

Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5	4.4	Provenyvirkninger av forslaget til skatte- og avgiftsendringer	98
			4.5	Fordelingsprofilen på skatteopplegget	100
2	De økonomiske utsiktene	15			
2.1	Norsk økonomi	15	5	Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi	104
2.2	Arbeidsmarkedet	21	5.1	Produktivitet og effektiv ressursbruk	104
2.3	Internasjonal økonomi	24	5.2	Produktivitetskommisjonen	107
2.4	Petroleumssektoren	28	5.3	Regjeringens arbeid for økt produktivitet	110
2.5	Fordeling og livskvalitet	31	5.4	Nærmere om effektivitet i offentlig sektor	121
2.6	Utdypinger	36	5.5	Næringsstøtte	132
3	Den økonomiske politikken	42	6	Forvaltningen av Statens pensjonsfond	147
3.1	Finanspolitikken	42	6.1	Innledning	147
3.2	Kommuneforvaltningens økonomi	58	6.2	Resultater i forvaltningen	147
3.3	Pengepolitikken	63	6.3	SPUs investeringer og bruk av virkemidler i kullselskaper	150
3.4	Finansiell stabilitet	64	6.4	Andre aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond	154
3.5	Sysselsettings- og inntekts- politikken	72			
3.6	Klimapolitikken	78			
3.7	Bærekraftig utvikling og grønn vekst	83			
3.8	Statens gjeldsforvaltning	90			
4	Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget 2016	94	Vedlegg		
4.1	Regjeringens skatte- og avgiftspolitikker	94	1	Beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse	156
4.2	Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget 2016	95	2	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall.....	161
4.3	Dynamiske virkninger	97			



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 1

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Nasjonalbudsjettet 2016

*Tilråding fra Finansdepartementet 25. september 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

En politikk for arbeid, aktivitet og omstilling

Norge er et land med store muligheter. Vi har en høyt utdannet befolkning og store naturressurser, og en åpen økonomi som bidrar til effektiv produksjon og varebytte. Over tid er det særlig vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge. Da er det en utfordring at mange står utenfor arbeidslivet og at veksten i produktiviteten er lavere enn før. Høy arbeidsinnsats og økende produktivitet er grunnlaget for høy verdiskaping.

Gjennom flere tiår har økt aktivitet i petroleumsnæringen vært en viktig drivkraft for den økonomiske veksten i Norge. Økt etterspørsel fra oljenæringen 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 tiår fremover, men den vil ikke fortsette å trekke opp aktiviteten i fastlandsøkonomien, snarere tvert i mot.

Vår økonomi og vår næringsstruktur må omstilles. Fallet i oljeprisen har gjort at omstillingen kan

komme raskere enn ventet. Redusert aktivitet i oljerelaterte næringer har ført til at ledigheten har økt mer enn tidligere anslått, særlig på Sør- og Vestlandet. Den fremste utfordringen for Norge blir å skape nye, lønnsomme arbeidsplasser i privat, konkurranseutsatt sektor. For å ivareta vårt velferdsnivå er det behov for ny aktivitet som kan bidra til høy sysselsetting og høy samlet verdiskaping.

Regjeringen vil derfor arbeide for gode rammebetingelser for næringslivet, med et enklere og mer vekstfremmende skattesystem, bedre infrastruktur og en kompetent arbeidsstyrke. Det vil styrke næringslivets konkurransekraft. Konkurransedyktige bedrifter vil skape større verdier og trygge arbeidsplasser for fremtiden. Et høyt kunnskapsnivå er viktig for produktiviteten og gir samtidig større valgmuligheter for den enkelte. Regjeringen vil avregulere og legge til rette for økt konkurranse i både privat og offentlig sektor. Konkurranse fremmer produktivitetsvekst og god ressursutnyttelse.

Regjeringen er opptatt av å sikre høy sysselsetting og lav ledighet. Den økonomiske politikken møter utfordringene på kort og på lang sikt:

- Samtidig med budsjettet legger Regjeringen fram en stortingsmelding om skattereform for perioden 2016–2018. I 2016 er det foreslått at selskapsskattesatsen blir redusert fra 27 til 25 prosent, og det varsles en videre reduksjon til 22 prosent i 2018. Redusert selskapsskatt vil fremme investeringer i norsk næringsliv og legge grunnlag for økt sysselsetting. Regjeringen foreslår skattelettelser på 9,1 mrd. kroner i 2016 for selskaper og personer. Det foreslås også lettelse i formuesskatten som vil styrke norsk privat eierskap og vri investeringene fra eiendom til arbeidsplasser. Endringene i skattesystemet vil ha god effekt på norsk økonomi, være et godt bidrag til økt vekstevne og gi bedre beskyttelse av det norske skattegrunnlaget.
- Regjeringen forsterker den finanspolitiske innsatsen med tiltak for aktivitet, arbeid og omstilling i 2016. Samlet gir statsbudsjettet et bidrag til økt etterspørsel etter varer og tjenester tilsvarende 0,7 prosent av BNP for Fastlands-Norge, vesentlig mer enn gjennomsnittlig økning siden handlingsregelen ble etablert i 2001. For å møte økningen i ledigheten foreslår Regjeringen en egen tiltakspakke for økt sysselsetting på 4 mrd. kroner. Tiltakspakken er innrettet slik at det bidrar til langsiktig omstilling, samtidig som den gir rask sysselsetting i områder og sektorer som er særlig rammet av ledighet. Tiltakene er utformet slik at de skal være lette å reversere. Vedlikehold, arbeidsmarked og gründertiltak er særlig prioritert.
- Regjeringen foreslår en sterk satsing på investeringer i infrastruktur, forskning og innovasjon. I tråd med Regjeringens politiske plattform, og budsjettene for 2014 og 2015, inneholder budsjettet for neste år nye satsinger som vil redusere næringslivets transportkostnader, styrke nyskapingen og heve kompetansen i befolkningen. Dette er viktige tiltak for å styrke Norges vekstevne og for å oppnå en vellykket omstilling av norsk økonomi.

Budsjettet for 2016 gir en sterk satsing på arbeid, aktivitet og omstilling. Det er usikkerhet om den videre utviklingen i norsk økonomi. Utviklingen vil vise om det er behov for å trappe den ekstra innsatsen opp eller ned. Regjeringen vil være beredt til å handle på kort varsel om nødvendig.

Budsjettpolitikken må innrettes slik at vi får mer ut av pengene som brukes i offentlig sektor.

Offentlig virksomhet skal bli mer effektiv. Regjeringen ønsker derfor større oppmerksomhet om resultater og hva vi får igjen for offentlig ressursbruk. Produktivitetsvekst i offentlig sektor betyr at tjenestetilbudet kan forbedres uten utgiftsøkninger, noe som også fremmer konkurransekraft og letter omstilling i privat sektor. I tråd med handlingsregelen vris mer av den økte bruken av oljepenger i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skattelettelser.

Regjeringen løser viktige oppgaver i dag og ruster Norge for fremtiden.

Svekket vekst og behov for omstilling i norsk økonomi

De økonomiske utsiktene er annerledes enn vi har vært vant til de siste 10–15 årene, en periode som var preget av kraftig inntektsvekst fra petroleumssektoren, lav prisvekst på importerte varer og sterk oppgang i etterspørselen etter varer, tjenester og arbeidskraft i fastlandsøkonomien.

Flere forhold kan tyde på at vi er på vei mot en ny normal for norsk økonomi. Veksten vil bli lavere fremover enn i perioden etter tusenårsskiftet. Veksten i produktiviteten falt tilbake i midten av forrige tiår. Aldringen av befolkningen gir trolig lavere vekst i arbeidsstyrken, og det er usikkert hvor stor arbeidsinnvandringen vil bli i årene som kommer. Lavere netto arbeidsinnvandring kan redusere virkningene av lavere etterspørsel etter arbeidskraft som følge av oljeprisfallet. Samtidig vil etterspørselen fra petroleumsnæringen avta målt mot størrelsen på fastlandsøkonomien, en utvikling som er blitt forsterket av fallet i oljeprisen. Det vil kreve omstillinger, særlig i næringer som leverer varer og tjenester til sokkelen. En kraftig bedring av bytteforholdet siden tusenårsskiftet er snudd til en markert forverring som følge av lavere priser på olje og andre eksportvarer.

Fallet i oljeprisen, fra rundt 110 dollar fatet i fjor sommer til under 50 dollar fatet nå, gjør Norge til en litt mindre rik nasjon. Staten bærer en stor del av tapet i form av lavere inntekter fra petroleumsvirksomheten. Det gjør at mindre settes av i Statens pensjonsfond utland. Selv om pensjonsfondet skjermer budsjettet fra løpende svingninger i oljeprisen, vil handlingsrommet i finanspolitikken reduseres over tid dersom oljeprisen blir liggende lav lenge.

Fallet i oljeprisen reduserer også inntektene i oljenæringen og forsterker selskapenes behov for å få ned sine kostnader. Det reduserer næringens etterspørsel etter varer og tjenester fra fastlands-

økonomien og fører til omstillinger i norsk økonomi. Hvis oljeprisen forblir lav, kan flere investeringsprosjekter bli endret, utsatt eller skrinlagt. Samtidig vil det fremdeles komme oppdrag fra utbygginger som er lønnsomme også med en lav oljepris, som Johan Sverdrup-feltet. Det anslås videre nedgang i petroleumsinvesteringene de to neste årene, men fallet blir trolig mindre enn i år.

På den annen side vil nedgangen i oljeprisen isolert sett trekke opp veksten i verdensøkonomien. Lave renter og andre pengepolitiske tiltak, særlig i de tradisjonelle industrilandene, støtter også opp under den økonomiske aktiviteten. Inflasjonen er jevnt over lav. Veksten hos Norges handelspartnere har tatt seg forsiktig opp sammenliknet med den lave veksten i 2012 og 2013. Utviklingen har likevel vært ustabil og ujevnt fordelt mellom landene. Internasjonal økonomi ventes å ta seg videre opp neste år, drevet av bedring i de tradisjonelle industrilandene. Oppgangen er moderat i Europa, mens utsiktene er forholdsvis gode i amerikansk økonomi. Selv om veksten i Kina og flere andre fremvoksende økonomier ser ut til å gå noe ned, vil disse landene fortsatt gi betydelige bidrag til den samlede veksten i verdensøkonomien.

Kronen har svekket seg markert de siste to-tre årene. Det er en klar fordel for både eksportbedrifter, leverandører til oljevirkomheten og andre bedrifter som møter konkurranse fra utlandet i det norske hjemmemarkedet. Kronesvekkelsen er en viktig støttemper for økonomien og bidrar, sammen med sterkere internasjonal vekst, til økt eksport fra fastlandsøkonomien. Det ventes også at oppgang i fastlandsindustriens investeringer vil trekke aktiviteten i norsk økonomi opp fremover.

Lavere lønnsvekst bidrar til å bedre konkurranseevnen for norske bedrifter. Etter årets lønnsoppgjør anslås årslønnsveksten i år til 2,7 pst., vesentlig lavere enn de foregående årene. Den krevende situasjonen for virksomheter som leverer til oljevirkomheten, ventes å føre til moderat lønnsvekst også i 2016. Kostnadsnivået vil likevel være klart høyere enn hos våre handelspartnere.

Usikkerhet om det videre økonomiske forløpet kan gjøre husholdningene mer forsiktige. Samtidig gir et lavt rentenivå grunnlag for vekst både i husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester og i bedriftenes investeringer. Lave renter bidrar også til fortsatt høy vekst i boligpriser og husholdningenes gjeld. Norges Bank satte styringsrenten ned med 0,25 prosentenheter både i juni og september i år. Styringsrenten er nå 0,75 pst. Beslutningene ble begrunnet med at utviklingen i norsk økonomi har vært litt svakere enn ven-

tet og utsiktene fremover er noe svekket. Mange banker har fulgt etter og satt ned utlånsrentene til publikum. Norges Banks siste anslag tilsier at styringsrenten avtar til i overkant av ½ pst. i 2016. Boligprisene har fortsatt å stige, og prisnivået er markert høyere enn for ett år siden. I store deler av landet er veksten i boligprisene fremdeles høy.

Samlet sett anslås veksten i BNP for Fastlands-Norge å avta fra 2¼ pst. i fjor til rundt 1¼ pst. i år, for deretter å ta seg opp mot 1¾ pst. neste år. I 2017 ventes veksten å ta seg videre opp til et nivå nær trendveksten i økonomien i overkant av 2 pst.

Anslagene er usikre. Fallet i oljeprisen siden i fjor sommer viser at utsiktene for norsk økonomi raskt kan endre seg. Særlig er den økonomiske utviklingen i Kina usikker. Et tilbakeslag i Kina og andre fremvoksende økonomier kan redusere oljeprisen enda mer og skape uro i finansmarkedene, slik vi så på sensommeren. Oppgangen i euroområdet er skjør. Her hjemme er det usikkert hvor sterkt etterspørselen fra petroleumsnæringen vil reagere på lavere oljepris og hvordan det vil slå ut i norsk økonomi og i arbeidsmarkedet. Utviklingen avhenger også av hvordan bedrifter og husholdninger reagerer på utsikter til en svakere økonomisk utvikling og hvordan konkurranseevnen utvikler seg fremover. Høye boligpriser og høy gjeld i husholdningene kan utløse og forsterke et tilbakeslag i norsk økonomi.

Selv om sysselsettingen fortsetter å vokse, blir arbeidsmarkedet gradvis mindre stramt. Så langt har arbeidsledigheten først og fremst steget i fylker på Sør- og Vestlandet med sterk tilknytning til oljenæringen. Ledigheten har falt eller vært uendret i flertallet av de øvrige fylkene. Den registrerte ledigheten hos NAV har holdt seg i underkant av 3 pst. justert for sesongsvingninger. Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) indikerer at ledigheten har økt til 4,3 pst. Forskjellen mellom de to ledighetsmålene er større enn på lenge. Mye av forskjellen skyldes en markert stigning i ledigheten blant personer under 25 år i AKU, som i liten grad registrerer seg som ledige ved NAV-kontorene. Det synes å ha blitt vanskeligere for ungdom å komme inn i arbeidsmarkedet ved siden av skolegang og ved endt utdanning. Fremover ventes ledigheten å ta seg litt opp fra dagens nivå.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

En godt tilpasset økonomisk politikk

I statsbudsjettet for 2016 legger Regjeringen særlig vekt på tiltak som fremmer arbeid, aktivitet og

omstilling. Sundvolden-erklæringen understreker at bruken av oljepenger skal tilpasses situasjonen i økonomien innenfor handlingsregelens rammer. Veksten i fastlandsøkonomien har avtatt, og ledigheten har gått noe opp. Neste år ventes den økonomiske veksten å ta seg opp igjen, men utsiktene er usikre. Et mer markert økonomisk tilbakeslag og fortsatt stigende arbeidsledighet kan ikke utelukkes.

Pengepolitikken er førstelinjeforsvaret ved konjunkturtilbakeslag. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting. Renten kan endres raskt dersom de økonomiske utsiktene tilsier det. Styringsrenten er rekordlav, og kronen har svekket seg markert. Kronen var i september 12 pst. svakere enn på samme tid i fjor og 20 pst. svakere enn ved inngangen til 2013. Den lave renten innebærer at det ikke er et stort rom for flere eller større rentereduksjoner. Over tid innebærer en svært lav rente også en risiko for oppbygging av finansielle ubalanser og økt risikotaking i finanssektoren.

Finans- og pengepolitikken må spille sammen når økonomien rammes av svakere konjunkturer. For 2015 la Regjeringen opp til en økning i oljepengebruken på ½ pst. av BNP for Fastlands-Norge. Budsjettet var dermed mer ekspansivt enn det som har vært normalt de siste ti-femten årene. Også for neste år vil Regjeringen legge opp finanspolitikken med sikte på å motvirke lavkonjunkturen. Den finanspolitiske innsatsen forsterkes med særskilte tiltak for økt sysselsetting på 4 mrd. kroner, med vekt på områder som rammes særlig hardt av tilbakeslaget. Regjeringens forslag gir en etterspørselsimpuls fra statsbudsjettet neste år tilsvarende 0,7 pst. av BNP for Fastlands-Norge.

Sett under ett virker den økonomiske politikken nå svært ekspansivt. De samlede impulsene består både av en markert svakere krone, en rekordlav rente og en målrettet finanspolitisk stimulan. Mens en svakere krone er viktig for å få ny vekst i konkurranseutsatt næringsliv, drar lavere rente og mer ekspansiv finanspolitikk opp veksten i innenlandsk etterspørsel. Finanspolitikken har ikke vært mer ekspansiv siden den internasjonale finanskrisen i 2008–2009. Finanspolitikken er utformet både for å støtte opp under aktiviteten på kort sikt og for å bidra til omstilling og nyskaping. Regjeringen styrker dermed vekstevnen i norsk økonomi, slik at aktiviteten kan vokse også i årene fremover.

Den økonomiske politikken innebærer samlet sett en kraftfull innsats i en krevende konjunktursituasjon.

Lavere etterspørsel etter varer og tjenester fra oljevirkksomheten innebærer at norsk næringsliv må vende seg mot nye markeder. Over tid må vi styrke konkurranseutsatt sektor. Med en lavere oljepris kan omstillingene komme raskere enn tidligere lagt til grunn. Budsjettet legger opp til en ekspansiv finanspolitikk for å dempe virkningene på kort sikt. Samtidig vil Regjeringen minne om at en for ekspansiv finanspolitikk 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.

Med store, svingende og forbigående inntekter fra naturressurser er det viktig for Norge å ha et troverdig ankerfeste for budsjettpolitikken. Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen legger til rette for stabilitet og høy verdiskaping i fastlandsøkonomien og for at også fremtidige generasjoner skal kunne bruke av olje- og fondsinntektene.

De siste årene har kapitalen i pensjonsfondet vokst svært raskt. For 2013 og 2014 sett under ett økte kroneverdien av fondet med et beløp som svarer til ett års verdiskaping i fastlandsøkonomien. Det har løftet den såkalte 4-prosentbanen, og den faktiske bruken av olje- og fondsinntektene ligger nå godt under 4 pst. av fondets verdi. Usikkerheten i anslagene er stor. Nærmere halvparten av oppgangen i fondsverdien de siste to årene skyldtes svekkelse av kronen og gir ikke økt kjøpekraft i utlandet. Vi må være forberedt på betydelige svingninger i fondets verdi fremover. Selv om avstanden mellom bruken av oljeinntekter og 4-prosentbanen nå er stor, vil fondsavkastningen om få år mest sannsynlig komme inn på en nedadgående bane målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Nedgangen vil komme raskere og bli brattere jo lavere fondsavkastningen og oljeprisen blir.

Thøgersen-utvalget la fram sine vurderinger i juni i år. Flertallet i utvalget pekte på at flere hensyn trekker i retning av å fase oljeinntektene mer gradvis inn fremover enn i perioden fra 2001 og fram til i dag. Usikkerheten om den videre utviklingen i finansieringsbidraget fra pensjonsfondet tilsier ifølge utvalget isolert sett tilbakeholdenhet i innfasingen av oljeinntekter i årene fremover. Da blir banen for bruk av oljeinntekter jevnere, beho-

vet for raske omstillinger i fremtiden reduseres, og vi etterlater et større fond til kommende generasjoner. Samtidig understreket utvalget at den årlige innfasingen av oljeinntekter må tilpasses situasjonen i norsk økonomi.

Vår økonomi og konkurranseevne påvirkes av hvor mye oljepenger vi bruker, men også av *hvordan* vi bruker dem. Stortingsmelding nr. 29 (2000–2001) om handlingsregelen, fremmet av Stoltenberg I-regjeringen, fremhevet at handlingsrommet burde prioritere skatte- og avgiftslettelser, forskning og utvikling og infrastruktur som kan fremme langsiktig vekstevne og konkurransekraft. Stortinget sluttet seg til dette og understreket at økningen i bruken av oljeinntekter bør rettes inn mot tiltak som kan heve produktiviteten, og dermed vekstevnen, i resten av økonomien. En enstemmig finanskomité pekte på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning er viktig for å få en mer velfungerende økonomi. Regjeringen viderefører prioriteringen av disse områdene i budsjettet for 2016.

Skal vi opprettholde om lag den samme veksten i levestandard som vi har vent oss til gjennom de siste 40 årene, må produktiviteten vokse raskere enn i de senere årene. For å finansiere velferdsordningene på lang sikt må dessuten fellesskapets inntekter brukes fornuftig. Det krever målrettede reformer i offentlig forvaltning og resten av økonomien. Dette arbeidet er godt i gang, blant annet gjennom at Produktivitetskomisjonens første rapport følges opp. Både våre egne og andre lands erfaringer tyder på at det kan ta tid før reformer slår ut i økt produktivitet.

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

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 derfor bli nødvendig med nye tiltak for å sikre

finansiering av de velferdsordningene som allerede er etablert.

Hovedtall i budsjettet for 2016

Regjeringens forslag til budsjett for 2016 innebærer en bruk av oljeinntekter på 194 mrd. kroner, målt ved det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet. Det svarer til 2,8 pst. av Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. Bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet anslås til 7,1 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2016. Det utgjør om lag 37 000 kroner per innbygger. Hver åttende krone som brukes over offentlige budsjetter, hentes nå fra pensjonsfondet. Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til 2,6 pst. Den nominelle veksten anslås til 5,2 pst., noe høyere enn den nominelle veksten i fastlandsøkonomien.

Endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet brukes ofte som et enkelt mål for hvordan budsjettet virker på samlet etterspørsel etter varer og tjenester. Regjeringen har lagt opp til å øke bruken av olje- og fondsinntekter med 22,6 mrd. kroner fra 2015 til 2016, hvorav de særskilte tiltakene for økt sysselsetting utgjør i alt 4 mrd. kroner. Målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet er etterspørselsimpulsen fra statsbudsjettet 0,7 pst. av BNP for Fastlands-Norge, mot om lag ½ pst. for inneværende år.

For perioden 2014–2016 sett under ett kan det samlede handlingsrommet i finanspolitikken fra underliggende vekst i skatter og avgifter og økt bruk av olje- og fondsinntekter anslås til i underkant av 115 mrd. kroner. Økte utgifter i folketrygden har lagt beslag på en firedel av dette handlingsrommet, mens nærmere 23 pst. er benyttet til satsing på kunnskap og samferdsel og 14 pst. er benyttet til skatte- og avgiftslettelser. Styrking av kommuneøkonomien utgjør 19 pst. av det samlede handlingsrommet, medregnet satsing på kunnskap og samferdsel i kommunal regi.

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

Skatte- og avgiftsopplegget

Hovedmålet med skatter og avgifter er å finansiere fellesgoder mest mulig effektivt. Et bedre skatte- og avgiftssystem kan også gjøre økonomien mer produktiv. Regjeringen arbeider for et mer vekstfremmende og enklere skattesystem. Et lavere skattenivå og et bedre skattesystem skal

gjøre at det lønner seg mer å jobbe, spare, investere og opptre miljøvennlig.

En slik skattepolitikk vil også ha gode dynamiske virkninger i økonomien. Økt deltakelse i arbeidslivet og høyere økonomisk vekst vil bidra til et større skattegrunnlag, som over tid kan finansiere noe av skattelettelsen.

Samtidig med fremleggelsen av statsbudsjettet for 2016 legger Regjeringen også fram Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre skatt – en skattereform for omskifting og vekst*. I denne meldingen forslår Regjeringen blant annet at selskapsskatten reduseres til 22 pst. i 2018, og at det gjennomføres nødvendige omlegginger av personbeskatningen. Det er en oppfølging av Skatteutvalgets utredning, jf. NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*.

For å lette omstillinger og styrke grunnlaget for vekst i norsk økonomi ønsker Regjeringen å starte oppfølgingen av Skatteutvalget allerede i 2016-budsjettet. Forslaget til budsjett for 2016 innebærer nye lettelsener i skatter og avgifter på til sammen 9,1 mrd. kroner påløpt og 3,1 mrd. kroner bokført. Regjeringen foreslår å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskaper fra 27 til 25 pst. Regjeringen foreslår også at det innføres en trinnskatt på personinntekt som erstatter dagens toppskatt, men slik at den samlede marginalskatten reduseres i alle trinn. Skatten på aksjeutbytte justeres slik at samlet skatt på overskudd som deles ut, blir om lag som i dag. Regjeringen foreslår lettelsener i formuesskatten. Satsen reduseres, og bunnfradraget og ligningsverdier økes. Det blir dermed mer lønnsomt å spare og å investere i næringsvirksomhet.

For å motvirke tilpasninger og forenkle regelverket foreslår Regjeringen at lån til personlige aksjonærer skattemessig skal behandles som utbytte på aksjonærens hånd. Regjeringen foreslår også å stramme inn regelen som begrenser rentefradraget mellom nærstående selskap (rentebegrensningsregelen). Grensen for fradrag for rentekostnader til nærstående selskap reduseres fra 30 til 25 pst. av resultat før skatt, renter og avskrivninger. Regjeringen foreslår å øke den lave merverdiavgiftssatsen fra 8 til 10 pst.

Som ledd i Regjeringens forenklingsarbeid foreslås forbedringer i fordelsbeskatningen av yrkesbiler, samt fjerning av fradraget for småutgifter og retten til skattefrie utgiftsgodtgjørelse.

I forbindelse med gjennomgang av landbruksbeskatningen foreslår Regjeringen å ta ut gevinster ved salg av landbrukseiendom fra personinntektsgrunnlaget, mens det særskilte skattefritaket

på gevinst ved salg av landbrukseiendom i familien fjernes.

I tillegg foreslås enkelte andre saker på skatte- og avgiftssiden. Avgiftssatsen på forbruk av elektrisk kraft for bedrifter med datalagring som hovedaktivitet reduseres til laveste sats som gjelder for industrien, og det innføres veibruksavgift på gass. Det innføres også en skatteordning for enøk-investeringer i husholdningene.

Skatte- og avgiftsopplegget omtales nærmere i kapittel 4 i denne meldingen og i Prop. 1 LS (2015–2016) *Skatter, avgifter og toll 2016*.

Regjeringens satsinger

Regjeringen har i budsjettet for 2016 prioritert tiltak som fremmer arbeid, aktivitet og omstilling. Det er både nødvendig å fremme sysselsettingsvekst for å møte konjunkturedgangen på kort sikt og for å legge 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.

Satsingene i budsjettet er særlig innenfor de åtte områdene som er trukket fram i erklæringen fra Sundvolden, mens utgiftene reduseres på enkelte andre poster.

– *Konkurranseskraft for norske arbeidsplasser.* Næringslivets kostnader er langt høyere enn hos våre handelspartnere. Samtidig har veksten i produktiviteten falt tilbake fra midten av forrige tiår. Det utfordrer næringslivets evne til å konkurrere med utenlandske bedrifter. Fallet i etterspørselen fra oljenæringen vil også sette vår evne til omstilling på prøve. Lavere aktivitet i oljenæringen er ikke et kortvarig konjunkturfenomen, men en mer langvarig strukturell endring. Bruken av oljepenger må både tilpasses situasjonen i norsk økonomi og rettes inn mot tiltak som bedrer den langsiktige vekstevnen. For å stimulere til arbeid, sparing og investeringer foreslår Regjeringen lavere skatter og økt satsing på infrastruktur, innovasjon, forskning og kunnskap. Regjeringen vil stimulere til økt gründerskap i næringslivet og foreslår blant annet økte bevilgninger til Innovasjon Norges etablerertilskuddsordning og preså Kornfond. Som et ledd i arbeidet med å digitalisere og modernisere offentlig sektor, foreslår Regjeringen å starte arbeidet med nytt saksbehandlingssystem i Brønnøysundregistrene. Det nye systemet vil komme næringslivet til gode gjennom forenklinger og besparelser.

- *Regjeringen vil bygge landet.* Effektiv kommunikasjon reduserer kostnadene og reisetidene for næringslivet og innbyggerne. Regjeringens budsjettforslag øker bevilningene til veiformål under Samferdselsdepartementet med 4,9 mrd. kroner. Regjeringen foreslår 1 mrd. kroner i oppstartbevilgning til utbyggings-selskapet for vei og legger opp til at det årlige innskuddet i selskapet økes til 5 mrd. kroner i 2018. I tillegg foreslås et innskudd av kapital i infrastrukturfondet på 30 mrd. kroner. Fondet vil med dette utgjøre 100 mrd. kroner. Nasjonal transportplan 2014–2023 har høye ambisjoner om å trappe opp investeringene i vei og kollektivtransport. Med Regjeringens budsjettforslag øker bevilningene til NTP-formål med 3,8 mrd. kroner målt i 2016-priser sammenliknet med 2015. Selv uten videre opptrapping og uten videreføring av tiltakspakken i 2016 innebærer budsjettforslaget at de økonomiske planrammene i første del av NTP vil bli overoppyllet i 2017. Aktivitetsnivået på jernbaneinvesteringer har vært meget høyt hittil i NTP-perioden. I tråd med rasjonell fremdrift reduseres utgiftene til de store pågående prosjektene noe i 2016. Samtidig foreslås økt bevilgning til vedlikehold og fornying av jernbanen. Bevilgningsforslaget innebærer at vedlikeholdsetterslepet både på vei og jernbane reduseres betydelig i 2016. Regjeringen vil reformere transportsektoren med strukturendringer og økt konkurranseutsetting i jernbanesektoren, samt en mer effektiv bompengoordning. Fra 2016 etableres også utbyggings-selskapet for vei som skal vektlegge helhetlig utbygging, økt effektivitet og økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet.
- *Kunnskap gir muligheter til alle.* Regjeringen har høye ambisjoner for Norge som kunnskapsnasjon. Det krever kvalitet i alle ledd fra barnehage, via skole, til høyere utdanning og forskning. Regjeringen foreslår å øke bevilningene til kompetanse og kvalitet i barnehagene og når i 2016 målet om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. I Lærerløftet legger Regjeringen vekt på solid faglig og pedagogisk lærerkompetanse som en forutsetning for et kvalitetsløft i norsk skole. Antall rekrutteringsstillinger økes. Det foreslås bevilgninger til en mer hensiktsmessig struktur for høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner. For tredje året på rad bedres de økonomiske vilkårene til studentene gjennom å øke basisstøtten utover prisveksten. Det foreslås også betydelige midler til å følge opp langtidsplanen for forskning og høyere utdanning.
- *En enklere hverdag for folk flest.* Regjeringen vil legge større vekt på frihet for den enkelte. Det viser tillit til innbyggerne og vil skape større rom for private, frivillige og lokale initiativ. Lavere skatter vil gi den enkelte større frihet til å disponere egen inntekt. Mindre byråkrati vil forenkle hverdagen for innbyggerne. Regjeringen viderefører avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen i 2016 slik at alle statlige etater må øke produktiviteten med minst 0,5 pst. fra året før. Budsjettet for 2016 legger til rette for økt digitalisering av offentlige tjenester. Blant annet skal utviklingen av elektronisk søknad i Husbanken ferdigstilles. Folkeregisteret skal moderniseres, og systemene for elektronisk samhandling mellom innbyggerne og helse- og omsorgssektoren skal videreutvikles. Slike tiltak vil resultere i nye tjenester som er enklere å bruke for innbyggere og næringsliv. Økt digitalisering vil også bidra til å effektivisere offentlig sektor.
- *Trygghet i hverdagen og styrket beredskap.* Nærpolitireformen gjennomføres fra 1. januar 2016. Reformen gir færre politidistrikter og dermed behov for ombygging av politiets operasjonssentraler. Budsjettforslaget gir rom for oppfølging av reformen, modernisering av politiets IKT-systemer og ansettelse av alle som uteksamineres fra Politihøgskolen. Det er gjennomført konseptvalgutredning og KS1 for nytt beredskapssenter for politiet, og det foreslås bevilgning til forprosjektering i 2016. Innenfor Kriminalomsorgen øker utgiftene til leie av fengselskapasitet i Nederland. Budsjettforslaget innebærer også at det etableres 181 nye fengselsplasser ved Ullersmo og Eidsberg som skal være erstatningskapasitet for Oslo fengsel, avd. A, når denne stenges ned. Som del av Regjeringens tiltakspakke for økt sysselsetting økes også vedlikeholdet ved flere fengsler. Regjeringen prioriterer også Politiets sikkerhetstjeneste, som blant annet har behov for tilleggslokaler. Budsjettforslaget innebærer også økt saksbehandlingskapasitet i Utlendingsdirektoratet og økt kapasitet i fylkesmannsembetene til arbeid med samfunnsikkerhet. Regjeringen vil dessuten bedre Tolletatens grensekontroll gjennom kamerakontroll ved alle landeveis grenseoverganger og flere tjenestemenn.
- *Et velferdsløft for syke og eldre.* Regjeringens mål er at alle skal ha tilgang til likeverdige helsetjenester av god kvalitet. Budsjettforslaget gir

rom for en vekst i pasientbehandlingen på sykehusene på 2,5 pst., som er høyt sammenliknet med tidligere år. Det foreslås etablering av PET-senter ved Universitetssykehuset Nord-Norge i Tromsø og vedlikeholdsinvesteringer ved Oslo universitetssykehus. Regjeringen vil i 2016 videreføre reformen med fritt behandlingsvalg for å redusere ventetiden, øke valgfriheten for pasientene og stimulere de offentlige sykehusene til å bli mer effektive. Omsorgstjenesten skal tilpasses slik at flere eldre kan bo lenger hjemme og bidra til at hver enkelt får mulighet til å leve et aktivt og godt liv. Budsjettet legger til rette for at kommunene kan bygge flere heldøgns omsorgsplasser og bedre kapasiteten i dagtilbudet for demente. Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene starter opp i 2016.

- *Et sterkere sosialt sikkerhetsnett.* I omstillingen Norge står overfor, må vi hindre at mennesker faller utenfor arbeidsmarkedet og viktige sosiale arenaer. En av utfordringene er å gi flere voksne mulighet til å skaffe seg grunnleggende ferdigheter og kompetanse som arbeidslivet etterspør. Regjeringen foreslår tilpasset modulbasert opplæring. Regjeringen vil også utvikle og ta i bruk verktøy for kartlegging av grunnleggende ferdigheter for voksne, og prøve ut opplæring i grunnleggende norsk gjennom programmene for basiskompetanse i arbeidslivet og frivilligheten. Det foreslås videre et nytt toårig opplæringstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten for personer med svake grunnleggende ferdigheter. Regjeringen er opptatt av å sikre barn som vokser opp i fattige familier mer likeverdige muligheter, og følger opp *Barn som lever i fattigdom – regjeringens strategi* med tiltak og satsinger i budsjettet for 2016. Det statlige barnevernet foreslås styrket. Regjeringen foreslår også tilskudd til flere utleieboliger og forbedringer i bostøtteordningen. Regjeringen vil fremme en opptrappingsplan for rusfeltet høsten 2015. I budsjettet for 2016 følges planen opp med blant annet økt tilskudd til arbeidstrening, aktivisering mv. i regi av frivillige organisasjoner, samt etablering og utvidelse av Narkotikaprogram med domstolskontroll. Budsjettet gir også grunnlag for at sykehusene og kommunene kan bedre tilbudet for personer med rusproblemer og psykiske lidelser.
- *Levende lokaldemokrati.* Regjeringen vil gi enkeltmennesker, lokalsamfunn og kommuner større frihet og mer innflytelse over egen hverdag. For å ruste kommunene til å håndtere

fremtidens utfordringer, har Regjeringen tatt initiativ til en kommunereform. Målene med kommunereformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Statlig detaljstyring skal begrenses, makt og ansvar skal flyttes nærmere innbyggerne. Rammene for kommunereformen ble lagt ved Stortingets behandling av Kommuneproposisjonen 2015, mens overføring av oppgaver til kommunene ble drøftet i Meld. St. 14 (2014–2015). Meldingen omtalte også hvordan det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Realveksten i kommunenes samlede inntekter i 2016 er 7,3 mrd. kroner, regnet fra anslått inntektsnivå i 2015 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2015. Det er høyere enn det som ble varslet i Kommuneproposisjonen 2016. Av den samlede veksten i inntektene er 4,7 mrd. kroner frie inntekter. Mer effektiv ressursbruk i kommuner og fylkeskommuner vil kunne gi rom for å styrke tjenestetilbudet ut over det som følger av realveksten i inntektene.

Det er en særlig utfordring at mange nå mister jobben i de næringer og fylker som berøres sterkest av den lave oljeprisen. Som en del av budsjettet legger Regjeringen også fram en *tiltaks pakke for økt sysselsetting* på i alt 4 mrd. kroner. De særskilte tiltakene i denne pakken vil være midlertidige og er innrettet slik at de lett skal kunne reverseres. Blant tiltakene er forsering av vedlikeholdsinvesteringer ved sykehus, økt vedlikehold og fornying av vei- og jernbanestrekninger, tilskudd til forskning og innovasjon, engangstilskudd til vedlikehold og rehabilitering av skoler og omsorgsbygg i kommunene, vedlikehold og oppgradering av forskningsfartøy, økt flom- og skredsikring, rehabilitering av Universitetsmuseet i Bergen og oppgradering av andre universitetsbygg. Pakken inneholder også flere tiltaksplasser for ledige, nye studieplasser i praktisk-pedagogisk utdanning og rekrutteringsstillinger ved universiteter og høyskoler.

Finansiell stabilitet

Finansiell stabilitet er en viktig forutsetning for makroøkonomisk stabilitet, og omvendt. For å bidra til finansiell stabilitet legger norske myndigheter vekt på å fremme soliditet, likviditet og god atferd i finansinstitusjonene gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn. Husholdningenes gjeld vokser fortsatt raskere enn deres inntek-

ter. Høy husholdningsgjeld og høye boligpriser har økt risikoen for at finansielle ubalanser kan utløse eller forsterke et tilbakeslag i norsk økonomi. For å bidra til en sunnere utvikling i boligpriser og gjeld la Regjeringen i juni 2015 fram en strategi for boligmarkedet med tiltak for å bremse gjeldsveksten og gjøre det billigere å bygge nye boliger. Regjeringen har midlertidig skjerpet kravene til nye boliglån.

Regelverket for finansnæringen i Norge bygger i stor grad på EU- og EØS-regler. En viktig del av EØS-arbeidet er den såkalte tilsynsbyråsaken. EU etablerte med virkning fra 1. januar 2011 en ny tilsynsstruktur i EU, med et «makrotilsyn» og tre «mikrotilsyn» på finansmarkedsområdet. I oktober 2014 ble det oppnådd politisk enighet mellom EU-landene og de tre EØS-landene om prinsippene for EØS-tilpasninger til rettsaktene som etablerer og gir kompetanse til tilsynsbyråene. EU-siden og de tre EØS-EFTA landene arbeider nå sammen om å utforme EØS-tilpasninger slik at rettsaktene om tilsynsbyråer kan tas inn i EØS-avtalen.

Norske myndigheter har lagt særlig vekt på å stille styrkede kapitalkrav for bank og forsikring. De norske reglene bygger på tilsvarende regler i EU. Departementet jobber for tiden også med annet regelverk for å styrke finanssektoren. Banklovkommissjonen utreder blant annet norsk gjennomføring av EØS-regler som svarer til EUs krisehåndteringsdirektiv. Det er nedsatt ulike lovutvalg for å utrede gjennomføring av EØS-regler for verdipapirmarkedet, regnskap og hvitvasking.

God utvikling i norsk økonomi har bidratt til gode resultater og god inntjening i norske finansinstitusjoner. Særlig i bankene har inntektene, kapitaldekningen og lønnsomheten økt. Markedsandelen til norske banker i det norske bankmarkedet har holdt seg ganske stabil siden 2008. Opptrapping av kapitalkrav pågår fortsatt. De gode resultatene tyder på at bankene vil ha gode muligheter til å styrke soliditeten videre. Et lavt rentenivå og økende levealder krever større avsetninger for livselskaper og pensjonskasser. Nye kapitalkrav for forsikringsselskaper gjenspeiler bedre den risikoen de står overfor. Solide finansinstitusjoner og et effektivt kapitalmarked bidrar til en omstillingsdyktig økonomi.

Finansiell stabilitet og regulering av finansmarkedene er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Sysselsettings- og inntektspolitikken

Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet står sentralt i Regjeringens økonomiske politikk. Syssel-

settingspolitikken 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.

Permitteringsregelverket ble utvidet fra 1. juli i år. Det gjør at bedriftene lettere kan holde på kvalifisert arbeidskraft. Mer sjenerøse permitteringsregler må veies opp mot faren for at det kan svekke mobiliteten i arbeidsmarkedet. Også dagpengeregelverket spiller en sentral rolle. Det er særlig viktig å håndheve mobilitetskravene i ordningen når ledigheten varierer mye mellom ulike deler av landet. I tillegg må utsatte grupper med svak eller lite etterspurt kompetanse tilbys bistand for å unngå at de varig faller utenfor arbeidsmarkedet. I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett ble tiltaksnivået i annet halvår i år økt med 1 500 plasser. Regjeringen foreslår en videre økning til 16 000 plasser i gjennomsnitt for 2016. I tillegg kommer tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, som foreslås videreført på samme nivå som i 2015.

I budsjettet for 2016 foreslår Regjeringen en egen ungdomspakke for å styrke mulighetene for de unge i arbeidslivet. Tiltakene er rettet både mot arbeidsmarkedet og mot opplæring og kompetanse.

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. Lønnsoppgjør som er tilpasset den økonomiske situasjonen, vil bidra til å dempe utslagene i produksjon, sysselsetting og arbeidsledighet av lavere etterspørsel fra oljenæringen.

Sysselsettings- og inntektspolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

Tiltak for en mer produktiv og effektiv økonomi

Regjeringen mener den svake produktivitetsutviklingen i Norge er bekymringsfull. Regjeringen bygger sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser, og legger stor vekt på arbeidet med å heve produktiviteten i norsk økonomi. En god ressursutnyttelse i privat og offentlig sektor bidrar til høy verdiskaping, og

er derfor viktig for levestandard og velferdsordningene. Samtidig vil en god omstillingsevne bidra til at norsk økonomi står bedre rustet til å møte endrede internasjonale rammevilkår. Regjeringen legger vekt på at effektiviseringsarbeidet skal pågå kontinuerlig.

Våren 2014 satt Regjeringen ned Produktivitetskommisjonen. Kommisjonen la fram sin første rapport, NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*, i februar 2015. I rapporten pekes det på en rekke områder, både i privat og offentlig sektor, med et betydelig potensial for produktivtetsgevinster. Regjeringen har allerede fulgt opp flere av kommisjonens forslag. Kommisjonen vil legge fram sin avsluttende rapport tidlig neste år.

Arbeidet med effektiviseringstiltak og oppfølging av Produktivitetskommisjonens anbefalinger er nærmere omtalt i kapittel 5.

Klima- og fattigdomsutfordringene

Klimautfordringene er globale og løses best globalt. Regjeringen arbeider for at forhandlingene under FNs klimakonvensjon skal føre til en klimaavtale i tråd med togradersmålet. Norge sendte i slutten av mars inn en indikativ forpliktelse til FNs klimakonvensjon med to elementer:

- Norge vil påta seg en betinget forpliktelse om minst 40 pst. utslippsreduksjon i 2030 sammenliknet med 1990.
- Norge er i dialog med EU om å inngå en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen sammen med EU, med et klimamål på minst 40 pst. i 2030 sammenliknet med 1990-nivået.

Regjeringen mener at en avtale om felles oppfyllelse med EU vil være den beste løsningen. Uten en avtale med EU vil ambisjonsnivået om minst 40 pst. reduksjon være betinget av tilgang på fleksible mekanismer i den nye klimaavtalen og godskrivning av vår deltakelse i EUs kvotesystem.

Regjeringen fører en offensiv klimapolitikk og forsterker klimaforliket. De viktigste virkemidlene i klimapolitikken er avgifter og deltakelse i det europeiske klimavotesystemet. Klimapolitikken styrkes i årets budsjett. Regjeringen foreslår

blant annet et kapitalinnskudd på 14,3 mrd. kroner i Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging i 2016. Fondet vil etter dette være på 67,8 mrd. kroner, som er 17,8 mrd. kroner mer enn ambisjonen i klimaforliket. Klimapolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.6, mens bærekraftig utvikling og grønn vekst er omtalt i avsnitt 3.7.

Innsatsen mot internasjonal fattigdom og humanitære kriser er også et felles globalt ansvar. Regjeringen foreslår å øke bistanden til humanitære formål med 1 mrd. kroner fra Saldert budsjett 2015, til 4,3 mrd. kroner. Det humanitære budsjettet er på et historisk høyt nivå, og en betydelig del av dette vil gå til å hjelpe befolkningen i Syria og flyktninger i nabolandene. Andre prioriterte satsinger på bistandsområdet er utdanning, global helse og næringsutvikling. Innen utdanning vil særlig jenter og marginaliserte grupper prioriteres.

Statens pensjonsfond

Statens pensjonsfond skal støtte opp under langsiktige hensyn ved bruk av statens petroleumsinntekter og understøtte sparing for å finansiere pensjonsutgiftene i folketrygden. Fondet skal forvaltes med sikte på høyest mulig avkastning over tid innenfor moderat risiko. En langsiktig og god forvaltning av fondet bidrar til rettferdighet mellom generasjoner ved at også de som kommer etter oss, kan få bruke av petroleumsinntektene.

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

Forvaltningen av Statens pensjonsfond er nærmere omtalt i kapittel 6, herunder oppfølgingen av finanskomiteens merknader i Innst. 290 S (2014–2015) om Statens pensjonsfond utland sine investeringer i kullselskaper.

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Norsk økonomi

Veksten i norsk økonomi har avtatt i år, og utsiktene er litt svakere enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Fallet i oljeprisen siden i fjor har dempet veksten i etterspørselen etter varer og tjenester, se figur 2.1A. Særlig fylker og yrker med tilknytning til oljeindustrien merker fallet i aktiviteten i petroleumssektoren. På Sør- og Vestlandet har arbeidsledigheten steget det siste året, se figur 2.1C og 2.1D. Samtidig har ledigheten gått ned i andre deler av landet. Den økonomiske politikken bidrar til fortsatt vekst i fastlandsøkonomien. Styringsrenten er satt ned, og kronen har svekket seg. Også økt bruk av olje- og fondsinntekter over statsbudsjettet bidrar til at sysselsettingen øker. Arbeidsledigheten anslås å stige og nå toppen i løpet av det neste året. Veksten i BNP Fastlands-Norge anslås å stige fra 1¼ pst. i år til 1¾ pst. neste år.¹ I 2017 ventes veksten å ta seg videre opp mot den beregnede trendveksten i økonomien, se boks 2.4. Usikkerheten om det økonomiske forløpet er betydelig som følge av det sterke fallet i oljeprisen.

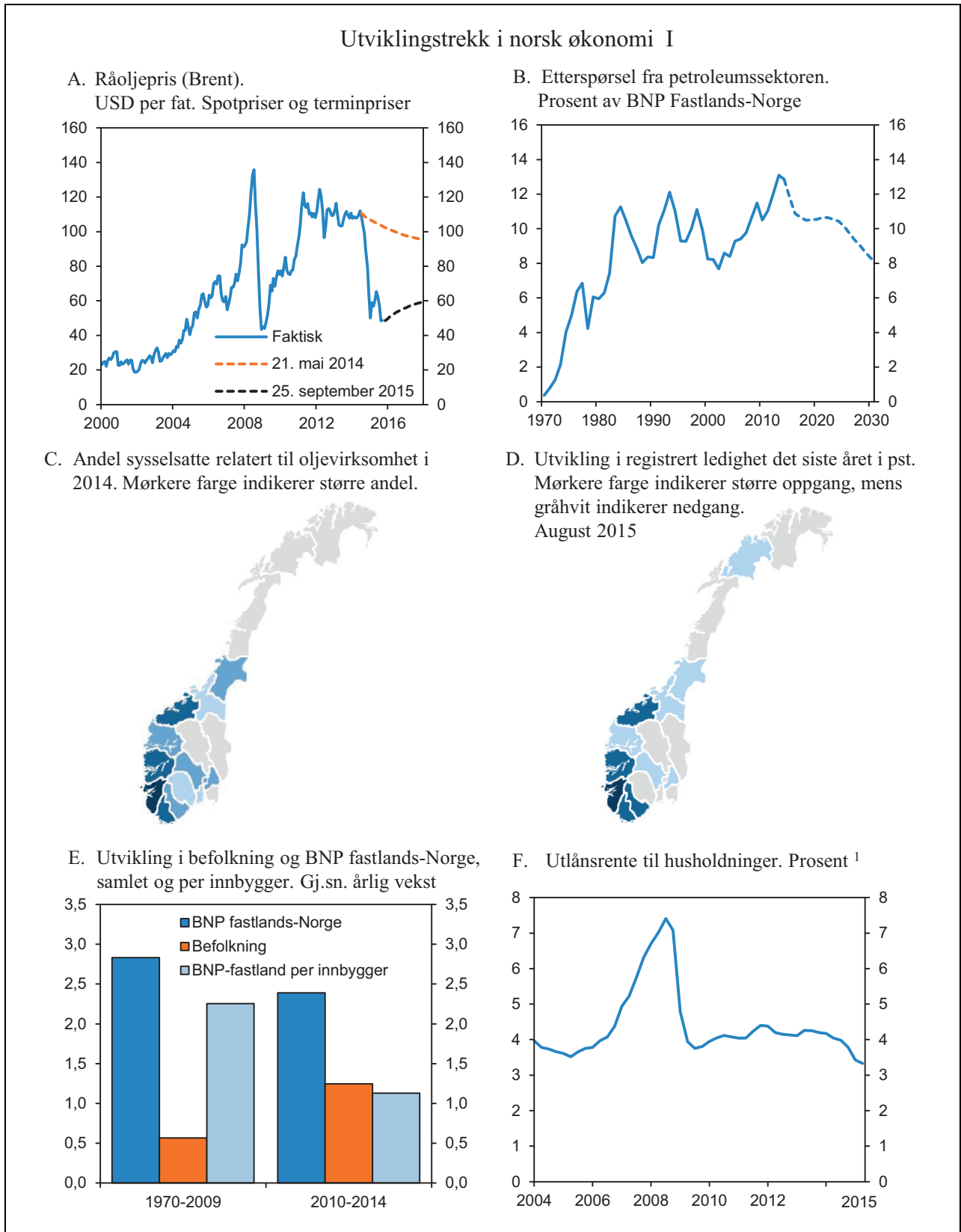
Flere forhold trekker i retning av at den underliggende veksten i norsk økonomi vil være litt lavere fremover enn i de siste par tiårene. Selv om utvinning av olje og gass fortsatt vil gi store inntekter for Norge i mange år, vil næringsens bidrag til veksten i resten av økonomien trolig avta, se figur 2.1B. Samtidig har veksten i produktiviteten i fastlandsøkonomien vært lav de siste årene. Det er ikke et særnorsk fenomen. I mange OECD-land holdt bedrifter på ansatte i årene etter finanskrisen i påvente av bedre tider, men konjunktorene kan trolig i mindre grad forklare utviklingen i Norge enn i sammenliknbare land. I Norge tok verdiskapingen i økonomien seg nokså raskt opp igjen etter tilbakeslaget i 2009. Det kan tyde på at også forhold av mer varig karakter har trukket veksten i produktiviteten ned her hjemme, se omtale i kapittel 5. Samtidig har økt arbeidsinn-

vandring gjort at norsk næringsliv har kunnet møte økt etterspørsel etter varer og tjenester, og veksten i fastlandsøkonomien har holdt seg oppe, se figur 2.1E. Aldringen av befolkningen vil trekke veksten i arbeidstilbudet ned fremover, og det er stor usikkerhet knyttet til om arbeidsinnvandringen holder seg høy.

Den økonomiske utviklingen preges av flere forhold:

- I de tradisjonelle industrilandene understøttes veksten i økonomien av lav oljepris og lave renter. Store bevegelser på kinesiske børser de siste månedene og svekkelse av den kinesiske valutaen har bidratt til økt usikkerhet om den videre utviklingen i Kina, se nærmere omtale i boks 2.3.
- Prisen på olje har falt fra rundt 110 dollar per fat i juli i fjor til under 50 dollar per fat nå. Det må ses i sammenheng med at produksjonen av olje har økt betydelig, og at veksten i etterspørselen etter olje avtok i fjor. Forventninger om økt tilbud av olje fra Iran som følge av atomavtalen og signaler om svakere vekst og uro i finansmarkedene i Kina i sommer har bidratt til svingninger i prisen i år. Prisene på fremtidige leveringer tyder på at oljeprisen kan ta seg litt opp fremover, se nærmere omtale i avsnitt 2.4.
- Svakere utsikter for norsk økonomi har ført til at Norges Bank har satt styringsrenten ned med 0,75 prosentenheter det siste året. Bankene har fulgt etter og satt ned utlånsrentene til husholdningene, se figur 2.1F. Norges Banks siste anslag tilsier at styringsrenten kan komme ned mot ½ pst. det nærmeste året. Kronkursen har svekket seg videre gjennom sommeren og var i september over 12 pst. svakere enn på samme tid i fjor, se figur 2.2A.
- Svekkelsen av kronen har bidratt betydelig til å bedre den kostnadsmessige konkurranseevnen i fastlandsøkonomien. Moderate lønnsoppgjør trekker i samme retning. I årets lønnsoppgjør kom partene i industrien til enighet innenfor en ramme på 2,7 pst. for årslønnsveksten. Etterfølgende oppgjør har i hovedsak vært på linje med dette.

¹ Med Fastlands-Norge menes all innenlandsk produktionsaktivitet utenom næringene utvinning av råolje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.



Figur 2.1 Utviklingstrekk i norsk økonomi I

¹ Nedbetalingslån med pant i bolig.

Kilder: Macrobond, International Research Institute of Stavanger, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi.¹ Prosentvis volumendring fra året før.

	Mrd. kroner ²				
	2014	2014	2015	2016	2017
Privat konsum	1 288,9	2,0	2,5	1,9	2,8
Offentlig konsum	690,3	2,7	2,4	2,7	1,4
Bruttoinvesteringer i fast kapital	747,7	0,6	-2,4	0,2	2,5
Herav: Oljeutvinning og rørtransport	216,0	-1,7	-11,3	-8,1	-5,5
Bedrifter i Fastlands-Norge	230,2	0,2	-0,4	4,5	6,7
Boliger	149,4	-1,6	1,2	1,4	4,4
Offentlig forvaltning	143,7	8,2	3,5	3,0	3,2
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ³	2 502,6	2,1	2,2	2,4	2,9
Ekspert	1 207,6	2,7	2,5	1,3	2,4
Herav: Råolje og naturgass	537,9	1,5	0,0	-2,4	0,1
Tradisjonelle varer	343,0	2,3	4,1	4,0	4,0
Tjenester utenom olje og utenriks sjøfart	189,7	5,3	4,2	4,2	4,4
Import	932,4	1,9	2,5	2,7	4,5
Herav: Tradisjonelle varer	545,8	-0,3	1,8	3,3	4,6
Bruttonasjonalprodukt	3 149,7	2,2	1,2	1,2	1,6
Herav: Fastlands-Norge	2 527,4	2,2	1,3	1,8	2,1
Andre nøkkeltall:					
Sysselsetting, personer		1,1	0,5	0,5	0,9
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		3,5	4,4	4,5	4,2
Arbeidsledighetsrate, registrert		2,8	2,9	3,2	3,1
Årslønnsvekst		3,1	2,7	2,7	3,0
Konsumprisvekst (KPI)		2,0	2,1	2,5	2,1
Vekst i KPI-JAE		2,4	2,7	2,5	2,1
Råoljepris, kroner pr. fat ⁴		621	432	440	474
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ⁵		1,7	1,3	0,8	0,9
Importveid kursindeks, årlig vekst i pst. ⁶		5,0	9,0	1,5	0,6

¹ I denne meldingen er det benyttet nasjonalregnskapstall fra august 2015.

² Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.

³ Utenom lagerendring.

⁴ Nivå i løpende priser.

⁵ Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser i september.

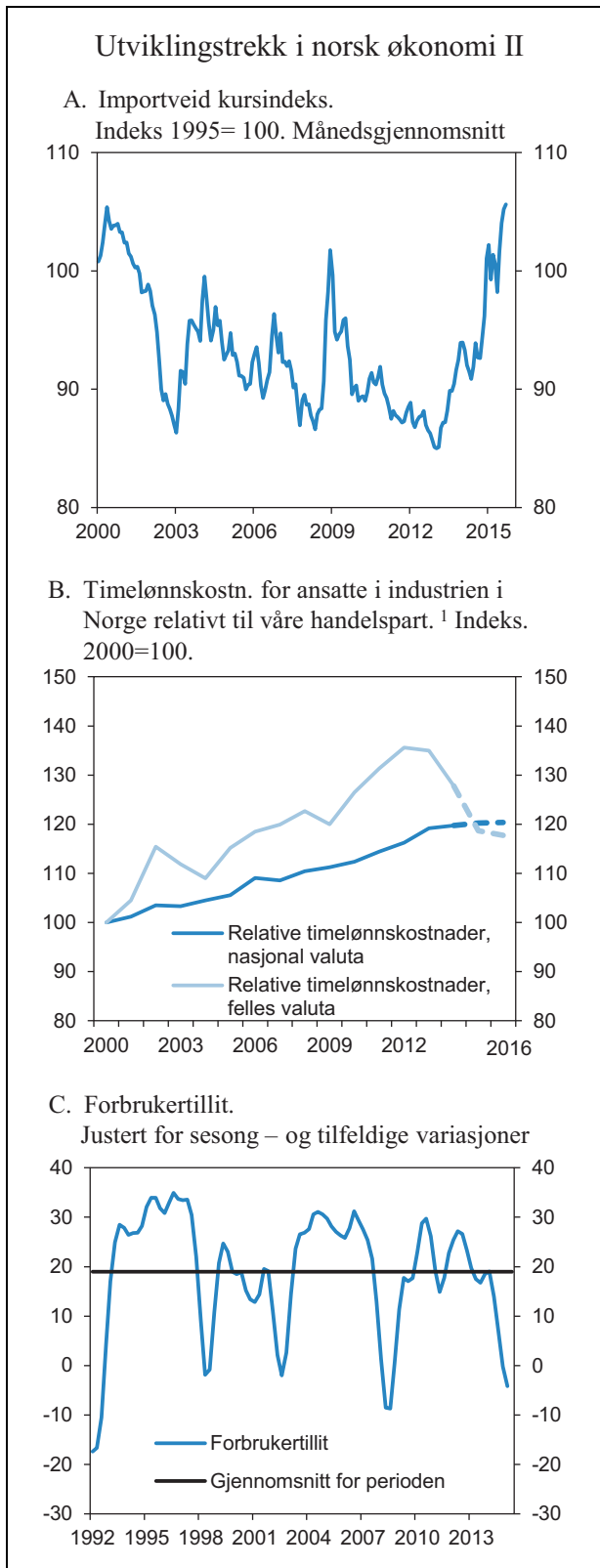
⁶ Positivt tall angir svakere krone.

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

– Forholdet mellom timelønnskostnadene i industrien i Norge og i industrien hos handelspartnerne i EU viste en oppadgående trend fra 2005 til 2012. Både høyere lønnskostnadsvekst i Norge enn hos handelspartnerne og en styrking av kronen bidro. Store bytteforholdsgevinster som følge av økte priser på olje og gass og lav prisvekst på importerte varer var viktige drivere for denne utviklingen. En markert svekkelse av kronen de siste årene har

bidratt til at de relative timelønnskostnadene mellom Norge og våre handelspartnere, målt i felles valuta, har gått noe tilbake, se figur 2.2B. Det letter omstillingene norsk økonomi står overfor som følge av lavere etterspørsel fra petroleumsnæringen.

– Sammen med litt høyere etterspørsel etter varer og tjenester fra eksportmarkedene har en bedret kostnadmessig konkurranseevne trukket eksporten fra fastlandsøkonomien opp



Figur 2.2 Utviklingstrekk i norsk økonomi II

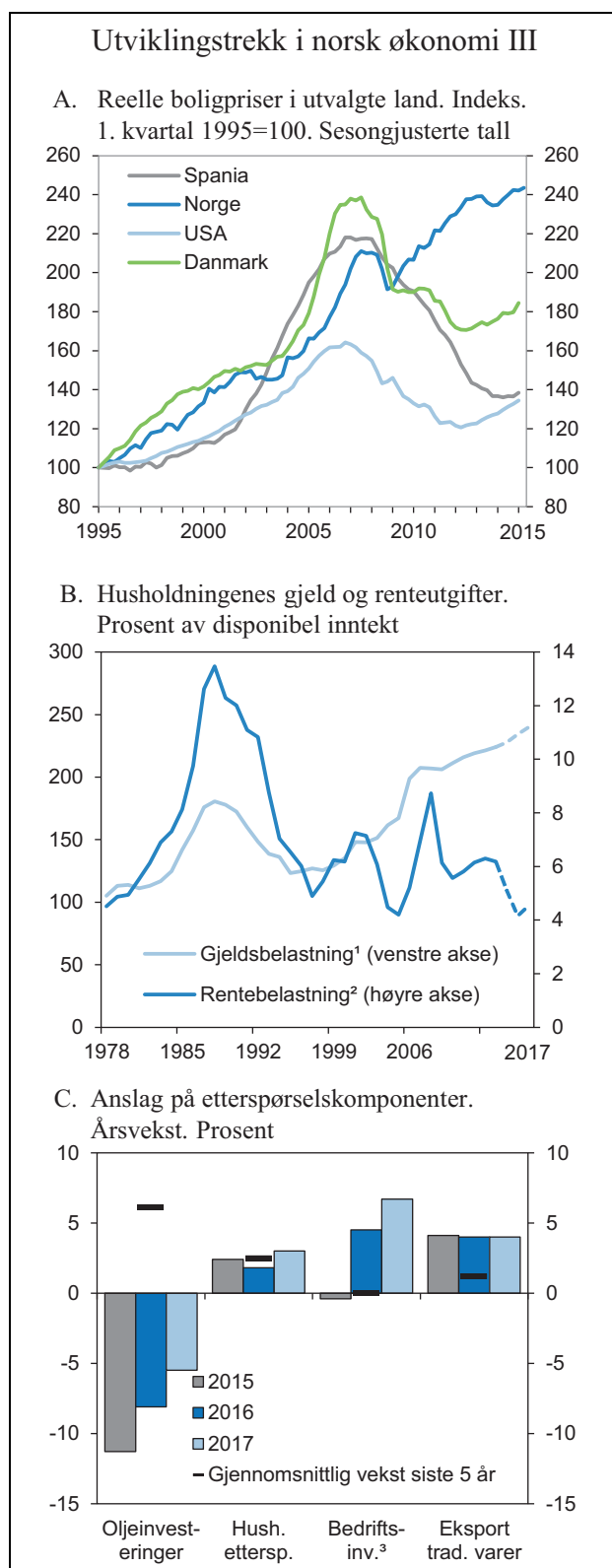
¹ For 2015 og 2016 er det benyttet anslag på årslønnsveksten i hele økonomien for Norge, mens det for handelspartnerne er benyttet lønnskostnader per ansatt i hele økonomien.

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

det siste året. Samtidig fortsetter fastlandsbedriftenes investeringer å utvikle seg svakt. Fallet i oljeprisen har bidratt til at bedrifter og husholdninger ser mindre lyst på de økonomiske utsiktene, se figur 2.2C. Likevel har husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester holdt seg oppe. Det må ses i sammenheng med det lave rentenivået og økt boligformue.

- Prisene på boliger i Norge har økt markert siden 1990-tallet, også etter et lite og kortvarig fall under finanskrisen. Oppgangen de siste årene står i sterk kontrast til utviklingen i andre land, se figur 2.3A. Etter et fall i juli skjøt prisene på brukte boliger ny fart i august. Det er store regionale forskjeller i boligprisutviklingen, og i store deler av landet er veksten i boligprisene fortsatt svært høy.
- Husholdningenes gjeld vokser fremdeles raskere enn deres inntekter. Hver norske husholdning har nå i gjennomsnitt en gjeld som er mer enn to ganger så stor som deres disponible inntekter, se figur 2.3B. Det er høyt både historisk og sammenliknet med andre land. Det lave rentenivået bidrar til at renteutgiftene for tiden likevel utgjør en forholdsvis liten andel av inntektene. Boligpriser og gjeld er nærmere omtalt i boks 2.1.
- Sysselsettingen fortsetter å øke. Samtidig har veksten i arbeidsstyrken vært sterk, og arbeidsledigheten har gått opp. Mens ledigheten målt ved Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) har økt til 4,3 pst., har den registrerte ledigheten holdt seg i underkant av 3 pst. når det justeres for vanlige sesongsvingninger. Forskjellen mellom de to ledighetsmålene er nå større enn på lenge. Noe av forskjellen skyldes en markert økning i ledigheten blant personer under 25 år i AKU, se nærmere omtale av arbeidsmarkedet i avsnitt 2.2.
- Tolvmånedersveksten i konsumprisindeksen (KPI) har variert de siste månedene, og var i august 2,0 pst. Justert for avgiftsendringer og uten energivarer (KPI-JAE) var prisveksten 2,9 pst. i august. Lave energipriser og lavere innenlandsk kostnadsvekst trekker nå prisveksten ned, mens en svakere krone trekker opp.

Veksten i fastlands-BNP anslås i denne meldingen å ta seg opp fremover, se tabell 2.1. Det må ses i sammenheng med at den økonomiske politikken virker sterkt på aktiviteten i økonomien og at fallet i etterspørselen etter varer og tjenester fra petroleumsnæringen trolig blir mindre enn i inneværende år. Den krevende situasjonen for virksomheter som leverer til oljesektoren ventes like-



Figur 2.3 Utviklingstrekk i norsk økonomi III

¹ Brutto gjeld målt som andel av disponibel inntekt.

² Renteutgifter målt som andel av disponibel inntekt plus renteutgifter.

³ Fastlands-Norge.

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

vel å bidra til moderat lønnsvekst også de to neste årene. Sammen med utviklingen i kronen kan det bidra til en fortsatt bedring av den kostnadsmessige konkurranseevnen. Mens en svakere krone og økte energipriser ventes å trekke konsumprisveksten opp fremover, vil lav innenlandsk kostnadsvekst trolig trekke ned. Samtidig anslås veksten hos våre handelspartnere å ta seg litt opp neste år og videre opp i 2017. Det kan trekke eksporten fra Fastlands-Norge videre opp, og bedriftsinvesteringene kan vokse noe mer enn gjennom de siste årene, se figur 2.3C. Lavere selskaps- og personbeskatning ventes sammen med økt offentlig etterspørsel etter varer og tjenester også å trekke veksten i fastlandsøkonomien opp i 2016. Likevel ventes konsumveksten å være moderat neste år, før den i 2017 tar seg opp til et nivå nær sitt historiske gjennomsnitt, godt hjulpet av høyere reallønns- og sysselsetningsvekst.

Med noe svakere sysselsetningsutvikling enn i årene vi har bak oss og fortsatt vekst i arbeidsstyrken ventes den registrerte ledigheten å ta seg litt opp det neste året før den avtar i 2017. Fremover anslås veksten i AKU-ledigheten å dempes slik at forskjellen i de to ledighetsmålene reduseres.

Erfaringer viser at det er stor usikkerhet i anslag for den økonomiske utviklingen, se boks 2.5. Det kraftige fallet i oljeprisen siden i fjor sommer har illustrert at de økonomiske utsiktene raskt kan endre seg. Et tilbakeslag i Kina og andre fremvoksende økonomier kan gi uro i finansmarkedene og nye fall i råvareprisene. Her hjemme er det usikkert om økningen i AKU-ledigheten etter hvert vil komme til syne også i den registrerte ledigheten og hvor sterkt det vil påvirke husholdningenes etterspørsel etter varer og tjenester. Det vil blant annet avhenge av husholdningenes finansielle stilling og utviklingen i boligprisene. Etter flere år med sterk vekst i boligpriser og gjeld kan selv små økninger i arbeidsledigheten tvinge husholdningene til å stramme inn på konsumet for å kunne betjene gjelden sin. Det kan igjen ramme omsetningen i næringslivet. På den annen side kan veksten i norsk økonomi bli sterkere enn lagt til grunn, særlig hvis oljeprisen skulle ta seg mer eller raskere opp enn ventet.

Boks 2.1 Boligpriser og husholdningenes gjeld

Det høye nivået på boligprisene i Norge må ses i sammenheng med høy vekst i inntektene, lave renter, lett tilgang på lån i bankene, skattefavorisering av bolig og sterk befolkningsvekst. Også forventninger om videre prisvekst kan ha bidratt. Samtidig har knapphet på tomter, økte lønnskostnader, strengere krav til utforming av nye boliger og lavere produktivitet i byggenæringen bidratt til å trekke opp kostnadene ved å bygge nytt. Noe av kostnadsøkningen er blitt veltet over i boligprisene.

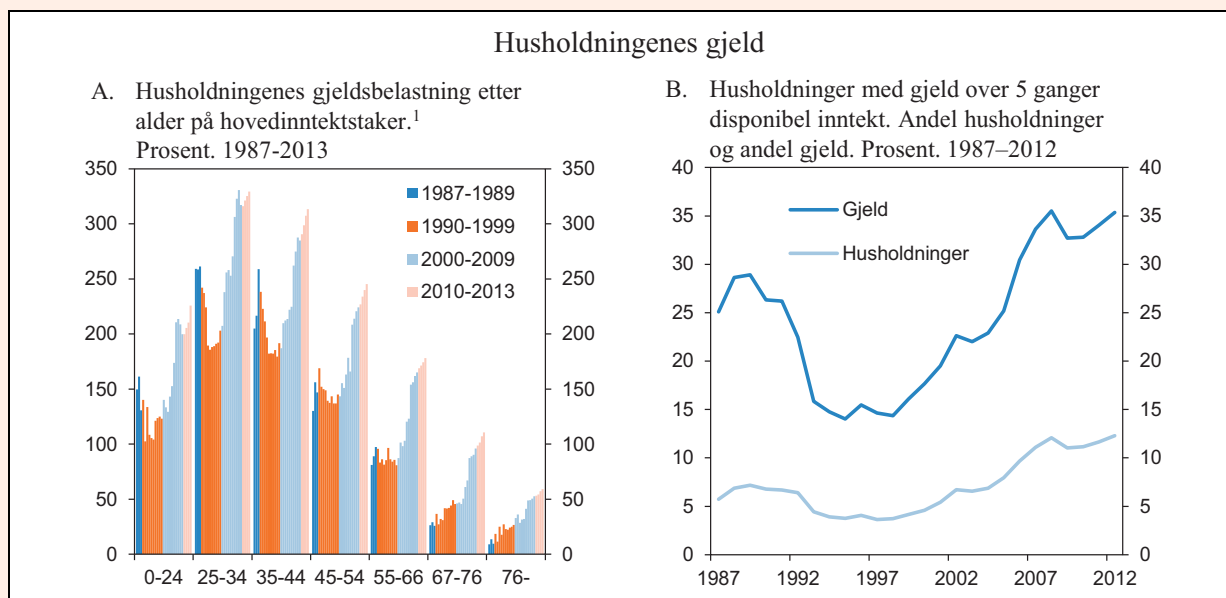
Økt urbanisering og forskjeller i aktivitet og inntektsutvikling har bidratt til regionale forskjeller i boligprisutviklingen. Økt aktivitet i petroleumsnæringen har for eksempel bidratt til at Rogaland er fylket der prisene på brukte boliger har steget mest i perioden siden 2003. Tilsvarende ser vi nå at avtakende aktivitet i petroleumsnæringen bidrar til at boligprisene utvikler seg svakere i Rogaland enn i andre deler av landet.

Den sterke oppgangen i boligprisene har gått sammen med sterk vekst i husholdningenes gjeld. Gjelden fordeler seg ulikt mellom husholdninger. Yngre husholdninger har den høy-

este gjeldsbelastningen, se figur 2.4A. Samtidig sitter de på en relativt liten del av husholdningenes samlede formue. Det gjør denne gruppen særlig sårbar for et fall i boligpriser eller økt arbeidsledighet. Andelen husholdninger med en gjeld over fem ganger disponibel inntekt har økt siden slutten av 1990-årene. Disse husholdningene holder også en økende andel av den samlede gjelden, se figur 2.4B.

Norske husholdninger har økt sin sparing de siste årene, slik sparing er definert i nasjonalregnskapet. En stor del av sparingen skjer i form av investeringer i nye boliger og rehabilitering av eksisterende. Det høye nivået på spareraten undervurderer derfor sårbarheten ved et fall i boligprisene eller økt arbeidsledighet.

Flere år med sterk vekst i boligpriser og gjeld har økt risikoen for at finansiell ustabilitet kan utløse og forsterke et tilbakeslag i norsk økonomi. Erfaringer fra både Norge og andre land viser at økonomiske tilbakeslag blir dypere og mer langvarige når de har rot i finansielle ubalanser. Finansiell stabilitet er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.



Figur 2.4 Husholdningenes gjeld

¹ Gjeld for husholdninger i prosent av disponibel inntekt. Lønnsinntakere og trygdede. Selvstendig næringsdrivende er utelatt. Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger.

Kilde: Norges Bank.

2.2 Arbeidsmarkedet

Fallet i oljeprisen og behovet for omstilling påvirker deler av arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten har økt, og sysselsettingen innenfor utvinning av olje og gass og næringer som leverer til denne sektoren, har falt de siste kvartalene, se figur 2.5A. Samtidig har veksten i sysselsatte holdt seg oppe i andre sektorer som bygg og anlegg og offentlig forvaltning. Samlet sett har sysselsettingen fortsatt å øke, men i et lavere tempo enn tidligere. Det er usikkerhet om den videre utviklingen. Undersøkelser blant bedrifter peker i retning av en videre avdemping innen en del industrisektorer fremover, særlig i oljetilknyttede virksomheter. Det underbygges også av at antallet varslede oppsigelser og permitteringer i disse næringene har økt de siste månedene. Utsiktene i andre sektorer er mer positive. I denne meldingen anslås det en vekst i sysselsettingen på ½ pst. i både 2015 og 2016, mens det ventes at veksten tar seg opp igjen i 2017, se tabell 2.2.

