i Norge når disse skipene skal brukes i Norge. Ordningen skal forvaltes av GIEK og Eksportkreditt Norge. Ordningen vil være en midlertidig treårig ordning som skal evalueres. Regjeringen foreslår en garantiramme på 10 mrd. kroner for ordningen i 2018.

Under den statlige eksportkredittordningen tilbys fastrentelån på gunstige vilkår (såkalte CIRR-lån) i overensstemmelse med en avtale tilknyttet OECD. Ved utgangen av 2016 utgjorde CIRR-lån 61 pst. av utlånssaldoen i Eksportkreditt Norge AS på om lag 76,5 mrd. kroner.

*Kraftleverandører* har en lovpålagt plikt til å kjøpe elsertifikater for en bestemt andel av sitt forbruk. Kraftkrevende industri er imidlertid ikke pålagt sertifikatplikt og slipper dermed å betale for fornybarutbyggingen. Dette er en form for indirekte næringsstøtte som ikke fremkommer av støtteberegningene. Fritaket for elsertifikatplikten utgjør en støtte på om lag 375 mill. kroner i 2016 til kraftkrevende industri.

*Kraftkrevende industri* nyter også godt av leieavtaler med Statkraft på myndighetsbestemte vilkår. Disse leieavtalene er knyttet til avtaler fra 1960-tallet om foregrepet hjemfall. I perioden frem mot 2030 utgjør industriens leieavtaler om lag 238 GWh per år.

1. juli 2014 ble det innført en kompensasjonsordning for CO<sub>2</sub>-innslaget i kraftprisen (CO<sub>2</sub>-kompensasjon). For støtteåret 2016 er det i 2017 utbe-

talt om lag 616 mill. kroner, mens det er budsjettet med 671 mill. kroner for støtteåret 2017 (utbetales i 2018). Ordningen innebærer at norsk industri kompenseres delvis for økte kraftpriser som følge av EUs kvotesystem for CO<sub>2</sub>-utslipp. Ordningen omfatter industrivirksomheter i 15 sektorer som, i tråd med EUs retningslinjer for CO<sub>2</sub>-kompensasjon, har mulighet til å få støtte. Dette inkluderer blant annet produsenter av aluminium, ferrolegeringer, kjemiske produkt og treforedling. Kompensasjonsordningen medfører at de deler av industrien som er omfattet av EUs kvotedirektiv ikke står overfor den reelle kvoteprisen. Tabell 5.5 viser mottakerne av de høyeste støttebeløpene under ordningen.

#### Skatteutgifter- og sanksjoner

Nettokostnadene ved *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er vist i tabell 5.6. I tabellen er beregnede skatteutgifter i 2016 og 2017 fordelt etter formål. Det er bare tatt med den delen av skatteutgiftene som er direkte rettet mot næringsaktører. 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 (2016–2017) *Skatter og avgifter 2017*, vedlegg 1.

Tabell 5.6 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.<sup>1</sup> Mill. kroner

	2016	2017
<i>Horisontal (generell)</i>	510	-720
– Dokumentavgift – innbetalinger fra næringsvirksomhet.....	-680	-720
– Startavskrivning for maskiner mv .....	700	0
– CO <sub>2</sub> -avgift på mineralolje lavere enn generell CO <sub>2</sub> -avgiftssats .....	450	0
– Avgift på HFK og PFK lavere enn generell CO <sub>2</sub> -avgiftssats .....	40	0
– Skatteincentivordning for investeringer i oppstartsselskap .....	0	330
<i>Regional</i>	8 020	8 125
– Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift <sup>2</sup> .....	7 900	8 000
– Elavgift – redusert sats for Nord-Troms og Finnmark <sup>3</sup> .....	100	105
– Distriktsrettet investeringsstøtte under KMD .....	20	20
<i>FoU</i>	3 795	4 390
– Skattefradrag for FoU-kostnader .....	3 700	4 300
– Fradrag for tilskudd til vitenskapelig forskning og yrkesopplæring .....	95	90
<i>Skipsfart</i>	2 925	2 975
– Særskilte skatteregler for rederier <sup>4</sup> .....	0	0
– Høy avskrivningssats for skip mv. ....	210	210
– Særfradrag for sjømenn.....	405	395
– Skattefritt hyretillegg for sjøfolk.....	195	195
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk <sup>5</sup> .....	630	650
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale.....	660	670
– Fritak for CO <sub>2</sub> -avgift på naturgass og LPG <sup>6</sup> .....	110	120
– Fritak for grunnavgift på mineralolje .....	715	735
– Elavgift – redusert sats .....	0	2
<i>Fiske</i>	935	965
– Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv. ....	60	60
– Særfradrag for fiskere.....	250	240
– Redusert sats i CO <sub>2</sub> -avgiften for fiske og fangst i nære farvann .....	170	190
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale.....	120	130
– Fritak for grunnavgift på mineralolje .....	335	345

Tabell 5.6 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.<sup>1</sup> Mill. kroner

	2016	2017
<i>Landbruk</i>	<i>1 268</i>	<i>1 243</i>
– Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk.....	825	795
– Avskrivning av IBU-tilskudd ved investeringsstøtte i det distriktpolitiske virkeområdet.....	55	55
– Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket.....	40	40
– Skattefritak for gevinst ved salg av landbrukseiendom i familien .....	80	80
– Fritak for skatt på personinntekt ved salg av landbrukseiendom ut av familien .....	50	50
– Skogfondsordningen.....	120	125
– Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer .....	20	20
– Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten.....	10	10
– Særfradrag for reindrift .....	8	8
– Elavgift – fritak for veksthusnæringen.....	40	40
– CO <sub>2</sub> -avgift på gass – fritak for veksthus .....	20	20
<i>Overnattingsvirksomhet</i>		
– Avskrivningssats hoteller, bevertningssteder og losjihus .....	160	160
<i>Informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet</i>		
– Elavgift – redusert sats for store datasentre .....	0	20
<i>Industri</i>	<i>7 124</i>	<i>7 274</i>
– Elavgift – fritak for kjemisk reduksjon, elektrolyse og metallurgisk og mineralogiske prosesser.....	5 050	5 150
– Elavgift – redusert sats for øvrige produksjonsprosesser	1 950	2 000
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale.....	75	75
– CO <sub>2</sub> -avgift – fritak og redusert sats for gass i ikke-kvotepiktig industri <sup>6</sup> ....	70	75
– CO <sub>2</sub> -avgift på naturgass for kvotepiktig industri.....	-60	-65
– CO <sub>2</sub> -avgift for ikke-kvotepiktig fiskemel- og sildemelindustri mv. lavere enn generell sats.....	4	4
– Grunnavgift på mineralolje – redusert sats for treforedling og pigmentproduksjon, fritak for fiskemelindustri .....	35	35
<i>Energiforsyning</i>		
– Elavgift – redusert sats for produksjon av fjernvarme .....	155	160



Tabell 5.6 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.<sup>1</sup> Mill. kroner

	2016	2017
<i>Petroleumssektoren og tilknyttede tjenester</i>	<i>12 020</i>	<i>9 881</i>
– CO <sub>2</sub> -avgift <sup>7</sup> .....	-5 200	-5 429
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale <sup>7</sup> .....	920	940
– Elavgift – redusert sats <sup>8</sup> .....	640	650
– Fritak for grunnavgift på mineralolje.....	1 020	1 050
– Petroleumsskatt – raske avskrivninger i ordinær skatt	1 800	1 600
– Petroleumsskatt – investeringsfradrag i særskatt <sup>9</sup> .....	12 600	10 800
– Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleumsvirksomhet.....	100	100
– Petroleumsskatt – rentetillegg i fremføringsrente.....	140	170
<i>Luftfart</i>	<i>1 950</i>	<i>1 945</i>
– CO <sub>2</sub> -avgift for innenriks kvotepliktig luftfart.....	-400	-410
– CO <sub>2</sub> -avgift for innenriks ikke-kvotepliktig luftfart lavere enn generell CO <sub>2</sub> -avgiftssats.....	0	5
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale.....	30	30
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk.....	2 320	2 350
<i>Transport vei</i>	<i>3 290</i>	<i>2 995</i>
– Lav veibruksavgift på autodiesel <sup>10</sup> .....	3 400	3 000
– Årsavgift for lastebiler og trekkbiler.....	-55	-40
– Omregistreringsavgift for typiske næringskjøretøy.....	-125	-135
– Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon) ...	i.b.	i.b.
– Høy avskrivningssats for busser, vogntog og varebiler.....	70	170
<i>Tog og annen skinnegående transport</i>	<i>140</i>	<i>140</i>
– Fritak for elavgift.....	105	105
– Fritak for grunnavgift på mineralolje.....	25	25
– Fritak for NO <sub>x</sub> -avgift gjennom miljøavtale.....	10	10

<sup>1</sup> Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhetens skatte- og avgiftsinnbetaling, se. Prop. 1 LS (2017–2018), vedlegg 1. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

<sup>2</sup> Skatteutgiften inkluderer også satsreduksjonen innenfor fribeløpsordningen i avgiftssone Ia.

<sup>3</sup> Næringer utenom industri, petroleumsvirksomhet og bergverk.

<sup>4</sup> anslagene er basert på selvangivelser og næringsoppgaver for 2016. Anslåtte skatteutgifter på null skyldes lav lønnsomhet for rederiene de siste par årene. Beregningene reflekterer at rederiene for de aktuelle årene samlet ikke har oppnådd en skattefordel ved rederiskatteordningen.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Utenriks skipsfart og luftfart og fiske i fjerne farvann betaler ikke CO<sub>2</sub>-avgift, men er ikke regnet med.

<sup>7</sup> Netto inntektstap/-gevinst utgjør bare om lag 16 pst. av bruttoanslaget siden avgifter er fradragberettiget i ordinær skatt og særskatt, og SDØE betaler deler av avgiften.

<sup>8</sup> Landanlegg for petroleumsvirksomheten. Elektrisk kraft fra land til sokkelen er ikke regnet som skatteutgift.

<sup>9</sup> Når det legges til grunn at de investeringsbaserte fradragene (avskrivninger samt rentefradrag og friinntekt i særskatt) er sikre for selskapene, er den samlede fradragverdien høyere enn den ville ha vært i et nøytralt skattesystem. Netto skatteutgift er beregnet ved å multiplisere den for høye fradragverdien med selskapenes aktiverbare investeringer i det aktuelle året.

<sup>10</sup> 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 pst. av total mengde omsatt avgiftspliktig autodiesel.

Kilde: Finansdepartementet.

*Skattemessige avskrivninger* skal i utgangspunktet tilsvare eiendelenes faktiske verdifall. Det er likevel unntak fra dette prinsippet, der enkelte typer driftsmidler kan avskrives med høy sats uten at satsen er begrunnet med tilsvarende høyt verdifall. Virksomheter som investerer i disse driftsmidlene, får dermed en skattemessig fordelaktig behandling sammenlignet med øvrige virksomheter. Skatteutgiften ved avskrivningssatser som overstiger antatt verdifall, regnes ut basert på verdien av skattekreditten som følger av høy avskrivningssats. Det antas at følgende driftsmidler i 2017 kan avskrives med satser som overgår faktisk verdifall: kjøretøy i saldogruppe c (vogntog, lastebiler, busser, varebiler mv.), skip og rigger mv., hoteller og bevertningssteder mv., husdyrbygg i landbruket, rørledninger og produksjonsinnretninger i petroleumsutvinning og vindkraftverk.

I *petroleumsbeskatningen* er de investeringsbaserte fradragene (friinntekt, avskrivninger og rentekostnader) høyere enn de skal være i en nøytral skatt. Med dagens fradagsregler er selskapenes andel av investeringene etter skatt om lag 12 pst. I en nøytral petroleumsskatt ville selskapene ha dekket om lag 24 pst. av investeringskostnaden. Skatteutgiftene av høyere investeringsfradrag anslås til om lag 14,4 mrd. kroner i 2016 og 12,4 mrd. kroner i 2017.

I grunnrenteskatten for *kraftverk* er det en nedre grense for plikt til å betale grunnrenteskatt. I Prop. 1 LS (2012–2013) ble det anslått at daværende nedre grense på 5,5 megavoltampere (MVA) ga et provenytap på om lag 600 mill. kroner. Nedre grense ble hevet fra 5,5 MVA til 10 MVA med virkning fra og med inntektsåret 2015. Provenytapet av å heve nedre grense ble anslått til 20 mill. kroner påløpt i 2015. Departementet har ikke oppdatert anslaget for skatteutgiften av nedre grense.

*Skipsfart* har gjennom mange år mottatt næringsstøtte i form av særskilte skatteregler. Selskapene innenfor rederiskatteordningen har skattefritak for skipsfartsinntekter og betaler kun tonasjeavgift på skipsfartsvirksomheten, noe som utgjorde i underkant av 50 mill. kroner i gjennom-

snitt per år for næringen samlet de siste 3 årene. Konjunktursvingningene i skipsfartsnæringen gjør at størrelsen på de beregnede skatteutgiftene, det vil si størrelsen på differansen mellom det selskapene faktisk betaler i skatt og det de skulle ha betalt etter ordinær selskapsbeskatning, vil variere. På grunn av lav lønnsomhet i rederiene de siste årene er skatteutgiften for 2016 og 2017 beregnet til null. Det presiseres at en rekke rederi likevel har oppnådd en skattefordel de aktuelle årene på grunn av rederiskatteordningen. Beregningsmetoden for skatteutgifter tar imidlertid hensyn til at fremførbare underskudd har lavere verdi i rederiskatteordningen enn under ordinær beskatning. Denne effekten veier de siste årene opp for skattefordelen til rederier som går med overskudd, ettersom det samlede resultatet for rederiene de siste årene har vært negativt.

Skatteutgiften til *landbruket* er også høy. Skatteutgiften ved særskilte skatte- og avgiftsordninger for landbruket anslås til om lag 1 270 mill. kroner i 2016 og 1 240 mill. kroner i 2017. Jordbruksfradraget, det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk, utgjør den klart største andelen av skatte-subsidieringen av landbruket. Etter gjeldende regler for 2017 utgjør jordbruksfradraget maksimalt 166 400 kroner for hver skattyter.

*Fiskerinæringen* får også betydelig støtte i form av skatteutgifter, blant annet gjennom det særskilte fiskerfradraget. Det særskilte fiskerfradraget utgjør etter gjeldende regler maksimalt 150 000 kroner for hver skattyter. Skatteutgiften ved fiskerfradraget anslås til 250 mill. kroner i 2016 og 240 mill. kroner i 2017.

Skattefradrag for næringslivets kostnader til forskning og utvikling, *Skattefunn*, ble innført fra 2002. Det meste av støtten gjennom Skattefunn går til små og mellomstore foretak. Dersom fradraget i skatt overstiger utlignet skatt, blir det overskytende utbetalt og direkte utbetalinger har de siste årene utgjort om lag 80 pst. av ordningen. Beløpsgrensene for egenutført og innkjøpt FoU har blitt hevet hvert år i perioden 2013–2017, og bruken av ordningen har økt. Det anslås at ord-

ningen vil utgjøre en skatteutgift på om lag 3 700 mill. kroner i 2016 og 4 300 mill. kroner i 2017.

*Bruk av miljøressurser* innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad. Ved å prise for eksempel utslipp må produsenten betale for de faktiske produksjonskostnadene. Forurensende utslipp kan eksempelvis prises gjennom avgift eller etablering av kvotehandelssystem.

Et revidert norsk *kvotesystem* for klimagasser trådte i kraft i 2008 og ble senere utvidet fra og med 2013. Kvotesystemet innebærer at markedets kvotepris vil bestemme bedriftenes kostnad ved utslipp. Fra og med 2013 dekker kvotesystemet om lag 50 pst. av de norske klimagassutslippene. Inkludert CO<sub>2</sub>-avgifter står nå over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge overfor en pris på CO<sub>2</sub>-utslipp. Per 2017 er blant annet landbrukets utslipp av metan og lystgass ikke omfattet av kvoteplikt eller CO<sub>2</sub>-avgift.

I prinsippet er alle utslipp som verken er priset gjennom et kvotesystem, en avgift eller en tilsvarende ordning, subsidiert. I tabellen over skatteutgifter er imidlertid bare fritak for eksisterende produktavgifter oppført. Kvotepliktige installasjoner er fritatt for CO<sub>2</sub>-avgift på mineralolje. Dette avgiftsfritaket er ikke ført i tabellen over skatteutgifter siden kvoter og avgift regulerer samme utslipp. For CO<sub>2</sub>-avgiften og avgiften på HFK og PFK benyttes det eksisterende nivået for CO<sub>2</sub>-avgiften for bensin og autodiesel som et generelt avgiftsnivå for klimagassutslipp.