Arbeidsstyrken har fortsatt å øke hittil i år. Mye av økningen skyldes at yrkesdeltakelsen blant unge har tatt seg opp igjen etter å ha avtatt gjennom 2013 og 2014, se figur 2.5B. Slike svingninger i yrkesdeltakelsen blant unge kan også skyldes utvalgsusikkerhet i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Samtidig er det tegn til at nettoinnvandringen avtar, se boks 2.7. Over det siste tiåret

har innvandring bidratt til stor fleksibilitet i arbeidsstyrken og stått for om lag 70 pst. av oppgangen i den samlede sysselsettingen, se figur 2.5C. Innvandringen har sammen med aldring av befolkningen også bidratt til at yrkesandelen har hatt en svakt avtakende tendens de siste årene. Erfaringer har vist at arbeidsstyrken varierer med etterspørselen etter arbeidskraft. Det vil i så fall kunne dempe utslagene i ledigheten. Anslagene i denne meldingen bygger på at arbeidsinnvandringen, særlig korttidsinnvandringen, blir noe lavere fremover. Samlet sett anslås en vekst i arbeidsstyrken på 1¼ pst. i 2015 og ½ pst. i 2016.

Arbeidsledigheten har økt det siste året. Antall registrerte ledige ved NAV-kontorene har først og fremst økt i regioner med sterk tilknytning til oljenæringen og blant personer som har bakgrunn fra ingeniør- og IKT-fag og industri. I samme periode har ledigheten avtatt i flere andre fylker og yrkesgrupper. Samlet sett har den registrerte ledigheten kun vist en liten oppgang det siste året, mens arbeidsledigheten, slik den måles i AKU, har tatt seg raskere opp, se figur 2.5D. AKU fanger i større grad opp nykommere i arbeidsmarkedet som ikke har rett på dagpenger hos NAV. Tall for 2. kvartal viste at to tredeler av oppgangen i ungdomsledigheten i AKU det siste året skyldtes at flere søkte jobb ved siden av skolegang og studier. Den ulike utviklingen i de to ledighetsmålene er nærmere diskutert i boks 2.2.

Tabell 2.2 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før

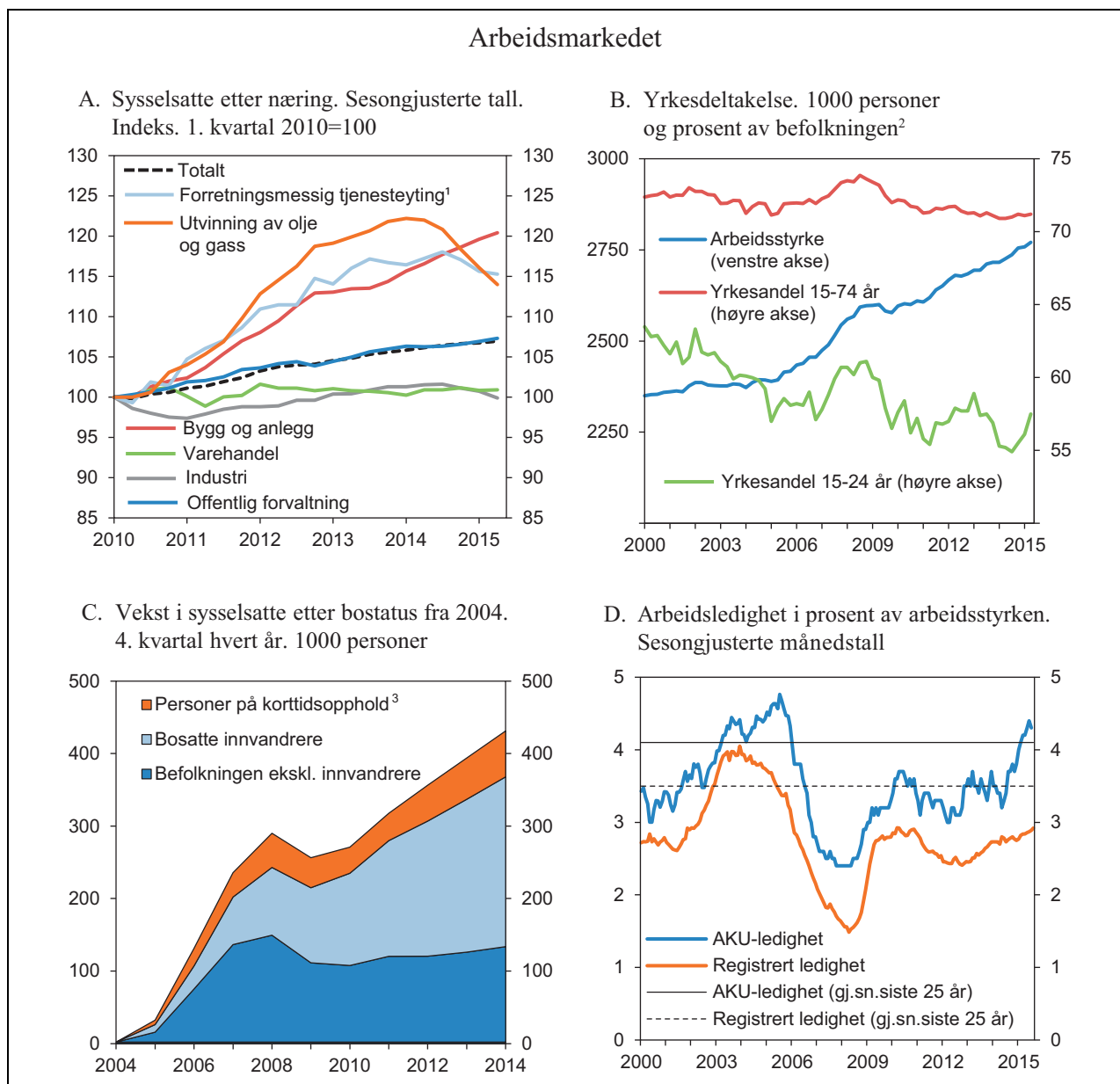
	Nivå 2014	Årlig gj.snitt 2007–2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>							
Utførte timeverk, mill.	3 920	1,7	0,7	1,6	0,7	0,7	0,2
Sysselsetting, 1000 personer ¹	2 747	1,6	1,2	1,1	0,5	0,5	0,9
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>							
Befolkning 15–74 år, 1000 personer	3 850	1,6	1,5	1,4	1,2	...	...
Arbeidsstyrken, 1000 personer ²	2 734	1,5	1,0	1,1	1,3	0,6	0,8
<i>Nivå:</i>							
Yrkesandel (15–74 år) ³		72,4	71,2	71,0	71,1	70,7	70,5
Yrkesandel (15–64 år) ³		78,7	78,3	78,1	...	...	...
AKU-ledige		3,1	3,5	3,5	4,4	4,5	4,2
Registrerte arbeidsledige.....		2,4	2,6	2,8	2,9	3,2	3,1

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

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

³ Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen.

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



Figur 2.5 Arbeidsmarkedet

¹ Forretningsmessig tjenesteyting omfatter utleie av arbeidskraft. Mange arbeidsinnvandrere sysselsatt i industri og bygg- og anleggsnæringen blir registrert i denne sektoren.

² Justert for brudd i 2006. Sesongjusterte kvartalstall.

³ Personer på korttidsopphold er definert som personer som antas å oppholde seg i Norge i mindre enn seks måneder og derfor ikke registreres i folkeregisteret. Det kan inkludere norske statsborgere.

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

Tilgangen av nye arbeidssøkere ved NAV-kontorene har økt, og antallet ledige stillinger har avtatt hittil i 2015. Med svakere sysselsetningsutvikling enn i årene bak oss og fortsatt vekst i arbeidsstyrken, ventes den registrerte ledigheten å ta seg litt opp det neste året. Utvidelsen av permitteringsordningen fra 1. juli kan også trekke i retning av flere registrerte ledige. Samtidig anslås

det at veksten i AKU-ledigheten vil dempes, slik at forskjellen i de to ledighetsmålene igjen reduseres. Mens den registrerte ledigheten anslås til knapt 3 pst. i 2015 og i underkant av 3¼ pst. i 2016, anslås AKU-ledigheten til om lag 4½ pst. i både 2015 og 2016. Ledigheten ventes å avta igjen i 2017, se tabell 2.2.

Boks 2.2 Ulik utvikling i AKU-ledighet og registrert ledighet

Over det siste året har arbeidsledigheten økt, men veksten er ulik i de to statistikkene for ledighet. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) har ledigheten økt med over 30 000 personer fra 2. kvartal 2014 til 2. kvartal 2015. I samme periode viser registrert ledighet kun en økning på 4 000 personer.

Selv om de to statistikkene i stor grad definerer arbeidsledighet likt¹, skiller de seg fra hverandre metodisk og tjener dels ulike formål. AKU er en spørreundersøkelse som retter seg mot et utvalg av befolkningen, og er bygd opp etter retningslinjer som gjør den internasjonalt sammenliknbar. Registrert ledighet er hentet fra NAVs register og er en fulltelling. For å motta dagpenger og/eller annen oppfølging fra NAV-kontorene, for eksempel arbeidsmarkedstiltak, må man registrere seg som ledig annenhver uke.

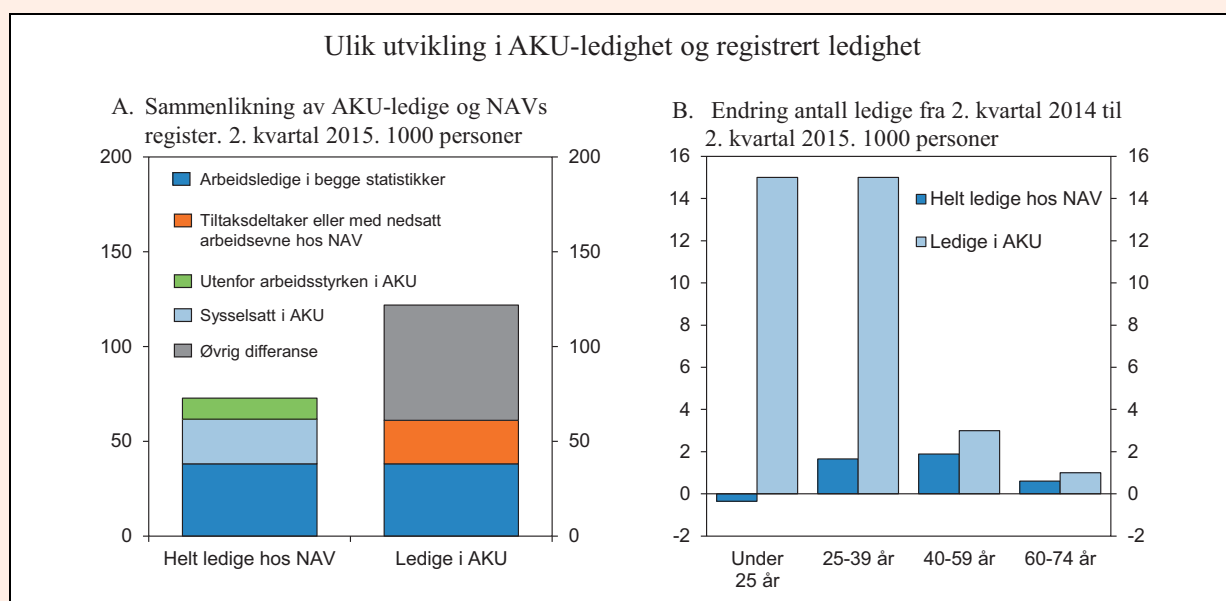
I grove trekk har ledighetsstatistikken fulgt hverandre gjennom konjunkturforløpene, se figur 2.5D. Som gjennomsnitt over de siste 15 årene utgjør registrert ledighet om lag 80 pst. av AKU-ledigheten. I perioder hvor ledigheten øker eller avtar sterkt, vil de kortsiktige utslagene likevel variere mellom de to datakildene. Noe av avviket skyldes usikkerheten som kommer av at AKU er en utvalgsundersøkelse og derfor har flere tilfeldige utslag. For et ledighetsnivå på om lag 100 000 personer, opererer SSB med en feilmargen på +/-12 000.

For å vurdere i hvor stor grad de to ledighetsmålene overlapper hverandre har SSB sett nærmere på samsvaret mellom ulike grupper AKU-ledige og arbeidssøkere registrert ved NAV-kon-

toene. Figur 2.6A viser at knapt 40 000 personer ble kategorisert som arbeidsledige i begge statistikkene i 2. kvartal 2015. Noe av differansen mellom de to målene er ungdom og andre nykommere på arbeidsmarkedet som ikke har krav på dagpenger og dermed har svake insentiver til å registrere seg på et NAV-kontor som arbeidsledig. Videre vil en del AKU-ledige være registrert hos NAV under andre kategorier enn helt arbeidsledig, for eksempel som tiltaksdeltaker eller med nedsatt arbeidsevne. Motsatt kan registrerte ledige svare slik at de blir definert som sysselsatt eller utenfor arbeidsstyrken i AKU.

Forskjellen mellom de to statistikkene var særlig stor i 2. kvartal i år. Figur 2.6B viser at halvparten av oppgangen i AKU-ledigheten det siste året skyldtes økt ledighet i aldersgruppen 15–24 år. Samtidig avtok antallet registrerte ledige i denne aldersgruppen. AKU fanger i større grad opp unge som søker feriejobb eller jobb etter fullført utdanning. To tredeler av oppgangen i ungdomsledigheten i AKU siden 2. kvartal i fjor skyldtes at flere søkte jobb ved siden av skolegang og studier. De fleste ønsket deltidsjobb ved siden av studier.

¹ AKU definerer arbeidsledighet ut fra at man har søkt arbeid de siste fire ukene og er klar til å ta arbeid innen to uker. I tillegg må man ikke ha hatt inntektsgivende arbeid i mer enn én time i undersøkelsesuken og være registrert bosatt i Norge. For å bli registrert som helt ledig må man de siste to ukene ha meldt seg ledig hos NAV og være helt uten inntektsgivende arbeid. Det er ikke et krav å være bosatt ifølge folkeregisteret.



Figur 2.6 Ulik utvikling i AKU-ledighet og registrert ledighet

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

2.3 Internasjonal økonomi

Gjeninnhenting etter den globale finanskrisen i 2008 og 2009 har vært svak, og veksttakten i verdensøkonomien er fremdeles lavere enn gjennomsnittet for de siste 20 årene. Ubalanser som bygget seg opp i forkant av og under krisen, setter fortsatt sitt preg på utviklingen. I mange land er utnyttelsen av produksjonskapasiteten lavere enn før krisen og arbeidsledigheten høyere. I de tradisjonelle industrilandene kan den svake utviklingen i investeringene ha bidratt til å svekke potensialet for vekst på lengre sikt.

Det anslås at *veksten i BNP hos Norges handelspartnere* tiltar fra 2,2 pst. i år til 2,4 pst. neste år. Utviklingen skyldes i hovedsak bedring i de tradisjonelle industrilandene. USA og Storbritannia leder an med vekst drevet av husholdningenes konsum. Også i Sverige har innenlands etterspørsel etter varer og tjenester bidratt til raskere vekst det siste halvannet året. I euroområdet er veksten fremdeles moderat, tross kraftig bedring i særlig kriserammede land som Irland og Spania. Veksten har tatt seg litt opp i Tyskland, mens den holder seg lav i Frankrike og Italia. BNP i eurolandene under ett er fortsatt lavere enn før krisen. I Japan

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

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnerne ¹	1,3	2,2	2,2	2,4	2,7
Euroområdet	-0,3	0,9	1,5	1,7	
USA	1,5	2,4	2,5	2,7	
Sverige	1,3	2,4	2,8	2,9	
Japan	1,6	-0,1	0,5	1,0	
Kina	7,7	7,3	6,6	6,3	
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnerne ²	1,9	1,4	1,1	1,8	2,3
Euroområdet	1,4	0,4	0,1	1,0	
USA	1,5	1,6	0,1	1,5	
Sverige	0,9	0,5	0,9	2,0	
Japan	0,4	2,7	0,9	0,5	
<i>Arbeidsledighet³:</i>					
Handelspartnerne ²	7,7	7,3	6,8	6,6	6,2
Euroområdet	11,9	11,5	11,0	10,5	
USA	7,4	6,2	5,4	4,9	
Sverige	8,0	7,9	7,4	7,2	
Japan	4,0	3,6	3,4	3,4	
<i>Memo:</i>					
BNP-vekst i verdensøkonomien ⁴	3,3	3,4	3,1	3,6	
Herav:					
Fremvoksende økonomier ⁴	5,0	4,7	3,9	4,5	
OECD-området ⁴	1,4	1,8	2,0	2,3	

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

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurransevnevekter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

⁴ Sammenveid ved hjelp av kjøpekraftspariteter (PPP).

Kilder: OECD, IMF, nasjonale kilder og Finansdepartementet.

holdes veksten tilbake av svak utvikling i eksporten og i husholdningenes konsum.

Mens fremvoksende økonomier fremdeles bidrar mest til veksten i verdensøkonomien, har veksten i disse økonomiene sett under ett avtatt hvert år siden 2010. I Kina ligger det an til vekstrater som er betydelig lavere enn i årene før finanskrisen. Det er usikkerhet om den videre utviklingen i kinesisk økonomi, se boks 2.3. Lave råvarepriser, svak utvikling i investeringene og innstramminger i den økonomiske politikken har ført til at både Russland og Brasil har hatt fall i BNP så langt i år. I India har derimot lavere råvarepriser gitt store bytteforholdsgevinster og bidratt til fortsatt sterk vekst i innenlands etterspørsel og produksjon.

Det kraftige fallet i oljeprisen siden i fjor sommer vil fortsette å løfte veksten i verdensøkonomien selv om mange oljeeksporterende land påvirkes negativt. Styringsrenter nær null og kvantitative pengepolitiske tiltak, særlig i de tradisjonelle industrilandene, støtter også opp under den økonomiske aktiviteten. Også mindre tilstrammende finanspolitikk enn i tidligere år vil bidra positivt.

Arbeidsmarkedet er i bedring flere steder. I euroområdet har sysselsettingen tatt seg noe opp det siste halvannet året, men ledigheten er fremdeles på et høyt nivå, se figur 2.7B. Høy ledighet over tid har ført til at mange har mistet fotfestet i arbeidsmarkedet. Til tross for at veksten i sysselsettingen i OECD-området har tatt seg opp de siste par årene, er lønnsveksten fremdeles lav. I USA og Storbritannia er veksten i sysselsettingen sterk, og ledigheten har falt markert de siste årene. Fallet gjenspeiler økt økonomisk aktivitet, men særlig i USA er nedgangen i ledigheten forsterket ved at mange i arbeidsdyktig alder har trukket seg ut av arbeidsstyrken. For Norges handelspartnere anslås arbeidsledigheten å avta til knapt 7 pst. av arbeidsstyrken i år og 6½ pst. neste år.

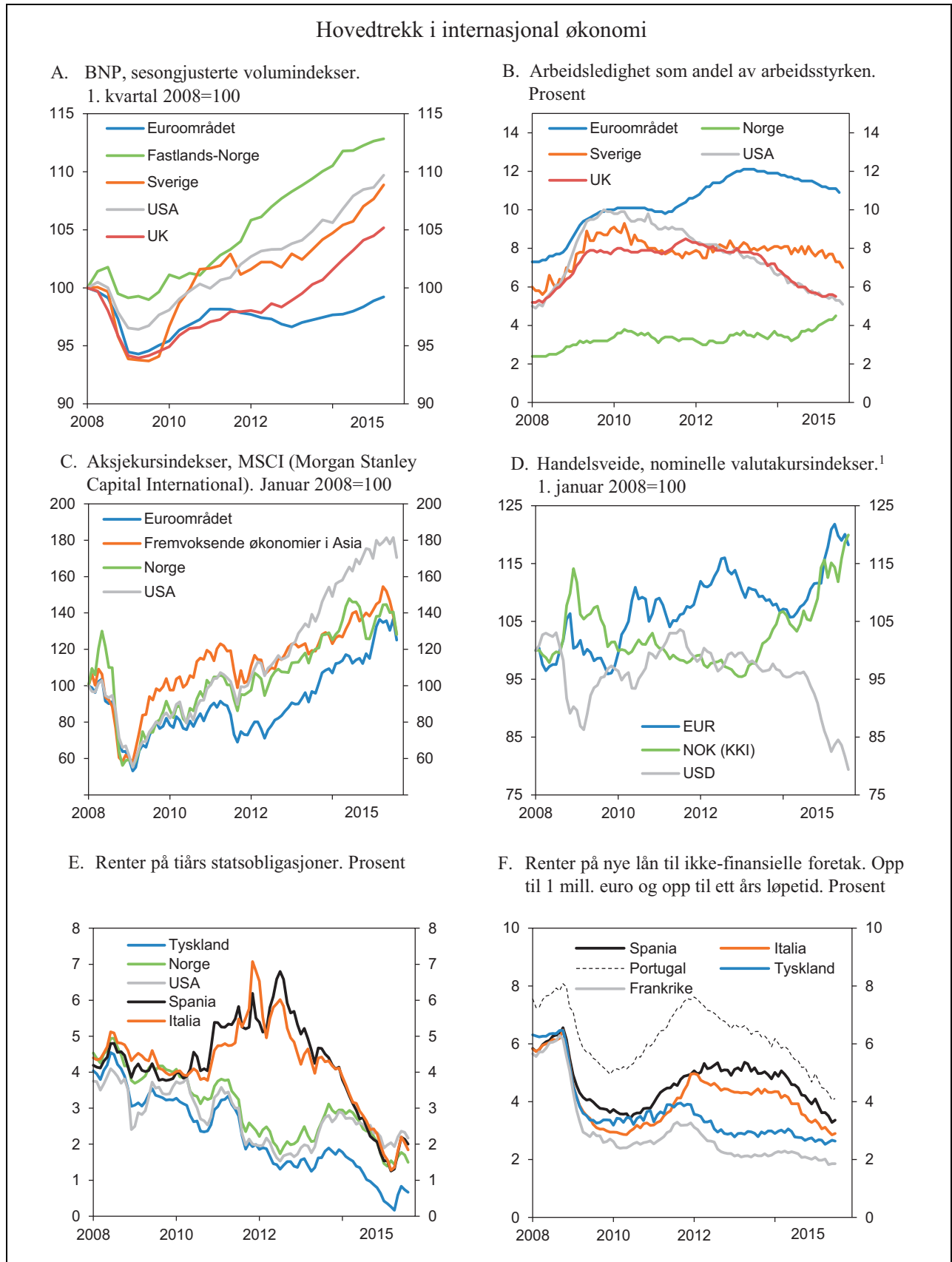
Fallet i oljeprisen har bidratt til å dempe *prisveksten* i OECD-landene det siste året. I flere land har også bevegelser i valutakursene virket inn på inflasjonen gjennom endringer i prisene på importerte varer. Prisveksten i USA og flere europeiske land har stabilisert seg på et lavt nivå. Nedgangen i oljeprisen over sommeren ventes å slå ut i konsumprisene i løpet av de neste månedene. På litt lengre sikt vil høyere kapasitetsutnyttelse trolig bidra til at veksten i konsumprisene tar seg opp. For Norges handelspartnere anslås veksten i konsumprisene å avta fra om lag 1½ pst. i fjor til noe

over 1 pst. i år. Neste år ventes den å bli om lag 1¾ pst.

Pengepolitikken er ekspansiv i store deler av OECD-området. Mange sentralbanker har styringsrenter nær null. For å bringe langsiktige renter ned har flere sentralbanker siden finanskrisen også gjennomført omfattende kjøp av obligasjoner i annenhåndsmarkedet. I USA avsluttet Federal Reserve sitt program for kjøp av obligasjoner i oktober i fjor. Markedsaktører venter at første renteøkning kommer mot slutten av inneværende år eller tidlig neste år. Innstramming i pengepolitikken i USA kan gi utslag både i amerikanske og internasjonale finansmarkeder. Den europeiske sentralbanken (ESB) har siden i vinter gjennomført omfattende kjøp av statsobligasjoner i euroområdet. Kjøpene vil i første omgang pågå fram til utgangen av september 2016, men vil kunne fortsette lenger dersom konsumprisveksten fortsatt ikke nærmer seg ESBs mål om inflasjon under, men nær 2 pst. på mellomlang sikt. Frykt for at inflasjonsforventningene skal festne seg på et svært lavt nivå, førte til at også Sveriges Riksbank tidligere i år introduserte nye, kvantitative tiltak i pengepolitikken og satte styringsrenten under null. Også i Danmark og Sveits er styringsrenten negativ. I Japan valgte sentralbanken i oktober i fjor å utvide sitt allerede omfattende program for kjøp av verdipapirer.

Det har vært store bevegelser i *internasjonale finansmarkeder* siden i sommer. Det er særlig usikkerhet om Kina som ligger bak. Også nedgangen i råvarepriser og usikkerhet om endringer i pengepolitikken i blant annet USA har spilt en rolle. Kursene på viktige aksjebørser har falt siden i vår, se figur 2.7C. Det har også vært store bevegelser i valutakurser, se figur 2.7D. Amerikansk dollar har styrket seg med rundt 16 pst. mot yen og 18 pst. mot euro siden september i fjor. Flere råvareeksportører og fremvoksende økonomier har opplevd kraftig kapitalutgang og nedgang i kursen på egen valuta.

De lave *styringsrentene* har de siste årene ført til betydelige rentefall både i pengemarkedene og statspapirmarkedene i OECD-landene. Også risikopremiene har falt. Rentene på for eksempel spanske og italienske statspapirer har kommet ned, noe som kan gjenspeile at markedsaktører i mindre grad enn tidligere frykter at disse landene vil misligholde sin gjeld. I euroområdet bidro ESBs obligasjonskjøp til at rentene på statslån falt ytterligere i vinter og i vår, se figur 2.7E. Usikkerheten om gresk deltakelse i eurosamarbeidet blusset opp igjen i sommer, men sammenliknet med tidligere perioder med stor usikkerhet var



Figur 2.7 Hovedtrekk i internasjonal økonomi

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

Kilde: Macrobond.

Boks 2.3 Kinesisk økonomi og internasjonale markeder

Det har vært stor uro i kinesiske aksje- og valuta-markeder i sommer og i høst. Siden begynnelsen av juni har Shanghai-børsen falt med om lag 35 pst. I løpet av sommeren grep myndighetene i flere omganger inn med kraftige tiltak for å dempe fallet i aksjemarkedet, herunder støttekjøp og salgsrestriksjoner. I den samme perioden valgte sentralbanken å senke signalrenten og redusere bankenes reservekrav for å øke likviditeten i markedet. Til tross for nedgangen er verdiene på Shanghai-børsen fortsatt rundt 30 pst. høyere enn for ett år siden.

Kinesiske myndigheter gjennomførte endringer i valutakurspolitikken i august. Etter endringen, som innebærer en mer markedsbestemt kursordning, har kinesiske renminbi (CNY) depresiert med om lag 2,5 pst. mot amerikanske dollar (USD). Bevegelsen er ikke spesielt stor sett i en internasjonal sammenheng, men uvanlig stor for CNY mot USD. Styrken i depresieringspresset overrasket trolig også kinesiske myndigheter, som i etterkant av omleggingen intervenserte i markedet for å dempe fallet. Uroen i Kina har bidratt til bevegelser også på andre børser i Asia og på børsene i Europa og USA.

Internasjonale investorer har forholdsvis liten direkte eksponering mot det kinesiske finansmarkedet. Uroen kan likevel ha negative følger for verdensøkonomien dersom den får realøkonomiske konsekvenser for Kina. Privatpersoner står for om lag 80 pst. av handelsvolumet på kinesiske børser. Likevel er kinesiske husholdninger sett under ett relativt lite eksponert mot aksjemarkedet. Finansielle verdiobjekter utgjør mindre enn 5 pst. av husholdningenes samlede formue, og blant disse verdiobjektene svarer aksjer for under én femdel. Børsuroen kan likevel ha negativ virkning på husholdningenes forbruk dersom den svekker forventningene til den økonomiske utviklingen.

Den økonomiske veksten i Kina var drøyt 7¼ pst. i fjor. Veksten har ikke vært lavere siden 1990, men var likevel på linje med myndighetenes mål. For 2015 har myndighetene satt vekstmålet til 7 pst. Ifølge offisiell statistikk var veksten i 1. halvår i år i tråd med dette. Nyere informasjon tilsier at veksten vil avta noe i 2. halvår. Kinesiske myndigheter har i flere år hatt et uttalt mål om at den økonomiske veksten skal være balansert og bærekraftig. Dette innebærer lavere vekst enn i årene før finanskrisen. Mens den økonomiske veksten de siste 25 årene ble holdt oppe av investeringer og industriproduksjon myntet på eksport, fordrer den ønskede

rebalanseringen at samlet etterspørsel vris i retning av forbruk i husholdningene.

Uavhengige observatører anslår at veksten i Kinas økonomi vil avta gradvis de kommende årene. Mange understreker samtidig at det er betydelig risiko for at veksten blir svakere enn lagt til grunn. Privat sektors bruttogjeld økte raskt i årene etter finanskrisen og er av IMF anslått å svare til om lag 1½ ganger Kinas BNP. Det er høyt sammenliknet med andre land på Kinas økonomiske utviklingsnivå. Den sterke gjeldsveksten har i stor grad gått med til svært høye investeringer, og det er lite sannsynlig at all kapitalen utnyttes effektivt. Det er overkapasitet i mange bedrifter og stort tilbudsoverskudd av boliger. Erfaringer fra andre land viser at perioder med sterk vekst i kreditt øker risikoen for økonomiske kriser og lengre perioder med svak økonomisk vekst. På den annen side har kinesiske myndigheter store finansielle reserver som kan brukes til å motvirke et tilbakeslag. I årene etter finanskrisen finansierte myndighetene omfattende infrastrukturprosjekter over offentlige budsjetter, og tilgangen på kreditt ble økt. Også statseide selskaper gjorde store investeringer som del av myndighetenes motkonjunkturpolitikk. Det er usikkert i hvilken grad myndighetene fortsatt kan eller vil øke investeringene eller tilføre ekstra kreditt for å motvirke en eventuell avmatning.

Utviklingen i Kina har stor betydning for verdensmarkedet for olje og andre råvarer. Sterk vekst i etterspørsel fra Kina og andre fremvoksende økonomier etter tusenårsskiftet bidro til sterk oppgang i oljeprisen fram til 2014. Det kraftige fallet i oljeprisen siden i fjor vår skyldes forhold på både tilbuds- og etterspørselssiden. Usikkerhet om situasjonen i Kina medvirket trolig til at oljeprisen falt i sommer. Det internasjonale energibyrådet (IEA) anslår veksten i verdens etterspørsel etter olje til om lag 1,2 pst. i gjennomsnitt per år fram til 2020. Det er betydelig lavere enn i årene før finanskrisen, men fortsatt høyere enn anslaget for veksten i produksjonen. Kinas andel av denne veksten anslås å avta fra over én tredel i perioden 2003–2012, til én firedel i løpet av de neste årene. Lavere vekst i etterspørselen etter olje fra Kina gjenspeiler svakere økonomisk vekst, men også at produksjonen gradvis har blitt mindre oljeintensiv. Mens Kina fremdeles vil være landet som bidrar mest til veksten i etterspørselen etter olje, anslås Indias andel av veksten å øke betraktelig fra årene før finanskrisen. For nærmere omtale av oljeprisen, se avsnitt 2.4.

markedsreaksjonen ikke så stor. Det kan tyde på at markedsaktører i mindre grad enn tidligere frykter at et eventuelt økonomisk sammenbrudd i Hellas vil smitte over på andre euroland.

ESBs pengepolitiske tiltak har bidratt til videre nedgang i rentene på lån til husholdninger og foretak i euroområdet, og bankenes kredittgivning vokser. Tross nedgang i rentenivået i søreuropeiske land står foretak i disse landene fortsatt overfor høyere renter på lån enn for eksempel tyske og franske foretak, se figur 2.7F. Det gjenspeiler trolig at bankene i disse landene fremdeles har lavere egenkapital og betydelige innslag av dårlige lån på sine balanser.

De siste årene har stram *finanspolitikk* i de tradisjonelle industrilandene brakt underskuddene på offentlige budsjetter betydelig ned. Gjelden i offentlig forvaltning er stabilisert målt i forhold til BNP, men på et historisk høyt nivå. Lave oljepriser svekker offentlige finanser i oljeeksporterende land. Samtidig har flere fremvoksende økonomier benyttet muligheten til å redusere subsidier eller øke avgifter på drivstoff, noe som vil styrke deres offentlige finanser. De fleste tradisjonelle industriland ventes å stramme mindre inn i offentlige budsjetter i 2016 enn i de foregående årene. For USA anslår OECD at finanspolitikken vil være om lag nøytral i 2016 etter en reduksjon i offentlig forvaltnings strukturelle budsjettunderskudd på om lag $\frac{3}{4}$ pst. av BNP i år. For euroområdet sett under ett ventes finanspolitikken å bli om lag nøytral både i år og neste år. De fleste eurolandene har nå lagt det meste av budsjettinnstrammingene bak seg. Landene ligger likevel langt unna kravet i EUs stabilitets- og vekstpakt om en bruttogjeld i offentlig forvaltning som maksimalt tilsvarer 60 pst. av BNP. EUs regler krever derfor at gjeldsgraden bygges gradvis ned fremover. Det høye gjeldsnivået begrenser fortsatt landenes handlefrihet i finanspolitikken.

Usikkerheten om den videre utviklingen i internasjonal økonomi er særlig knyttet til:

- *Utviklingen i Kina.* Lavere etterspørselsvekst i Kina vil kunne gi store negative virkninger for landets handelspartnere, spesielt i Asia, og bidra til lavere priser på olje og andre råvarer som vil være negativt for råvareeksporterende land som Norge.
- *Utilsiktete virkninger av en normalisering av pengepolitikken i USA.* Selv om normalisering er en konsekvens av at det går bedre, kan omleggingen for en periode gi uro i finansmarkedene, herunder kapitalutgang fra fremvoksende økonomier og store valutakursbevegelser, med svakere vekst i disse landene på kort

sikt. Land med stor utenlandsgjeld, underskudd på driftsbalansen overfor utlandet og ubalanser i egen økonomi er særlig utsatt.

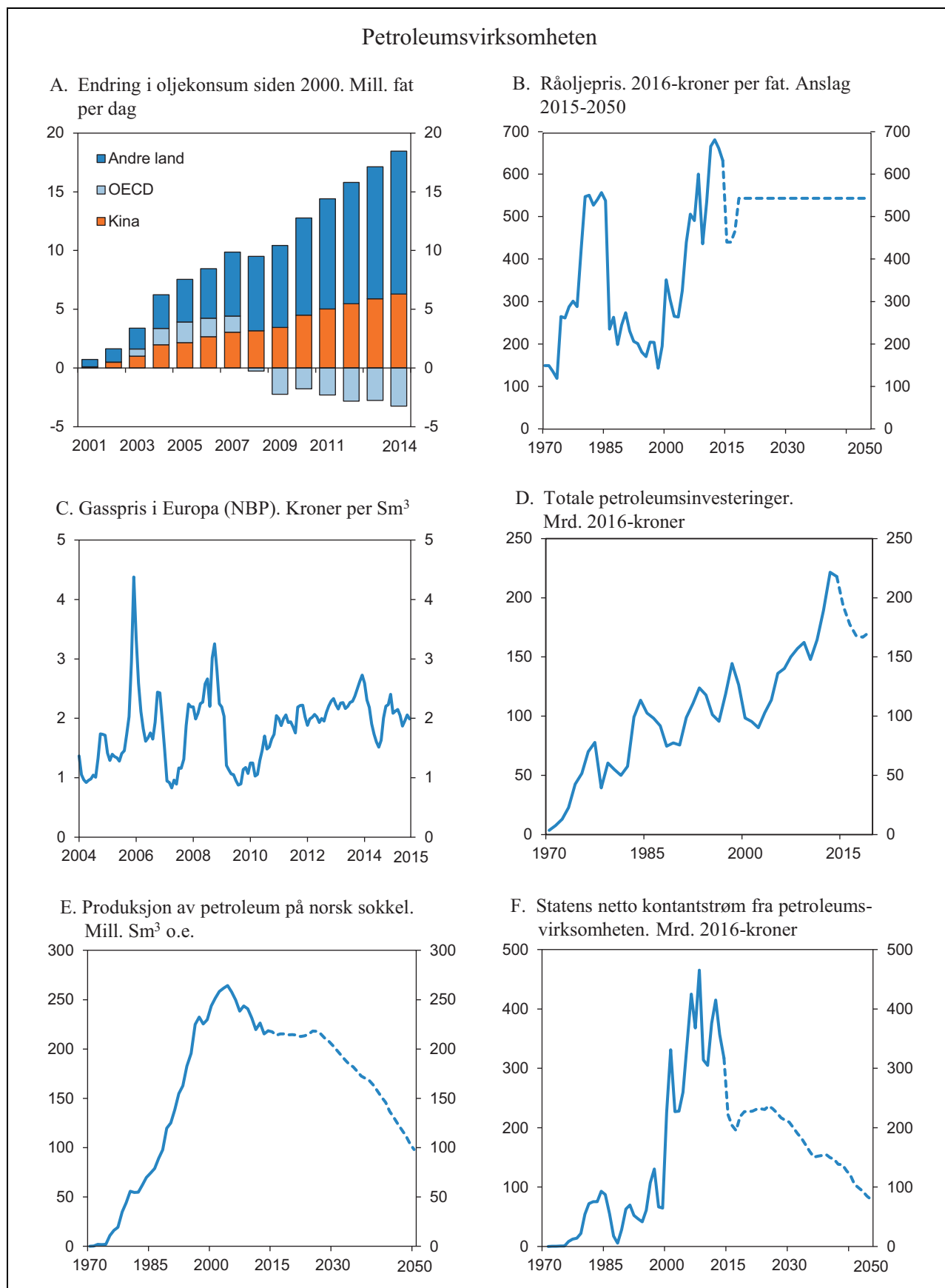
- *Ny uro i euroområdet.* Risikoen for at situasjonen i Hellas skal virke negativt inn på den økonomiske utviklingen i andre euroland er mindre enn tidligere, men kan ikke utelukkes.
- *Geopolitisk uro.* En eventuell eskalering av uroen i Ukraina, Midtøsten eller deler av Afrika kan virke negativt inn på europeisk og internasjonal økonomi.
- *Lav oljepris kan gi sterkere stimulans enn antatt.* Dersom oljeprisen forblir på dagens nivå eller faller videre, vil det trekke i retning av høyere vekst i verdensøkonomien enn lagt til grunn i anslagene.

2.4 Petroleumssektoren

Prisen på olje er nå markert lavere enn i fjor sommer. Oljeprisen falt markert fra rundt 110 dollar per fat i juli i fjor til i overkant av 40 dollar per fat i januar i år. Etter det har prisen variert og den siste tiden ligget i underkant av 50 dollar per fat. Nedgangen er gått sammen med en svakere dollar-kurs, og prisfallet er mindre målt i norske kroner.

Utviklingen i oljeprisen må ses i sammenheng med at produksjonen av olje har vokst betydelig de siste årene. I USA steg utvinningen lenge raskere enn ventet. Samtidig har produksjonen i flere av landene i OPEC (Organisasjonen av oljeeksporterende land) holdt seg oppe og økt noe den siste tiden. Produksjonen har særlig vært høy i Saudi-Arabia. Også forventninger om økt tilbud av olje fra Iran som følge av atomavtalen kan ha påvirket utviklingen i oljeprisen den siste tiden. Lavere konsum i OECD-landene og svakere vekst i fremvoksende økonomier bidro til at veksten i etterspørselen etter olje avtok noe i fjor, se figur 2.8A. Til tross for signaler om svakere vekst og uro i finansmarkedene i Kina i sommer er det tegn til betydelig høyere vekst i den globale etterspørselen etter olje i år. Anslagene for utviklingen i etterspørselen etter olje fremover er oppjustert den siste tiden.

I denne meldingen er det for beregningstekniske formål lagt til grunn en gjennomsnittlig pris per fat olje på 440 kroner i år og neste år og 465 kroner i 2017 målt i faste 2016-kroner, se figur 2.8B. Tallene er på linje med prisene i terminmarkedet i begynnelsen av september. For årene fra og med 2018 forutsettes en oljepris på i overkant av 540 2016-kroner per fat, det samme som i Perspektivmeldingen 2013. På lengre sikt tilsier glo-



Figur 2.8 Petroleumsvirksomheten

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

bale tilbuds- og etterspørselsforhold at oljeprisen kan gå opp fra dagens nivå. Etterspørselen etter olje forventes å øke videre, om enn i et lavere tempo enn tidligere. For å dekke forbruksveksten og nedgangen i produksjon fra eksisterende felt, må det investeres i ny produksjonskapasitet globalt, som trolig krever en høyere pris enn det vi observerer i dag.

Den økonomiske utviklingen i Kina og India vil være viktig for utviklingen i etterspørselen etter olje. Samtidig kan lavere oljepris på sikt gi økt etterspørsel etter olje og løfte den økonomiske veksten i oljeimporterende land. Det er også usikkerhet rundt hvor mye selskapene kan redusere utvinningskostnadene og hvor raskt produksjonen av olje vil reagere på endringene i oljeprisen. Fremveksten av skiferoljeproduksjon har bidratt til at deler av oljetilbudet raskere kan reagere på endrede oljeprisforventninger enn tidligere. Produksjonen av amerikansk skiferolje har falt. Samtidig har teknologisk utvikling og betydelige effektiviseringsgevinster bidratt til at enhetskostnadene ved produksjon av olje på amerikanske skiferfelt gjennomgående har falt siden 2011. Det kan innebære at deler av produksjonen av skiferolje nå opprettholdes ved en lavere oljepris enn tidligere. Det er også usikkerhet rundt den politiske situasjonen i Midtøsten og Nord-Afrika. Samtidig som den økonomiske utviklingen er viktig for etterspørselen etter olje, vil også bruk av andre energikilder og teknologisk utvikling blant annet i transportsektoren påvirke etterspørselen etter olje på lengre sikt.

Europa er det viktigste markedet for eksport av norsk gass. En stor del av gassen brukes til oppvarming av boliger og næringseiendom og i kraftproduksjon. Derfor er temperaturendringer en viktig forklaringsfaktor bak svingninger i gassprisen. Produksjon av gass i Europa har falt de siste årene, og importbehovet er økende. Russland har historisk vært den største eksportøren av gass til Europa.

Prisene på gass har ikke økt like mye som oljeprisen de siste årene, men holdt seg klart bedre oppe enn prisen på olje det siste året, se figur 2.8C. Hittil i år har markedsprisen på gass i Europa vært nokså stabil på rundt 2 kroner per standard kubikkmeter (Sm^3), noe lavere enn den gjennomsnittlige prisen i fjor. Fremover vil den økonomiske utviklingen, prisutviklingen på andre energikilder, temperaturnivå og utvikling i energi- og klimapolitikk kunne påvirke etterspørselen etter og prisen på gass. I denne meldingen legges det til grunn en gjennomsnittlig pris på norsk gass-eksport på 2,09 kroner per Sm^3 i år, 2,15 kroner i

2016 og 2,21 kroner i 2017 (målt i faste 2016-kroner). For årene fra og med 2018 beholdes gasspris-anslaget fra Perspektivmeldingen 2013 på rundt 2 kroner per Sm^3 (faste 2016-kroner).

Fallet i oljeprisen og et høyt kostnadsnivå gjør at oljeselskapene effektiviserer driften og reduserer kostnader. Også på norsk sokkel faller investeringene etter flere år med sterk vekst. I denne meldingen er det lagt til grunn at petroleumsinvesteringene vil falle markert i årene 2015–2017, før de stabiliserer seg, se figur 2.8D. Anslagene er justert noe ned siden Revidert nasjonalbudsjett. Økt kapitaldisiplin i selskapene har bidratt til at prosjekter er blitt utsatt. Utviklingen i oljeprisen vil være en avgjørende faktor som både påvirker inntektene til selskapene og lønnsomheten i nye investeringsprosjekter. Samtidig vil kostnadsutviklingen på norsk sokkel spille inn. De siste ti årene har kostnadene ved utbygginger på sokkelen i gjennomsnitt økt kraftig. Det må blant annet ses i sammenheng med høy oljepris og høy aktivitet i petroleumssektoren både i Norge og internasjonalt. Lavere oljepris og økt kostnadsfokus har i det siste bidratt til reduserte kostnader for flere prosjekter. Det vil kunne føre til at nye prosjekter realiseres selv med en lavere oljepris.

Produksjonen av petroleum passerte en topp i 2004. Siden har produksjonen av olje falt, mens produksjonen av gass har økt. Den samlede produksjonen av petroleum var i fjor om lag 3 mill. Sm^3 oljeekvivalenter (o.e.) høyere enn nivået i 2013, men om lag 46 mill. Sm^3 o.e. lavere enn toppnivået i 2004. Det tilsvarer en nedgang på 17 pst. Ved årsskiftet var 78 felt i produksjon på norsk sokkel. Av disse ligger 61 felt i Nordsjøen, 16 i Norskehavet og ett i Barentshavet. Feltene Troll i Nordsjøen og Ormen Lange og Åsgård i Norskehavet hadde størst produksjon av petroleum i fjor. I fremskrivingene er produksjonen av petroleum nokså stabil fram til midten av 2020-tallet, se figur 2.8E. Deretter anslås produksjonen å gå gradvis ned.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten anslås til 218 mrd. kroner i 2015, se figur 2.8F. Av dette utgjør skatter og avgifter 55 pst., mens nettoinntektene fra Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) utgjør 38 pst. Anslaget for statens netto kontantstrøm i år er justert ned med nesten 5 mrd. kroner siden Revidert nasjonalbudsjett. For 2016 anslås statens netto kontantstrøm til 204 mrd. kroner, 15 mrd. lavere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. En enkel virkningsberegning kan indikere at dersom oljeprisen i 2016 blir 10 kroner høyere enn anslått vil

Tabell 2.4 Hovedtall for petroleumsvirksomheten

	2014	2015	2016	2017	Virkning av en endring i olje- prisen på 10 kroner i 2016 på kontantstrøm i 2016 ¹
<i>Forutsetninger:</i>					
Råoljepris, kroner pr. fat	621	432	440	474	
Råoljepris, 2016-kroner pr. fat	632	440	440	465	
Produksjon, mill. Sm ³ o.e					
– Råolje og NGL	110	110	108	106	
– Naturgass	109	108	106	109	
<i>Mrd. kroner:</i>					
Betalte skatter og avgifter	176	119	98	94	2,6
Netto inntekt SDØE	113	84	91	89	1,9
Statens netto kontantstrøm	312	218	204	199	4,5

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

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

det trekke opp statens netto kontantstrøm med 4,5 mrd. kroner i 2016, se tabell 2.4.

Totalformuen i petroleumsvirksomheten, definert som nåverdien av fremtidig årlig kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fra og med 2016, kan anslås til i underkant av 4 200 mrd. 2016-kroner. I tråd med tidligere praksis er det lagt til grunn en realrente på 4 pst. i beregningene av formuen. Formuesanslaget er basert på de forutsetninger om produksjon, priser og kostnader som er lagt til grunn i denne meldingen. En virkningsberegning viser at dersom oljeprisen fra og med 2016 blir 100 kroner lavere enn lagt til grunn og gassprisen samtidig reduseres prosentvis like mye, kan formuen anslås til i overkant av 2 500 mrd. 2016-kroner. En tilsvarende virkningsberegning der oljeprisen blir 100 kroner høyere enn lagt til grunn, gir en anslått formue på vel 5 800 mrd. 2016-kroner. Det er teknisk lagt til grunn at verken kostnader eller produksjon endres som følge av endrede petroleumspriser selv om det erfaringsmessig normalt er en positiv sammenheng mellom petroleumspriser, kostnader og produksjon. Beregningene er også betinget av at de anslåtte ressursene i Oljedirektoratets ressursregnskap fullt ut utvinnes.

Statens del av formuen, definert som nåverdien av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, anslås i denne meldingen til rundt 3 750 mrd. 2016-kroner. Det gir grunnlag for en permanentinntekt på 150 mrd. kroner. Det

kommer i tillegg til avkastningen av den allerede opptjente kapitalen i Statens pensjonsfond utland.

2.5 Fordeling og livskvalitet

Norsk økonomi er inne i en lavkonjunktur. Norge har gode forutsetninger for å komme godt gjennom en periode med lav vekst i etterspørsel og aktivitet. Verdiskapingen per innbygger er høy sammenliknet med de fleste andre land, og inntektene er jevnt fordelt. Norge skårer også høyt i undersøkelser om folks oppfatning av egen livskvalitet.

Sammenliknet med de fleste andre land, er inntektsforskjellene i Norge små. Det springer først og fremst ut av et velfungerende arbeidsmarked, med høy yrkesdeltakelse og lav ledighet. I tillegg gir offentlige overføringsordninger og skattesystemet vesentlige bidrag til å jevne ut inntekt, se figur 2.9A. Kontantoverføringer forsikrer mot bortfall av inntekt ved blant annet sykdom, uførhet, høy alder og tap av arbeid. Universelle velferdsgoder sikrer alle den samme tilgangen til blant annet helse og utdanning.

2.5.1 Inntekts- og formuesfordeling

Ingen enkelt indikator gir et fullgodt bilde av inntektsfordelingen, verken over tid, grupper eller mellom land. Et mål som benyttes mye for å vurdere graden av inntektsfordeling i et land er Gini-

koefisienten, som måler spredningen i inntektene i en befolkning. Dersom alle har like inntekter, vil Gini-koefisienten være lik null, mens den vil være lik 1 dersom én person eller husholdning har all inntekt i samfunnet. Gini-koefisienten benyttes mye for å sammenlikne inntektsfordelingen både mellom land og over tid.

Høy økonomisk vekst de siste tiårene har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste innbyggere i Norge. Inntektsveksten som følge av et bedret bytteforhold mot handelspartnerne etter tusenårsskiftet skyldes i stor grad høye priser på norsk eksport, men også stabile og til dels fallende priser på import av konsumvarer som følge av økt konkurranse fra Kina. Målt ved utviklingen i Gini-koefisienten har inntektsulikheten i Norge vært relativt stabil de siste 25 årene, se figur 2.9B. Dette er særlige slående når en ser på inntekter utenom aksjeutbytte. Den store endringen rundt 2005 har sammenheng med at skatteyttere tok ut ekstra mye utbytte før innføringen av utbytteskatt i 2006.

Figur 2.9C viser fordelingen av disponibel inntekt i de fleste europeiske land målt ved Gini-koefisienten. Norge hadde den jevneste inntektsfordelingen i Europa i 2013. Den sterke inntektsveksten de senere årene er kommet mange til gode. Også i de andre nordiske landene er inntektsfordelingen jevn. Enkelte søreuropeiske land og de baltiske landene er blant dem med de største økonomiske forskjellene.

Personer med svært lav inntekt har som regel dårligere forbruksmuligheter og kan ha problemer med å få dekket grunnleggende materielle og sosiale behov. I analyser av inntektsfordelingen er utbredelsen av og utviklingen i lavinntekt derfor også viktig. OECD definerer lavinntekt som inntekt under 50 pst. av medianinntekten, mens EU setter lavinntektsgrensen ved 60 pst. For å unngå at tallene påvirkes for mye av personer som har lav inntekt kun i en kort periode, benyttes gjerne indikatoren vedvarende lavinntekt, definert som gjennomsnittsinntekt over en treårsperiode. Figur 2.9D viser at andelen med vedvarende lavinntekt målt med EUs definisjon har vært relativt stabil på om lag 8 pst. siden slutten av 1990-årene, mens den har økt fra 2 pst. til nærmere 4 pst. med OECDs definisjon.

Sammensetningen av gruppen med vedvarende lavinntekt har endret seg over tid blant annet som følge av endrede familiemønstre med flere enslige forsørgere og aleneboende. Opptrapping av minstepensjon har ført til at færre eldre har lavinntekt, mens høy innvandring har bidratt til å holde antallet husholdninger med lavinntekt

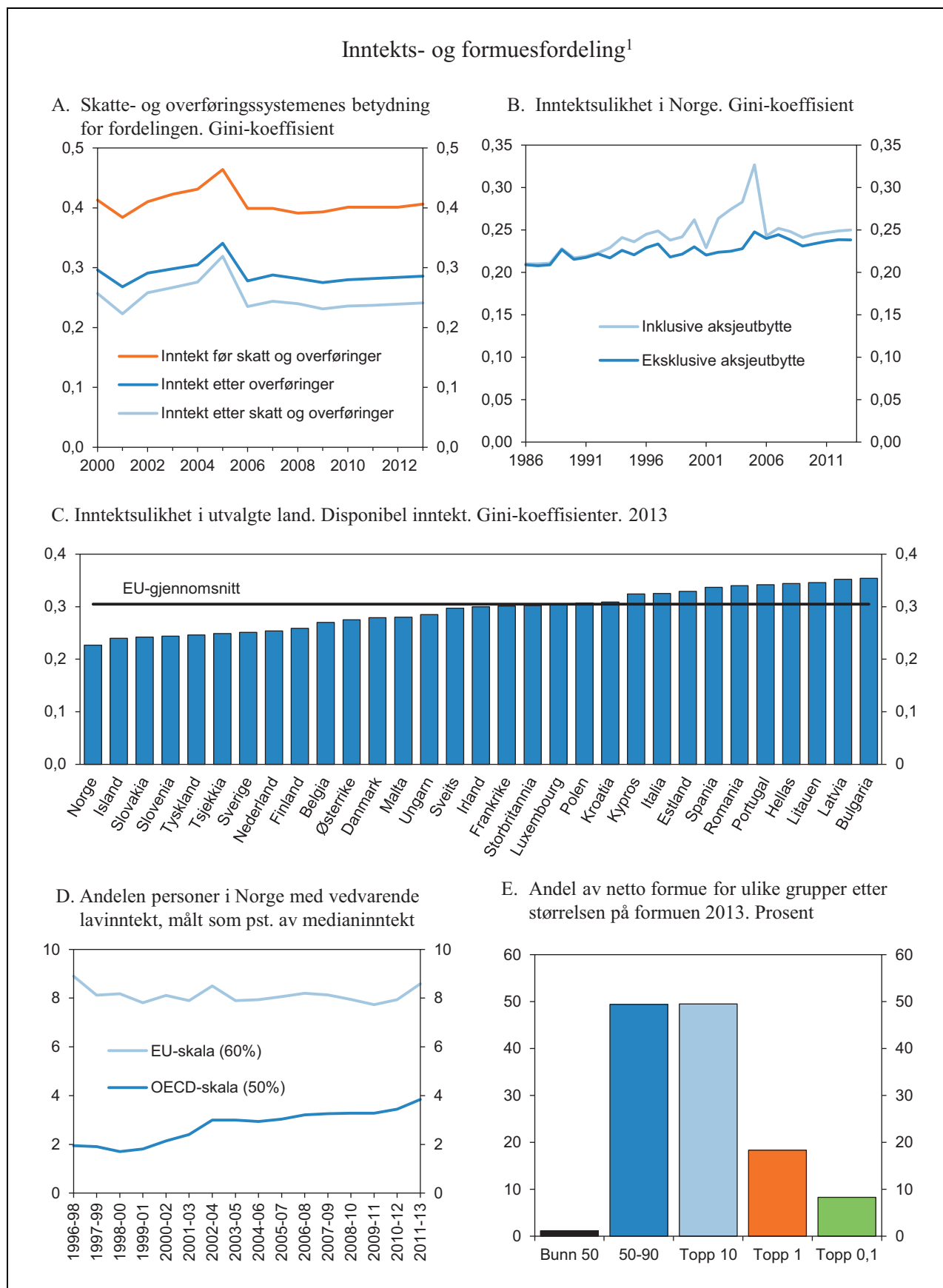
oppe. Regjeringens strategi mot barnefattigdom, som ble lansert i mai i år, sikter mot å redusere antallet barn og unge som lever med vedvarende lavinntekt. Et godt utbygd tjenestetilbud i Norge gjør at situasjonen for personer med lavinntekt er bedre enn i mange andre land. Universelle og gratis offentlige tjenester kan ha stor betydning for levekårene i befolkningen.

Det er store bevegelser inn i og ut av lavinntektsgrupper. Også analyser over en treårsperiode kan derfor overdrive omfanget av reell lavinntekt og inntektsulikhet. Over tid vil inntektene være jevnere fordelt. Særlig i den nederste delen av inntektsfordelingen vil det kunne være mange personer som reelt sett ikke tilhører lavinntektsgruppen, men som likevel i korte tidsperioder kan registreres i denne gruppen. For de aller fleste vil inntekten variere en del over livsløpet. Fordelingsanalyser basert på livsinntekt kan derfor være et nyttig supplement til tradisjonelle korttidsanalyser. Finansdepartementet har i samarbeid med Statistisk sentralbyrå utviklet en modell for å analysere inntektsfordelingen over hele livsløp. Beregninger gjort på denne modellen viser at Gini-koefisienten for Norge nesten halveres dersom den baseres på livsløpsinntekt i stedet for inntekten i et enkeltår.

OECD viser i sin rapport *In it together* fra mai 2015 at inntektsforskjellene i OECD-området er på sitt høyeste på 30 år, og at forskjellene har økt både i gode tider og i krisetider i de fleste OECD-land. De ti prosent rikeste tjener om lag ti ganger så mye som de ti prosent fattigste i dag, mot syv ganger så mye i 1980.

Ifølge OECD er det ikke noen entydig sammenheng mellom inntektsfordeling og økonomisk vekst. OECD peker på to sentrale mekanismer som trekker hver sin vei. På den ene siden vil ulikhet og fattigdom kunne lede til underinvestering i humankapital. Fattige i mange land har ikke råd til nok utdanning, eller utdanning av høy nok kvalitet. Dermed blir ikke arbeidskraften så produktiv som den kunne blitt.

På den annen side peker OECD på at økonomisk ulikhet gir insentiver til å gjøre risikable investeringer og innovasjon, og til å ta høyere utdanning. Små inntektsforskjeller vil da kunne redusere personers og bedrifters vilje til å investere i utdanning, eller gjøre andre risikable investeringer. Styrken i disse mekanismene vil variere mellom land og over tid. Underinvestering i humankapital er i liten grad en aktuell problemstilling i Norge hvor nesten all utdanning tilbys uten skolepenger.



Figur 2.9 Inntekts- og formuesfordeling

¹ Inntektsbegrepet som er benyttet, omfatter samlet husholdningsinntekt etter skatt og overføringer.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, OECD, Eurostat og Finansdepartementet.

OECD viser i samme analyse til at jobbkvalitet er like viktig som antall jobber, for å skape bedre vekst og fordeling. Mer enn halvparten av jobbene som ble skapt i OECD fra 1995 til 2013 var av såkalt «lav kvalitet», i form av deltidsjobber, midlertidige jobber uten mulighet for fast ansettelse og jobber med liten mulighet for personlig utvikling. Arbeidstakere i slike jobber har svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, dårligere jobbsikkerhet og lavere lønn. Arbeidsgivere investerer heller ikke nok i videreutdanning for denne gruppen. Økt omfang av slike jobber rammer særlig kvinner og ungdom. Bildet er likevel mer nyanisert enn OECD tegner det. I Norge er deltidsarbeid i hovedsak frivillig og har bidratt klart til den høye yrkesdeltakelsen vi har blant kvinner.

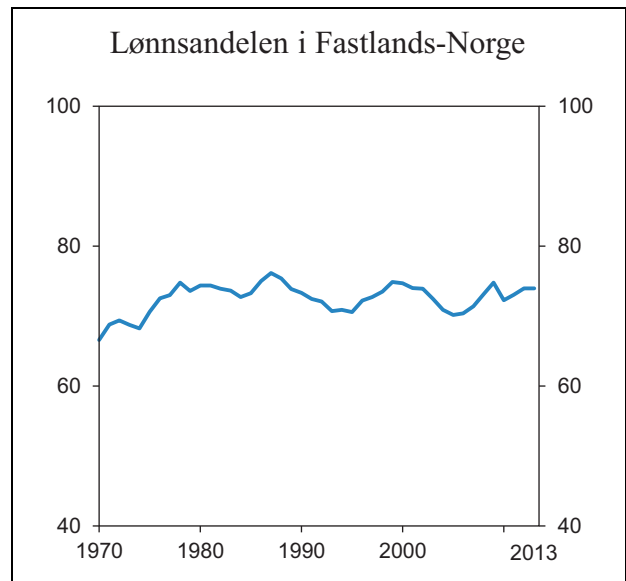
Også andre faktorer kan ha betydelig effekt på fordeling og vekst. Blant annet kan høy innvandring fra lavinntektsland bidra til økt ulikhet. Samtidig har trolig den høye innvandringen fra nye EU-land bidratt til høyere vekst, noe som har kommet alle til gode.

Formue er langt mer ulikt fordelt i befolkningen enn inntekt. Figur 2.9E viser andelen av formue for ulike grupper etter størrelsen på formuen. De 10 pst. mest formuende eier om lag 50 pst. av all netto formue i Norge, og den mest formuende prosenten eier om lag 18 pst. Fordelingen av formue er jevnere i Norge enn i land som Frankrike, Storbritannia og USA.

I OECD-landene eier også de 10 pst. rikeste om lag halvparten av all formue, mens de 40 pst. fattigste i sum kun eier tre prosent av formuen. Til sammenlikning mottar de 40 pst. fattigste om lag 20 pst. av samlet inntekt.

2.5.2 Funksjonell inntektsfordeling

Andelen av inntektene som går til arbeidskraft (lønnsandelen) har svingt rundt et relativt stabilt nivå i Fastlands-Norge siden 1970-tallet, se figur 2.10. Svingningene må ses i sammenheng med konjunkturrelle endringer i perioden. I mange OECD-land har lønnsandelen falt i denne perioden, mens kapitalandelen har steget tilsvarende. Kinas inntreden i verdensøkonomien har bidratt til lav reallønnsvekst i mange land. Det har vært mindre fremtredende i Norge, som i større grad har tjent på billigere import og bedre avsetningsmuligheter for eksporten. Det må i stor grad ses i sammenheng med at Norge eksporterer mye råvarer, som olje og metaller.



Figur 2.10 Lønnsandelen i Fastlands-Norge. Prosent av samlet faktorinntekt

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2.5.3 Livskvalitet

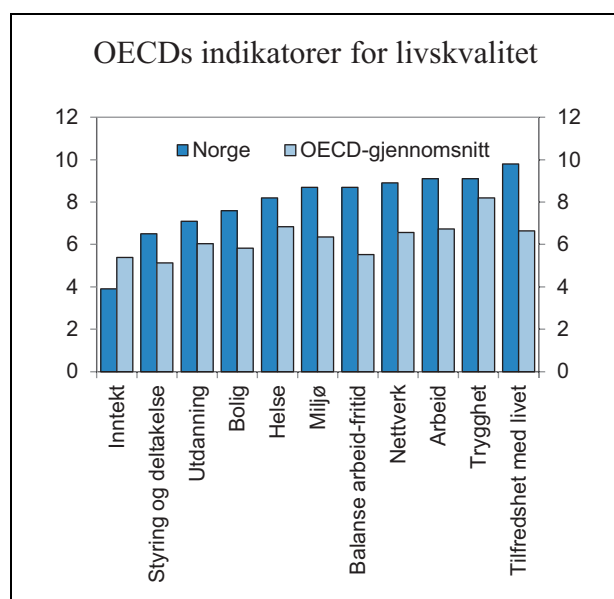
Både mellom land og innen land er det stor samsvar mellom inntektsnivå og ulike mål for livskvalitet. Sammenhengen mellom overordnet økonomisk vekst, politiske beslutninger og den enkeltes livskvalitet er likevel komplisert. Den enkeltes livskvalitet avhenger ikke bare av materiell levestandard. Helse,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

Vektleggingen av de ulike faktorene vil variere mellom individer og over tid. Det er derfor vanskelig å se for seg en enkelt indikator eller et fast indikatorsett som sammenstiller de relevante størrelsene på en enkel og entydig måte. 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. Sammen med land som Australia, New Zealand, USA og Canada har Norge ligget på topp i denne rangerin-

gen siden den startet i 1980. I 2014 var Norge rangert som land nummer 1. Det er små forskjeller fra år til år i indeksverdiene for landene i toppsjiktet, og indikatoren brukes først og fremst for å måle utviklingen i fattige land.

OECDs indikator for livskvalitet tar sikte på å belyse både viktige økonomiske størrelser og verdier knyttet til menneskers opplevelser, sosiale forhold og miljø. Indikatorsettet er i hovedsak basert på OECD-statistikk. Settet består av i alt 24 indikatorer fordelt på 11 hovedkategorier. OECD trekker fram blant annet utdanningsnivå og sysselsetting, men også helse, miljø og styringssystem. Generelt viser OECDs tall at nordmenn er mer tilfredse med livet enn folk i mange andre OECD-land, se figur 2.11. Mens Norge skiller seg positivt ut med hensyn til blant annet sysselsetting og trygghet, skiller vi oss ikke like positivt ut på utdanning og kompetanse. Norge gjør det middels godt på OECDs PISA-undersøkelser, til tross for at vi er blant landene med høyest ressursbruk på skole. OECD-undersøkelsen PIAAC om voksnes ferdigheter viser at forskjellene i befolkningen er store, og at mange i Norge ligger på de laveste ferdighetsnivåene. Mer enn en av ti voksne har svake ferdigheter i lesing og tallforståelse ifølge denne studien. Kompetanse er et viktig satsingsområde, og mye arbeid er satt i gang. Som oppfølging av OECDs Skills strategy-prosjekt for Norge arbeides det blant annet med en nasjonal kompetansepolitisk strategi.



Figur 2.11 OECDs indikatorer for livskvalitet. 2015
Kilde: OECD.

OECD har også analysert hvordan forhold knyttet til jobben og arbeidsplassen påvirker den enkeltes livskvalitet. Lønn og inntektsulikhet, jobbsikkerhet og arbeidsmiljø trekkes fram som viktig for den overordnede jobbkvaliteten. Ungdom og de med lavest kompetanse skårer dårligst langs alle dimensjoner av jobbkvalitet. Sammen med flere andre nordeuropeiske land og Australia, ligger Norge på topp i rangeringen av jobbkvalitet.

2.6 Utdypinger

Boks 2.4 Anslag på trendvekst i økonomien

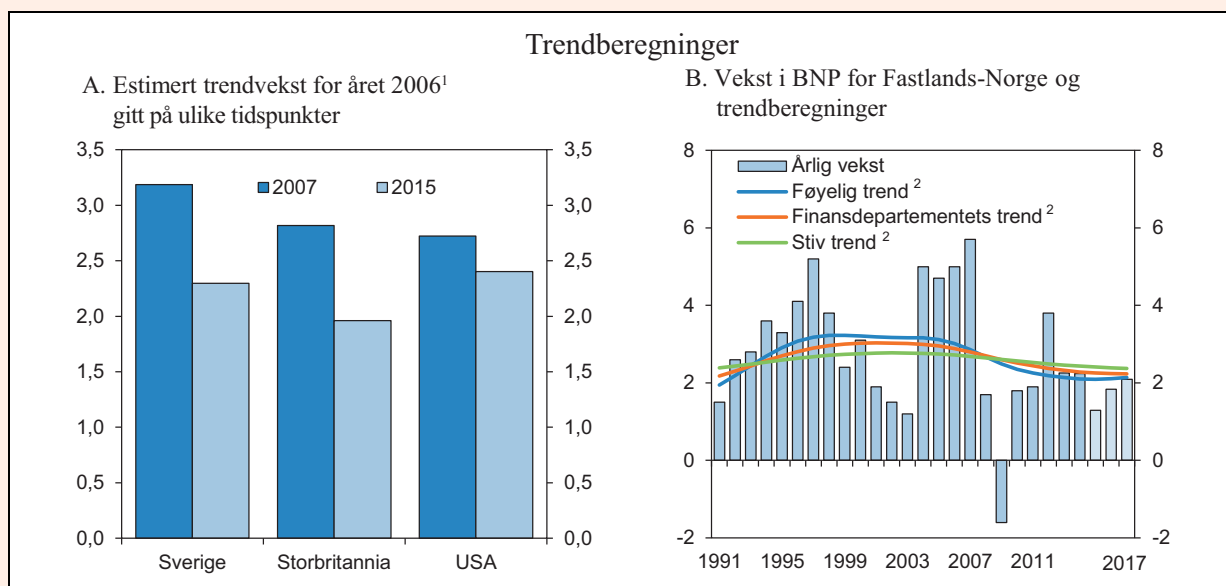
Den underliggende trendveksten i verdiskapingen kan ikke observeres direkte, men kan anslås med utgangspunkt i statistikk og analyser. Trendveksten avhenger av utviklingen i produktivitet, kapitaltilgang og demografiske forhold, herunder arbeidsinnvandring. Anslag for trenden er usikre og kan revideres etter hvert som vi får ny informasjon om den økonomiske utviklingen. Da konjunktorene snudde under finanskrisen, erfarte mange land at trendveksten hadde vært anslått for høyt de foregående årene, se figur 2.12A. Den økonomiske utviklingen hadde i større grad enn lagt til grunn vært drevet av midlertidige forhold. Sett i ettertid fremstår finanspolitikken i mange land dermed som mer ekspansiv enn det en bygde på da politikken ble implementert.

Den økonomiske politikken er rettet inn mot å bidra til høy langsiktig vekst i økonomien. Samtidig legges politikken opp med sikte på å jevne ut svingninger i produksjon og sysselsetting. Kraftige høykonjunkturer og dype lavkonjunkturer kan bidra til å undergrave økonomiens vekstevne. Den økonomiske politikken kan jevne ut svingninger ved å bidra til økt vekst i etterspørselen etter varer og tjenester i lavkonjunkturer og tilsvarende lavere vekst i etterspørselen i høykonjunkturer. Innretningen av den økonomiske politikken må da bygge på en sammenlikning av den faktiske veksten i økonomien med den anslåtte trendveksten.

Over tid er det også nyttig å se på trendveksten som en indikator for hvor effektivt vi klarer å utnytte ressursene i norsk økonomi.

Det er mange metoder for å beregne trendveksten i verdiskapingen. Figur 2.12B viser tre trender¹ med ulike antakelser om hvor mye trendveksten kan variere over tid. Ved valg av en stiv trend antas det at veksten i produksjonskapasiteten endres lite over tid, og trendveksten nærmer seg det historiske gjennomsnittet. Ved valg av en føyelig trend antas det at veksten i produksjonskapasiteten varierer mye. Finansdepartementets beregninger tyder på at den underliggende veksten i fastlandsøkonomien var rundt 3 pst. ved årtusensskiftet, mens den de siste årene har avtatt. Det er i tråd med vurderingene av den økonomiske utviklingen som er beskrevet i avsnitt 2.1. Avdempingen må trolig ses i sammenheng med en underliggende nedgang i etterspørselen fra petroleumsnæringen, lavere produktivitsvekst og en aldrende befolkning. For 2016 anslås trendveksten ned mot 2 pst., på linje med trendberegninger gjort av Statistisk sentralbyrå og Norges Bank.

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



Figur 2.12 Trendberegninger

¹ Tall for året 2006 fra Economic Outlook 2007 og Economic Outlook 2015.

² I den føyelige trenden er det benyttet en $\lambda=100$, i Finansdepartementets trend en $\lambda=400$ og i den stive trenden en $\lambda=1600$.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, OECD og Finansdepartementet.

Boks 2.5 Usikkerheten i makroøkonomiske anslag

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

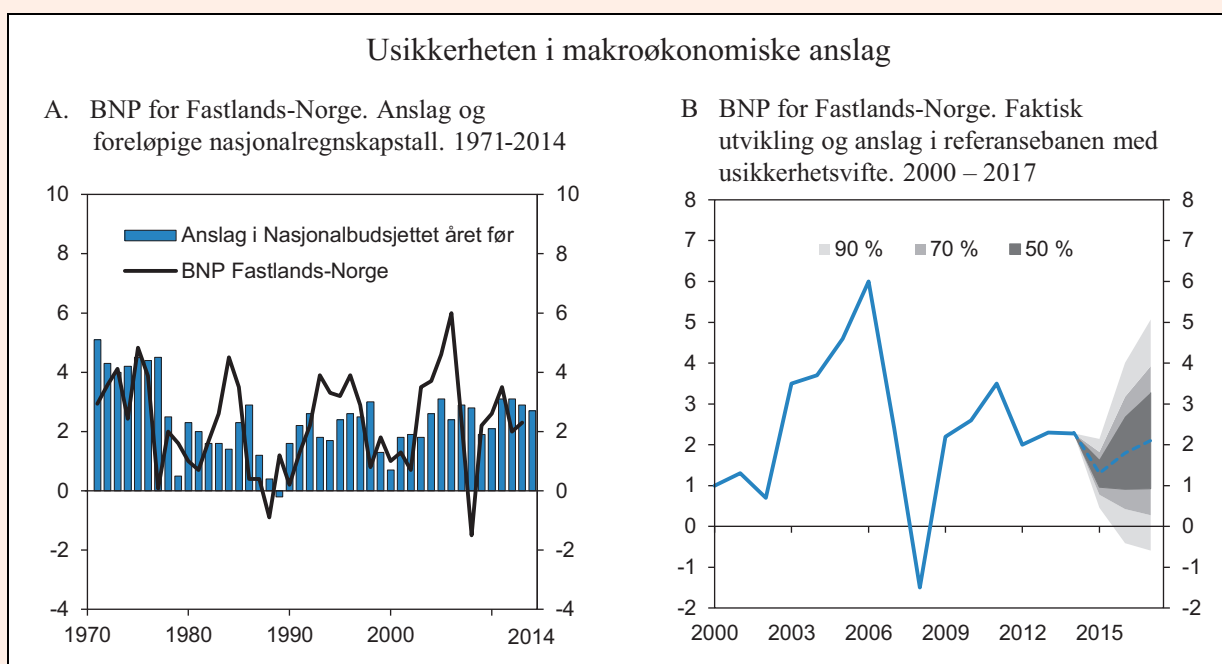
I ettertid kan treffsikkerheten i makroøkonomiske prognoser vurderes ved å sammenlikne dem med faktisk utvikling. Finansdepartementets anslag for veksten i BNP Fastlands-Norge for budsjettåret har i gjennomsnitt vært godt i tråd med foreløpige regnskapstall.¹ Det er likevel normalt avvik i det enkelte år, og prognosene har vist en tendens til å undervurdere konjunktursvingningene, se figur 2.14A.