Kvoter kan enten tildeles gratis eller selges. Kvoter som tildeles gratis, gir en økonomisk fordel sammenlignet med en situasjon der bedrifter må kjøpe alle kvotene. Tildeling av gratiskvoter kan defineres som indirekte subsidiering. I kvotehandelsperioden 2013–2020 er reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter harmonisert i hele EØS. Norske bedrifter, inkludert petroleumsvirksomheten, forventes over perioden 2013–2020 å kunne motta i størrelsesorden 130 millioner gratiskvoter. Antallet vil kunne påvirkes av blant annet kapasitetsendringer. Det er stor usikkerhet knyttet til kvotepris fremover. Basert på historiske kvotepriser og futurespriser kan verdien av gratiskvotene anslås til i størrelsesorden 7 mrd. kroner over perioden 2013 til 2020.

I tillegg til skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhet, vil også en del av skatteutgiftene ved fritak, nullsats og lav sats i merverdiavgiften kunne tilfalle næringslivet. Skatteutgifter som følge av unntak fra merverdiavgiften fremgår av tabell 5.7. Det er blant annet betydelige skatteutgifter av fritak og reduserte satser innenfor næringsmiddelindus-

trien og jordbruk, handels- og servicenæringen, herunder finansiell sektor, samt kultur og idrett. I hvilken grad næringslivet eller konsumentene nyter godt av reduserte merverdiavgiftssatser avhenger om næringen velter avgiftslettelsen over i lavere produktpriser eller tar lettelsen i form av økte overskudd. I markeder preget av virksom konkurranse antas det normalt at hele skatteutgiften kommer forbruker til gode. Graden av overvelting vil generelt avhenge av tilbuds- og etterspørsforhold i de aktuelle markedene.

Den største skatteutgiften i merverdiavgiften er lav sats for matvarer. Da merverdiavgiften på matvarer ble redusert i 2001, var en del av begrunnelsen at det skulle bidra til redusert grensehandel og økt avsetningsgrunnlag for norskproduserte matvarer. Avgiftslettelsen ble introdusert på et tidspunkt med betydelig overproduksjon i jordbruket. Skatteutgiften av redusert sats for matvarer og alkoholfrie drikkevarer anslås til 13,4 mrd. kroner i 2016 og 13,6 mrd. kroner i 2017. Om man legger til grunn at om lag to tredjedeler av merverdiavgiftslettelsen veltes over i reduserte forbrukspriser på mat, vil om lag 4,5 mrd. kroner av redusert merverdiavgift på mat være den samlede næringsstøtten til verdikjeden for matvareproduksjon.

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 konkurransebegrensende virkemidler, toll og ikke-tariffære handelshindre.

#### *Konkurransebegrensende virkemidler*

Unntak fra konkurranseloven innebærer en form for næringsstøtte blant annet fordi næringen kan operere med høyere priser sammenlignet med en situasjon med virksom konkurranse. For omsetning av bøker er det i egen midlertidig forskrift gjort unntak fra konkurranseloven § 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. Det er også gitt unntak fra forbudene i konkurranseloven §§ 10 og 11 ved omsetning og produksjon av landbruks- og fiskeriprodukter.

Tabell 5.7 Skatteutgifter ved unntak, nullsats og lave satser i merverdiavgiften. Mill. kroner

Formål	2016	2017
<i>Regional</i>	1 050	1 075
– Nullsats i merverdiavgiften for elektrisk kraft i Nord-Norge.....	1 050	1 075
<i>Næringsmiddelindustri, handels- og servicenæringen</i>	32 335	32 375
– Lav merverdiavgiftssats for matvarer .....	13 400	13 600
– Lav merverdiavgiftssats for persontransport.....	4 000	4 200
– Lav merverdiavgiftssats for overnatting.....	1 600	1 650
– Unntak fra merverdiavgift for finansielle tjenester .....	8 850	6 950
– Unntak fra merverdiavgift for kjøreskoler .....	85	890
– Unntak for merverdiavgift for tannhelsetjenester .....	850	885
– Nullsats i merverdiavgiften for elbiler .....	2 300	3 200
– Fritak fra engangsavgift for elbiler.....	1 000	700
– Redusert årsavgift for elbiler .....	250	300
<i>Kultur og idrett</i>	5 131	5 383
– Nullsats i merverdiavgiften for aviser.....	2 000	2 100
– Nullsats i merverdiavgiften for tidsskrifter .....	500	500
– Nullsats i merverdiavgiften for bøker.....	1 400	1 500
– Fritak for merverdiavgift for musikk og scenekunst .....	46	48
– Fritak for merverdiavgift for treningssentre.....	760	790
– Lav merverdiavgiftssats for kino .....	190	195
– Lav merverdiavgiftssats for museer.....	60	65
– Lav merverdiavgiftssats for fornøylesparker mv. ....	60	65
– Lav merverdiavgiftssats for idrettsarrangement med store billettinntekter	115	120

Kilde: Finansdepartementet.

Konkurransbegrensende og -vridende virkemidler benyttes i enkelte næringer og medfører indirekte en form for næringsstøtte. I *drosjenæringen* er det såkalt behovsprøving, som innebærer at fylkeskommunene kan begrense antall drosjesjåfører i et løyvedistrikt. Siden antallet drosjesjåfører begrenses, begrenses konkurransen i drosjemarkedet. Dette kan igjen føre til høyere priser til forbruker.

*Medienæringen* er preget av at NRK er lisensfinansiert. Dette påvirker direkte private medieaktørers mulighet til å tilby lignende tjenester som

NRK, ettersom private aktører er avhengig av inntekter fra kunder og annonsører. I Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst* ble grensene for NRKs virksomhet vis-à-vis kommersielle aktører gjennomgått. I meldingen konkluderes det med NRKs tilbud kan videreføres, men at NRK skal ha et selvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfoldet. Regjeringen kunngjorde i juni 2017 muligheten til å søke om å inngå avtale med staten om å tilby kommersiell allmennkringkasting. Avtalen har en varighet på fem år, og kompensasjonen er på inntil 135 mill. kroner årlig. All-

mennkringkastingsoppdraget 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.

Forskriften som forbød bonusopptjening på innenriks *luftfart*, ble opphevet 16. mai 2013. Selv om myndighetene ikke delte ESAs rettslige vurderinger om at bonusforbudet var i strid med EØS-avtalen, valgte daværende regjering å fjerne forbudet. Bonusprogrammer virker ifølge Konkurransetilsynet innelåsende, gir mer lojale kunder og reduserer flykundesens prisfølsomhet. Dette gir svakere konkurranse, økte priser, dårligere rute-tilbud og økte etableringshindre for nye flyselskaper.

#### *Implisitte statsgarantier*

Fordi finanskriser kan ha vidtrekkende skadevirkninger i økonomien, kan *finansforetak* nyte godt av implisitte statsgarantier. Forventninger om at myndighetene vil gripe inn med tiltak for å avbøte eller forhindre økonomiske problemer i finansforetak, kan 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 statsgarantier er omtalt i Meld. St. 22 (2014–2015) *Finansmarknadsmeldinga 2014* avsnitt 3.1 og boks 3.2.

#### *Toll og ikke-tariffære handelshindre*

Med unntak av jordbruk og store deler av næringsmiddelsektoren er det få næringer som er støttet gjennom *importvern*. Nesten all import av industriprodukter til Norge er nå tollfri. Klær og enkelte andre tekstiler har imidlertid fortsatt en viss tollbeskyttelse. Tollsatsene er til dels meget høye for jordbruksvarer som produseres i Norge, mens det er tollfrihet for mange jordbruksvarer som ikke produseres her i landet.

EØS-avtalen sikrer norske virksomheter adgang til EUs indre marked. Nedbyggingen av *ikke-tariffære handelshindre* i EØS-området er kommet langt:

- For *varer* er de fleste ikke-tariffære handelshindre fjernet. For å fjerne gjenstående tekniske handelshindre har EU vedtatt et overordnet regelverk om produksjon og markedsføring av varer (den såkalte «varepakken»). I tilfeller der

det ikke finnes felles europeiske regler og standarder, angir varepakken prosedyrer som myndighetene må følge dersom de krever at en nasjonal teknisk regel skal følges for varer som omsettes lovlig i en annen EØS-stat. Lov om det frie varebytte i EØS, som trådte i kraft 12. april 2013, gjennomfører regelverket i Norge.

- For å gjøre det enklere å utveksle *tjenester* over landegrensene vedtok EU tjenstedirektivet i 2006. Direktivet ble gjennomført i norsk rett ved lov om tjenestevirksomhet, som trådte i kraft i 2009. Videre ble forordning om europeisk standardisering vedtatt i EU i 2012. Forordningen åpner for utvikling av europeiske standarder for tjenester for å legge bedre til rette for utveksling av tjenester i EØS. Forordningen er implementert i norsk rett ved forskrift av 9. september 2014.

I NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor* poengteres det at Norges deltakelse i det indre marked gjennom EØS-avtalen har hatt en positiv effekt både på grensekryssende økonomisk aktivitet og på nasjonal økonomisk regulering og næringspolitikk. Reglene om de fire friheter har ført til færre restriksjoner på handel, direkte investeringer og næringsetablering, og færre hindringer for effektiv næringsutøvelse på nasjonalt nivå. Generelt har innføring av EUs regelverk gjennom EØS-avtalen bidratt til å modernisere norsk økonomi, og med det bidratt til å styrke konkurranseevnen og øke verdiskapingen. Norsk utenrikshandel i EØS-området har vokst kraftig i verdi etter at EØS-avtalen ble inngått. I de senere årene har eksportmarkeder utenom EU likevel vist tegn til å tilta i betydning.

Internasjonal handel og konsekvenser for næringsstøtten

#### *Landbruksnæringen*

Det multilaterale handelssystemet er av særskilt betydning for Norge. Bærebjelkene i vår handelspolitikk er Verdens handelsorganisasjon (WTO), EØS-avtalen og EFTAs frihandelsavtaler. Adgangen til å gi næringsstøtte til landbruksnæringen reguleres blant annet av regelverk og forpliktelser gjennom Landbruksavtalen i WTO.

På WTOs ministermøte i Nairobi i desember 2015 lyktes man med å fatte en historisk beslutning om utfasing av eksportsubsidier for landbruksvarer og beslutninger som gagnar de minst utviklede landene. Norge skal sammen med de øvrige WTO-medlemmer som har hatt adgang til å

benytte eksportsubsidier, endre våre bindingslister i WTO for å reflektere denne utfasingen.

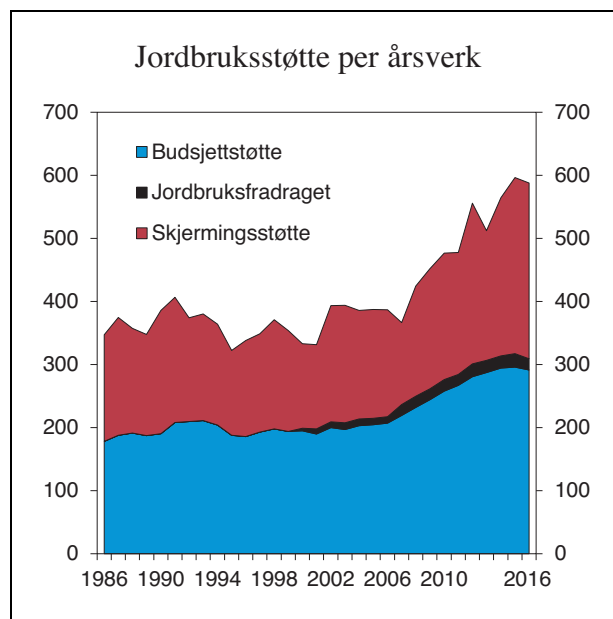
Forhandlinger om landbruk står sentralt i Verdens Handelsorganisasjon. Frem mot WTOs 11. minister møte i Buenos Aires i desember diskuteres forslag om reduksjon i tillatte nivåer såkalt handelsvridende næringsstøtte til landbruksnæringen. Usikkerhet knyttet til handelspolitiske prioriteringer hos ny administrasjon i USA, samt betydelig avstand mellom de største økonomienes posisjoner i forhandlingene, gjør det imidlertid utfordrende å oppnå enighet.

Norge, som en liten åpen økonomi med begrenset hjemmemarked og betydelige naturressurser, har mer å tjene på multilateralt handelssamarbeid og åpen internasjonal handel enn det større økonomier har. 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. Handel og investeringer over landegrensene er også en viktig kanal for spredning av ny teknologi. Små land er mer avhengige av felles, internasjonale kjøregler enn store land. Det gjør organisasjoner som WTO viktige for Norge. Norges hovedmål om å bidra til at WTO videreføres som det sentrale globale forumet for handelsforhandlinger består.

Landbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien vil over tid møte økt konkurranse, blant annet som følge av internasjonale avtaler. Produktutvikling, god ressursutnyttelse og kostnadsreduksjoner er nødvendig for at det skal være mulig å opprettholde jordbruksproduksjon på høyt nivå i tråd med landbrukspolitiske mål. Etter 2014 har det blitt iverksatt flere tiltak som styrker effektivitet og lønnsomhet i næringen. Norsk jordbruk er imidlertid fortsatt dominert av forholdsvis små enheter med et høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk.

Inntektsutviklingen målt per årsverk er et sentralt tema i de årlige jordbruksforhandlingene. Inntektsutviklingen henger blant annet sammen med støttenivået og kostnadsutviklingen i sektoren. Figur 5.11 viser utviklingen i norske jordbruksubsidier per årsverk i perioden 1986–2016. Målt på denne måten var støttenivået relativt stabilt frem til 2007. Fra 2007 til 2016 har støttenivået økt med 60 pst. I samme periode har inntektene per årsverk økt med 45 pst.

Tall fra OECD viser at norsk landbruk er blant de mest beskyttede i OECD-området. OECDs årlige beregning av jordbruksstøtten, Producer



Figur 5.11 Norsk jordbruksstøtte per årsverk. 1986–2016. Tusen 2016-kroner

Kilder: Finansdepartementets beregninger basert på tall fra OECD og Budsjettnemnda for jordbruket.

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, og omfatter også enkelte næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelser. For Norges del er jordbruksfradraget og avgiftsfritak på diesel eksempler på skatte- og avgiftslettelser som er inkludert i beregningene. Samlet støtte til norsk jordbruk i prosent av brutto næringsinntekt har falt noe siden 1980-årene ifølge OECDs beregninger, se tabell 5.8. Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 19 pst. i 2016.

Importvernet påvirker ikke bare primærproduksjonen, men også konkurranse, struktur og effektivitet i resten av verdikjeden. Et lite og skjermet norsk marked begrenser mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler i næringsmiddelindustrien og etablering av utenlandske konkurrenter i både foredling og detaljhandel. Effektivitetstap som følge av skjerming av verdikjeden utover primærjordbruket, er imidlertid lite kartlagt.

Konkurransetilsynet (2009)<sup>5</sup> har også påpekt at den direkte effekten av importvernet er at produsenter av matvarer basert på norske landbruksvarer ikke har møtt sterk konkurranse fra utlandet. På den måten kan produsenter ha hatt

<sup>5</sup> Konkurransetilsynet (2009) Konkurransen i Norge.

Tabell 5.8 Samlet støtte, PSE<sup>1</sup>, i prosent av brutto næringsinntekt<sup>2</sup> i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–1988	2014–2016	2014	2015	2016 <sup>3</sup>
Australia .....	10	2	2	2	2
Canada.....	36	9	9	8	11
EU <sup>4</sup> .....	39	20	19	19	21
Island .....	77	56	50	57	60
Japan .....	64	47	49	44	48
Korea .....	70	49	48	51	49
New Zealand .....	10	1	1	1	1
Norge.....	70	60	59	60	60
Sveits.....	76	58	56	59	58
USA.....	21	10	10	10	9
Gjennomsnitt OECD .....	37	18	18	18	19

<sup>1</sup> PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjeringsstøtte. Skjeringsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjeringsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

<sup>2</sup> Bruttonæringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

<sup>3</sup> Foreløpig anslag.

<sup>4</sup> 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.

anledning til å bli store innenfor sine produktgrupper. Resultatet er også at forbrukerprisene på mange landbruksvarer er vesentlig høyere i Norge enn i våre naboland.

Generelt må det antas at lavinntektsgrupper bruker en større andel av sine inntekter på matvarer og påvirkes dermed relativt sterkere av høye matvarepriser. I Statistisk sentralbyrås (SSB) mikrosimuleringsmodell LOTTE-Konsum antas det at personer i laveste desil av inntektsfordelingen benytter om lag 20 pst. av ekvivalent bruttoinntekt per person<sup>6</sup> til kjøp av mat, mens personer i øverste desil benytter om lag 5 pst. av ekvivalent bruttoinntekt per person.

### Fiskerinæringen

For norsk fiskerinæring er det viktig med forbedringer i WTO-avtalen som omfatter tollreduksjoner, innstramminger i muligheten til vilkårlig

bruk av handelstiltak og reduksjon av subsidier som fører til overkapasitet og overfiske. Fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel, ofte med høye tollsatser over gjennomsnittlig industritoll. Norsk eksport av sjømat møter også anti-dumpingtiltak og i økende grad ubegrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav. Bedret markedsadgang og beskyttelse mot vilkårlig anvendelse av handelstiltak har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen, som eksporterer om lag 95 pst. av produksjonen.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men avtalen gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, blant annet laks, makrell, sild og reker. EØS-avtalen hindrer heller ikke at norsk fiskeeksport kan bli møtt med handelstiltak og andre konkurranse-regulerende virkemidler fra EUs side. EUs anti-dumpingtiltak mot norsk laks og norsk regnbueørret ble fjernet i 2008.

<sup>6</sup> Ekvivalent bruttoinntekt per person er beregnet ved husholdningens inntekt fordelt på antall personer i husholdningen.

## 6 Norges oppfølging av FNs bærekraftsmål

### 6.1 Innledning

I år 2000 lanserte FN åtte tusenårsmål som gjaldt frem til 2015. Utviklingen under tusenårsmålene var svært positiv, blant annet ble det sentrale målet om å halvere inntektsfattigdom nådd. Et viktig bidrag til dette er utviklingen i Kina, der hele 700 millioner mennesker har blitt løftet ut av fattigdom de siste 30 årene. Den positive utviklingen under tusenårsmålene viser med all tydelighet at markedsøkonomi og internasjonal handel er helt sentrale forutsetninger for bekjempelse av fattigdom.

I 2015 vedtok FN nye ambisiøse bærekraftsmål. I alt er det 17 hovedmål og 169 delmål, se boks 6.1. Intensjonen bak målene er å legge til rette for et godt og trygt liv uten fattigdom for alle mennesker, og det er en ambisjon om å utrydde ekstrem fattigdom og sult innen 2030. Med

Agenda 2030 har verden også forpliktet seg til å sikre at ingen skal utelates i gjennomføringen av bærekraftsmålene. Målene er globale og alle land har ansvar for å bidra. En rekke land har lagt frem planer for status og for hvordan de vil arbeide for å nå målene.

Norge var blant de første landene som i 2016 rapporterte til FN om status for egen oppfølging. Vi har et velutviklet samfunn og har gjennomført mange tiltak som bidrar til at de fleste av målene enten allerede er nådd, eller vil kunne bli realisert innen 2030. Noen mål vil imidlertid være krevende å oppfylle også for oss. En ny norsk statusrapport «One Year Closer» ble utarbeidet i 2017.

I regi av FN arbeides det internasjonalt med å utvikle indikatorer for de enkelte delmålene. Eurostat sikter mot å legge frem et sett med om lag 100 bærekraftsindikatorer som anses mest relevant for EU. Det vil bli presentert data for alle

#### 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



land som deltar i det europeiske statistikk samarbeidet, herunder for Norge. Finansdepartementet har gitt Statistisk sentralbyrå i oppgave å lage en oversikt over norske data for FNs bærekraftsindikatorer.

Regjeringen har lagt vekt på at oppfølgingen av de nye bærekraftsmålene skal integreres i regjeringens ordinære politiske arbeid og valgt en modell som passer inn i vårt politiske og administrative system. Regjeringen har utpekt et ansvarlig departement for hvert av de 17 bærekraftsmålene. De ansvarlige departementene følger opp sine mål og delmål som ledd i sin løpende virksomhet. Alle departementene rapporterer om oppfølgingen av målene de har ansvar for i sine budsjett dokumenter. Utenriksdepartementet koordinerer oppfølgingen internasjonalt og Finansdepartementet summerer opp hovedpunktene i nasjonalbudsjettet. Nedenfor beskrives status for arbeidet med å følge opp de ulike målene. I tillegg gis en nærmere omtale av målene 8 (om økonomisk vekst og sysselsetting) og 10 (om å redusere ulikhet i og mellom land) som Finansdepartementet har koordineringsansvar for.

## 6.2 En samlet fremstilling av arbeidet med bærekraftsmålene

### *Mål 1 – om å utrydde fattigdom*

I et internasjonalt perspektiv har de fleste i Norge høy levestandard, og vi er blant landene med minst inntektsforskjeller. Alle inntektsgrupper i Norge har nytt godt av mange år med stigende inntekter. Tilgang til gratis eller sterkt subsidierte helsetjenester, utdanning og andre velferdsgoder bidrar til å redusere forskjellene i levkår og livsmuligheter.

En indikator for hvor mange som er i risiko for fattigdom, er andelen som gjennom en treårsperiode har inntekt under 60 pst. av medianinntekten. Med en slik tilnærming lå andelen med vedvarende lavinntekt på 9,3 pst. i perioden 2013–2015, som er den siste perioden vi har tall for. En relativt stor del av denne gruppen var innvandrere fra ikke-vestlige land. Forekomsten av lavinntekt er relativt liten i Norge sammenliknet med i de fleste andre land. Den viktigste årsaken til lavinntekt er manglende eller lav deltakelse i arbeidslivet. Det er imidlertid svakheter knyttet til å bruke et relativt fattigdomsbegrep låst til medianinntekten. En studie indikerer at den tallfestede fattigdommen i Norge om lag halveres dersom gratis eller subsidierte offentlige tjenester regnes med. Universell tilgang til utdanning og en inkluderende arbeids-

markedspolitikk legger til rette for at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Inntektssikringsordningene gir økonomisk trygghet for de som ikke kan arbeide, og det er få som over tid har lav inntekt. Regjeringen legger vekt på å utforme virkemidler og velferdsordninger slik at det skal lønne seg å arbeide.

I den internasjonale oppfølgingen av mål 1 legger Norge stor vekt på tiltak rettet mot å utrydde fattigdom gjennom støtte til utdanning og helse. Menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, klima og miljø og anti-korrupsjon er gitt status som tverrgående hensyn i norsk utviklingspolitikk.

### *Mål 2 – om matsikkerhet*

Matsikkerheten er høy i Norge. De viktigste bidragene til matsikkerhet i Norge er høy matvareproduksjon og god tilgang til markeder utenfor landet. Usunt kosthold er en risikofaktor for sykdom og tidlig død. Gjennom tverrsektorielle handlingsplaner arbeides det for bedre kosthold i befolkningen. Som en stor eksportør av sjømat bidrar vi til tilbudet av bærekraftig og næringsrik mat fra havet.

Svalbard Globale frøhvelv, som ble åpnet i 2008, er et av verdens største sikkerhetslager for frø. Her gis frø fra hele kloden sikker langtidslagring i kalde og tørre fjellhaller. Frøhvelvet bidrar til å ta vare på den store genetiske variasjonen innen verdens matplanter.

### *Mål 3 – om å sikre god helse*

Det norske helsesystemet er godt utviklet, og den generelle helsetilstanden for nordmenn er god. Forventet levealder er relativt høy både for menn og kvinner. God helse i befolkningen er avhengig av bl.a. ernæring, fysisk aktivitet, trafikkikkerhet, lokal luftforurensing og eksponering mot skadelige stoffer.

I Norge er arbeidet med oppfølgingen av bærekraftsmålet konsentrert om delmålene om smittsomme og ikke smittsomme sykdommer, psykisk helse, forebygging og behandling av misbruk, reduksjon av rusmisbruk og røyking. Oppfølgingen av enkelte av de øvrige bærekraftsmålene vil også ha innvirkning på folkehelsen. Det gjelder blant annet ernæring (under bærekraftsmål to), rent vann og gode sanitærforhold (mål seks), lik tilgang for alle til helsetjenester (mål ti) og ansvarlig medisinbruk for å motvirke antibiotikaresistens. Å begrense utviklingen av resistens mot

antibiotika er viktig, men krevende både i Norge og internasjonalt.

Norge gir betydelig støtte til organisasjoner som arbeider for å fremme helse, inkludert helsearbeid som vaksinerings. Norge bidrar aktivt i oppfølgingen av det nye målsettet, inkludert i WHO og andre av FN's særorganisasjoner, som behandler helserelaterede problemstillinger.

#### *Mål 4 – om å sikre god utdanning og livslang læring*

Utdanning er et prioritert område for regjeringen både nasjonalt og i utviklingspolitikken. Norge har et høyt utdanningsnivå sammenliknet med de fleste andre land. Alle barn i Norge fullfører 10-årig grunnskole, og nesten alle går direkte til videregående opplæring. I Pisaundersøkelsen 2015 oppnådde norske 15-åringer for første gang bedre resultater enn gjennomsnittet blant OECD-landene både i lesing, matematikk og naturfag.

Norge har imidlertid også noen utfordringer knyttet til utdanning. Frafallet i videregående utdanning er relativt høyt, særlig blant gutter. I perioden 2011–2015 hadde 73 pst. av elevene på videregående skole fullført og bestått etter 5 år. Gjennomsnittet i OECD-området er på 87 pst. Frafallet er særlig stort innenfor yrkesfaglig studieretning. Regjeringen har tatt flere initiativ for å redusere frafallet. Blant annet er det iverksatt tiltak for å gjøre fag- og yrkesopplæringen bedre tilpasset antatte fremtidige behov for arbeidskraft.

På verdensbasis er antall barn som ikke får skolegang sterkt redusert det siste tiåret. I inneværende regjeringsperiode har Norge doblet støtten til utdanning i bistandsarbeidet. Målgruppen er barn og ungdom, særlig jenter og unge kvinner. Utdanning i krise og konflikt er et særlig prioritert område i regjeringens satsning. Norge har inntatt en ledende rolle og bidrar til global mobilisering av ressurser. Norsk bistand til utdanning har i perioden 2013–2016 blant annet bidratt til at over 3,1 millioner jenter og gutter fikk støtte til skolegang hvert år, 140 000 lærere fikk opplæring og flere enn 5 400 klasserom ble bygget eller oppgradert i sårbare og konfliktrammede områder.

#### *Mål 5 – om likestilling mellom kjønn*

Norge har høy grad av likestilling mellom kjønnene. Flere universelle velferdsordninger bidrar til å gjøre det lettere for foreldre å kombinere familieliv og arbeid. Omfattende ordninger for statlig betalt permisjon for nybakte foreldre og god tilgang til rimelige barnehageplasser har bidratt til at Norge er blant de land som har høy-

est yrkesdeltagelse for kvinner. Jenter oppnår klart bedre skolerresultater enn gutter på de fleste nivåer.

Kvinner utsettes i større grad enn menn for vold i nære relasjoner, for seksuell trakassering, voldtekt, sterk sosial kontroll, kjønnslemlestelse og tvangsekteskap. Regjeringen prioriterer arbeidet med å forebygge og avdekke slike overgrep, blant annet gjennom oppfølging av en rekke handlingsplaner på feltet.

Norge er en tydelig stemme for styrking av jenters og kvinners stilling og rettigheter internasjonalt. Prioriterte områder er jenters utdanning, politisk og økonomisk deltakelse, bekjempelse av vold og seksuell og reproduktiv helse og rettigheter.

#### *Mål 6 – om å sikre tilgang på vann og avløp*

I Norge er det god tilgang på rent drikkevann. Utslipp av farlige stoffer som kan påvirke drikkevannet, er strengt regulert. Omfattende regulering av avfallshåndtering bidrar også til å beskytte drikkevannet. Andelen av spillvann som ikke behandles er redusert til om lag 20 pst., og andelen er synkende.

Tilgangen på drikkevann er meget god i Norge. Enkelte steder er det begrensinger i kapasitet og standard på det lokale ledningsnett for vann og avløp. Gjennomføring av regionale vannforvaltningsplaner har som mål å sikre god kjemisk og økologisk tilstand i de fleste vannforekomster innen 2033.

Internasjonalt støtter Norge aktiviteter i en rekke land for å bedre tilgang til trygt drikkevann og tilfredsstillende sanitærforhold. Hovedinnsatsen er rettet inn mot tiltak for å støtte tilgang til vann, sanitær og hygiene gjennom humanitær organisasjoner. Videre deltar Norge i aktiviteter rettet inn mot utvikling av mekanismer for felles forvaltning av grenseoverskridende vassdrag.

#### *Mål 7 – om å sikre tilgang på energi for alle*

Energimålet og de tilhørende delmålene er enten oppnådd nasjonalt eller ventes å bli nådd innen 2030. Nesten alle i Norge er sikret tilgang på energi. Det aller meste av produksjonen av elektrisitet i Norge er basert på fornybare kilder, i hovedsak vannkraft. Medregnet transportsektoren utgjør fornybar energi om lag 69 pst. av samlet energiforbruk. Dette er svært høyt i internasjonal sammenheng. Omfattende virkemiddelbruk på både tilbuds- og forbrukssiden legger til rette for ytterligere overgang fra fossil til fornybar

energi, og for energieffektivisering nasjonalt. Det er høye avgifter på bruk av fossil energi.

Internasjonalt arbeider Norge for å fremme tilgang til fornybar energi og for å redusere utslipp av klimagasser. Støtten er rettet mot institusjonsutvikling og kapasitetsbygging, ny fornybar kraftproduksjon, særlig vannkraft, bygging av kraftnettet og landsbygdelektrifisering. Innsatsen har de senere årene dreid mer i retning av private investeringer, blant annet ved økt kapitaltilførsel til Norfund til investeringer i fornybar energi i samarbeid med privat sektor.

#### *Mål 8 – om å fremme inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst og sysselsetting*

Gjennom de siste 25 årene har Norge hatt høyere økonomisk vekst, høyere sysselsettingsgrad 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. Samtidig har norsk økonomi mottatt sterke impulser fra petroleumssektoren. Fremover må økonomien i større grad finne vekstimpulser i andre markeder.

Stabile og oversiktlige samfunnsansvarlige rammevilkår for næringslivet, almen tilgang til utdanning og et velfungerende arbeidsmarked er bærebjelker i politikken for å fremme økonomisk vekst og sysselsetting. 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 tilsvarende lavere satser gir insentiver til å arbeide og investere i nye arbeidsplasser.

For å holde høy sysselsetting er det særlig viktig at unge ikke faller ut av arbeidslivet. Delmål 8.6 sikter mot å redusere andelen unge utenfor skole eller arbeid betydelig. En ny ungdomsinnsett skal fra 2017 erstatte dagens ungdomsgarantier. Målgruppen er unge arbeidssøkere under 30 år som har vært mer enn åtte uker utenfor arbeid eller utdanning.

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 for å løfte mennesker ut av fattigdom. Samtidig lider mange lavinntektsland under svakt utbygd infrastruktur. Dette henger ofte sammen med et lite effektivt system for å inndrive skatter. Norge søker å bidra til at lavinntektsland kan bedre systemer for finansiering og drift av offentlig sek-

tor. 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 7.3.

#### *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 fremme innovasjon og utvikling av ny teknologi.

Internasjonalt bidrar Norge til støtte til utbygging av fornybar energi, vann og avløp. De internasjonale utviklingsbankene er viktige kilder for infrastrukturinvesteringer i lavinntektsland, og Norge bidrar til finansiering av disse og har prosjektbasert samarbeid med dem.

#### *Mål 10 – redusere ulikhet i og mellom land*

Sammenliknet med de fleste alle 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. Det samme gjør utformingen av skattesystemet, men skattnes viktigste bidrag til utjevning er å finansiere helse, utdanning og inntektssikringsordninger. Samtidig må skattesystemet utformes slik at det oppmuntrer til høy yrkesdeltagelse og verdiskaping. Et eksempel er nye regler i 2015 som har gjort det lettere å kombinere uføretrygd og arbeid. For å holde inntektsforskjellene nede er det viktig å unngå at unge faller ut av skole og arbeidsmarked og at innvandrere raskt integreres i arbeidsmarkedet. Det krever også kontroll med det samlede innvandringsnivået.

Norge er blant de land som gir mest bistand, regnet per innbygger, til utviklingsland. En stor del av bistanden går til verdens fattigste land. Videre gir Norge prioritet til de fattigste landene i utenrikshandelen. Norge arbeider også 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 fattige land i Afrika, se omtale under

mål 17. Oppfølgingen av mål 10 er nærmere omtalt i avsnitt 7.4 nedenfor.

#### *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. Norge har få hjemløse, relativt lav kriminalitet og trygge byområder.

Forventet videre vekst i og rundt de største byene vil kreve en relativt sterk utbygging av alle typer infrastruktur i disse områdene.