Ved hjelp av tall for tidligere prognosefeil kan en beregne usikkerheten rundt anslagene i denne meldingen. Figur 2.14B viser anslag for veksten i fastlands-BNP med tilhørende usikker-

hetsvifter.² Usikkerheten i anslagene øker jo lengre fram i tid prognoseåret ligger. Av figuren kan vi se at tidligere prognosefeil tilsier at veksten i BNP Fastlands-Norge i 2015 med 50 pst. sannsynlighet vil ligge et sted mellom 1,0 og 1,6 pst. For 2016 øker usikkerheten. Da vil veksten med 50 pst. sannsynlighet ligge et sted mellom 0,9 og 2,7 pst.

¹ Endelige nasjonalregnskapstall foreligger normalt i underkant av to år etter årets utgang. Endringer over tid kan blant annet medføre at disse tallene bygger på andre definisjoner og beregningsmetoder enn de som var i bruk da de enkelte års nasjonalbudsjett ble utarbeidet. I vurderingen av historisk treffsikkerhet er anslagene sammenliknet med foreløpige regnskapstall.

² Usikkerhetsviften er beregnet under en antakelse om at anslagsfeilene er student-t-fordelt og uavhengige. For anslag for samme året som budsjettet legges fram og for budsjettåret omfatter dataene årene 1980 til 2014, og for anslag for året etter budsjettåret omfatter dataene årene 1996 til 2014.



Figur 2.13 Usikkerheten i makroøkonomiske anslag

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.6 Noen episoder i norsk økonomi med økt ledighet

Arbeidsledigheten og veksten i fastlandsøkonomien kan bli både høyere og lavere enn lagt til grunn i denne meldingen. To tidligere episoder i norsk økonomi kan bidra til å illustrere usikkerheten på nedsiden. Figur 2.13 viser utviklingen i ledighet, sysselsetting og BNP for Fastlands-Norge siden i fjor høst sammenliknet med to tidligere perioder der ledigheten økte:

- *Lavkonjunktur etter den internasjonale IT-boblen 2002–2003*: Etter svak utvikling gjennom de to første årene av 2000-tallet falt BNP for Fastlands-Norge i 2. halvår av 2002 og inn i 2003. Samlet gikk sysselsettingen ned med rundt 27 000 personer fra 2002 til 2003, og arbeidsledigheten økte. Særlig eksportrettede næringer og IT-sektoren ble rammet.
- *Finanskrisen 2008–2010*: I årene 2008–2010 falt sysselsettingen med til sammen rundt 25 000 personer. Bak tallene ligger en samlet oppgang i offentlig sektor på rundt 23 000 personer og en nedgang i markedsrettet virksomhet på nesten 50 000 personer. De fleste næringene i privat sektor ble rammet. BNP for Fastlands-Norge falt med 1,6 pst. i 2009, men tok seg deretter opp igjen med 1,8 pst. i 2010.

Så langt har oppgangen i *registrert ledighet* vært beskjeden sammenliknet med utviklingen i 2002 og 2009, se figur 2.13A. Økningen i *AKU-ledigheten* har vært større – og mer på linje med de to nevnte episodene, se figur 2.13B og nærmere omtale i avsnitt 2.2.

Det er likevel noen vesentlige forskjeller mellom situasjonen i dag og de to tidligere episodene. Til forskjell fra både 2002–2003 og finanskrisen har sysselsettingen denne gangen fortsatt å stige, se figur 2.13C. Utsiktene for norsk økonomi fremstår nå også som bedre enn under finanskrisen. I 2008–2009 opplevde vi det kraftigste internasjonale tilbakeslaget siden andre verdenskrig. Tilbakeslaget ble utløst av at tilliten forsvant i finansmarkedene slik at bankene ikke kunne videreføre normal utlånsvirksomhet. Det bidro til å forsterke fallet i boligprisene som begynte i 2007, se tabell 2.5. Bygg- og anleggssektoren ble rammet. Samtidig gjorde sviktende etterspørsel fra eksportmarkedene situasjonen utfordrende for eksportrettede virksomheter.

I opptakten til lavkonjunkturen i 2002–03 var norsk økonomi preget av høy og tiltakende lønnsvekst, og forholdsvis høy rente. Da tilbakeslaget kom, økte renteforskjellen mellom Norge og handelspartnerne, og kronen styrket seg. Sammen med ettervirkninger av den såkalte «dot com»-krisen bidro det til å trekke ned eksporten fra fastlandsøkonomien.

Nå er renten lav, og kronen har svekket seg markert de siste årene. Lønnsveksten har avtatt. Samtidig ser vi tegn til bedring i internasjonal økonomi. Veksten i fastlandseksporten har tatt seg litt opp de siste kvartalene. Det er fortsatt høy temperatur i boligmarkedet og aktiviteten i bygg og anlegg har holdt seg oppe. Det er så langt først og fremst i næringer med tilknytning til oljeindustrien at veksten har avtatt det siste året.

Tabell 2.5 Utvikling i noen viktige størrelser i perioder med økende arbeidsledighet. Prosentvis endring fra kvartalet før til tre kvartaler etter anslått bunnpunkt¹, der annet ikke er angitt

	2002–2003	2008–2010	2014–2015
Utlånsrente til husholdninger, bolig (nivå) ²	8,4	4,7	3,3
Krone. Importveid kursindeks ³	-12,3	8,1	8,6
Lønnskostnader industrien ⁴	5,6	6,6	0,4
Aksjeindeks. S&P 500 (USA)	-19,2	-38,5	12,9
Oljepris. USD per fat.	39	-53	-43
Eksportvolum tradisjonelle varer	-3,1	-9,5	5,2
Boligpriser ⁵	2,8	-5,3	6,6

¹ Det er tatt utgangspunkt i 1. kvartal 2002, 2. kvartal 2008 og 3. kvartal 2014.

² Nedbetalingslån med pant i bolig.

³ Negativt tall innebærer sterkere krone.

⁴ SSBs arbeidskraftkostnadsindeks.

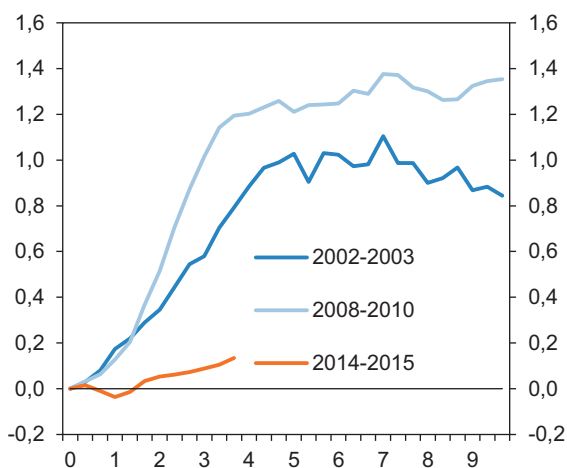
⁵ Pris på omsetning av brukt bolig.

Kilder: Macrobond og Statistisk sentralbyrå.

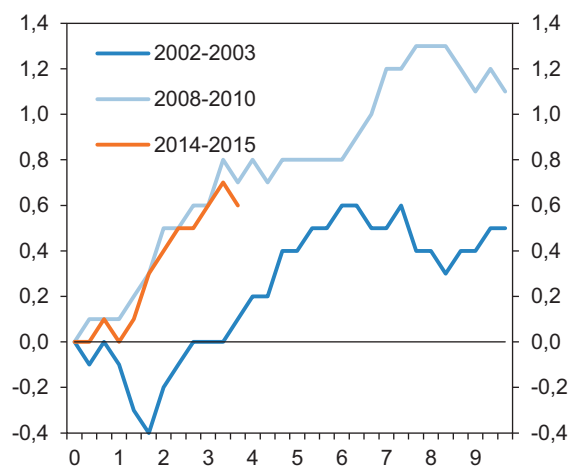
Boks 2.6 forts.

Konjunkturforløp

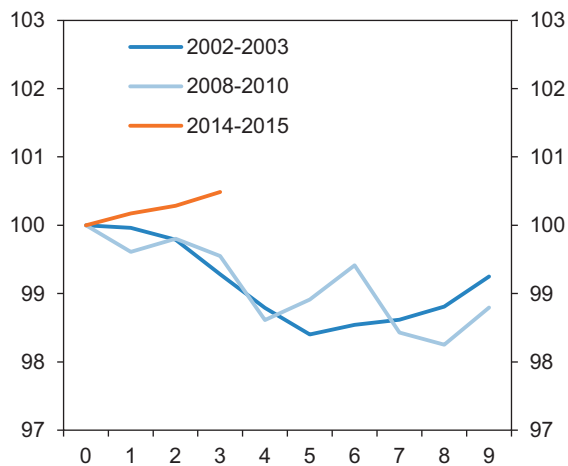
A. Registrert ledighet i prosent av arbeidsstyrken. Endring i prosentenheter



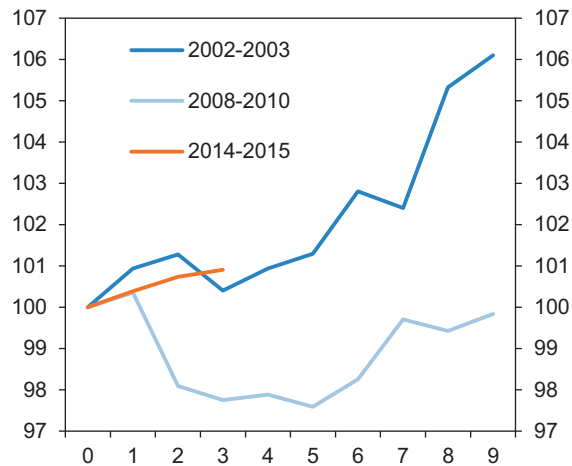
B. AKU-ledige i prosent av arbeidsstyrken. Endring i prosentenheter



C. Antall sysselsatte personer. Indeks



D. BNP for Fastlands-Norge. Indeks

Figur 2.14 Endring i noen viktige størrelser i perioder med økende arbeidsledighet. Kvartaler etter antatt bunnpunkt¹¹ Det er tatt utgangspunkt i 1. kvartal 2002, 2. kvartal 2008 og 3. kvartal 2014.

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

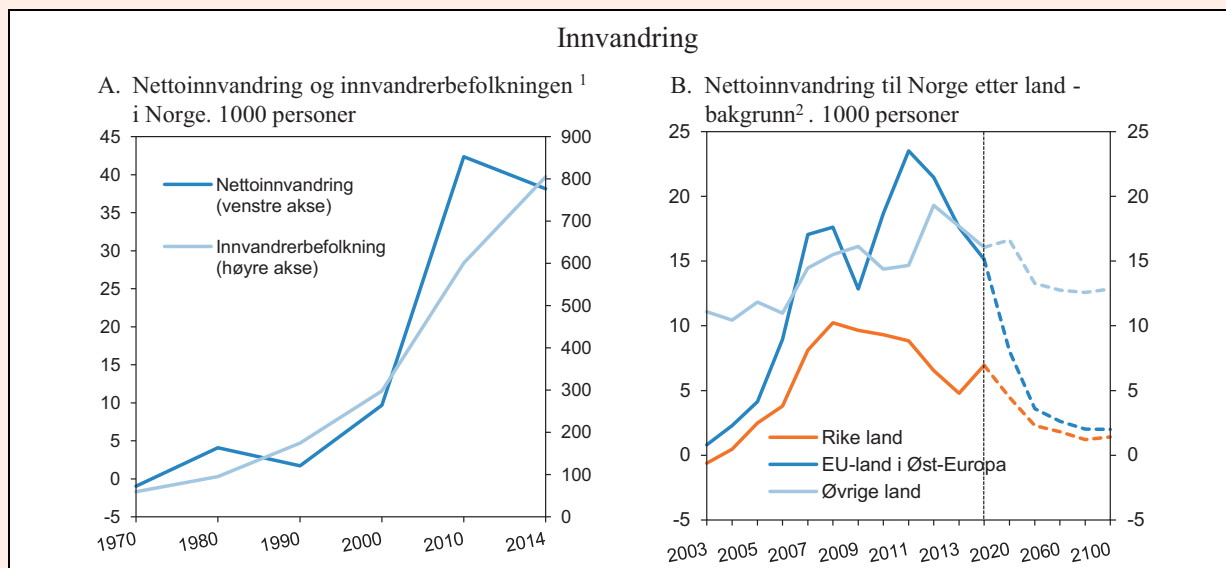
Boks 2.7 Utviklingen i nettoinnvandring og innvandrerbefolkningen i Norge

De siste 20 årene har det vært en kraftig økning i innvandringen til Norge. Den årlige nettoinnvandringen har økt fra under 4 000 og 6 000 personer i gjennomsnitt på 1970- og 1980-tallet til nesten 10 000 personer på 1990-tallet, vel 22 000 personer i tiårsperioden fra 2000 og nesten 43 000 personer per år siden 2010, se figur 2.15A. Det har ført til en kraftig økning i befolkningen med innvandrerbakgrunn, som i befolkningsstatistikken er definert som at en er født i utlandet med foreldre og besteforeldre som alle er født i utlandet. Ved inngangen til 2015 hadde 805 000 personer enten innvandrerbakgrunn selv, eller de var født i Norge med foreldre som begge hadde slik bakgrunn. Tilsvarende tall ved inngangen til år 2000 var vel 280 000 personer og litt under 170 000 personer ved inngangen til 1990.

Den høye nettoinnvandringen siden midten av 1990-tallet skyldes fortsatt økning i innvandringen fra fattige land og en sterk økning i innvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa etter medlemsutvidelsene fra 2004, se figur 2.15B. Nettoinnvandringen nådde en foreløpig topp på vel 47 000 personer i 2012, og falt så med vel 9 000 personer fram til 2014. Den sterke nedgangen finner en for innvandring fra de nye EU-landene i Øst-Europa, noe som må ses i sammenheng med avdempingen av veksten i norsk økonomi.

Nedgangen i den samlede nettoinnvandringen har fortsatt i første halvår i år, med et fall på 3 700 personer fra tilsvarende periode i fjor. Nettoinnvandringen fra Øst-Europa har fortsatt å avta, mens det var klar økning i innvandringen fra fattige eller konfliktfylte land som Eritrea, Syria, Somalia og Afghanistan.

I befolkningsfremskrivingene fra Statistisk sentralbyrå har en lagt til grunn at den fremtidige innvandringen til Norge fra hver av de tre landgruppene i figur 2.15B vil avhenge av inntektsnivået og arbeidsledigheten i Norge sammenliknet med den landgruppen de kommer fra, antall innvandrere fra samme landgruppe som allerede bor i Norge (såkalt brohodeeffekt) og det samlede folketallet i landgruppen. Sammenhengen mellom innvandringen og disse faktorene er anslått med statistiske metoder på grunnlag av den historiske utviklingen i størrelsene, og fremskrivingene er gjort i tre alternativer. Utvandringen fra Norge for hver landgruppe er beregnet ved faste utvandringssannsynligheter basert på tall for den siste femårsperioden før fremskrivingene, og varierer etter alder, kjønn, landgruppe, botid i Norge og om en er innvander eller barn av innvandrere.



Figur 2.15 Innvandring

¹ Innvandrerbefolkningen ved utgangen av året inkl. norskfødte med innvandrerforeldre. Tall for 1970 og 1980 ved inngangen til året.

² Tall fram t.o.m. 2014 er basert på statsborgerskap, der «Øvrige land» også inkluderer statsløse og uoppgift. Tall f.o.m. 2020 er basert på landbakgrunn. «Rike land» omfatter Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.7 forts.

De tre alternativene gir betydelige forskjeller i innvandringen fremover. I det høyeste alternativet avtar nettoinnvandringen fra EU-landene i Øst-Europa til i underkant av 10 000 personer per år fram mot år 2100, mens den i det laveste alternativet faller til omtrent null allerede rundt 2060. Nettoinnvandringen fra «øvrige land» blir i høyalternativet tredoblet fram mot 2100, til over 50 000 personer per år, mens den i lavalternativet faller til under 2 000 personer. De store forskjellene illustrerer usikkerheten om innvandringsutviklingen fremover. Mellomalternativet, som er vist i figur 2.15B, ligger mellom disse alternativene, men klart nærmest lavalternativet.

I mellomalternativet er andelen av befolkningen som enten har innvandrerbakgrunn selv

eller er født i Norge med to foreldre med innvandrerbakgrunn, anslått å øke fra litt under 15 pst. i dag til 29 pst. i år 2100. I høyalternativet øker andelen til 47 pst. i 2100, hvorav vel 33 pst. er førstegenerasjons innvandrere og knapt 14 pst. norskfødte barn av to innvandrerforeldre. I tillegg fører det økte innvandringsnivået til en økning i antallet «uten innvandrerbakgrunn» på vel 900 000 personer sammenliknet med mellomalternativet, noe som tilsvarer 7½ pst. av den anslåtte befolkningen i 2100. Denne gruppen er svært sammensatt med hensyn til graden av innvandrer tilknytning, og vil omfatte alt fra barn der for eksempel far er født i utlandet, mens mor er født i Norge av innvandrerforeldre fra samme land som faren, til personer med liten eller ingen opplevd innvandrer tilknytning.

3 Den økonomiske politikken

3.1 Finanspolitikken

3.1.1 Retningslinjene for finanspolitikken

Regjeringen legger handlingsregelen til grunn for budsjettpolitikken. Handlingsregelen er en plan for gradvis å fase petroleumsinntektene inn i norsk økonomi. Regelen legger opp til at det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet over tid skal følge utviklingen i forventet realavkastning av Statens pensjonsfond utland, anslått til 4 pst. av fondskapitalen ved inngangen til året. Samtidig skal bruken av olje- og fondsinntekter det enkelte år tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien. Regjeringens mål er å vri den økte bruken av olje- og fondsinntekter i retning av investeringer i kunnskap og infrastruktur, samt vekstfremmende skattelettelser.

Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen legger til rette for varig høy verdiskaping og en stabil utvikling i fastlandsøkonomien. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten settes i sin helhet til side i pensjonsfondet, mens avkastningen i fondet skal dekke det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet. Slik skiller rammeverket statens opptjening av olje- og fondsinntekter fra bruken av dem og skjermes statsbudsjettet og norsk økonomi fra kortsiktige svingninger i oljeprisen.

Det kraftige fallet i oljeprisen siden i fjor sommer har bidratt til å redusere statens inntekter fra petroleumsvirksomheten med anslagsvis 35 pst. fra 2014 til 2016. Pensjonsfondet gir likevel handlefrihet i finanspolitikken til å kunne motvirke tilbakeslaget i norsk økonomi og oppgangen i arbeidsledigheten. Regjeringens forslag til budsjett for 2016 vil gi et vesentlig bidrag til aktivitet og sysselsetting både på kort og lang sikt, se boks 3.1. Likevel ventes uttaket fra fondet å ligge godt under 4 pst. av fondets verdi. Vår handlefrihet står i sterk kontrast til situasjonen i de aller fleste andre oljeeksporterende land som nå rammes av nedgangen i oljeprisen. Samtidig innebærer en lavere oljepris at Norge som nasjon er blitt fattigere, særlig dersom oljeprisen blir liggende lav over en lengre periode. Over tid vil min-

dre avsetninger til fondet gi lavere fondsverdi og avkastning og et mindre finansieringsbidrag til å dekke offentlige utgifter.

Norsk økonomi står foran krevende omstillinger. I tiårene fremover vil de sterke vekstimpulsene til fastlandsøkonomien fra norsk sokkel bli svakere. Løsningen på utfordringene vi står overfor, er ikke en storstilt utbygging av offentlig sektor. Norge er allerede blant OECD-landene som har det høyeste nivået på offentlig sysselsetting. Vi må legge til rette for et konkurransedyktig næringsliv på fastlandet. Da er det viktig å unngå en for rask økning i uttaket fra fondet som vil undergrave bedriftenes konkurranseevne og utsette nødvendige omstillinger. Kostnadsnivået i Norge er fortsatt høyt selv om svekkelsen av kronen de siste par årene og moderate lønnsoppgjør har bedret lønnsomheten i konkurranseutsatte virksomheter.

De siste årene har kapitalen i Statens pensjonsfond utland økt raskt. I september i år tilsvarte kapitalen noe over 2½ års verdiskaping i fastlandsøkonomien. Mye av oppgangen skyldes en svakere kronkurs og øker ikke fondets internasjonale kjøpekraft. Erfaringer viser at både valutakurser og aksje- og obligasjonskurser kan endre seg mye på kort tid, og at endringene kan gå begge veier. Svingninger i fondets verdi og avkastning vil kunne bli betydelige både sett i forhold til størrelsen på statens øvrige inntekter og i forhold til den underliggende veksten i fastlandsøkonomien. Slike svingninger kan gjøre forventet fondsavkastning mindre egnet som operativt mål for finanspolitikken på kort sikt. Thøgersen-utvalget, som la fram sin rapport i juni, har vurdert praktiseringen av retningslinjene for bruk av oljeinntekter i lys av den kraftige veksten i Statens pensjonsfond utland og utfordringene for norsk økonomi på kort og lang sikt, se boks 3.2.

På lengre sikt står vi overfor utfordringer i budsjettpolitikken som følge av en aldrende befolkning. De siste par tiårene har befolkningsutviklingen i Norge vært forholdsvis gunstig for offentlige finanser, men det har nå snudd. Etter å ha falt jevnt siden tidlig på 1990-tallet, begynte antall eldre (67 år og over) å øke i 2010 målt som

Boks 3.1 Et budsjett for arbeid, aktivitet og omstilling

Gjennom flere tiår har økt aktivitet i petroleumsnæringen vært en viktig drivkraft for den økonomiske veksten i Norge. Økt etterspørsel fra denne 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 tiår fremover, men den vil ikke fortsette å trekke opp aktiviteten i fastlandsøkonomien.

Vår økonomi og vår næringsstruktur må omstilles. Fallet i oljeprisen har gjort at omstillingen kan komme raskere enn ventet. Redusert aktivitet i oljerelaterte næringer har ført til at ledigheten har økt mer enn tidligere anslått, særlig på Sør- og Vestlandet. Den fremste utfordringen for Norge blir å skape nye, lønnsomme arbeidsplasser i privat sektor. For å ivareta vårt velferdsnivå er det behov for ny aktivitet som kan bidra til høy sysselsetting og høy samlet verdiskaping.

Regjeringens økonomiske politikk møter utfordringene på kort og på lang sikt:

- Svakere krone styrker konkurranseevnen til eksportbedrifter og andre næringer som konkurrerer med utlandet. Det bidrar til økt etterspørsel etter arbeidskraft.
- Budsjettpolitikken er godt tilpasset situasjonen i norsk økonomi, og legger til rette for at pengepolitikken kan virke. Budsjettet for 2016 gir en etterspørselsimpuls på 0,7 pst. av fastlands-BNP, opp fra 0,5 pst. i 2015. Impulsen er klart høyere enn gjennomsnittet siden 2001 på 0,3 pst. Også statsbudsjettets underliggende utgifter anslås å øke mer enn gjennomsnittet for de siste 15 årene. Det gjenspeiler at budsjettet nå brukes aktivt for å styrke produksjon og sysselsetting.
- Som en del av budsjettet legger Regjeringen fram en målrettet tiltakspakke for økt sysselsetting på i alt 4 mrd. kroner. Det foreslås tiltak på 2,5 mrd. kroner til vedlikehold og bygg, hvorav 1,1 mrd. kroner til samferdselsformål. I tillegg foreslås økt innsats innenfor

næring og innovasjon. Tiltakene i pakken er innrettet slik at de bidrar til langsiktig omstilling, samtidig som de raskt gir sysselsetting i områder og sektorer som er særlig rammet av ledighet. Regjeringen foreslår også flere tiltaksplasser.

- Samtidig med budsjettet legger Regjeringen fram en stortingsmelding om skattereform for perioden 2016–2018. Selskapsskattesatsen foreslås redusert fra 27 til 25 pst., og det varsles en videre reduksjon til 22 pst. i 2018. Redusert selskapsskatt vil fremme investeringer i norsk næringsliv og legge grunnlag for økt sysselsetting. Regjeringen foreslår skattelettelse på 9,1 mrd. kroner påløpt i 2016 for selskaper og personer. Det foreslås også lettelse i formuesskatten som vil styrke norsk privat eierskap og vri investeringene fra eiendom til arbeidsplasser. Endringene i skattesystemet vil ha positiv effekt på norsk økonomi og vil være et godt bidrag til økt vekstevne og bedre beskyttelse av det norske skattegrunnlaget.
- Regjeringen foreslår en sterk satsing på investeringer i infrastruktur, forskning og innovasjon. Også budsjettene for 2014 og 2015 inneholdt en rekke tiltak som letter nødvendige omstillinger og bidrar til å øke vekstevnen i økonomien. Skattenivået er betydelig redusert. I tillegg er store strukturreformer igangsatt, herunder blant annet kommunereform, nærpolitireform, nytt utbyggingsselskap for vei, omorganisering av skatte- og avgiftsetatene, uførereform, modernisert arbeidsmiljølov og strukturreform i universitets- og høyskolesektoren.

Budsjettet for 2016 gir en sterk satsing på arbeid, aktivitet og omstilling. Det er usikkerhet om den videre utviklingen i norsk økonomi. Regjeringen vil være beredt til å handle på kort varsel om nødvendig.

andel av befolkningen i yrkesaktiv alder. Den utviklingen vil fortsette i tiårene fremover og medføre økte utgifter til pensjoner, helse og omsorg. Sparingen i Statens pensjonsfond vil gjøre det lettere å møte disse utgiftene. Langsiktige fremskrivninger av budsjettets utgifter og inntekter viser at vi likevel etter hvert vil stå overfor store utfordrin-

ger med å finansiere de ordningene som allerede er etablert.

Regjeringens forslag til budsjett for 2016 er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.3. Handlingsrommet i finanspolitikken på mellomlang sikt og usikkerheten i anslagene er diskutert i avsnitt 3.1.4, mens utfordringene i finanspolitikken på lang sikt er dis-

Boks 3.2 Hovedkonklusjonene i Thøgersen-utvalgets rapport

Regjeringen satte 17. oktober 2014 ned et utvalg for å vurdere praktiseringen av retningslinjene for bruken av oljeinntekter i lys av den kraftige veksten i Statens pensjonsfond utland, utfordringene norsk økonomi står overfor på kort og lang sikt, samt hensynet til kommende generasjoner. I mandatet ble utvalget bedt om å vurdere behovet for å supplere retningslinjene med tilleggsregler eller ved å understreke hensyn som bør tillegges særlig vekt ved utformingen av finanspolitikken i en situasjon med stor avstand til 4-prosentbanen og mulighet for betydelige endringer i nivået på banen fra ett år til det neste.

Ekspertutvalget ble ledet av professor Øystein Thøgersen fra Norges Handelshøyskole og hadde en bred sammensetning med deltakelse fra blant annet academia, LO og NHO. Utvalgets rapport, NOU 2015: 9 *Finanspolitikk i en oljeøkonomi – Praktisering av handlingsregelen*, ble overlevert finansministeren 18. juni 2015. Utvalget samlet seg om fire hovedanbefalinger:

- *Ved store avvik fra 4-prosentbanen bør Regjeringen stake ut en tydelig kurs for gradvis tilbakevending som formidles i budsjett dokumentene.* På denne måten kan finanspolitikken gis en rettesnor på kort og mellomlang sikt som også fremover ivaretar de sentrale hensynene ved bruk av oljeinntekter.
- *Kursen som stakes ut, bør legge opp til en mer gradvis innfasing av oljeinntektene enn i årene etter 2001.* Siden 2001 har økningen i bruken av oljeinntekter i gjennomsnitt gitt en ekspansiv budsjettimpuls på 0,3 prosentenheter (målt ved endringen i det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet som andel av trend-BNP for fastlands-Norge). Etter utvalgets vurdering vil en mer

gradvis innfasing de neste årene gi en bedre tilpasning til usikkerhet, aldring av befolkningen og avtakende aktivitet på norsk sokkel. En mer gradvis innfasing vil også gi en jevnere bane for bruk av oljeinntekter i årene fremover og redusere behovet for en brå omlegging av finanspolitikken i fremtiden.

- *Tilleggsregler kan være til nytte når kursen skal stakes ut.* To av reglene utvalget har vurdert – begrenset fondsuttak og gradvis innfasing – fremheves i rapporten. Reglene innebærer en mer gradvis innfasing av oljeinntektene enn i årene etter 2001.
- *Handlingsregelen kan ikke erstatte nødvendige reformer og effektiv ressursbruk.* Utvalget viser til at Stortingets finanskomité i 2001 pekte på skatter og avgifter, infrastruktur og kunnskap som særlig viktige for vekstevnen i norsk økonomi. Disse områdene er viktige. Samtidig merker utvalget seg at Produktivitetskommisjonen og Skatteutvalget finner at ressursbruken på disse områdene kunne vært mer effektiv. For vekstevnen er det viktig at ressursene brukes effektivt på alle budsjettområder. Oljeinntektene må heller ikke bli en unnskyldning for å la være å gjennomføre nødvendige systemreformer.

Ett utvalgsmedlem hadde en særmerknad om nytten av tilleggsregler. Medlemmet sluttet seg til store deler av rapportens omtale av tilleggsregler, men anser det ikke som et problem at bruken av oljeinntekter først økes som andel av verdiskapingen og deretter reduseres igjen.

Utvalgets rapport er nå på offentlig høring, med frist 1. november. Regjeringen kommer tilbake til saken i Revidert nasjonalbudsjett 2016.

kutert i avsnitt 3.1.5. Kommuneforvaltningens økonomi omtales i avsnitt 3.2.

Finanspolitikken må virke sammen med de øvrige delene av den økonomiske politikken for å fremme verdiskaping og økt produktivitet i norsk økonomi. Pengepolitikken er omtalt i avsnitt 3.3, mens finansiell stabilitet er omtalt i avsnitt 3.4. Arbeidsmarkeds- og inntektspolitikken er omtalt i avsnitt 3.5. Regjeringens klimapolitikk er omtalt i avsnitt 3.6. Avsnitt 3.7 omhandler bærekraftig

utvikling og grønn vekst. Forvaltningen av statens gjeld er omtalt i avsnitt 3.8.

3.1.2 Gjennomføringen av finanspolitikken i 2015

Det strukturelle, oljekorrigerede underskuddet i 2015 anslås nå til 167 mrd. kroner, noe som er litt lavere enn i Revidert nasjonalbudsjett 2015, se tabell 3.1. Anslaget for betalte skatter og avgifter

Tabell 3.1 Nøkkeltall for budsjettets stilling. Anslag for 2015 gitt på ulike tidspunkt.¹ Mrd. Kroner

	Saldert	Endring	RNB15	Endring	NB16
Oljekorrigert underskudd.	174,2	6,7	180,9	-1,3	179,6
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.	163,7	5,1	168,8	-1,6	167,2
Forventet realavkastning (4%-banen).	221,8	35,4	257,2	0,0	257,2
Avstand til 4%-banen.	-58,1	-30,3	-88,4	-1,6	-90,0
<i>Memo:</i>					
Budsjettimpuls (prosentpoeng) ²	½	0,0	½	0,0	½
Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent) . . .	2,5	0,3	2,8	-0,2	2,6

¹ Saldert budsjett for 2015 vedtatt av Stortinget høsten 2014 (saldert), Revidert nasjonalbudsjett 2015 (RNB15) og Nasjonalbudsjettet 2016 (NB16).

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

Kilde: Finansdepartementet.

fra fastlandsøkonomien i 2015 ble satt betydelig ned fra saldert budsjett til Revidert nasjonalbudsjett. Nye opplysninger om skatteinngangen og utviklingen i norsk økonomi gjennom sommeren tilsier ikke vesentlige endringer i anslaget. Inntektene fra bilavgifter og merverdiavgift har vært litt høyere enn ventet, mens anslaget for etterskuddsskatter fra foretak utenom petroleumssektoren er satt noe ned. Innbetalte skatter på lønn og pensjon til og med august er godt i tråd med anslagene til Revidert nasjonalbudsjett. Også skatteinngangen til kommunene har vært som ventet.

Endringen i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge fra ett år til det neste brukes som et forenklet mål for virkningen av statsbudsjettet på etterspørselen etter varer og tjenester i økonomien. Slik tallene nå står, anslås denne budsjettimpulsen i 2015 til 0,5 prosentenheter. Det er om lag som lagt opp til i fjor høst.

Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ved utgangen av 2015 anslås til 7 025 mrd. kroner, som er 23 mrd. kroner høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett. Anslaget er basert på fondets verdi i begynnelsen av september. Anslaget for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i 2015 er nedjustert med 86 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett, til 218 mrd. kroner. Anslaget er lite endret siden Revidert nasjonalbudsjett. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond anslås til om lag 231 mrd. kroner i 2015, se tabell 3.2.

3.1.3 Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond i 2016

Regjeringens forslag til budsjett for 2016 gir et strukturelt, oljekorrigert underskudd på 194 mrd. kroner, hvorav tiltakspakken for økt sysselsetting utgjør 4 mrd. kroner, se figur 3.1A. Bruken av olje- og fondsinntekter øker reelt med 22,6 mrd. 2016-kroner fra 2015. Om lag hver åttende krone som brukes over offentlige budsjetter i 2016 vil hentes fra Statens pensjonsfond utland. Uttaket fra fondet utgjør drøyt 37 000 kroner per innbygger.

Budsjettet for 2016 innebærer en etterspørselsimpuls på 0,7 prosentenheter, se tabell 3.3. Impulsen er vesentlig høyere enn gjennomsnittet siden 2001 på 0,3 prosentenheter. Det må ses i lys av at budsjettet nå brukes aktivt for å dempe utslagene i produksjon og sysselsetting av fallet i oljeprisen. Budsjettimpulsen er likevel klart lavere enn under finanskrisen i 2009, da den var på 1,8 prosentenheter, se figur 3.1B. Den gang ble finanspolitikken lagt markert om for å motvirke utslagene i norsk økonomi av det kraftigste internasjonale tilbakeslaget siden andre verdenskrig. Vi står ikke overfor en tilsvarende krise nå, se boks 2.3.

For å belyse hvordan budsjettet påvirker økonomien supplerer Finansdepartementet budsjettimpulsen med beregninger ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG. Beregningene omfatter også det økonomiske opplegget for kommunene. Som sammenlikningsgrunnlag brukes et forløp der alle utgifts- og inntektsposter for offentlig forvaltning anslås å vokse i takt med trenden i nominelt BNP for Fastlands-Norge. Modellberegningene peker i retning av at forsla-

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

	2014	2015	2016
Totale inntekter	1 278,8	1 228,2	1 241,8
Inntekter fra petroleumsvirksomhet	347,0	246,9	233,1
Skatter og avgifter	176,2	119,0	97,8
Andre petroleumsinntekter	170,9	127,9	135,3
Inntekter utenom petroleumsinntekter	931,7	981,3	1 008,8
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	868,2	902,0	929,3
Andre inntekter	63,6	79,4	79,5
- Totale utgifter	1 127,1	1 189,9	1 245,6
Utgifter til petroleumsvirksomhet	35,4	29,0	29,0
Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	1 091,7	1 160,9	1 216,6
= Overskudd på statsbudsjettet før overføring til Statens pensjonsfond utland	151,7	38,3	-3,7
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	311,7	217,9	204,1
= Oljekorrigert overskudd	-160,0	-179,6	-207,8
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	156,2	179,6	207,8
= Overskudd på statsbudsjettet	-3,8	0,0	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland	155,5	38,3	-3,7
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ¹	160,1	192,9	209,6
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond ¹	311,7	231,2	205,9
Memo:			
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ²	6 431	7 025	7 449
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ²	6 616	7 223	7 659

¹ Inneholder ikke kursgevinster eller -tap.

² Ved utgangen av året.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

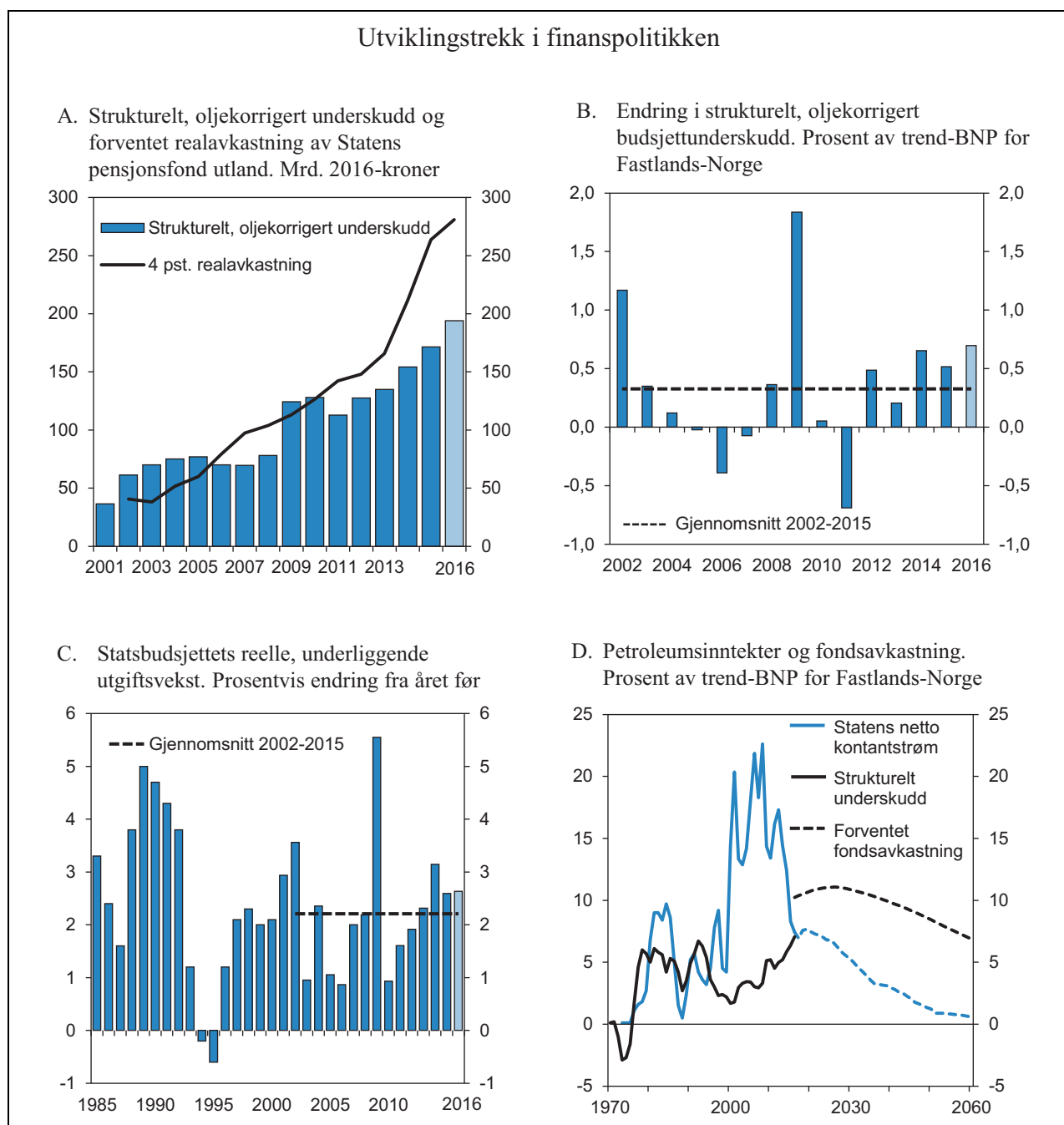
get til budsjett for 2016 isolert sett vil øke fastlands-BNP med om lag ½ pst. i 2016. I noen grad kan virkningen av finanspolitikken undervurderes, siden trendveksten i økonomien trekkes opp av den økte bruken av oljeinntekter. Finanspolitikken påvirker norsk økonomi på flere måter, se boks 3.3.

Realveksten i statsbudsjettets underliggende utgifter anslås til drøyt 30 mrd. 2016-kroner, som svarer til 2,6 pst. Det er over gjennomsnittet siden 2001 på 2,2 pst., og også høyere enn den trendmessige veksten i fastlandsøkonomien. Den nominelle utgiftsveksten er anslått til 5,2 pst., mens prisveksten i statsbudsjettets utgifter er anslått 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.

Bruken av midler fra Statens pensjonsfond utland i 2016 anslås å svare til 2,8 pst. av kapitalen i fondet ved inngangen til året. Uttaket er 87 mrd. kroner mindre enn om det hadde vært 4 pst. av fondsverdien. At uttaket fra fondet er forholdsvis lavt, må ses i sammenheng med sterk vekst i kroneverdien av fondskapitalen de siste årene, delvis som følge av kraftig svekkelse av kronekursen. Det samlede overskuddet på statsbudsjettet og i Statens pensjonsfond anslås til om lag 206 mrd. kroner i 2016.

Da handlingsregelen ble innført i 2001, ble det lagt vekt på at handlingsrommet fra innfasingen av oljeinntektene måtte brukes til å øke vekstevnen i norsk økonomi. Både i St.meld. nr. 29 (2000–2001) og i finanskomiteens innstilling ble det



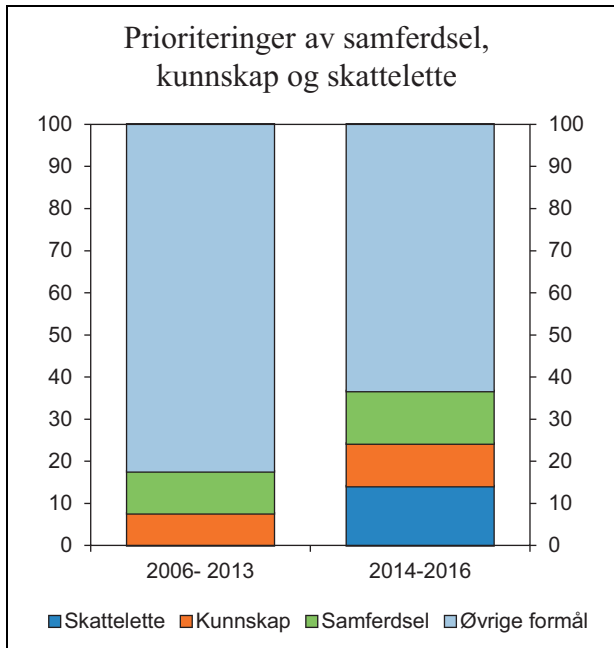
Figur 3.1 Utviklingstrekk i finanspolitikken

Kilde: Finansdepartementet.

pekt på at skatte- og avgiftspolitikken og satsing på infrastruktur, utdanning og forskning kan støtte opp under vekstevnen i fastlandsøkonomien.

Innfasing av olje- og fondsinntekter øker handlingsrommet i budsjettene utover det som følger av den underliggende veksten i skatter og avgifter. For 2014–2016 sett under ett er om lag 14 pst. av det samlede handlingsrommet i budsjettet brukt til skatte- og avgiftslettelser, se figur 3.2.

Det er en betydelig satsing, men betyr at 86 pst. av handlingsrommet er benyttet til andre formål. Også under Regjeringen Bondvik II ble skatte- og avgiftsnivået redusert. For perioden 2002–2016 sett under ett er i underkant av 12 pst. av det samlede handlingsrommet benyttet til skatte- og avgiftslettelser. Nesten 23 pst. av handlingsrommet i perioden 2014–2016 er benyttet til satsing på kunnskap og samferdsel, mot knapt 18 pst. i perioden 2006–2013. I tillegg har økte utgifter i folke-



Figur 3.2 Prioriteringer av samferdsel, kunnskap og skattelette. Prosent av samlet handlingsrom i budsjettene

Kilde: Finansdepartementet.

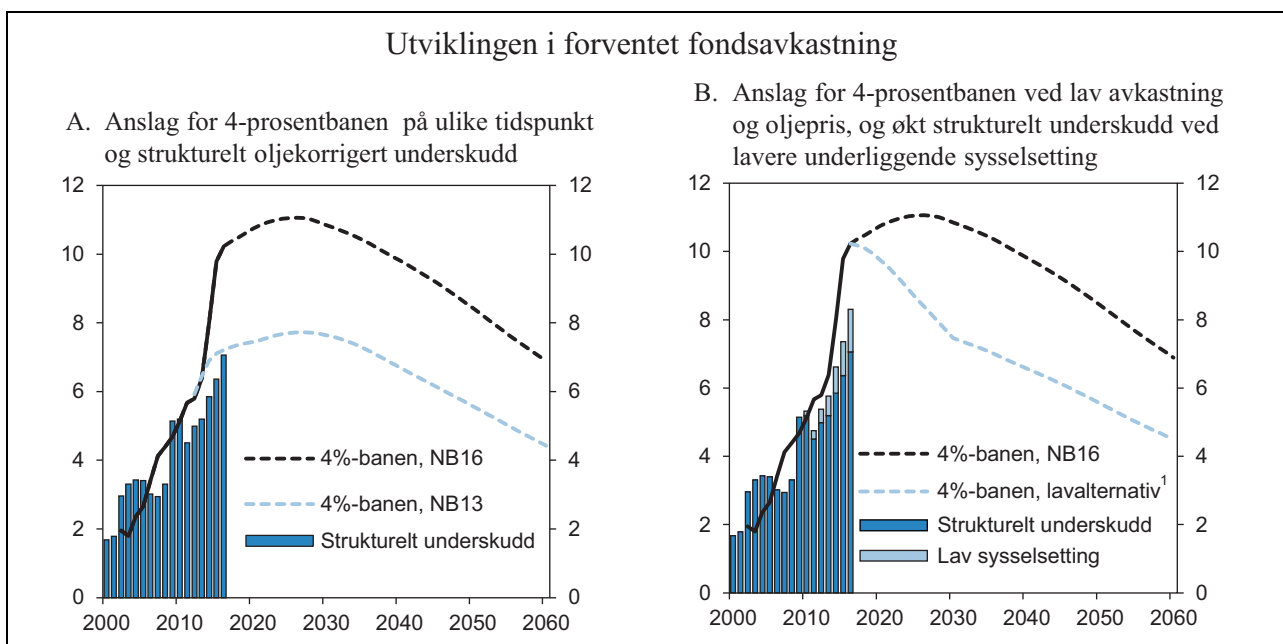
trygden lagt beslag på én firedel av handlingsrommet i perioden 2014–2016. Om lag 19 pst. av handlingsrommet har blitt anvendt til å styrke kommuneøkonomien, medregnet satsinger på kunnskap og samferdsel i kommunal regi. Den samlede sat-

singen på kunnskap, samferdsel og skattelettelser i perioden 2014–2016 har dermed vært klart større enn under den forrige regjeringen, i tråd med denne regjeringens mål. Utgiftene til samferdsel og kunnskap, samt skatte- og avgiftslettelser, er bredt definert i beregningene, uten at den vekstfremmende virkningen av det enkelte tiltak er vurdert. Det vises til boks 3.5 i Nasjonalbudsjettet 2015 for en nærmere omtale av beregningene.

3.1.4 Handlingsrommet i finanspolitikken på mellomlang sikt og usikkerheten i anslagene

Handlingsrommet i budsjettpolitikken bestemmes av utviklingen i skatteinntektene fra fastlandsøkonomien og den forventede realavkastningen av kapitalen i Statens pensjonsfond utland, samt bindinger på utgifts- og inntektssiden fra tidligere vedtak.

Den underliggende årlige realveksten i skatte- og avgiftsinntektene anslås til om lag 18 mrd. 2016-kroner, eller 1¾ pst. Det er noe lavere enn den gjennomsnittlige prosentvise veksten de siste tiårene, noe som må ses i sammenheng med at vi har bak oss en periode med svært sterk oppgang i norsk økonomi som delvis har vært drevet av økende etterspørsel fra petroleumsvirksomheten. I årene fremover kan vi ikke vente det samme sterke vekstbidraget til fastlandsøkonomien fra norsk sokkel. En lavere vekst i norsk økonomi vil



Figur 3.3 Utviklingen i forventet fondsavkastning. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge

¹ 100 kroner varig lavere oljepris per fat og 2 pst. realavkastning neste 15 år.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.3 Den strukturelle, oljekorrigerede budsjettbalansen¹. Mill. kroner

	2014	2015	2016
Oljekorrigert underskudd på statsbudsjettet	160 008	179 589	207 809
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend . . .	462	9 771	14 644
+ Særskilte regnskapsforhold.	0	-1 975	0
+ Skatter og ledighetstrygd. Avvik fra trend.	-13 611	-20 166	-28 426
= Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	146 859	167 219	194 026
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.	5,8	6,4	7,1
Endring fra året før i prosentenheter (budsjettimpuls) ²	0,7	0,5	0,7

¹ Se vedlegg 1 for nærmere beskrivelse av hvordan det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet beregnes.

² Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.4 Statsbudsjettets underliggende utgiftsvekst fra 2015 til 2016. Anslag i mill. kroner og prosentvis endring

	2015	2016
Statsbudsjettets utgifter	1 189 925	1 245 566
- Statlig petroleumsvirksomhet	29 000	29 000
- Dagpenger til arbeidsledige	13 890	15 349
- Renteutgifter.	11 478	10 735
= Utgifter utenom petroleumsvirksomhet, dagpenger til arbeidsledige og renteutgifter	1 135 557	1 190 482
- Flyktninger i Norge finansiert over bistandsrammen	1 952	1 917
+ Reduserte rammeoverføringer pga økt skatteandel fra 39 til 40 pst. i kommuneforvaltningen ¹	-	4 450
- Driftskreditter mv. i helseforetakene ²	4 407	4 755
= Underliggende utgifter	1 129 199	1 188 260
Verdiendring i pst.		5,2
Prisendring i pst.		2,5
Volumendring i pst.		2,6

¹ Skattenes andel av kommuneforvaltningens inntekter utgjør 39 pst. i 2015. For 2016 korrigeres det for virkningen på rammeoverføringene til kommunesektoren av at de kommunale skattene økes for å bringe den kommunale skatteandelen tilbake til 40 pst.

² Inkluderer betalte pensjonspremier i helseforetakene.

Kilde: Finansdepartementet.

trekke ned den underliggende veksten i skatteinntektene. Flere land har opplevd at det de trodde var stabile, strukturelle skatte- og avgiftsinntekter, sviktet i møte med store økonomiske rystelser.

Utgifter knyttet til befolkningsutviklingen vil legge beslag på det meste av veksten i skatteinntektene i årene fremover. Bindingene i folketrygden anslås å stige med om lag 11 mrd. 2016-kroner i gjennomsnitt per år de nærmeste årene, særlig som følge av sterk vekst i utgifter til alderspen-

sjon. Befolkningsutviklingen vil også øke utgiftene i kommunene og helseforetakene med anslagsvis om lag 4 mrd. kroner årlig ved videreføring av dagens standarder og dekningsgrader og før en tar hensyn til at produksjonen kan bli mer effektiv og at befolkningens helse eventuelt forbedres.

Nettoinnvandringen til Norge har vært høy de siste ti årene. I årene etter EØS-utvidelsen har vi ikke opplevd noen større nedgang i sysselsettin-

Boks 3.3 Virkninger av finanspolitikken på norsk økonomi

Finanspolitikken påvirker norsk økonomi både på kort og lang sikt, og gjennom ulike kanaler:

- *Aktiviteten i norsk økonomi på kort sikt.* Økt bruk av olje- og fondsinntekter vil normalt stimulere aktiviteten i økonomien på kort sikt. Forskjellige offentlige utgifts- og inntektsposter vil kunne ha noe ulike virkninger på aktiviteten i økonomien, og virkningene kan variere med tidshorizonten. For eksempel vil økt offentlig sysselsetting gjennomgående slå noe raskere ut i aktivitet og i arbeidsmarkedet enn lettelse i skatter og avgifter. På den annen side kan tiltak som har gunstige tilbuds-sideeffekter, herunder skattelettelse, gi større effekt på aktiviteten fram i tid. Virkningen av ulike tiltak vil kunne avhenge av situasjonen i økonomien. Finanspolitikken kan være særlig viktig i situasjoner der pengepolitikken er uttømt fordi styringsrenten er nær null.
- *Vekstevnen i økonomien.* Effektiv konkurranse og velfungerende produkt- og arbeidsmarkeder er avgjørende for vekstevnen i økonomien. Også utformingen av skatte- og avgiftssystemet og ordninger for inntektssikring, samt prioritering av områder som kunnskap og samferdsel, er av stor betydning for økonomiens evne til omstilling og for insentivene til å arbeide, spare og investere i nye arbeidsplasser. Det vil vanligvis ta noe tid før en ser utslagene i økonomien av tiltak som øker evnen til omstilling, sysselsetting og vekst.

- *Den langsiktige bærekraften i finanspolitikken.* Nye utgifter eller skatte- og avgiftslettelse vil isolert sett redusere statens sparing og således svekke den langsiktige bærekraften i offentlige finanser. En krone brukt i dag er en krone mindre til disposisjon i fremtiden. I tillegg kommer rente og rentes-rente effekter. Over tid vil utslaget i offentlige finanser kunne forsterkes dersom tiltakene svekker insentivene til å arbeide eller øker standarden på områder som over tid vokser i takt med aldringen av befolkningen. Motsatt vil utslaget på lang sikt kunne dempes dersom nye tiltak over tid stimulerer til økt yrkesdeltakelse og verdiskaping.

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

gen. Vi vet dermed ikke så mye om hvordan et omslag i arbeidsmarkedet vil slå ut i inn- og utvandringen. Den samlede virkningen av innvandring på offentlige budsjetter og verdiskaping per innbygger er usikker og vil avhenge av flere forhold, særlig av innvandrernes deltagelse i arbeidsmarkedet. For flyktninger og asylsøkere er kostnadene særlig store de første årene, da etableringskostnadene er betydelige. Bare det statlige integreringstilskuddet og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for 8 000 overføringsflyktninger utgjør om lag 7,4 mrd. kroner over fem år, se Gul bok (Prop. 1 S (2015–2016)). Også analyser fra Statistisk sentralbyrå viser betydelige kostnader for det offentlige ved innvandring fra fattige land, se boks 3.4. Beregningene

illustrerer hvor viktig det er at de som kommer, vinner innpass i arbeidsmarkedet.

Bruken av olje- og fondsinntekter har økt markert siden 2001 og blitt en stadig viktigere finansieringskilde i de årlige statsbudsjettene. Store avsetninger til Statens pensjonsfond utland og god avkastning i fondet har gjort at en likevel ligger under 4 pst. av fondets verdi. I årene fremover er veksten i fondskapitalen ventet å avta, og etter hvert vil fondsavkastningen målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien mest sannsynlig følge en nedadgående bane, se figur 3.3A. Selv om bruken for tiden ligger godt under 4 pst. av fondsverdien, vil rommet for å øke det strukturelle underskuddet fra ett år til det neste etter hvert bli mindre. Ved å legge opp til en gradvis

Boks 3.4 Kostnader for det offentlige ved innvandring

På oppdrag fra Velferds- og migrasjonsutvalget kartla Statistisk sentralbyrå i 2011 virkninger av innvandring på offentlige finanser. Beregningene er senere oppdatert.¹

Analysene fra Statistisk sentralbyrå inkluderer innvandrernes bruk av offentlige tjenester, mottak av offentlige overføringer og betalte skatter og avgifter. Innvandrerne er delt i tre landgrupper: Vestlige land, østeuropeiske EU-land og resten av verden. Kønns- og alderssammensetningen blant de nye innvandrerne er antatt å være lik gjennomsnittet for innvandring fra samme landgruppe i perioden 1991–2009. For hver landgruppe er gjennomsnittsadferden etter kjønn, alder og botid videreført gjennom fremskrivingsperioden, med utgangspunkt i data for 2006. Beregningene inkluderer også etterkommere.

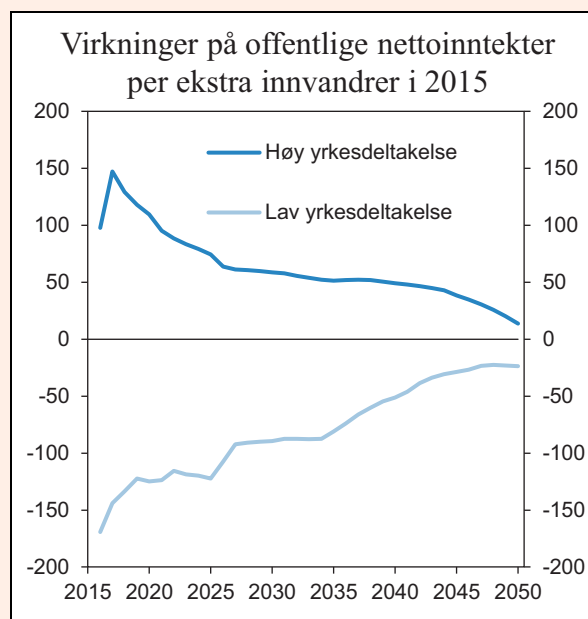
Det vil være betydelige investeringskostnader for det offentlige ved innvandring, særlig de første årene, fordi kapasiteten i barnehager, skoler, infrastruktur og andre offentlige tjenester må økes for å dekke etterspørselen fra en større befolkning. Beregningene inkluderer investeringsbehovet i alle livets faser, samt investeringsbehovet for barn av innvandrerne. Behovet for offentlige investeringer er i utgangspunktet det samme for alle nye norske innbyggere, uavhengig av om personen er født i Norge eller innvandret.

Ut over investeringskostnadene er nettokostnaden for det offentlige kritisk avhengig av innvandrernes tilknytning til arbeidsmarkedet. SSBs analyser viser at innvandrere fra lavinntektsland i gjennomsnitt har den laveste yrkestilknytningen til det norske arbeidsmarkedet. Beregninger viser betydelige nettokostnader i flere tiår fremover for en innvandrer med lav yrkesaktivitet og dermed høyere mottak av stønader, se figur 3.4. Innvandrere fra vestlige land har i gjennomsnitt høyere yrkesdeltakelse enn

resten av befolkningen, og bidrar isolert sett til å styrke offentlige finanser. Gevinsten er størst de første årene. Det illustrerer hvor viktig det er at innvandrerne som kommer, raskest mulig vinner innpass i arbeidsmarkedet.

For begge gruppene avtar utslaget etter hvert. Det må ses i sammenheng med at etterkommerne etter innvandrerne gradvis betyr mer for resultatet, og at det i beregningene er antatt at etterkommerne vil ha samme tilknytning til arbeidsmarkedet som befolkningen for øvrig. I figuren er det sett bort fra investeringskostnadene nevnt over.

¹ Se Holmøy, Erling og Birger Strøm (2013): *Kostnadene for det offentlige av flere innvandrere*. Samfunnsspeilet 5/2013. Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.4 Virkninger på offentlige nettoinntekter per ekstra innvandrer i 2015. 1 000 2015-kroner¹

¹ Utenom offentlige investeringskostnader.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

innfasing av fondsmidlene, blir 4-prosentbanen fremover jevnere. Det vil redusere behovet for en brå omlegging av finanspolitikken i fremtiden.

Den store usikkerheten i anslagene taler også for å gå forsiktig fram i innfasingen av olje- og fondsinntektene. Erfaringer viser at anslagene for fondsverdien og 4-prosentbanen kan endre seg

betydelig på kort tid. Særlig kan svingninger i kronens verdi komme brått og gi store utslag i 4-prosentbanen, og endringene kan gå i begge retninger. Som figur 3.3A viser, er anslagene for 4-prosentbanen løftet tilsvarende 3–4 pst. av Fastlands-BNP bare siden Nasjonalbudsjettet 2013. Om lag halvparten av veksten i fondsverdien i 2013 og

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

	Løpende priser			Faste 2016-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Forventet avkastning (4 pst. av fondskapitalen)	Strukturelt, oljekorrigert budsjettunderskudd	Avvik fra 4 pst. banen	Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Pst. av fondskapitalen
2001	386,6	-	21,4	-	36,5	-	1,8	5,5
2002	619,3	24,8	37,5	40,6	61,4	20,9	3,0	6,1
2003	604,6	24,2	44,6	38,1	70,2	32,1	3,3	7,4
2004	847,1	33,9	49,2	51,8	75,2	23,4	3,4	5,8
2005	1011,5	40,5	52,0	60,0	77,1	17,1	3,4	5,1
2006	1390,1	55,6	49,0	79,6	70,2	-9,4	3,0	3,5
2007	1782,8	71,3	50,9	97,4	69,5	-27,9	2,9	2,9
2008	2018,5	80,7	60,8	104,0	78,3	-25,7	3,3	3,0
2009	2279,6	91,2	100,2	113,1	124,3	11,2	5,1	4,4
2010	2642,0	105,7	107,0	126,5	128,1	1,6	5,2	4,0
2011	3080,9	123,2	97,8	142,3	113,0	-29,4	4,5	3,2
2012	3307,9	132,3	114,0	148,0	127,5	-20,5	5,0	3,4
2013	3824,5	153,0	124,5	165,6	134,8	-30,8	5,2	3,3
2014	5032,4	201,3	146,9	211,6	154,4	-57,2	5,8	2,9
2015	6430,6	257,2	167,2	263,7	171,5	-92,3	6,4	2,6
2016	7025,4	281,0	194,0	281,0	194,0	-87,0	7,1	2,8
2017	7448,7	297,9	-	290,3	-	-	-	-
2018	7878,7	315,1	-	297,1	-	-	-	-
2019	8349,6	334,0	-	304,7	-	-	-	-
2020	8847,9	353,9	-	312,4	-	-	-	-

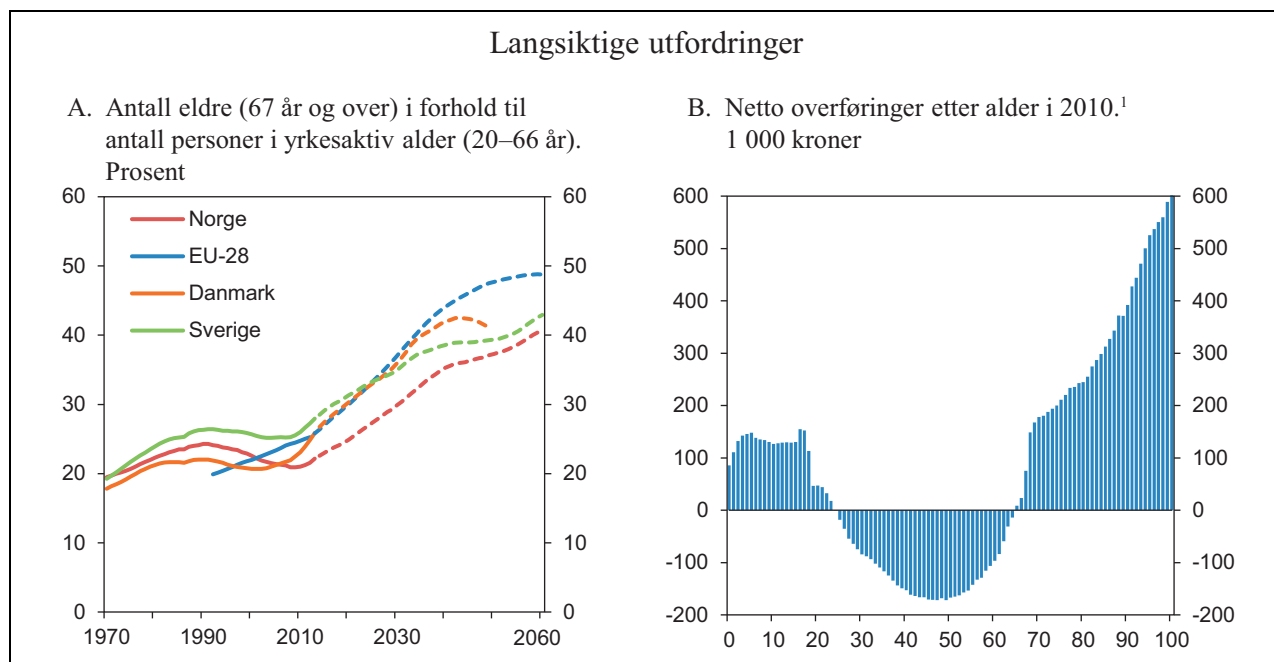
¹ I fremskrivningen av fondskapitalen er det for årene fra 2017 beregningsteknisk lagt til grunn en gradvis økning i uttaket fra fondet, målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, svarende til gjennomsnittet siden 2001, inntil uttaket er tilbake på 4-prosentbanen.

Kilde: Finansdepartementet.

2014 skyldes svakere kronekurs, noe som ikke øker fondets internasjonale kjøpekraft.

I lys av det lave rentenivået ute pekte Thøgersen-utvalget på at realavkastningen av pensjonsfondet kan bli lavere enn 4 pst. de neste 10–15 årene. Dersom avkastningen svekkes også på aksjer, anslår utvalget at den gjennomsnittlige realavkastningen kan trekkes ned mot 2 pst. i denne perioden. En lavere avkastning i fondet vil gi et mindre handlingsrom i finanspolitikken i årene fremover. Også lavere oljepris reduserer handlingsrommet i finanspolitikken, særlig dersom oljeprisen blir liggende lavt i en lengre periode. Den røde stiplede linjen i figur 3.3B illustre-

rer hvordan banen for forventet fondsavkastning vil kunne se ut med 2 pst. årlig realavkastning i fondet de neste 15 årene og en oljepris som er 100 kroner lavere enn i referanseforløpet. Det innebærer en oljepris som stabiliseres rundt 440 kroner per fat på lengre sikt, som er noe høyere enn nivåene vi nå observerer på rundt 410 kroner per fat. Som det fremgår av figuren, vil profilen på 4-prosentbanen under disse forutsetningene endres betydelig. Den forventede fondsavkastningen vil da allerede ha passert toppen målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge, og være på vei ned.



Figur 3.5 Langsiktige utfordringer

¹ Gjennomsnitt for individer i den enkelte aldersgruppen i 2010. Omfatter offentlige utgifter til utdanning, helse, omsorg og overføringer til privatpersoner (herunder alderspensjon, sykepenger og uføretrygd), fratrukket persontskatter, merverdiavgift og størsteparten av øvrige avgifter.

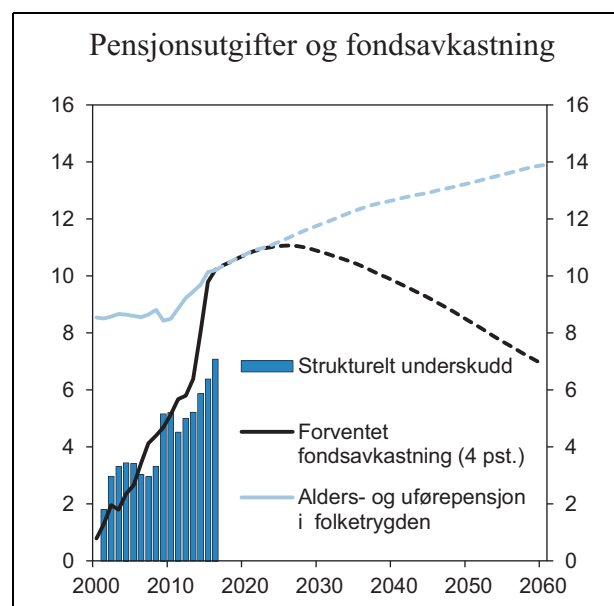
Kilder: Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå, Eurostat, Statistiska centralbyrån og Danmarks statistik.

Det kan ikke utelukkes at flere negative hendelser inntreffer samtidig. Også det strukturelle underskuddet kan bli oppjustert dersom veksten i norsk økonomi skulle bli vesentlig svakere enn lagt til grunn. Beregninger viser at underskuddet målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge vil kunne bli oppjustert med rundt 1¼ prosentenheter i 2016 dersom det skulle bli nullvekst i sysselsettingen i årene fremover, se de skraverete søylene i figur 3.3B. Det svarer til erfaringene fra tilbakeslaget på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet. I en situasjon med sammenfall av flere negative hendelser vil bruken av fonds- og oljeinntekter fortsatt kunne økes noe i en periode, men rommet for opptrapping vil være vesentlig redusert.

3.1.5 Langsiktige utfordringer for finanspolitikken

På lengre sikt vil vi stå overfor store utfordringer i offentlige finanser. Det skyldes først og fremst at befolkningen gradvis blir eldre. Fra et bunnivå i 2009 viser befolkningsfremskrivingene fra Statistisk sentralbyrå en dobling i andelen eldre (67 år og over) i forhold til antall personer i yrkesaktiv alder fram mot 2060, se figur 3.5A. En liknende utvikling ventes i de fleste andre industrilandene.

Mens offentlige ytelser i all hovedsak betales ved skatter og avgifter på inntekter skapt av befolkningen i yrkesaktiv alder, er barn, ungdom og eldre



Figur 3.6 Strukturelt, oljekorrigert underskudd, forventet fondsavkastning og alders- og uførepensjoner i folketrygden. Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

netto mottakere, se figur 3.5B. Den endrede alderssammensetningen i befolkningen vil dermed svekke finansieringsgrunnlaget for velferdsordningene. I tillegg vil avkastningen av Statens pensjonsfond utland etter hvert avta som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, se figur 3.6.

Handlingsregelen innebærer at bruken av oljepenger gradvis økes opp til et nivå som kan videreføres i faste priser. Med fortsatt produktivitetsvekst i økonomien vil 4-prosentbanen etter hvert avta målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Samtidig vil fremtidige generasjoner være mer velstående enn dagens. Både økningen i aldersrelaterede utgifter og det begrensede finansieringsbidraget fra pensjonsfondet var kjent da handlingsregelen ble introdusert i 2001, men forløpet for 4-prosentbanen ser markert annerledes ut nå enn det en la til grunn da.

Finansdepartementet legger jevnlig fram langsiktige fremskrivninger av offentlige finanser. De siste beregningene, som ble oppdatert i Nasjonalbudsjettet 2015, viste et gradvis økende inndekningsbehov i offentlige finanser til 5,2 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2060. Kroneverdien av Statens pensjonsfond utland er noe høyere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015, delvis som følge av svakere krone. Samtidig har oljeprisen utviklet seg vesentlig svakere enn ventet, og anslagene for oljeprisen de nærmeste årene er nedjustert sammenliknet med fremskrivingene til Nasjonalbudsjettet 2015. Det gir lavere overføringer til pensjonsfondet. Utslaget dempes av at det legges til grunn om lag samme oljepris på lang sikt som i Nasjonalbudsjettet 2015 (543 2016-kroner per fat, tilsvarende 68 dollar). Samlet sett bidrar utviklingen i fondets verdi og nye oljeprisanslag i liten grad til å endre det langsiktige inndekningsbehovet i offentlige finanser. Inndekningsbehovet trekkes isolert sett opp som følge av at bruken av olje- og fondsinntekter øker fra 2015 til 2016. På den annen side kan de tiltakene som nå gjennomføres for å løfte sysselsetting og produktivitet, bidra til å styrke bærekraften i offentlige finanser.

Utviklingen i oljeprisen og fondets verdi de siste årene illustrerer at de langsiktige budsjettfremskrivingene bygger på usikre anslag for utviklingen i størrelser som raskt kan endres. Noen av disse størrelsene kan vi ikke påvirke selv, slik som prisene på olje og gass på verdensmarkedet og avkastningen i de internasjonale aksje- og obligasjonsmarkedene. Beregningene i Nasjonalbudsjettet 2015 viser at de forhold vi selv kan påvirke, slik som arbeidsinnsatsen per innbygger eller effektiviteten i offentlig sektor, er av særlig

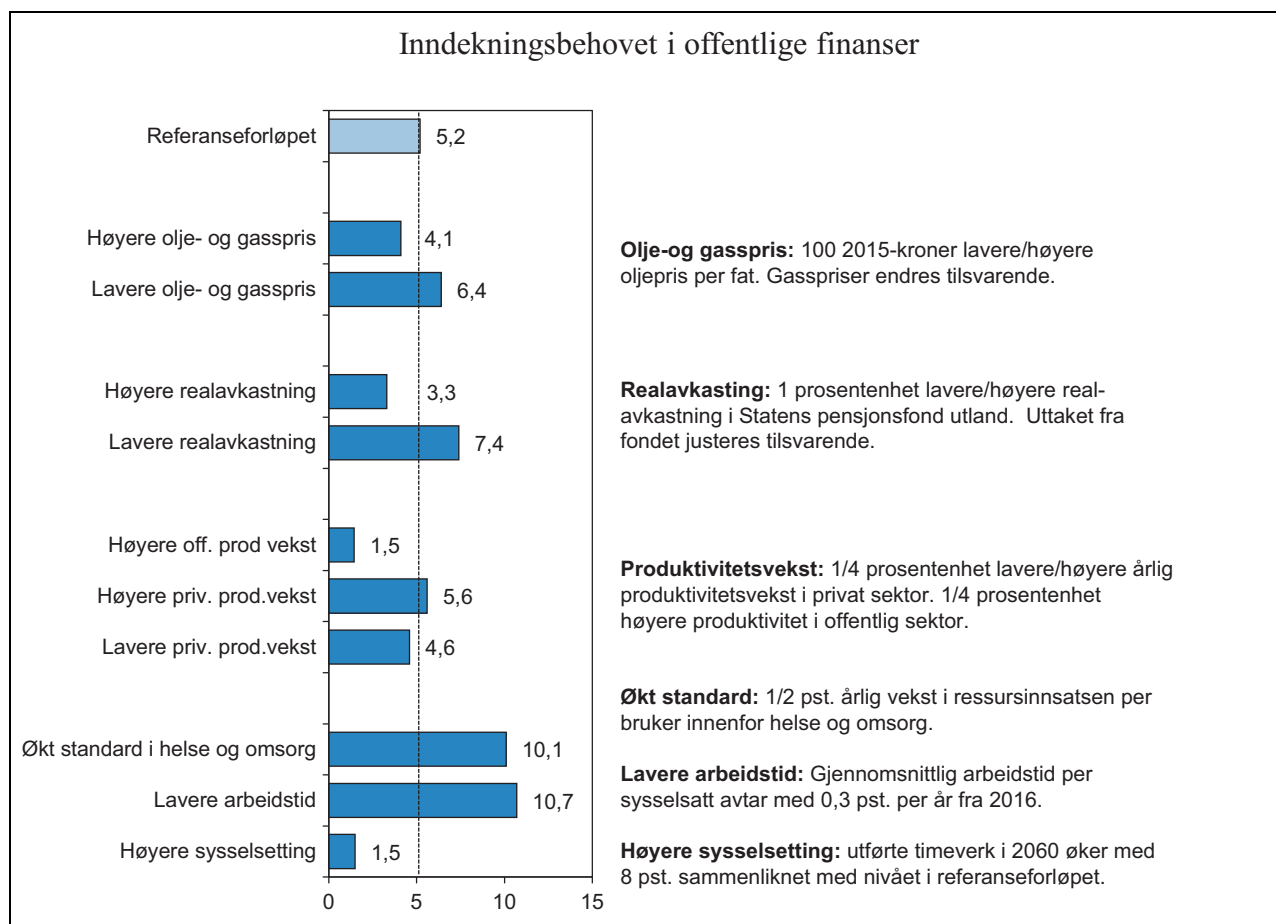
stor betydning for inndekningsbehovet i 2060, se figur 3.7.