Regjeringen har redusert byggekostnadene gjennom forenklinger i plan- og bygningsloven, og dette tåtte i kraft 1. juli 2017. Ifølge Bygganalyse AS vil lempingene kunne bidra til å redusere byggekostnadene med 100 000–130 000 kroner per bolig. Strategien «Bolig for velferd» er et viktig verktøy for å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet får et godt boligtilbud. Regjeringen har også styrket arbeidet med områdesatsinger i levekårsutsatte byområder.

Luftkvaliteten i norske byer har blitt gradvis bedre de siste tiårene. Regjeringen har skjerpet forurensingsforskriftens grenseverdier for utslipp av partikler og satt nye, mer ambisiøse, nasjonale mål for luftkvalitet.

Regjeringen la i februar 2017 frem en stortingsmelding om bærekraftige byer og sterke distrikter. Meldingen legger vekt på å sikre vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i alle deler av landet. Gjennom byvekst- og byutviklingsavtaler i de store byområdene bidrar regjeringen til mer effektiv og samlet arealbruk og transport. Dette skal bidra til en mer bærekraftig bystruktur og redusere behovet for personbiltransport.

Regjeringen arbeider for å verne om og sikre nasjonal kultur- og naturarv. Riksantikvaren har utarbeidet en strategi for god forvaltning av kulturen i byer.

Et flertall av verdens befolkning bor i byer, og andelen er økende. Denne utviklingen skaper utfordringer og muligheter for myndighetene i mange land. Norge støtter arbeid for robuste og bærekraftige byer gjennom en rekke internasjonale utviklingsbanker og organisasjoner.

#### *Mål 12 – om bærekraftig produksjon og forbruk*

Målet innebærer at produsenter og forbrukere må ta hensyn til kostnader for miljøet av produksjon og forbruk. Myndighetene kan bidra til det ved bruk av avgifter eller andre reguleringer.

Siden 1970-tallet har forurensning fra farlige kjemikalier og avfall blitt sterkt redusert i Norge. Materialgjenvinning har økt sterkt de siste tiårene. Farlig avfall blir samlet inn og håndtert særskilt.

Nesten en tredel av maten som produseres i verden blir ikke spist. Mindre matsvinn vil gjøre mer mat tilgjengelig for verdens voksende befolkning og mindre press på miljøet. Ulike initiativer internasjonalt og i Norge har som mål å redusere matsvinn og matavfall. Norske myndigheter har sammen med aktørene i matverdikjeden signert en intensjonsavtale om reduksjon av matsvinn. Norge finansierer også utviklingen av internasjonale FAO-retningslinjer for reduksjon av matsvinn i verdikjeden for fisk.

#### *Mål 13 – om klima*

Den nasjonale oppfølgingen av Parisavtalen vil danne grunnlag for oppfylging av FNs bærekraftsmål 13. Norge har en betinget forpliktelse om å redusere utslipp av klimagasser i 2030 med minst 40 pst. sammenliknet med 1990. Norge forhandler med EU om felles oppfyllelse av forpliktelsen.

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. På toppen av de mulighetene som ligger i EU/ETS ønsker regjeringen at Norge også skal samarbeide med andre europeiske land om utslippsreduksjoner innenfor sektorer som ikke er omfattet av kvotesystemet. 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 produsert enhet. Bruk av virkemidler har over tid hatt betydelig effekt på utslipp av klimagasser i Norge.

Internasjonalt prioriterer Norge arbeidet for å sette en pris på utslipp av klimagasser. Uten en pris på utslipp vil det ikke være mulig å redusere utslipp betydelig og effektivt. En utslippspris vil også stimulere utvikling og bruk av klimavennlig teknologi.

Norge vil fortsette å være en langsiktig og betydelig bidragsyter til finansiering av utslippsreduksjoner og klimatilpasning i utviklingsland. Siden 2009 har Norge bidratt med om lag 20 mrd. kroner til tiltak for å redusere avskoging i utviklingsland og fremvoksende økonomier. Regjeringen har en intensjon om å videreføre dette pro-

grammet frem mot 2030. Energi og landbruk er andre viktige satsingsområder.

#### *Mål 14 – om bærekraftig forvaltning av hav*

Norge har omfattende reguleringer og systemer for å sikre god forvaltning av havområdene rundt våre kyster. Flere næringer som petroleumsproduksjon, fiskeri, fiskeoppdrett, skipsfart og turisme er basert på utnyttelse av ressurser i og ved havet. Av de marine områdene er det kystområdene som er mest intensivt utnyttet. Regjeringen la i 2017 frem en Havstrategi. Strategien skal bidra til størst mulig bærekraftig verdiskaping og sysselsetting i havnæringene. I tillegg har regjeringen lagt frem en stortingsmelding om Hav i utenriks- og utviklingspolitikken i 2017 (Meld. St. 22 (2016–2017)). Meldingen tydeliggjør hvordan utenriks- og utviklingspolitikken kan bidra til å nå FNs bærekraftsmål.

Norge investerer mye i forskning, kartlegging og overvåking knyttet til havområder. Norske utslipp av miljøfarlige kjemikalier til hav er sterkt redusert de siste tiårene. Norge har etablert veronesoner i noen av de mest sårbare områdene. De helhetlige forvaltningsplanene for norske havområder, viser at miljøtilstanden i Barentshavet og Norskehavet er god. For Nordsjøen og Skagerak er imidlertid tilstanden mindre god selv om tilstanden er bedret de siste tiårene.

Norske havområder er viktige for matproduksjon. Norge legger stor vekt på en kunnskapsbasert fiskeri- og havbruksforvaltning, der en bærekraftig, langsiktig og ansvarlig utnyttelse av naturressursene legges til grunn. Kystvakten samarbeider med russiske myndigheter, og i løpet av det siste tiåret har uregistrert og ulovlig fiske i Barentshavet blitt sterkt redusert. Regjeringen vil fra 2018 etablere et oljevern- og miljøsenner i Lofoten og Vesterålen.

Internasjonalt er overfiske, forurensning, forøpling og ødeleggelser av viktige leveområder for marine organismer de viktigste truslene mot bærekraftige havområder. Marin forøpling og mikroplast i havene er en kilde til økt bekymring. Årsaken til slike problemene er ofte utilstrekkelig lokal og regional forvaltning. Norge er aktiv i internasjonale organisasjoner som arbeider for bærekraftig forvaltning av verdenshavene. Gjennom Fisk for utvikling bistår Norge utviklingsland med kompetanse til å forvalte sine havressurser.

Norge har også bistått utviklingsland i å forbedre saker for å fastslå grensen for landenes kontinentalsokkel.

#### *Mål 15 – om å sikre bærekraftige økosystemer og stanse tap av arts mangfold*

Norge har gjort mye for å ivareta naturen, og norske økosystemer har en relativt god tilstand. Likevel står også vi overfor utfordringer, og for å opprettholde god tilstand i økosystemene må god forvaltning videreføres.

Norge gjennomfører en nasjonal strategi for naturmangfold. Strategier er det viktigste redskapet for å nå de nasjonale målene og Aichi-målene under konvensjonen om naturmangfold. I Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet – norsk handlingsplan for naturmangfold beskrives Norges politikk for å beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av norske økosystemer.

Delmålet om å stanse spredning av nye arter anses å være krevende for Norge å oppnå. Nye reguleringer vurderes for å kunne nå dette delmålet.

Norge er en pådriver i det internasjonale samarbeidet om naturmangfold. Vi bidrar til å fremme forskning og kapasitet i partnerland. Norges klima- og skogsatsing bidrar til å bevare tropiske skoger med et svært stort arts mangfold.

#### *Mål 16 – om å fremme rettsvern og gode institusjoner*

Norge har et velfungerende rettsvesen og godt utbygde og velfungerende institusjoner. Demokrati, menneskerettigheter og rettssikkerhet er en bærebjelke i det norske samfunnet. Grunnloven er et sentralt fundament for å sikre ytringsfrihet og grunnleggende rettsvern.

Både i Norge og internasjonalt legger regjeringen vekt på å stanse misbruk av og vold mot barn og kvinner. En handlingsplan mot menneskehandel ble lagt frem høsten 2016. Forlag til ny lov om hvitvasking har vært på høring i 2017. En ny lov vil innføre strengere standarder og kontroller.

Norge deltar i arbeid mot korrupsjon gjennom FN og andre internasjonale organisasjoner, bl.a. OECD. Gjennom programmet Olje for utvikling tilbyr Norge fattige oljestater hjelp med å bygge opp systemer for god forvaltning av ressursene og inntektene fra uttappingen. Korrupsjon er straffbart for norske borgere både i Norge og i utlandet.

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 deltagelse i FN-støttede militære operasjoner. Utvikling av velfungerende og

ansvarlige demokratiske institusjoner følges opp gjennom bilateralt og multilateralt engasjement.

#### *Mål 17 – om å styrke gjennomføringsevne og globalt partnerskap*

For noen land vil det være krevende å nå flere av bærekraftsmålene uten bistand utenfra. Norge er blant de landene som gir størst andel av inntekten i bistand, om lag 1 pst. av brutto nasjonalinntekten. Gjennomsnittet blant OECD-land er om lag 0,3 pst. Vi vil fortsette å gi betydelige støtte til utvikling i fattige land, og øke oppmerksomheten om resultatene av bistanden.

Bistand kan bare være en begrenset kilde til finansiering av tiltak for å nå bærekraftsmålene. Økonomisk fremgang gjennom bedre utnyttelse av egne ressurser er den viktigste bidragsyter til å nå målene. Velfungerende statsstyre og markeder for arbeidskraft og investeringer er svært viktig.

En fri internasjonal handel er en forutsetning for at land skal kunne utnytte sine komparative fortrinn, og det bidrar til tilgang til ny teknologi. Norge støtter arbeidet for å liberalisere handel med varer og tjenester i globale institusjoner som Verdens handelsorganisasjon og Det internasjonale pengefondet (IMF). I tillegg gir Norge tollpreferanser til de minst utviklede landene for å bidra til å integrere disse bedre i verdenshandelen.

### **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 25 årene har Norge hatt høyere økonomisk vekst, høyere sysselsettingsandel 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 oljevirkksomheten. I kjølvannet av det sterke prisleilet på olje har utviklingen i oljenæringen bidratt til å redusere veksten i norsk økonomi. Ekspansiv finanspolitikk, en betydelig svekkelse av norske kroner og noe lavere lønnsvekst enn tidligere har dempet utslaget. Den siste tiden har veksten tatt seg opp og arbeidsledigheten gått ned.

#### *Innenlandsk oppfølging*

Høy økonomisk vekst og full sysselsetting oppnås best med åpenhet mot andre økonomier, konkurransebaserte markeder og stabile rammevilkår for næringsliv og enkeltpersoner som gir insentiver til innovasjon, teknologiutvikling, kompetansebygging og arbeidsinnsats. 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 enkelt skattesystem med brede grunnlag og tilsvarende lave satser gjør det mer lønnsomt å arbeide og investere i ny teknologi og arbeidsplasser. Universelle stønadsordninger fanger opp de faller utenfor, men må utformes slik at de ikke undergraver incentiver til utdanning og arbeid.

Regjeringen ønsker å redusere tid og kostnader som bedrifter må bruke på å rapportere til offentlige myndigheter. Regjeringens forenklingsarbeid bidrar til dette. Reduksjonen i formuesskatten bidrar til økt sparing og lettere tilgang til kapital for bedrifter som er avhengig av det norske kapitalmarkedet. Lavere skatt på bedriftenes overskudd vil gjøre det mer lønnsomt å investere i norske bedrifter.

Et delmål handler om å bryte koblingen mellom vekst og miljøskader. I Norge er over 80 pst. av utslipp av klimagasser underlagt en pris. Det er også tiltak rettet mot å redusere utslipp fra kilder uten utslippspris. For andre miljøproblemer, er utfordringene gjennomgående mindre i Norge enn i de fleste andre industriland, se omtale av mål 11.

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 også opp under disse målene. Den norske arbeidslivsmodellen, samt lover og forskrifter, beskytter arbeidstakers 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. Regjeringens har styrket innsatsen mot de useriøse aktørene i arbeidslivet. Det bidrar til likere konkurransevilkår for bedrifter og til å gi migranter og flykninger et bedre arbeidsliv.

Migrasjon av høykompetent arbeidskraft med nøkkelkompetanse kan i teorien bidra til økono-

misk utvikling, mens irregulær og ukontrollert migrasjon har negativ virkning på utviklingen og fører dessuten til økt ulikhet. Regjeringen arbeider for å begrense migrasjon fra land utenfor Schengenområdet.

Regjeringen vil legge til rette for at utsatte unge raskt får den bistanden de trenger for å fullføre utdanning og delta i arbeidslivet. Det siste tiåret har en relativt høy andel av unge falt utenfor skole eller arbeid. Norge er blant de OECD-land som har lavest gjennomføring. Regjeringen har gjennomført flere tiltak for å øke andelen som gjennomfører, se omtale av mål 4. Det er også 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 prioriteres blant annet ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak.

Et konkurransekraftig og omstillingsdyktig næringsliv er avgjørende for å sikre vekstkraft og likeverdige levekår i hele landet. Regjeringen satser på vekstfremmende skattelettelser, utbygging av infrastruktur, forskning og innovasjon som vil fremme næringslivets konkurranseevne.

#### *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, herunder ILO som er FNs særorganisasjon for arbeidslivsspørsmål, og IMF.

## **6.4 Nærmere om oppfølgingen av mål 10**

Inntektsulikheten i Norge målt ved Gini-indeksen er blant de laveste i OECD-området. Det gjelder både fordeling av inntekt opptjent i markedet og disponibel inntekt etter overføringer og skatt. Sysselsettingen er høy og arbeidsledigheten lav. En stor andel av befolkningen deltar i inntektsskapende arbeid. Norge har gode ordninger for å kompensere for tap av inntekt pga. arbeidsledighet, sykdom og uførhet. Sammen med høy syssel-

setting bidrar det til å jevne ut ulikhet i inntekt. Også skattesystemet bidrar til å jevnere inntektsfordeling, ved at skattebyrden stiger med økt inntekt og formue.

Tilgang på offentlig finansierte tjenester som gratis helsetjenester og utdanning fanges ikke opp av vanlige mål på inntektsulikhet, men det bidrar i stor grad til å redusere forskjeller i muligheter og levekår.

Inntektsulikheten i OECD-landene har økt noe de siste tiårene. Fallende lønnsandeler, endringer i arbeidsmarkedet og endringer i demografi og husholdningsstruktur har gitt større ulikhet i markedsinntekt i mange land, inklusive Norge. Studier, basert på noe usikre data, antyder likevel at forskjellene på individnivå trolig ikke har økt i perioden, for verden sett under ett. Det skyldes at sterk inntektsvekst i mange fattige og fremvoksende økonomier har motvirket økte forskjeller innen de enkelte landene.

Inntektsfordelingen i Norge og de andre nordiske landene er blant de jevneste i Europa. Selv om inntektsulikheten, målt med Gini-koeffisienten, også i Norge har økt siden midten av 1980-tallet, har økningen vært mer moderat enn i land som Sverige, USA og Finland.

OECD definerer lavinntekt som inntekt under 50 pst. av medianinntekten, mens EU setter lavinntektsgrensen ved 60 pst. Norge har ikke noen offisiell lavinnteksdefinisjon, og de internasjonale definisjonene blir brukt til å belyse tilstanden. Beregnet med utgangspunkt i 60 pst. av medianinntekten har andelen med vedvarende lavinntekt, definert som gjennomsnittsinntekt de siste tre år, vært relativt stabil på om lag 8 pst. i Norge siden slutten av 1990-årene, men med en økning gjennom det siste tiåret til drøyt 9 pst. Beregnet med utgangspunkt i 50 pst. av medianinntekten har andelen gjennom det siste tiåret økt fra rundt 3 ½ pst. til vel 4 pst. Økningen fra 2009 må ses i sammenheng med noe økt arbeidsledighet i kjølvannet av finanskrisen, høy arbeidsinnvandring, familiejenforening og nye asylsøkere. Blant personer med flyktningebakgrunn har mer enn fire av ti vedvarende lavinntekt.

#### *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

lavinntektsgruppene. I et internasjonalt perspektiv har Norge høy sysselsetting og relativt lav arbeidsledighet. Ny uføretrygd fra 2015 gjør 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 inntektsforskjeller.

Skattesystemet er utformet slik at det bidrar til å redusere forskjeller. Skattesystemets viktigste utjevne rolle er likevel bidraget til å finansiere utdanning, helse og omsorg og inntektssikring gjennom folketrygden. Også i et fordelingsmessig perspektiv er det derfor viktig at skattesystemet fremmer produktivitet og god ressursbruk.