Som det fremgår av figuren, vil inndekningsbehovet i 2060 øke med om lag én prosentenhed dersom oljeprisen blir liggende 100 kroner lavere per fat enn lagt til grunn i referansealternativet. Dersom det legges til grunn en årlig realavkastning i fondet på 3 pst. fram til 2060, vil inndekningsbehovet i offentlige finanser i 2060 øke med om lag 2 pst. av fastlands-BNP. Det er da lagt til grunn at også uttaket fra fondet reduseres til 3 pst. Om uttaket holdes på 4 pst., vil utslaget i 2060 bli vesentlig større.

Videre viser beregningene at økt produktivitet i offentlig sektor er av stor betydning for bærekraften i offentlige finanser. Dersom produktiviteten i offentlig tjenesteproduksjon øker med ¼ pst. årlig og dette tas ut som en innsparing på offentlige budsjetter, vil behovet for inndekning i 2060 reduseres tilsvarende 3¼ pst. av fastlands-BNP. Med en årlig produktivitetsvekst på ½ pst. vil offentlige finanser i 2016 styrkes med et beløp tilsvarende 6¾ pst. av fastlands-BNP. Over tid er det grunn til å regne med en mer effektiv ressursutnyttelse i offentlig virksomhet selv om det er vanskelig å anslå potensialet nøyaktig.

Av størst betydning for inndekningsbehovet er vår felles arbeidsinnsats. Høyere sysselsetting gir ikke bare økt verdiskaping, men også høyere skatteinntekter til stat og kommune. Aldringen av befolkningen trekker i retning av færre timeverk per innbygger i tiårene fremover fordi eldre personer i gjennomsnitt jobber noe mindre og etter hvert går av med pensjon. I tillegg har gjennomsnittlig arbeidstid avtatt etter hvert som vi er blitt rikere. I fremskrivingene er det lagt til grunn at denne utviklingen stopper opp og at gjennomsnittlig arbeidstid per sysselsatt fremover er uendret på 2013-nivået. Hvis vi i stedet antar at gjennomsnittlig arbeidstid fortsetter å synke i om lag samme takt som nedgangen fra 1990 til 2013, vil behovet for inndekning i 2060 øke tilsvarende 5½ pst. av fastlands-BNP.

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



Figur 3.7 Behovet for inndekning i offentlige finanser i 2060 ved ulike utviklingsforløp. Prosent av BNP for Fastlands-Norge

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2015.

men ikke var blitt gjennomført. Dersom antall utførte timeverk i 2060 blir 8 pst. høyere enn det som er lagt til grunn i de langsiktige fremskrivningene, vil behovet for inndekning i 2060 reduseres med om lag 3½ pst. av fastlands-BNP.

I de langsiktige beregningene tas det utgangspunkt i at velferdsordningene videreføres med uendret standard, målt som ressursinnsatsen per bruker. Videre forutsettes at andelen personer i hvert årskull som bruker offentlige tjenester, ligger fast. Historisk har det ikke vært slik. Dersom standarden på viktige offentlige tjenester skal fortsette å vokse i årene fremover, vil også behovet for inndekning gå opp. Med en økning i ressursinnsatsen per bruker innenfor helse og omsorg på ½ pst. per år, løftes behovet for inndekning i 2060 tilsvarende hele 5 pst. av fastlands-BNP. Til sammenlikning har ressursinnsatsen innenfor helse og omsorg de siste par tiårene i gjennomsnitt steg med knapt 1½ pst. i året utover enn det som følger av rene demografiske endringer.

Den forventede svekkelsen av offentlige finanser i tiårene fremover kan ikke møtes med skatteøkninger. Det norske skattenivået er høyt i europeisk sammenheng, og flere land setter nå ned skattene, særlig på foretak. Høy skatt på arbeidsinntekt kan redusere arbeidstilbudet, og dermed øke inndekningsbehovet, mens høy skatt på kapitalavkastning kan redusere skattegrunnlaget ved å gjøre det mindre lønnsomt å investere i Norge. Den negative sammenhengen mellom skattesatser og skattegrunnlag er trolig blitt forsterket gjennom internasjonaliseringen av norsk økonomi. Det nære økonomiske samkvemmet med andre land setter grenser for hvor mye skattesatsene i Norge kan avvike fra skattesatsene i utlandet.

3.1.6 Utvikling i offentlige finanser de siste årene

For 2016 anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning – for stats- og kommuneforvaltning –

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

	2014	2015	2016
Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi	311 282	241 927	201 210
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	311 743	231 193	205 878
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-160 008	-179 589	-207 809
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	311 667	217 882	204 087
Rente- og utbytteinntekter i Statens pensjonsfond	160 085	192 900	209 600
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	-3 160	1 053	1 343
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ¹	2 698	9 681	-6 010
+ Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi	-24 509	-22 417	-19 982
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-25 294	-22 365	-22 282
= Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B)	286 773	219 509	181 229
Målt som andel av BNP	9,1	7,0	5,6

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

gen sett under ett – til 181 mrd. kroner eller 5,6 pst. av BNP, se tabell 3.6. Det er klart lavere enn i de siste årene og skyldes særlig fallet i oljeprisen siden i fjor sommer. Overskuddet i offentlig forvaltning er likevel fortsatt høyere enn det gjennomsnittlige nivået på 1980- og 1990-tallet og klart høyere enn i andre land, se figur 3.8A. OECD anslår at medlemslandene i 2016 vil ha negative nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning tilsvarende 2,5 pst. av BNP. Det er ½ prosentenheter lavere underskudd enn i 2015 og 6 prosentenheter lavere underskudd enn på toppen i 2009.

Kommuneforvaltningen har de siste årene hatt negative nettofinansinvesteringer. Det skyldes blant annet store bruttorealinvesteringer. Målt i bokført verdi anslås nettofinansinvesteringene til -22 mrd. kroner både i 2015 og i 2016.

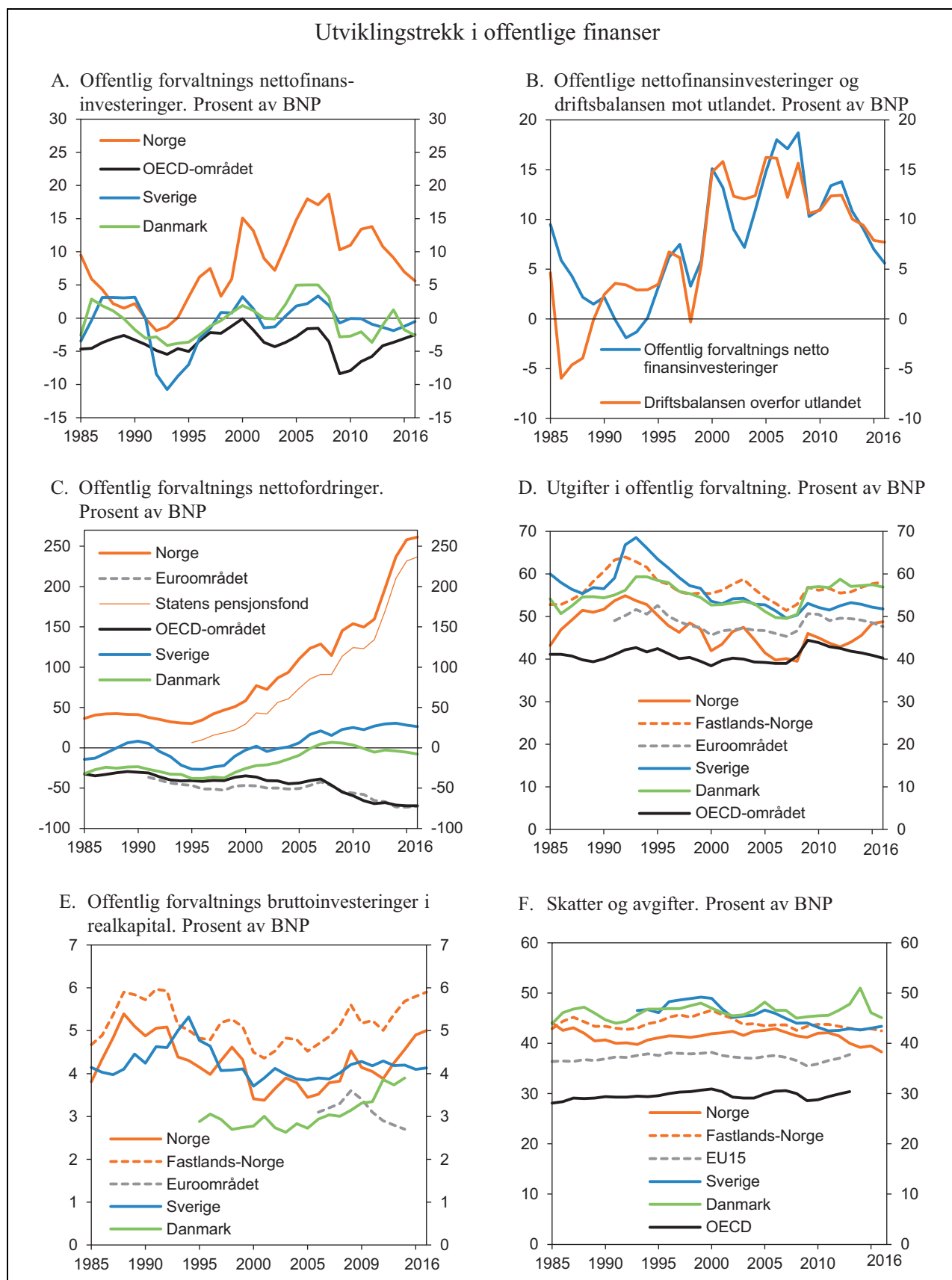
De siste tiårene har overskuddene i offentlig forvaltning vært på linje med overskuddet på driftsregnskapet overfor utlandet, se figur 3.8B. Det innebærer at nettofinansinvesteringene i privat sektor har vært nær null. Høy finansiell sparing og en økende netto finansformue i offentlig forvaltning er altså ikke blitt motsvart av en nedbygging av netto finansformue i privat sektor sett under ett.

Utviklingen i offentlig sektors nettofordringer avhenger ikke bare av det løpende over- eller underskuddet, men også av endringer i markedsverdien på beholdningen av utestående fordringer og gjeld, som for eksempel aksjekursgevinster. Medregnet kapitalen i Statens pensjonsfond og

kapitalinnskudd i statlig forretningsdrift anslås offentlig forvaltnings nettofordringer til om lag 8 450 mrd. kroner ved utgangen av 2016 eller to og en halv ganger av BNP, se figur 3.8C. For OECD-landene sett under ett anslås offentlig forvaltning å ha negative nettofordringer tilsvarende nær 72 pst. av BNP. Ved siden av Norge er det kun fem OECD-land der offentlig forvaltning har positive nettofordringer; Sverige og Finland er blant disse.

De samlede offentlige utgiftene i Norge anslås å øke til knapt 1 580 mrd. kroner i 2016. Det tilsvarer 58,1 pst. av BNP for Fastlands-Norge. Utgiftsandelen økte under finanskrisen i 2009, men har deretter ligget nokså stabilt nær gjennomsnittet for de siste 25 årene, se figur 3.8D. Variasjonene i perioden skyldes i hovedsak konjunktursvingninger. Offentlige utgifter er normalt mer stabile enn verdiskapingen i økonomien. Dermed faller offentlige utgifter som andel av BNP i en oppgangskonjunktur, når verdiskapingen vokser raskt. I en nedgangskonjunktur er det motsatt. Mønsteret er særlig tydelig for årene rundt finanskrisen, både for Norge og for de øvrige industrilandene.

Sammensetningen av offentlige utgifter har endret seg over tid. Offentlige overføringer til næringslivet er mer enn halvert som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien de siste 30 årene, til i overkant av 2 pst. av BNP Fastlands-Norge. Offentlig forvaltnings bruttoinvesteringer i realkapital – den delen av offentlige utgifter som



Figur 3.8 Utviklingstrekk i offentlig forvaltning

Kilder: Finansdepartementet, OECD og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.7 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2015. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2015-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
Nasjonalbudsjettet 2015	7,1	1,7	5,3	1,7
Saldert budsjett 2015.....	8,7	2,1	5,6	1,7
Revidert nasjonalbudsjett 2015.....	8,9	2,1	6,0	1,9
Avtale i Stortinget om revidert budsjett	9,0	2,1	6,1	1,9
Nasjonalbudsjettet 2016	9,0	2,2	6,1	1,9

Kilde: Finansdepartementet.

går til å bygge veier, jernbane og offentlige bygg – har økt noe de siste årene. 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. Forskjellen har økt etter 2009 siden flere land har redusert investeringene i realkapital for å styrke offentlige budsjetter, se figur 3.8E.

I OECD-landene utgjør skatter og avgifter over 80 pst. av samlede offentlige inntekter. De siste 15 årene har skatteinntektene i Norge avtatt noe målt som andel av BNP Fastlands-Norge, se figur 3.8F.

3.2 Kommuneforvaltningens økonomi

3.2.1 Sentrale utviklingstrekk

Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2014 til 2015 anslås nå til 9,0 mrd. kroner eller 2,2 pst. De frie inntektene anslås å øke reelt med 6,1 mrd. kroner, tilsvarende 1,9 pst. Det er da tatt hensyn til økte bevilgninger i forbindelse med stortingsbehandlingen av revidert budsjett. Anslagene for vekst i samlede og frie inntekter i 2015 er ikke endret siden avtalen om revidert budsjett, se tabell 3.7. Det må ses i lys av at ny informasjon om skatteinngangen i 2015 er godt i tråd med anslaget som ble lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett 2015.

For tiårsperioden 2005–2014 sett under ett kan den gjennomsnittlige realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 2,6 pst. per år. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige årlige realinntektsveksten i perioden 1990–2004 på 2,3 pst. Inntektsveksten i den siste tiårsperioden må ses i sammenheng med sterk befolkningsvekst som følge av økt arbeidsinnvandring etter utvidelsen av EU i 2004, se boks 3.5. Det har gitt økte skatteinntekter til stat og kommune, men

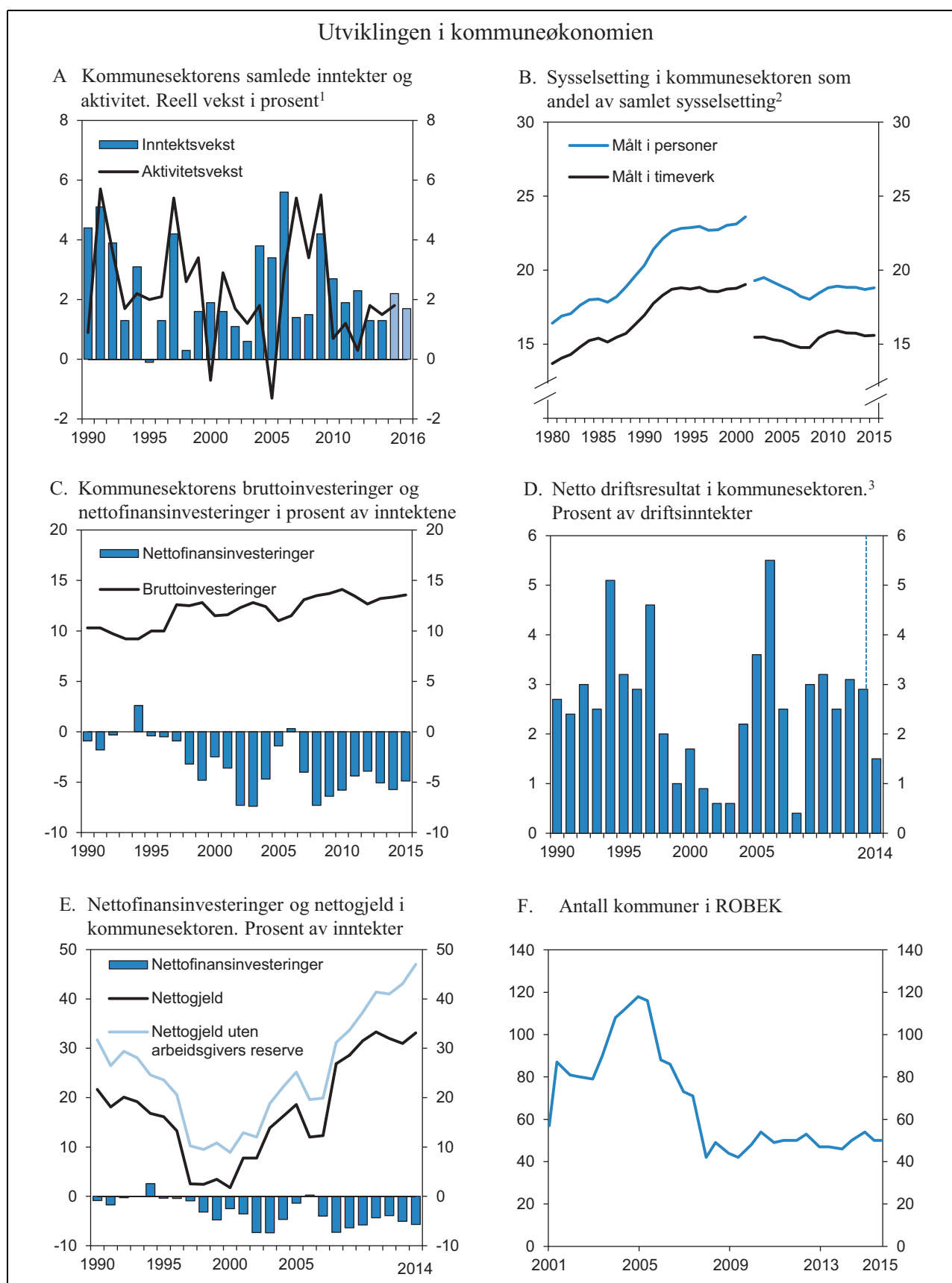
også økt behovet for kommunale tjenester. Kommunesektorens inntekter har de siste årene vært forholdsvis stabile målt som andel av BNP for Fastlands-Norge.

Over tid har aktiviteten i kommunesektoren økt om lag i takt med inntektene, se figur 3.9A. Justert for sesongvariasjoner falt sysselsettingen i kommuneforvaltningen noe gjennom 2. og 3. kvartal i fjor. Siden har sysselsettingen tatt seg opp igjen, og var i første halvår i år om lag på tilsvarende nivå som i samme periode i fjor. For fjoråret sett under ett økte sysselsettingen med 1 800 personer, tilsvarende 0,4 pst. Antall årsverk økte med 2 000.

Realinvesteringene i kommunesektoren ligger på et høyt nivå som andel av inntektene. Etter en liten nedgang i investeringsnivået fra 2009 til 2012 har det de to siste årene igjen vært vekst i realinvesteringene. Fra 2013 til 2014 økte realinvesteringene reelt med 4,0 pst. I første halvår i år var investeringene 1,7 pst. høyere enn i samme periode i fjor.

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. Økt tjenesteomfang eller tjenestekvalitet som følge av effektivisering fanges ikke opp i indikatoren som brukes for å måle aktiviteten i sektoren, siden den er basert på utviklingen i bruken av innsatsfaktorer.

Netto driftsresultat uttrykker hvor mye kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Fra og med 2014 føres inntekter fra momskompensasjon på investeringer i investeringsregnskapet, mot tidligere i driftsregnskapet. Det bidrar til å trekke netto driftsresultatet i sektoren vesentlig ned. Blant annet på bakgrunn av



Figur 3.9 Utviklingen i kommuneøkonomien

¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.

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

³ Endringer i regnskapsregler for føring av momskompensasjon knyttet til investeringer trekker ned netto driftsresultatet fra 2013 til 2014. Fra 2014 oppgis konserntall, mens det for tidligere år er oppgitt tall for kommunekassene.

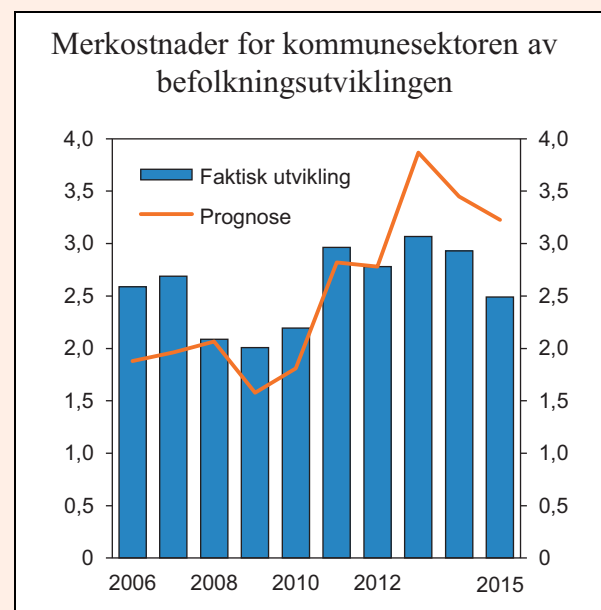
Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Boks 3.5 Merkostnader for kommunesektoren som følge av befolkningsutviklingen

Endringer i befolkningens størrelse og alderssammensetning påvirker kommunenes utgifter til bl.a. barnehage, skole og eldreomsorg. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) beregner derfor jevnlig anslag for merkostnadene for kommunene av demografiske endringer. Beregningene tar utgangspunkt i dagens utgiftsnivå og hvordan disse utgiftene fordeler seg på ulike aldersgrupper. De anslåtte utgiftene per person i hver aldersgruppe fremføres så med tall for befolkningsutviklingen for å komme fram til en beregnet mer- eller mindretgift for sektoren. Utvalget understreker at beregningene er grove. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader innenfor de ulike tjenesteområdene, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges det til grunn konstante dekningsgrader for de ulike tjenestene.

Den blå linjen i figur 3.10 viser TBUs anslag for kommunesektorens merkostnader de siste ti årene som følge av befolkningsutviklingen. Anslagene ble utarbeidet på våren året før budsjettåret, basert på prognoser for befolkningsveksten. De røde søylene viser tilsvarende beregninger publisert av TBU i budsjettåret, basert på faktisk befolkningsvekst. Som det fremgår av figuren, ble TBUs anslag for kommunesektorens merkostnader som følge av befolkningsutviklingen betydelig oppjustert for både 2006 og 2007. Det må særlig ses i sammenheng med at nettoinnvandringen ble klart høyere enn forventet. Utslaget for kommunene ble dempet

av at befolkningsveksten i hovedsak kom i aldersgruppen 19–66 år, hvor beregnet utgift per innbygger for kommunene er lav. For årene 2013–2015 har merkostnadene for kommunene blitt lavere enn ventet. Det skyldes først og fremst færre barnefødsler enn forventet i prognosene, men også en moderat nedgang i nettoinnvandringen. Færre barnefødsler slår hurtig inn i kommuneøkonomien i form av lavere utgifter til blant annet barnehager.



Figur 3.10 Merkostnader for kommunesektoren som følge av befolkningsutviklingen. Mrd. 2015-kroner

Kilder: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi og Finansdepartementet.

denne endringen anbefaler Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) nå at netto driftsresultatet for kommunesektoren som helhet bør utgjøre 2 pst. av inntektene (mot tidligere 3 pst.). 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. Den store forskjellen mellom kommunene og fylkeskommunene skyldes at fylkeskommunene som en del av forvaltningsreformen i 2010 overtok ansvaret for veier fra staten. Fylkeskommunenes beregnede kapitalslit økte dermed betydelig. Overskuddet må derfor være høyere

for at fylkeskommunene skal ha nok midler til å erstatte kapitalslit. Den nye anbefalingen fra utvalget omfatter kommune- og fylkeskonsern, dvs. inkludert kommunale foretak og interkommunale selskaper. Tidligere har anbefalingen kun omfattet kommune- og fylkeskassene.

Netto driftsresultatet i kommunesektoren i 2014 anslås til 1,5 pst. av inntektene. Justert for omleggingen av regnskapsføringen av inntektene fra momskompensasjon på investeringer var netto driftsresultatet i 2014 på samme nivå som i 2013. For kommunene inklusive Oslo var netto driftsresultatet 1,3 pst., mens det for fylkeskommunene

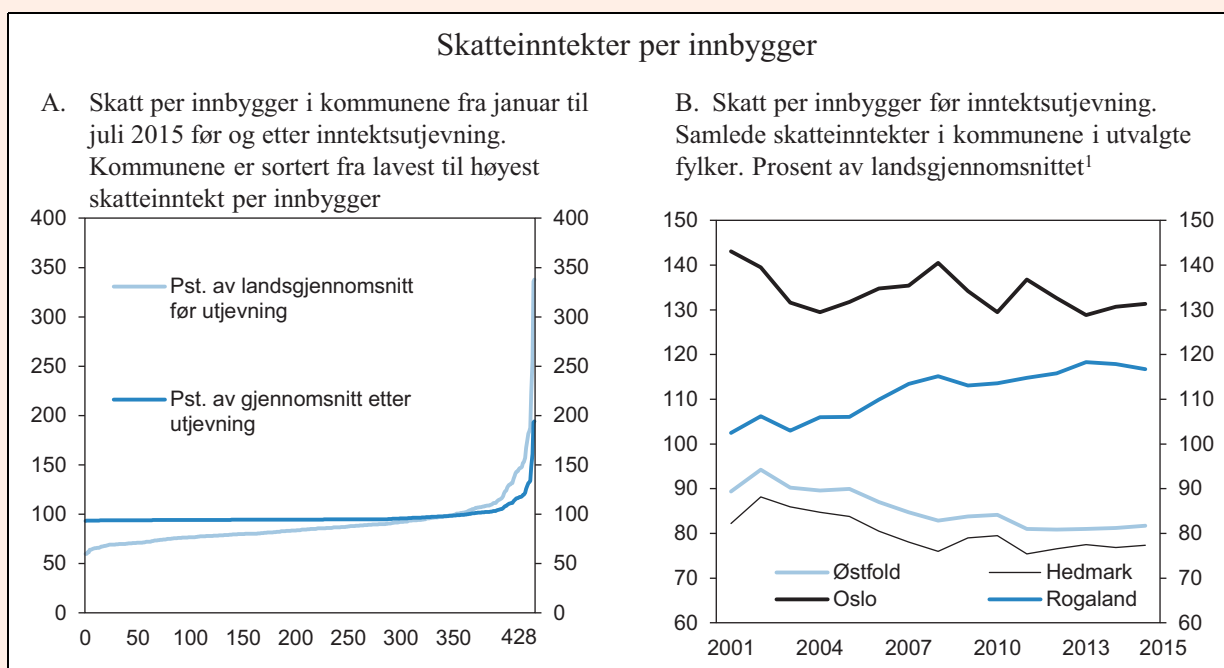
Boks 3.6 Skatteinngangen i kommunesektoren

Inntekter fra skatt utgjør om lag 40 pst. av kommunesektorens samlede inntekter. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene. Målt per innbygger varierer skatteinntektene fra under 60 pst. av landsgjennomsnittet i Namdals- eid og Tolga til nesten 340 pst. av landsgjennomsnittet i kraftkommunene Bykle og Modalen, se figur 3.11A.

Forskjellene mellom kommunene reduseres betydelig gjennom systemet for skatteutjevning. Etter skatteutjevningen har ingen kommuner en skatteinntekt per innbygger som er lavere enn 93 pst. av landsgjennomsnittet, se blå linje i figur 3.11A. Systemet for skatteutjevning gir en inntektssikring for den enkelte kommune mot overraskelser i egen skatteinngang. For kommuner med inntekter over 90 pst. av landsgjennomsnittet vil 60 pst. av en lokal skattesvikt kompenseres gjennom skatteutjevningen, mens

hele 95 pst. av en skattesvikt vil kompenseres for kommuner med inntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet. Dersom den samlede skatteinngangen i sektoren blir lavere enn ventet vil alle kommuner få lavere skatteinntekter.

Enkelte av de kommunene som nå rammes av lavere aktivitet i oljevirkomheten, har opplevd flere år med sterk vekst og høy skatteinngang. Det gjelder blant annet flere av kommunene i Rogaland, der skatteinntekter per innbygger i gjennomsnitt har økt fra 101 pst. av landsgjennomsnittet i 2001 til 115 pst. av landsgjennomsnittet så langt i 2015, se figur 3.11B. I flere andre fylker har skatteinngangen utviklet seg forholdsvis svakt de siste 15 årene. Kommuner med forholdsvis høye skatteinntekter er bedre stilt til å kunne håndtere en eventuell svikt i egen skatteinngang.



Figur 3.11 Skatteinntekter per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet. Landsgjennomsnittet=100

¹ Tall for 2015 er for perioden januar til og med august.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

var 3,1 pst. Tallene er for kommune- og fylkeskonsern.

Kommunesektorens nettofinansinvesteringer fremkommer som samlede inntekter minus samlede utgifter. I de samlede utgiftene er utgifter til realinvesteringer medregnet, mens lån og avdrag

er holdt utenom. Netto finansinvesteringer i kommunesektoren anslås til om lag -25,3 mrd. kroner i 2014, tilsvarende -5,7 pst. av inntektene. For 2015 anslås netto finansinvesteringene til -4,9 pst., som er på linje med gjennomsnittet for de siste 5–10 årene. De store negative netto finansinvesteringer

gene skyldes ikke svake netto driftsresultater, men må ses i sammenheng med høye realinvesteringer i sektoren, se figur 3.9C.

Negative nettofinansinvesteringer de siste årene har bidratt til at nettogjelden i kommunesektoren har økt betydelig siden 2000, se figur 3.9E. I tråd med internasjonale retningslinjer har Statistisk sentralbyrå nå omklassifisert reserver i kollektive avtaler i livselskaper og kommunale pensjonskasser fra husholdningene til kommuneforvaltningen. Denne endringen innebærer at nettogjelden er nedjustert gjennom hele perioden. Ved utgangen av 2014 anslås kommunesektorens nettogjeld å utgjøre 33 pst. av inntektene, som er om lag som ved utgangen av 2011. Utenom reserver i kollektive avtaler i livselskaper og kommunale pensjonskasser økte nettogjelden fra 43 pst. av inntektene i 2013 til over 47 pst. av inntektene ved utgangen av 2014.

Ikke alle lån belaster kommuneøkonomien. En del lån er knyttet til gebyrbelagte tjenester, der økte avdrag og renteutgifter finansieres gjennom økte kommunale gebyrer. I tillegg dekker staten rentekostnader og noen avdrag på skole-, kirke- og sykehjemsinvesteringer og transporttiltak i fylkene. Samtidig er enkelte av sektorens fordringer ikke rentebærende. Den delen av kommunesektorens nettogjeld som antas å være eksponert ved renteendring anslås til om lag 34 pst. av inntektene. Det er vel 20 prosentenheter høyere enn for ti år siden. Gjeldsgraden varierer betydelig fra kommune til kommune. Basert på siste rapporterte tall for de enkelte kommunene, hadde åtte kommuner en netto renteeksponert gjeld som var høyere enn 100 pst. av driftsinntektene og 129 kommuner hadde en renteeksponert gjeld som var høyere enn 50 pst. av inntektene. Av disse er 26 kommuner registret i ROBEK.

Antall kommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler, har holdt seg relativt stabilt rundt 50 de siste seks årene. I september 2015 var det 50 kommuner i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), mot 54 kommuner ved utgangen av fjoråret, se figur 3.8F. Om lag 20 pst. av kommunene i de tre nordligste fylkene og i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal er registrert i ROBEK. Det er for tiden ikke registrert noen fylkeskommuner i ROBEK.

Tabell 3.8 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2016. Mrd. 2016-kroner

Samlede inntekter	7,3
Herav:	
Frie midler	4,7
Frie midler til nye oppgaver ¹	0,8
Øremerkede tilskudd mv.	1,4
Gebyrer mv.	0,4

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

Kilde: Finansdepartementet.

3.2.2 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2016

Regjeringens budsjettforslag for 2016 innebærer en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7,3 mrd. kroner, se tabell 3.8. Det legges opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter fra 2015 til 2016 på 4,7 mrd. kroner. Veksten i sektorens samlede inntekter ligger over det signaliserte intervallet i Kommuneproposisjonen 2016 på 6–7 mrd. kroner, mens veksten i de frie inntektene er innenfor det signaliserte intervallet på 4½–5 mrd. kroner. Veksten i inntektene regnes fra nivået på kommunesektorens inntekter i 2015 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2015.

Veksten i frie inntekter må ses i sammenheng med kommunesektorens merutgifter som følge av befolkningsutviklingen. Det anslås at den delen av disse utgiftene som må dekkes av frie inntekter, utgjør 1,7 mrd. kroner i 2016.

Som signalisert i Kommuneproposisjonen, vil fylkeskommunene få 0,5 mrd. kroner av den foreslåtte veksten i frie inntekter. Av denne veksten er 0,2 mrd. kroner begrunnet med behovet for videre opprusting av fylkesveiene. Videre vil kommunene få 4,2 mrd. kroner av veksten i de frie inntektene. Av denne veksten er 0,4 mrd. kroner begrunnet med økt satsing på rusfeltet, 0,2 mrd. kroner begrunnet med ytterligere satsing på helsestasjons- og skolehelsetjenesten og 0,4 mrd. kroner til fleksibelt barnehageopptak.

I tillegg til den anslåtte veksten i frie inntekter får kommunesektoren økt rammetilskudd til en ny time naturfag i grunnskolen og til økt lærlingtilskudd. 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 investeringstilskudd til 2 500 omsorgsplasser, forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene og 1 200 plasser på dagaktivitetstilbud for hjemmeboende med demens.

Regjeringen foreslår endringer i finansieringsordningen for ikke-kommunale barnehager. Blant annet foreslås det endringer i beregningen av pensjons- og kapitalkostnader som gir bedre samsvar mellom kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene og tilskuddet de får fra kommunen. Regjeringen når i 2016 målet om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Som en del av den forsterkede innsatsen for økt sysselsetting tilføres kommunene et engangstilskudd på 500 mill. kroner til vedlikehold og rehabilitering av skoler og omsorgsbygg i kommunene. Tilskuddet kommer i tillegg til veksten i kommunesektorens samlede inntekter.

Ved beregning av realveksten i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en prisvekst på kommunal tjenesteyting (deflator) på 2,7 pst. fra 2015 til 2016. Gebyrinntektene anslås å øke reelt med 0,4 mrd. kroner fra 2015 til 2016.

Den foreslåtte inntektsveksten legger til rette for videre styrking av det kommunale tjenestetilbudet, både i omfang og kvalitet. Med en mer effektiv ressursbruk i sektoren vil det kommunale tjenestetilbudet kunne videreutvikles ytterligere. Kommunenes utgifter til lønnskostnader, produktkjøp og produktinnsats anslås å utgjøre om lag 75 pst. av utgiftene i sektoren. En effektivisering i kommunesektoren på ½ pst. av utgiftene, slik som det legges opp til i staten, vil dermed kunne frigjøre knapt 2 mrd. kroner. Regjeringen har klare forventninger til at det både i kommunene og fylkeskommunene kontinuerlig arbeides med å forenkle, fornye og forbedre tjenestene.

Skatteinngangen til kommunesektoren har de siste månedene vært godt i tråd med anslagene i Revidert nasjonalbudsjett 2015. Anslaget for skatteinngangen i kommunesektoren i 2016 bygger på en samlet vurdering av utvikling i norsk økonomi, se nærmere omtale i kapittel 2 i denne meldingen. Det er usikkerhet om utviklingen i norsk økonomi og kommunenes skatteinntekter. Regjeringen følger nøye med på den økonomiske utvikling og vil foreta en ny vurdering av kommuneøkonomien i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2016.

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.

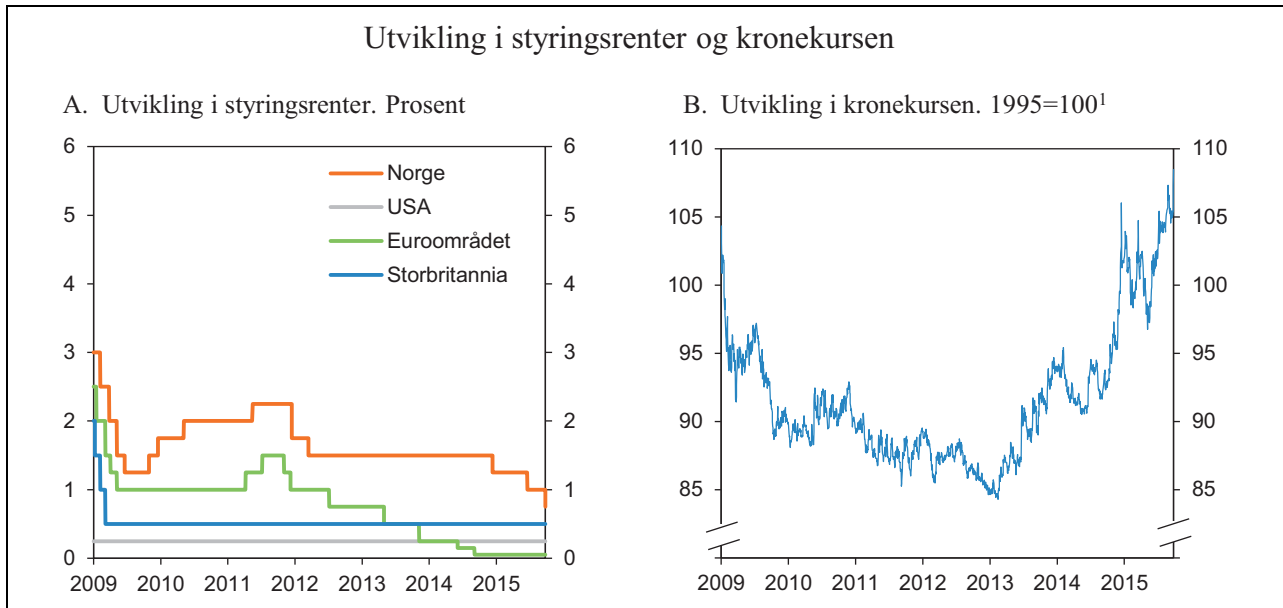
I Kommuneproposisjonen 2016 ble det signalisert at skattørene for 2016 skal fastsettes ut fra et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene. Anslagene for kommunesektorens skatteinntekter i 2015 ble redusert i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2015. Rammeoverføringene ble samtidig økt med 1,2 mrd. kroner. Etter dette kan skatteandelen i 2015 anslås til vel 39 pst. av de samlede inntektene i sektoren. Isolert sett trekker det i retning av å øke de kommunale og fylkeskommunale skattørene. Utviklingen i skattegrunnlagene er også påvirket av Regjeringens forslag til skatteopplegg for 2016. Aksjeutbytte mv. oppjusteres med en faktor på 1,15 i alminnelig inntekt. Denne endringen og andre elementer i Regjeringens forslag til skatteopplegg anslås isolert sett å øke kommunesektorens skatteinntekter i 2016 med knapt 1,1 mrd. kroner. Det reduserer behovet for å øke kommunale og fylkeskommunale skattører.

Samlet sett foreslås de kommunale skattørene for personlige skattytere økt med 0,45 prosentpoeng fra 2015 til 2016, mens de fylkeskommunale skattørene foreslås økt med 0,05 prosentpoeng. Skatteinntektene anslås etter dette å utgjøre 40 pst. av kommunenes samlede inntekter i 2016.

Det er lagt til grunn en vekst i kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue på 7,1 pst. fra 2015 til 2016, tilsvarende 11,6 mrd. kroner. Økte kommunale og fylkeskommunale skattører bidrar med 4,8 mrd. kroner av denne veksten, mens skatteopplegget for 2016 bidrar med knapt 1,1 mrd. kroner. Når en i tillegg korrigerer for enkelte andre forhold er det lagt til grunn en underliggende vekst i skatteinntektene på 3,3 pst.

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. På kort og mellomlang sikt skal pengepolitikken veie hensynet til lav og stabil inflasjon mot hensynet til stabilitet i produksjon og sysselsetting.



Figur 3.12 Utvikling i styringsrenter og kronekurs

¹ Importveid kursindeks (144).

Kilde: Macrobond.

Pengepolitikken er førstelinjeforsvaret for å møte svakere vekst i økonomien. Renten kan endres raskt ved endringer i de økonomiske utsiktene. Norges Bank satte ned styringsrenten med 0,25 prosentenheter til 0,75 pst. i september i år og viste til svakere vekstutsikter for norsk økonomi. Det ble samtidig varslet at styringsrenten kan bli satt videre ned. I rentebanen til Norges Bank anslås styringsrenten å avta til i overkant av ½ pst. i 2016 før den igjen øker gradvis.

Utlånsrentene til husholdninger og foretak i Norge er blitt satt ned de siste kvartalene. Ifølge SSBs rentestatistikk var den gjennomsnittlige utlånsrenten med pant i bolig til husholdningene i 2. kvartal i år nesten 1 prosentenheter lavere enn sommeren 2013. Også bankenes rentemarginer, målt som forskjellen mellom utlånsrentene og rentene i pengemarkedet, gikk litt ned i samme periode, fra et høyt nivå.

Finanspolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil økonomisk utvikling. Pengepolitikken påvirker norsk økonomi gjennom renten og indirekte også gjennom kronekursen. Den lave renten ute spiller inn på Norges Banks avveiiinger i rentesettingen. Kronen har svekket seg markert siden sommeren 2013. Utviklingen i kronen påvirker både inflasjonen og realøkonomien. Svekkelsen av kronen bidrar til høyere vekst i konsumprisene og bedret lønnsomhet for de konkurranseutsatte delene av norsk næringsliv. Renten er også en av flere faktorer som påvirker boligpriser og opptak av kreditt.

Norges Bank søker i gjennomføringen av pengepolitikken også å bidra til å motvirke oppbyggingen av finansielle ubalanser.

Det er i denne meldingen teknisk lagt til grunn at pengemarkedsrentene vil utvikle seg i tråd med markedsaktørenes forventninger, slik disse kommer til uttrykk i terminrentene. Det innebærer en gjennomsnittlig tremåneders pengemarkedsrente på 1,3 pst. i 2015 og 0,8 pst. i 2016. Det er videre lagt til grunn en svekkelse av kronen på 9 pst. i år og 1,5 pst. til neste år, målt ved årlig endring i den importveide kursindeksen. Kronekursen påvirkes av en rekke forhold, og det knytter seg erfaringsmessig betydelig usikkerhet til anslag for kursutviklingen fremover i tid.

Renten på norske ti års statsobligasjoner var mot slutten av september på 1,5 pst., noe som er svært lavt sett i et historisk perspektiv. Den lave renten må ses i sammenheng med lave lange renter i andre land og med at norske statsobligasjoner anses som en investering med lav risiko.

3.4 Finansiell stabilitet

3.4.1 Generelt

Finansielle markeder spiller en viktig rolle i moderne økonomier. En lærdom fra tidligere finanskriser er at finansiell stabilitet er en viktig forutsetning for makroøkonomisk stabilitet, og omvendt. For å redusere risikoen for problemer i finanssektoren legger norske myndigheter stor

vekt på å fremme soliditet, likviditet og god atferd gjennom offentlig regulering og myndighetstilsyn.

3.4.2 Utviklingen i finansinstitusjonene og markeder

Boligprisene og husholdningenes gjeld har økt mye de senere årene. Erfaringene fra Norge og andre land har vist at det kan være en utfordring for det finansielle systemet. Et tilbakeslag i boligmarkedet kan ramme bankene på ulike måter. Mislighold og reduserte panteverdier vil gi økte tap. I tillegg kan et slikt tilbakeslag føre til en generell nedgang i husholdningenes etterspørsel. Bedriftenes produksjon, lønnsomhet og evne til å betjene sine lån i bankene vil i så fall bli svekket. Det kan igjen svekke bankenes evne til å finansiere nye prosjekter.

Finansdepartementet vurderer utsiktene for finansiell stabilitet i den årlige finansmarkedsmeldingen, sist i Meld. St. 22 (2014–2015) Finansmarknadsmeldinga 2014, som ble lagt fram 10. april 2015. I meldingen ble det særlig lagt vekt på den kraftige veksten i boligpriser og gjeld i husholdningene. Høy inntektsvekst over flere år, lav rente, lett tilgang på lån i bankene og høy innvandring har økt presset i boligmarkedet i de sentrale områdene av landet. Målt opp mot inntektene er gjelden historisk høy.

Siden Finansmarkedsmeldinga 2014 ble lagt frem, har vi sett følgende utvikling:

Husholdningenes gjeld vokser fortsatt raskere enn deres inntekter. Målt som andel av disponibel inntekt har husholdningenes gjeld aldri vært høyere enn nå. Samtidig er gjeld og formue ujevnt fordelt mellom husholdningene. De husholdningene som har størst gjeld, er sårbare for bortfall av inntekt eller et fall i boligprisene. Høy husholdningsgjeld og høye boligpriser har økt risikoen for at finansielle ubalanser kan utløse eller forsterke et tilbakeslag i norsk økonomi.

Regjeringen la i juni 2015 fram en strategi for boligmarkedet med tiltak for å legge til rette for raskere, enklere og billigere boligbygging. Målet er å bidra til en mer bærekraftig utvikling i boligpriser og gjeld. Det tar imidlertid tid før alle tiltak er iverksatt og får full virkning på utviklingen i boligpriser og gjeld. Finansdepartementet har derfor fastsatt en midlertidig forskrift om krav til nye lån med pant i bolig, som skal bidra til en mer sunn utvikling i boliglånsmarkedet og sikre bankenes fleksibilitet i boliglånsaker. Forskriften trådte i kraft 1. juli 2015, og skal gjelde ut 2016

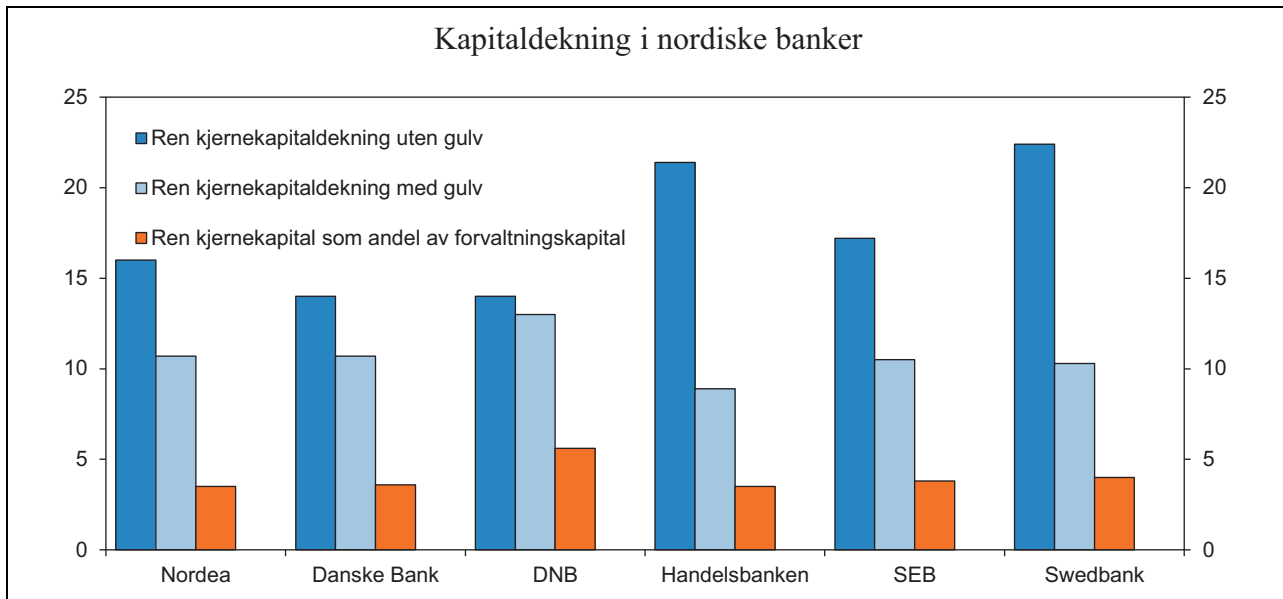
med mindre en evaluering viser at det fortsatt er behov for den.

Bankene skal etter forskriften blant annet beregne kundens evne til å betjene boliglånet ut fra inntekt og alle relevante utgifter, og ta høyde for en renteøkning på 5 prosentpoeng. Nedbetalingslån med pant i bolig skal ikke overstige 85 pst. av boligens verdi, mens rammekreditter ikke skal overstige 70 pst. av boligens verdi. Ved disse beregningene av belåningsgrad kan boligens verdi suppleres med tilleggsikkerhet. For boliglån som overstiger 70 pst. av boligens verdi, stilles det krav om avdragsbetaling. For å sikre at bankene fortsatt vil ha tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne yte lån til kredittverdige kunder som ikke oppfyller alle kravene i forskriften, åpnes det for at inntil 10 pst. av volumet av innvilgede lån per kvartal kan være lån som ikke oppfyller forskriftskravene om betjeningsevne, belåningsgrad eller avdragsbetaling.

Bankenes resultater viste en bedring i første halvår 2015 sammenlignet med samme periode i fjor, som også var en god periode. Samlet resultat i første halvår 2015 før skatt var 28,8 mrd. kroner, en økning på 6 pst. sammenlignet med første halvår 2014. Hovedårsaken til bedringen var bankenes samlede netto renteinntekter, som var om lag 7 pst. høyere i første halvår i år enn i samme periode i fjor målt i kroner. Som andel av gjennomsnittlig forvaltningskapital sank netto renteinntekter fra 1,53 pst. til 1,50 pst. Bankenes rentemargin, som er forskjellen mellom gjennomsnittlig utlans- og innskuddsrente, var ved utgangen av første halvår 2015 på 2,22 pst., og uendret sammenlignet med samme tidspunkt i 2014. Bankenes utlånstap er fortsatt lave. I første halvår 2015 utgjorde tapene 0,17 pst. av utlånsmassen, noe som er marginalt høyere enn i samme periode i fjor.

For alle bankene (morbank) sett under ett var den rene kjernekapitaldekningen 14,1 pst. ved utgangen av første halvår 2015. På konsernnivå var den rene kjernekapitaldekningen 13,2 pst. Det er de største bankene som har lavest ren kjernekapitaldekning. Norske banker har en stor andel av sin finansiering fra utenlandske kilder. Det gjør dem sårbare for utviklingen i de internasjonale finansmarkedene. Bankene skal være rustet for å møte uro. Førstelinjeforsvaret som skal sikre dette, er bankenes egen soliditet og likviditet.

I figur 3.13 vises den prosentvise rene kjernekapitaldekningen for store norske, danske og svenske bankkonsern. De blå søylene angir den prosentvise rene kjernekapitaldekningen uten Basel I-gulv. De røde søylene viser ren kjernekapitaldekning når de norske Basel I-gulvreglene er



Figur 3.13 Kapitaldekning i nordiske banker

Kilde: Finanstilsynet.

lagt til grunn. Basel I-gulvet er en nedre grense for hvor lavt bankenes beregningsgrunnlag kan være. Dette viser at både svenske og danske banker får en høy prosentvis ren kjernekapitaldekning med sine nasjonale regler, fordi reglene tillater en betydelig reduksjon i nevneren i kapitalkravsbrøken. Den prosentvise kapitaldekningen fremstår dermed som høy. Den store forskjellen mellom den blå og røde søylen for enkelte banker skyldes den reduksjonen av nevneren som har funnet sted under det nåværende kapitalkravsregelverket i EU, som bygger på Basel II, hvor interne risikomodeller kan benyttes.

Måling av uvektet egenkapitalandel gir et vesentlig annet bilde av soliditeten. I figuren ovenfor angir de grønne søylene ren kjernekapital (egenkapital) i prosent av forvaltningskapitalen. Her har DNB høyest kapitaldekning av de store nordiske bankkonsernene.

Livsforsikringsselskapene hadde samlet sett et resultat før skatt på 4,4 mrd. kroner i første halvår i år, mot 3,4 mrd. kroner i samme periode i fjor. Det verdijusterte resultatet før skatt, som inkluderer den urealiserte verdiendringen, var 7,5 mrd. kroner i første halvår i år, mot 10 mrd. kroner i første halvår i fjor. Livsforsikringsselskapene er mer utsatt for markedsrisiko enn bankene, ettersom en stor andel av forvaltningskapitalen er plassert i aksjer og obligasjoner. Livsforsikringsselskapenes samlede forsikringsforpliktelser utgjorde om lag 1 126 mrd. kroner. Det er knyttet en avkastningsgaranti til om lag 80 pst. av aktiva som skal dekke de samlede forsikringsforpliktelsene. Livsforsik-

kringsselskapene og pensjonskassene tar betalt for avkastningsgaranti i kollektive kontrakter. Livsselskapene og pensjonskassene må selv tilpasse risikoen i forvaltningen til sin risikobærende evne og den avkastning de har garantert.

Ved utgangen av første halvår 2015 er livsforsikringsselskapenes gjennomsnittlige årlige avkastningsgaranti om lag 3,15 pst. ifølge anslag fra Finanstilsynet. Selskapene hadde en annualisert verdijustert avkastning på kollektivporteføljen i første halvår 2015 på 4,8 pst., mot 6,6 pst. første halvår 2014. Pensjonskassene hadde en annualisert verdijustert avkastning på 6,4 pst., som er lavere enn i første halvår i fjor. Forskjeller i verdijustert avkastning mellom livsforsikringsselskaper og pensjonskasser skyldes i hovedsak forskjellig sammensetning av aktiva. Pensjonskasser som gruppe har typisk en høyere aksjeandel enn livsforsikringsselskapene.

Ved utgangen av 2. kvartal 2015 hadde livsforsikringsselskapene samlet en kapitaldekning etter det såkalte Basel I-regelverket på 17,3 pst., og samtlige selskaper oppfylte lovkravet om 8 pst. kapitaldekning. Livsforsikringsselskapenes bufferkapital er definert som kapital ut over lovpålagte soliditets- og sikkerhetskrav, og består av summen av kjernekapital ut over den kjernekapital som medgår til å oppfylle det lovpålagte kravet til ansvarlig kapital, tilleggsavsetninger begrenset oppad til årets renteforpliktelse, delårsresultat, kursreguleringsfond og risikoutjevningfond. Bufferkapitalen økte med 17 mrd. kroner i første halvår 2015 til 104 mrd. kroner, og utgjorde der-

med 12,1 pst. av forsikringsforpliktelsene (ekskl. investeringsvalg) ved utgangen av halvåret. Livsforsikringsselskapene og pensjonskassene skal selv sørge for at det er godt samsvar mellom risiko og soliditet for det enkelte selskap, og at de har tilstrekkelige sikkerhetsmarginer.

Stortinget vedtok i juni 2015 nytt solvensregelverk for forsikringsselskaper som trer i kraft 1. januar 2016. Et lavt rentenivå og økende levealder krever større avsetninger for livselskaper og pensjonskasser. Nye kapitalkrav for forsikringsselskaper (Solvens II) reflekterer bedre den risikoen de står overfor. Etter de nye reglene skal blant annet selskapenes forsikringstekniske avsetninger, som dekker selskapets forsikringsforpliktelser, verdsettes til markedsverdi. I en situasjon med lave renter betyr det en vesentlig økning i verdien av forpliktelsene i forhold til dagens regelverk. Særlig livsforsikringsselskaper med høy andel av garanterte forpliktelser, samt fripoliser, vil få vesentlig høyere kapitalkrav under Solvens II. I forskrift til finansforetaksloven om gjennomføring av Solvens II-direktivet (Solvens II-forskriften) er det gitt en overgangsbestemmelse som åpner for at selskapene kan tilpasse seg eventuelle økte krav til de forsikringstekniske avsetningene over en periode på 16 år, se nærmere omtale under punktet om finansmarkedsregulering. Selskapene må i tillegg foreta avsetninger til dekning av de økte forpliktelsene som følger av økt levealder. Finanstilsynet har lagt til grunn at selskapene kan gjennomføre denne oppreserveringen over en periode på 7 år, og at inntil 80 pst. av årlig oppreservering kan finansieres ved bruk av avkastning ut over garantert rente, som ellers skulle tilfalt kundene.

De nordiske og baltiske landene har et godt samarbeid på finansmarkedsområdet, både på departements- og tilsynsnivå. Det er opprettet en nordisk-baltisk arbeidsgruppe for håndtering av kriser med virkning over landegrensene. Samarbeidet har også blitt utvidet med en enighet om vertslandsbehandling av risikovektene for boliglån og motsyklisk kapitalbuffer. Større grad av vertslandsregulering er i tråd med anbefalinger fra en nordisk arbeidsgruppe med medlemmer fra finansdepartementene i Norden, samt anbefalinger i IMF's artikkel IV-konsultasjon av Norge. Videre deltar Finanstilsynet på uformell basis som observatør i de europeiske tilsynene (EBA, EIOPA og ESMA).

IMF har gjennomført en grundig vurdering av tilstanden i det norske finanssystemet i regi av det såkalte Financial Sector Assessment Program (FSAP). Det norske finanssystemet vurderes som

generelt sunt og veldrevet. IMF peker imidlertid på at ytterligere tiltak for å redusere risikoen i det norske finansielle systemet er nødvendig. IMF anbefaler blant annet ytterligere innstramming i kravene til bankenes boliglånspraksis, tiltak for å bedre stresstester knyttet til bankenes likviditet og utbygging av rammeverket for håndtering av banker i krise.

3.4.3 Finansmarkedsregulering

Siden våren 2010 har EU vedtatt et stort antall nye rettsakter med krav til nasjonale regelverk for banker, forsikringsselskaper og kapitalmarkedene. En stor del av dette regelverket anses EØS-relevant. Før rettsaktene som etablerer EUs tilsynsbyråer, er tatt inn i EØS-avtalen, er det vanskelig å ta inn de øvrige nye rettsaktene på finansmarkedsområdet som gir oppgaver til EUs tilsynsbyråer. Norske myndigheter har likevel lagt vekt på å utvikle norsk regelverk i samsvar med utviklingen i EUs medlemsland. I tillegg til lovregler Stortinget nylig har vedtatt, forbereder Finansdepartementet ytterligere lovforslag. Departementet fastsetter også forskrifter som utfyller de vedtatte lovreglene.

Nedenfor omtales både ulike EU-regelverk og regelverksarbeid i Norge.

EUs tilsynsbyråer

I etterkant av den internasjonale finanskrisen i 2008 besluttet EU å styrke strukturen for tilsynet med finanssektoren. Rådet og Parlamentet vedtok i november 2010 fire forordninger som etablerte et nytt europeisk finanstilsynsystem (European System of Financial Supervision (ESFS)). Det nye systemet ble satt i verk 1. januar 2011. Forordningene som oppretter Det europeiske finanstilsynsystemet, anses som EØS-relevante. Norge har, sammen med de andre EØS/EFTA-landene, drøftet med EU hvordan rollen og oppgavene som på EU-siden ivaretas av EUs finanstilsyn, skal ivaretas i på EFTA-siden, og hvordan EUs forordninger skal tilpasses og tas inn i EØS-avtalen. Både totpilar strukturen i EØS-avtalen og hensynene bak et enhetlig overnasjonalt finanstilsyn i EØS må ivaretas. I forbindelse med det årlige møtet mellom EUs og EFTAs finans- og økonomiministre, som i 2014 ble holdt 14. oktober i Luxembourg, ble det oppnådd politisk enighet om prinsippene for en EØS-tilpasning. Etter dette har EFTA-landene og EU-siden sammen arbeidet med utkast til EØS-komitebeslutninger for å ta disse forordningene inn i EØS-avtalen. Konkrete løsninger av EØS-til-

pasningene til disse rettsaktene vil åpne for at et stort antall andre rettsakter på finansmarkedsområdet kan tilpasses og tas inn i EØS-avtalen. Regjeringen tar sikte på å innhente Stortingets forhåndssamtykke før vedtak i EØS-komiteén om å ta rettsaktene som etablerer EUs finanstilsyn, inn i EØS-avtalen.

Den europeiske bankunionen

EU har også opprettet Den europeiske bankunionen. Dette innebærer for det første at Den europeiske sentralbanken 4. november 2014 overtok ansvaret for tilsynet med bankene etablert i de landene som deltar i eurosamarbeidet, samt banker etablert i andre EU-land som velger å slutte seg til bankunionen. For de 123 største europeiske bankkonsernene med morselskap i et land som deltar i bankunionen, gjennomfører en egen avdeling i Den europeiske sentralbank tilsynet direkte. Tilsynet med mindre banker føres gjennom de nasjonale tilsynsmyndighetene innenfor rammen gitt av den felles tilsynsmekanismen. For det andre innebærer bankunionen et felles krisefond og en felles krisehåndteringsmyndighet for alle banker i landene i eurosamarbeidet samt i andre EU-land som velger å slutte seg til bankunionen. Krisehåndteringsmyndigheten ledes av et styre oppnevnt av rådet etter forslag fra Kommisjonen og godkjennelse fra Parlamentet. Styret ble oppnevnt 19. desember 2014. EUs bankunion er ikke ansett EØS-relevant.

Kapitalkrav for banker

EUs nye kapitalkravsregelverk trådte i kraft 1. januar 2014. Regelverket betegnes CRR/CRD IV-regelverket, og består av en forordning ((EU) No. 575/2013 – CRR) og et direktiv (2013/36/EU – CRD IV), samt flere gjennomføringsrettsakter. EUs regelverk er basert på anbefalinger fra Baselkomiteen. Systemet med de nye kapitalkravene er omtalt nærmere i Nasjonalbudsjettet 2014 og Finansmarknadsmeldinga 2013 pkt. 3.2.1.

Stortinget har vedtatt lovregler og Finansdepartementet har fastsatt forskrifter som svarer til det nye regelverket for EU-landene. Kapitalkravene er fortsatt under opptrapping. Fra 1. juli 2015 skulle alle banker ha en ren kjernekapital på 11 pst. (inklusive motsyklisk kapitalbuffer). Systemviktige finansinstitusjoner skulle fra samme tidspunkt ha en ren kjernekapital på 12 pst. av risikovektet balanse. Dette gjelder DNB ASA, Nordea Bank Norge ASA og Kommunalbanken AS.

Finansdepartementet besluttet 18. juni 2015, etter råd fra Norges Bank, at nivået på det motsykliske kapitalbufferkravet for bankene skal økes fra 1 pst. til 1,5 pst. fra 30. juni 2016.

På bakgrunn av de vedtak som hittil er fattet, skal alle norske banker derfor fra 1. juli 2016 ha en ren kjernekapital på 11,5 pst. (inklusive motsyklisk kapitalbuffer), og systemviktige finansinstitusjoner skal ha en ren kjernekapital på 13,5 pst. av risikovektet balanse.

Videre har Finansdepartementet sendt på høring et forslag fra Finanstilsynet om å gjennomføre EUs nye kvantitative likviditetsbestemmelser i forskrift.

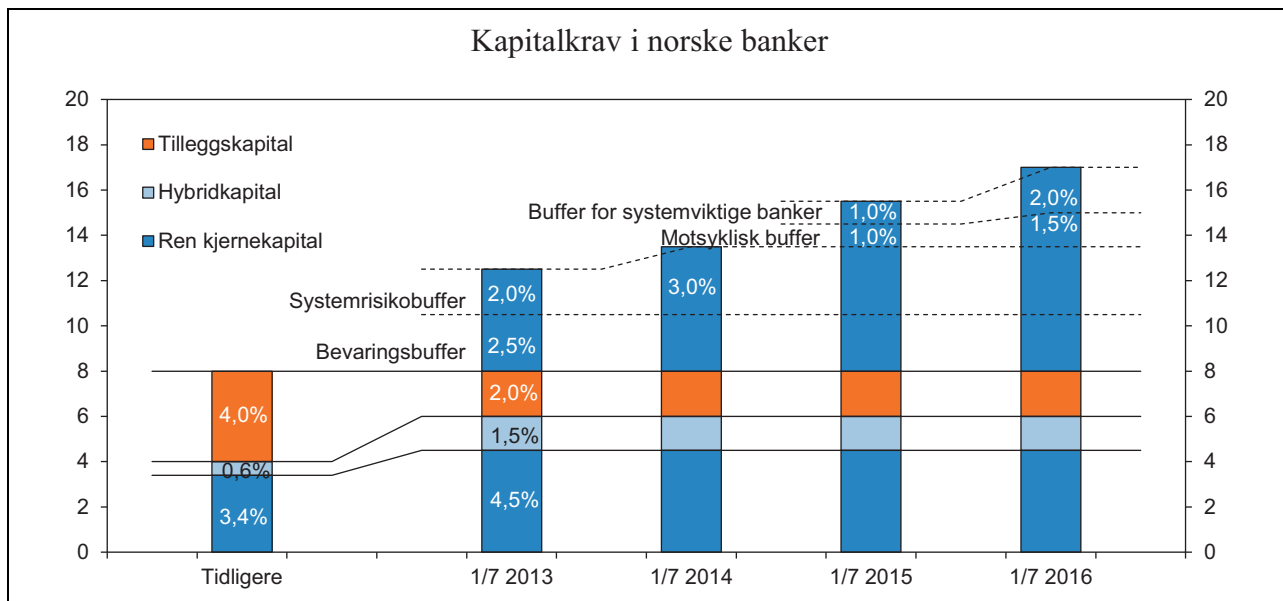
Baselkomiteen har hatt på høring et utkast til endringer i standardmetoden for kreditt risiko, samt utkast til en ny gulv-regel for kapitalkrav basert på den reviderte standardmetoden. Utkastene kan bidra til styrkede internasjonale kapitalkrav. Høringsfristen var 27. mars 2015. Det vises til nærmere omtale i Finansmarknadsmeldinga 2014 boks 3.5. Videre pågår det et stort arbeid i den europeiske tilsynsenheten for banker (EBA) som i fire rapporter til nå har rapportert om stor variasjon i beregningen av risikovekter og kapitalkrav samt tilsynspraksis knyttet til interne beregningsmodeller for å beregne kapitalkrav. Det vises til nærmere omtale om kapitaldekning og risikovekter i Nasjonalbudsjettet 2014 boks 3.8 og Finansmarknadsmeldinga 2014 boks 3.4.

Kapitalkrav for forsikringsselskaper (Solvens II)

Solvens II-direktivet (direktiv 2009/138/EF) med senere endringer i Omnibus II-direktivet (direktiv 2014/51/EU), skal medvirke til at forsikringsselskapene i EØS-området underlegges krav til solvens (kapital) som bedre reflekterer risikoen i selskapene enn det som følger av dagens EU-regler (Solvens I-regelverket), se omtale i Finansmarknadsmeldinga 2014. De overordnede reglene i direktivet er gjennomført i Norge i den nye loven om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven), se Prop. 125 L (2013–2014). Lovreglene trer i kraft 1. januar 2016.

Finansdepartementet fastsatte 25. august 2015 nærmere forskriftsregler (Solvens II-forskriften) for å gjennomføre overgangsregler og mer detaljerte direktivregler. Forskriftsreglene er basert på utkast fra Finanstilsynet, som var på høring fram til mars 2015. Forskriftsreglene trer i kraft samtidig med lovreglene.

Solvens II-regelverket innebærer endringer i metodene for å beregne gjeldsverdien av forsikringsforpliktelsene til solvensformål. Solvens



Figur 3.14 Kapitalkrav for norske banker. Kapitalkrav i forhold til risikoveiet balanse

Kilde: Finansdepartementet.

II-forskriften omfatter en overgangsordning der livsforsikringsselskapene kan få tillatelse til å tilpasse seg eventuelt økte krav til forsikringstekniske avsetninger over en periode på 16 år. Finanstilsynet foreslo i sitt utkast, i tråd med utgangspunktet i EU-reglene, at en eventuell økning i de samlede krav for selskapet skulle kunne fases inn jevnt og i like store deler over 16 år. Finansdepartementet har imidlertid åpnet for å tillate at selskapene anvender en slik overgangsordning bare på de enkeltporteføljer hvor minstekravet til avsetninger øker ved overgang til Solvens II-regelverket, og slik at kravet til forsikringstekniske avsetninger i øvrige enkeltporteføljer kan reduseres med en gang. For å unngå at det samlede minstekravet til forsikringstekniske avsetninger midlertidig kan falle tidlig i overgangsperioden, har departementet fastsatt en gulvregel som sier at verdien av forsikringsforpliktelsene samlet ikke skal være lavere enn etter dagens regelverk.

Private tjenestepensjonsordninger

Banklovkommissjonen avga 28. april 2015 en utredning om det er mulig og eventuelt ønskelig å etablere en form for ytelsesbasert kollektiv alderspensjon for privat sektor som er tilpasset ny folketrygd, NOU 2015:5 Pensjonslovene og folketrygdreformen IV. Det var ulike oppfatninger i Banklovkommissjonen om det er ønskelig å gjennomføre en ny lovgivning om ytelsesbaserte alderspensjonsprodukter. Utredningen har vært på høring,

og også blant høringsinstansene er det store forskjeller i synet på Banklovkommissjonens utkast til ny lovgivning om ytelsesbaserte alderspensjonsprodukter.

Ny finansforetakslov

Stortinget har vedtatt lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) på bakgrunn av forslag i Prop. 125 L (2013–2014) og Innstilling 165 L (2014–2015) om lov om finansforetak og finanskonsern. Loven trer i kraft 1. januar 2016. Departementet har igangsatt arbeid med sikte på å fastsette bl.a. overgangsregler og andre utfyllende bestemmelser til finansforetaksloven i forskrift. 3. juli 2015 sendte departementet på høring et utkast til forskrifter, herunder overgangsregler, som må være på plass til finansforetaksloven trer i kraft 1. januar 2016. Høringsfristen var 1. oktober 2015. Videre har departementet med frist 1. februar 2016 bedt Finanstilsynet om å gjennomgå det resterende forskriftsverket i medhold av lover som oppheves når finansforetaksloven trer i kraft, og foreslå hvordan disse bør videreføres med hjemmel i finansforetaksloven. Finansdepartementet vil på bakgrunn av dette tidlig i 2016 sende på høring et høringsnotat med utkast til reviderte forskrifter. Inntil slike forskrifter er vedtatt, vil gjeldende forskrifter til finansieringsvirksomhetsloven, sparebankloven og forretningsbankloven videreføres etter finansforetaksloven § 23–2 annet ledd.

Kapitalmarkedsregelverk

Verdipapirfond

Ved UCITS V-direktivet (2014/91/EU) ble det gjort endringer i UCITS IV-direktivet (2009/65/EF, «Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities Directive»). Endringene gjelder godtgjørelsesordninger for ansatte i forvaltningsselskaper for verdipapirfond, depotmotakere for verdipapirfond og sanksjoner. Dette vil medføre behov for endringer i verdipapirfondloven og tilhørende forskrift. Departementet vil sende et høringsnotat utarbeidet av Finanstilsynet på alminnelig høring.

Alternative investeringsfond

Alternative investeringsfond er kollektive investeringer som ikke er UCITS-fond, som for eksempel «hedgefond» og «private equity». Den internasjonale finanskrisen viste at forvaltere av alternative investeringsfond utøver stor innflytelse i de markedene og selskapene de investerer i. De forvalter betydelige verdier og kan bidra til å spre eller øke risikoen i finansmarkedene.

AIFM-direktivet (direktiv 2011/61/EU, «Alternative Investment Fund Managers Directive») har som formål å bidra til en bedre og mer enhetlig regulering av bransjen og den risikoen i det finansielle systemet som bransjen representerer. Direktivet inneholder harmoniserte krav til forvalterne og tilsynet med disse. Videre legger direktivet til rette for et internt marked i EØS-området for forvaltning og markedsføring av alternative investeringsfond. Dessuten skal direktivet styrke investorvernet. AIFM-direktivet regulerer kun forvalterne, og ikke de alternative investeringsfondene. Ved lov 20. juni 2014 nr. 28 om forvaltning av alternative investeringsfond ble antatt fremtidige EØS-forpliktelser som tilsvarer AIFM-direktivet gjennomført i norsk rett, men slik at det ikke ble gitt regler om ESMA.

I tillegg til AIFM-direktivet og tilhørende rettsakter er det gitt tre forordninger i EU som inneholder særregulering for enkelte typer alternative investeringsfond. Dette gjelder henholdsvis forordning om europeiske venturekapitalfond ((EU) No 345/2013 – EuVECA), forordning om europeiske sosiale entreprenørskapsfond ((EU) No 346/2013) og forordning om europeiske langsiktige investeringsfond ((EU) No 2015/760). Ved brev 23. april 2015 sendte departementet på høring et forslag utarbeidet av Finanstilsynet til gjennomføring i norsk rett av antatt fremtidige

EØS-forpliktelser som tilsvarer forordningene om venturekapitalfond og sosiale entreprenørskapsfond. Høringsfristen var 24. juli 2015. Finansdepartementet arbeider nå med oppfølging av høringen.