Den store innvandringen fra EØS-området de siste ti årene har bidratt til sterk økonomisk vekst ved å redusere flaskehalsen i økonomien og bedre tilgangen på knapp kompetanse. Norge har også hatt høy innvandring fra lavinntektsland. 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 lavinntektsgruppene. Det kan også bidra til press nedover på lønninger til personer med lav utdanning. Norge fører en streng, men rettferdig flyktning- og migrasjonspolitikk ved å regulere innvandringen, men gir opphold og beskyttelse til personer som har krav på det etter folkerettslige forpliktelser. For å motvirke økte inntektsforskjeller er det særlig viktig å få til en rask integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet. I 2015 innførte regjeringen en ordning med gratis kjernetid i barnehager for lavinntektsfamilier. Dessuten ble det innført en grense for hvor stor andel av husholdningens inntekt som skulle gå til foreldrebetaling i barnehage. Ordningen med gratis kjernetid ble utvidet i 2016 og 2017.

Frafallet i den videregående skolen gir økt risiko for arbeidsledighet og svak tilknytning til arbeidslivet. 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*

Internasjonalt bidrar Norge til å redusere ulikhet gjennom vårt arbeid for et fritt internasjonalt økonomisk samkvem. Vår bistand har samme mål, og Norge er blant de land som regnet per innbygger gir mest bistand til utviklingsland. Norge gir dessuten preferanser til de minst utviklede land i vår utenrikshandel, bl.a. tollpreferanser for import. Norge arbeider også for utvikling og redusert ulikhet gjennom støtte til internasjonale organisasjoner, blant andre Verdensbanken.

## **6.5 Bærekraftsmål og livskvalitet**

Arbeidet for å oppfylle bærekraftsmålene skal bidra til bedre levestandard og dermed bedre livskvalitet for mennesker over tid. God inntekt er viktig for høy livskvalitet. Men den enkeltes livskvalitet avhenger også av viktige faktorer som helse, familieforhold, sosiale relasjoner, miljø, trygghet og demokratiske rettigheter.

Flere internasjonale organisasjoner har utviklet statistikk som belyser ulike aspekter ved livskvalitet og levekår. Norge kommer generelt godt ut når slik statistikk sammenliknes mellom land. 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 to siste tilgjengelige sammenstillingene, for 2014 og 2015, er Norge rangert som land nummer 1.



## 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). Den operative forvaltningen av de to fondene ivaretas av henholdsvis Norges Bank og Folketrygdfondet, innenfor mandater fastsatt av Finansdepartementet.

Målet med investeringene i Statens pensjonsfond er høyest mulig avkastning til en akseptabel risiko. Investeringsstrategien som er fastsatt for fondet tar utgangspunkt i departementets oppfatninger om hvordan finansmarkedene fungerer, i fondets formål og i fondets særtrekk. For å spre risikoen er investeringene fordelt på flere typer eiendeler og et bredt utvalg av land, valutaer, sektorer og enkeltelskaper. Innenfor den overordnede finansielle målsettingen skal fondet være en ansvarlig investor.

Åpenhet er en forutsetning for bred oppslutning om og tillit til forvaltningen av fondet. Norges Bank og Folketrygdfondet rapporterer jevnlig om resultatene i den operative forvaltningen. Finansdepartementet legger frem en årlig melding til Stortinget om forvaltningen av fondet, se Meld. St. 26 (2016–2017) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2016 (fondsmeldingen for 2016). Stortingets behandling av fondsmeldingene legger til rette for politisk forankring av viktige veivalg. I nasjonalbudsjettet rapporteres det om resultatene i forvaltningen av Statens pensjonsfond i første halvår, samt orienteres om aktuelle saker.

### 7.2 Resultater i forvaltningen

---

#### 7.2.1 Markedsverdien til Statens pensjonsfond

Ved utgangen av første halvår 2017 var den samlede markedsverdien av Statens pensjonsfond 8 238 mrd. kroner, se figur 7.1. Hoveddelen (vel 97 pst.) av kapitalen var investert i SPU.

#### 7.2.2 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland

Markedsverdien av SPU ved utgangen av første halvår 2017 var 8 018 mrd. kroner. Det er en økning på 511 mrd. kroner siden inngangen til året. Investeringene var fordelt med 65,1 pst. i aksjer, 32,4 pst. i obligasjoner og 2,5 pst. i unotert eiendom. Den samlede avkastningen i første halvår var 6,5 pst. målt i fondets valutakurv og før fradrag for forvaltningskostnader. Avkastningen av fondets aksje-, obligasjons- og eiendomsportefølje var henholdsvis 9,1 pst., 1,9 pst. og 2,7 pst. Målt i norske kroner var samlet fondsavkastning i første halvår 7,3 pst. En noe høyere avkastning i norske kroner enn i fondets valutakurv skyldes at kronen svekket seg mot valutakurven i perioden. Det er avkastningen av investeringene målt i valutakurven som er relevant for utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft.

Siden 1998 har gjennomsnittlig årlig nominell avkastning av SPU vært 5,9 pst. målt i valutakurven. Netto realavkastning, som er nominell avkastning fratrukket forvaltningskostnader og prisstigning, er beregnet til om lag 4,0 pst.

Norges Bank oppnådde i første halvår 2017 en avkastning på investeringene som var 0,38 prosentenheter høyere enn avkastningen av referanseindeksen fastsatt av Finansdepartementet. Avkastningen på fondets aksjeinvesteringer var i første halvår 0,39 prosentenheter høyere enn avkastningen til referanseindeksen for aksjer. Fondets renteinvesteringer hadde i samme periode en avkastning som var 0,40 prosentenheter høyere enn avkastningen til referanseindeksen for obligasjoner.

Tabell 7.1 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland per 30. juni 2017. Årlige tall i fondets valutakurv. Prosent

Statens pensjonsfond utland	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning .....	13,13	6,21	9,57	5,52	5,89
Prisstigning .....	1,58	0,96	1,30	1,73	1,77
Forvaltningskostnader .....	0,06	0,06	0,06	0,08	0,09
Realavkastning etter kostnader <sup>1</sup> .....	11,32	5,14	8,10	3,65	3,96
<i>Memo:</i>					
Brutto meravkastning .....	0,89	0,12	0,26	0,05	0,27

<sup>1</sup> 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.

Fra 1. januar 2017 er investeringer i unotert eiendom inkludert i rammen for forventet relativ volatilitet på 1,25 prosentenheter. Finansdepartementet har også fastsatt en øvre ramme for investeringer i unotert eiendom på 7 pst. av fondet. Det er delegert til Norges Bank å bestemme omfang og innretning av disse investeringene. Avkastningen av de unoterte eiendomsinvesteringene var i første halvår 2017 noe lavere enn avkastningen av fondets samlede referanseindeks, men noe høyere enn avkastningen av de aksjene og obligasjonene som Norges Bank har solgt for å finansiere investeringene.

Norges Bank har siden 1998 oppnådd en gjennomsnittlig årlig brutto meravkastning på 0,27 prosentenheter, se tabell 7.1.

### 7.2.3 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge

Markedsverdien av SPN ved utgangen av første halvår 2017 var 220,1 mrd. kroner. Det er en

økning på nærmere 8 mrd. kroner sammenliknet med verdien ved inngangen til året. Fondets aksjeportefølje hadde på samme tid en markedsverdi på 135,8 mrd. kroner, tilsvarende 61,7 pst. av fondets kapital. Resterende kapital var investert i rentebærende papirer. Avkastningen av SPN var 3,7 pst. målt i norske kroner. Aksjeporteføljen fikk en avkastning på 4,7 pst., mens obligasjonsporteføljens avkastning var 2,2 pst.

Folketrygdfondet oppnådde i første halvår en avkastning som var 0,24 prosentenheter høyere enn avkastningen av referanseindeksen fastsatt av Finansdepartementet. Obligasjonsforvaltningen oppnådde en meravkastning på 0,71 prosentenheter, mens det var mindreavkastning i aksjeforvaltningen på 0,06 prosentenheter. Siden 1998 har gjennomsnittlig årlig nominell avkastning av SPN vært 7,3 pst., mens gjennomsnittlig årlig realavkastning etter kostnader har vært 5,0 pst. Folketrygdfondet har i samme periode oppnådd en gjennomsnittlig årlig brutto meravkastning på 0,56 prosentenheter, se tabell 7.2.

Tabell 7.2 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge per 30. juni 2017. Årlige tall i norske kroner. Prosent

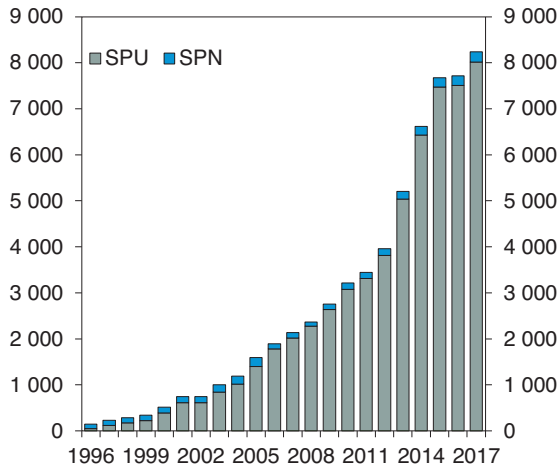
Statens pensjonsfond Norge	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning .....	10,64	6,32	10,26	6,54	7,31
Prisstigning .....	1,93	2,76	2,46	2,27	2,11
Forvaltningskostnader .....	0,08	0,08	0,08	0,08	0,05
Realavkastning etter kostnader <sup>1</sup> .....	8,47	3,39	7,53	4,09	5,04
<i>Memo:</i>					
Brutto meravkastning .....	0,68	1,23	0,72	1,00	0,56

<sup>1</sup> Realavkastning etter kostnader er beregnet etter geometrisk metode og vil derfor ikke være lik nominell avkastning fratrukket prisvekst og forvaltningskostnader.

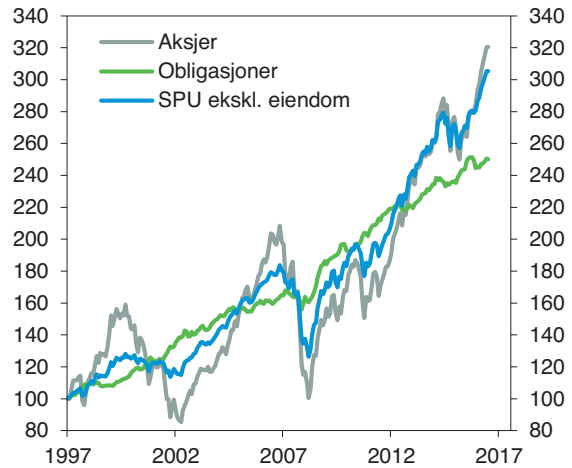
Kilder: Folketrygdfondet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

## Hovedtrekk ved verdiutviklingen til Statens pensjonsfond

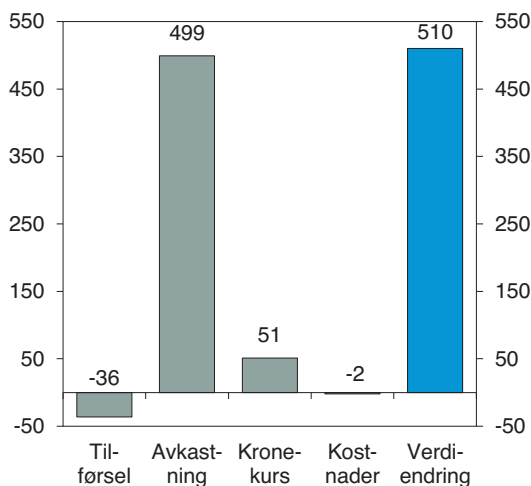
A. Utvikling i markedsverdien til Statens pensjonsfond siden 1996 t.o.m. første halvår 2017. Mrd. kroner



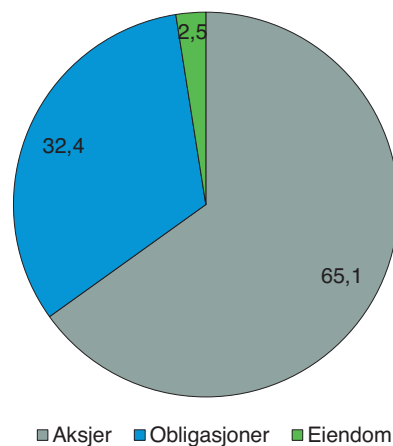
B. Nominell verdiutvikling i SPUs delporteføljer målt i fondets valutakurv. Indeksert til 100 ved utgangen av 1997



C. Bidrag til verdiendring i SPU i første halvår 2017. Mrd. kroner



D. Sammensetning av investeringene i SPU per 30.06.2017. Prosent



Figur 7.1 Utviklingen i Statens pensjonsfond

Kilder: Norges Bank, Folketrygdfondet og Finansdepartementet.

### 7.3 Aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond

#### Innfasing av økt aksjeandel for SPU

I fondsmeldingen for 2016 la Regjeringen opp til å øke aksjeandelen i den strategiske referanseindeksen for SPU fra 62,5 pst. til 70 pst. Et flertall i Stortinget sluttet seg til dette, se Innst. 357 S (2016–2017). Finansdepartementet har i samråd med Norges Bank fastsatt planer for hvordan opp-

trappingen til ny aksjeandel skal gjennomføres. Departementet vil orientere Stortinget etter at aksjeandelen i den strategiske referanseindeksen har nådd 70 pst.

#### SPUs investeringer i obligasjoner

Finansdepartementet viste i fondsmeldingen for 2016 til at det ved endringer i den strategiske allokeringen til aksjer (aksjeandelen) legges opp til å gå gjennom referanseindeksen for obligasjoner.

Det ble pekt på at det ved en slik gjennomgang er naturlig å se på blant annet landrisiko, antall land og valutaer det investeres i og mandatets krav om å ta hensyn til statsfinansiell styrke i sammensetningen av investeringene i statsobligasjoner.

I tråd med dette har departementet satt i gang et arbeid med å vurdere rammeverket for fondets obligasjonsinvesteringer. Arbeidet innebærer blant annet analyser av investeringsunivers og en vurdering av reguleringen i mandatet av investeringer som ikke inngår i referanseindeksen, herunder avgrensning av risiko og relevant sammenlikningsgrunnlag for resultatevaluering av slike investeringer.

Norges Bank ble i brev 9. juni 2017 fra Finansdepartementet bedt om å analysere og vurdere sentrale problemstillinger ved obligasjonsindeksen, herunder krav til omsettelighet (likviditet), valutasammensetning og transaksjonskostnader. Banken ble også bedt om å vurdere eksponering mot andre risikofaktorer i faktisk obligasjonsportefølje, herunder kreditt og likviditet, samt i hvilken grad slik eksponering bør gjenspeiles i referanseindeksen.

I sitt svar til Finansdepartementet 1. september 2017 anbefaler Norges Bank flere endringer i referanseindeksen for obligasjoner, blant annet at antall valutaer som inngår i indeksen bør reduseres fra 23 til tre. Videre anbefaler banken at indeksen kun skal inneholde nominelle statsobligasjoner fra utviklede markeder, og at det settes en øvre grense på 10,5 års løpetid for enkeltpapirer.

Forslaget om å redusere antall valutaer i obligasjonsindeksen bygger på analyser Norges Bank har utført, som viser at gevinsten ved bred geografisk spredning på lang sikt er større for aksjer enn for obligasjoner. Norges Banks anbefaling innebærer en fordeling av referanseindeksen for obligasjoner på om lag 50 pst. i amerikanske dollar, om lag 40 pst. i euro og det resterende i britiske pund.

Norges Bank foreslår videre at selskapsobligasjoner tas ut av referanseindeksen. Bankens analyser viser at en fast fordeling på selskapsobligasjoner i liten grad vil påvirke avkastning og risiko i en portefølje med 70 pst. aksjer. Det skyldes en positiv samvariasjon mellom risikopremiene på selskapsobligasjoner og aksjer.

Forslaget om å sette en øvre grense for løpetiden på obligasjoner i referanseindeksen på 10,5 år vil ifølge bankens analyser redusere usikkerheten i SPU's svingningsrisiko.

Norges Bank mener forslaget til ny sammensetning av referanseindeksen støtter opp under formålet med obligasjonsinvesteringene, som er å

dempe svingningene i fondets avkastning, sikre tilstrekkelig likviditet og gi eksponering mot risikopremier i obligasjonsmarkedet. Samtidig mener banken at deres forslag tydeliggjør referanseindeksens rolle i forvaltningen. Norges Bank foreslår ingen endringer i investeringsuniverset.

Departementet viser til at Norges Banks forslag innebærer større endringer av sammensetningen av referanseindeksen for obligasjoner. Dette gjelder blant annet forslagene om en betydelig reduksjon i antall valutaer i indeksen og at eksponering mot selskapsobligasjoner og obligasjoner utstedt av stater i fremvoksende markeder i sin helhet skal delegeres til banken. Departementet legger på denne bakgrunn opp til å komme tilbake til rammeverket for fondets obligasjonsinvesteringer i fondsmeldingen som legges frem våren 2018. Departementet vil foreta en bred vurdering av bankens forslag og legger blant annet opp til også å vurdere om BNP-vekter for sammensetningen av statsobligasjoner i referanseindeksen er hensiktsmessig.

#### *Utredning av investeringer i unoterte aksjer i SPU*

Norges Bank har i dag adgang til å investere SPU i aksjer i unoterte eiendomsselskaper og i unoterte selskaper der styret har uttrykt en intensjon om børsnotering. Det er ikke åpnet for aksjeinvesteringer i unoterte selskaper på generelt grunnlag. I fondsmeldingen for 2016 varslet Finansdepartementet at det skal gjøres en vurdering av om adgangen til å investere fondet i unoterte selskaper bør utvides.

Finansdepartementet har som en del av arbeidet med å vurdere unoterte aksjeinvesteringer i SPU satt ned en ekspertgruppe bestående av førstemanuensis Trond Døskeland ved Norges Handelshøyskole og professor Per Strömberg ved Stockholm School of Economics. Gruppen skal blant annet kartlegge markedet for unoterte aksjeinvesteringer, vurdere forventet avkastning, risiko og kostnader ved slike investeringer, samt vurdere om Norges Bank har eller kan opparbeide fortrinn innen slike investeringer. Ekspertgruppen er videre bedt om å vurdere hvorvidt enkelte deler av det unoterte aksjemarkedet kan passe bedre for SPU å investere i enn andre deler.

Finansdepartementet har også bedt om råd og vurderinger fra Norges Bank (brev 29. juni 2017). Banken er blant annet bedt om å vurdere hvilke investeringsmuligheter som kan bli tilgjengelige for SPU, hvordan en ser for seg å gå frem og hvilke konsekvenser det kan få for bankens forvaltning dersom det gis en mer generell adgang til

å investere SPU i unoterte selskaper. Banken er videre bedt om å vurdere hvordan eventuell særskilt risiko ved unoterte aksjeinvesteringer kan styres og håndteres, samt hvordan slike investeringer eventuelt bør reguleres i mandatet fra departementet.

Mandatet for ekspertgruppen og Finansdepartementets brev til Norges Bank er tilgjengelige på departementets nettsider. Departementet har i tillegg bedt en ekstern konsulent gjøre rede for beste praksis innen unoterte aksjeinvesteringer i andre store fond. Departementet tar sikte på å legge frem en vurdering av unoterte aksjeinvesteringer i SPU i fondsmeldingen våren 2018. Vurderingen vil ikke omfatte unotert eiendom, som fondet i dag kan investeres i, eller unotert infrastruktur, som det er besluttet ikke å åpne opp for nå.

#### *Gjennomgang av Norges Banks forvaltning av SPU*

Finansdepartementet gjennomgår Norges Banks forvaltning av SPU i begynnelsen av hver stortingsperiode, se Meld. St. 10 (2009–2010) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009. Det ble redegjort for slike gjennomganger i fondsmeldingene for 2009 og 2013.

Departementet har nå satt i gang arbeidet med en ny, bred gjennomgang av Norges Banks forvaltning av SPU. Som del av gjennomgangen har departementet i brev 14. juni 2017 bedt Norges Bank legge frem analyser og vurderinger av gjennomføringen av forvaltningen, herunder om rammen for avvik fra referanseindeksen er tilpasset forvalteroppdraget.

Departementet har videre satt ned en ekspertgruppe bestående av professor Magnus Dahlquist ved Stockholm School of Economics og professor Bernt Arne Ødegaard ved Universitetet i Stavanger. Ekspertgruppen skal blant annet gjennomgå grunnlaget for strategiene som Norges Bank benytter i forvaltningen av fondet og analysere resultatene i forvaltningen.

Mandatet for ekspertgruppen og Finansdepartementets brev til Norges Bank er tilgjengelige på departementets nettsider. Som del av gjennomgangen vil departementet i tillegg få utarbeidet konsulentrapporter om hhv. kostnader og ansvarlig forvaltning i andre store fond. Finansdepartementet vil redegjøre for gjennomgangen i fondsmeldingen som legges frem våren 2018.

#### *Oppfølging av NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland*

Regjeringen satte 10. april 2015 ned et offentlig utvalg som skulle fremme forslag til ny sentralbanklov. Utvalget ble også bedt om å vurdere organiseringen av Norges Bank og forvaltningen av SPU. Utvalget, som ble ledet av Svein Gjedrem, overleverte sin utredning (NOU 2017: 13) til Finansdepartementet 23. juni 2017. Utredningen ble sendt på høring samme dag med frist 15. oktober 2017.

Utvalget foreslår en ny sentralbanklov med bestemmelser om bankens formål, oppgaver og organisering mv., se nærmere omtale i kapittel 3. Om forvaltningen av SPU foreslår utvalget at forvaltningen legges til et nytt særlovsselskap utenfor banken. Utvalget legger også frem to alternative styringsmodeller dersom forvaltningen skal forbli i banken.

Organiseringen av forvaltningen av SPU er viktig for norsk økonomi. Norges Bank har forvaltet og forvalter fondet på en god måte. Samtidig har fondet vokst raskt og forvaltningen blitt mer kompleks. Utvalgets utredning og innspill fra høringsinstansene vil danne et godt grunnlag for en grundig og forsvarlig behandling av spørsmålet om organiseringen av forvaltningen av SPU i fremtiden. Finansdepartementet vil arbeide videre med oppfølgingen av sentralbanklovutvalgets utredning og komme tilbake til Stortinget.

#### *Klimarisiko i SPU og SPN*

I fondsmeldingen for 2016 omtalte Finansdepartementet arbeidet med klimarisiko i forvaltningen av Statens pensjonsfond. Det ble blant annet vist til rapportutkastet fra en arbeidsgruppe (Task Force on Climate-related Financial Disclosure, TCFD) nedsatt av Financial Stability Board. Arbeidsgruppen la frem sin endelige rapport 29. juni 2017. Formålet til gruppen har vært å legge til rette for bedre, mer tilgjengelig og mer sammenliknbar rapportering om klimarisiko. Finansdepartementet vil ha dialog med Norges Bank og Folketrygdfondet om oppfølging for henholdsvis SPU og SPN av anbefalingene i rapporten fra arbeidsgruppen og omtale saken i fondsmeldingen som legges frem våren 2018.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 29. september 2017 om Nasjonalbudsjettet 2018 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

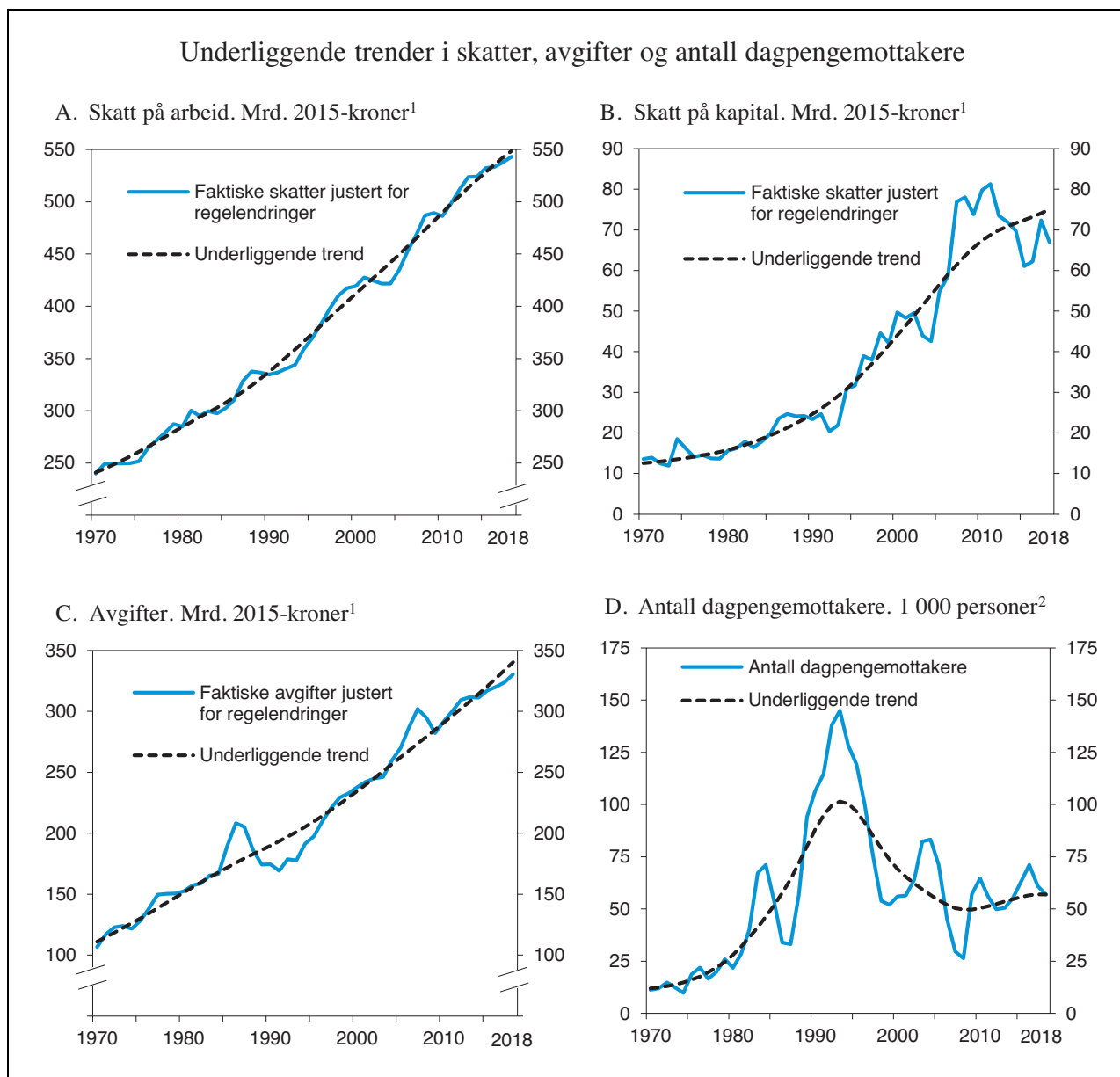
for den økonomiske utviklingen, også etter at statsregnskapet for det enkelte år foreligger.

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 stort sett perioden 1960–2016, forlenget med anslag fram til 2025. For fremskrivingsperioden er det tatt utgangspunkt i Finansdepartementets mellomlangsigtede fremskrivninger og videreføring av det foreslåtte skatte- og avgiftsopplegget for 2018. 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 fremskrivingene legges det til grunn en vekst i sysselsatte normalårsverk på 1,1 pst. i 2018 og 2019. Anslagene bygger på befolkningsfremskrivingene fra Statistisk sentralbyrå.
- *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 2018.
- *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 til-



Figur 1.1 Underliggende trender i skatter, avgifter og antall dagpengemottakere

<sup>1</sup> For årene fram til og med 2016 vises faktiske skatter ifølge statsregnskapet justert for endringer i skattesatser og skattegrunnlag og omregnet til faste 2015-kroner.

<sup>2</sup> Det korrigeres for at dagpengemottakere kan være delvis ledige ved å regne om antall mottakere til heltidsekvivalenter.

Kilder: Finansdepartementet og NAV.

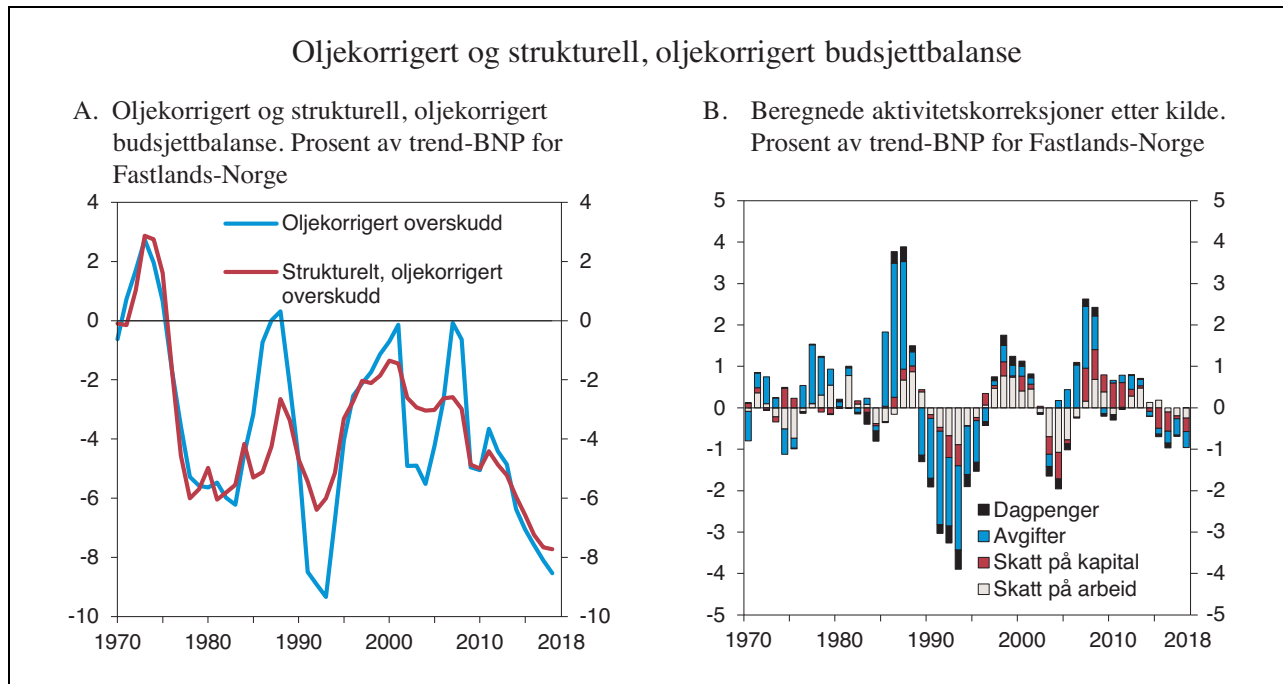
gang til mer detaljert informasjon om skattegrunnlagene, noe som gir mulighet til en mer disaggregert aktivitets- og oppleggskorrigerende av skattegrunnlagene. OECD, IMF og EU-kommisjonen benytter forholdsvis aggregerte metoder basert på utviklingen i BNP. Dette må ses i sammenheng med behovet disse 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 anslås i 2018

å ligge nær trendnivået, mens skatt på kapital og avgifter ligger under trenden. Den kraftige økningen i skatt på kapital innbetalt i 2017 skyldes store innbetalte tilleggsforskudd fra fastlandsforetakene, og da særlig fra finansnæringen. Erfaringsmessig er det store årlige svingninger i utliknede skatter fra finansnæringen som følge av gevinster og tap på finansielle instrumenter.

Utviklingen i det oljekorrigerede og det strukturelle, oljekorrigerede overskuddet på statsbudsjettet fremgår av tabell 1.2. Overskuddene i årene 1987–1988 og de små underskuddene i 2001 og





Figur 1.2 Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Kilde: Finansdepartementet.

2007 må ses i sammenheng med at dette var år på slutten av langvarige og kraftige oppgangskonjunkturer. Med unntak av disse årene har statsbudsjettet etter 1975 stort sett vist et betydelig løpende underskudd når inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten og Statens pensjonsfond utland holdes utenfor, men med store variasjoner gjennom perioden. I tråd med handlingsregelen for bruk av oljeinntekter har det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet gradvis økt de siste årene og anslås nå til 7,7 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, se figur 1.2A.

Svingningene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet må ses i sammenheng med at budsjettet i perioder aktivt er blitt brukt til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. Figuren viser at utslagene i det oljekorrigerte underskuddet er klart større enn utslagene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Dette skyldes at en har søkt å la de automatiske stabilisatorene i budsjettet få virke, slik at konjunkturer

relle variasjoner i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien skal slå ut på budsjettets utgiftsside. De beregnede aktivitetskorreksjonene er vist i figur 1.2B. Forløpet for aktivitetskorreksjonene i perioden 2016–2018 er i betydelig grad påvirket av tilpasninger til skattereformen blant private skattytere, og da særlig økt skatt på utbytte, samt gevinster i finansnæringen.