Verdipapirmarkedene

I EU har det blitt vedtatt en rekke nye eller revideerte rettsakter for regulering av verdipapirmarkedene. Dette inkluderer nytt direktiv og forordning kalt henholdsvis MIFID II (direktiv 2014/65/EU) og MIFIR ((EU) No 600/2014), som erstatning for direktivet om markeder for finansielle instrumenter (2004/39/EF – MiFID). Videre er markedsmisbruksdirektivet erstattet med en ny markedsmisbruksforordning ((EU) No 596/2014 – MAR), og det er gjort endringer i rapporteringsdirektivet.

Målet med endringene er mer velfungerende verdipapirmarkeder, og at risiko ikke bygger seg opp usett i ulike segmenter av markedet. Det legges opp til å styrke investorbeskyttelsen, og å føre mer av handelen med verdipapir inn på regulerte handelsplasser med krav til gjennomlysning, rapportering og regulert markedsadferd. Videre innføres det mer harmoniserte krav til transaksjonsrapportering og flagging. Enkelte av endringene er også initiert for å lette de administrative byrdene for noterte selskaper.

I Norge er det nedsatt et verdipapirlovutvalg som skal utarbeide en NOU med forslag til gjennomføring i norsk rett av kommende EØS-regler som svarer til nevnte direktiver og forordninger.

Norsk arbeid med åpenhet i obligasjonseierregister

Obligasjoner utstedt av norske selskaper registreres i et verdipapirregister, per i dag Verdipapirsentralen ASA («VPS»). VPS fører løpende et register over obligasjonseierne eller deres forvaltere. I motsetning til hva som gjelder for norske aksjer, er det kun offentlige myndigheter som har innsynsrett i eierregisteret for obligasjoner. Allmennheten eller obligasjonsutstederne har ikke slik innsynsrett. Innsynsrett i obligasjonseierforhold er heller ikke vanlig internasjonalt. Mangel på innsyn er imidlertid i senere tid blitt kritisert, spesielt mangel på innsyn for utsteder i forbindelse med f.eks. restrukturering, forhandlinger om rente og tilbakekjøp, der utsteder kan ha behov for å ta direkte kontakt med én eller flere långivere uten å måtte involvere Norsk Tillitsmann og VPS. Hensynet til økt åpenhet med Norge som foregangsland, må balanseres mot kravet til hensiktsmessige ordninger for forvalter-

registrering, åpning for registrering i andre EØS-verdipapirregistre i forbindelse med gjennomføring av kommende EØS-regler, og attraktiviteten for utenlandske investorer i å investere i norske obligasjoner. På denne bakgrunn har Finansdepartementet bedt Finanstilsynet utrede og foreslå regler for avtalebasert innsynsrett for utsteder av obligasjoner. Utkast til høringsnotat fra Finanstilsynet forventes tilsendt departementet innen utgangen av februar 2016.

Infrastruktur på verdipapirområdet

Forordning om OTC-derivater, sentrale motparter og transaksjonsregistre ((EU) No 648/2012 – EMIR) ble vedtatt i EU 4. juli 2012, og trådte i kraft 16. august 2012. OTC-derivater er derivater som ikke handles gjennom børser/regulert marked, men i stedet omsettes privat mellom to parter («over the counter»). Hovedformålet med forordningen er å bidra til et sikrere og mer gjennomskiktig marked for OTC-derivater, ved blant annet økt bruk av sentrale motparter. EMIR omfatter virksomhetsregler for sentrale motparter, men regulerer også handel i OTC-derivater generelt. En arbeidsgruppe nedsatt av Finanstilsynet på oppdrag fra Finansdepartementet har utredet og avlevert to delrapporter med forslag til regler for å gjennomføre kommende EØS-forpliktelser som følge av fremtidig innlemmelse i EØS-avtalen. I lov 20. juni 2014 nr. 29 om endringer i børsløven og verdipapirhandelloven mv. er det gjennomført regelverksendringer med formål å innføre norske regler som er likeverdige med virksomhetsreglene for sentrale motparter som følger av EMIR, og som følger opp forslagene i den første delrapporten. Finansdepartementet arbeider nå med å følge opp den andre delrapporten.

Forordning om forbedring av sikkerhet i verdipapiroppkjørene og om verdipapirregistre ((EU) No 909/2014 – CSDR), ble vedtatt i EU 15. april 2014, og med unntak av enkeltbestemmelser med senere ikrafttredelsestidspunkt, trådte forordningen i kraft 17. september 2014. Formålet med forordningen er å øke sikkerheten og effektiviteten i verdipapiroppkjøret, særlig ved grenseoverskridende oppgjør, blant annet gjennom å etablere et felleseuropeisk marked for oppgjørs- og verdipapirregistreringstjenester samt å øke sikkerheten og effektiviteten i verdipapiroppkjøret. I CSDR oppstilles det felleseuropeiske organisatoriske og operasjonelle krav samt kapitalkrav til verdipapirregistre. Samtlige utstedere av omsettelige verdipapirer som noteres eller tas opp til handel på regulert marked, multilateral handelsfasilitet eller

organisert handelsplattform, pålegges en plikt til å innføre disse verdipapirene i et verdipapirregister, og det innføres videre bestemmelser som skal forbedre sikkerheten i verdipapiroppkjørene. Finansdepartementet vil se nærmere på organisering av dette arbeidet.

Kapitalmarkedsunion

Kommisjonen har gitt uttrykk for at utviklingen av en europeisk kapitalmarkedsunion er et nøkkelement i arbeidet med å skape økt vekst og sysselsetting i Europa. Grønnboken som ble publisert i februar, ga imidlertid lite føringer med hensyn til hva Kommisjonen ser for seg av oppfølging. Den praktiske betydningen av initiativet er ennå usikker. Regjeringen har uttrykt seg positivt til Kommisjonens ambisjoner om blant annet å legge til rette for økt bruk av obligasjonsmarkeder som finansieringskilde. Norge og de andre nordiske landene har et godt utviklet obligasjonsmarked, og departementet har derfor spilt inn norske erfaringer til Kommisjonen i forbindelse med deres arbeid med å utvikle en kapitalmarkedsunion.

Krisehåndtering og regler om innskuddsgaranti

EUs krisehåndteringsdirektiv ble vedtatt 15. mai 2014. Et konsolidert innskuddsgarantidirektiv ble vedtatt 16. april 2014. Det vises til nærmere omtale blant annet i Finansmarknadsmeldinga 2014 og Nasjonalbudsjettet 2015 kapittel 3.5.3. Banklovkommisjonen utreder norsk regelverk om krisehåndtering av finansinstitusjoner. Banklovkommisjonen arbeider med en utredning med utkast til lovregler som gjennomfører forventede EØS-regler som svarer til krisehåndteringsdirektivet og innskuddsgarantidirektivet i norsk rett. Utredningen vil bli sendt på høring.

Hvitvasking

Gjeldende hvitvaskingsregelverk i lov 6. mars 2009 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven), samt forskrift 13. mars 2009 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsforskriften), gjennomfører EØS-regler som svarer til EUs tredje hvitvaskingsdirektiv. EUs hvitvaskingsdirektiv baserer seg i stor grad på FATFs (Financial Action Task Force) anbefalinger om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Europaparlamentet og Rådet vedtok 20. mai 2015 endringer i hvitvaskingsdirektivet, det såkalte fjerde hvitvaskingsdirektiv,

som blant annet gjennomfører FATFs reviderte anbefalinger fra februar 2012.

FATF ble etablert i 1989, etter initiativ fra G7-landene. FATF består i dag av 34 medlemsjurisdiksjoner, samt to regionale organisasjoner, som til sammen representerer de fleste store finansielle sentra i verden. Norge har vært medlem siden 1991. FATF evaluerte i 2013–2014 i hvilken grad Norge hadde gjennomført FATFs reviderte standarder fra februar 2012 i sitt nasjonale regelverk. I evalueringsrapporten, som ble publisert i desember 2014, ble det påpekt mangler i det norske anti-hvitvaskings- og terrorfinansieringsregime. Finansdepartementet nedsatte 6. februar 2015 et lovutvalg som, i tillegg til å forberede gjennomføringen av forventede EØS-regler som svarer til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv, skal vurdere hvordan manglene som ble påpekt av FATF i evalueringsrapporten, kan utbedres.

3.5 Sysselsettings- og inntektspolitikken

3.5.1 Sysselsettingspolitikken

Høy sysselsetting og lav arbeidsledighet står sentralt i Regjeringens økonomiske politikk. Et fleksibelt arbeidsmarked, som raskt tilpasser seg endret etterspørsel, er særlig viktig nå når deler av norsk økonomi er i en omstilling. Gode arbeidsinsentiver er avgjørende for å nå målet om høy sysselsetting. Skattesystemet og inntektssikringsordningene må være utformet slik at det lønner seg å jobbe.

Med virkning fra 1. juli er det foretatt endringer i arbeidsmiljøloven med sikte på en bedre utnyttelse av arbeidskraften. Adgangen til midlertidige ansettelse er utvidet, og det er foretatt endringer i arbeidstidsbestemmelsene som gir større mulighet til å disponere arbeidstiden slik det passer den enkelte arbeidstaker og arbeidsplass. Aldersgrensene for oppsigelsesvern i arbeidsmiljøloven er også hevet. Arbeidstidsutvalget, som Regjeringen satte ned i fjor høst, gjennomgår og vurderer de samlede arbeidstidsreguleringene, blant annet i lys av behovet for mer arbeidskraft og økt fleksibilitet for den enkelte arbeidstaker og virksomhet. Utvalget skal levere sin innstilling ved utgangen av 2015.

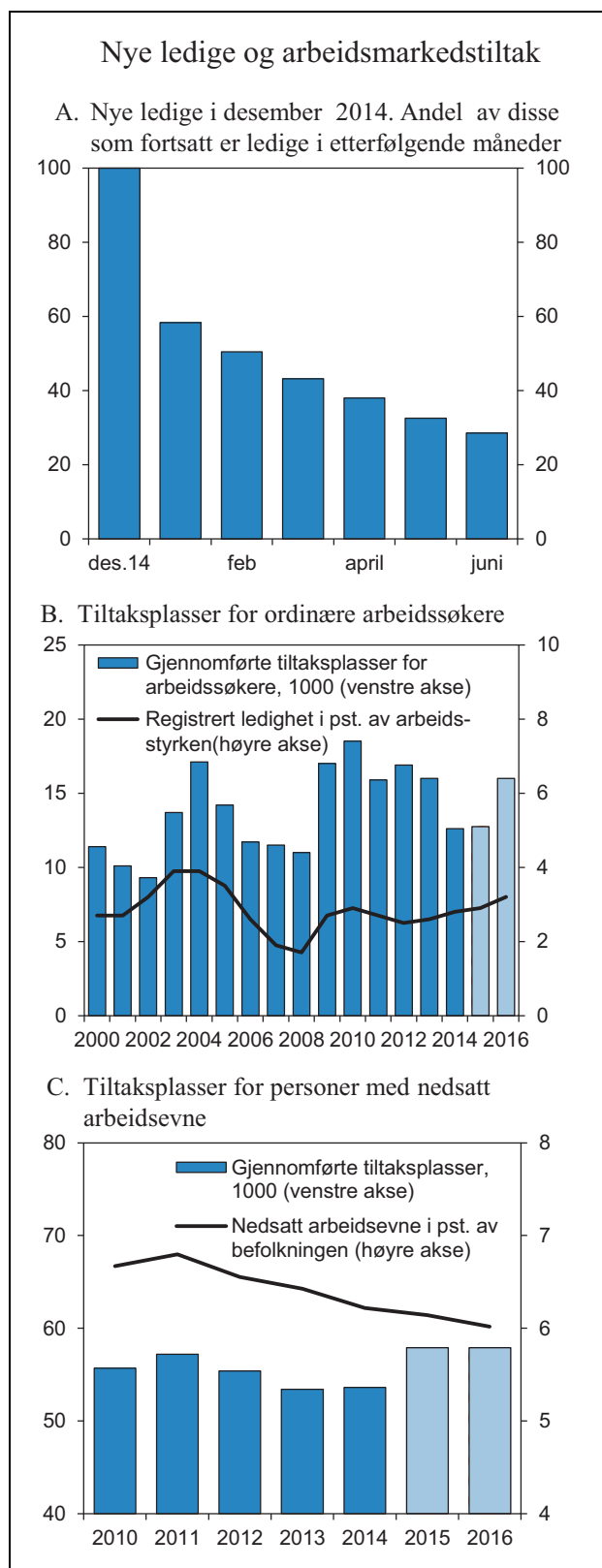
I enkelte deler av landet og for enkelte yrkesgrupper har arbeidsledigheten steget markert det siste året, se avsnitt 2.2 i denne meldingen. En del av industrien som leverer til petroleumssektoren, står overfor omstillinger. I andre områder og bransjer er etterspørselen etter arbeidskraft fort-

satt stor. Arbeidsmarkedspolitikken må tilpasses de utfordringene vi nå står overfor i arbeidsmarkedet. Dagpengereguleringen spiller en viktig rolle når arbeidsledigheten øker. Det er særlig viktig å håndheve mobilitetskravene i dagpengeordningen når ledigheten varierer mye mellom ulike deler av landet. Det vil bidra til at de som mister jobben, raskere kan finne jobber andre steder. Regjeringen foreslår at det innføres strengere sanksjoner ved selvforskyldt ledighet. For de som sier opp jobben selv eller som takker nei til arbeid eller tiltak er det i dag ventetid eller bortfall på dagpenger på 8 uker. Fra 1. januar 2016 foreslås det å øke periodene til 12 uker. Fra 1. januar 2015 ble ordningen med feriepengetillegg for dagpengemottakere avvirket. For å sikre at langtidsledige gis mulighet til å ta ut ferie uten å tape økonomisk, foreslår Regjeringen at personer som har mottatt dagpenger i mer enn ett år, får adgang til å ta ferie i inntil fire uker uten at dagpengene reduseres.

Arbeidsmarkedstiltak kan hjelpe ledige med å komme raskt tilbake i jobb. I tillegg må utsatte grupper med svak eller lite etterspurt kompetanse tilbys bistand for å unngå at de varig faller utenfor arbeidsmarkedet. Tiltaksnivået ble økt med 1 500 plasser for annet halvår i år i Revidert nasjonalbudsjett 2015. Samtidig ble permitteringsregelverket utvidet fra 1. juli for at bedriftene lettere kan holde på kvalifisert arbeidskraft. Mer sjenerøse permitteringsregler må veies opp mot faren for at det kan forsinke omstillinger i arbeidsmarkedet.

I første omgang bør det legges til rette for jobbsøking fremfor deltakelse på tiltak for nye arbeidsledige, slik at de kan kanaliseres til ledige jobber. Selv om utsiktene i arbeidsmarkedet fremstår som noe svakere enn tidligere, er strømmene inn og ut av arbeidsstyrken og mellom sysselsetting og ledighet om lag like store nå som i de foregående årene ifølge tall fra AKU. Et tilsvarende mønster gjenspeiles i tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Som figur 3.15A viser, er mange av de som blir arbeidsledige, bare ledige i kort tid. Av de nye ledige i desember 2014 var bare en av fire fortsatt registrert som ledig seks måneder senere. Personer med høy og etterspurt kompetanse som blir ledige, bør i første omgang være aktive arbeidssøkere og ikke låses inne på langvarige tiltak.

Utsiktene for arbeidsmarkedet de nærmeste årene slik de er beskrevet i kapittel 2, gir behov for å styrke innsatsen overfor utsatte grupper som opplever størst utfordringer med å få innpass i arbeidsmarkedet. Det gjelder særlig langtidsle-



Figur 3.15 Nye ledige og arbeidsmarkedstiltak

¹ Helt ledig eller deltaker på ordinære arbeidsmarkedstiltak.
Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Finansdepartementet.

dige, innvandrere, ungdom med behov for arbeidspraksis og personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidsmarkedstiltak kan være godt egnet for å hindre passivitet og styrke den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet.

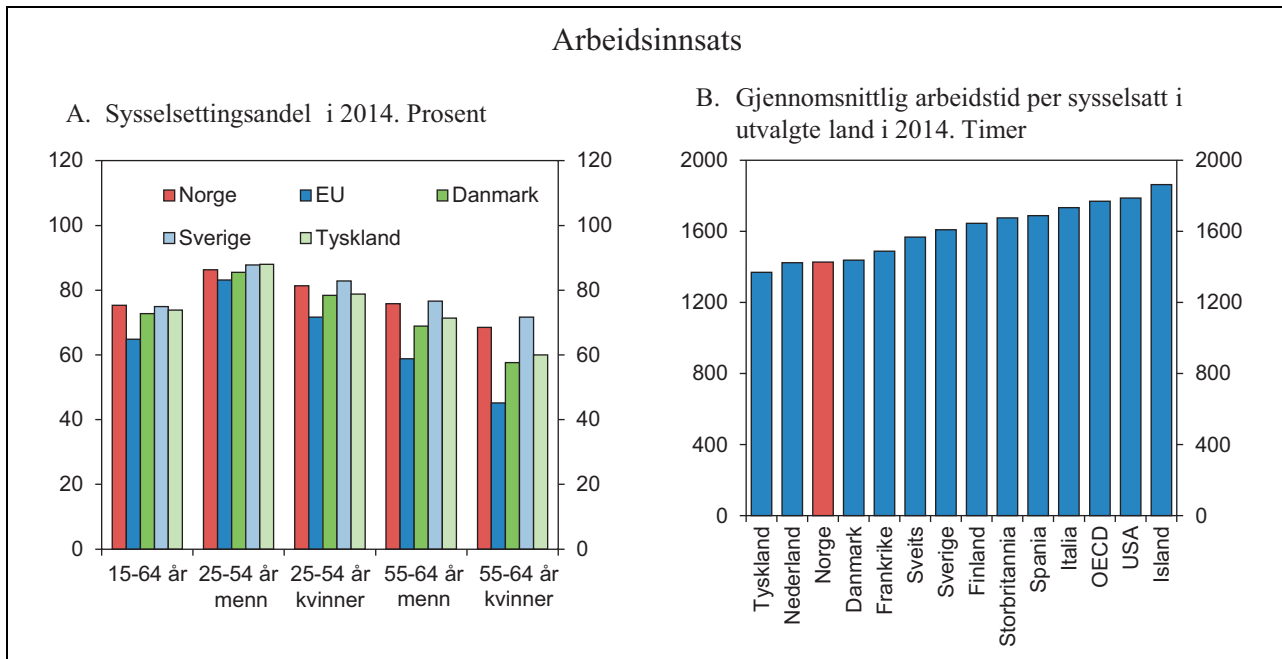
Ved utgangen av første halvår var 206 000 personer registrert med nedsatt arbeidsevne, om lag det samme som gjennomsnittet for fjoråret. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet var i underkant av 60 pst. av denne gruppen på tiltak eller hadde behov for arbeidsrettet oppfølging. Hoveddelen av arbeidsmarkedstiltakene rettes således mot personer med nedsatt arbeidsevne. I 2015 er det planlagt å gjennomføre i gjennomsnitt 12 750 plasser for ordinære arbeidssøkere og 57 400 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne. I tillegg kommer 500 plasser til forsøk med arbeidsavklaringspenger (AAP) som lønnstilskudd.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har anslått at antallet personer med nedsatt arbeidsevne vil ligge på om lag samme nivå i 2016 som i de foregående to årene. Også personer som ikke har behov for arbeidsmarkedstiltak inngår i gruppen med nedsatt arbeidsevne.

Regjeringen foreslår en økning i arbeidsmarkedstiltakene til 16 000 plasser i gjennomsnitt for 2016, se figur 3.15B. Lengden på tiltaksplassene varierer og er i gjennomsnitt om lag tre måneder. Det foreslåtte tiltaksnivået vil dermed kunne gi over 60 000 arbeidssøkere tilbud om tiltak i løpet av 2016. Samtidig foreslås det å videreføre den allerede høye innsatsen for dem med nedsatt arbeidsevne. Samlet foreslår Regjeringen at det bevilges midler til om lag 74 000 tiltaksplasser i gjennomsnitt for 2016, inkludert tiltaksplasser knyttet til forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd.

Bedriftsintern opplæring kan nyttes for å styrke kompetansen til ansatte i bedrifter som har alvorlige omstillingsutfordringer, og som må foreta en vesentlig endring av bedriftens produksjon eller etablere seg på nye markeder. Det vil åpnes for større fleksibilitet ved at en forskriftsendring nå utvider opplæringstiden for hver deltaker i inntil 26 uker. Innenfor den samlede budsjett-rammen for arbeidsmarkedstiltakene er det rom for økt bruk av dette tiltaket i regioner med økende ledighet og alvorlige omstillingsbehov i næringslivet. Regjeringen vil legge til rette for at bedrifter gis nødvendig informasjon om denne ordningen.

Ifølge tall fra AKU har ledigheten blant de yngste økt det siste året, og den ligger nå klart høyere enn blant andre grupper. De yngste har minst kompetanse og ansiennitet, og det kan være van-



Figur 3.16 Arbeidsinnsats

Kilde: OECD.

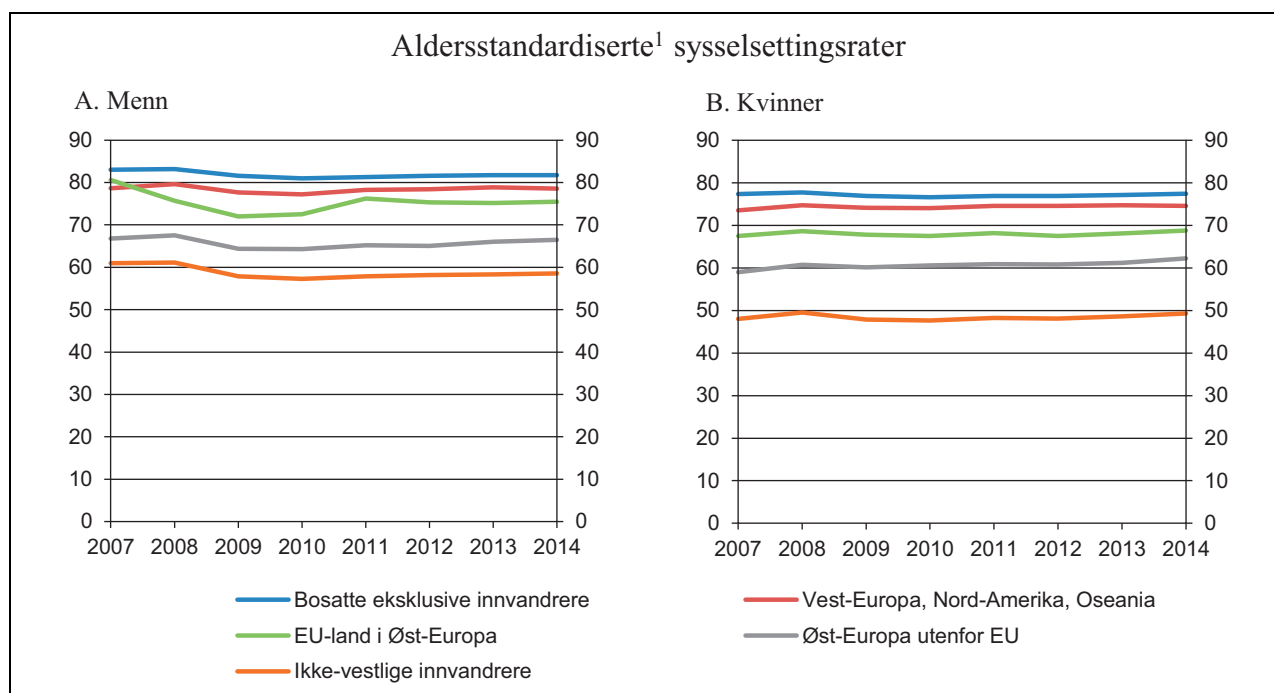
skeligere å komme inn i arbeidsmarkedet når etterspørselen etter arbeidskraft er lav. Så mye som to av tre av de som er arbeidsledige i alderen 15–24 år, oppgir at de er studenter eller skoleelever, og de fleste av disse søker deltidsjobb. Stadig færre jobber med lave kompetansekrav og konkurranse fra arbeidsinnvandrere kan slå hardere ut for ungdom når veksten i sysselsettingen er lav. Utvidet adgang til midlertidige ansettelser og endringer i arbeidstid gir større fleksibilitet i arbeidsmarkedet og kan etter hvert gjøre det enklere for ungdom å komme inn i arbeidslivet.

Den høye andelen som ikke fullfører videregående opplæring, øker risikoen for at mange aldri får fotfeste i arbeidsmarkedet. Andelen unge som mottar helserelaterte ytelser har økt. Regjeringen vil motvirke at unge faller utenfor utdanning og arbeidsliv og sørge for at de kommer raskt i opplæring og aktivitet. I budsjettet for 2016 foreslås en egen ungdomspakke med både arbeidsmarkedsrettede tiltak og tiltak rettet mot utdanning. Av den foreslåtte tiltaksøkningen i 2016 settes det av om lag 1 000 ekstra plasser til ungdom i aldersgruppen 15–24 år. Dagens garantiordninger for ungdom om oppfølging og deltakelse på tiltak skal gjennomgås. Videre foreslås det å opprette et nytt toårig opplæringstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten for personer med svake grunnleggende ferdigheter. Den begrensede adgangen ledige har til å fullføre påbegynt utdanning, utvides til også å omfatte permitterte. Lærlingetil-

skuddet foreslås økt ytterligere, og det legges til rette for 350 nye studieplasser i praktisk-pedagogisk utdanning og å starte forsøk med modulbasert fag- og yrkesopplæring. Ungdomspakken er nærmere omtalt i Arbeids- og sosialdepartementets fagproposisjon.

Høy sysselsetting og arbeidsinnsats er avgjørende for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser etter hvert som befolkningen blir eldre. Andelen som deltar i arbeidslivet er høy i Norge for kvinner og eldre sammenliknet med de fleste andre land, mens det ikke i samme grad er tilfellet for menn i aldersgruppen 25–54 år, se figur 3.16A. Samtidig er den gjennomsnittlige arbeidstiden i Norge lav, se figur 3.16B.

Innvandrere har gjennomgående lavere sysselsetting enn resten av befolkningen. Tall for 2014 viser at sysselsettingsfrekvensen for ikke-innvandrerbefolkningen var på 80 pst. for aldersgruppen 20–66 år. Sysselsettingsfrekvensen for innvandrere fra Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania lå marginalt lavere enn dette, mens den for EU-land i Øst-Europa og øvrige østeuropeiske land lå henholdsvis 4 og 12 prosentenheter lavere. «Ikke-vestlige» innvandrere hadde til sammenlikning en sysselsettingsfrekvens på bare 56 pst. Forskjellene blir enda noe større hvis en korrigerer for forskjeller i alders- og kjønnsfordelingen mellom innvandrere og resten av befolkningen, se figur 3.17.



Figur 3.17 Aldersstandardiserte sysselsettingsrater, 20–66 år. Prosent

¹ Sysselsettingsrater for aldersgruppene 20–24, 25–39, 40–54 og 55–66 år veid sammen med de tilsvarende befolkningsandelene i 2010 for befolkningen ekskl. innvandrere.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

En forholdsvis stor andel av de som står utenfor arbeidslivet mottar en eller annen form for trygdeytelse som følge av sykdom eller nedsatt arbeidsevne. Ved utgangen av første halvår 2015 mottok 18 pst. av befolkningen i yrkesaktiv alder en helserelatert trygdeytelse. Om lag halvparten, eller nesten 312 000 personer, mottok uføretrygd. En del mottakere har graderte ytelser eller jobber deltid og har dermed et arbeidsforhold.

Uførereformen som Stortinget vedtok i 2011, trådte i kraft 1. januar 2015. Et formål var å gjøre det lettere for uføre å ta i bruk sin restarbeidsevne ved å gjøre det enklere å kombinere uføretrygd og arbeid for dem som ønsker og har mulighet.

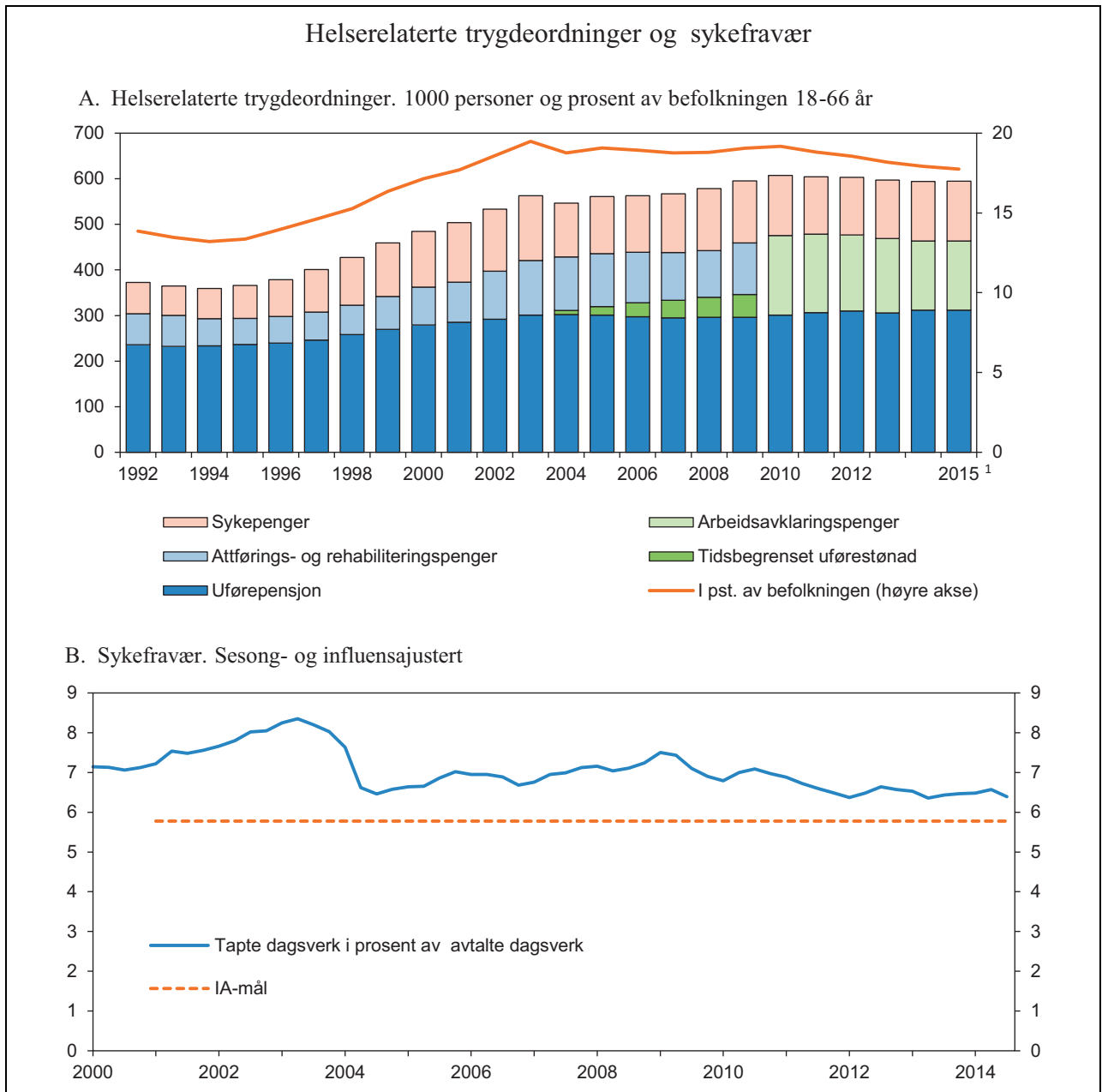
Langvarig sykefravær er ofte inngangen til uføretrygd. Om lag to av tre som går ut hele sykepengeperioden, fortsetter til en annen helserelatert ytelse. Bare i underkant av 20 pst. kommer tilbake til arbeid, se tabell 3.9. Tiltak som kan begrense langvarig sykefravær, er derfor avgjørende for å redusere tilstrømmingen til AAP og uføretrygd.

Avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er videreført for perioden 2014–2018. Mens 26 pst. av bedriftene i privat sektor er knyttet til samarbeidet, inngår hele offentlig sektor. Om lag 60 pst. av alle arbeidstakere jobber i en IA-bedrift. IA-samarbeidet har lagt økende vekt på graderte

sykmeldinger og tettere oppfølging av sykefraværet.

De siste årene har sykefraværet holdt seg stabilt, se figur 3.18B. Målt som andel av avtalte dagsverk var sykefraværet 6,4 pst. i 2014. Det tilsvarer en reduksjon på 11,5 pst. fra nivået i 2001. Det er likevel fortsatt et stykke igjen til målet i IA-avtalen om en reduksjon på 20 pst. Tall fra SSB over sykmeldte arbeidstakere i første halvår 2015 tyder på at sykefraværet har holdt seg forholdsvis stabilt fra 2014 til 2015. Konsekvent praktisering av sykepengereguleringen tyder på raskere tilbakevending til arbeid. Det er igangsatt et arbeid for å utvikle et system for beslutningsstøtte for sykmeldingsarbeid. Regjeringen har også iverksatt et forsøk med at en annen lege enn fastlegen gjør en ny medisinsk vurdering av sykmeldte innen seks måneders sykmelding.

Utformingen av den nye alderspensjonen i folketrygden fra 2011 bidrar til at det lønner seg å stå lenger i arbeid. Ny AFP og de nye tjenstepensjonene i privat sektor bygger på de samme prinsippene som den nye folketrygden. Ansatte i privat sektor har fått sterkere insentiver til å stå lenger i arbeid. Også i offentlig tjenstepensjon er det innført levealderjustering og nye regler for årlig regulering av pensjon, men tjenstepensjonen er videreført som en bruttoordning og AFP som en



Figur 3.18 Helsereelaterte trygdeordninger og sykefravær

¹ Første halvår 2015.

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

tidligpensjonsordning for personer mellom 62 og 66 år. Det gir offentlig ansatte mindre fleksibilitet og svakere muligheter til å kompensere for virkningen av levealdersjustering enn ansatte i privat sektor.

Studier av utviklingen i yrkesdeltakelsen for eldre arbeidstakere siden 2011 fra blant annet Frischsenteret, Arbeids- og velferdsdirektoratet og SSB indikerer at pensjonsreformen har ført til utsatt pensjonering. Det gjelder særlig arbeidstakere som har ny, privat AFP. Også i offentlig sektor har det de siste årene vært en tendens til å

utsette avgangen fra arbeidslivet, men tendensen er klart svakere enn i privat sektor. Det vil være fordelaktig dersom pensjonssystemet i offentlig sektor i større grad enn i dag bidrar til at offentlig ansatte står lenger i jobb. Økt fleksibilitet vil samtidig gi viktige fordeler for den enkelte arbeidstaker. De ulike pensjonsordningene i privat og offentlig sektor innebærer også klare mobilitetshindre, som har økt etter innføringen av ny AFP i privat sektor. I Sundvolden-erklæringen har Regjeringen varslet at den ønsker likere pensjonsordninger i offentlig og privat sektor. Arbeids- og

Tabell 3.9 Status etter tre måneder for personer som hadde brukt opp sykepengerrettighetene sine eller som hadde avgang fra AAP eller uførepensjon i første halvår 2014. Prosent

Fra\Til	Arbeid ²	AAP	Uførepensjon	Annet ⁴
Sykepenger ¹	17,7	58,1	7,2	17,0
AAP	17,4	6,7 ³	44,9	31,0
Uførepensjon	1,1	0,3	0	98,6

¹ Avgang for de som har brukt opp sykepengerrettighetene.

² Personer registrert med et aktivt arbeidstakerforhold samtidig som vedkommende ikke mottar noen livsoppholdsyttelse fra NAV.

³ Personer som mottar AAP på nytt.

⁴ Gjelder for eksempel avgang til utdanning eller mottak av andre ytelser, herunder alderspensjon.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

sosialministeren inviterte i juni i år partene i arbeidslivet til å starte et arbeid med sikte på finne pensjonsløsninger som er bedre tilpasset pensjonsreformen også for offentlig ansatte. Fram mot slutten av november 2015 skal det utarbeides en rapport om nye pensjonsordninger for ansatte i offentlig sektor, samt overgangsordninger. På grunnlag av rapporten vil det bli tatt stilling til om det hensiktsmessig å gå inn i forhandlinger om en ny pensjonsordning i offentlig sektor.

Virkemidler i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken og forslag til tiltak som kan inkludere flere i ordinært arbeidsliv, ble drøftet i Prop. 39 L (2014–2015). Forslag til forenklinger og endringer i regelverket om arbeidsmarkedstiltak har nylig vært på alminnelig høring. Det er lagt opp til at endringer trer i kraft i 2016.

Regjeringen ønsker å utvikle en ny og helhetlig politikk for voksne som står i fare for å falle utenfor arbeidslivet, eller som allerede har falt ut, og har varslet en stortingsmelding om livslang læring og utenforskap våren 2016. OECD-undersøkelsen PIAAC om voksnes ferdigheter fra høsten 2014 viser at forskjellene i befolkningen er store og at mange i Norge ligger på de laveste ferdighetsnivåene. Vel 10 pst. i aldersgruppen 16–65 år har svake ferdigheter i lesing og tallforståelse ifølge denne studien. Meldingen vil særlig omhandle tiltak for unge voksne som verken er i jobb, utdanning eller opplæring, voksne som har liten utdanning og innvandrere som har svake grunnleggende ferdigheter i norsk. Som en oppfølging av tilrådinger fra OECD i Skills Strategy-prosjektet der Norge deltok i fjor, tar Regjeringen videre sikte på å utarbeide en nasjonal kompetansopolitisk strategi. Viktige mål er å få bedre samsvare mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse, mer læring i arbeidslivet og bedre utvikling og anvendelse av voksnes kompetanse. I tillegg

prioriteres arbeidet med å forebygge frafall i vide-regående opplæring. Partene i arbeidslivet vil bli invitert til å gi innspill i dette arbeidet.

En ekspertgruppe (Vågang-utvalget) som har vurdert organiseringen av Arbeids- og velferdsforvaltningen, la fram sin sluttrapport i april i år. Utvalget presenterte en rekke forslag til hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen kan forbedres og videreutvikles. Regjeringen vil drøfte forslagene i en stortingsmelding våren 2016. Meldingen skal også ha en gjennomgang av inntektssikringsordningene, med hovedvekt på AAP-ordningen. I meldingen vil det bli lagt vekt på hvordan utforming av ordningene kan bidra at det lønner seg å jobbe.

3.5.2 Det inntektspolitiske samarbeidet

Ansvar for gjennomføringen av lønnsoppgjørene ligger på partene i arbeidslivet. 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 ansvaret 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. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er viktige møtepunkter for å bygge en slik felles forståelse av den økonomiske situasjonen og utfordringene fremover.

Ifølge TBU avtok veksten i gjennomsnittlig årslønn fra 3,9 pst. i 2013 til 3,1 pst. i 2014. Reallønnsveksten avtok fra 1,8 pst. til 1,1 pst. Den krevede situasjonen for konkurranseutsatt nærings-

liv, herunder bedrifter som leverer til oljevirksoheten, kan føre til lavere lønnsvekst i tiden fremover. Partene i arbeidslivet har tidligere vist at de ser hen til den økonomiske situasjonen når de forhandler om lønn.

På bakgrunn av resultatene fra de gjennomførte oppgjørene anslås årslønnsveksten til 2,7 pst. i år. Med en vekst i konsumprisene på 2,1 pst. anslås reallønnsveksten dermed til 0,6 pst. i 2015. For 2016 anslås årslønnsveksten til 2,7 pst. og reallønnsveksten til 0,2 pst.

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

I årets reguleringer ble det lagt til grunn en årslønnsvekst på 2,7 pst. i 2015. I 2014 ble det lagt til grunn en anslått lønnsvekst på 3,3 pst., mens den faktiske lønnsveksten ifølge TBU var 3,1 pst. Partene er enige om at det er et negativt avvik på 0,2 prosentenheter for 2014. For 2013 har TBU ikke endret anslaget for årslønnsveksten. Grunnbeløpet i folketrygden ble på denne bakgrunn økt fra 88 370 kroner til 90 068 kroner gjeldende fra 1. mai 2015. Reguleringer av pensjoner i 2015 er nærmere omtalt i egne proposisjoner fra Arbeids- og sosialdepartementet.

3.6 Klimapolitikken

3.6.1 Innledning

Konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren har økt sterkt gjennom flere tiår og ligger nå rundt 60 pst. over førindustrielt nivå. Industrilandene har bidratt mest til den økte konsentrasjonen, men veksten i utslippene i disse landene har stoppet opp. Samtidig har høy økonomisk vekst ført til raskt voksende utslipp av klimagasser i utviklingsland og fremvoksende økonomier. Disse landene står i dag for rundt to tredeler av de globale utslippene. Med uendret politikk vil det meste av veksten i utslippene fremover komme her.

Partene til FN's klimakonvensjonen har satt seg som mål å begrense økningen i den globale middeltemperaturen til under 2 °C sammenliknet

med førindustrielt nivå. Ifølge den seneste hovedrapporten fra FN's klimapanel innebærer det at verdens samlede utslipp av klimagasser i 2050 må ligge 40–70 pst. lavere enn nivået i 2010. Fram mot 2100 må de globale nettutslippene nærme seg null eller til og med være negative. Med negative nettutslipp menes at økt opptak i skog og/eller fjerning av klimagasser gjennom for eksempel CO₂-håndtering er større enn de samlede utslippene. En utvikling mot negative nettutslipp er krevende å realisere. Med en videreføring av dagens utviklingslinjer vil de globale utslippene av klimagasser ifølge OECD kunne øke med om lag 60 pst. fram mot 2050.

3.6.2 Internasjonalt arbeid

Klimautfordringen er global og løses best globalt. Regjeringens mål er at forhandlingene under FN's klimakonvensjon fører til en klimaavtale i tråd med togradersmålet. Norge arbeider for at avtalen skal ha et langsiktig globalt mål og dermed bidra til økende innsats over tid.

Norge skal være en pådriver i arbeidet for å sette en internasjonal pris på utslipp av klimagasser og utvikle effektive, internasjonale karbonmarkeder. At forurenser betaler, gir sterke insentiver til å redusere utslipp og til å utvikle og ta i bruk ny teknologi og nye løsninger. Siden gevinstene ved utvikling av ny teknologi vanligvis også tilfaller flere enn innovatøren, kan det være riktig å gi støtte til slik utvikling. For at nyutviklet teknologi skal bli tatt i bruk, må den være lønnsom. Det gjøres best ved at utslipp pålegges avgift eller kvoteplikt.

Regjeringen arbeider for en avtale som legger til rette for at utslippsreduksjoner gjennomføres på en samfunnsøkonomisk best mulig måte, slik at vi får størst mulig klimaeffekt for den innsatsen som settes inn. Støtte som finansierer utslippsreduksjoner i utviklingsland, kan bidra til at de globale utslippene bringes ned på en kostnadseffektiv måte. Slik støtte kan også bidra til overføring av teknologi.

Partene til klimakonvensjonen er enige om at en ny avtale skal undertegnes på klimakonferansen i Paris i desember 2015, og at den nye avtalen skal gjelde fra 2020. Alle land er bedt om å utarbeide såkalte nasjonalt bestemte bidrag til avtalen, dvs. hva landene selv ønsker å forplikte seg til i en ny avtale. Norge meldte inn sin indikative utslippsforpliktelse for 2030 i slutten av mars. Innsendingen er basert på Meld. St. 13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Ultimo september hadde rundt 70 land og

Boks 3.7 EUs 2030-forpliktelse

EU har satt mål om å reduseres sine utslipp av klimagasser med 40 pst. i 2030 sammenliknet med nivået i 1990. Målet er bindende på EU-nivå og skal nås uten bruk av internasjonale fleksible mekanismer, som FNs grønne utviklingsmekanisme (CDM). For å nå målet vil EU redusere utslippene i kvotepliktig sektor med 43 pst. og utslippene i ikke-kvotepliktig sektor med 30 pst. sammenliknet med nivåene i 2005. Reduksjonene i kvotepliktig sektor skjer gjennom en gradvis innstramning i hvor mange kvoter som utstedes årlig, ved at reduksjonsfaktoren øker fra 1,74 pst. til 2,2 pst. av en beregnet kvotemengde i 2010. I ikke-kvotepliktig sektor skal reduksjonen på 30 pst. fordeles som nasjonale mål for hvert medlemsland, og vil ligge på mel-

lom 0 og 40 pst. Fordelingen skal ta utgangspunkt i BNP per innbygger, slik at land med høyest inntekt i utgangspunktet skal redusere utslippene relativt sett mest. Samtidig skal det tas hensyn til forskjeller mellom land i kostnadene ved å redusere utslipp.

EU legger opp til intern fleksibilitet i gjennomføringen av utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor, slik at medlemsland vil kunne finansiere klimatiltak i ikke-kvotepliktig sektor i andre medlemsland. EU åpner også for at land som får et reduksjonsmål vesentlig over EUs gjennomsnitt og som samtidig har høye rensekostnader, kan foreta et begrenset engangskjøp av kvoter i EUs kvotesystem før 2020 for å svare for utslipp i ikke-kvotepliktig sektor.

regioner sendt inn sine bidrag. Samlet står disse for om lag 75 pst. av verdens utslipp. Det er stor forskjell i hvordan landene har utformet sine innspill. Innen 1. november i år skal klimakonvensjonens sekretariat legge fram en rapport med oversikt over bidragene som er sendt inn, og hvilken samlet effekt de beregnes å ha. Foreløpige beregninger viser imidlertid at innspillene ikke vil redusere utslippene tilstrekkelig til å nå togradersmålet på en effektiv måte.

Så langt har industriland og utviklingsland ikke blitt enige om de to gruppene av land skal ha ulike forpliktelser under den nye avtalen. Det er også ulike syn på hvilken rettslig form en ny avtale skal ha. Mandatet er at det skal fremforhandles en protokoll, et rettslig instrument eller et omforent resultat med rettslig virkning. Det er ikke avklart hvorvidt landenes utslippsbegrensninger vil inngå i en folkerettslig bindende avtale eller ikke. Signalene fra forhandlingene trekker i retning av at de ikke vil bli folkerettslig bindende. Det er likevel grunn til å tro at det vil kunne oppnås enighet om en avtaletext i Paris. Paris-avtalen kan dermed bli et skritt på veien mot et mer omfattende og ambisiøst globalt samarbeid på klimaområdet og dermed bidra til at ambisjonene økes over tid.

3.6.3 Norge søker en felles løsning med EU

I Norges innspill til den nye klimaavtalen står det at vi vil påta oss en betinget forpliktelse om å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 pst. i

2030 sammenliknet med nivået i 1990. Det er i tråd med anslagene fra FNs klimapanel for hva som kreves for å nå togradersmålet, og det tilsvarer EUs forpliktelse. Norge er i dialog med EU om en avtale om felles oppfyllelse av klimaforpliktelsen.

En felles oppfyllelse innebærer at alle bedrifter i kvotepliktig sektor, uansett om de kommer fra Norge eller fra et EU-land, sammen vil bidra til utslippsreduksjoner på 43 pst. sammenliknet med nivået i 2005. I ikke-kvotepliktig sektor vil målet for det enkelte land, inklusive Norge, ligge på mellom 0 og 40 pst., se boks 3.7. Det forutsettes at Norge vil ha samme fleksibilitet i gjennomføringen av utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor som den EU ender opp med for sine medlemsland.

Vårt høye BNP tilsier at Norges måltall for ikke-kvotepliktig sektor vil ligge i den øvre delen av EUs intervall. Samtidig skal land med høye kostnader få justert sin forpliktelse ned. Det er derfor vanskelig å anslå hva utfallet blir for Norge. Skulle det norske måltallet bli en reduksjon på linje med EUs øvre grense, peker de seneste fremskrivingene i retning av at utslippene i ikke-kvotepliktig sektor må reduseres med vel en tredel i 2030 sammenliknet med en utvikling der det ikke gjennomføres ytterligere tiltak. Fleksibiliteten i gjennomføringen som EU legger opp til, trekker i retning av at ikke hele reduksjonen gjennomføres i Norge.

Både i Norge og i EU er transport den største utslippssektoren i ikke-kvotepliktig sektor. I

Tabell 3.10 Utslipp og opptak av klimagasser i Norge etter sektor. Mill. tonn CO₂-ekvivalenter

	1990	2005	2013	2014	2020	2030
Utslipp av klimagasser medregnet skog	41,9	30,3	27,2	..	31,5	31,3
Utslipp av klimagasser	52,0	55,4	53,9	53,8	54,9	52,5
Opptak i skog og andre landarealer	10,1	25,1	26,7	..	23,4	21,2
<i>Memo</i>						
Ikke-kvotepliktig sektor. . . . .	..	27,7	28,0	..	27,9	27,1
Herav:						
Transport. . . . .	..	14,9	16,1	..	16,0	16,1
Jordbruk. . . . .	..	4,8	4,4	..	4,4	4,4
Ikke-kvotepliktig industri, energiforsyning og petroleum . . . . .	..	3,4	3,1	..	3,3	3,3

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

Norge er jordbruket nummer to, mens det i EU er oppvarming av bygg som er den sektoren som har nest høyest utslipp. Utslippene fra jordbruket, som utgjør nesten 16 pst. av utslippene i ikke-kvotepliktig sektor i Norge, er ikke underlagt avgift på klimagasser. I Norge er utslippene fra oppvarming av bygg relativt små som følge av vannkraftens dominerende rolle. Kostnadene ved å redusere utslipp fra bygningsmassen er gjennomgående lavere enn kostnadene ved reduksjoner i transportsektoren. Siden Norge trolig må ta en større andel av sine reduksjoner i transportsektoren enn det EU må, vil de samlede rensekostnadene kunne være betydelig høyere her enn i EU. Norge har lite innvirkning på teknologiutvikling i transportsektoren.

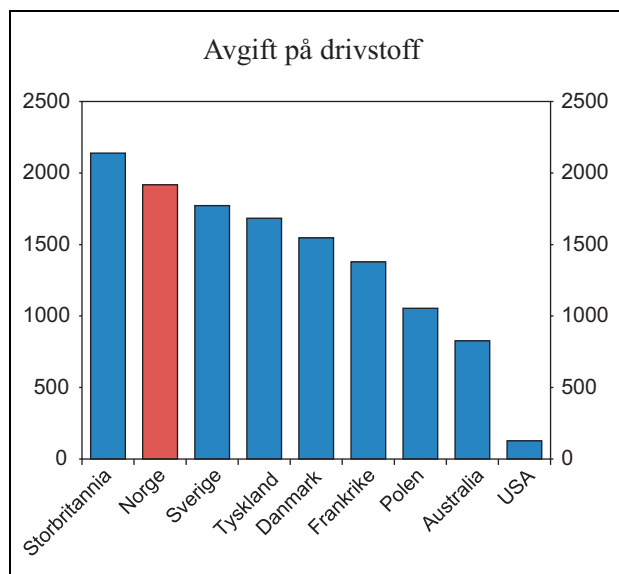
Europakommisjonen tar sikte på å legge fram forslag til nasjonale mål for medlemslandene i EU og regler for fleksibilitet i 2016. En avtale med Norge vil neppe inngås før prosessen i EU er sluttført.

Dersom forhandlingene med EU ikke fører fram, vil målet om minst 40 pst. reduksjon i 2030 sammenliknet med 1990 være Norges indikative utslippsforpliktelse. Målet vil være betinget av tilgang på internasjonale fleksible mekanismer i den nye klimaavtalen og en godskrivning av vår deltakelse i EUs kvotesystem som bidrag til å oppfylle forpliktelsen. I Meld. St. 13 (2014–2015) varslet Regjeringen at Stortinget i en slik situasjon senere konsulteres om fastsetting av et nasjonalt mål for ikke-kvotepliktig sektor.

3.6.4 Utslippsutviklingen og tiltak for å redusere utslipp av klimagasser

I 2013 var Norges utslipp av klimagasser 53,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter når opptak og utslipp fra skog og andre landarealer holdes utenom, se tabell 3.10. Det svarer til om lag 0,1 pst. av de globale utslippene av klimagasser. Nettoutslippene var 27,2 mill. tonn CO₂-ekvivalenter når opptak i skog og andre landarealer også inkluderes. Utslippene uten opptak i skog og andre landarealer gikk marginalt ned i 2014 og utgjorde ifølge foreløpige tall 53,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Utslippene har ikke vært lavere siden 1995, med unntak av 2009, da utslippene gikk ned som følge av lav økonomisk aktivitet i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen. Klimagassregnskapet viser at skog og andre landarealer i Norge de siste årene har tatt opp i overkant av 26 mill. tonn CO₂ årlig. Det tilsvarer rundt halvparten av de samlede utslippene av klimagasser fra andre sektorer.

Med dagens bruk av virkemidler anslås utslippene av klimagasser å øke til 31,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 når opptak i skog og andre landarealer regnes med, og til 54,9 mill. tonn CO₂-ekvivalenter når opptak i skog holdes utenom. Inklusive opptak i skog anslås utslippene å holde seg stabile fram til 2030, mens de vil avta til 52,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter utenom dette opptaket, se tabell 3.10. Forløpet må ses i sammenheng med utviklingen i utslippene fra petroleumsvirksomheten, der aktiviteten ventes å avta. Nettoopptaket i skog og andre landarealer ventes imidlertid også å avta fremover, blant annet som følge av økt alder på skogen og dermed lavere tilvekst. Det ligger likevel an til at opptak av klimagasser i skog



Figur 3.19 Effektiv avgiftssats på drivstoff til veitrafikk. Kroner per tonn CO₂, 2012

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

og landarealer vil tilsvare om lag 40 pst. av utslippene fra andre sektorer de nærmeste tiårene.

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk. Sektorovergrepene økonomiske virkemidler i form av avgifter og deltakelse i det europeiske kvotesystemet er hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk. Over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge er dekket av kvoteplikt og/eller CO₂-avgift. CO₂-avgift ble foreslått av Regjeringen Syse allerede i 1990 og innført året etter. Ifølge OECD har Norge noen av de høyeste avgiftene i verden på fossil energi. For eksempel anslår OECD at den effektive avgiftssatsen på drivstoff til veitrafikk er nærmere 2000 kroner per tonn CO₂, se figur 3.19. Bare Storbritannia har høyere avgifter i denne sektoren, mens Sveits ligger på nivå med Norge. I USA er avgiftene svært lave. Slik er det også i store fremvoksende økonomier. Selv om avgiften på klimagasser i Norge varierer, og noen sektorer som for eksempel landbruk er fritatt, er omfang og nivå på avgiftene gjennomgående høye i Norge. Dette har Norge høstet internasjonal anerkjennelse for. En evalueringsgruppe under FNs klimapanel skriver i en rapport fra tidligere i år at «... the combination of the comprehensive coverage of sectors and the considerable level of taxation in Norway is unique in the world.» Som et tillegg til kvoter og avgifter brukes direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier til utslippsreducerende tiltak. Norge satser også på forskning og utvikling.

Bruken av virkemidler har over tid hatt betydelig effekt på utslipp av klimagasser her hjemme. I Norges siste rapportering under FNs klimakonvensjon ble det anslått at utslippene av klimagasser i 2010 ville ha vært 13–15 mill. tonn CO₂-ekvivalenter høyere uten de tiltakene som er innført siden 1990. Videre ble det anslått at utslippene i 2020 ville vært 17–20 mill. tonn CO₂-ekvivalenter høyere enn beregnet, dersom tiltakene ikke hadde blitt gjennomført. Det vil si at utslippene uten tiltak ville vært 25 pst. høyere i 2010 enn de faktisk var. Utslipp per produsert enhet har gått kraftig ned, og Norge er blant OECD-landene med lavest utslipp per BNP-enhet, se avsnitt 3.7.

Klimapolitikken prioriteres i årets budsjett. Regjeringen foreslår et kapitalinnskudd på 14,3 mrd. kroner i Fondet for klima, fornybar energi og energiomlegging i 2016. Fondet vil etter dette være på 67,8 mrd. kroner, 17,8 mrd. mer enn ambisjonen i klimaforliket. Avkastningen fra fondet i 2016 øker også som følge av tidligere kapitalinnskudd. Avkastningen bidrar til å finansiere Enovas arbeid med energi- og klimateknologi og en mer klimavennlig transportsektor, økte tilskudd til biogass, forsknings- og demonstrasjonsprogrammet CLIMIT og arbeidet med å planlegge fullskala CO₂-håndtering. Bevilgningen til miljøteknologiordningen under Innovasjon Norge foreslås økt med 134,5 mill. kroner i 2016. Regjeringen følger også opp Stortingets anmodningsvedtak av 19. juni 2015 og foreslår at ordningen med Enøk-investeringer i private boliger knyttes til skattesystemet. Videre foreslås det bevilget om lag 60 mill. kroner til tiltak for å øke karbonopptaket i skog og myr. Dette er blant de mest kostnadseffektive klimatiltakene vi har.

Det foreslås å innføre veibruksavgift på naturgass og LPG fra 2016. En veibruksavgift på mineralgass vil gjøre at slitasje, ulykker og andre eksterne kostnader ved bruk av slik gass på vei blir priset. Endringen vil i tillegg gi insentiver til bruk av biogass i veitrafikk. Regjeringen foreslår videre å justere de såkalte GWP-verdiene i avgiften på klimagassene HFK og PFK. Justeringen er i tråd med oppdaterte tall for disse gassenes bidrag til global oppvarming fra FNs klimakonvensjon. Forslaget vil bidra til en riktigere prising av klimagassutslipp.

Elavgiften foreslås redusert til 0,45 øre per kWh for elektrisk kraft som leveres fra land til skip i næringsvirksomhet. Skip bruker i hovedsak mineralolje for fremdrift og til produksjon av elektrisk kraft om bord. De siste årene er det også bygget en del skip med naturgass som drivstoff. Skip i næringsvirksomhet er i hovedsak unntatt

fra grunnavgift på mineralolje. Redusert avgift på elektrisk kraft vil øke den bedriftsøkonomiske lønnsomheten ved bruk av elektriske løsninger i forhold til bruk av olje.

Norge bidrar til betydelige utslippsreduksjoner i andre land gjennom klima- og skogsatsingen. Effektive tiltak mot avskoging i utviklingsland er viktig for å oppnå raske og kostnadseffektive utslippsreduksjoner. Klima- og skogsatsingen er på totalt 3 mrd. kroner i 2016 og forventes å betale for om lag 40 mill. tonn CO₂ i globale utslippsreduksjoner. Regjeringen foreslår videre å bevilge 270 mill. kroner til kjøp av klimavoter. Dette bidrar til utslippsreduksjoner i utviklingsland og sørger for at Norge oppfyller sin internasjonale klimaforpliktelse (Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode).

3.6.5 Anmodningsvedtak nr. 57 om insentiver til biodrivstoff i fly

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2015 gjorde Stortinget følgende anmodningsvedtak, se Innst. 2 S Tillegg 1 (2014–2015):

«Stortinget ber regjeringen vurdere en modell for avgiftsendringer eller en incentivordning som vil bidra til økt lønnsomhet for fly som går på biodrivstoff.»

I 2013 utgjorde utslippene fra norsk innenriks luftfart 1,4 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, dvs. 2½ pst. av samlede norske utslipp av klimagasser. Biodrivstoff kan bidra til å redusere de nasjonale klimagassutslippene. Størstedelen av norsk innenriks luftfart er omfattet av EUs kvotesystem for luftfart. Ekstratiltak i Norge for kvotepliktig luftfart vil ikke bidra til å redusere de samlede utslippene fra luftfart i EØS-området.

Det kan tenkes flere modeller som bidrar til å øke lønnsomheten for fly som går på biodrivstoff. Nedenfor vurderes omsetningskrav og CO₂-avgiften på mineralolje til innenriks luftfart, samt lufthavnavgiftene og eksisterende støtteordninger til teknologiutvikling. Disse virkemidlene har alle til felles at de vil være dyre og lite effektive når målet er kostnadseffektive reduksjoner i klimagassutslippene.

Mineralolje til innenriks luftfart ilegges CO₂-avgift med 1,05 kroner per liter i 2015, noe som svarer til 412 kroner per tonn CO₂. Når kvotepriisen inkluderes, er samlet karbonpris for kvotepliktig luftfart om lag 480 kroner per tonn CO₂. Siden biodrivstoff er fritatt for CO₂-avgiften på mineralske produkter, vil endringer i denne avgif-

ten påvirke lønnsomheten ved bruk av biodrivstoff. Samtidig er det bare petroleumsvirksomheten som står overfor en høyere pris på klimagassutslipp i Norge.

I dag er det et omsetningskrav i produktforskriften som stiller minimumskrav til den samlede omsetningen av biodrivstoff til veitrafikk. Kravet innebærer at de som omsetter drivstoff, skal sørge for at minimum 5,5 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff. Kravet er økt fra 3,5 pst. med virkning fra 1. oktober 2015. For å kunne medregnes innenfor kravet må biodrivstoffet tilfredsstille EUs bærekraftskriterier som er tatt inn i norsk rett gjennom produktforskriften. Tilsvarende ordning kan i prinsippet også iverksettes for flydrivstoff. Et ekstra virkemiddel i tillegg til kvoteplikt og CO₂-avgift i luftfart vil imidlertid kunne redusere effekten av kvotesystemet og avgiftssystemet.

CO₂-avgift og kvoteplikt gir begge insentiver til reduserte utslipp, herunder også ved bruk av biodrivstoff i luftfart. Det er likevel ikke lønnsomt for flyselskapene å ta i bruk biodrivstoff. Dette skyldes svært høye kostnader ved bruk av denne typen drivstoff. En analyse utført på oppdrag av Avinor finner at merkostnaden ved bruk av biodrivstoff i luftfart per i dag er 5 kroner per liter. Dette svarer til nærmere 2 000 kroner per tonn CO₂. I analysen er det lagt til grunn at merkostnaden vil falle over tid som følge av teknologiutvikling.

Gjennom Enova og Innovasjon Norge gir staten omfattende støtte til teknologiutvikling på klima- og energiområdet, men støtten er i liten grad øremerket bestemte teknologier. Enova skal vurdere kostnadseffektive tiltak på tvers av sektorer og står fritt til å vurdere om støtte til produksjon eller bruk av biodrivstoff er hensiktsmessig og innenfor statsstøttereguleringen. Innovasjon Norge har flere generelle ordninger som gir støtte til teknologiutvikling.

Lufthavnavgiftene, blant annet start- og passasjeravgiften, er teknisk sett gebyrer som har til hensikt å finansiere driften av Avinors nett av lufthavner. Staten regulerer i dag ikke lufthavnavgiftene på lufthavner utenom Avinorsystemet. Differensierte startavgifter på Avinors lufthavner, for eksempel gjennom en rabatt for flyginger som bruker biodrivstoff, kan dermed medføre forskjellsbehandling av lufthavnene innenfor og utenfor Avinorsystemet. Videre er det i dag trolig ikke hjemmel i luftfartsloven til å differensiere lufthavnavgiftene etter kjennetegn som ikke har å gjøre med selve lufthavndriften. Dette tilsier at

lufthavnavgiftene ikke bør benyttes til å gi insentiver til bruk av biodrivstoff i luftfart.

Etter en samlet vurdering av klimavirkning og gjeldende insentiver vil regjeringen ikke fremme forslag om å innføre ytterligere virkemidler for å stimulere til bruk av biodrivstoff i luftfart.

3.7 Bærekraftig utvikling og grønn vekst

Brundtlandkommisjonen definerte i 1987 bærekraftig utvikling som «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstillende sine behov». Definisjonen er senere også blitt formulert som at hver generasjon bør etterlate seg en samlet formue, inklusive miljø- og naturkapital, som er så stor at kommende generasjoner i det minste kan unngå nedgang i levestandarden. Et slikt formuesperspektiv på bærekraftig utvikling åpner for å se de ulike delene i sammenheng (natur, miljø, realkapital og humankapital). I noen tilfeller vil det være mulig å erstatte nedgang i én del av ressursgrunnlaget med tilvekst på andre områder. Samtidig reiser en slik tilnærming vanskelige spørsmål om verdsetting, særlig i situasjoner der endringer kan være irreversible, usikkerheten om konsekvensene av et utviklingstrekk er stor eller ressurser må forvaltes av flere land i fellesskap. Bærekraftig utvikling innebærer dermed også et føre var perspektiv for å forebygge at kritisk kapital går tapt, herunder viktige natur- og miljøverdier.

De senere årene har også andre rettet oppmerksomhet mot hva det vil si å imøtekomme behov. Den såkalte Stiglitzkommisjonen presenterte høsten 2009 en rapport om måling av økonomiske resultater og sosial fremgang, med vekt på begrepet livskvalitet. Rapporten minner om at bruttonasjonalproduktet ikke fanger opp alle sider ved samfunnsutviklingen, og at det derfor er ønskelig med bredere utvalg av indikatorer. Næringslivet rapporterer om sitt forhold til bærekraftig utvikling.

Omtalen av bærekraftig utvikling i nasjonalbudsjettene la tidligere hovedvekt på et fast sett av indikatorer, og gjenspeilte ikke fullt ut den videreutviklingen som har skjedd internasjonalt de senere årene. I kjølvannet av Stiglitzkommisjonen har OECD utviklet nye indikatorer for livskvalitet, formulert prinsipper og kriterier for grønn vekst og utviklet indikatorer som kan si noe om i hvilken retning økonomi og samfunn går. Også FN benytter indikatorer for bærekraftig utvikling. På

toppmøtet i slutten av september vedtok FN en rekke bærekraftsmål. Det er 17 hovedmål, herunder å utrydde global fattigdom, og 169 delmål, se boks 3.7. For å følge den faktiske utviklingen legger FN opp til å benytte en rekke indikatorer.

Bærekraft og grønn vekst ble kort omtalt i Nasjonalbudsjettet 2015, og perspektivet utvides ytterligere i Nasjonalbudsjettet 2016. Det er i tråd med Stortingets anmodningsvedtak fra 1. desember 2014, der «Stortinget ber regjeringen i fremtidige nasjonalbudsjett videreutvikle omtalen av bærekraftig utvikling med vekt på grønn vekst.» Oppmerksomheten rettes særlig mot enkelte prinsipper for langsiktig og effektiv bruk og forvaltning av ressurser, inklusive natur og miljø. Fremstillingen suppleres med indikatorer. På utvalgte områder sammenliknes det med utviklingen i andre land. Gjennomgangen viser at situasjonen i Norge gjennomgående er god. Norske økosystemer har generelt god tilstand, men også Norges biologiske mangfold og norske økosystemer utsettes for press. De fleste av våre økonomisk mest betydningsfulle fiskebestander er på et bærekraftig nivå. Utslippene av de fleste langttransporterte luftforurensninger går stadig ned. Utslipp av klimagasser medregnet opptak i skog og landarealer har vist en synkende tendens i mange år. Utenom opptak i skog og landarealer har utslippene avtatt noe siden toppen i 2007.

En mer detaljert omtale av utslippsutviklingen for klimagasser i Norge, herunder fremskrivninger, er presentert i avsnitt 3.6 i denne meldingen. Regjeringens politikk for god bruk av arbeidskraft er omtalt i avsnitt 5.3.1. Fordeling av inntekter og formue samt OECDs indikatorer for livskvalitet er omtalt i avsnitt 2.5. Regjeringens omtale av bistand, fred og godt styresett er omtalt i Utenriksdepartementets budsjettproposisjon for 2016 (Prop. 1 S (2015–2016)).

Betingelse for bærekraftig utvikling og ressurseffektivitet

Økonomisk vekst omtales ofte som grønn dersom den opprettholder naturkapitalen. Slik vekst fordrer at miljøhensyn integreres i politikktutformingen. For å bedre levekårene for en voksende befolkning i verden og unngå alvorlig skade på miljøet er det åpenbart at en ikke bør sløse med ressursene, verken i Norge eller andre steder. Høy levestandard og gode levevilkår fremmes best gjennom en effektiv utnyttelse av alle ressurser, herunder også miljø- og naturressurser. Dette kan kreve særskilte tiltak.

Boks 3.8 FNs bærekraftsmål

FN vedtok i år 2000 overordnede globale mål, kalt tusenårsmål, som skulle bidra til å bekjempe fattigdom i verden. Målene skulle nås innen 2015. Alle medlemslandene i FN skrev under på Tusenårserklæringen som består av åtte hovedmål og et sett av indikatorer for å følge utviklingen. Det mest sentrale målet, som langt på vei er nådd gjennom utviklingen i de store økonomiene i Asia, er å halvere andelen ekstremt fattige mennesker. Utviklingen har gått i riktig retning også på flere andre områder. En del av Tusenårsmålene er imidlertid langt fra å bli oppfylt i 2015.

For å følge opp tusenårsmålene, og realisere vedtaket fra Rio-konferansen om at det skulle utvikles et sett med universelle bærekraftsmål, vedtok FN på toppmøtet i slutten av september nye bærekraftsmål som skal gjelde fram mot 2030. Det er 17 hovedmål, herunder å utrydde ekstrem fattigdom innen 2030. I tillegg er det 169 delmål. Målene er universelle og gjelder for alle land, ikke bare utviklingsland. Alle land har ansvar for å følge opp, nasjonalt og globalt, for å oppnå målene. For å måle utviklingen er det foreslått en rekke indikatorer, og arbeidet med dem vil pågå fram til 2016.

De foreslåtte hovedmålene er:

1. Utrydde ekstrem fattigdom.
2. Utrydde sult, oppnå matsikkerhet, bedre ernæring og fremme bærekraftig landbruk.
3. Sikre og fremme god helse og sunnhet for alle aldersgrupper.
4. Sikre inkluderende og rettferdig kvalitetsutdanning for alle, og fremme livslang læring.
5. Oppnå likestilling mellom kjønn.
6. Sikre bærekraftig forvaltning og tilgang til vann og sanitæranlegg for alle.
7. Sikre tilgang til pålitelig og bærekraftig energi som alle kan ha råd til.
8. Fremme varig, bærekraftig og inkluderende økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle.
9. Bygge robust infrastruktur, bidra til inkluderende og bærekraftig industrialisering og fremme innovasjon.
10. Redusere ulikhet i og mellom land.
11. Gjøre byer og bosetninger inkluderende, robuste og bærekraftige.
12. Sikre bærekraftig forbruk- og produksjonssystemer.
13. Bekjempe klimaendringer og konsekvensene av disse.
14. Bevare og bruke hav og marine ressurser på en bærekraftig måte.
15. Beskytte, gjenoppbygge og fremme bærekraftig bruk av jordas økosystemer, sikre bærekraftig forvaltning av skog, bekjempe ørkenspredning, stoppe og reversere erosjon og trykke artsmangfoldet.
16. Fremme fredelige, inkluderende og rettferdige samfunn for bærekraftig utvikling med effektive og ansvarlige institusjoner på alle nivå.
17. Styrke mulighetene for bærekraftige tiltak og globale partnerskap for bærekraftig utvikling.

Mange knappe miljø- og naturressurser kan fortsatt brukes gratis eller svært rimelig. Det innebærer at bedrifter og husholdninger normalt ikke fullt ut tar hensyn til mulige skadevirkninger når de tar beslutninger med konsekvenser for bruk av ressursene.

Forurensning er eksempel på at uregulerte markeder iblant kan svikte. I slike tilfeller kan markedene korrigeres gjennom reguleringer eller ved bruk av økonomiske virkemidler som påvirker prisene på produkter eller produksjonsfaktorer. Dermed vil man kunne fange opp den samfunnsøkonomiske kostnaden av ressursbruken. Avgifter og omsettelige tillatelser til å bruke en knapp fellesressurs (kvoter) er eksempler på slike

virkemidler. De gir insentiver til å finne det billigste alternativet til den skadelige ressursbruken.

Det kan være krevende å fastsette riktig pris på bruk av fellesressurser og fellesgoder. En særlig utfordring er muligheten for store, ikke-reversible endringer i naturen ved økende konsentrasjon av skadelige stoffer eller økende naturinngrep, og at vi ikke har god kunnskap om når vi kan passere kritiske terskelverdier. I slike situasjoner bør politikken baseres på føre var-prinsippet. Tiltak som kan redusere sannsynligheten for å passere vippepunkter kan betraktes som en form for forsikring. Forvaltning av globale fellesressurser kan også være krevende i praksis, blant annet som følge av ulik fordeling av kostnader mellom land ved overforbruk av ressurser, og

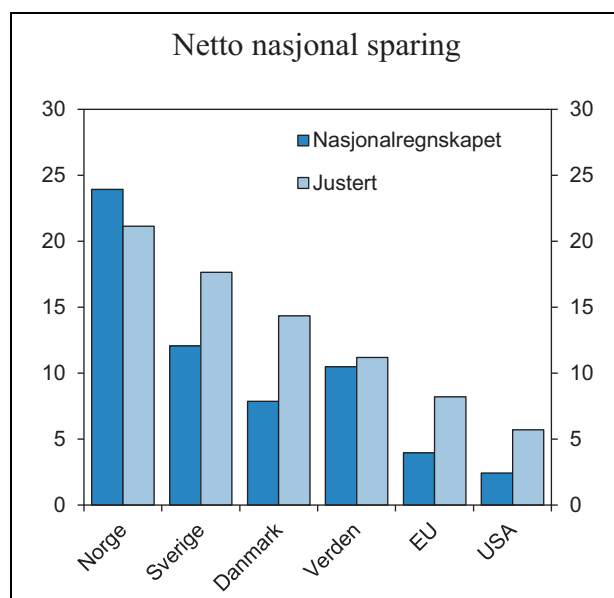
fordi ulike inntektsnivåer og andre forskjeller kan slå ut i ulike oppfatninger om hvordan nåtid skal veies mot fremtid.

Hvilke bidrag naturen gir til vår velferd og livskvalitet er omhandlet i NOU 2013: 10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester. Her gis en oversikt over status i Norge og anbefalinger for videre arbeid.

Korrigert nasjonal sparing – en indikator på bærekraft

Formuesperspektivet for bærekraftig utvikling er blitt forsøkt tallfestet ved å korrigere netto sparing i et land for investering i utdanning, utslipp av miljøskadelige stoffer og uttapping/forringelse av naturressurser. Verdensbanken publiserer hvert år en indikator for sparing som korrigerer for disse faktorene. Et minstekrav for at hver ny generasjon skal kunne opprettholde samme levestandard som den forrige, er at denne korrigererte spareraten er høyere enn vekstraten for befolkningen. I så fall vil summen av realkapital, humankapital og naturkapital per innbygger minst opprettholdes. I Verdensbankens beregninger er dette kravet oppfylt for de aller fleste land. Beregningene er imidlertid ikke heldekkende, og verdsettingen av viktige formueskomponenter kan være omstridt. Resultatet kan derfor ikke tas som en indikasjon på at utviklingen er bærekraftig på alle områder.