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 2003. 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/](http://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-Norge<sup>1</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
NB03	-3,1															
RNB03	-3,1															
NB04	-3,3	-3,9														
RNB04	-3,9	-4,2														
NB05	-3,8	-4,5	-4,9													
RNB05	-4,1	-4,5	-4,8													
NB06	-4,0	-4,4	-4,6	-4,6												
RNB06	-3,7	-4,2	-4,0	-4,5												
NB07	-3,5	-3,9	-3,8	-4,3	-4,6											
RNB07	-3,1	-3,6	-3,7	-3,8	-4,3											
NB08	-2,9	-3,2	-3,3	-3,6	-4,3	-4,5										
RNB08	-2,7	-3,0	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3										
NB09	-2,8	-3,2	-3,3	-3,4	-3,6	-4,3	-5,0									
RNB09	-2,9	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2									
NB10	-2,9	-3,2	-3,4	-3,4	-3,5	-4,2	-7,2	-7,8								
RNB10	-3,5	-3,7	-3,9	-3,6	-3,4	-3,9	-6,0	-6,8								
NB11	-3,4	-3,7	-3,8	-3,5	-3,3	-3,8	-5,9	-6,4	-6,3							
RNB11	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,5	-5,5	-5,7	-5,5							
NB12	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-2,9	-3,4	-5,4	-5,5	-5,3	-5,6						
RNB12	-3,3	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,2						
NB13	-3,3	-3,4	-3,3	-2,9	-2,8	-3,2	-5,1	-5,1	-4,4	-5,2	-5,3					
RNB13	-3,3	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,1	-5,1	-4,3	-5,2	-5,3					
NB14	-3,4	-3,5	-3,4	-3,0	-2,9	-3,2	-5,0	-5,0	-4,2	-4,7	-5,2	-5,5				
RNB14	-3,4	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,4	-4,9	-5,1	-5,8				
NB15	-3,4	-3,5	-3,5	-3,0	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-4,9	-5,1	-5,8	-6,4			
RNB15	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-3,0	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4			
NB16	-3,3	-3,4	-3,4	-3,0	-2,9	-3,3	-5,1	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4	-7,1		
RNB16	-2,9	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-4,9	-4,3	-4,9	-5,1	-5,9	-6,4	-7,5		
NB17	-2,9	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,5	-7,5	-7,9	
RNB17	-3,0	-3,1	-3,1	-2,7	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,5	-4,9	-5,2	-5,9	-6,5	-7,2	-7,7	
NB18	-2,9	-3,0	-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

<sup>1</sup> 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

	Olje- korrigert over- skudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og- netto renteinnte- ker utover bereg- net 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
1980	-15 305	-2 304	-14	527	-13 514	-5,0	0,7
1981	-16 559	-1 200	-67	2 990	-18 281	-6,0	-1,1
1982	-20 139	-510	-129	58	-19 558	-5,8	0,2
1983	-23 204	-1 127	-795	-588	-20 694	-5,5	0,3
1984	-18 488	1 297	703	-3 326	-17 162	-4,2	1,4
1985	-14 378	2 141	805	6 697	-24 022	-5,3	-1,1
1986	-3 641	3 962	-208	17 957	-25 352	-5,1	0,2
1987	44	1 876	128	20 960	-22 919	-4,3	0,9
1988	1 840	8 218	335	8 704	-15 417	-2,7	1,6
1989	-13 517	12 909	-151	-5 377	-20 899	-3,4	-0,7
1990	-31 182	13 595	-1 162	-12 604	-31 011	-4,7	-1,3
1991	-59 212	10 664	-10 778	-21 154	-37 944	-5,4	-0,7
1992	-65 372	5 039	332	-23 897	-46 846	-6,4	-0,9
1993	-71 896	2 201	2 053	-29 969	-46 180	-6,0	0,4
1994	-54 499	985	1 470	-15 349	-41 605	-5,1	0,9
1995	-34 436	-808	7 581	-13 042	-28 167	-3,3	1,8
1996	-22 730	-2 864	5 276	-729	-24 412	-2,7	0,6
1997	-20 068	-9 081	1 181	7 083	-19 250	-2,0	0,7
1998	-17 454	-11 929	-1 923	17 528	-21 130	-2,1	-0,1
1999	-12 066	-7 271	1 770	13 184	-19 749	-1,9	0,2
2000	-7 943	1 276	-6 712	12 722	-15 230	-1,4	0,5
2001	-1 640	2 496	3 436	9 756	-17 328	-1,4	-0,1
2002	-62 392	-8 375	-19 356	-1 525	-33 136	-2,6	-1,2
2003	-66 150	-9 659	5 334	-22 211	-39 614	-2,9	-0,3
2004	-79 246	-11 915	1 994	-25 633	-43 692	-3,0	-0,1
2005	-64 763	-10 698	792	-8 819	-46 039	-3,0	0,0
2006	-44 002	-16 776	1 645	13 794	-42 665	-2,6	0,4
2007	-1 342	-4 450	2 292	45 502	-44 686	-2,6	0,0
2008	-11 797	-2 463	858	44 613	-54 805	-3,0	-0,4
2009	-96 561	-7 079	-6 058	11 517	-94 941	-4,9	-1,9
2010	-104 070	-7 563	-1 126	7 593	-102 975	-5,0	-0,1

Tabell 1.2 Det strukturelle, oljekorrigerede overskuddet på statsbudsjettet. Mill. kroner

	Olje- korrigeret over- skudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og- netto renteinntek- ter utover bereg- net trendnivå (B)	Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korreksjoner (D)	Strukturelt, oljekorrigeret overskudd		
					Mill. kroner (F=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands- Norge	Endring fra året før, prosentpoeng
2011	-79 399	-4 172	4 521	16 179	-95 927	-4,4	0,6
2012	-100 898	-6 448	- 1 505	18 276	-111 221	-4,9	-0,5
2013	-116 454	-8 217	9	17 073	-125 319	-5,2	-0,4
2014	-160 008	-7 866	-683	-2 105	-149 354	-5,9	-0,7
2015	-185 312	1 285	-626	- 13 460	- 172 511	-6,6	-0,6
2016	-208 388	16 630	258	- 26 558	- 198 718	-7,2	-0,7
2017	-232 373	10 524	-3 456	-19 838	-219 603	-7,7	-0,4
2018	-255 366	4 558	-21	- 28 769	- 231 134	-7,7	-0,1

Kilde: Finansdepartementet.

**Vedlegg 2****Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 2.1 BNI. Mill. kroner

	2016	2017	2018
Bruttonasjonalprodukt.....	3 117 040	3 321 686	3 393 550
BNP Fastlands-Norge .....	2 717 317	2 815 732	2 927 274
Rente- og stønadsbalansen .....	93 651	102 671	110 340
Overskudd på driftsbalansen .....	120 565	193 471	136 799
Bruttonasjonalinntekt .....	3 266 922	3 468 800	3 549 196

Kilder: Finansdepartementet og SSB.

Tabell 2.2 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før<sup>1</sup>

	Årlig gjennomsnitt					
	1971–1980	1981–1990	1991–2016	1971–2017	2017	2018
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge .....	3,3	1,7	1,8	2,1	1,5	1,5
Private fastlandsnæringer <sup>2</sup> .....	3,0	1,7	2,0	2,2	2,0	2,0
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge .....	2,1	0,8	1,5	1,5	0,9	1,0
Private fastlandsnæringer <sup>2</sup> .....	2,0	0,9	1,7	1,6	1,9	1,9

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2018. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fast-lands-Norge	KPI	Årslønn	Arbeidsledighet <sup>1</sup>
Danske Bank.....	Jun 2017	2,3	2,0	3,0	..
DNB .....	Aug 2017	2,0	1,6	2,5	4,2
Handelsbanken .....	Apr 2017	1,9	1,0	2,5	4,1
LO.....	Sep 2017	2¼	2	..	4
Nordea.....	Sep 2017	2,6	1,0	2,7	4,0
Norges Bank .....	Sep 2017	2,0	1,3	2,8	3,9
NHO .....	Sep 2017	2,2	..	..	4,1
OECD .....	Jun 2017	2,1	1,8	..	4,2
SEB .....	Aug 2017	2,3	1,4	2,8	4,0
Statistisk sentralbyrå.....	Sep 2017	2,1	1,9	3,0	4,1
Swedbank .....	Aug 2017	2,5	1,8	2,7	4,0
Gjennomsnitt.....		2,2	1,6	2,8	4,1
Finansdepartementet .....	Sep 2017	2,5	1,6	3,0	4,0

<sup>1</sup> I prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 2.4 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet <sup>1</sup>		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
USA.....	1,6	2,2	2,3	1,3	2,0	2,3	4,9	4,4	4,1
Japan .....	1,0	1,8	0,7	-0,1	0,4	0,5	3,1	2,8	2,7
Euroområdet.....	1,7	2,1	1,9	0,2	1,5	1,4	10,1	9,3	8,8
Tyskland.....	1,8	2,0	1,8	0,4	1,6	1,5	4,2	3,8	3,7
Frankrike.....	1,1	1,6	1,8	0,3	1,2	1,3	10,0	9,5	9,0
Italia .....	1,0	1,5	1,1	-0,1	1,4	1,2	11,7	11,4	11,0
Spania.....	3,2	3,1	2,5	-0,2	2,0	1,5	19,6	17,1	15,6
Nederland.....	2,1	3,1	2,6	0,1	1,3	1,4	6,0	5,1	4,9
Storbritannia .....	1,8	1,7	1,5	0,6	2,6	2,6	4,9	4,4	4,4
Sverige.....	3,1	3,0	2,4	1,4	2,0	1,7	6,9	6,6	6,3
Danmark.....	1,3	1,8	1,7	0,2	0,9	1,1	6,2	5,8	5,7
Finland.....	1,4	2,8	2,3	0,4	0,9	1,2	8,8	8,7	8,1
Russland .....	-0,2	1,8	1,6	7,0	4,2	3,9	5,8	5,5	5,5
Kina.....	6,7	6,8	6,5	2,1	1,8	2,4	-	-	-

<sup>1</sup> Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 2.5 Framskrivning av norsk tremåneders pengemarkedsrente<sup>1</sup>. Prosent

	2017	2018
Revidert nasjonalbudsjett 2017 .....	1,1	1,2
Nasjonalbudsjettet 2018.....	0,9	0,9

<sup>1</sup> Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 2.6 Finansdepartementets anslag for 2017 på ulike tidspunkter.1 Prosentvis endring fra året før

	RNB17	NB18
<i>Handelspartnerne</i>		
BNP .....	2,3	2,4
<i>Norge</i>		
BNP Fastlands-Norge .....	1,6	2,0
Sysselsatte personer .....	0,6	0,7
Arbeidsledighetsrate (AKU), nivå.....	4,3	4,3
Årslønn .....	2,4	2,4
Konsumprisindeksen (KPI) .....	1,9	1,9
KPI-JAE <sup>2</sup> .....	1,7	1,6
Råoljepris, kroner per fat, nivå <sup>3</sup> .....	444	438
<i>Statsbudsjettet</i>		
Overskudd, mrd. kroner, nivå <sup>4</sup> .....	133,3	149,8
Underliggende, reell utgiftsvekst.....	2,6	2,4
Strukturelt, oljekorrigert underskudd <sup>5</sup> .....	7,7	7,7

<sup>1</sup> Revidert nasjonalbudsjett 2017 (RNB17) og Nasjonalbudsjettet 2018 (NB18).

<sup>2</sup> Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

<sup>3</sup> Løpende priser.

<sup>4</sup> Inklusive Statens pensjonsfond. Anslaget er justert sammenlignet med Meld. St. 2 (2016–2017) *Revidert nasjonalbudsjett 2017*. Se Prop. 142 S (2016–2017).

<sup>5</sup> Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.7 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner 2016	2017	2018
Offentlig konsum.....	757,6	1,7	1,2
Statlig.....	382,6	1,1	1,0
Kommunalt .....	374,9	2,3	1,4
Offentlige investeringer.....	164,6	5,4	1,5
Statlig.....	94,6	10,5	1,9
Kommunalt .....	70,0	-1,5	1,0
Bruttoprodukt.....	586,4	1,6	1,3
Statlig.....	272,8	0,9	1,1
Kommunalt .....	313,6	2,2	1,4
Sysselsetting, mill. timeverk .....	1 094,7	1,1	0,5
Statlig.....	460,5	0,2	0,2
Kommunalt .....	634,1	1,7	0,7

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Tabell 2.8 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før				
	2014	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2019
<b>A. Totale inntekter</b> .....	1716 078	1710 554	1710 325	1805 913	1834 262	-0,3	0,0	5,6	1,6	
Formuesinntekter .....	376 200	375 589	339 434	378 679	377 050	-0,2	-9,6	11,6	-0,4	
Skatt- og pensjonspremier .....	1221 394	1198 913	1214 108	1274 583	1304 420	-1,8	1,3	5,0	2,3	
2.1 Oljeskatter .....	146 271	76 200	56 213	96 500	85 800	-47,9	-26,2	71,7	-11,1	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge .....	354 692	367 231	384 163	399 042	415 466	3,5	4,6	3,9	4,1	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge .....	720 431	755 483	773 731	779 041	803 154	4,9	2,4	0,7	3,1	
Andre overføringer, bøter mv. ....	10 171	21 075	37 213	28 901	25 611	107,2	76,6	-22,3	-11,4	
Gebyrinntekter mv .....	108 312	114 977	119 571	123 750	127 180	6,2	4,0	3,5	2,8	
<b>B. Totale utgifter</b> .....	1440 798	1521 630	1584 223	1641 406	1701 255	5,6	4,1	3,6	3,6	
Renteutgifter og utbytte .....	21 001	20 322	17 503	14 463	15 800	-3,2	-13,9	-17,4	9,2	
Overføringer til utlandet .....	32 442	35 747	36 145	35 964	37 086	10,2	1,1	-0,5	3,1	
Subsidier mv. ....	61 372	65 735	68 980	70 808	72 974	7,1	4,9	2,6	3,1	
Stønader til husholdninger .....	428 595	457 142	475 306	490 897	511 365	6,7	4,0	3,3	4,2	
Overføringer til ideelle organisasjoner .....	44 072	48 266	50 533	52 347	54 332	9,5	4,7	3,6	3,8	
Lønnskostnader .....	441 361	462 530	477 829	495 548	513 538	4,8	3,3	3,7	3,6	
Produktinnsats .....	194 728	206 011	215 029	222 587	228 116	5,8	4,4	3,5	2,5	
Produktkjøp til husholdninger .....	68 021	71 651	75 432	78 457	81 138	5,3	5,3	4,0	3,4	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	144 517	151 875	164 946	177 761	183 999	5,1	8,6	7,8	3,5	
Netto kjøp av tomter og grunn .....	-957	-2 236	-1 865	-1 545	-1 556	-	-	-	-	
Kapitaloverføringer .....	5 646	4 587	4 385	4 119	4 462	-	-	-	-	
<b>C. Nettofinansinvestering (A-B)</b> .....	275 280	188 924	126 102	164 507	133 007	-31,4	-33,3	30,5	-19,1	
<b>Memo:</b>										
Konsum i offentlig forvaltning .....	692 035	729 144	758 367	787 146	815 160	5,4	4,0	3,8	3,6	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.9 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før			
	2014	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	
<b>A Totale inntekter .....</b>	<b>1469 765</b>	<b>1440 104</b>	<b>1427 470</b>	<b>1517 676</b>	<b>1536 116</b>	<b>-2,0</b>	<b>-0,9</b>	<b>6,3</b>	<b>1,2</b>	
Formuesinntekter .....	356 295	355 855	322 029	361 235	359 247	-0,1	-9,5	12,2	-0,6	
Skatt- og pensjonspremier .....	1051 588	1014 536	1017 552	1075 021	1097 849	-3,5	0,3	5,6	2,1	
2.1 Oljeskatter .....	146 271	76 200	56 213	96 500	85 800	-47,9	-26,2	71,7	-11,1	
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge .....	344 528	355 645	371 197	385 781	401 833	3,2	4,4	3,9	4,2	
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge....	560 789	582 692	590 141	592 740	610 216	3,9	1,3	0,4	2,9	
Overføringer innen offentlig forvaltning .....	8 252	2 845	2 705	2 725	2 836	-	-	-	-	
Andre overføringer, bøter mv. ....	4 914	14 832	30 832	22 368	18 779	201,8	107,9	-27,5	-16,0	
Gebyrinntekter mv. ....	48 715	52 036	54 353	56 327	57 404	6,8	4,5	3,6	1,9	
<b>B. Totale utgifter .....</b>	<b>1171 287</b>	<b>1241 380</b>	<b>1289 795</b>	<b>1344 900</b>	<b>1387 963</b>	<b>6,0</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>	<b>3,2</b>	
Renteutgifter og utbytte .....	10 187	10 130	7 928	4 670	6 007	-0,6	-21,7	-41,1	28,6	
Overføringer til utlandet .....	32 442	35 747	36 145	35 964	37 086	10,2	1,1	-0,5	3,1	
Subsidier mv. ....	46 465	49 562	52 085	53 132	54 594	6,7	5,1	2,0	2,8	
Stønader til husholdninger .....	415 759	443 506	460 142	475 008	494 802	6,7	3,8	3,2	4,2	
Overføringer til ideelle organisasjoner .....	29 138	32 444	33 481	34 502	35 766	11,3	3,2	3,0	3,7	
Overføringer innen offentlig forvaltning .....	208 173	217 046	228 516	245 946	248 102	4,3	5,3	7,6	0,9	
Lønnskostnader .....	192 610	204 471	208 954	215 539	222 966	6,2	2,2	3,2	3,4	
Produktinnsats .....	103 948	109 999	116 198	120 218	122 916	5,8	5,6	3,5	2,2	
Produktkjøp til husholdninger .....	42 748	45 514	47 833	49 574	50 941	6,5	5,1	3,6	2,8	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	85 364	89 061	94 693	107 074	111 177	4,3	6,3	13,1	3,8	
Netto kjøp av tomter og grunn .....	221	1 060	512	555	544	-	-	-	-	
Kapitaloverføringer .....	4 232	2 840	3 308	2 719	3 062	-	-	-	-	
<b>C Nettofinansinvestering (A-B) .....</b>	<b>298 478</b>	<b>198 724</b>	<b>137 675</b>	<b>172 775</b>	<b>148 153</b>	<b>-33,4</b>	<b>-30,7</b>	<b>25,5</b>	<b>-14,3</b>	
Memo:										
Konsum i statsforvaltningen .....	346 535	368 694	382 950	395 924	409 375	6,4	3,9	3,4	3,4	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.10 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner				Prosentvis endring fra året før				
	2014	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
<b>A. Inntekter i alt .....</b>	461 907	485 354	512 412	537 397	548 496	5,1	5,6	4,9	2,1
Formuesinntekter .....	19 443	19 367	17 066	17 094	17 453	-0,4	-11,9	0,2	2,1
Skatteinntekter .....	166 796	177 471	194 165	200 401	205 333	6,4	9,4	3,2	2,5
Skatt på inntekt og formue .....	156 632	165 885	181 199	187 140	191 700	5,9	9,2	3,3	2,4
Produksjonsskatter .....	10 164	11 586	12 966	13 261	13 633	14,0	11,9	2,3	2,8
Overføringer fra statsforvaltningen .....	210 814	219 332	229 582	245 946	249 102	4,0	4,7	7,1	1,3
Gebyrinntekter mv .....	59 597	62 941	65 218	67 423	69 776	5,6	3,6	3,4	3,5
Andre overføringer .....	5 257	6 243	6 381	6 533	6 832	18,8	2,2	2,4	4,6
<b>B. Totale utgifter .....</b>	486 725	500 195	525 964	545 176	564 229	2,8	5,2	3,7	3,5
Renteutgifter .....	10 814	10 192	9 575	9 793	9 793	-5,8	-6,1	2,3	0,0
Overføringer til private .....	42 677	45 631	49 111	51 410	53 509	6,9	7,6	4,7	4,1
Overføringer til statsforvaltningen .....	9 041	2 899	3 020	2 725	2 836	-67,9	4,2	-9,8	4,1
Lønnskostnader .....	248 751	258 059	268 875	280 009	290 572	3,7	4,2	4,1	3,8
Produktinnsats .....	90 780	96 012	98 831	102 369	105 200	5,8	2,9	3,6	2,8
Produktkjøp til husholdninger .....	25 273	26 137	27 599	28 883	30 197	3,4	5,6	4,7	4,5
Bruttoinvesteringer i fast realkapital .....	59 153	62 814	70 253	70 687	72 822	6,2	11,8	0,6	3,0
Netto kjøp av tomter og grunn .....	-1 178	-3 296	-2 377	-2 100	-2 100	-	-	-	-
Andre kapitaloverføringer .....	1 414	1 747	1 077	1 400	1 400	-	-	-	-
<b>C. Nettofinansinvestering (A-B) .....</b>	-24 818	-14 841	-13 552	-7 779	-15 733	-	-	-	-
Memo:									
Konsum i kommuneforvaltningen .....	345 500	360 450	375 417	391 222	405 785	4,3	4,2	4,2	3,7

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.11 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i> .....	1 051 588	1 014 536	1 017 552	1 075 021	1 097 849
Skatt på inntekt, formue og kapital.....	387 754	326 643	308 630	340 396	333 448
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning) .....	32 430	29 486	47 691	56 597	66 766
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum	140 157	69 715	49 700	89 600	78 900
Fellesskatt .....	199 642	215 445	196 722	178 230	173 044
Finansskatt.....	-	-	-	2 250	2 915
Annen skatt på inntekt, formue og kapital....	15 525	11 997	14 517	13 719	11 823
Produksjonsskatter .....	350 642	362 129	377 710	392 681	408 733
Merverdiavgift.....	243 800	255 181	269 215	279 815	294 709
Avgifter på oljeutvinning.....	6 114	6 485	6 513	6 900	6 900
Andre produksjonsskatter .....	100 728	100 464	101 982	105 965	107 124
Trygde- og pensjonspremier.....	313 192	325 764	331 211	341 944	355 668
Fra arbeidstakere .....	127 062	134 510	138 173	140 078	145 345
Fra arbeidsgivere .....	186 130	191 254	193 038	201 867	210 323
 <i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner.</i>					
Skatt på inntekt og formue .....	159 642	172 791	183 590	186 301	192 938
Produksjonsskatter .....	10 164	11 586	12 966	13 261	13 633
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning.....</i>	1 221 394	1 198 913	1 214 108	1 274 583	1 304 420
Skatter som andel av BNP .....	38,8	38,4	39,0	38,4	38,4
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge .....	42,3	42,8	42,6	41,8	41,6

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.12 Finanspolitiske indikatorer

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner .....	374,4	409,9	359,8	311,7	225,0	113,0	149,8	141,3
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner .....	-79,4	-100,9	-116,5	-160,0	-185,3	-208,4	-232,4	-255,4
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner .....	-95,9	-111,2	-125,3	-149,4	-172,5	-198,7	-219,6	-231,1
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge .....	-4,4	-4,9	-5,2	-5,9	-6,6	-7,2	-7,7	-7,7
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før.....	1,7	1,6	2,5	3,1	2,8	2,6	2,4	1,0
Utgiftsdeflator statsbudsjettet.....	3,6	3,2	3,3	3,0	2,3	2,4	2,0	2,5
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner .....	375,5	410,6	331,3	275,3	188,9	126,1	164,5	133,0
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP .....	13,4	13,8	10,8	8,7	6,1	4,0	5,0	3,9
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP								
Fastlands-Norge .....	-4,5	-4,5	-5,5	-6,8	-7,1	-7,4	-8,3	-8,6
Påløpte skatter. Prosent av BNP .....	42,0	41,5	39,9	38,8	38,4	39,0	38,4	38,4
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.....	43,7	43,4	42,9	42,3	42,8	42,6	41,8	41,6
Offentlige utgifter. Prosent av BNP .....	43,7	42,9	44,0	45,8	48,8	50,8	49,4	50,1
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge .....	56,5	55,4	55,8	56,7	58,1	58,3	58,3	58,1
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP <sup>1</sup> .....	152,3	161,5	201,1	243,7	280,4	284,4	278,8	282,4
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP .....	123,0	133,7	169,1	210,3	245,6	247,7	244,6	249,4
Offentlig gjeld. Prosent av BNP.....	27,4	29,1	29,7	27,3	31,8	35,3	34,6	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP.....	25,0	26,9	25,4	25,5	25,5	27,3	27,1	-

<sup>1</sup> Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.13 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge .....	13,5	13,4	13,5	13,6	13,8	13,8	13,9	13,9
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge .....	17,3	17,4	17,5	17,4	17,8	18,2	18,5	18,1
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet .....	15,9	15,8	15,8	15,7	15,8	16,1	16,3	16,2
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet .....	18,9	18,8	18,9	18,8	18,8	18,9	19,1	19,1
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før <sup>1</sup> .....	1,9	2,3	1,3	1,4	3,8	2,8	1,4	0,1
Kommunal deflator. Prosent endring .....	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,3	2,6
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter ..	74,8	75,3	74,7	74,0	73,4	73,3	72,4	72,3
Frie inntekter, reell endring fra året før <sup>1</sup> .....	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	0,7	-0,1
Aktivitetsendring i pst. fra året før <sup>2</sup> .....	1,2	0,3	2,5	1,1	2,0	2,4	1,1	-
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter	13,4	12,7	13,2	13,4	13,5	14,2	13,6	13,7
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekasser	2,5	3,1	2,9	1,3	3,0	4,0	-	-
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekonsern	3,0	3,5	3,3	1,5	3,2	4,2	-	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-3,2	-2,7	-1,5	-3,0
Netto gjeld. Prosent av inntekter <sup>3</sup> .....	33,3	32,0	31,0	32,2	30,9	29,5	-	-
Netto gjeld utan pensjonsreserver. Pst av inntekter <sup>3</sup> .....	41,7	41,3	43,4	47,4	47,8	48,0	-	-

<sup>1</sup> Innenfor det økonomiske opplegget for kommuneøkonomien. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer.

<sup>2</sup> Beregnet aktivitetsvekst i 2010 er medregnet et ekstraordinært vedlikeholdstilskudd.

<sup>3</sup> Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.14 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

	2016	2017	2018
Inntekter .....	313 732	374 773	388 349
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet .....	124 779	175 373	183 049
– Renteinntekter og utbytte mv .....	188 953	199 400	205 300
Utgifter .....	212 516	232 373	255 366
– Overføring til statskassen.....	212 516	232 373	255 366
Overskudd i Statens pensjonsfond utland .....	101 216	142 400	132 983
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi.....	7509 873	7898 454	8224 136

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.15 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2016	2017	2018
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland..	1162 481	1229 350	1252 912
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet.....	152 594	202 373	208 049
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet .....	47 606	76 805	91 105
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet .....	104 988	125 568	116 944
– Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet .....	67 188	89 300	76 900
– Renteinntekter .....	3 806	3 700	3 300
– Tilbakeføring av kapitalinnskudd.....	23 277	23 500	22 200
– Andre petroleumsinntekter.....	10 717	9 068	14 544
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet .....	1009 888	1026 977	1044 863
Skatter fra Fastlands-Norge .....	916 762	940 248	971 803
– Skatt på inntekt, formue og kapital .....	545 218	565 770	573 600
– Produksjonsavgifter .....	371 544	374 478	398 203
Overført fra Norges Bank.....	26 589	17 726	14 500
Renteinntekter .....	12 345	12 431	12 260
Andre inntekter .....	54 192	56 573	46 300
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland .....	1 246 091	1 286 350	1 325 229
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet .....	27 815	27 000	25 000
– Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet.....	27 815	27 000	25 000
– Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet.....	0	0	0
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet.....	1218 276	1 259 350	1 300 229
Kjøp av varer og tjenester .....	233 552	212 960	217 036
– Sivile formål.....	184 975	161 438	162 195
– Forsvarsformål .....	48 578	51 522	54 841
Overføringer .....	984 724	1 046 390	1 083 193
– Til kommuneforvaltningen .....	217 247	232 847	234 823
– Renteutgifter.....	10 848	8 939	8 933
– Til private og utlandet.....	756 629	804 603	839 437
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland .....	-83 610	-57 000	-72 317
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet.....	124 779	175 373	183 049
C.2 Oljekorrigert overskudd .....	-208 388	-232 373	-255 366
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland .....	212 516	232 373	255 366
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner .....	4 127	0	0
D Lånetransaksjoner, netto .....	52 367	48 128	-62 403
1 Utlån .....	37 589	-2 831	-62 403
2 Gjeldsavdrag .....	14 778	50 959	0
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3).....	48 240	48 128	-62 403

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.16 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner<sup>1</sup>

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



Tabell 2.16 forts.

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

<sup>1</sup> Balansen ved utgangen av det enkelte år. Kommentarer til utviklingen i enkeltposter finnes i de årlige statsregnskapene.

<sup>2</sup> Folketrygdfondets kontolån til staten ble avvirket i 2006. Tidsserien er korrigert for dette.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2017. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner

	1	2	3	4	5-	6=5-1
	Saldert budsjett	Endring	Revidert- Nasjonal budsjett	Endring	Nasjonal- budsjettet 2018	Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter .....	1016 800	526	1017 326	9 652	1026 977	10 177
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge .....	935 615	-3 793	931 822	8 425	940 248	4 632
Renteinntekter .....	11 912	93	12 004	426	12 431	519
Overføringer fra Norges Bank .....	17 700	26	17 726	0	17 726	26
Andre inntekter .....	51 573	4 200	55 773	800	56 573	5 000
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet ....	1276 306	-9 199	1267 107	-7 757	1259 350	-16 956
Renteutgifter .....	11 658	-2 566	9 092	-153	8 939	-2 719
Dagpenger .....	16 380	-1 850	14 530	-650	13 880	-2 500
Andre utgifter .....	1248 268	-4 783	1243 485	-6 954	1236 531	-11 737
C Oljekorrigert overskudd (A-B) .....	-259 506	9 724	-249 782	17 409	-232 373	27 133
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten .....	138 271	40 900	179 171	-3 798	175 373	37 102
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D) .....	-121 235	50 624	-70 611	13 611	-57 000	64 235
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond .....	207 500	-3 600	203 900	2 900	206 800	-700
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F) .....	86 265	47 024	133 289	16 511	149 800	63 535

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.18 Nøkkeltall Nasjonalbudsjettet 2018. Prosentvis volumendring fra året før der ikke annet er angitt

	2016	2017	2018	2019
<i>Realøkonomien</i>				
Privat konsum .....	1,5	2,3	3,2	3,2
Offentlig konsum.....	2,1	1,7	1,2	..
Bruttoinvesteringer i fast kapital .....	-0,2	3,9	2,5	3,0
Herav: Offentlig forvaltning .....	5,9	5,4	1,5	..
Oljeutvinning og rørtransport.....	-16,9	-6,5	2,2	7,7
Etterspørsel fra Fastlands-Norge <sup>1</sup> .....	2,6	3,1	2,5	2,4
Eksport .....	-1,8	1,1	0,9	1,9
Herav: Varer utenom olje og gass .....	-8,2	1,7	3,8	5,0
Import .....	2,3	3,2	3,3	3,6
Bruttonasjonalprodukt.....	1,1	1,9	1,5	1,9
Herav: Fastlands-Norge .....	1,0	2,0	2,5	2,6
<i>Arbeidsmarkedet</i>				
Sysselsetting, personer (prosentvis vekst) .....	0,3	0,7	1,1	1,1
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå) .....	4,7	4,3	4,0	3,8
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå) <sup>2</sup> .....	3,0	2,7	2,6	2,5
<i>Priser og lønninger. Prosentvis endring fra året før</i>				
Årslønn .....	1,7	2,4	3,0	3,0
KPI .....	3,6	1,9	1,6	1,7
KPI-JAE .....	3,0	1,6	1,8	1,9
Råoljepris, kroner per fat (løpende priser) .....	379	438	438	441
<i>Rente og valutakurs</i>				
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. <sup>3</sup> .....	1,1	0,9	0,9	1,2
Importveid kronekurs, årlig endring i pst. <sup>4</sup> .....	1,9	-1,1	1,0	0,8
<i>Nøkkeltall for statsbudsjettet:</i>				
Oljekorrigert underskudd, mrd. kroner .....	208,4	232,4	255,4	..
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, mrd. kroner .....	198,7	219,6	231,1	..
Prosent av fondskapitalen.....	2,7	2,9	2,9	..
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge.....	7,2	7,7	7,7	..
Budsjettimpuls, prosentenheter <sup>5</sup> .....	0,7	0,4	0,1	..
Reell, underliggende utgiftsvekst, pst. ....	2,6	2,4	1,0	..

<sup>1</sup> Utenom lagerendring.<sup>2</sup> Målt som andel av arbeidsstyrken i AKU.<sup>3</sup> Beregningsmessig forutsetning basert på terminpriser i september.<sup>4</sup> Positivt tall angir svakere krone.<sup>5</sup> Endring i strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge.

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

## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon: Anagram Design AS

Foto: Rita Bærum, Kjetil Alsvik, B.T. Stokke,

Johan Wildhagen/Norges sjømatråd,

Øivind Haug/NSB, Anette Ask/Forsvaret,

Colourbox og Thinkstock.

Trykk: 07 PrintMedia AS – 10/2017