Norge har høy uttapping av petroleum, noe som isolert sett bidrar til å redusere vår naturkapital. Vi har likevel høy korrigert sparing sammenliknet med de fleste andre land, se figur 3.20. Det skyldes at store deler av petroleumsinntektene plasseres i Statens pensjonsfond utland. Ifølge beregningene utgjorde korrigert nasjonal sparing i Norge vel 21 pst. av bruttonasjonalinntekten i 2013. Dette er noe lavere enn spareraten basert på nasjonalregnskapet. Uttappingen av petroleumsressurser trakk isolert sett spareraten ned med 8,5 prosentenheter. Dette ble delvis oppveid av investering i utdanning, som trakk opp med knapt 6 prosentenheter. Fradraget for utslipp av CO₂ og små partikler til luft, samt uttak av mineraler, var lite. Verdensbanken ser også på tapet for land som har større uttak enn tilvekst av skog. Land som har netto tilvekst av skog, slik som blant andre Norge, får imidlertid ikke noe tillegg. For verden som helhet er justert sparing anslått til 11,2 pst. Det er om lag 10 prosentenheter over befolkningsveksten. Gitt de metoder som er valgt er det dermed betydelig vekst i formuen per innbygger.



Figur 3.20 Nasjonal sparing. Prosent av bruttonasjonalinntekt. 2013

Kilde: Verdensbanken.

Anslagene er imidlertid usikre. For en del land er informasjonen om uttak av ressurser og utslipp av skadelige stoffer beheftet med svakheter, og for noen land har man for eksempel ikke data for avskoging. En viktig faktor i beregningene er hvilke priser som settes på naturressursene og de ulike utslippene. For eksempel er utslipp av CO₂ priset til 5½ dollar per tonn i 1995-priser. Det svarer til en pris om lag på nivå med prisen i EUs kvotesystem i dag. Dette er imidlertid langt under en karbonpris som anslås å være forenlig med det globale togradersmålet. For verden som helhet er fradraget for utslipp av CO₂ i 2013 beregnet til om lag 0,5 pst. av bruttoinntekten. Høyere pris ville gitt større fradrag.

Klimaproblemet som utfordring for bærekraftig utvikling

Klimaproblemet er blitt omtalt som verdens mest alvorlige markedsvikt. Klimautfordringene kan bare løses gjennom bredt internasjonalt samarbeid. Virkningene er potensielt svært alvorlige, men kommer først til syne lenge etter at utslippene har skjedd. Det øker utfordringene med å komme frem til løsninger. Mange industriland har kommet langt i å løse nasjonale og regionale miljøproblemer. Mye må imidlertid gjøres for at verdenssamfunnet skal kunne løse de store globale miljøproblemene.

Globale utslipp av klimagasser har vist en jevn økning over tid. Fra 1950 til i dag har utslippene av

CO₂, som er den dominerende klimagassen, økt til det seksdobbelte, se figur 3.21. I samme periode er verdens befolkning tredoblet. Målt per innbygger har dermed utslippene blitt om lag doblet i perioden. Etter sterk oppgang fra 1950 til 1970 var det lite endring i utslipp per innbygger fra 1970 til 2000. Etter tusenårsskiftet har imidlertid utslipp per innbygger igjen økt betydelig, først og fremst som følge av sterk vekst i Kina og en del andre fremvoksende økonomier. Frem til 2050 ventes det at verdens befolkning vil øke fra vel 7 mrd. til rundt 10 mrd. personer. Dersom det ikke gjennomføres omfattende tiltak, vil befolkningsvekst og økte inntekter bidra til betydelig oppgang i energibruk og utslipp fremover. OECD anslår en utslippsvekst på om lag 60 pst. fram til 2050 uten nye tiltak. Den ventede veksten i utslippene vil nesten i sin helhet komme i utviklingsland.

Selv med rask reduksjon i utslippene av klimagasser ligger det dermed an til at den globale gjennomsnittstemperaturen vil stige fremover, med negative følger for havnivå, ismelting og biologisk mangfold. En stor del av CO₂-utslippene fanges over tid opp i verdenshavene. Dette bidrar til surere hav som igjen kan redusere det biologiske mangfoldet.

Studier peker på at en global oppvarming også vil kunne øke faren for ekstreme værhendelser. Det innebærer hyppigere forekomst av varmebølger, stormer, flom og jordskred. De fattigste landene vil bli relativt hardest rammet. Også i Norge

vil en global temperaturøkning påvirke samfunn og miljø betydelig.

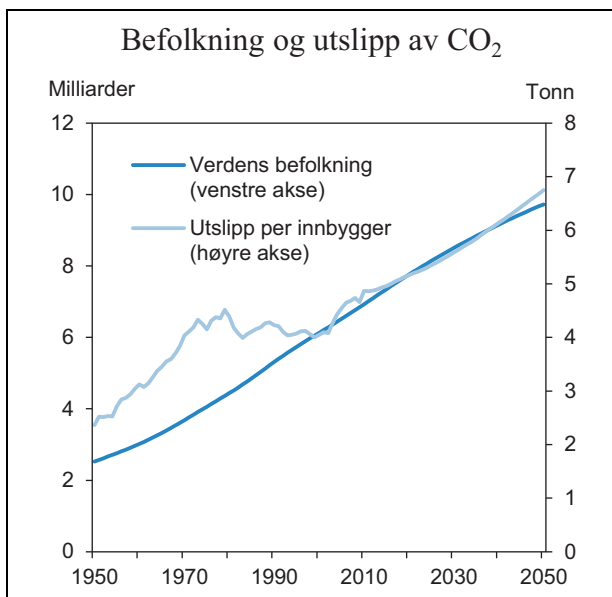
En annen alvorlig trussel mot det globale miljøet er utslipp av gasser som bidrar til å bryte ned ozonlaget i atmosfæren. Ozonlaget beskytter mennesker, dyr og planter mot farlig ultrafiolett stråling fra solen. I 1987 ble det inngått en internasjonal avtale, Montrealprotokollen, for å redusere verdens produksjon av ozonreduserende stoffer. 180 land har nå undertegnet protokollen. Dersom man klarer å unngå utslipp av gassene som ødelegger ozonlaget, vil det automatisk lege seg selv i løpet av noen tiår. Etter at avtalen ble inngått, har utslipp av de mest skadelige gassene falt sterkt, og det er tegn til at ozonlaget tar seg opp igjen.

Montrealprotokollen er et eksempel på at verdenssamfunnet har funnet fram til en felles løsning på en alvorlig miljøtrussel. Løsningen understøttes av at industrien raskt fant rimelige alternativer til de mest skadelige gassene. Klimaproblemet er mer komplekst og krever langt flere endringer i teknologi og samfunn enn redusert bruk av ozonskadelige stoffer. Det henger ikke minst sammen med at en stor del av utslippene er knyttet til fossile energibærere som står for rundt 80 pst. av verdens energiforsyning. Når kostnadene ved å begrense utslipp er høye, og det kreves store samfunnsmessige omlegginger, er det mer krevende å enes om en felles løsning.

Norske utslipp av klimagasser i et internasjonalt perspektiv

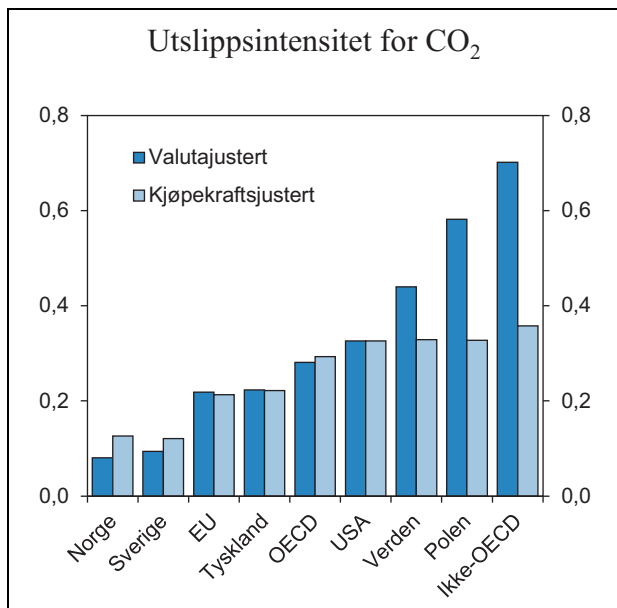
Gjennom de FN-ledete forhandlingene om klima er det oppnådd prinsipiell enighet om å begrense den globale temperaturstigningen til to grader, se avsnitt 3.6. For å nå et slikt mål må både absolutte utslipp og utslipp per produsert enhet reduseres betydelig over tid.

Norge og Sverige er blant landene som i dag har lavest utslipp i forhold til sin verdiskaping, se figur 3.22. For Norges del er det liten forskjell på utslippsintensitet mellom hele økonomien og Fastlands-Norge. OECD-landene har i gjennomsnitt mer enn dobbelt så høye utslipp per enhet BNP (kjøpekraftjustert) som Norge. Landene utenfor OECD-området har gjennomgående utslippsintensiteter som er om lag tre ganger høyere enn Norge. Brukes valutakursjustert BNP, er forskjellene mellom Norge og andre land enda større. Utslippene av klimagasser i forhold til BNP blir normalt redusert etter hvert som knappe ressurser utnyttes mer effektivt og landenes velstandsnivå øker. I tillegg er en del relativt energikrevende vareproduksjon over tid blitt flyttet fra



Figur 3.21 Verdens befolkning og utslipp av CO₂ per innbygger

Kilder: FN, OECD, Carbon Dioxid Information Center og Finansdepartementet.



Figur 3.22 Utslippsintensitet for CO₂. Tonn CO₂ per 1000 dollar BNP. 2012

Kilder: IMF, US Energy Information og Finansdepartementet.

industriell til utviklingsland og fremvoksende økonomier. Høyere energikostnader i en del industriell, blant annet som følge av kvoteplikt og avgifter på utslipp, har forsterket denne utviklingen.

I perioden 1990–2012 økte utslippene av klimagasser med 4 pst. i Norge, mens utslippene i EU ble redusert med 18 pst., se figur 3.23 som sammenlikner nivåene i 2012 og 1990. Om lag halvparten av denne forskjellen skyldes økt aktivitet og medfølgende høyere utslipp fra petroleumssektoren. I tillegg har langt sterkere vekst i befolkningen i Norge enn i EU trukket opp utslippene i Norge. Dersom vi holder petroleumsvirksomheten utenom, falt utslipp per innbygger med om lag 23 pst. fra 1990 til 2012 både i Norge og EU.

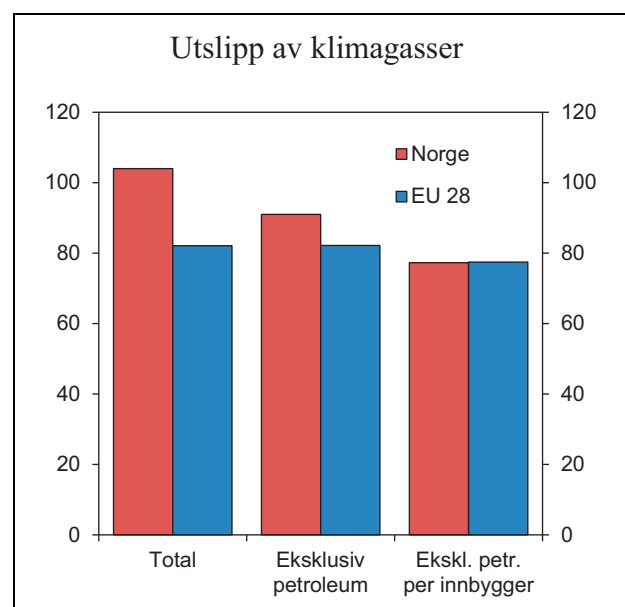
Norge har tatt i bruk et omfattende sett av økonomiske virkemidler og reguleringer for å begrense utslipp av klimagasser og korrigere for andre miljøvirkninger av produksjon og forbruk. Over 80 pst. av norske klimagassutslipp er priset. Videre må alle typer forurensinger fra norsk industri rapporteres til og godkjennes av Miljødirektoratet, og det stilles strenge utslippskrav. Det finnes flere støtteordninger for utvikling av ny miljøvennlig teknologi under Enova. Enova tilføres midler gjennom påslaget fra nettariffen og avkastning fra Klimafondet. Forskning og utvikling støttes også.

Tilstanden til norske økosystemer

Naturen er grunnlag for produksjon av mange varer og tjenester som er viktig for velferd og livskvalitet, ofte omtalt som økosystemtjenester. Økosystemene gir grunnlag for produksjon av mat, en rekke materialer og medisiner. De renser luft og vann, binder karbon, beskytter mot flom, ras, storm og erosjon, og gir mulighet for rekreasjon. For at naturen skal kunne fortsette å yte disse tjenestene også i fremtiden kreves det en god forvaltning som hindrer overbeskatning av ressurser og sikrer at god økologisk tilstand opprettholdes.

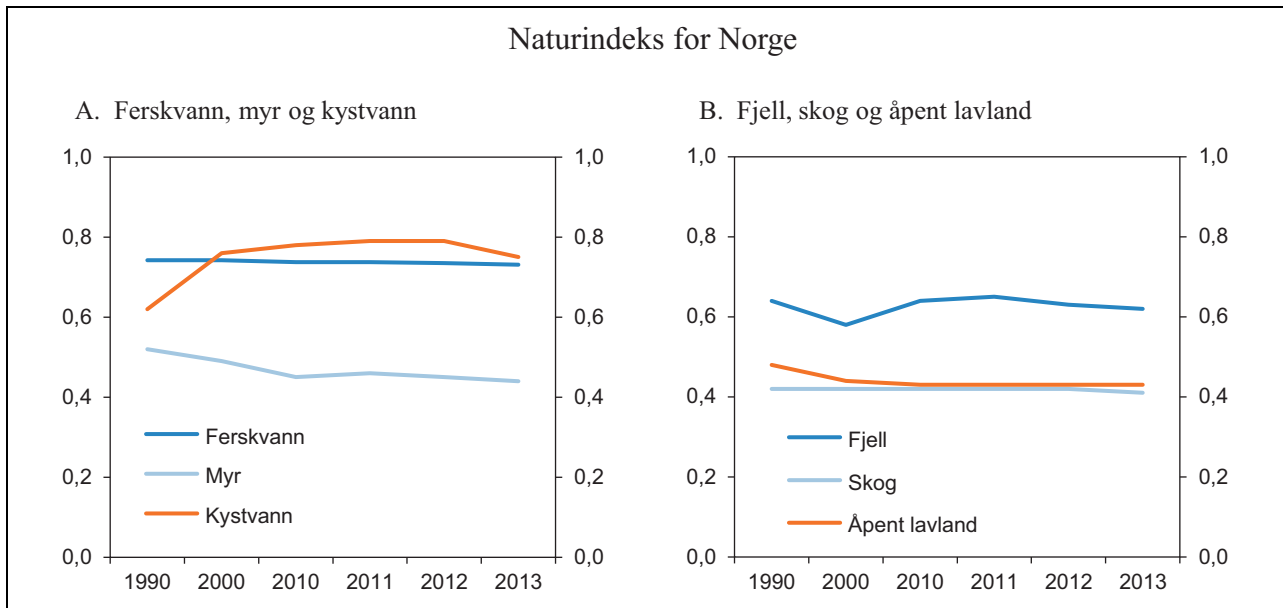
Naturindeksen for Norge viser utviklingen i tilstanden for biologisk mangfold for fjell, skog, myr, åpen mark i lavlandet, ferskvann, kystvann og havet. Indeksen er basert på et stort utvalg indikatorer samt ekspertvurderinger på en rekke områder. For å kunne sammenlikne ulike indikatorer er alle skalert slik at de får en verdi mellom 0 og 1. Verdien 1 viser at indikatoren har samme verdi som under referanseforhold (lite påvirket tilstand), mens 0 indikerer stort avvik fra referanseverdien, for eksempel utryddelse av en art.

Tilstanden til et økosystem er gjennomsnittsverdien til indikatorene. Indikatorer som representerer mange arter, teller mer enn andre indikatorer. Norge og Nederland er de eneste land som til nå har etablert en helhetlig naturindeks basert på data og ekspertvurderinger.



Figur 3.23 Utslipp av klimagasser i Norge og EU. Nivået i 2012 relativt til 1990. Indekser. 1990 = 100

Kilder: Eurostat, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 3.24 Naturindeksen for Norge

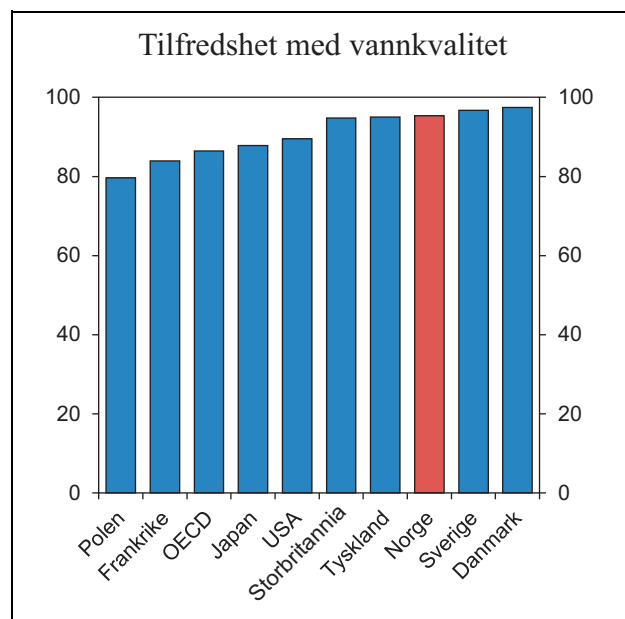
Kilde: Miljødirektoratet.

For perioden fra 2010 til 2013 viser naturindeksen kun små endringer i alle de fem landøkosystemene, se figur 3.24. Alle endringene er mindre enn måleusikkerheten.

Tilstanden for norske økosystemer er generelt god, men også Norges biologiske mangfold og norsk økosystemer utsettes for press. Både globalt og for Norge er det arealinngrep og arealbruksendringer, klimaendringer, spredning av fremmede organismer, overbeskatning og forurensning som medfører tap av biologisk mangfold og forringelse av økosystemer. For hav og kystvann er tilstanden god for Barentshavet og Norskehavet, mens tilstanden for Nordsjøen og Skagerak er mindre god. Ferskvann har god tilstand. Tilstanden for fjell er i en mellomstilling, mens myr, skog og åpent lavland har lavere indeksnivå.

I Norge er det en rekke tiltak for å bevare mangfoldet i naturen. Om lag 17 pst. av Norges landareal er vernet. Enda viktigere enn å verne områder er å sikre god forvaltning av det øvrige arealet. I Norge er det mange lover og regler for aktivitet som medfører inngrep i naturmiljøet. Naturmangfoldloven er en viktig rammelov for beskyttelse av naturmiljøet.

Regjeringen arbeider med en stortingsmelding om de nasjonale og internasjonale målene for bevaring av naturmangfold.



Figur 3.25 Tilfredshet med vannkvalitet. Prosent

Kilde: OECD.

Utslipp av skadelige stoffer

Tilgang til ren luft og rent vann er de aller viktigste tjenestene fra naturmiljøet. De siste tiårene er det i Norge og andre europeiske land gjennomført en rekke tiltak for å sikre dette. Målinger viser at kvalitet på luft og vann er blitt bedre. Ifølge OECD er nordmenn blant de som er mest tilfreds med vannkvaliteten, se figur 3.25.

Utslipp av forurensede partikler til luft bidrar til å redusere befolkningens helsetilstand, og kan dermed også gi lavere produktivitetsvekst på lengre sikt. Ifølge OECD er Norge et av de landene med best luftkvalitet, se figur 3.26. I Norge er konsentrasjonen av partikler klart lavere enn gjennomsnittet for OECD-området og om lag på linje med gjennomsnittet for Norden. Anslagene er basert på målinger i de største byene. I alle OECD-land, herunder Norge, er luftkvaliteten bedre i dag enn på 1990-tallet. Utslippene har gjennomgående falt mest i de landene som hadde høyest nivå i 1990, og særlig i landene i Øst-Europa.

I perioder av året er konsentrasjonen av svevestøv og nitrogendioksid (NO₂) i de største byene i Norge fortsatt høyere enn nasjonale mål og grenseverdier fastsatt av EUs luftkvalitetsdirektiv. Som følge av dette stevnet EFTAs overvåkningsorgan (ESA) 16. februar 2015 Norge inn for EFTA-domstolen. I stevningen peker ESA på at Norge i perioden 2008–2012 har rapportert overskridelser av grenseverdier for både PM₁₀ og NO₂. Det er ikke avsagt dom i saken. Norge er ikke alene om å ha utfordringer med å overholde grenseverdiene i luftkvalitetsdirektivet. Europakommisjonen innledet i 2013 sak mot 17 EU-land.

Veitrafikk, veislitasje og forbrenningsprosesser i kjøretøysmotorer, er hovedkilden til overskridelsene av grenseverdiene for lokal luftkvalitet i norske byområder. På lengre sikt vil renere kjøretøy og økt satsing på kollektivtrafikk, sykkel og gange bidra til å redusere luftforurensningen lokalt.

Flyktige organiske forbindelser (NMVOC), som reguleres under Gøteborgprotokollen, kan inneholde kreftfremkallende stoffer og bidrar til dannelse av bakkenært ozon som kan føre til skader på helse, vegetasjon og materialer. Sur nedbør som følge av utslipp av nitrogenoksider (NO_x), ammoniakk (NH₃) og svoveldioksid (SO₂), er fortsatt et miljøproblem i Norge, selv om arealet med overskridelser av tålegrenser for forsurening av ferskvann har avtatt betydelig siden 1980. Tiltak i Norge, men kanskje spesielt i Europa, har bidratt til bedringen. Bortsett fra ammoniakk, har norske utslipp av de nevnte gassene avtatt det siste tiåret og er under eller nær de nivåer Norge har forpliktet seg til ikke å overskride i 2020.

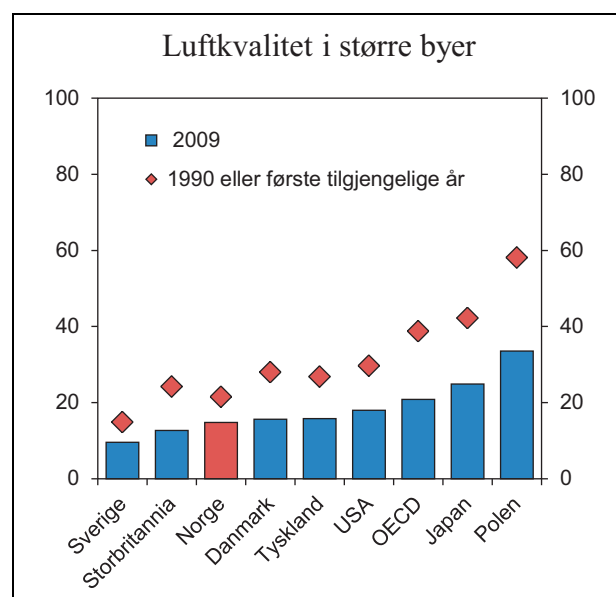
Mange helse- og miljøfarlige kjemikalier brytes svært langsomt ned i naturen og hopper seg derfor opp i næringskjeden. Dette representerer en alvorlig trussel mot det biologiske mangfold, matforsyning og helse for kommende generasjoner.

Data fra produktregisteret viser at bruken av hormonforstyrrende stoffer og stoffer som kan gi kreft, reproduksjonsskader og/eller arvestoffskader er kraftig redusert i perioden 2003–2013. Bruken av allergifremkallende stoffer er også redusert, mens for eksempel bruk av miljøfarlige stoffer som har langtidsvirkning har endret seg lite i samme periode.

I Norge er utslippene av de fleste miljøgiftene betydelig redusert siden 1990. Særlig stor har nedgangen vært for tungmetaller. Utslipp av bly er redusert med 97 pst., mens utslipp av kvikksølv har falt med 73 pst.

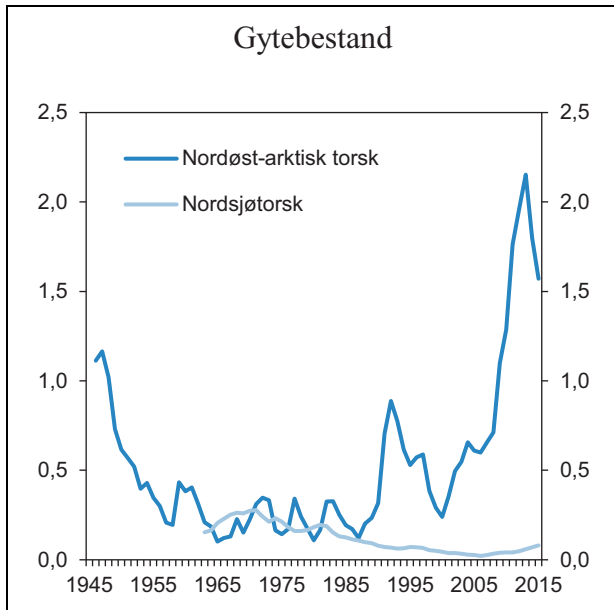
Forvaltning av fornybare ressurser

Norge har til dels betydelige fornybare ressurser i fisk, vannkraft, skog og dyrket mark. Slike ressurser kan kreve særskilt forvaltning. De viktigste fiskeslagene i norsk farvann forvaltes bærekraftig. Uttaket av fisk begrenses ved hjelp av kvoter. Alle de økonomisk viktigste fiskebestandene i våre farvann er nå over eller på linje med anslått føre-var-grense. Gytebestanden av nordøst-arktisk torsk har, blant annet som følge av ansvarlig forvaltning et høyt nivå, se figur 3.27. Også for de fleste andre fiskeslagene i norsk farvann er det, historisk sett, relativt høye bestandsnivåer. Den eneste bestanden som ikke ligger over anslått føre-var-grense er nordsjøtorske. Selv om bestanden av nordsjøtorske har tatt seg noe opp siden bunnen i 2006, se figur 3.26, er nivået fortsatt bare på



Figur 3.26 Luftkvalitet i større byer. Svevestøv (PM₁₀) konsentrasjon, mikrogram per 1000 m³, 2009 og 1990 eller første tilgjengelige år

Kilde: OECD.



Figur 3.27 Gytebestand for nordøst-arktisk torsk og nordsjøtorsk. Mill. tonn

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Det internasjonale havforskningsrådet.

om lag halvparten av føre-var-grensen. Nordsjøtorsk forvaltes i samarbeid med EU, og Norges del av det samlede uttaket er relativt liten. Det er generelt mer krevende å få til en god forvaltning av en fiskebestand jo flere land som deltar i prosessen.

Det norske kvotesystemet har over tid blitt svært komplekst. Regjeringen har derfor satt ned et ekspertutvalg som skal vurdere dagens kvotesystem, og hvordan kvotesystemet skal se ut i fremtiden. Utvalget skal også synliggjøre størrelsen på ressursrenten i fiskeriene, og drøfte hvordan denne bør forvaltes. Utvalget skal levere sin innstilling i september 2016.

Den årlige tilveksten av stående masse i norske skoger har de siste årene vært over dobbelt så stort som det årlige uttaket. Massen av skog ventes å øke videre i mange tiår fremover. Denne utviklingen er blant annet et resultat av en bevisst politikk i tidligere tiår for å stimulere skogplanting. I beregningen av utslippsintensitet for CO₂, se figur 3.22, er netto opptak av karbon i jord og skog ikke medregnet. Hvis en regner med slike opptak, blir utslippsintensiteten for Norge om lag halvert.

Norge har stor vannkraftproduksjon og er en av verdens største eksportører av olje og gass. Hensynet til miljøet og bærekraftig utvikling er en integrert del av norsk energipolitikk. Som følge av stor produksjon av vannkraft har Norge den nest høyeste andelen av fornybar energi blant indus-

trilandene. Andelen var 66,2 pst. i 2013. Som ledd i EØS-samarbeidet har Norge forpliktet seg til å øke andelen til 67,5 pst. i 2020. For å bidra til å nå dette målet etablerte Norge og Sverige i 2012 et felles marked for elsertifikater.

3.8 Statens gjeldsforvaltning

3.8.1 Statens lånebehov og målsettingen for gjeldsforvaltningen

Statens utlån gjennom statsbankene er ikke utgifter som finansieres av skatteinntekter eller olje- og fondsinntekter, men en omplussing av statens finansformue. Slike utlån har en motpost i statlige låneopptak i norske kroner. Et velfungerende marked for statsobligasjoner bidrar til velfungerende norske finansmarkeder og kan også være nyttig med hensyn til finansiell stabilitet i tider med markedsure.

Den operative 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 videre vekt på at statens opplåning så langt som mulig skal bidra til å opprettholde og utvikle velfungerende og effektive finansmarkeder i Norge.

3.8.2 Hovedtrekk ved statens gjeldsstrategi

Finansdepartementet har ansvaret for forvaltningen av statens gjeld. Departementet har gitt Norges Bank i oppgave å forestå den operative forvaltningen av statsgjelden, herunder gjennomføre låneopptak innenfor rammer gitt av departementet.

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 statspapirer med ulike løpetider i markedet.

Staten har valgt å avgrense låneopptakene til løpetider på inntil ti år. Opplåningen i obligasjonsmarkedet konsentreres om et begrenset antall «serier» eller «referanselån» som gradvis bygges opp til et tilstrekkelig stort beløp, mens det er utstående 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 at prisene i markedet påvirkes. Det

Tabell 3.11 Sammensetningen av statsgjelden. Mill. kroner

	31.12.13	31.12.14	30.06.15
Langsiktige lån ¹	288 862	343 656	321 737
Kortsiktige markedspapirer ²	161 940	84 000	91 000
Andre kortsiktige lån	153 243	57 797	53 609
Statsgjeld i alt	604 045	485 453	466 346

¹ Lån med lengre løpetid enn ett år.

² Lån med løpetid inntil ett år.

Kilde: Finansdepartementet.

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 kredittrisikofri rentekurve som kan tjene som et utgangspunkt for prising av private og kommunale lån med ulik rentebinding. Statspapirene bidrar på denne måten til å gjøre finansmarkedet i Norge mer effektivt.

Det legges 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. Ved inngangen til hvert kvartal gis det også informasjon om planlagt opplåningsvolum i kvartalet. Informasjonen blir lagt ut på Norges Banks nettsider.

3.8.3 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 sammenliknet med det som følger direkte av strategien der en sprer opplåningen over løpetider fra 0 til 10 år bruker staten rentebytteavtaler. Det er avtaler der staten i en avtalt periode mottar en fast langsiktig rente og betaler en kortsiktig flytende rente på et avtalt underliggende beløp. Motpartene i avtalene er banker. Bruk av rentebytteavtaler gir staten fleksibilitet til å endre gjennomsnittlig rentebinding på gjeldsporteføljen uten at opplåningsstrategien blir endret.

Mandatet for Norges Banks forvaltning av statsgjelden gir banken fullmakt til å inngå rentebytteavtaler i statens navn. Det inngås bare rentebytteavtaler med motparter som har tilfredsstillende kredittvurdering hos de største kredittvurderingsselskapene på avtaletidspunktet. For å redusere statens kredittrisiko ved slike avtaler, krever staten sikkerhet i form av et kontantinskudd dersom markedsverdien i statens favør av avtalene kommer over en terskelverdi. Innskuddet plasseres på konto i Norges Bank. Terskelverdien varierer med motpartens kredittvurdering. På denne måten holdes kredittrisikoen på et relativt lavt nivå.

Ved utgangen av første halvår 2015 var det samlet inngått rentebytteavtaler for om lag 112 mrd. kroner med 13 ulike motparter. På Norges Banks nettsider finnes en oversikt over alle inngåtte avtaler.

3.8.4 Utviklingen i statsgjelden

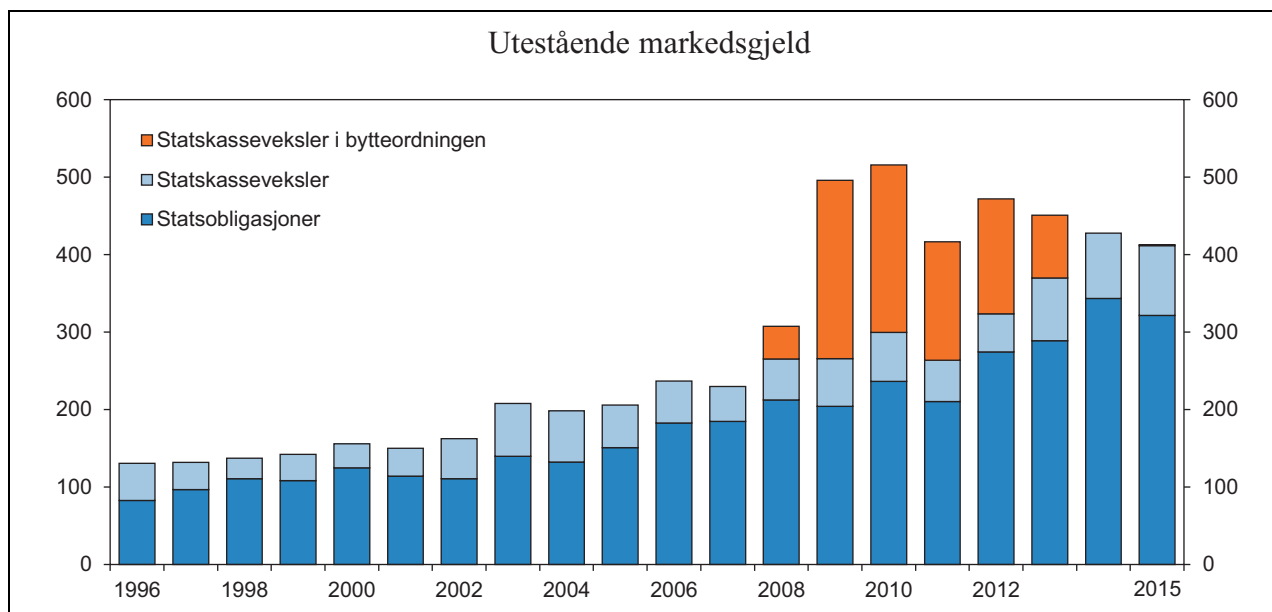
Ved utgangen av 2014 var statens bruttogjeld om lag 485 mrd. kroner, se tabell 3.11. Statens fordringer var på samme tid om lag 7 769 mrd. kroner, hvorav 6 431 mrd. kroner i Statens pensjonsfond utland. Statskassens netto fordringer var om lag 7 133 mrd. kroner, se Meld. St. 3 (2014–2015) Statsrekneskapen 2014.

Fra 2004 til utgangen av første halvår 2015 har statsgjelden økt fra 320 mrd. kroner til 466 mrd. kroner, se også figur 3.28, som viser fordelingen av markedsgjelden på ulike låneformer.

3.8.5 Opplåningen i 2015

Langsiktige lån

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

Figur 3.28 Utestående markedsgjeld¹. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

I inneværende år (til og med 9. september) er det blitt avviklet elleve auksjoner, med et samlet volum på 36 mrd. kroner. Den gjennomsnittlige renten i auksjonene i denne perioden er 1,32 prosent. Gjennomsnittet for hele 2014 var 2,33 prosent.

En indikator på hvor vellykket en auksjon har vært, er den effektive renten som oppnås i auksjonen sammenliknet med rentenivået i annenhåndsmarkedet på samme tidspunkt. En slik sammenligning er enklest å gjøre i de tilfellene der en utvider et lån som allerede er prisnotert i markedet. Det normale i en auksjon av norske statsobligasjoner er at den effektive renten som oppnås ligger mellom kjøps- og salgsrenten i andrehåndsmarkedet på auksjonstidspunktet.

Det er viktig for staten at det er tilstrekkelig interesse for auksjonene, slik at en kan oppnå best mulig resultat i form av lave lånekostnader. En 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 1,37 og 4,0, mens gjennomsnittet har vært 2,6. I 2014 var dette tallet 2,7.

Kortsiktige lån – statskasseveksler

Den kortsiktige opplåningen i markedet skjer gjennom salg av statskasseveksler. Dette er papirer uten kupongrente, hvor avkastningen er knyttet til kursen de blir lagt ut til. Med dagens opplegg blir det åpnet nye vekselån med

Tabell 3.12 Statsobligasjoner. Utestående i referanselån per 9. september 2015¹

Børsnummer	Første gang lagt ut	Nominelt pålydende beløp		
		Forfall	(mill. kroner)	Kupongrente
NST 472	19.05.06	19.05.17	65 737	4,25
NST 473	22.05.08	22.05.19	67 000	4,50
NST 474	25.05.10	25.05.21	74 000	3,75
NST 475	24.05.12	24.05.23	50 000	2,00
NST 476	14.03.14	14.03.24	45 000	3,00
NST 477	13.03.15	13.03.25	26 000	1,75

¹ Inkluderer statens egenbeholdning til bruk i markedspleien.

Kilde: Finansdepartementet.

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

Til og med midten av september var det emit-tert til sammen 49 mrd. kroner i statskasseveksler, med en gjennomsnittlig auksjonsrente på 0,82 pst. I samme periode forfalt det vekslers for 76 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 2015 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). 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. Eksempler på slike kontolån er plasseringer fra infrastrukturfondet og klimafondet. De største plasseringene av alminnelige kontolån er bankene som forvalter likviditeten i forbindelse med visse skatte- og avgiftsbetalinger. Kontolånplasseringene varierer mye gjennom året.

4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget 2016

4.1 Regjeringens skatte- og avgifts-politikk

Skatt er ikke et mål, men et middel. Skatte- og avgiftspolitikkenes mål er å finansiere fellesgoder mest mulig effektivt, sikre sosial mobilitet, oppnå mer effektiv ressursutnyttelse og gi bedre vilkår for norsk næringsliv. Regjeringen arbeider for et mer vekstfremmende og enklere skattesystem. Det private eierskapet skal styrkes, og det skal lønne seg mer å jobbe, spare og investere. Regjeringen vil også stimulere til mer miljøvennlig atferd.

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

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

Skattegrunnlagene har blitt mer mobile som følge av økt handel og tettere integrerte markeder. Skattesystemet må derfor tilpasses nye utviklingstrekk ved norsk og internasjonal økonomi og slik at det blir mindre attraktivt å bruke ressurser på internasjonal skattetilpasning som undergraver norske skattegrunnlag. Internasjonalt går utviklingen i retning av lavere selskapskattesats samtidig som det gjennomføres tiltak for å beskytte skattegrunnlagene mot uthuling.

Samtidig med framleggelsen av statsbudsjettet for 2016 fremmer Regjeringen også Meld. St. 4 (2015–2016) Bedre skatt – en skattereform for omstilling og vekst (Skattemeldingen). Denne meldingen følger opp Skatteutvalgets utredning,

jf. NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi. Regjeringen mener at Skatteutvalgets utredning er et godt utgangspunkt for å foreslå en skatteomlegging med positive dynamiske virkninger. Forslagene bygger videre på hovedprinsippene om likebehandling, brede skattegrunnlag og lave skattesatser.

Situasjonen i norsk økonomi gjør at Regjeringen har lagt særlig vekt på tiltak som fremmer arbeid, aktivitet og omstilling i statsbudsjettet for 2016. Det er derfor et godt tidspunkt for å starte oppfølgingen av Skatteutvalget. Regjeringen legger nå fram skattelettelse som gir gode insentiver til å spare, investere og arbeide. Det er viktig for å lykkes med omstillingene og øke produktiviteten og den økonomiske veksten. Reduksjon i skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap antas å være en særlig vekstfremmende skattelettelse. Sammen med et tydelig signal i Skattemeldingen om lavere selskapskattesats i årene framover vil næringslivet kunne planlegge investeringer i Norge ut fra forventninger om lavere skattenivå. Dynamiske virkninger av forslaget til skatteopplegg for 2016 er nærmere omtalt i avsnitt 1.3.

Hovedresultater fra Regjeringens skatte- og avgiftspolitik

Regjeringen har redusert samlede skatter og avgifter med om lag 13 mrd. kroner påløpt siden den tiltrådte. Regjeringen har blant annet gjennomført følgende endringer:

- Inntektsskatten er redusert. Lavere skattesats på alminnelig inntekt for personer og selskap gjør økonomien mer vekstkraftig fordi arbeidstilbudet, sparingen og investeringene stimuleres. Lettelser i toppskatten og redusert fradrag i skatteklasse 2 har også bedret arbeidsinsentivene. Ved å øke minstefradraget for lønn og trygd og for pensjoner har brede grupper av befolkningen fått del i skattelettelsene.
- Formuesskatten er redusert. Lettelser har bidratt til å stimulere sparingen og til tilførsel av norsk egenkapital og investeringer til næringslivet. Satsen er redusert fra 1,1 pst. til

0,85 pst., og bunnfradraget er økt fra 870 000 kroner til 1,2 mill. kroner. Samtidig er ligningsverdiene av næringsseiendom og sekundærboliger økt fra 50 til 70 pst. av anslått markedsverdi, og ligningsverdiene av fritidsbolig er økt med 10 pst. Det bidrar til økt likebehandling.

- Arveavgiften er fjernet. Det letter likviditetsbelastningen ved generasjonsskifte og er en stor forenkling.
- Det er innført en ordning som nøytraliserer merverdiavgiften for statsforvaltningen. Det gjør at private kan konkurrere på like vilkår om tjenesteproduksjon i staten.
- Kjøretøy- og drivstoffavgiftene er til sammen redusert med om lag 1,7 mrd. kroner med lavere og enklere avgifter.
- Det har vært en klar dreining i retning av miljørelaterte avgifter. Samlet sett er miljø- og energirelaterte avgifter økt med nærmere 2,7 mrd. kroner. Regjeringen har også satt ned en grønn skattekommisjon som skal fremme forslag om et grønt skatteskifte.

4.2 Hovedtrekk i skatte- og avgiftsopplegget 2016

Regjeringen fortsetter arbeidet med å redusere skatte- og avgiftsnivået og forbedre skatte- og avgiftssystemet. I budsjettet for 2016 foreslås nye netto skatte- og avgiftslettelse på til sammen 9,1 mrd. kroner påløpt og 3,1 mrd. kroner bokført, jf. tabell 4.1. Redusert skattesats på alminnelig inntekt, med oppjustering i skatt på utbytte mv. og ny trinnskatt på personinntekt står for mesteparten av lettelsene.

Skatt på inntekt

For å lette omstillinger og styrke grunnlaget for vekst i norsk økonomi ønsker Regjeringen å starte oppfølgingen av Skatteutvalget alt i 2016-budsjettet. Regjeringen foreslår å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap fra dagens sats på 27 pst. til 25 pst. Redusert skattesats på alminnelig inntekt er i tråd med utvalgets forslag og vil stimulere til økte investeringer, økt arbeidstilbud og økt sparing. Det vil også redusere gevinsten av skattemessige tilpasninger over landegrensene.

Grunnrentesatsen i vannkraftproduksjon og særskatten i petroleumsvirksomheten foreslås økt med to prosentenheter i 2016.

Lavere skatt på alminnelig inntekt vil i utgangspunktet gjøre det mer lønnsomt for eiere

som arbeider i eget selskap, å ta ut faktisk arbeidsinntekt som aksjeutbytte. For å unngå dette mener Regjeringen det er nødvendig å øke skatten på utbytte mv. (utbytte som overstiger skjerming) når skattesatsen på alminnelig inntekt blir satt ned. Regjeringen mener imidlertid at ulempe ved en skatteøkning på utbytte taler for å øke skatten mindre enn det utvalget foreslår. Regjeringen foreslår at den samlede marginalskatten på utbytte (inklusive selskapsskatt) opprettholdes om lag på 2015-nivå i 2016.

Lavere skatt på alminnelig inntekt foreslås delvis finansiert ved økt skatt på personinntekt, men slik at den samlede marginalskatten reduseres og dermed stimulerer noe til økt arbeid. Regjeringen foreslår, i likhet med Skatteutvalget, at dagens toppskatt erstattes av en ny skatt på personinntekt med fire trinn (trinnskatt).

Skatt på formue

Regjeringen reduserte formuesskatten med 1,6 mrd. kroner i budsjettet for 2014 og 2,7 mrd. kroner i budsjettet for 2015. Regjeringen har vært tydelig på at formuesskatten skal videre ned. Formuesskatten gjør det mindre lønnsomt å spare, favoriserer eiendom framfor investering i næringsvirksomhet, svekker det norske eierskapet i næringslivet og kan være problematisk for nystartede virksomheter som er avhengige av norsk egenkapital for å få gjennomført investeringer.

Regjeringen foreslår å redusere satsen i formuesskatten fra 0,85 pst. til 0,8 pst. I tillegg økes bunnfradraget i formuesskatten fra 1,2 mill. kroner til 1,4 mill. kroner (2,8 mill. kroner for ektepar). Videre foreslås det å øke ligningsverdiene av sekundærbolig og næringsseiendom fra 70 pst. til 80 pst. av beregnet markedsverdi for å redusere forskjellene mellom ulike formuesobjekter. Også lavere formuesskattesats kan dempe de negative virkningene av at ulike formuesobjekter verdsettes forskjellig, slik at sparingen i større grad plasseres der avkastningen er høyest. Regjeringen legger også vekt på at lavere formuesskatt kan stimulere entreprenørskap.

Personskatt for øvrig

For å motvirke tilpasninger og forenkle regelverket foreslår Regjeringen at lån til personlige aksjonærer skattemessig skal behandles som utbytte på aksjonærens hånd. Med dagens regelverk kan personlige aksjonærer unngå utbyttebeskatning ved å låne midler fra selskapet. Omfanget av slike

lån har økt betydelig etter innføringen av aksjonærmodellen i 2006.

Regjeringen foreslår videre å stramme inn unntaket for ekstrabeskatning av renteinntekter knyttet til mengdegjeldsbrev. I dag ekstrabeskatte renter på lån fra personlig skattyter til selskap for å hindre tilpasninger ved at aksjonærer tar ut overskudd fra selskap i form av renter i stedet for aksjeutbytte mv. Forslaget begrenser unntaket for renter knyttet til mengdegjeldsbrev slik at det bare gjelder mengdegjeldsbrev som er gjenstand for omsetning i organiserte marked.

Som ledd i arbeidet med å forbedre skattereglene for naturalytelser vil Regjeringen gjennomføre forenklinger i fordelsbeskatningen av yrkesbiler. Regjeringen vil også fjerne fradraget for småutgifter og retten til skattefri utgiftsgodtgjørelse for slike utgifter. Dette sees i sammenheng med at godtgjørelsen for ulegitimerte småutgifter er fjernet fra Særavtale for reiser innenlands for statens regning, også dette som en del av Regjeringens forenklingsarbeid.

Regjeringen foreslår videre at ordningen med tilskudd til enøk-investeringer i private boliger knyttes til skattesystemet. Skatteordningen baserer seg på Enovas eksisterende støtteordning til slike tiltak, men huseier skal kunne velge å få stønaden som et skattefradrag ved skatteoppgjøret som alternativ til direkte støtte fra Enova. Det er lagt vekt på å finne en løsning som ivaretar de positive virkningene av en skattefradragsordning, men som samtidig er treffsikker, effektiv og ubyråkratisk.

Næringsbeskatning for øvrig

Regjeringen foreslår å stramme inn regelen som begrenser rentefradraget mellom nærstående selskap (rentebegrensingsregelen). I dag gis det ikke fradrag for rentekostnader til nærstående som overstiger 30 pst. av resultat før skatt, renter og avskrivninger. For at regelen skal begrense en større del av fradragene som skyldes aggressiv skatteplanlegging, foreslås det å redusere rammen fra 30 pst. til 25 pst. av beregningsgrunnlaget. Skatteutvalget har anbefalt ytterligere innstramminger i rentefradraget for selskap. Framtidige mulige endringer i rentebegrensingsregelen er omtalt i Skattemeldingen.

Når stater klassifiserer finansielle instrumenter eller juridiske enheter forskjellig (hybridsituasjoner), kan det føre til at inntekten ikke kommer til beskatning i noe land. For å avhjelpe uheldige virkninger av hybride instrumenter foreslår Skatteutvalget å avskjære fritaksmetoden når det utde-

lende selskapet har fått fradrag for utdelingen. Regjeringen følger opp dette forslaget i 2016-budsjettet.

Regjeringen foreslår å endre reglene for beskatning av verdipapirfond og inntekter fra slike fond slik at de i større grad tar hensyn til sammensetningen av verdipapirer i fondet. Det reduserer dobbeltbeskatning av renter som i dag kan bli skattlagt både i aksjefondet og ved utdeling til personlig andelshaver (for den delen som overstiger skjermingsfradraget). Samtidig vil forslaget motvirke at eiere av fondsandeler gis skjerming for avkastning på rentepapirer. Endringene vil gi norske fond bedre og mer rettfærdige konkurransebetingelser og motvirke skattemessige tilpasninger.

I Revidert nasjonalbudsjett 2014 varslet Regjeringen en gjennomgang og vurdering av skattereglene for landbruket. De særlige skatteordningene i landbruket kan bidra til dårligere ressursbruk og har utviklet seg til å bli et komplisert regelverk både for bøndene, skogbrukerne og skattemyndighetene. Som et resultat av gjennomgangen foreslår Regjeringen endringer i dagens særregler for gevinstbeskatning ved realisasjon av landbrukseiendom med virkning fra 2016. Det vil også i løpet av høsten bli sendt på høring flere forslag til endringer, i tillegg til at det i Skattemeldingen varsles enkelte endringer som kan iverksettes fra 2017.

Avgifter

Flere tjenesteområder omfattes i dag av en lav merverdiavgiftssats på 8 pst. En slik ordning er gunstig for de fleste som er omfattet. Tjenesteområder som er omfattet med lav sats, vil derfor normalt ikke gi inntekter til staten. Regjeringen foreslår at den lave merverdiavgiftssatsen på 8 pst. økes til 10 pst.

Datasentre er i dag, som annen tjenesteytende virksomhet, ilagt ordinær sats på forbruket av elektrisk kraft. Som varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2015 foreslår Regjeringen at bedrifter med datalagring som hovedvirksomhet skal betale redusert sats. Det innføres også redusert sats for elektrisk kraft som leveres fra land til skip i næringsvirksomhet.

Regjeringen følger også opp vedtaket i Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2015 ved å fremme forslag om å innføre en veibruksavgift på gass.

Regjeringen foreslår at avgiften på saft og sirup basert på frukt, bær eller grønnsaker uten

tilsatt sukker settes til halvparten av ordinær avgiftssats i avgiften for alkoholfrie drikkevarer.

Regjeringen har gjennomført en kartlegging av statens gebyr- og avgiftsfinansiering og fastsetter nye bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering. De nye bestemmelsene omtales i proposisjonen. Det foreslås også samlede lettelser i sektoravgifter og overprisede gebyrer.

Andre forslag til endringer i skatter, avgifter og gebyrer

- Det samlede sparebeløpet i BSU økes fra 200 000 kroner til 300 000 kroner.
- Bunnbeløpet i reisefradraget økes fra 16 000 kroner til 22 000 kroner.
- Personfradraget lønnsjusteres.
- Særfradraget for enslige forsørgere økes fra 48 804 kroner til 49 800 kroner.
- Satsen i produktavgiften på førstehåndsomsetning av fisk reduseres fra 3,1 pst. til 2,7 pst.
- Enkelte beløpsgrenser holdes nominelt uendret. Det gjelder blant annet det særskilte fradraget i arbeidsinntekt, nedre grense i trygdeavgift, fagforeningsfradraget, satsene i reisefradraget, foreldrefradraget, jordbruksfradraget, fisker- og sjømannsfradraget og maksimal årlig sparing med BSU.
- Det maksimale fradragsgrunnlaget (beløpsgrensen) i Skattefunn for kostnader for egenutført FoU heves fra 15 til 20 mill. kroner. Samtidig foreslås det å heve den øvre grensen for innkjøpt FoU fra godkjente forskningsinstitusjoner fra 33 til 40 mill. kroner.
- Grensen i naturressursskatten heves til 10 MVA når nedre grense i grunnrenteskatten for vannkraftverk heves fra og med inntektsåret 2015.
- GWP-verdiene for klimagassene HFK og PFK i særavgiftsforskriften oppdateres.
- Det innføres fritak for dokumentavgift og omregistreringsavgift ved skattefrie omorganiseringer.

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. Skatteendringen kan dermed ha en viss grad av selvfinansiering. En økning av skattegrunnlagene kan skje over mange år. Det kan derfor ikke fullt ut budsjetteres med den tilhørende provenyøkningen i budsjettåret. Etter hvert som

nivået på skatte- og avgiftsinntektene øker, vil handlingsrommet i budsjettene øke.

Skatter og avgifter som innrettes på en effektiv måte, vil bedre ressursbruken ved at skattyterne får bedre incentiver til å arbeide, spare og investere. Enkelte skatter og avgifter bidrar til bedre ressursbruk. Det gjelder blant annet avgifter som fører til en riktigere prising av helse- og miljøskadelige aktiviteter. Andre skatter kan virke nøytralt, slik som skatt på grunnrente. De fleste skatter fører derimot til at personer og bedrifter endrer sine beslutninger slik at ressursene i samfunnet utnyttes mindre effektivt enn i fravær av skatt. For eksempel gjør skatt på arbeid det mindre lønnsomt å 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 skattenivå holdes de negative virkningene lavest mulig om man legger størst vekt på skatter som i liten grad påvirker personers og bedrifters beslutninger, og om man har lave skattesatser på brede grunnlag framfor høye satser på smale grunnlag. Høye skattesatser gir sterke motiver til å endre atferd og gjør det lønnsomt å omgå eller unndra skatten. Det hemmer den økonomiske veksten.

Skattereduksjoner kan derfor bidra til en bedre ressursbruk og gi grunnlag for økt vekst. Noen skattereduksjoner vil virke mer positivt enn andre. Dette finnes det en del kunnskap om. For eksempel antyder økonomisk forskning at særlig lavere skattesatser på selskapsoverskudd og arbeid kan ha store positive virkninger. Skatteutvalget viser til internasjonal forskning og antar at eiendomsskatt og konsumskatter virker mindre hemmende på økonomisk vekst enn andre typer skatter. Utvalget peker på at tradisjonell selskapskatt og personlige inntektsskatter (skatt på arbeid og skatt på kapitalinntekter) har de største negative virkningene på økonomisk vekst.

Regjeringens forslag til skatteopplegg for 2016 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 2 prosentenheter. Skatteutvalget anslår på usikkert grunnlag at selvfinansieringsgraden over tid ved redusert skattesats på selskap (inklusive riktigere avskrivningsregler og en strammere rentebegrensnings-

regel) kan være i størrelsesorden 20–40 pst. Anslaget er beheftet med usikkerhet. Departementet legger til grunn at virkningen av Regjeringens forslag om lavere skattesats for selskap vil ligge i dette intervallet.

Redusert skattesats på alminnelig inntekt for personer kombinert med den nye trinnskatten reduserer skattesatsen på både arbeid og sparing. Netto reduksjon i skattesats på arbeid vil med Regjeringens forslag ligge mellom 0,4 og 1,2 prosentenheter. Forslaget vil derfor stimulere til arbeid, og kan ha en viss selvfinansiering på sikt. Det er stor usikkerhet om graden av selvfinansiering, men beregninger gjennomført med SSBs simuleringsmodell LOTTE-Arbeid tyder på at kombinasjonen av redusert skattesats på alminnelig inntekt, ny trinnskatt og øvrige elementer av skatteopplegget som kan beregnes i modellen, kan ha en selvfinansieringsgrad på om lag 10 pst.

Regjeringens forslag om å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt for personer vil isolert sett også redusere marginalskatten på kapitalinntekter med 2 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 formuesskattesatsen vil også øke avkastningen etter skatt av å spare for de som er i formuesskatteposisjon. Lavere formuesskattesats og likere verdsetting av ulike formuesobjekter kan bidra til mer sparing og vil bedre kanaliseringen av sparingen mot lønnsomme investeringer. Lavere formuesskatt kan også bidra til økte investeringer blant virksomheter som er avhengige av norsk egenkapital for å få gjennomført sine prosjekter. Regjeringens forslag om lavere formuesskattesats, økt bunnfradrag og økt verdsetting av næringseiendom og sekundærboliger antas på denne bakgrunn å ha en positiv langsiktig virkning på økonomien. Størrelsen på

virkningen er imidlertid usikker, og departementet har ikke tallfestet den.

Departementet antar at det tar tid før dynamiske virkninger av Regjeringens forslag til endringer i inntekts- og formuesskatt påvirker skatteinntektene. Selv om nye investeringer utløses som følge av lavere selskapsskatt, vil økte overskudd og økte skatteinntekter normalt vise seg først i årene etter budsjettåret. Departementet budsjetterer ikke med dynamiske virkninger av disse endringene i 2016-budsjettet. Derimot antas det at endringer i avgifter har mer direkte dynamiske virkninger gjennom prisendringer allerede i 2016. 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 2016. Referansesystemet for 2016 er basert på 2015-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 2016-nivå med anslått lønnsvekst på 2,7 pst. Særskilte fradrag og andre grenser i personbeskatningen er hovedsakelig justert med anslått prisvekst fra 2015 til 2016 på 2,5 pst. En skattyter som kun har ordinære fradrag og en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt på 2,7 pst., får da om lag samme gjennomsnittlige inntektsskatt i referansesystemet for 2016 som i 2015. I referansesystemet for avgiftene er alle mengdeavgifter justert med anslått prisvekst fra 2015 til 2016. Referansesystemet gir dermed reelt sett uendret skatte- og avgiftsnivå fra 2015 til 2016.

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2016. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2016. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
Skatt på inntekt	-9 395	-3 130
Redusere skattesatsen på alminnelig inntekt til 25 pst., med justering i skatt på utbytte ^{1, 2}	-26 760	-17 090
Uendret samlet marginalsatt for petroleumsselskap ³	-	-
Uendret samlet marginalsatt for vannkraftverk ⁴	-85	0
Innføre trinnskatt på personinntekt ⁵	17 450	13 960
Formuesskatt: Øke bunnfradraget til 1,4 mill. kroner, redusere satsen til 0,8 pst. samt øke ligningsverdiene av sekundærboliger og næringsseiendom til 80 pst.	-1 120	-860
Personskatt for øvrig	1 110	891
Skattlegge lån fra selskap til personlig aksjonær som utbytte	600	480
Stramme inn unntaket for ekstrabeskatning av renteinntekter fra mengdegjeldsbrev	0	0
Forbedre fordelsbeskatningen av yrkesbiler	-5	-4
Oppheve fradragsretten for ulegitimerte småutgifter	70	55
Øke bunnbeløpet i reisefradraget til 22 000 kroner	475	380
Øke samlet beløpsgrense BSU til 300 000 kroner	-140	-110
Lønnsjustere personfradraget ⁶	-65	-50
Videreføre andre satser og beløpsgrenser nominelt mv.	175	140
Innføre skatteordning for enøk-investeringer ⁷	0	0
Næringsbeskatning for øvrig	115	-65
Stramme inn rentebegrensingsregelen	240	0
Utvide Skattefunn.	-60	0
Avskjære bruk av fritaksmetoden	0	0
Endre reglene for beskatning av verdipapirfond	-	-
Øke innslagspunktet i naturressursskatten ⁸	0	0
Endre landbruksbeskatningen.	-65	-65
Merverdiavgift	300	210
Øke den lave merverdiavgiftssatsen fra 8 til 10 pst. ⁹	650	500
Innføre lik merverdiavgift på papir- og e-aviser	-350	-290
Andre avgiftsforslag	4	3
Redusere el-avgiftssatsen for store datasentre og skip i næringsvirksomhet.	-22	-17
Innføre veibruksavgift på gass ¹⁰	20	10
Endre avgiften på klimagassene HFK og PFK	60	55

Tabell 4.1 Anslåtte provenyvirkninger av skatte- og avgiftsopplegget for 2016. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2016. Mill. kroner

	Påløpt	Bokført
Redusere drikkevareavgift på saft.	-25	-20
Innføre fritak for dokumentavgift og omregistreringsavgift ved skattefrie omorganiseringer	-40	-35
Oppjustere reduserte minstesatser pga. lav kronekurs ¹¹	11	10
Sektoravgifter og overprisede gebyrer	-109	-109
Redusere gebyrer til Brønnøysundregistrene	-81	-78
Redusere sektoravgifter Kystverket	-90	-86
Øke legemiddelkontrollavgiften	14	11
Øke sektoravgift Petroleumstilsynet	5	5
Økte fiskeriforskningsavgiften	25	22
Øke rettsgebyret.	18	17
Samlede nye skatte- og avgiftsendringer i 2016	-9 095	-3 060
Virkning av vedtak ifm. Nasjonalbudsjettet 2015	200	-937
Virkning av vedtak ifm. Revidert nasjonalbudsjett 2015	139	231
Samlede skatte- og avgiftsendringer	-8 756	-3 766

¹ Den effektive skattesatsen på utbytte er økt til om lag 29 pst. (oppjusteres med 1,15).

² Skattesatsen på alminnelig inntekt for Nord-Troms og Finnmark reduseres til 21,5 pst.

³ Særskatten for petroleum økes med to prosentenheter når satsen på alminnelig inntekt reduseres fra 27 til 25 pst. Netto årlig provenytap anslås til 630 mill. kroner påløpt i 2016. Overføringen til Statens pensjonsfond utland reduseres tilsvarende.

⁴ Grunnrenteskatten for vannkraftverk økes med to prosentenheter når satsen på alminnelig inntekt reduseres fra 27 til 25 pst.

⁵ Inkluderer nedjustering av skattefradraget for pensjonister slik at dagens innslagspunkt for skatt for pensjonister opprettholdes.

⁶ Lønnsjustering gir et provenytap da det innebærer en overkompensasjon sammenlignet med referansesystemet.

⁷ Provenyet ved fradragordningen inngår som en del av den samlede rammen for utgifts- og skatteordningen (250 mill. kroner).

⁸ Grensen heves til 10 MVA på linje med nedre grense i grunnrenteskatten fra inntektsåret 2015. Det vil isolert sett gi skatteøkning for staten på 20 mill. kroner bokført i 2016 og redusert naturressursskatt for kommuner og fylkeskommuner. Kommunene kompenseres med andre skatteinntekter. Samlet kommer både kommuner og staten uendret ut.

⁹ 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.

¹⁰ Inkluderer kompensasjoner på utgiftssiden på 90 mill. kroner i henhold til inngåtte avtaler om offentlig kjøp av persontransporttjenester.

¹¹ Avgift på elektrisk kraft om lag 4 mill. kroner påløpt og om lag 3 mill. kroner bokført, grunnavgift på mineralolje mv. om lag 0,2 mill. kroner og CO₂-avgift på naturgass om lag 7 mill. kroner påløpt og bokført i 2016.

Kilde: Finansdepartementet.

4.5 Fordelingsprofilen på skatteopplegget

Regjeringen har lagt vekt på at brede grupper av befolkningen skal få del i skattelettelsene. I beregningene av hvordan skatteopplegget slår ut for ulike grupper, sammenlignes skatten som følger av Regjeringens forslag, med skatten som følger av referansesystemet for 2016. Beregningene inkluderer alle skatteendringer som det er mulig å regne på i skattemodellen LOTTE-Skatt, herunder endringer i satser og grenser i inntektsbeskatningen av personer og endringer i formu-

esskatten. Beregningene omfatter en netto lettelse på om lag 4,4 mrd. kroner påløpt, av netto 9,1 mrd. kroner i samlede lettelser. Beregningene viser kun virkninger på kort sikt. I beregningene får en ikke tatt hensyn til de langsiktige virkningene og heller ikke virkninger som kommer via lettelser i blant annet selskapsskatten og endringer i avgiftene. Endringer i landbruksbeskatningen, skattlegging av lån fra selskap til personlig aksjonær, skatteordning for enøk-investeringer, endringer i fordelsbeskatningen av yrkesbiler, endringer i BSU og harmonisering av fradrag for småutgifter ved reise inngår ikke.

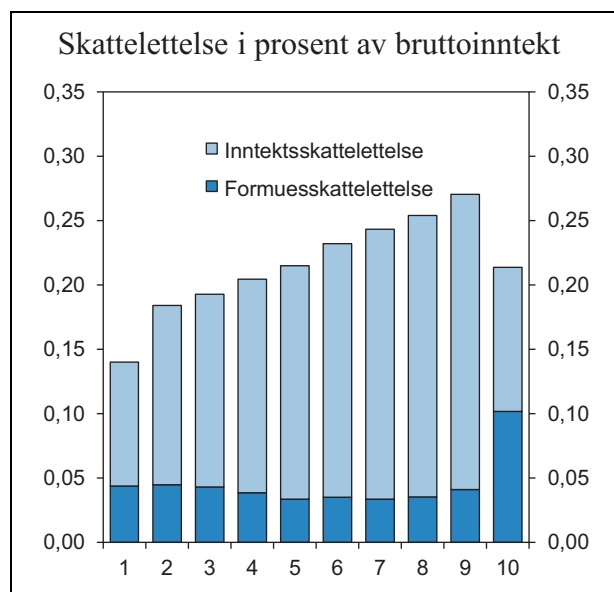
Et hovedmål med Regjeringens forslag til endringer i skattereglene er å gjøre det mer lønnsomt å investere, arbeide og spare. Det er derfor en utfordring at en med anslag kun på kortsiktige fordelingsvirkninger ikke får tallfestet virkningene av tilpasninger over tid. En rekke skatteendringer vil gi tilpasninger som har betydning for fordelingen. 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. Trolig blir det en betydelig forskjell mellom fordelingsvirkningene på noe lengre sikt, når den samlede virkningen av en skatteendring er fullt uttømt, og på helt kort sikt for budsjettåret 2016. For eksempel er det støtte i økonomisk forskning for at lavere skattesatser på arbeid øker lavinntektsgruppens arbeidstilbud mer enn for de med høyere inntekt. Skatteendringer som stimulerer arbeidstilbudet, kan derfor bidra til utjevning. Lavere selskapsskatt tilfaller i første omgang reelt sett eierne som følge av at overskuddet øker. Over tid er det imidlertid rimelig å anta at selskapsskattelettelsen gir økte investeringer. Økte investeringer bidrar til økt arbeidskraftproduktivitet, noe som dermed gir økt reallønn. Over tid er det derfor rimelig å anta at en andel av selskapsskattelettelsen tilfaller arbeidstakerne.

De kortsiktige beregningene på LOTTE-Skatt viser at alle inntektsgrupper unntatt de med bruttoinntekt over 2 mill. kroner, får skattelettelse, jf. tabell 4.2. Om lag halvparten av lettelsene går til personer med bruttoinntekt mellom 350 000 og 750 000 kroner.

Figur 4.1 viser beregnet økt nettoinntekt i 2016 som andel av (ekvivalent) bruttoinntekt for ulike inntektsdesiler som følge av endringer i personskattene. Desil 1 er de 10 pst. med lavest inntekt blant alle personer, mens desil 10 er de 10 pst. med høyest inntekt. Figuren skiller mellom lettelse i inntektsskatten og i formuesskatten.

Lettelsene fordeler seg relativt jevnt målt som andel av ekvivalent bruttoinntekt. De 10 pst. med lavest inntekt får en skattelettelse på om lag 0,14 pst. av inntekten. Denne gruppen betaler i utgangspunktet relativt lite skatt. Som andel av inntekten varierer skattelettelsen for de øvrige gruppene mellom 0,18 pst. (desil 2) og 0,27 pst. (desil 9). Hoveddelen av lettelsen for desilene 1 til 9 kommer i inntektsskatten.

Tabell 4.2 viser anslåtte fordelingsvirkninger av skatteendringene for alle personer 17 år og



Figur 4.1 Skattelettelse med regjeringens forslag i prosent av bruttoinntekten fordelt på ulike inntektsgrupper (desiler) etter ekvivalent¹ bruttoinntekt. Sammenlignet med referansesystemet for 2016. Prosent

¹ Beregningen i figuren følger standard metode for fordelingsanalyser ved at alle personer, både de med og uten inntekt (inkludert barn), får tildelt en andel av samlet husholdningsinntekt. Denne inntekten justeres noe for å ta hensyn til at det er stordriftsfordeler ved at flere bor sammen. Det innebærer at den enkelte i en flerpersonshusholdning tilordnes en høyere inntekt enn husholdningens faktiske inntekt per person. Denne forhøyde inntekten anses som «ekvivalent» med inntekten til en enslig person (selv om faktisk inntekt er lavere).

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

eldre. Samlet sett gir forslagene redusert skatt i gjennomsnitt for alle med under 2 mill. kroner i bruttoinntekt. Skattelettelsen som andel av bruttoinntekten er mellom 0,1 og 0,3 pst. for de fleste grupper. Gjennomsnittlig skjerpelse for de med bruttoinntekt over 2 mill. kroner er mindre enn 0,1 pst. av bruttoinntekten. I absolutt verdi stiger gjennomsnittlig lettelse med inntekten til og med de med bruttoinntekt mellom 1 og 2 mill. kroner.

Virkingen for den enkelte skattyter vil avhenge av sammensetningen av inntekter og fradrag. Personer med bruttoinntekt over 2 mill. kroner vil i gjennomsnitt få netto skjerpelse på om lag 200 kroner, på tross av formuesskattelettelse i denne gruppen. Innstramningen skyldes hovedsakelig forslaget om å øke skatten på utbytte.

I gjennomsnitt for alle reduseres skatten med om lag 1 000 kroner, hvorav redusert formuesskatt utgjør om lag 300 kroner. Gjennomsnittlig lettelse utgjør om lag 0,2 pst. av gjennomsnittlig bruttoinntekt.

Tabell 4.2 Anslåtte fordelingsvirkninger av endringer i personbeskatningen for alle personer som er 17 år eller eldre. Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2016. Kroner

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	565 200	5,3	3 400	-100	-0,1	-100
150 000–200 000 kr	254 400	6,9	12 200	-400	-0,2	-100
200 000–250 000 kr	323 900	11,0	24 700	-600	-0,3	-100
250 000–300 000 kr	352 600	15,8	43 400	-800	-0,3	-100
300 000–350 000 kr	363 800	18,8	61 000	-900	-0,3	-200
350 000–400 000 kr	353 100	21,1	79 000	-1 000	-0,3	-200
400 000–450 000 kr	346 700	22,6	96 100	-1 100	-0,2	-200
450 000–500 000 kr	318 300	23,8	113 100	-1 100	-0,2	-200
500 000–600 000 kr	491 900	25,1	137 100	-1 300	-0,2	-200
600 000–750 000 kr	383 800	27,7	184 000	-1 700	-0,3	-300
750 000 kr – 1 mill. kr	256 300	30,9	263 600	-2 200	-0,3	-400
1 mill. kr – 2 mill. kr	180 200	35,0	450 900	-3 200	-0,3	-900
2 mill. kr og over	30 500	37,4	1 336 800	200	0,0	-6 800
I alt	4 220 600	25,2	112 600	-1 000	-0,2	-300

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå (LOTTE-Skatt).

Selvstendig næringsdrivende kommer som gruppe godt ut av skatteendringene. For personer som har hovedinntekten fra selvstendig næringsvirksomhet, vil samlede lettelser utgjøre om lag 385 mill. kroner. Dette innebærer en gjennomsnittlig lettelse på om lag 3 400 kroner, hvorav 600 kroner kan tilskrives formuesskatten.

Lønnstakere (de med lønn som hovedinntekt) får også en betydelig skattelettelse med forslaget til skatteopplegg for 2016. De foreslåtte endringene som kan beregnes i LOTTE-Skatt, gir en samlet lettelse for denne gruppen på om lag 2,8 mrd. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på 1 300 kroner per lønnstaker, herav om lag 200 kroner i redusert formuesskatt.

Alderspensionister får samlet sett en skattelettelse på om lag 790 mill. kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig skattelettelse på om lag 900 kroner, herav 500 kroner i lavere formuesskatt. Tabell 4.3 viser gjennomsnittlig skattelettelse for AFP- og alderspensionister etter størrelsen på bruttoinntekten. I tillegg vil Regjeringens forslag om en reduksjon i avkortingene med 5 pst. av grunnpensjonen for gifte/samboende fra 1. sep-

tember 2016 gi en økning i bruttoinntekten på om lag 1 550 kroner i 2016. Helårsvirkningen er om lag 4 600 kroner.

Beregningene ovenfor viser hvordan skatteendringene slår ut i gjennomsnitt for ulike inntektsgrupper. Beregningene på individnivå viser at om lag 88 pst. av skattyterne får lettelser eller om lag uendret skatt, mens om lag 12 pst. av skattyterne får en skatteøkning. Andelen personer som får skatteskjerpelse, stiger med bruttoinntekten, hovedsakelig som følge av økt skatt på utbytte. 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 over 1 mill. kroner og får en gjennomsnittlig skatteskjerpelse på vel 9 000 kroner. Om lag 0,9 pst. av skattyterne får en skjerpelse over 4 000 kroner. Disse har en gjennomsnittlig inntekt nesten 2 mill. kroner og får en gjennomsnittlig skjerpelse på om lag 17 000 kroner.

Tabell 4.3 Anslåtte fordelingsvirkninger for alderspensjonister (personer med rett til skattefradrag for pensjonister). Negative tall betyr lettelser. Anslagene er regnet i forhold til referansesystemet for 2016. Kroner

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 formues-skatt
0–150 000 kr	36 800	0,5	600	-100	-0,1	-100
150 000–200 000 kr	115 500	0,8	1 500	-200	-0,1	-200
200 000–250 000 kr	138 100	5,8	12 900	-300	-0,1	-200
250 000–300 000 kr	127 300	12,1	33 400	-400	-0,2	-300
300 000–350 000 kr	115 300	16,2	52 600	-600	-0,2	-400
350 000–400 000 kr	88 800	19,0	71 100	-900	-0,2	-500
400 000–450 000 kr	60 100	21,1	89 300	-1 100	-0,3	-600
450 000–500 000 kr	41 400	22,9	108 600	-1 500	-0,3	-800
500 000–600 000 kr	50 300	24,5	133 400	-2 000	-0,4	-900
600 000–750 000 kr	42 900	26,8	178 600	-2 400	-0,4	-1 000
750 000 kr – 1 mill. kr	32 400	29,6	252 300	-2 800	-0,3	-1 100
1 mill. kr – 2 mill. kr	22 600	33,9	436 500	-4 100	-0,3	-1 900
2 mill. kr og over	4 400	34,7	1 287 800	-2 500	-0,1	-10 300
I alt	875 900	19,8	76 000	-900	-0,2	-500

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå (LOTTE-Skatt).

5 Tiltak for økt produktivitet og en mer effektiv økonomi

Full sysselsetting og god vekst i økonomien krever at de tilgjengelige ressursene tas i bruk og anvendes best mulig. Produktivitetsutviklingen i norsk økonomi og hva som driver den, er omtalt i avsnitt 5.1.

Produktivitetskommisjonen har i sin første rapport sett på årsakene til lavere produktivitsvekst i norsk økonomi. Kommisjonen peker også på områder der myndighetene bør sette i verk tiltak eller justere politikken for å øke produktivitet. Hovedpunktene i kommisjonens første rapport, den offentlige høringen og produktivitetskommisjonens videre arbeid er tema for avsnitt 5.2.

Regjeringens effektiviseringsarbeid og oppfølging av produktivitetskommisjonens anbefalinger er omtalt i avsnitt 5.3 og 5.4.

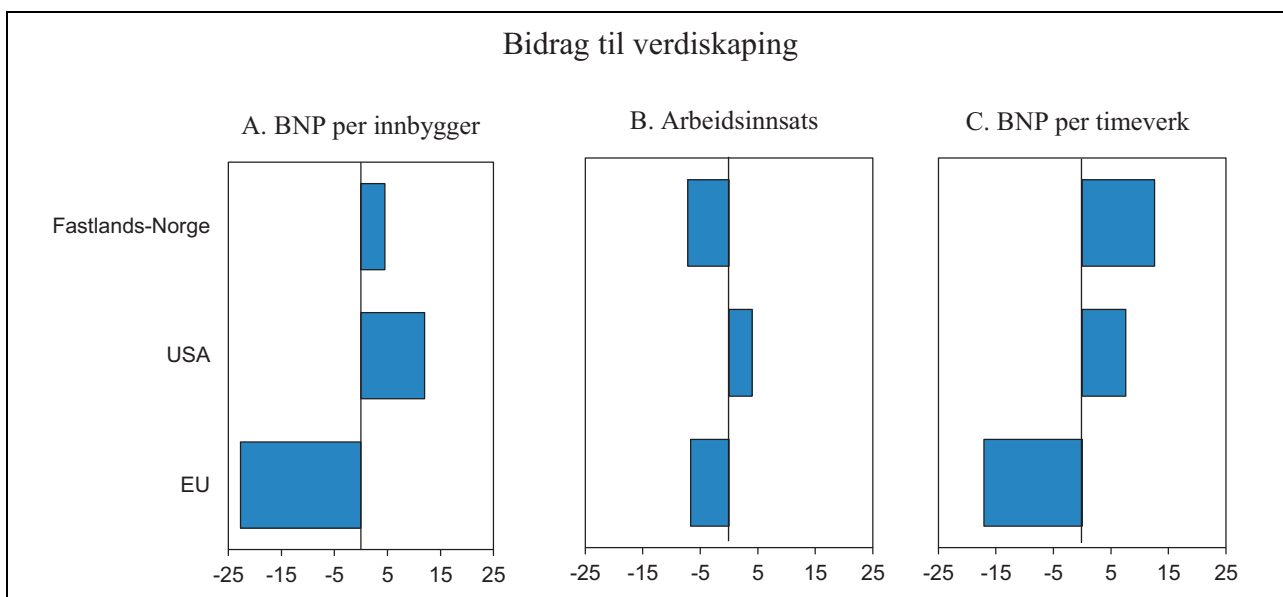
Offentlig støtte til næringsdrivende vil påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. Vridningene i ressursbruken er avhengig både av støttenivå og støttens innretning. Utviklingen i næringsstøtte er tema for avsnitt 5.5.

5.1 Produktivitet og effektiv ressursbruk

5.1.1 Produktivitsveksten i norsk økonomi

På lang sikt er det vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge. Vekstevnen avhenger av tilgangen på arbeidskraft, kapital og naturressurser, og av hvordan disse blir utnyttet. Målt ved BNP per innbygger ligger verdiskapingen i Fastlands-Norge under nivået i USA, men godt over gjennomsnittet for EU-landene. Dette er illustrert i figur 5.1A, der landene er sammenliknet med gjennomsnittet av den rikeste halvdel av OECD-landene.

Vårt inntektsnivå skyldes ikke at arbeidsinnsatsen i Norge er spesielt høy. Antall arbeidstimer per innbygger i Norge lå i 2013 litt lavere enn gjennomsnittet i EU og betydelig lavere enn USA, se figur 5.1B. Mange i Norge er i inntektsgivende arbeid, men arbeidstiden per sysselsatt er lav i internasjonal sammenheng.



Figur 5.1 BNP per innbygger, arbeidsinnsats målt som timeverk per innbygger og BNP per timeverk. Forskjell fra gjennomsnittet for den rikeste halvdel av OECD-landene i prosent. 2013

Kilde: OECD.

Høy velferd krever at vi utnytter arbeidskraften godt. I tillegg til at vi har lav gjennomsnittlig arbeidstid, er det en større andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder som mottar ulike helserelaterte ytelser i Norge enn i andre land. For å sikre en stor og effektiv arbeidsstyrke må sysselsettingspolitikken og velferdsordningene være utformet slik at de bidrar til høyt arbeidstilbud, se avsnitt 3.5.

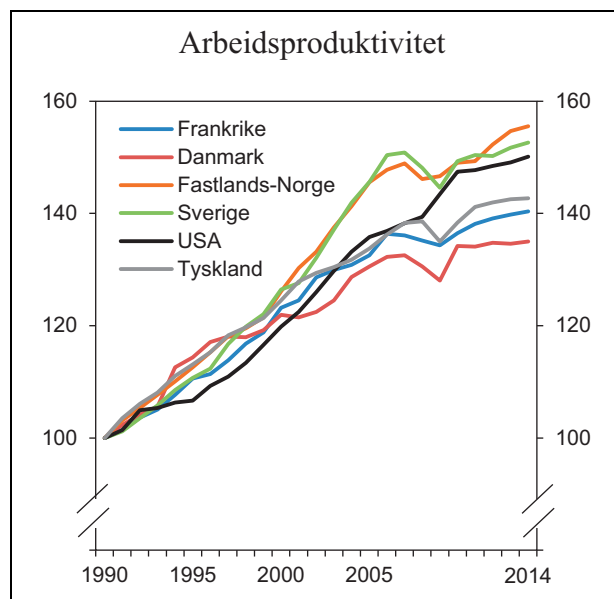
Samtidig som arbeidsinnsatsen per innbygger er lavere hos oss enn i USA og EU, får vi mer igjen for hver arbeidet time. Det er illustrert i figur 5.1C. Dels er vår produktivitet relativt høy, og dels har vi så langt fått gode priser for det vi selger til andre land, samtidig som vi har kunnet kjøpe varer billig fra Kina og andre fremvoksende økonomier. Fallet i oljeprisene og andre råvarepriser siden sommeren 2014 illustrerer at en ikke kan basere seg på at høye eksportpriser og lave importpriser vil sikre høy velstand. Fallet understreker dermed også hvor viktig det er å prioritere tiltak som fremmer økt produktivitet i norsk økonomi.

Etter midten av forrige tiår har veksten i produktiviteten i fastlandsøkonomien falt tilbake og vært lavere enn det vi tidligere har vært vant til, se figur 5.2. En liknende utvikling har vi også sett i mange andre OECD-land. I årene etter finanskrisen kan noe av nedgangen trolig forklares av det økonomiske tilbakeslaget. Ettersom Norge ble langt mildere rammet av finanskrisen enn Europa ellers, forklarer dette trolig en mindre del av nedgangen i produktivitsveksten i Norge enn i andre land.

Betydningen av å holde produktivitsveksten oppe blir enda tydeligere når tidsperspektivet forlenges. Figur 5.3 viser at om vekstraten holder seg på linje med resultatet for det siste tiåret, vil velstandsnivået i 2060 være knapt en halv gang høyere enn i dag, gitt de forutsetningene som er lagt til grunn om befolkningsutvikling og arbeidsinnsats. Med produktivitsvekst på linje med utviklingen de femten årene før (1990–2005) vil i stedet velstandsnivået mer enn tredobles.

5.1.2 Hva driver produktivitsveksten?

Teknologiske fremskritt i vid forstand er den viktigste drivkraften bak produktivitsvekst. Et land som kan forstå og ta i bruk teknologi som andre har utviklet, kan i en periode oppnå svært høy økonomisk vekst. Mulighet for slik læring er avhengig av hvor godt landets markeder og andre institusjoner fungerer, og av dets *utdanningsnivå*.



Figur 5.2 Arbeidsproduktivitet i ulike land. Indeks 1990=100

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

For land som nærmer seg eller allerede ligger på teknologifronten, er det også viktig å investere i *forskning og utvikling*. Et lite land som Norge kan ikke regne med å drive teknologifronten fremover på mer enn et lite antall områder. Det innebærer at vi må legge forholdene til rette slik at vi fortsatt kan dra mest mulig nytte av det som skjer i andre land. Økonomisk vekst innebærer at nye næringer vokser fram til fortregning for gamle, og at mer produktive enheter erstatter de med lavere effektivitet. Slik *omstilling* er avgjørende for at vi skal kunne dra nytte av nye produksjonsmuligheter og markeder. Den økonomiske politikken bør dempe negative effekter for enkeltpersoner, men understøtte, og ikke hindre at omstillingene får gå sin gang.

Konkurransen i produktmarkeder kan bidra til økt produktivitsvekst på to måter. Mer produktive bedrifter vil konkurrere ut de svakeste bedriftene. Kapital og arbeidskraft flyttes dermed til de bedriftene som har best teknologi og produserer billigst, og dermed oppnås det produktivitsgevinster. I tillegg kan økt konkurranse stimulere til innovasjon, omstilling og investeringer innad i de enkelte bedriftene, herunder at teknologi raskere tas i bruk på tvers av sektorer og bruksområder. Virksom konkurranse gir også insentiver til å kommersialisere innovasjoner raskt. En velfungerende konkurransepolitikk vil derfor bidra til en mer effektiv ressursbruk.

Åpenhet overfor utlandet legger til rette for internasjonal arbeidsdeling og fremmer konkur-

ranse. I tillegg er det en forutsetning for å kunne dra nytte av den teknologiske utviklingen som skjer utenfor landets grenser. Gjennom internasjonal handel overføres teknologi og kunnskap mellom land. Internasjonal handel gir dessuten bedriftene tilgang på større markeder, slik at de kan dra nytte av stordriftsfordeler. Direkteinvesteringer og utenlandsk eierskap er en særlig viktig kilde for teknologioverføring mellom land. Internasjonale bedrifter er blant de mest produktive bedriftene, de er gjerne involverte i kunnskapsintensive sektorer, og de investerer ofte tungt i forskning og utvikling. For å være en internasjonalt vellykket bedrift må en være bedre enn de andre bedriftene i de landene en opererer i. Norge har i all hovedsak et åpent handelsregime. EØS-avtalen er særlig viktig.

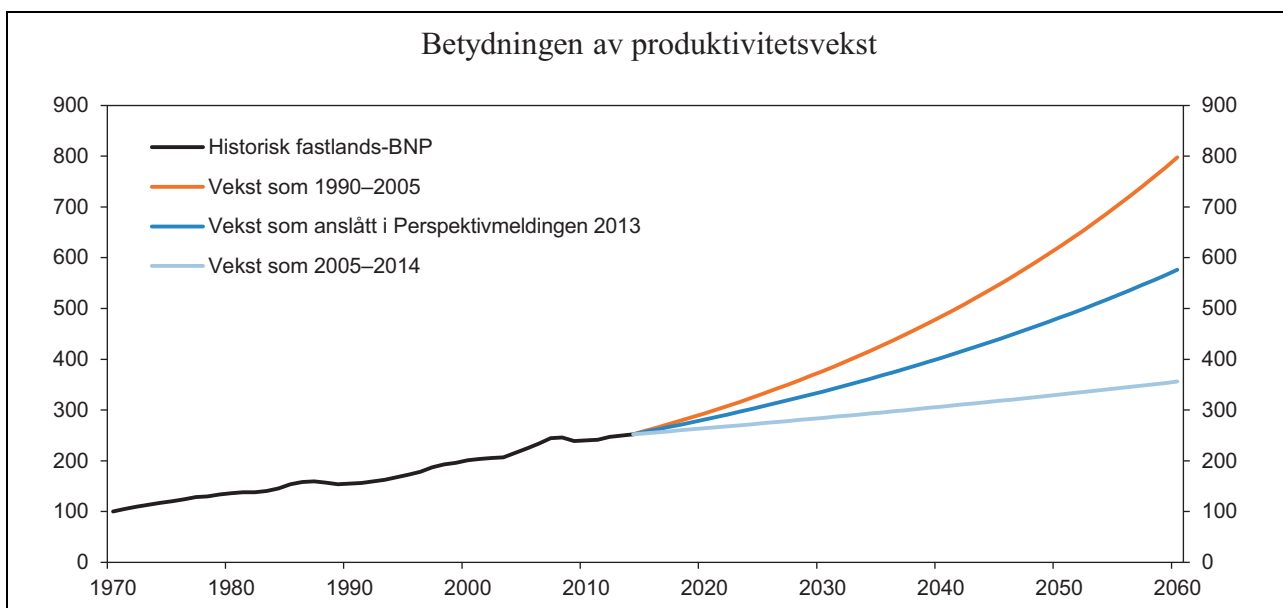
Også *nasjonale institusjonelle forhold* er av betydning for produktivitetsveksten. Et viktig kjennetegn på land med høy verdiskaping er godt fungerende offentlige institusjoner og et godt rettssystem, herunder evnen til å fatte beslutninger om politiske endringer når det er nødvendig. Et velfungerende samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet kan gjøre det enklere å gjennomføre politisk krevende reformer. Et effektivt skattesystem bringer inn inntekter til det offentlige uten å skape store effektivitetstap i økonomien. God infrastruktur i vid forstand (veier, jernbane, kraftnett, telenett, bredbånd, vannforsyning mv.) er også viktig. I internasjonale sammenlikninger kommer Norge

forholdsvis bra ut når det gjelder institusjonelle forhold, men også vi har områder som kan forbedres. I internasjonale undersøkelser av vilkår for næringsvirksomhet trekkes ofte samferdsel fram som en av de faktorene som i størst grad begrenser etablering og vekst i Norge.

5.1.3 Regjeringens arbeid for en mer produktiv økonomi

Etter finanskrisen i 2008 har en rekke land opplevd lavere økonomisk vekst, økt arbeidsledighet og begrenset handlingsrom i finanspolitikken, og behovet for strukturelle reformer har blitt mer synlig. Regjeringen mener den svake produktivitetsutviklingen i Norge er bekymringsfull. Regjeringen bygger sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser og legger derfor stor vekt på arbeidet med å heve produktiviteten i norsk økonomi. En god ressursanvendelse i privat og offentlig sektor bidrar til høy verdiskaping, og er derfor viktig for levestandard og velferdsordningene i samfunnet. Samtidig vil god omstillingsevne bidra til at norsk økonomi står bedre rustet til å møte endrede rammevilkår. Regjeringen ønsker å styrke konkurransekraften, blant annet evnen til omstilling og nyskaping. «Konkurransekraft for norske arbeidsplasser» er en samling av tiltak for økt verdiskaping i næringslivet.

Regjeringen legger vekt på at effektiviseringsarbeidet skal pågå kontinuerlig. Effektiviserings-



Figur 5.3 Historisk utvikling i BNP for Fastlands-Norge og fremskrivninger med tre ulike forutsetninger om produktivitetsveksten. Indeks 1970=100

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

tiltak og oppfølging av produktivitetskommissjonens anbefalinger er omtalt i dette kapitlet og departementenes egne fagproposisjoner.

Våren 2014 satte Regjeringen ned produktivitetskommissjonen. Kommisjonen la fram sin første rapport, NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*, 10. februar 2015. I rapporten pekes det på en rekke områder i privat og offentlig sektor som har et betydelig potensial for å heve produktiviteten. På en del områder har kommisjonen anbefalinger om tiltak som kan forbedre vekstevnen i norsk økonomi, se avsnitt 5.2.1. Produktivitetskommissjonen vil legge fram sin andre rapport våren 2016.

5.2 Produktivitetskommissjonen

Produktivitetskommissjonen har som mandat å se nærmere på årsakene til lavere produktivitsvekst i norsk økonomi. Utviklingen skal vurderes i et internasjonalt perspektiv, og kommisjonen skal identifisere områder der Norge har særlige utfordringer. Kommisjonen er også bedt om å peke på områder der myndighetene bør sette i verk tiltak eller justere politikken for å øke produktiviteten. Hovedpunktene i kommisjonens første rapport ble gjengitt i Revidert nasjonalbudsjett 2015 og er også kort omtalt i avsnitt 5.2.1 under. Regjeringen ønsker en bred debatt om kommisjonens vurderinger og forslag, og sendte den første rapporten på høring. Høringen er omtalt i avsnitt 5.2.2. Kommisjonen vil arbeide videre med tre utvalgte temaer; teknologi, bedre bruk av arbeidskraften og produktivitet i offentlig forvaltning, se avsnitt 5.2.3.

5.2.1 Produktivitetskommissjonens første rapport

I sin første rapport peker produktivitetskommissjonen på en rekke områder der det er et potensial for å få mer ut av ressursene i Norge, både i offentlig og privat sektor. Det vises til at Norge kommer ut med middels plassering blant OECD-landene på flere områder som har betydning for økonomisk vekst. Det gjelder blant annet innovasjonsevne, nyetablering og næringslivets egen forskning. Når petroleumsnæringen ikke lenger gir sterke vekstimpulser til økonomien, må vi løfte prestasjonene for å holde topp inntektsnivå, skriver kommisjonen.

Generelt peker kommisjonen på at det er behov for å bedre utnyttelsen av ny teknologi i tjenesteytende næringer, styrke konkurransen og

sørge for at reguleringer i mindre grad svekker produktiviteten. En liten økonomi må utnytte internasjonal teknologiutvikling, og det må legges større vekt på forutsetninger for ta i bruk ny teknologi. Det krever rammebetingelser som sikrer god kobling mellom høyere utdanning, forskning og næringsliv og som stimulerer til kompetanseutvikling og omstillingsevne i arbeidsmarkedet.

Kommisjonen peker på at både internasjonale sammenlikninger og påviste forskjeller i ressursbruk og resultater mellom enheter i offentlig sektor i Norge tyder på et stort potensial for effektivisering, se boks 5.1 for effektivitetsanalyser. Offentlig sektor har ikke samme økonomiske insentiver til effektiv ressursbruk som næringslivet og er derfor avhengig av et velfungerende styringssystem. Selv på områder der ressursbruken er økt kraftig, som i grunnskolen, ser det ikke ut til å ha skjedd noen vesentlig heving av kvaliteten. Det er nødvendig med tydeligere mål og ansvarliggjøring av kostnader og resultater. Bedre utnyttelse av ny teknologi, inkludert velferdsteknologi, må til for å møte behovene for offentlige tjenester i fremtiden. I rapporten fremheves betydningen av sterke regionbyer for å løfte den økonomiske utviklingen på bred geografisk basis landet. Dette krever endringer både i beslutningsstrukturen for store investeringer i infrastruktur og i organiseringen av forvaltningen.

Norske skoleelever viser lave ferdigheter i basisfag i internasjonale tester, og for mange faller fra i videregående skole. I høyere utdanning er det også lav gjennomføring. I rapporten stiller kommisjonen spørsmål om organiseringen og ledelsen av utdanningsinstitusjoner og om arbeidsmarkedet for lærere fungerer som det bør. Kommisjonen mener at finansieringssystemet i høyere utdanning har gitt økt tilbud av utdanning innenfor samfunnsvitenskap og økonomiske og administrative fag på bekostning av realfagene, og at dagens konkurranse om studenter er lite produktiv. Rapporten peker også på at styringen av universiteter og høyskoler ikke i tilstrekkelig grad har fremmet kvalitet og at det ser ut til at lærerstedene ikke utnytter den økte handlefriheten de fikk gjennom kvalitetsreformen. Kommisjonen støtter arbeidet med en kommunereform som kan legge grunnlag for forenkling av styringssystemet og som kan gi kommuner større kompetanse og styringsevne.

Produktivitetskommissjonen er opptatt av hvordan politikken kan spille en positiv rolle for produktiviteten. Den peker på at politikk ofte er preget av mange, komplekse mål og gode intensjoner. Virkemiddelbruken er utviklet over lang tid

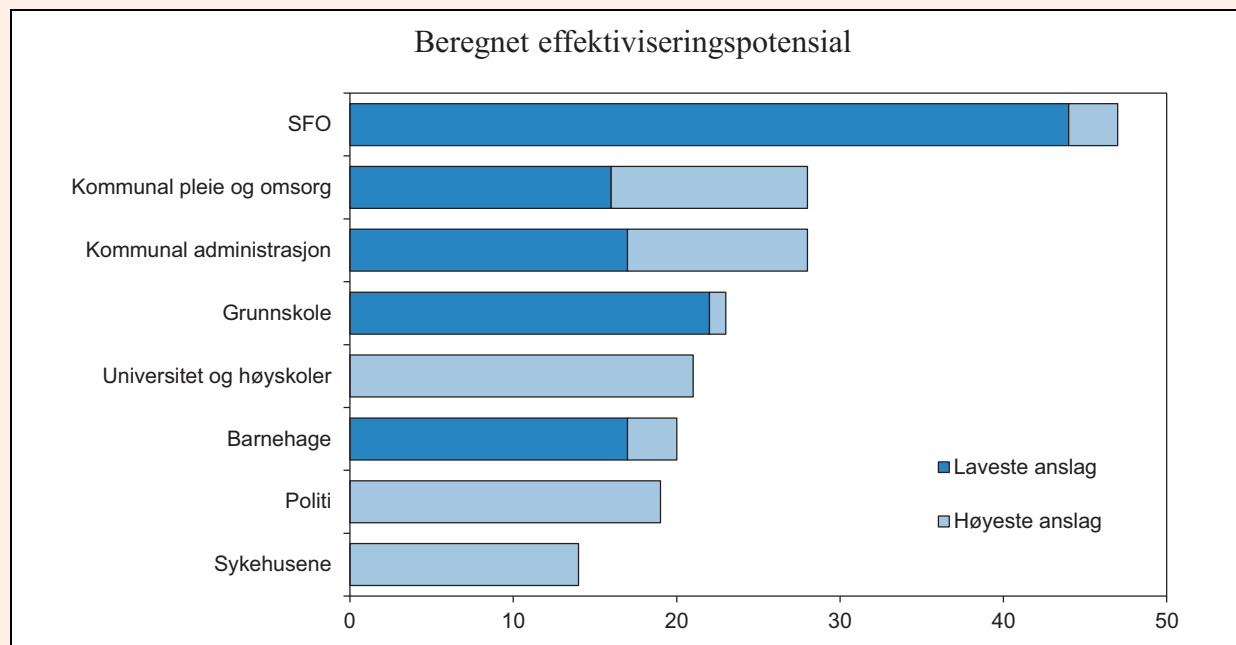
Boks 5.1 Effektivitetsanalyser

Dataomhyllingsanalyser eller DEA-metoden (Data Envelopment Analyses) er en av de mest utbredte metodene for å anslå potensialet for økt effektivitet i offentlig sektor. Metoden anslår potensiell effektivitetsgevinst dersom alle enhetene blir like effektive som den mest effektive.

Figur 5.4 er hentet fra produktivitetskommissjonens første rapport og sammenstiller resultater fra en rekke ulike studier som har benyttet DEA-metoden til å identifisere effektiviseringspotensialet innenfor ulike deler av offentlig sektor. I figuren er det angitt et øvre og nedre prosentanslag for effektiviseringspotensialet innenfor de ulike områdene. Figuren illustrerer at det kan være store potensielle effektiviseringsgevinster ved å lære av de mest effektive enhetene.

For at gevinsten skal realiseres, må det settes i verk tiltak for å redusere effektivitetsgapet.

Det er flere grunner til at den potensielle effektivitetsgevinsten normalt ikke kan realiseres fullt ut. En grunn kan være at rammebetingelsene for produksjonsenhetene ikke er de samme, for eksempel hvis det er ønsker om distriktsbaserte tilbud av visse tjenester, selv om dette medfører høyere produksjonskostnader enn om tilbudet hadde vært sentralisert. Videre kan det være omstillingskostnader ved å utjevne forskjellene som er så store, at det ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt å realisere effektivitetsgevinstene. På den annen side kan effektiviseringsgevinstene være større enn beregningene viser, siden metoden ikke tar høyde for at også de mest effektive enhetene i utvalget kan ha et potensial for effektivisering.



Figur 5.4 Beregnet effektiviseringspotensial i ulike deler av offentlig sektor basert på DEA-metode. Prosent

Kilde: NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd, figur 15.7.

og er ofte komplisert. Krevende reformer har kostnader som kommer raskt, mens gevinstene først viser seg lenger framme. Kommisjonen mener at det kreves mer langsiktighet i politikken med sterkere vekt på de resultater som oppnås. Det kan gi bedre grunnlag både for vekst og velferd.

5.2.2 Høringen

Kommisjonens første rapport ble sendt på offentlig høring i mars med frist i juni 2015. Det kom over femti høringsuttalelser som alle er tilgjengelig på Finansdepartementets nettsider. Blant hovedorganisasjonene er Næringslivets hovedor-

ganisasjon (NHO), Kommunesektorens organisasjon (KS), Spekter og Virke gjennomgående positive. Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) er enige i mange av analysene, men er skeptiske til noen av anbefalingene, mens Unio og deler av Akademikerne har kritiske merknader også til analyser og fremstilling.

LO mener at kommisjonen dekker mange forhold godt, men at den mangler kompetanse på viktige områder knyttet til arbeidslivet. LO er enig i temaene for neste rapport, men mener at andre viktige samfunnshensyn, i tillegg til produktivitet, bør vektlegges i dette arbeidet. Videre bør kommisjonen arbeide for et bedre tallgrunnlag for produktivetsberegninger. LO understreker viktigheten av høy organisasjonsgrad, og mener offentlig sektor kan effektiviseres i samarbeid med de ansatte. LO støtter vektleggingen av kompetanse og kunnskap, men er skeptiske til konkurranseutsetting. *Fagforbundet* støtter LOs uttalelse, men mener i tillegg at det er flere svakheter i kommisjonens beskrivelse av offentlig sektor.

Norsk Tjenestemannslag (NTL) er langt på vei enig i at det er for mange mål i statens styring av underliggende etater, men mener flere av vurderingene og analysene i kommisjonens rapport er mangelfulle. NTL advarer mot å legge mindre vekt på faglig kunnskap blant ledere i offentlig sektor, er skeptisk til større innslag av insentivbasert avlønning og mer bruk av fritt brukervalg og går sterkt imot tilsatt ledelse og eksterne flertall i styrene for institusjoner i høyere utdanning.

NHO skriver at kommisjonen har levert en omfattende og solid beskrivelse av produktivetsutviklingen i norsk økonomi, men at usikkerheten i tallgrunnlaget burde kommet tydeligere fram. Analysen av landbruk- og næringsmiddelindustrien mangler ifølge NHO noen nyanser. Betydningen av god evne til å gjennomføre reformer understrekes, og NHO mener det private eierskaps betydning for verdiskapingen bør utredes. Videre legger NHO vekt på omstilling og innovasjon. Organisasjonen gir generell støtte til kommisjonens vurderinger av utdanningssystemet og konkurransepolitikken og deler kommisjonens bekymring for produktivetsutviklingen i byggenæringen. NHO mener i likhet med kommisjonen at det er betydelig potensial for økt produktivitet i offentlig sektor. NHO støtter skissen til videre arbeid. *Abelia*, som er medlem av NHO, mener kommisjonen bør legge enda større vekt på IKT enn det som er gjort så langt.

KS mener kommisjonen har gitt en innsiktsfull oversikt over produktivetsutfordringene i norsk

økonomi. KS mener generalistprinsippet bør ligge til grunn for endringer i kommunestrukturen, men tror ikke at større kommuner uten videre vil gjøre slutt på den for detaljerte statlige styringen av kommunene. KS er enig i at det er behov for å se på arbeidstidsordningen og rekrutteringen av lærere og er opptatt av å øke tilbudet av lærlingplasser.

Spekter skriver at kommisjonen har levert en solid rapport. Organisasjonen deler kommisjonens bekymring for de som står utenfor arbeidslivet, og mener offentlig tjenestepensjon må endres for å stimulere til arbeid. Spekter er enig i behovet for økt innovasjon i offentlig og privat sektor, og mener overdreven rapportering og kontroll kan begrense produktivetsutviklingen i offentlig sektor. Større bo- og arbeidsmarkedsregioner vil gi positive produktivitetseffekter. Organisasjonen fremhever i denne sammenheng viktigheten av gode areal- og transportløsninger. Spekter støtter behovet for en gjennomgang av konkurransebegrensende reguleringer og peker på at bedre arbeidstidsordninger er nødvendig.

Virke mener kommisjonens rapport er bred og grundig, men at kommisjonen bør hente inn mer kunnskap om hva som driver produktivetsveksten i tjenestenæringene. Virke støtter i hovedsak forslagene knyttet til konkurransepolitikken, men mener kommisjonen har en for snever tilnærming til utdanningsspørsmålene.

Unio peker på at produktivetsnivået i Norge fortsatt er høyt i internasjonal sammenheng og mener at kommisjonen legger for stor vekt på konkurranse og privatisering. I likhet med kommisjonen peker Unio på at færre og tydeligere mål og mindre detaljstyring og rapportering kan bidra til økt effektivitet i offentlig sektor. Unio mener videregående opplæring fortsatt bør være et fylkeskommunalt ansvar, og at læreryrkets anseelse og arbeidsvilkår må bedres. Unio mener at betydningen av forskning og utvikling og samarbeid mellom utdannings- og forskningsinstitusjoner og næringslivet, bør trekkes fram.

YS skriver at kommisjonens rapport er et viktig innspill og at den bør inngå i det videre trepartssamarbeidet. YS støtter kommisjonen i at norske arbeidstakere har betydelig omstillings-evne, og går inn for tilrettelegging og lønnstilskudd for å sikre bruk av arbeidskraft som lett kan falle utenfor. YS er enig i at det er behov for tiltak som kan redusere kostnadene og øke produktiviteten innen bygg og anlegg. I hovedsak støtter også YS kommisjonens vurdering av produktivetspotensialet i offentlig sektor, og mener mindre kontroll og rapportering, men også større

medbestemmelsesrett for medarbeidere, kan bidra til økt produktivitet. YS avviser forslaget om reduksjon i antall skoleår, og støtter tiltak for informasjon og karriereveiledning innen høyere utdanning. *Finansforbundet* stiller seg bak YS sin uttalelse, men fremhever betydningen av en vel fungerende finansnæring.

Akademikerne er i store trekk fornøyd med analysene kommisjonen har utført, men finner svakheter i omtalen av helsesektoren og offentlig sektor. *Legeforeningen*, medlem av Akademikerne, mener metodene for å måle og beskrive effektiviteten i helsesektoren er problematisk og at kommisjonen ikke ser på helheten i helsetjenesten. Foreningen savner omtale av veksten i byråkratiet i sentral- og regional helseforvaltning og mener styringsmodellen for spesialisthelsetjenesten fungerer dårlig.

Flere andre organisasjoner og etater har også kommet med høringsuttalelser. Disse er gjengitt i sin helhet på Finansdepartementets hjemmeside.

5.2.3 Produktivitetskomisjonens videre arbeid

Finansdepartementet støtter kommisjonens vurdering av at den særlig bør se nærmere på følgende hovedområder i andre fase av sitt arbeid:

Teknologi, utvikling og innovasjon – en kunnskapsbasert økonomi

På lang sikt er produktivitetsutviklingen bestemt av den globale teknologifronten. Empirisk forskning tyder på at kunnskapskapital i form av utdanning og forskning har stor betydning både for et lands innovasjonsevne og for dets evne til å ta i bruk ny teknologi utviklet av andre (absorpsjonskapasiteten). Ifølge OECD vil kunnskapsnivået i økonomien få økende betydning for produktivtetsveksten fremover. I den videre utredning vil kommisjonen legge særlig vekt på sammenhengen mellom det som skjer i utdannings- og forskningssystemet og i det private næringsliv.

Bedre bruk av arbeidskraftressursene

I Norge har både næringsliv og arbeidsliv ifølge kommisjonen vært organisert på en måte som gir stor grad av fleksibilitet og omstillingsevne i arbeidslivet. I en situasjon der norsk økonomi står overfor omfattende omstillinger er det svært viktig at ikke disse fører til at store grupper faller utenfor arbeidsmarkedet. Kommisjonen vil derfor analysere viktige utviklingstrekk og årsaker til

at grupper ikke kommer inn i arbeidslivet eller faller ut av det. Kommisjonen vil vurdere om det er kompetansetiltak og -strategier som kan bidra til å hindre utstøting og hjelpe grupper inn i arbeidslivet på en bedre måte.

Tiltak for økt produktivitet i offentlig sektor

Offentlig sektors omfattende rolle i den norske økonomien begrunner ytterligere analyse av beslutningsstrukturer og organisering. Videre arbeid konsentreres om to hovedområder; styring, mål og ledelse (herunder forholdet mellom politikk og forvaltning), og bedre bruk av teknologi (herunder samspillet mellom offentlig og privat virksomhet). Som et bidrag til å bedre den statlige styringen vil kommisjonen se på de politiske prosesser som leder til at statlige virksomheter i dag er undergitt mange og komplekse mål. Det er behov for arbeidsformer som bidrar til at de politiske myndigheter må velge ut de viktigste målene og gi virksomhetene og deres ledere mulighet for å konsentrere seg om disse.

5.3 Regjeringens arbeid for økt produktivitet

5.3.1 Arbeidsmarkedet

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Et velorganisert og godt fungerende arbeidsmarked er dermed sentralt for effektiv utnyttelse av våre samlede ressurser.

Flytting av arbeidskraft og kapital fra lavproduktive til høyproduktive bedrifter og næringer bidrar til produktivtetsvekst. OECD¹ peker på at den svake produktivtetsveksten de senere årene kan skyldes at denne flyttingen av arbeidskraft og kapital er blitt svekket.

OECD understreker at en bedre allokering av arbeidskraften vil bli stadig viktigere etter hvert som veksten i utdanningsnivået flater ut i mange land. Politikk som hindrer at arbeidskraften flyter dit den brukes mest effektivt, bør unngås. Figur 5.6 viser OECDs anslag for mistilpasning av arbeidskraft, og mulige produktivtetsgevinster ved en best mulig bruk av arbeidskraftressursene. Ifølge OECDs anslag er det et stort potensial for å øke produktivtetsnivået gjennom en bedre bruk av arbeidskraftressursene også i Norge. Bedre bruk av arbeidskraftressursene er ett av tre temaer som vil bli tatt opp i produktivtetskomisjonens neste rapport.

¹ OECD (2015) The future of productivity.

Boks 5.2 Strukturreformers betydning for produktivitet og økonomisk vekst

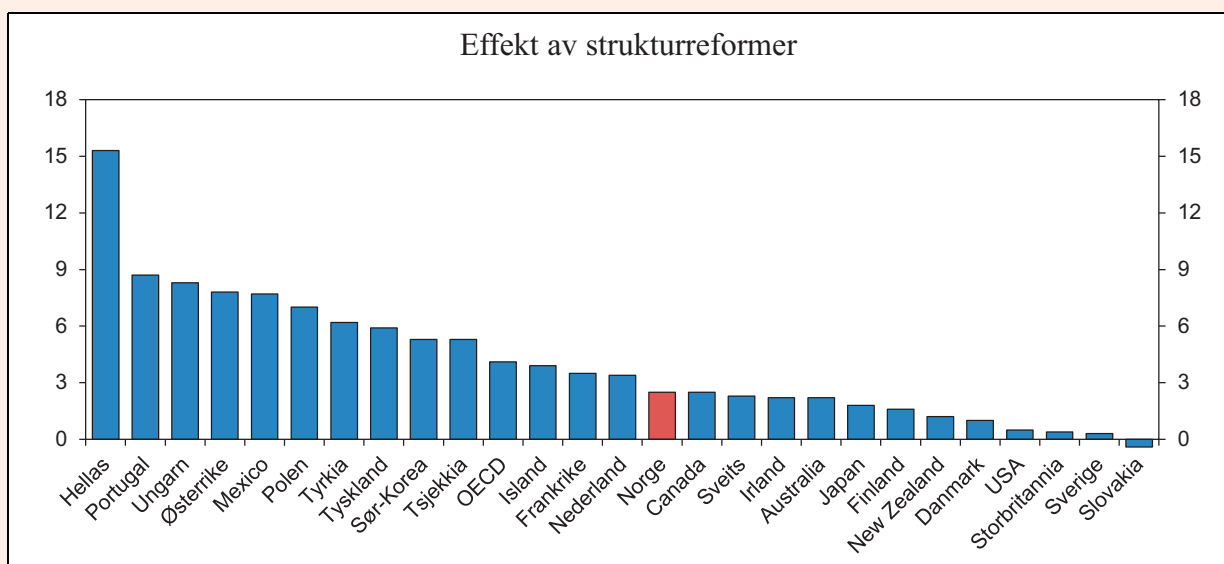
Produktivitetskommisjonen viser i sin rapport til en rekke norske reformer som har bedret konkurransen i næringslivet og økt produktiviteten i økonomien. Mer hensiktsmessige reguleringer med økt vekt på konkurranse og markedsmekanismer i blant annet finansmarkedene, kraftmarkedet, flytransport, markedene for elektronisk kommunikasjon, betalingsformidling og dagligvarehandelen har bidratt til omstillinger. Skattereformen i 1992 bidro til at Norge fikk et bedre og mer vekstfremmende skattesystem. Kombinasjon av brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer, virksomheter og investeringer har bidratt til høyere avkastning fra investeringene. EØS-avtalen trådte i kraft fra 1994 og har bidratt til å sikre like konkurransevilkår og til å begrense statsstøtte til bedrifter og næringer.

OECD-rapporten *Economic Policy Reform 2015: Going for growth* kartlegger reformaktiviteten i medlemslandene siden tidlig på 2000-tallet og vurderer i hvilken grad reformene har bidratt til økonomisk vekst.

Samlet finner OECD at strukturreformene i perioden 2000–2012 har bidratt til å øke nivået

på langsiktig potensielt BNP per innbygger med om lag 5 pst., og de fleste gevinstene har kommet fra økt produktivitet. Ifølge OECD har reformaktiviteten resultert i betydelige forbedringer i pensjonssystemer, reguleringer av produktmarkeder og ordninger for støtte til arbeidsledige. OECD mener at videre reformer i retning av beste praksis kan øke potensiell BNP per innbygger med ytterligere 10 pst. i gjennomsnitt for OECD-landene.

BNP avhenger blant annet av arbeidsproduktivitet og arbeidsinnsats. Figur 5.5 illustrerer den beregnede gjennomsnittlige effekten av gjennomførte strukturreformer på faktisk produktivitet i en rekke OECD-land. Som figuren viser, beregner OECD at reformene har økt den samlede produktiviteten med 2,5 pst. i Norge, og vel 4 pst. i gjennomsnitt i OECD-landene. Resultatene er trolig preget av ulik grad av reformgjennomføring, i tillegg til at potensialet for produktivitetsforbedringer har vært særlig stort i en del land.



Figur 5.5 Estimert effekt på produktivitet av gjennomførte reformer i perioden 2000–2012. Prosent

Kilde: OECD 2015.

Boks 5.2 forts.

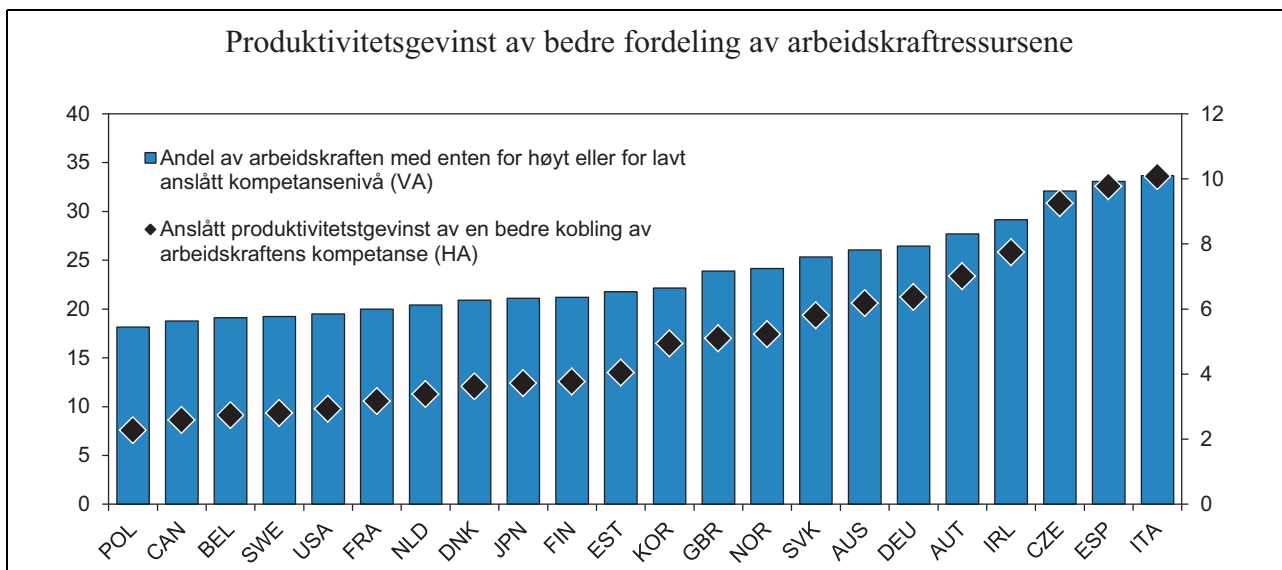
I landsrapporten om Norge for 2015 peker OECD på områder som kan bidra til å styrke produktiviteten og veksten i norsk økonomi. OECD trekker blant annet fram endringer i ordningene for arbeidsledighet- og uføretrygd som tiltak som kan gi bedre utnyttelse av arbeidskraften. OECD mener at Norge kan redusere tilgangen til langtids sykefravær og uføretrygd gjennom planer for hvordan den enkelte kan komme tilbake i arbeid. Videre får norske myndigheter råd om å gjennomføre uavhengige undersøkelser av fastlegenes vurderinger.

OECD peker på at de norske PISA-resultatene er svake sett i forhold til de høye utgiftene i det norske skolevesenet. Bedre prestasjoner i ungdomsskole og videregående skole vil ifølge OECD gi grunnlag for vekst i kunnskapskapitalen. Blant konkrete forslag er reduksjon i antall

skoler for å utnytte skalafordeler og innføring av prestasjonsmål som et kriterium ved vurdering av rektorer. OECD mener videre at økt konkurranse i produktmarkedene, gjennom blant annet nedslag i statseide selskaper og en reduksjon i etableringsbarrierer, redusert støtte til landbruket og forbedringer i kapitalbeskatningen kan gi økt produktivitet i Norge.

IMF understreker i sin artikkel IV-konsultasjon av Norge i 2015 at konkurranse- og produktivetsfremmende strukturreformer kan gi store gevinster for norsk økonomi. IMF mener blant annet at ytterligere reform av pensjon og uføretrygden er nødvendig. I tillegg peker IMF på at økt nøytralitet i skattesystemet og investeringer i infrastruktur, utdanning og forskning kan bidra til å heve produktiviteten i norsk økonomi.

Produktivitetsgevinst av bedre fordeling av arbeidskraftressursene



Figur 5.6 Andel av arbeidskraften med enten for høyt eller for lavt anslått kompetansenivå (høyre akse), og mulig produktivetsgevinst av en bedre fordeling av arbeidskraftressursene (venstre akse). 2012. Prosent

Kilde: Adalet McGowan and Andrews (2015).

Produktivetskommisjonen har pekt på at antall nyetableringer som andel av antall bedrifter er lavere i Norge enn i mange andre OECD-land. Årsakene til dette kan være mange. En gunstig økonomisk utvikling kan ha bidratt til å redusere

antallet konkurser og nedleggelsers og dermed også etableringer av nye bedrifter. Mangel på ledig arbeidskraft kan også ha trukket i samme retning. I en situasjon der økonomien må omstille seg fra leveranser til oljenæringen til annen kon-

kurransesatt virksomhet, må andelen nystartede bedrifter forventes å øke. Unødige reguleringer og forsøk på å holde liv i næringer eller bedrifter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, vil svekke potensiell vekst.

Regjeringen har som mål at sysselsettingspolitikken skal legge til rette for et fleksibelt arbeidsmarked som raskt tilpasser seg endret etterspørsel. Gode arbeidsinsentiver er avgjørende for å nå målet om høy sysselsetting. Med virkning fra 1. juli i år er det foretatt endringer i arbeidsmiljøloven med sikte på en bedre utnyttelse av arbeidskraften. Et ekspertutvalg gjennomgår og vurderer de samlede arbeidstidsreguleringene, blant annet i lys av behovet for mer arbeidskraft og økt fleksibilitet for den enkelte arbeidstaker og virksomhet. Enkelte næringer står overfor varige omstillinger. For at de som mister jobben raskere skal finne nye jobber, må blant annet mobilitetskravene i dagpengereguleringen håndheves i tråd med intensjonene. I tillegg gir utsiktene for norsk økonomi den nærmeste tiden behov for å styrke innsatsen overfor utsatte grupper i arbeidsmarkedet, se nærmere omtale av sysselsettingspolitikken i avsnitt 3.5.1.

5.3.2 Konkurransopolitikk og offentlige reguleringer

Konkurransopolitikk

Å legge til rette for velfungerende konkurranse står sentralt i Regjeringens arbeid for en mer produktiv økonomi.

Konkurranselovens formål er å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Loven forbyr samarbeid som begrenser konkurransen og misbruk av dominerende stilling. Konkurransetilsynet kan gripe inn for å gjenopprette konkurransen og forhindre tilsvarende atferd i fremtiden.

Konkurransetilsynet skal gripe inn mot fusjoner og oppkjøp (foretakssammenslutninger) som vil føre til, eller forsterke, en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. En foretakssammenslutning kan forbys eller godkjennes på nærmere angitte vilkår. Fusjoner mellom konkurrenter i et marked med få aktører og høye etableringsbarrierer vil alltid ha en stor risiko for ikke å bli godkjent av tilsynet. I tillegg vil tilsynet vurdere å gripe inn når store nasjonale aktører kan opparbeide seg lokale monopoler gjennom kjøp av mindre aktører.

En streng fusjonskontroll er særlig viktig i et lite land som Norge med mange små markeder. I tillegg er det flere næringer som har begrenset konkurranse fra utlandet, herunder næringsmiddelindustrien og dagligvarebransjen.

Produktivitetskommissjonen mener den norske konkurranseloven i all hovedsak fungerer godt, men peker på at unntakene fra loven innebærer at andre hensyn settes foran samfunnsøkonomisk effektivitet og hensynet til forbrukerne. Dette kan ha uheldige konsekvenser for produktivitet og velferd. Kommisjonen viser til at unntakene for landbruk og fiske tillater produksjonsavtaler som skjermer for nasjonal konkurranse. De anbefaler også at det bør benyttes mer målrettede virkemidler for å nå målene i litteraturpolitikken enn et unntak for samarbeid ved omsetning av bøker.

Tiltak for mer virksom konkurranse

Likere konkurransevilkår mellom private og offentlige aktører

Produktivitetskommissjonen viser til at virkemidlene i konkurranseloven ikke er tilstrekkelige for å sikre konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private tjenestetilbydere. Konkurransemyndighetene i våre naboland har fått nye virkemidler som tar sikte på å løse konkurranseutfordringer som oppstår når det offentlige utfører oppgaver i et marked. Dette kan motvirke konkurransevridninger av skattefritak for offentlige virksomheter, risiko for kryss-subsidiering og manglende fortjenestekrav til offentlige virksomheter. Kommisjonen mener det er viktig at også Norge får et sterkere håndhevingsregime for å sikre mer like konkurransevilkår mellom offentlige og privat aktører.

EFTAs overvåkingsorgan, ESA, har også påpekt forskjeller i konkurransevilkår mellom private og offentlige aktører. ESA har foreløpig konkludert med at det generelle skattefritaket for stat, helseforetak og (fylkes-)kommuner innebærer ulovlig statsstøtte. ESA har videre anmodet norske myndigheter om å vurdere tiltak for å hindre at offentlige aktører kryss-subsidierer økonomisk aktivitet. I tillegg har ESA startet en vurdering av om offentlige aktører mottar ulovlige økonomiske fordeler i form av ubegrensede offentlige garantier.

Regjeringen vil bidra til en mer effektiv ressursanvendelse og likere konkurransevilkår mellom private og offentlige aktører og vil vurdere disse spørsmålene nærmere.

En enklere og mer uavhengig klagebehandling

Etter dagens regelverk behandler Nærings- og fiskeridepartementet klager på Konkurransetilsynets vedtak og avgjørelser etter inngrepsbestemmelsene. Departementets klagesaksbehandling åpner ikke for politiske vurderinger. Politisk overprøving må skje ved særskilt behandling av saken i statsråd. En utfordring er likevel at klagebehandlingen oppfattes som politisk styrt, og dette svekker tilliten til klagesaksbehandlingen.

Regjeringen vil styrke Konkurransetilsynet som selvstendig myndighetsorgan og fjerne regjeringens rolle som ankeinstans for Konkurransetilsynet. Et offentlig utvalg ble derfor nedsatt for å utrede organisering av en ny, uavhengig klagenemnd for konkurransesaker. Utvalgets anbefalinger har vært på høring. Målet er at den uavhengige klagenemnden etableres fra andre halvdel av 2016.

Mer effektiv regulering av medieeierskap

Regjeringen har sendt på høring et forslag om å oppheve medieeierskapsloven, slik at medieeierskap i fremtiden bare skal reguleres etter konkurranseloven. Dette innebærer at tilsynet med oppkjøp og sammenslåinger på medieområdet kun blir ivaretatt av Konkurransetilsynet. Det legges opp til at Konkurransetilsynet skal konsultere Medietilsynet i saker som omhandler fusjoner i mediesektoren. Forslaget vil være en forenkling for både medienæringen og myndighetene.

Skille av strømnnett og annen konkurranseutsatt virksomhet

Produktivitetskommisjonen mener at konkurransesyns taler for at strømnettet som naturlig monopol bør rendyrkes, og at konkurranse bør innføres for alle aktiviteter som ikke er en del av det naturlige monopolet. Kommisjonen mener derfor at et krav om eiermessig skille bør utredes nærmere. I Reiten-gruppens rapport *Et bedre organisert strømnnett* fra 2014 ble det anbefalt krav om selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhet og annen virksomhet. Gruppen kom til at det ikke var ønskelig å stille krav om eiermessig skille.

Olje- og energidepartementet har hatt på høring et forslag til oppfølging av Reiten-gruppens rapport om krav til selskapsmessig og funksjonelt skille. Departementet mener at etablering av selskapsmessig og funksjonelt skille for alle nettføretak vil være et viktig skritt i retning av å fjerne

uheldig sammenblanding mellom monopolvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet.

Konkurranse i særskilte markeder

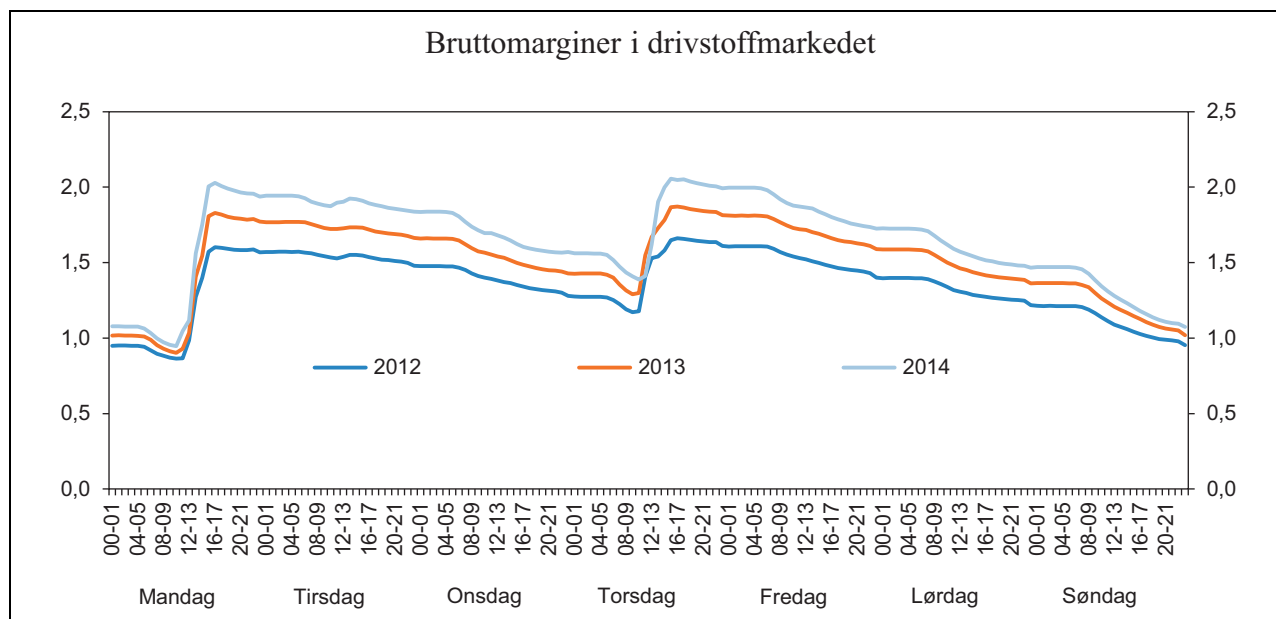
Konkurransetilsynet følger *drivstoffmarkedet* tett gjennom den generelle markedsovervåkingen. Statoil og Shell er i tillegg pålagt utvidet meldeplikt, og må opplyse om samtlige fusjoner og oppkjøp. Formålet med utvidet meldeplikt er at tilsynet skal få opplysninger om oppkjøp som den ordinære fusjonskontrollen ellers ikke ville fanget opp. Tilsynet vil da kunne følge med på konkurransen i små lokale markeder, i tillegg til konkurransen på nasjonalt nivå.

Konkurransetilsynet konkluderte nylig at ST1 må selge alle sine bensinstasjoner for å kunne kjøpe de norske Shell-stasjonene. I den forbindelse uttaler tilsynet at konkurransen er begrenset, og at selskapene har lyktes i å stilltende koordinere sin adferd i markedet, men at det ikke har indikasjoner på at det foregår ulovlig samarbeid i dag. Figur 5.7 viser variasjonen i bruttomargin gjennom uken i det norske drivstoffmarkedet i årene 2012–2014. Figuren viser tydelige pristopper på mandager og torsdager.

Konkurransetilsynet har i flere år overvåket bruttomarginer i *meierisektoren* og visse typer erverv av eierandeler i *kraftsektoren*. Konkurransetilsynet overvåker dessuten engrosmarkedet for kraft i samarbeid med Norges vassdrags- og energidirektorat. *Dagligvaremarkedet* har vært høyt prioritert av Konkurransetilsynet i flere år. Her skjer overvåkingen ved at tilsynet innhenter avtaler mellom dagligvarekjedene og markedsledende leverandører. Innsyn i avtaler gir tilsynet oversikt over betingelser som benyttes i dagligvaresektoren og mulighet til å avdekke eventuelle ulovlige vilkår.

I tillegg har Konkurransetilsynet ferdigstilt flere analyser av konkurransesituasjonen i viktige markeder, der det også er pekt på konkurransebegrensende virkninger av offentlige reguleringer. Dette gjelder blant annet markedet for boligutvikling, boliglånsmarkedet og drosjenæringen. Samferdselsdepartementet vurderer reguleringsordningen for drosjenæringen.

Konkurransetilsynet la 24. mars 2015 fram rapporten «Konkurransen i boliglånsmarkedet». Se nærmere omtale i boks 3.13 i *Finansmarknadsmeldinga 2014*. Ifølge Konkurransetilsynet er markedet sårbart for at bankene kan samordne sine renter. Regjeringen ønsker å bidra til velfungerende konkurranse i boliglånsmarkedet og følger utviklingen nøye.



Figur 5.7 Variasjon i bruttomarginer i drivstoffmarkedet gjennom uken. 2012–2014

Kilde: Konkurransetilsynet.

Konkurransetilsynet har i rapporten *Boligutviklermarkedet i Norge* vurdert hvordan konkurransen fungerer i markedet, og foreslår tiltak som kan bidra til å styrke konkurransen. Økt konkurranse kan gi betydelige samfunnsmessige gevinster i form av økt boligbygging, lavere priser og mer variert tilbud av boliger av god kvalitet. Rapporten peker på at markedet for boligutvikling er preget av omfattende reguleringer, med plan- og bygningsloven som den mest sentrale. Sentrale tiltak for styrket konkurranse som presenteres i rapporten er tilgang på flere arealer og tomter som er regulert til boligformål, at reguleringsprosesser må bli mer effektive og forutsigbare, og at aktivitetsnivået og virkemidler må tilpasses markedsforholdene. Regjeringen følger opp utviklingen i boligutviklermarkedet gjennom en rekke tiltak, se avsnittet under om *forenklinger i bygge- og anleggsnæringen* og Prop. 1 S for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Offentlige reguleringer

Offentlig reguleringer begrunnes gjerne med ulike former for markedssvikt, slik som for eksempel forurensning eller naturlige monopoler. Regulering gir da mer velfungerende markeder og bedre utnyttelse av ressursene. En del myndighetspålagte reguleringer kan imidlertid gi dårligere utnyttelse av ressursene.

Produktivitetskommisjonen peker på at land med relativt få konkurransebegrensende regule-

ringer i næringslivet generelt har hatt høyere BNP per innbygger og høyere produktivtetsvekst enn land med mer omfattende inngrep som begrenser konkurransen. Dette kan skyldes at reguleringer kan svekke konkurransen mellom eksisterende bedrifter, og dermed redusere insentivene til teknologiabsorpsjon. Reguleringene kan også øke etableringshindringene for nye, innovative virksomheter og dermed hemme insentivene til å innovere.

Produktivitetskommisjonen mener det er behov for en systematisk gjennomgang av reguleringer som kan virke konkurransebegrensende. Når det innføres nye reguleringer, bør eventuelle konkurranse- og produktivitetshemmende effekter vurderes særskilt. For å følge opp forslaget fra kommisjonen vil Konkurransetilsynet gjennomføre en oppstartsanalyse for å prioritere relevante markeder og avklare metode for en eventuell bredere gjennomgang.

Regjeringen etablerer et regelråd i 2015. Regelrådet skal gi en uavhengig vurdering av om konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet før nye lover og regler innføres. Målet er å bidra til at næringslivet ikke påføres nye, unødvendige byrder.

Næringslivet og forbrukere bruker mye ressurser på å etterleve offentlige reguleringer. Regjeringen har som mål å skape en enklere hverdag for bedrifter og folk flest. En viktig del av dette er å forbedre offentlig sektor. Gjennom enklere regler, mindre byråkrati og mer aktiv

bruk av IKT er målet å skape større frihet i hverdagen og et enklere møte mellom det offentlige og innbyggerne.

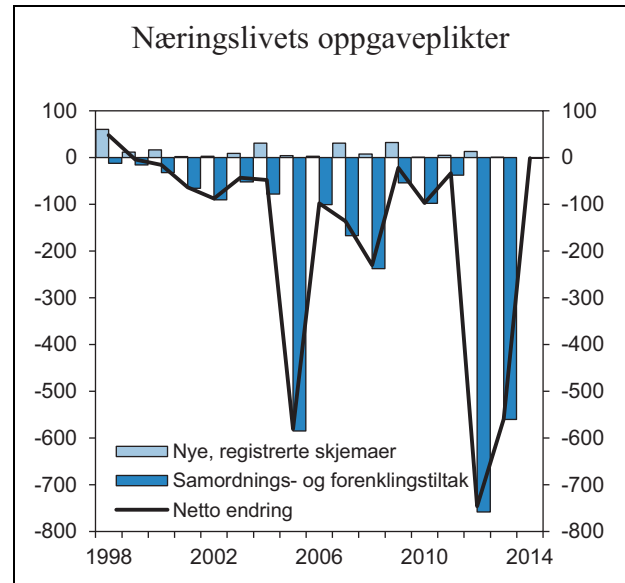
Regjeringen vil forenkle næringslovgivningen og *reducere næringslivets byrder*. Mindre byrdefulle prosedyrer dreier seg blant annet om å fjerne unødvendige skjemaer, tilsyn eller informasjonsforespørsler. Regjeringen har som mål å redusere bedriftenes kostnader med å følge opp myndighetspålagte rapporteringskrav og reguleringer med 15 mrd. kroner innen utgangen av 2017, sammenliknet med kostnadene i 2011. Så langt er de årlige besparelsene på til sammen 8,2 mrd. kroner, hvorav 3,2 mrd. kroner knyttes til tiltak som er gjennomført eller er under gjennomføring etter at Solberg-regjeringen tiltrådte.

Regjeringen arbeider for at Brønnøysundregistrene skal få et nytt og moderne IKT-system, se avsnitt 5.4.3. Et slikt system innebærer store investeringer, men vil medføre besparelser for næringslivet. Brutto nytte for næringslivet er estimert til 900 mill. kroner over en 15-års periode. Netto nåverdi er estimert til 330 mill. kroner.

Elektronisk tinglysning vil forenkle tinglysningen for eiendomsmeglere og banker. Produktivitetskommisjonen peker på at elektronisk tinglysning kan gi betydelige tidsgevinster for brukerne og redusere behovet for mellomfinansiering, i tillegg til portobesparelser og færre feil. Systemet med elektronisk tinglysning vil være operativt for profesjonelle brukere i løpet av 2016. Den samfunnsøkonomiske gevinsten er i stortingsmeldingen *Digital agenda Norge* anslått til 1,7 mrd. kroner over ti år.

I 2014 ble det anslått at næringslivet brukte om lag 4 235 årsverk på lovpålagt innsending av informasjon til forvaltningen. Brønnøysundregistrene og Oppgaveregistret jobber kontinuerlig med å identifisere og redusere antallet oppgaveplikter til offentlig myndigheter. Figur 5.8 viser endringen i belastningen av nye registrerte skjemaer som er innført og samordnings- og forenklingstiltak i perioden 1998–2014. Figuren viser samordnings- og forenklingstiltakene siden Oppgaveregistret ble etablert i 2007. I denne perioden har næringslivets behov for å følge opp statlige oppgaveplikter blitt redusert tilsvarende 2 948 årsverk.

De aller fleste norske bedrifter har færre enn 100 ansatte. Reglene for små og mellomstore bedrifter er derfor særlig viktige for norsk næringsliv. Nærings- og fiskeridepartementet følger i 2015 opp to anmodningsvedtak fra Stortinget om å analysere enkeltpersonforetaks rammevilkår og vurdere om det bør utvikles et regelverk som



Figur 5.8 Belastning for næringslivet av statlige oppgaveplikter. Endring i antall årsverk

Kilde: Oppgaveregistret.

etablerer småbedriften som en egen juridisk enhet.

Forenklinger i regelverket for offentlige anskaffelser

Regelverket om offentlige anskaffelser er kritisert for å være for komplisert. Et utvalg har i NOU 2014: 4 *Enklere regler – bedre anskaffelser* foreslått et regelverk som er enklere og mer fleksibelt, både for oppdragsgiverne og leverandørene. Noen viktige forenklinger ble vedtatt sommeren 2015. Alle anskaffelser under 100 000 kroner ble unntatt fra regelverket, kravet om lukking og merking av tilbud og kravet til HMS-egenerklæring ble opphevet, samt at grensen for når oppdragsgiver må kreve skatteattest ble hevet fra 100 000 kroner til 500 000 kroner. I tillegg har Regjeringen besluttet å fjerne forhandlingsforbudet i offentlige anskaffelser. Dette vil tre i kraft våren 2016, sammen med nytt nasjonalt anskaffelsesregelverk. Resten av utvalgets forslag vil vurderes fram mot 2016.

EU vedtok nye anskaffelsesdirektiver i 2014. Formålet er mer fleksible regler, redusere rettslige uklarheter og administrative byrder samt lette tilgangen til offentlige kontrakter for små og mellomstore bedrifter. Det nye regelverket inkluderer også konsesjonskontrakter. Slike kontrakter er i dag i all hovedsak unntatt fra anskaffelsesregelverket. Gjennomføringsfristen i EU er april 2016. Forslag til gjennomføring av anskaffelsesdi-

rektivene har vært på høring, og endelige bestemmelser vil bli vedtatt i 2016.

Regjeringen arbeider samtidig med å forbedre anskaffelseskompetanse og -prosesser i offentlig sektor. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 5.4.4.

Forenklinger i bygge- og anleggsnæringen

Produktivitetskommisjonen peker på at kostnadene ved å bygge bolig har økt kraftig de siste årene. Noen av årsakene kan være økt kvalitet, dyrere materialer, mer kompliserte grunnforhold og dyrere tomter. Kommisjonen peker også på at strenge reguleringer av byggevirksomheten har gitt kostnadsøkninger ved bygging, og at lange og usikre reguleringsprosesser kan gi terskler for nyetablering.

Regjeringen effektiviserer planprosessene og forenkler plan- og bygningslovgivningen slik at boliger, infrastruktur og næringsområder kan bygges ut raskere og mer kostnadseffektivt. Regjeringen har blant annet opphevet gjennomføringsfristen på fem år for private planforslag, forenklet konsekvensutredningene, innført unntak for søknadsplikt for mindre byggetiltak som bygging av garasjer, satt flere tidsfrister for saksbehandling slik at innbyggernes byggesaker behandles raskere samt fjernet muligheter for naboer til å klage der forholdet er avgjort tidligere i byggesaken. Det skal også utvikles gode digitale løsninger for de involverte parter i arealplanlegging, byggeprosessen og forvaltningen av byggverk. Det er satt i verk tiltak som skal bidra til rolleavklaring og avklaring av konflikter i planarbeidet, og en felles forståelse om å bidra til helhetlig løsninger. Forsøket i tolv fylker der fylkesmenene har fått økt ansvar for samordning og avskjæring av statlige innsigelser, og oppfølging av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging, er eksempler på dette.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i 2015 sendt ytterligere forenklinger i lovverket på høring. Også fremover vil det foreslås forenklinger som kan bidra til økt produktivitet i bygge- og anleggsnæringen. For en nærmere omtale av regjeringens effektiviserings- og forenklingstiltak i bygge- og anleggsnæringen, se Prop. 1 S for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Forenklinger i elektrisitetsmarkedet

Etableringen av IKT-systemet Elhub fra februar 2017 skal effektivisere kommunikasjonen mellom

aktørene i kraftmarkedet. Elhub vil legge til rette for bedre utnyttelse av smarte strømmålere (AMS) og kan bidra til et tydeligere skille mellom monopol- og markedsaktører, og dermed til økt konkurranse og innovasjon i kraftbransjen.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har foreslått justering av avregningsforskriften slik at plusskunder (dvs. en sluttbruker som også produserer energi), ikke trenger å installere egen måler for å måle bruttoproduksjon. Hensikten er å effektivisere kraftmarkedet. Det er videre foreslått å endre kontrollforskriften slik at den årlige rapporteringen til NVE for nettselskapene forenkles.

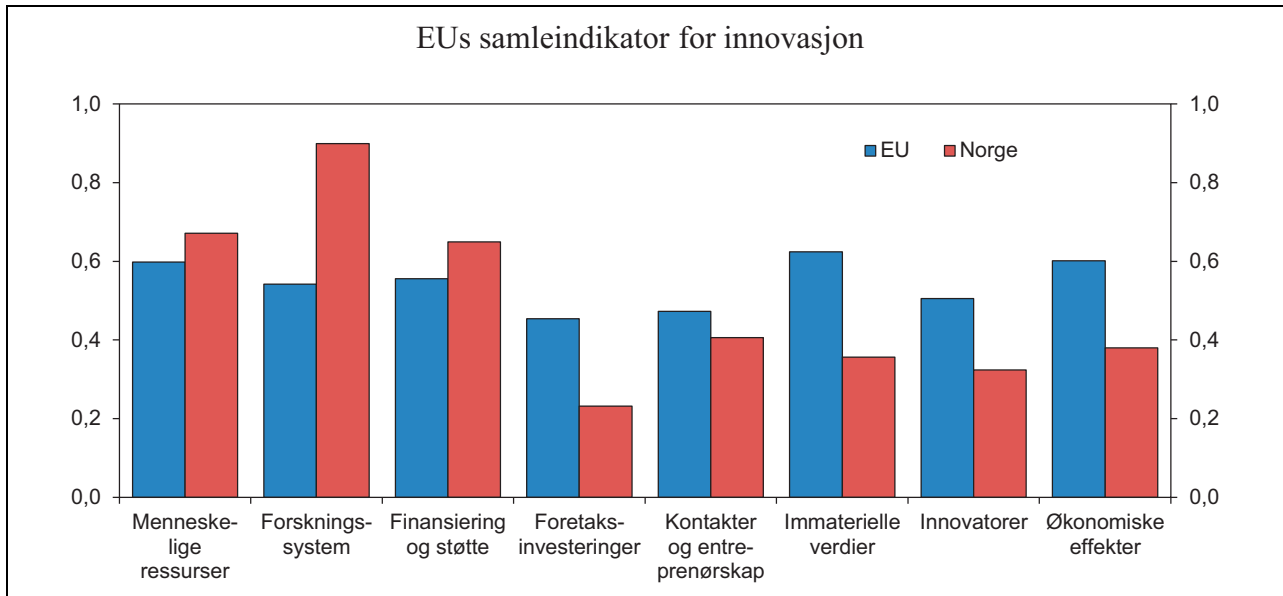
Regulering av fiskerinæringen

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 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. SNF-rapporten *Ressursrenten i norske fiskerier* beregner at fiskeriene i 2002 hadde et potensial for å generere en ressursrente på 7 mrd. kroner. Kommisjonen mener at endringer i reguleringen kan bidra til å realisere ressursrenten.

NOU 2014:16 *Sjømatindustrien — Utredning av sjømatindustriens rammevilkår* peker på at dagens situasjon med lav lønnsomhet i sjømatindustrien ikke er bærekraftig på lang sikt og at noe må gjøres for å styrke konkurransekraften til denne delen av sjømatnæringen. Utvalget påpeker at næringen trenger fleksibilitet, omstillingsevne og robusthet til å håndtere endringer i markeder og verdikjeder. Som det fremgår av Sundvolden-erklæringen vil Regjeringen forbedre sjømatindustriens rammebetingelser og øke verdiskapingen i sjømatindustrien. Regjeringen vil fremme en stortingsmelding om sjømatindustrien høsten 2015.

Det norske kvotesystemet har over tid blitt svært komplekst og lite fleksibelt, og Regjeringen ser behov for forenklinger. Regjeringen har derfor satt ned et ekspertutvalg som skal vurdere dagens kvotesystem, og hvordan kvotesystemet skal se ut i fremtiden. Utvalget skal også synliggjøre størrelsen på ressursrenten i fiskeriene, og drøfte hvordan denne bør behandles. Utvalget skal levere sin innstilling i form av en NOU i september 2016.



Figur 5.9 EUs samleindikator for innovasjon 2015. Områder der Norge skiller seg fra EU

Kilde: Innovation Union Scoreboard 2015.

Regjeringen forenkler regelverket i fiskerinæringen. 1. juli 2015 trådte endringer i deltakerloven i kraft. Søknadsprosesser for fisketillatelse er nå blitt betydelig enklere, både for næring og forvaltning.

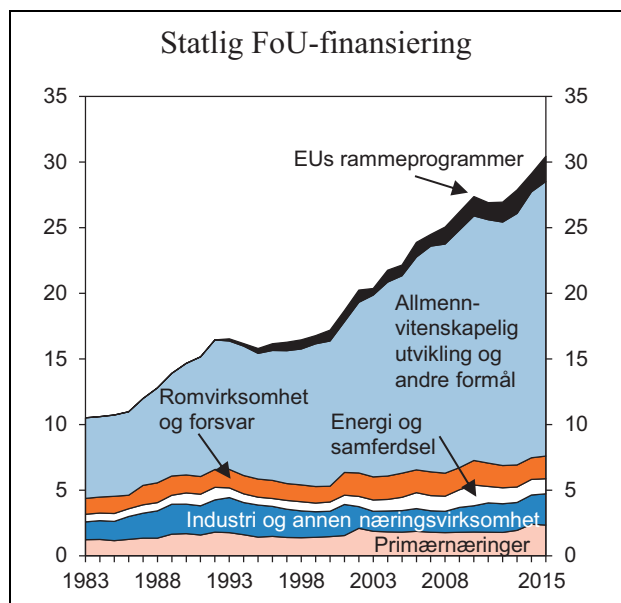
5.3.3 Innovasjon og forskning

Innovasjon kan øke næringslivets konkurransekraft gjennom nye eller forbedrede produkter og prosesser, eller gjennom organisasjoner som fungerer bedre og konkurrerer i nye og større markeder. Det er mange kilder til innovasjon i næringslivet. Innovasjon er ofte kunnskapsbasert og kan bygge på forskning og utviklingsarbeid (FoU), men kan også være erfaringsbasert. Det er imidlertid ingen direkte sammenheng mellom nivået på FoU-utgifter og økonomisk vekst. For at den forskningsbaserte kunnskapen skal styrke vekstevnen i økonomien, må innovasjonen også være samfunnsøkonomisk lønnsom.

Produktivitetskommisjonen understreker at en liten, åpen økonomi som den norske, må utnytte internasjonal teknologiutvikling, og at det må legges større vekt på forutsetninger for teknologiadopsjon. Innovasjon i næringslivet spiller en sentral rolle. Kommisjonen pekte på at norsk næringsliv ligger nær eller under gjennomsnittet for andre europeiske land når det gjelder innovasjons- og FoU-aktivitet, tilgang til venturekapital og investeringer i bedriftsspesifikk kunnskapskapital, se figur 5.9.

Statistisk sentralbyrås innovasjonsundersøkelse kartlegger omfanget av innovasjoner i norsk næringsliv og faktorer av betydning for foretakenes innovasjonsprosesser. Undersøkelsen for perioden 2012–2014 viser at andelen norske foretak som introduserte én eller flere former for innovasjon, har gått ned fra forrige undersøkelse. Undersøkelsen viser også at samtlende innovasjonskostnader i næringslivet gikk svakt ned i løpende priser fra 2013 til 2014, mens komponenten investeringer i eget forsknings- og utviklingsarbeid gikk opp med om lag 11 pst. Resultatene fra den siste innovasjonsundersøkelsen er ikke innarbeidet i figur 5.9. Næringslivets FoU-investeringer vil belyses bredere i FoU-undersøkelsen som Statistisk sentralbyrå legger fram høsten 2015. Ifølge Europakommisjonens Innovation Union Scoreboard, der EU- og EFTA-landene rangeres på grunnlag av en rekke ulike innovasjonsindikatorer, rangeres Norge om lag som et gjennomsnittslend.

De bedriftsrettede virkemidlene er i hovedsak samlet i *Innovasjon Norge*. Det omfatter finansiering, kompetanse, rådgivning, nettverk og profilering. Innovasjon Norge fikk i 2013 nye mål gjennom Meld. St. 22 (2011–2012) *Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA SF*. Et nytt styringsystem skal styrke eierdialogen og bidra til bedre utforming av virkemidlene. Nærings- og fiskeridepartementet vurderer organiseringen av Innovasjon Norge for å få høyere måloppnåelse. I tråd med dette fremmet Regjeringen Prop. 89 L (2014–15) *Forslag til endringer i lov om Innovasjon Norge*



Figur 5.10 Statlig FoU-finansiering over statsbudsjettet fordelt etter hovedformål. Mrd. 2015-kroner

Kilde: NIFU.

våren 2015. Proposisjonen behandles i Stortinget. Kunnskapen om effektene av ordningene i Innovasjon Norge og innovasjonseffekten av de bedriftsrettede virkemidlene skal økes. Dette vil følges opp i de årlige budsjettproposisjonene.

Offentlig finansiering av forskning og innovasjon

Resultater og metoder fra en enkelt bedrifts forskning kan ha positive effekter for andre, som bedriften ikke selv nyter godt av. Denne markeds-svikten kan lede til at bedriftene satser mindre på FoU enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Offentlig støtte til FoU i næringslivet har derfor som formål å kompensere for underinvestering i FoU i bedriftene. Offentlig finansiert FoU har økt kraftig de siste årene og sto i 2014 for om lag halvparten av de totale FoU-utgiftene.

Figur 5.10 viser statens samlede bevilgninger til FoU. Finansieringen er fordelt etter hovedformål og viser den direkte satsingen på næringsrelevant forskning. Næringslivet drar også nytte av annen offentlig finansiert forskning, inkludert forskning med allmennvitenskapelig formål, særlig gjennom tilgang på nyutdannede kandidater og forskere. I tillegg kommer støtte til bedriftenes FoU gjennom skattesystemet (Skattefunn).

Økende bevilgninger til forskning og innovasjon krever kunnskap om hvilke virkemidler som har størst innovasjonseffekt. Regjeringen har satt

i gang en stor evaluering av de bedriftsrettede virkemidlene.

Regjeringen foreslår 32,5 mrd. kroner til forskning og utvikling i 2016. Dette er en anslått nominell økning på om lag 2,1 mrd. kroner fra Saldert budsjett 2015, tilsvarende 4,1 pst. realvekst. I tillegg kommer støtte gjennom Skattefunn anslått til 2,6 mrd. kroner i 2016. De forskningspolitiske prioriteringene omtales i Prop. 1 S (2015–2016) for Kunnskapsdepartementet.

Regjeringen har i Langtidsplan for forskning og høyere utdanning gitt føringer for offentlig innsats knyttet til tre overordnede mål: konkurransekraft og innovasjonsevne, å løse store samfunnsutfordringer, samt å utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet.

Produktivitetskommissjonen påpeker at utviklingen av den norske kunnskapsøkonomien kan kreve bedre og mer relevante utdannings- og forskningsmiljøer og bedre koblinger mellom akademia og næringsliv (bedrifter, kapitalmarkeder og eierskapsmiljøer). Kommisjonen vil legge særlig vekt på sammenhengen mellom utdannings- og forskningssystemet og næringslivet i den andre fasen av sitt arbeide.

Regjeringen oppretter i høst to såkornfond for å støtte innovative, små bedrifter som befinner seg i en tidlig utviklingsfase. Våren 2015 ble det også satt av 40 mill. kroner til en presåcornordning, som skal forvaltes av Innovasjon Norge.

Regjeringen legger høsten 2015 fram en gründerplan. Her gjennomgås tiltak for å bedre tilgangen på kapital i pre-såcornfasen, styrke tilgangen på nødvendig kompetanse fra utdanningssystemet og bedre rammebetingelsene for gründere.

Deltakelse i internasjonalt forskningsarbeid kan bidra til å bedre kvaliteten i norsk forskning. Norge deltar blant annet i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020. Regjeringens strategi har satt som mål at norske fagmiljøer skal øke deltakelsen i Horisont 2020 og at minst 2 pst. skal tilfalle norske aktører. Den siste statistikken fra juli 2015 viser at den norske andelen er 1,86 pst.

5.3.4 Samferdsel

Gode prioriteringer ved valg av samferdselsprosjekter kan ha stor betydning for produktivitet og dermed den samlede økonomiske veksten. I statsbudsjettet foreslår Regjeringen å bevilge 60,2 mrd. kroner til Samferdselsdepartementet, eksklusive lånetransaksjoner. Dette tilsvarer en økning på 4,9 mrd. kroner eller 8,8 pst. i forhold til Saldert budsjett 2015. Stor ressursinnsats er imid-

lertid ingen garanti for at investeringer og andre tiltak i sektoren fremmer økonomiens vekstevne.

Produktivitetskommisjonen peker på at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av samferdselsinvesteringene er lav og at man kunne fått vesentlig mer ut av ressursene ved bedre prioriteringer. Kommisjonen mener at beslutningsstrukturen i sektoren bør endres slik at valg av prosjekter i større grad gjøres ut fra helhetlige samfunns-hensyn, og ikke som utfallet av interessene til enkeltaktører. Et nødvendig skritt på veien mot økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet i sektoren er ifølge kommisjonen å innføre et mer bindende prinsipp om å vektlegge samfunnsøkonomisk lønnsomhet på etatsnivå.

Samferdselsdepartementet har i retningslinjene til Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinors arbeid med planforslaget til Nasjonal transportplan 2018–2029, stilt krav om å foreslå prioritering basert på samfunnsøkonomiske analyser. Planforslaget vil være et viktig bidrag til beslutningsgrunnlaget for stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2018–2029.

Regjeringen vil redusere kostnadsnivået i samferdselssektoren. Det gjennomføres blant annet effektiviseringsprogram både i Statens vegvesen og Jernbaneverket. I retningslinjene for arbeidet med planforslaget til Nasjonal transportplan 2018–2029 har Samferdselsdepartementet varslet at etatene vil bli bedt om å utrede konkrete tiltak for å øke produktiviteten i sektoren, slik at kostnadene kan komme ned på linje med nivået i landene rundt oss.

Regjeringen gjennomfører en transportreform. Målet er økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet i transportsektoren, med finansiering innenfor de rammer handlingsregelen for budsjettpolitikken setter.

Regjeringen ønsker økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet i veisektoren, se Meld. St. 25 (2014–2015) *På rett vei. Reformen i veisektoren*. Samferdselsdepartementet vil etablere et utbyggingsselskap for vei. Selskapet skal prioritere utbygging av samfunnsøkonomisk lønnsomme strekninger. I stortingsmeldingen omtales også rammeverket for fremtidig bruk av offentlig privat samarbeid (OPS) i samferdselssektoren. Regjeringen mener at OPS i noen tilfeller kan være en hensiktsmessig organisering av utbygging, drift og vedlikehold av transportinfrastruktur. Rammeverket rendyrker OPS som gjennomføringsstrategi. Gjennom bompenge-reformen tas det sikte på at et fåtall bompenge-selskap får ansvaret for innkreving av bompenger i Norge. Det overordnede målet for de nye selskapene er å sørge for økt effektivitet.

Regjeringen ønsker også økt effektivitet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i jernbanesektoren og foreslår flere viktige endringer i Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor. Reform av jernbanesektoren*. Regjeringen vil omorganisere Jernbaneverket og NSB for å få tydelige mål, en bedre styringsstruktur og en forretningsmessig organisasjonsform. Dette skal oppnås gjennom blant annet tydeligere ansvars plassering, økt bruk av konkurranseutsetting og økonomiske insentiver mellom aktørene i sektoren.

5.3.5 Skatte- og avgiftssystemet

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. Et godt skattesystem er derfor et av de viktigste virkemidlene det offentlige rår over for å legge til rette for høy produktivitet.

Skatteutvalget (NOU 2014: 13) viser til at skattesystemene i landene omkring oss er i endring, og at særlig selskapsskatten er under press. Utvalget peker på at det er en fare for at investeringsnivået i Norge vil bli redusert dersom de effektive skattesatsene over tid er vesentlig høyere enn i nabolandene. Utvalget mener at selskapsskattesatsen bør reduseres for at det fortsatt skal være attraktivt å investere og drive virksomhet i Norge. Høyere investeringer i næringsvirksomhet vil bidra til høyere økonomisk vekst over tid.

Regjeringen arbeider for et vekstfremmende og enklere skattesystem, se Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre Skatt – Skattereform for omstilling og vekst*. Som et ledd i skattereformen, foreslår Regjeringen i 2016 skattelettelser som fremmer omstilling og vekst i norsk økonomi, se Prop. 1 LS (2015–2016). 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 produktiviteten.

5.3.6 Statlig eierskap

Staten er en stor eier i Norge, og departementene forvalter statens eierskap i rundt 70 selskaper. Ved utgangen av 2014 var markedsverdien av statens direkte eierskap i børsnoterte selskaper 543 mrd. kroner, noe som utgjør om lag en tredel av verdien av aksjene notert på Oslo Børs. Statens andel av den bokførte verdien av egenkapitalen i

de unoterte selskapene med forretningsmessig drift som hovedmål, var på samme tidspunkt om lag 118 mrd. kroner.

Produktivitetskommisjonen peker på at Norge er blant landene i verden med størst offentlig eierskap. Kommisjonen mener at rammeverket for forvaltningen av det statlige eierskapet i Norge er faglig godt og i tråd med generelt aksepterte prinsipper for eierstyring, men at et betydelig offentlig eierskap likevel kan ha utilsiktede virkninger på produktiviteten. Med bakgrunn i de potensielle, negative virkningene av statlig eierskap foreslår kommisjonen blant annet å konsentrere det statlige eierskapet til områder med stor markedssvikt og naturlige monopoler der privat eierskap er uegnet, eller der staten ikke kan oppnå sine mål med eierskapet på andre måter. Kommisjonen peker videre på at verdien av å beholde hovedkontor i Norge gjennom statlig eierskap bør vurderes grundig for det enkelte selskap, da dette kan begrense muligheten for eierkonstellasjoner som kan fremme produktivitet, blant annet gjennom teknologispredning og synergier.

Regjeringen har redegjort for sin eierskapspolitikk i Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*. Politikken er i tråd med flere av tiltakene foreslått av produktivitetskommisjonen. Regjeringen vil over tid redusere det direkte statlige eierskapet i selskaper hvor det ikke er særskilte grunner til at staten er eier. Stortinget har gitt fullmakt til å redusere eierskapet helt eller delvis i Ambita AS, Baneservice AS, Entra ASA, Mesta AS, SAS AB og Veterinærmedisinsk Oppdragscenter AS og til å redusere eierskapet i Telenor ASA ned mot 34 pst. Regjeringen vil ikke gjennomføre endringer i statens eierskap eller støtte transaksjoner med mindre dette vurderes som økonomisk gunstig for staten i hvert enkelt tilfelle. I 2014 ble statens aksjer i Cermaq solgt og statens eierandel i Entra ASA ble redusert fra 100 til 49,9 pst. Regjeringen vil videreutvikle og ytterligere profesjonalisere den statlige eierskapsutøvelsen.

5.4 Nærmere om effektivitet i offentlig sektor

5.4.1 Ressursbruk og resultater

Utgiftene over offentlige budsjetter utgjør i dag knapt 58 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, dobbelt så mye som for femti år siden. Fellesgoder som forsvar, politi, rettsvesen og offentlig administrasjon finansieres med skatter og avgifter i alle moderne samfunn. I Norge gjelder

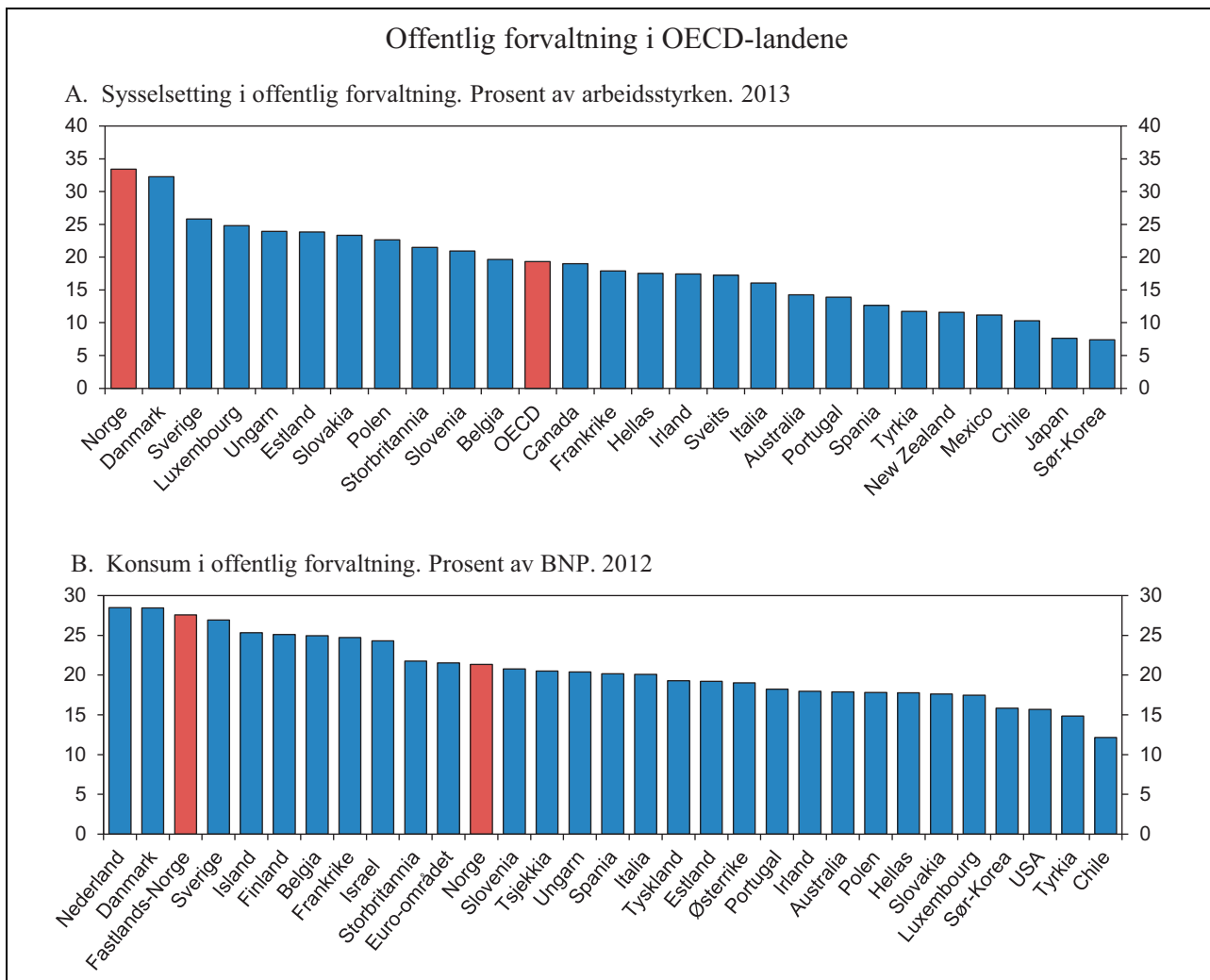
det samme i stor grad også for individrettede tjenester som utdanning, helse og omsorg. Dette er tjenester som i en del andre land i større grad utføres av private eller i familiene.

Størrelsen på offentlig sektor varierer betydelig i OECD-landene. Det reflekterer oppgavefordelingen mellom offentlig og privat sektor, og hvor mye av velferdsordningene som er skattefinansiert i de ulike landene. Målt etter sysselsettingsandel har Norge den største offentlige sektoren i OECD, og også målt etter konsumandel ligger vi høyt, se figur 5.11. Halvparten av de offentlige utgiftene er lønnskostnader og kjøp av varer og tjenester i offentlig tjenesteproduksjon. En tredel er pensjoner og andre stønader til husholdningene, i hovedsak gjennom folketrygden. I tillegg kommer offentlige investeringer og overføringer til næringslivet og til utlandet.

Med en stor offentlig sektor er det særlig viktig at ressursene i sektoren brukes effektivt. Økt effektivitet i offentlig sektor vil gi rom for bedre ytelser på kort sikt, men er også nødvendig for bærekraften i offentlige finanser over tid.

Resultatet av de offentlige tjenestene er vanskelig å måle, ettersom de ikke omsettes i et marked, men noe informasjon om hvordan tjenestene vurderes kan hentes fra *Innbyggerundersøkelsen*. Dette er en spørreundersøkelse om forvaltningen i Norge som Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gjennomført i 2010, 2013 og 2015. Undersøkelsen dekker virksomheter innen utdanning og kultur, helse, omsorg og myndighetsorganer. Den er ment å gi et bedre grunnlag for å vurdere utviklingen av offentlige tjenester på tvers av sektorer og å bidra til å videreutvikle offentlige virksomheter på sikt.

Årets undersøkelse viste at innbyggerne er svært fornøyde med å bo i Norge. På en rekke områder melder Difi om fremgang fra 2013 til 2015. Samtidig er det betydelig variasjon mellom ulike områder. For noen tjenester varierer også resultatene en god del mellom ulike kommuner. Et klart flertall i befolkningen er helt eller delvis *enig* i påstandene om at det offentlige følger lover og regler og tilbyr tjenester av god kvalitet, se figur 5.12. Disse andelene har økt fra 2010 og 2013. Et flertall i befolkningen er samtidig helt eller delvis *uenig* i at det offentlige behandler saker og søknader raskt. Det er også flere som er uenige enn enige i at offentlig sektor bruker ressursene på en effektiv måte. Også på de to siste spørsmålene er det samtidig en klar forbedring sammenliknet med 2013 da spørsmålene ble stilt første gang.



Figur 5.11 Størrelsen på offentlig forvaltning

Kilde: OECD.

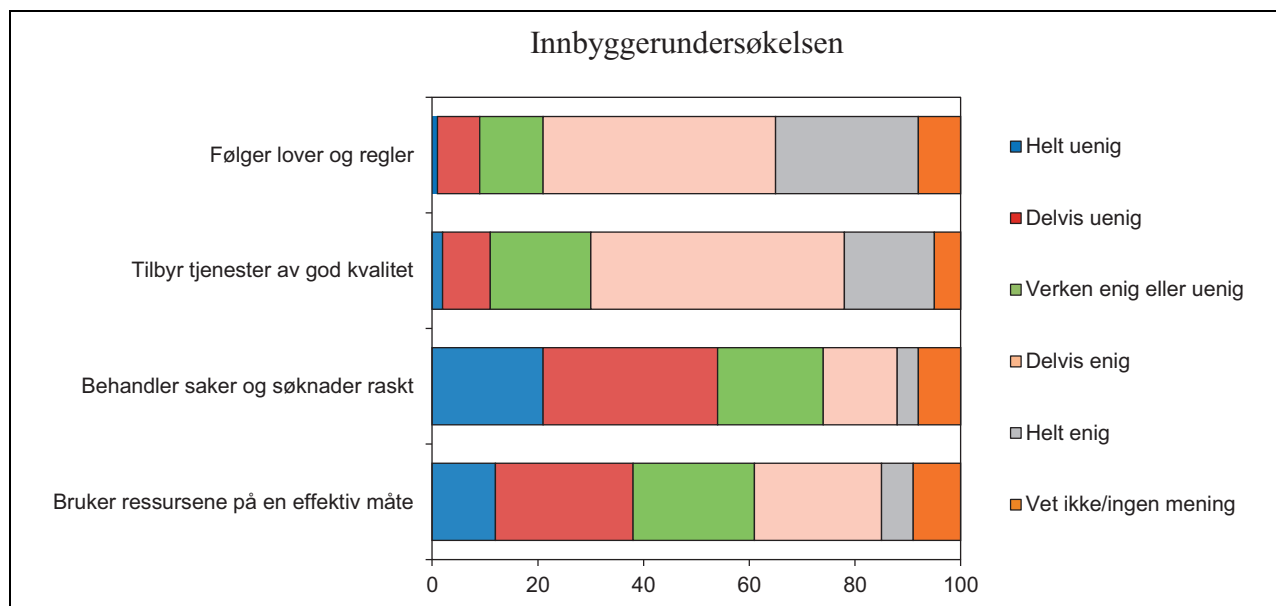
Undersøkelsen viser at for 11 av 23 tjenester er de som faktisk har brukt tjenestene, mer tilfredse enn i 2013, for seks tjenester er de mindre tilfredse og for seks tjenester er de like tilfredse. Samtidig er det også her betydelig variasjon.

Internasjonale sammenlikninger av nivå og kvalitet på offentlig tjenester er krevende. Både ansvarsdeling, organisering og forventninger varierer betydelig. OECDs *Government at a glance* trekker fram tillit til myndighetene, omfordeling av inntekt og nivået på en rettsstat som sentrale indikatorer på en velfungerende offentlig sektor. Norge har en jevn fordeling av inntektene både før og etter skatter og overføringer, se figur 5.13A. Inntektsfordeling er omtalt i avsnitt 2.5 i denne meldingen.

Nordmenn har høy tillit til nasjonale myndigheter, se figur 5.13B. Slik tillit er grunnlaget for myndighetenes legitimitet, og gjør samhandling mellom myndigheter og innbyggere enklere og

mer effektiv. OECD trekker også fram at høy grad av tillit til myndighetene kan gjøre det lettere å gjennomføre reformer. Organisasjonen peker samtidig på at denne type undersøkelser er sterkt påvirket av kulturelle faktorer, og de vektlegger derfor endring over tid. Fra 2007 til 2014 har tilliten til nasjonale myndigheter i gjennomsnitt falt med 3,3 prosentenheter i OECD-området. Variasjonene er store, fra nedgang på 30 prosentenheter i noen land til økning på 25 prosentenheter i andre land. Norge ligger stabilt, med en økning på to prosentenheter.

Nivået på en rettsstat måles i *Government at a glance* ved hjelp av en indeks fra The World Justice Project. OECD har valgt ut to faktorer: begrensning av myndighetenes makt og beskyttelse av grunnleggende rettigheter. Selv om OECD-området ligger bedre an enn landene i andre regioner, er det betydelig variasjon også innenfor OECD-landene. De skandinaviske lan-



Figur 5.12 Innbyggerundersøkelsen 2015

Kilde: Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

dene ligger på topp langs begge dimensjonene, se figur 5.13C.

Rapporten sammenlikner også utgifter med resultater innen helse og utdanning. OECD finner en positiv sammenheng mellom forventet levealder og helseutgifter per innbygger, men økningen i levealder avtar for høye utgiftsnivåer. Norge er blant landene som skiller seg ut med høye utgifter, uten at vår levealder er spesielt høy. Innenfor utdanningsområdet finner OECD en positiv sammenheng mellom kostnader per elev og PISA-resultater, men også denne svekkes for høye utgiftsnivåer. Igjen skiller Norge seg ut med særlig høye utgifter, og her ligger resultatene under gjennomsnittet i OECD.

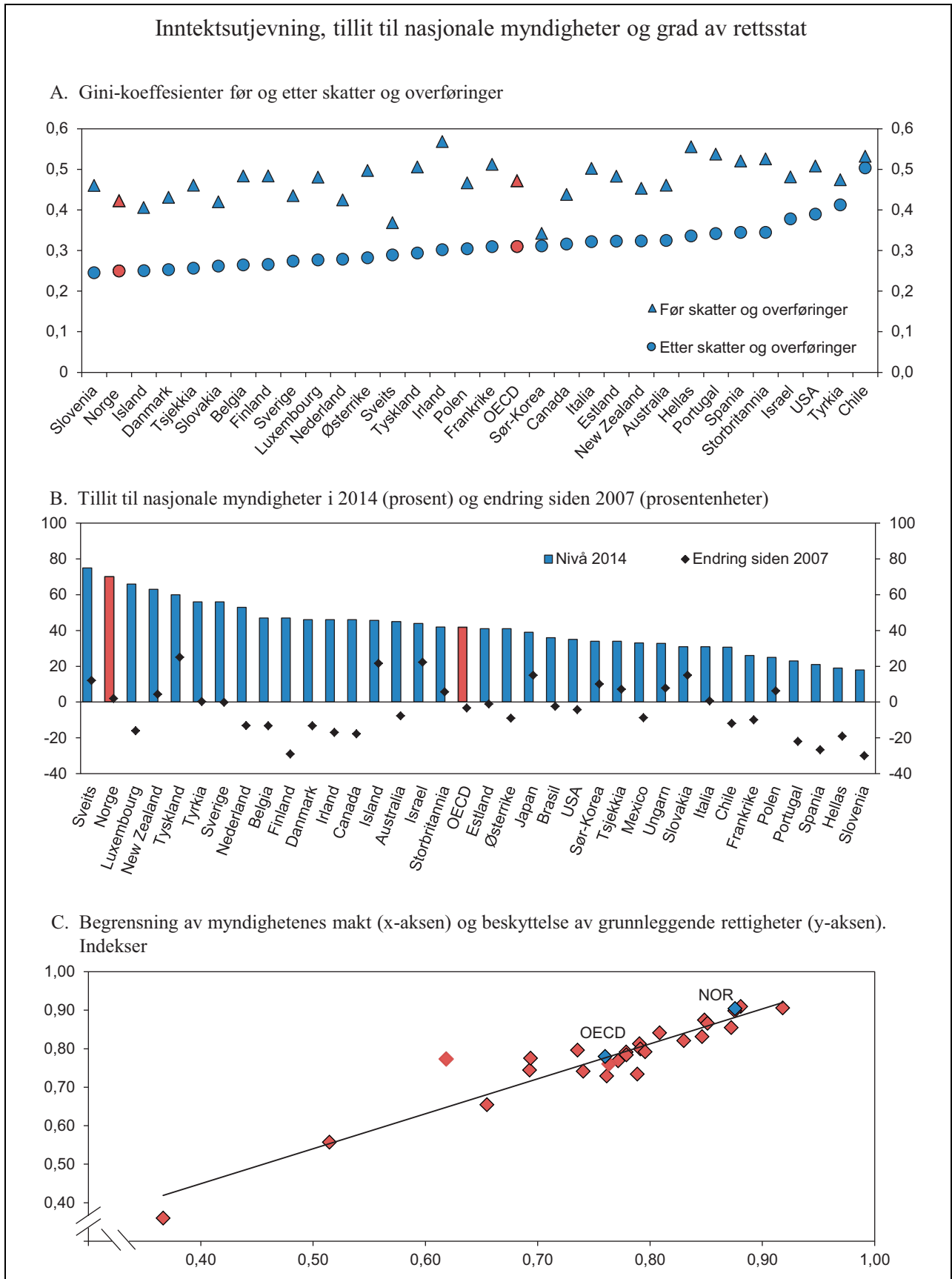
OECD analyserer også sammenhengene mellom innsatsfaktorer og resultater ved hjelp av såkalte dataomhyllingsanalyser (DEA). Et lands resultater på et gitt område sammenliknes med det landet som har beste praksis på området. For eksempel måles forventet levealder korrigert for helsetilstand, opp mot sosioøkonomiske forhold og helseutgifter. Analyseresultatene uttrykker hvor mye bedre resultatene kunne vært med samme bruk av innsatsfaktorer dersom landet hadde gjort det like godt som det beste landet. Norge anslås å kunne bedret helsetilstanden med om lag 6 pst., utdanningsresultatene med om lag 9 pst., og en indikator for offentlig administrasjon med om lag 7 pst. Innenfor helse og utdanning har Norge klart mer å hente enn gjennomsnittet i OECD-området, se figur 5.14. Innen offentlig

administrasjon ligger vi derimot betydelig bedre an enn OECD-gjennomsnittet. Tallene bør tolkes med varsomhet. Blant annet måler indikatorene som brukes, bare en del av resultatene i en sektor, og metoden er følsom for hvilke land som inngår. Analysen indikerer likevel et betydelig effektiviseringspotensial i norsk offentlig sektor.

Selv om tjenestene som produseres i offentlig sektor gjennomgående er gode, indikerer OECDs sammenlikninger at en del andre land får mer ut av pengene enn det Norge gjør. Regjeringen vil forvalte fellesskapets midler godt. Da må offentlig sektor være mest mulig effektiv. Resultatene må vurderes åpent og kritisk. Ressursene må prioriteres til de områdene som er viktigst og til de tiltakene som fungerer best.

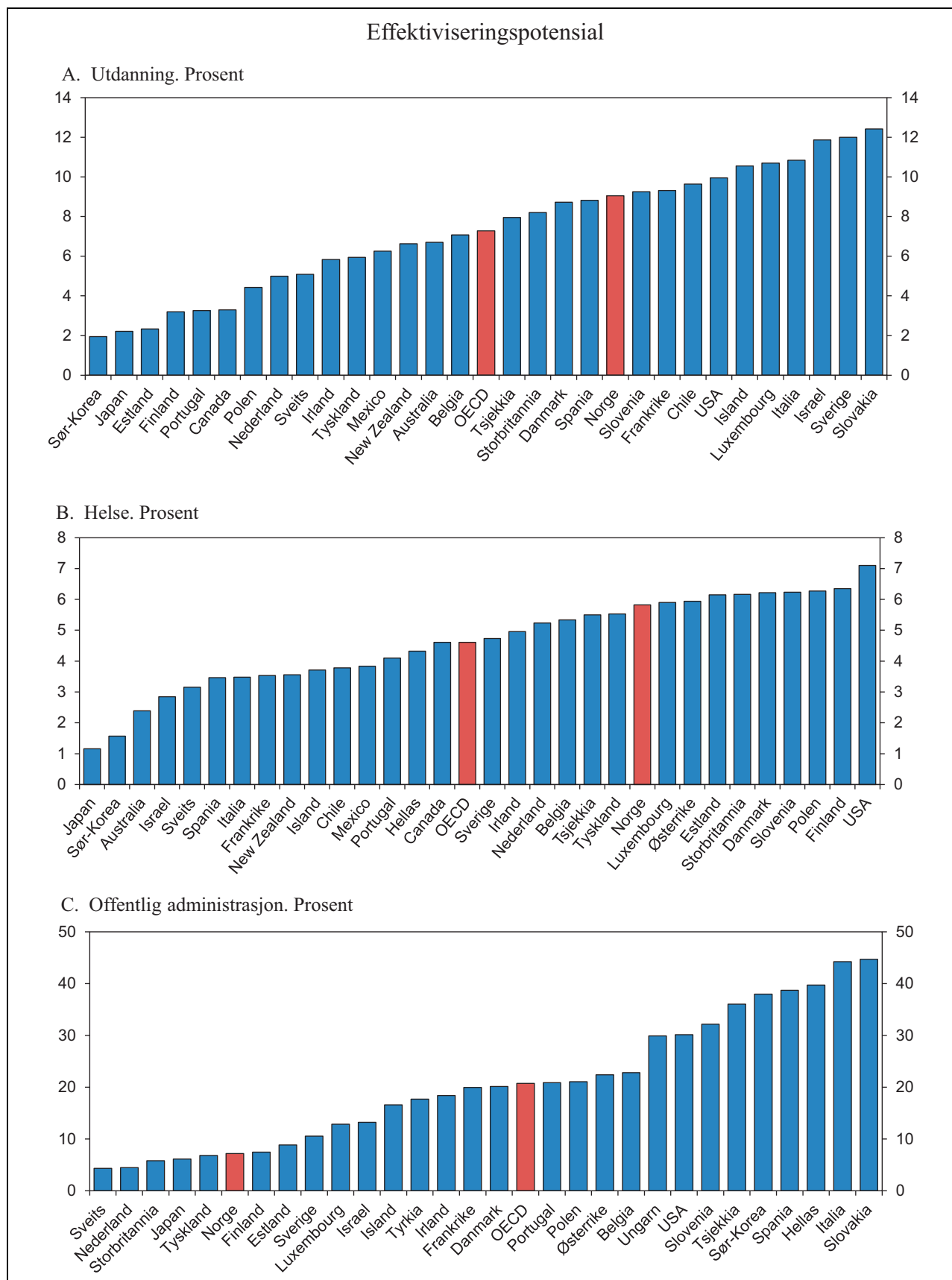
Å øke produktiviteten i tjenesteytende virksomhet kan være krevende. For tjenester der nær kontakt med enkeltpersoner er en sentral del av tilbudet, kan det være vanskelig å redusere arbeidsinnsatsen uten å redusere kvaliteten på tjenesten. Med samme reallønnsutvikling som i resten av økonomien, vil kostnadene ved å produsere slike tjenester derfor ofte øke. Samtidig kan ny teknologi eller andre endringer i rammebetingelser gjøre det mulig å øke effektiviteten, blant annet ved å løse oppgaver på helt nye måter. Det gjelder både i offentlig og privat sektor.

Regjeringen arbeider for å øke effektiviteten i offentlig sektor. Mange av tiltakene er i tråd med innspill fra produktivitetskommissjonen, se omtale i avsnittene nedenfor.



Figur 5.13 Inntektsutjevning, tillit til nasjonale myndigheter og grad av rettsstat

Kilde: OECD.



Figur 5.14 Potensial for bedring i resultat med uendret ressursinnsats

Kilde: OECD.

5.4.2 Kvalitet i utdanningssektoren

Produktivitetskommisjonen har pekt på at resultatene i grunnskolen og den videregående skolen er lave i internasjonal sammenheng sammenliknet med ressursene som brukes i sektoren. Kommisjonen har også vist til at den lave gjennomføringen i høyere utdanning innebærer sløsing med ressurser.

Det jobbes med tiltak som skal forbedre kvaliteten i grunnskolen. Bedre opplæring innen matematikk, naturfag og teknologi er en viktig satsing. Regjeringen har derfor nylig lagt fram en nasjonal strategi for realfag. Matematikk er et prioritert fag i videreutdanning av lærere. Det er innført eksplisitte kompetansekrav for å undervise i matematikk for alle lærere utdannet etter 1. januar 2014, og det er foreslått at kravet også skal gjelde lærere utdannet før denne datoen. Regjeringen foreslår videre å øke gjennomsnittlig antall uketimer med én time naturfag på 5.-7. trinn.

Frafallet i videregående opplæring er for høyt. Kun om lag 70 pst. av elevene som begynner i videregående opplæring, fullfører utdanningen i løpet av fem år. Frafallet er størst på yrkesfag, hvor bare halvparten fullfører. Kostnadene ved frafall er store både for samfunnet og den enkelte. Kunnskapsdepartementet har gjennom flere år satt inn tiltak for å bedre gjennomføringen. Frafallprosenten holder seg likevel fortsatt på det samme nivået.

Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring inneholder både nasjonale, regionale og lokale tiltak. Lærere som underviser i yrkesfag får nå hjelp til å gjøre fellesfagene mer yrkesrettet. Innføring av et toårig praktisk opplæringsløp med stort innslag av opplæring i bedrift (praksisbrev) skal også bidra til å øke gjennomføringen.

Studiepoengproduksjonen i høyere utdanning er fremdeles for lav. Mange studenter fullfører ikke utdanningen, og mange bruker for lang tid på å gjennomføre et studieprogram som fører fram til en grad. Våren 2017 vil Regjeringen legge fram en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning som blant annet vil vurdere tiltak for å få ned frafallet og øke studentenes insentiver for å gjennomføre studiet på normert tid.

5.4.3 Reformen i statlig sektor

I en vurdering av hvordan vi utnytter ressursene i statlig sektor, spiller geografisk struktur og organisering ofte en viktig rolle. Over tid kan arbeidsmåter, kontakten med publikum og kravene til

virksomhetene endres. Dermed endres også hva som er den mest hensiktsmessige organiseringen av tjenestene. For å holde ressursbruken så effektiv som mulig gjennomfører Regjeringen struktur-reformer på flere områder.

Regjeringen moderniserer og effektiviserer skatte- og avgiftsforvaltningen. Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2015 vedtok Stortinget å flytte hoveddelen av forvaltningen av særavgifter og merverdiavgift ved innførsel fra Toll-etaten til Skatteetaten. I statsbudsjettet for 2016 foreslås de resterende oppgavene på avgiftsområdet overført til Skatteetaten. Samtidig foreslås det å flytte skatteoppkrevingen fra de kommunale skatteoppkreverne til Skatteetaten fra 1. juni 2016. Ansvar for å fastsette, innkreve og kontrollere skatter og avgifter samles dermed i én etat. Overføringen av skatteoppkrevingen til Skatteetaten vil alene gi en gevinst på om lag 350 mill. kroner årlig. Samtidig vil endringene styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi, bedre rettssikkerheten og forenkle hverdagen for innbyggere og næringsliv. Endringene er i tråd med det som ligger til grunn for arbeidet med ny skatteforvaltningslov, som pågår parallelt.

Organisering og hvordan politiet bruker sine ressurser har stor betydning for tjenestekvaliteten. I NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* og proposisjonen om nærpoltireformen (Prop. 61 LS (2014–2015)) er det dokumentert et betydelig potensial for bedre ressursbruk i politiet. Nærpoltireformen som gjennomføres fra 1. januar 2016 vil blant annet redusere antall politidistrikter fra 27 til 12. Politiet gis også myndighet til å tilpasse antall tjenestesteder til lokale behov, i samarbeid med berørte kommuner. Videre utredes overføring av enkelte sivile oppgaver fra politiet til andre statlige etater og til kommunene. Reformen skal bidra til et mer operativt, synlig og tilgjengelig nærpolti i distriktene. Sterkere fagmiljøer skal gjøre politiet bedre rustet til å møte dagens kriminalitetsutfordringer. Det skal tas i bruk teknologi som støtter nye arbeidsmåter.

Økt kompleksitet i sakene som behandles i domstolene stiller høyere krav til den enkelte dommer. Små domstoler er særlig sårbare for de utfordringene mer komplekse og kapasitetskrevede saker utgjør. Regjeringen ønsker større tingretter for å lette avviklingen av ressurskrevede saker og rettssaker med flere dommere, og for å møte krav og faglige utfordringer samfunnet vil stille i fremtiden. Justis- og beredskapsdepartementet har sommeren 2015 hatt et forslag til sammenslåing av tingretter ute på høring, se nærmere

omtale i Prop. 1 S for Justis- og beredskapsdepartementet. Regjeringen tar sikte på å gjennomføre sammenslåingene i løpet av 2016, og vil vurdere ytterligere sammenslåinger fremover.

Regjeringen reduserer antall etater under Helse- og omsorgsdepartementet fra 15 til 11. Den nye organiseringen skal tydeliggjøre ansvar og oppgaver, samle fagmiljøer og effektivisere ressursbruken. Underliggende etater skal bruke mer ressurser på kjerneoppgavene. Produksjonen av felles administrative tjenester skal i større grad sentraliseres i en konsernmodell. Helsedirektoratet skal i samarbeid med øvrige etater anbefale en modell innen 1. november 2015.

Regjeringen fremmet våren 2015 en stortingsmelding om strukturen i universitets- og høyskolesektoren, se Meld. St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet — Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. I meldingen fremheves det at målet er en sektor med færre og sterkere institusjoner med mer robuste fagmiljøer. Robuste fagmiljøer er en forutsetning for kvalitet i utdanning og forskning. I stortingsmeldingen beskrives fem sammenslåinger med fjorten institusjoner. I tillegg omtales fire konkrete sammenslåingsalternativer som skal utredes videre. Ved kongelig resolusjon 19. juni 2015 ble det bestemt at elleve universiteter og høyskoler fusjonerer til fire nye institusjoner fra 1. januar 2016. Regjeringen vil fortsette dialogen med øvrige institusjoner med mål om flere sammenslåinger.

Regjeringen vil i tillegg omorganisere Fiskeridirektoratet, der det planlegges å redusere antall regionkontorer og fiskerikontorer. Dette forventes å gi sterkere enheter på regionnivå og å frigjøre ressurser til mer tilsyn og kontroll.

De landbruksfaglige instituttene Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Norsk institutt for skog og landskap ble slått sammen til Norsk institutt for bioøkonomi i 2015. Det skal arbeides videre med effektivisering av instituttet. Noen regionale enheter skal legges ned, og det vurderes omstrukturering og overføring av virksomhet ved flere enheter.

Digitalisering

Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er viktig for å effektivisere offentlig sektor. Digitalisering muliggjør døgnåpen offentlig sektor, høyere effektivitet, bedre kvalitet i tjenestene og bedre beslutninger. Effektiv bruk av ny teknologi, som skytjenester og avanserte analyser av store datamengder («stordata»), kan gi

betydelige besparelser for offentlig sektor og samfunnet for øvrig.

Utvikling av felles IT-løsninger og felleskomponenter bidrar til effektivisering. Et eksempel er ID-porten som legger til rette for felles innlogging til flere offentlige digitale tjenester. Bruken av Altinn og ID-porten øker stadig, både i antall transaksjoner og antall som benytter løsningene.

Regjeringen foreslår midler til arbeidet med et nytt saksbehandlingssystem i Brønnøysundregistrene i 2016. Saksbehandlingssystemet skal videreutvikle elektroniske tjenester for næringslivet, innbyggerne og myndighetene. Totalt har prosjektet en kostnadsramme på i underkant av 1,2 mrd. kroner, og er vurdert å være samfunnsøkonomisk lønnsomt, se avsnitt 5.3.2.

Forhåndsutfylt selvangivelse og elektronisk innlevering gjennom Altinn har gitt store effektivitetsgevinster. Fra 2014 sender ikke Skatteetaten lenger ut skattekort i posten, ettersom arbeidsgiver nå kan hente dette elektronisk. I 2015 sender Skatteetaten informasjon om skatteoppgjøret digitalt til 2,1 millioner skattytere. Digitale løsninger og bedre organisering har ført til at Skatteetaten utfører flere oppgaver med færre ansatte.

Staten bruker likevel fortsatt mye ressurser på papirbrev. Alle statlige forvaltningsorganer som sender post på papir til innbyggere, skal ta i bruk digital postkasse innen første kvartal 2016. Løsningen *Digital post* vil gjøre kommunikasjonen med det offentlige mer effektiv. I løpet av første halvår 2015 har Arbeids- og velferdsetaten, Statens innkrevingssentral, Kreftregisteret og Husbanken tatt løsningen i bruk.

Fra 1. januar 2015 gir a-ordningen enklere og elektronisk rapportering for arbeidsgivere. Tidligere måtte opplysninger om lønn, pensjon og andre ytelser rapporteres til tre forskjellige etater på fem forskjellige skjemaer. Det er beregnet at landets 220 000 arbeidsgivere kan spare 600 mill. kroner hvert år på forenklingen. I tillegg får Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå ferskere og riktigere data.

Digitale tjenester på nett skal gjøre kontakten med helse- og omsorgssektoren enklere. Helsenorge-portalen skal gi innbyggere mulighet til å bestille time, stille spørsmål til helsepersonell og fornye resepter. 2,3 millioner innbyggere har nå tilgang til kjernejournal, en elektronisk løsning som samler viktige helseopplysninger og gjør dem tilgjengelig både for innbygger og helsepersonell. Løsningen med e-resept skal moderniseres, og det skal legges til rette for effektive nettapotekløsninger. I desember 2014 var 80 pst. av alle resepter en e-resept, opp fra 72 pst. i

desember 2013. Digitale tjenester forenkler også arbeidet med å innhente, samle, analysere og rapportere data. Dette er et viktig grunnlag for forskning, styring og kvalitetsforbedring.

Husbankens IKT-løsninger skal forbedres, blant annet gjennom digitale selvbetjeningsløsninger. eSøknad for bostøtte ble innført høsten 2014. Løsningen kan spare kommunene for 50 000 timer merarbeid i året. I 2016 vil Husbanken ferdigstille elektronisk søknad for startlån med tilhørende saksbehandlingssystem for kommunene. Dette kan spare kommunene for ytterligere 40 000 arbeidstimer per år.

Det er også satt i gang prosjekter for å digitalisere plan- og byggesaksprosessene. I 2015 er det satt av 15 mill. kroner til økt digitalisert samhandling i byggsektoren. Direktoratet viderefører dette arbeidet i 2016. Regjeringens tiltak for økt produktivitet i bygge- og anleggsnæringen er omtalt i avsnitt 5.3.2.

Nytt elektronisk tinglysningssystem er planlagt ferdigstilt i 2016. De økonomiske gevinstene ved å gå over til elektronisk tinglysning er anslått til opp mot 1,4 mrd. kroner fra iverksettelsen og fram til 2032. De fleste brukere vil kunne få behandlet sine saker umiddelbart, mens det i dag kan ta en uke.

I forbindelse med skred- og flomfarekartlegging er det behov for mer nøyaktige høydedata. Regjeringen vil derfor etablere nasjonalt høyde- og terrengdatasett basert på laserdata. Regjeringen vil gjennomføre flere digitaliseringstiltak i Kartverket. Kystverkets nye digitale rapporteringssystem for skip innebærer en kraftig reduksjon i antallet skjemaer, og sparer samlet rundt 140 årsverk.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) utvikler digitaliseringsprogrammet IMDig, med mål om et mer effektivt integreringsarbeid. IKT-utviklingen skal bidra til at integreringsarbeidet kan gjennomføres raskere og med høyere kvalitet, fra mottak til bosetting og kvalifisering for utdanning og arbeid. Systemet vil forenkle kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det vil også forbedre IMDIs egne arbeidsprosesser og resultatoppfølgingen i ordningene.

5.4.4 Mer konkurranse, avregulering og avbyråkratisering

Konkurranse mellom produsenter er viktig for økt effektivitet i privat sektor, se avsnitt 5.3.2. Også i offentlig sektor kan konkurranse bidra til økt

effektivitet, og Regjeringen ønsker å legge til rette for mer bruk av konkurranse. Følgende virkemidler kan være aktuelle:

- konkurranse mellom offentlige tjenesteprodusenter ved å sammenlikne effektiviteten deres og publisere resultatene (referansetesting eller «benchmarking»),
- innsatsstyrt finansiering, eller «pengene følger brukeren», kombinert med brukervalg. Det innebærer at inntektene til en offentlig tjenesteprodusent avhenger av antallet brukere. Brukerne av tjenesten får ofte mulighet til å velge mellom både offentlige og private produsenter,
- anbud, hvor ulike tilbydere konkurrerer om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av det offentlige,
- deregulering, som innebærer at et tidligere offentlig monopol fratras eneretten og må konkurrere med nye private produsenter.

Det er vanskelig å måle omfanget av ulike typer konkurranse, men hovedbildet er at det har vært økt bruk av konkurranse de siste 10–15 årene.

Regjeringen starter i 2015 innføringen av fritt behandlingsvalg i spesialisthelsetjenesten. Reformen skal redusere ventetidene, øke valgfriheten for pasientene og stimulere de offentlige sykehusene til å bli mer effektive.

Offentlige innkjøp

Gode anskaffelser forutsetter både en profesjonell bestillerside og leverandørside. Offentlige oppdragsgivere må øke sin kompetanse og følge opp sine innkjøp, med sikte på leverandørutvikling og innovasjon. Samtidig vil Regjeringen forenkle selve regelverket for offentlige anskaffelser, se avsnitt 5.3.2.

I løpet av 2016 vil Difi forvalte sentrale rammeavtaler på vegne av statlige forvaltningsorganer utenom forsvaret (sivil sektor). Målet er mer profesjonelle innkjøpsprosesser samt bedre kjøp. Mer kostnadseffektive innkjøp kan oppnås ved at en sentral enhet forhandler vilkårene ved kjøp av standardiserte produkter, i stedet for at en rekke ulike etater gjør den samme jobben hver for seg.

Rammeavtalene skal være obligatoriske for statlige forvaltningsorganer i sivil sektor, men virksomhetene skal ha adgang til «fravalg» i enkeltkonkurranser. På den måten kan en virksomhet velge ikke å delta i en enkelt avtale hvis den anser denne som ufordelaktig. For å unngå uheldige virkninger skal det jevnlig utføres markedsanalyser.

Avbyråkratisering

Som i næringslivet er det også i offentlig forvaltning et potensial for å bli mer effektiv. For å realisere mer av dette potensialet har Regjeringen gjennomført en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform. Reformen gir incentiver til mer effektiv statlig drift og skaper handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet. Deler av gevinsten overføres til fellesskapet i de årlige budsjettene. Den årlige overføringen settes til 0,5 pst. av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet. For 2016 utgjør det om lag 1,5 mrd. kroner. Ordningen er nærmere omtalt i Gul bok.

Unødig rapportering og dobbeltarbeid (tidstyver) gir økt tidsbruk for innbyggerne («foran skranken») og ineffektive løsninger internt i forvaltningen («bak skranken»). Statsforvaltningen jobber med tiltak som kan gi raskere og bedre oppfølging. Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeider en veileder som skal hjelpe kommunene til å fjerne tidstyver. Denne vil være ferdig første kvartal 2016.

5.4.5 Økt vektlegging av resultater

Statlige tiltak skal være velbegrunnede. God informasjon er en nøkkel for å få til dette. Ufullstendig utredning kan føre til at tiltak får utilsiktede konsekvenser, at kostnadene overstiger budsjettet eller at den ønskede effekten ikke oppnås.

Utredningsinstruksen setter krav til at offentlige tiltak er grundig utredet, velbegrunnede og gjennomtenkte, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes. Det skal i nødvendig utstrekning inngå samfunnsøkonomiske analyser. Det er dokumentert at forslag ofte behandles uten at instruksens krav er fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Blant annet foretas det sjeldent samfunnsøkonomiske analyser. Som en del av Program for bedre styring og ledelse i staten arbeider Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet med en forenklet instruks med klarere krav til hva en utredning skal inneholde. Ny utredningsinstruks med veileder skal ferdigstilles i løpet av 2015. Det vurderes også tiltak for å bedre kompetansen til å etterleve instruksen.

Ofte er det vanskelig å vite om en reform eller et tiltak har en positiv effekt eller ei, og hvor sterk en eventuell virkning er. Mer strategisk og systematisk bruk av evalueringer kan bidra til bedre styring og til å identifisere potensial for forbedringer.

Produktivitetskommissjonen anbefaler at man i større grad benytter forsøk før man iverksetter reformer, gjerne ved å gå gradvis fram gjennom forsøksordninger for begrensede grupper. Forsøk må utformes slik at de gir mulighet for læring slik at en kan unngå feilgrep.

Regjeringen er enig i at reformer bør planlegges slik at det også skal være mulig å lære av dem. Utprøving av tiltak før de eventuelt iverksettes i full skala vil ofte være hensiktsmessig, fordi det kan gi bedre kunnskap enn tradisjonelle evalueringer om hvilke tiltak som virker og hvilke som ikke virker. Dette blir nærmere vurdert i det pågående arbeidet med en veileder til utredningsinstruksen.

Styring og ledelse

Kommunal- og moderniseringsdepartementets *Program for bedre styring og ledelse* skal bidra til å gi ledere økt kompetanse og handlingsrom og stille tydeligere krav til resultatorientering. Med mer tillit, økt handlefrihet og ansvar for resultater skal statlige etater bli bedre til å løse oppgavene sine. Det er videre et mål å detaljstyre mindre og sette tydelige mål for statlige virksomheters arbeid. IKT-kompetansen skal styrkes. Samordningen på tvers av forvaltningsorganer og forvaltningsnivåer skal også styrkes, og beslutningsgrunnlaget for statlige reformer og tiltak skal forbedres.

Et nytt rammeverk for Fylkesmannen fra 2016 skal bidra til at Fylkesmannen løser oppgavene sine på best mulig måte. Ambisjonen er å bidra til økt handlingsrom for embetene og bedre samordnet styringsdialog. Som ledd i dette arbeidet skal styringsdokumentene forbedres og antallet mål reduseres.

5.4.6 Kommunereform

For å styrke kommunene vil Regjeringen gjennomføre en kommunereform som skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner kan gi en mer effektiv ressursbruk. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Reformen vil gi muligheter for en mer effektiv administrasjon og ledelse og kan frigjøre ressurser til å styrke kommunenes velferdstjenester. En mer profesjonell administrasjon og ledelse kan også gi fornyelse av tjenester og arbeidsformer. Kommunegrenser som i større grad samsvarer med funksjonelle bo-

Boks 5.3 Atferdsøkonomi og kontrollerte, randomiserte forsøk

I Norge har kontrollerte forsøk i liten grad blitt anvendt systematisk i offentlig forvaltning før nye reformer er blitt innført. Hvorvidt en reform blir vellykket eller ikke, avhenger ofte av hvordan målgruppen reagerer, dvs. atferden til menneskene som er involvert. Bruk av forsøk eller eksperimenter kan gi kunnskap om menneskers valg i ulike situasjoner. For eksempel har forsøk fra Storbritannia vist at motiverende SMSer fra lærestedet bidro til å hindre frafall og bedre oppmøtet til undervisning i voksenopplæringen. Kostnadene ved tiltaket var svært lave. Forsøk fra Norge (Norges Handelshøyskole i samarbeid med Skatteetaten) så nærmere på hvordan ulike utforming av brev til skattytere kunne øke sannsynligheten for riktig rapportering av inntekter fra utlandet. Forsøket viste at appellering til moralske motiver klart økte andelen som rapporterte riktig inntekt.

Forsøk har også vist at mennesker har lett for å ta de valgene som er mest nærliggende og som medfører lite anstrengelse. Denne innsikten kan benyttes til å legge til rette slik at de mest nærliggende valgene også er gode valg. «Digitalt førstevalg» er et godt eksempel. Etter at hovedregelen i forvaltningen ble endret slik at kommunikasjon med publikum skal skje digitalt med mindre folk reserverer seg mot det, leser om lag to millioner nordmenn skatteoppgjøret på nett fremfor papir.

Bruk av forsøk eller eksperimenter kan spille en viktig rolle i utformingen av offentlig politikk også på andre områder. I mange tilfeller er det krevende å vite om utviklingen på et gitt område skyldes reformer som er gjennomført, eller om det skyldes andre forhold. Kontrollerte forsøk tar sikte på å finne den isolerte effekten av et tiltak ved hjelp av å velge tilfeldig (randomisere) hvem som skal stilles overfor et gitt tiltak. Tiltaksgruppen blir deretter sammenliknet med en kontrollgruppe som ikke har fått tilta-

ket. Metoden har blitt brukt for å undersøke effekten av eksempelvis undervisningsmetoder og arbeidsmarkedstiltak.

I Norge har få forsøk av denne typen blitt gjennomført, men det finnes noen eksempler. I 2015-budsjettet ble det bevilget midler til økt lærertetthet på 1.-4. trinn. Inntil 120 mill. kroner årlig skal fordeles til forskning på effektene av økt lærertetthet. Forskningsprosjektet kan gi informasjon om hvilke tiltak som fungerer og hvilke effekter vi kan se av ulike måter å øke lærertettheten på. Flere forskningsmetoder er aktuelle, herunder kontrollerte forsøk. Prosjektet kan gi bedre kunnskapsgrunnlag for fremtidige reformer på feltet.

Uni Research Rokkansenteret gjennomfører et prosjekt for effektevaluering av individuell jobbstøtte. Prosjektet gjennomføres på oppdrag fra Arbeids- og velferdsetaten og har til hensikt å undersøke effekten av arbeidsmarkedstiltaket «individuell jobbstøtte», der personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser får støtte til å utføre ordinært arbeid med bistand.

USA og Storbritannia benytter forsøksbaserte metoder mer systematisk i politikktutforming enn Norge. I USA stiller presidentens Office for Management and Budget krav om evaluering av en rekke sosiale program som finansieres over det føderale budsjettet, og gir faglig støtte til departementer som forvalter de aktuelle tiltakene. Storbritannia har etablert enheten Behavioural Insights Team (BIT). BIT identifiserer mulige områder for å anvende atferdsvitenskap i forvaltningen, og arbeider sammen med forvaltningen med å gjennomføre testing. Det er også lansert nettverk («What Works Network») og sentre («What Works Centres») som skal samle, vurdere og dele robust kunnskapsbasert informasjon til nasjonal og lokal politikktutvikling og tjenestelevering.

og arbeidsmarkedsregioner, vil legge forholdene bedre til rette for et rasjonelt utbyggingsmønster. Særlig i byområdene kan mer helhetlig samfunnsplanlegging gi betydelige gevinster.

Staten skal legge til rette for at kommunene kan tilpasse tjenesteproduksjonen til lokale forhold og behov, slik at desentraliseringsgevinsten kan realiseres. Færre og større kommuner, med

god kapasitet og kompetanse, vil være i stand til å gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål. Statlig detaljstyring vil dermed kunne reduseres. En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge til rette for at flere oppgaver kan overføres fra fylkeskommunene, Fylkesmannen og staten for øvrig. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer hel-

hetlig tjenestetilbud til brukerne, samtidig som det kan bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken. Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 20. mars 2015 fram Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* med forslag til oppgaver som kan overføres til kommunene. Meldingen varsler også tiltak for redusert statlig styring og skisserer hvilke perspektiver Regjeringen vil legge til grunn for det videre arbeidet med vurdering av oppgaver og roller for det regionale folkevalgte nivået. Generalistkommunesystemet skal fortsatt være hovedmodellen for kommunesektoren, og nye oppgaver skal som hovedregel overføres til alle kommuner. Gjennom behandlingen av meldingen 9. juni 2015 sluttet Stortinget seg til Regjeringens forslag om oppgaveføring, med noen unntak. Stortinget ba videre om at noen ytterligere oppgaver blir vurdert, se Innst. 3330 (2014–2015).

Alle landets kommuner ble i august 2014 invitert til å delta i kommunereformarbeidet. Hovedløpet for reformen er lokale vedtak om sammenslåing våren 2016. Deretter skal fylkesmennene gi sin tilråding til departementet om kommunestrukturen i sitt fylke, før Regjeringens forslag fremmes for Stortinget våren 2017.

Regjeringen har også igangsatt arbeid for vurdering av det regionale folkevalgte nivåets rolle, ansvar og oppgaver. Regjeringen vil våren 2016 legge fram en stortingsmelding om det regionale folkevalgte nivået. Fylkeskommunene er invitert til å vurdere sammenslåing med nabofylker, og er oppfordret til å fatte vedtak om dette i løpet av høsten 2016. Forslag til ny struktur for regionalt folkevalgt nivå planlegges fremlagt våren 2017, samtidig med forslag til ny kommunestruktur.

5.4.7 Utviklingsarbeid i kommunesektoren

Kommunene har hovedansvaret for velferdstjenester som skoler og barnehager, pleie- og omsorgstjenester og sosiale tjenester, samt for en del tekniske tjenester. Kommunesektorens samlede inntekter anslås til om lag 463 mrd. kroner i 2016, og en av fem sysselsatte i Norge jobber i kommunal sektor. For å oppnå en effektiv offentlig sektor, er dermed kommunene avgjørende.

Betydningen av en effektiv kommunesektor kan illustreres med analyser av effektivitetsnivå og effektivitetsutvikling i sektoren. Senter for økonomisk forskning har utført slike analyser i flere omganger, og den siste er basert på årene 2010–2013. Analysene tyder på stor variasjon i effektivitet mellom kommunene innen grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. For de tre sektorene

sett under ett antyder analysen et effektiviseringspotensial for kommunene på 15 pst. Resultatet innebærer at ressursbruken kan reduseres med 15 pst. uten at produksjonen reduseres dersom alle kommuner er like effektive som de mest effektive kommunene i samtlige sektorer. For kommunene samlet var det en betydelig effektivitetsforbedring fra 2012 til 2013. Analysen tyder videre på at effektiviteten avtar med økende inntektsnivå og øker med økende innbyggertall. Utgiftene til grunnskole, barnehage og pleie og omsorg utgjør om lag to tredeler av kommunenes utgifter.

Kommunesektoren er i all hovedsak rammefinansiert, og om lag tre firedeler av sektorens inntekter er frie inntekter. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd. Prinsippet om rammefinansiering sikrer at kommunene får et helhetlig ansvar for sentrale velferdstjenester til innbyggerne. Rammefinansieringen gir kommunene insentiv til effektiv ressursbruk ved at innsparinger på et tjenesteområde kan benyttes til å styrke et annet. Nærhet til beslutningsprosessen gir innbyggerne mulighet til å påvirke tjenestetilbudet og prioriteringene lokalt. Rammefinansiering er derfor viktig for å bygge opp under lokaldemokratiet. Det er også mindre administrativt krevende for stat og kommune enn bruk av øremerkede tilskudd.

Om lag 40 pst. av kommunenes inntekter er skatteinntekter. Skatteinntekter som betales av kommunens innbyggere og næringsliv, tydeliggjør sammenhengen mellom kommunenes inntekter og de kommunale tjenestene. Regjeringen vil la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter. Regjeringen har varslet en gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017, våren 2016. Skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning skal vurderes i den forbindelse. Gjennomgangen av inntektssystemet skal ses i sammenheng med kommunereformen.

Godt språk i kommunikasjonen med innbyggerne kan gi færre henvendelser, og dermed frigjøre ressurser i den kommunale forvaltningen. Regjeringen har derfor gitt støtte til et program for klart språk i kommunesektoren i regi av KS. Programmet er planlagt å gå over flere år, og vil kunne føre til bedre kommunikasjon til innbyggerne. Klarere språk kan redusere misforståelser og dermed frigjøre tid og ressurser til å drive med kjerneoppgavene.

Fylkesmennene har i en årrekke gitt støtte til utviklings- og fornyingsprosjekter i kommunesektoren gjennom skjønnskuddet. Fra 2014 kan

Tabell 5.1 Oversikt over budsjettstøtte, skatteutgifter og -sanksjoner rettet mot næringslivet og annen næringsstøtte i 2014. Mrd. 2014-kroner

	Budsjett- messig støtte	Skatteutgifter og -sanksjoner ¹	Annen næringsstøtte ²	Sum
Landbruk	15,1	1,4	10,2	26,7
Fiske og havbruk	0,1	0,6		0,7
Sjøfart og skipsbygging	1,8	2,9		4,7
Andre næringer	1,3	24,1	0,9	26,3
Horisontale ordninger ³	4,9	10,1		15,0

¹ Omfatter skatteutgifter og -sanksjoner fra tabell 5.6 som ikke omfatter skatteutgifter i merverdiavgiften. Skatteutgifter knyttet til merverdiavgiften er illustrert i tabell 5.7.

² Inkluderer skjermingsstøtte i jordbruket beregnet av OECD og støtte gjennom elsertifikatordningen.

³ Inkluderer generelle ordninger, forskning- og utvikling og regionalstøtte. Budsjettmessig miljø- og energistøtte er ført under horisontale ordninger, mens skatteutgifter ved miljøavgifter er ført på aktuell næring.

Kilder: OECD og Finansdepartementet.

kommuner som ønsker å prøve ut innovative tiltak, søke fylkesmannen om skjønnsmidler. Regjeringen har videre gitt tilskudd til utviklingen av et innovasjonsstudium for kommunalt ansatte.

5.5 Næringsstøtte

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, kan defineres som næringsstøtte. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til reguleringer eller skjerming fra utenlandsk konkurranse.

All næringsstøtte vil påvirke konkurransen mellom bedrifter og næringer, og dermed hvordan ressursene i økonomien brukes. I markeder med virksom konkurranse kan næringsstøtte vri ressursbruken mot støtteberettigede næringer og bedrifter, og dermed påføres samfunnet et samfunnsøkonomisk tap. I tillegg er det realøkonomiske kostnader knyttet til å finansiere næringsstøtten.

For å bidra til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser og et næringsliv med evne til omstilling og innovasjon må derfor næringsstøtten innrettes mot å utløse tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, for eksempel ved å motvirke markedssvikt. Markedssvikt innebærer at de tilgjengelige ressursene ikke blir effektivt utnyttet i et fritt marked. Dette kan skyldes flere forhold som for eksempel eksterne effekter, kollektive goder, imperfekt konkurranse og asymmetrisk informasjon. Det bør utvises tilbakeholdenhet med å tildele næringsstøtte også i tilfeller der det er påvist markedssvikt. I de fleste markeder vil det finnes en eller annen form for markedssvikt,

herunder ufullkommen konkurranse og informasjonsskjevhet. Næringsstøtte vil normalt ikke være et effektivt virkemiddel for å rette opp i slike markedsimperfeksjoner. Staten bør i stedet legge til rette for virksom konkurranse, for på den måten å redusere de direkte årsakene til markedssvikten.

Omlegging av støtteordninger rettet mot enkelte bransjer eller geografiske områder over til programmer med bredere nedslagsfelt vil i de fleste tilfeller være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det vil legge til rette for en mer effektiv fordeling av næringsstøtten. Ved at prosjekter på tvers av næringer og geografi må konkurrere om de samme midlene, er det større sjanse for at det er de beste prosjektene som mottar støtten. Videre vil næringsspesifikke programmer kunne innebære at støtte låses inn i næringer som ikke er lønnsomme, noe som vil svekke Norges vekstevne.

Dette avsnittet omtaler utviklingen i næringsstøtte over tid fordelt på henholdsvis budsjettstøtte, skatteutgifter og -sanksjoner og annen næringsstøtte. Avsnittet gir imidlertid ikke en fullstendig oversikt over all næringsstøtte i form av for eksempel reguleringer, konsesjonsordninger eller offentlig kjøp. Tabell 5.1 oppsummerer næringsstøtten i 2014 for ulike næringer og støttekategorier. De ulike støttekategoriene er nærmere drøftet i egne avsnitt.

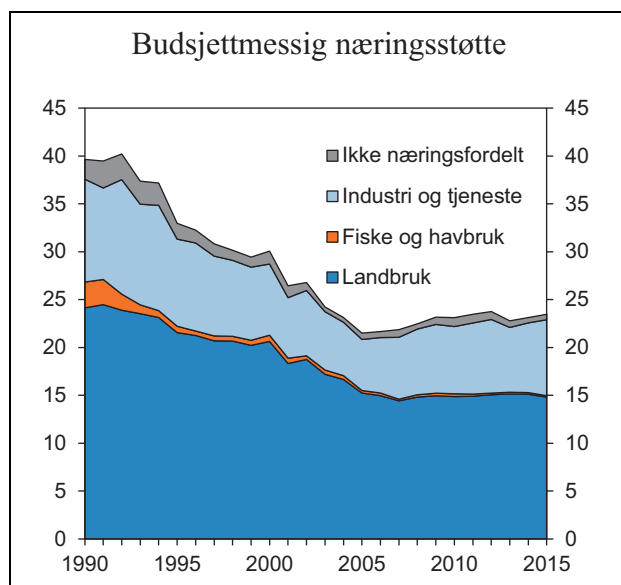
Budsjettstøtte

Finansdepartementets beregninger av budsjettstøtte omfatter ordninger som finansieres over statsbudsjettets utgiftsside, det vil si tilskudd, lån

eller garantier gitt på gunstige vilkår, samt manglende krav til avkastning på statlig aksjekapital. Med unntak av låne- og garantiordninger er rene administrasjonskostnader ikke medregnet. Beregningen av statlig næringsstøtte er avgrenset mot statens kjøp av varer og tjenester. Dette innebærer at overføringer til for eksempel kringkasting, jernbane, flyrutene i kortbanenettet, statens kjøp av posttjenester og buss ikke er tatt med. Nettokostnadene knyttet til fordelaktige skatte- og avgiftsregler for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) fremkommer ikke som budsjettstøtte, men er presentert særskilt i tabell 5.6. For en grundigere omtale vises det til Prop. 1 LS (2015–2016) *Skatter og avgifter 2016*, vedlegg 1.

Den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside var 23,1 mrd. kroner i 2014. Regnet i faste priser økte støtten i 2014 med om lag 0,3 mrd. kroner sammenliknet med 2013. Økningen i budsjettstøtten skyldes særlig økt støtte til energi- og miljø og til små og mellomstore bedrifter. Næringsstøtten målt som andel av brutto nasjonalprodukt var 0,73 pst. i 2014. Dette er den samme andelen som i 2013. Figur 5.15 illustrerer den samlede støtten over budsjettets utgiftsside fordelt etter mottakernæring. Også horisontale støtteordninger, dvs. støtteordninger som i utgangspunktet er tilgjengelige for bedrifter i alle eller de fleste næringer, er fordelt etter mottakernæring.

Landbruksstøtten utgjorde om lag to tredeler av den samlede næringsstøtten over budsjettets utgiftsside i 2014. Det meste av budsjettstøtten til landbruket gis gjennom jordbruksavtalen. En



Figur 5.15 Statlig budsjettstøtte fordelt etter næring. Mrd. 2014-kroner

Kilde: Finansdepartementet.

mindre del av landbruksstøtten går til den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien, reiseliv, skogbruk, produksjon av bioenergi og trebasert innovasjon. Realverdien av budsjettstøtten til jordbruket, eksklusive skatteutgifter, har endret seg lite siden 2005, men det var en liten nedgang i støtten fra 2013 til 2014. I perioden 2005 til 2014 er antall årsverk ifølge Budsjettnemnda for jordbruket redusert med om lag 26 pst. Dette innebærer at den effektive støtten til landbruket per årsverk har økt betydelig siden 2005. For jordbruket og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien utgjør også skjermingsstøtte en betydelig del av den samlede støtten. Dette kommer i tillegg til støtten som fremkommer i 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 (næringsspesifikk støtte) fortsatt utgjør en vesentlig andel av næringsstøtten.

Ved siden av landbruk, mottar *sjøfart* betydelig driftsstøtte over budsjettets utgiftsside. Rederierne får refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på lønnen til refusjonsberettiget maritimt mannskap. Nettolønnsordningen er gradvis utvidet til å omfatte alle konkurranseutsatte fartøy i NOR og sikkerhetsbemanningen på Hurtigruten. I 2008 ble det innført en grense for maksimal utbetaling på 198 000 kroner per tilskuddsmottaker per år. I 2015 ble grensen prisjustert opp til 202 000 kroner, og Regjeringen foreslår å prisjustere grensen også i 2016. I Regjerings maritime strategi ble det varslet oppfølging av fartsområdeutvalgets forslag. Dette følges opp i budsjettforslaget for 2016. Regjeringen foreslår å myke opp fartsområdebegrensningene for NISkip og utvide nettolønnsordningen. Før endringene kan tre i kraft må endringen i tilskuddsordningen notifiseres og godkjennes av European Surveillance Authority (ESA). Samlet sysselsettingsstøtte til skipsfart utgjør totalt om lag 1,7 mrd. kroner jf. tabell 5.3. Om lag 12 000 sjøfolk er omfattet av nettolønnsordningen. Det betyr at støttebeløpet per sjømann er om lag 140 000 kroner.

Produktivitetskommisjonen har påpekt at tilskuddsordningene til sysselsetting av sjøfolk vrir ressursbruken mellom næringer, og mener en bør unngå å subsidiere anvendelse av arbeidskraftressurser i en spesiell næring. Ifølge kommisjonen vil norske sjøfolk bli ansatt i den grad de innehar ver-

Tabell 5.2 Statlig budsjettstøtte etter formål. Nettokostnader. Mrd. 2014-kroner¹

Formål	2004	2012	2013	2014	Anslag 2015
<i>Horisontal støtte</i> ²	3,2	5,3	4,4	4,9	5,5
Herav:					
FoU ³	0,6	1,2	1,3	1,4	1,4
Regional ⁴	1,6	1,6	1,4	1,2	1,2
SMB ⁵	0,3	0,5	0,5	0,7	0,6
Miljø og energi	0,3	1,9	1,0	1,3	2,2
<i>Næringsrettet støtte</i> ⁶	19,8	18,4	18,4	18,3	17,9
Herav:					
Landbruk	16,6	15,0	15,1	15,1	14,7
Fiske og havbruk	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Skipsbygging ⁷	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Sjøfart	1,4	1,7	1,7	1,7	1,8
Sum	23,1	23,8	22,8	23,1	23,5

¹ Deflatert med årlig prisendring for bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge.

² Omfatter også støtte til enkelte arbeidsmarkedstiltak (støtte til bedriftsintern opplæring og andel av støtte til utdanningsvikariat).

³ Omfatter bare støtte til prosjekter der næringsaktører er en direkte kontraktspartner, det vil si direkte bedriftsrettet forskningsstøtte. Statens investeringer i teknologisenteret på Mongstad eller planleggingsutgifter knyttet til et fullskalaanlegg er ikke medregnet.

⁴ Omfatter også støtte til ulike tiltaksarbeid for regional utvikling. Deler av støtten er ført når den overføres til støtteforvalter i henhold til statsregnskapet.

⁵ Omfatter bl.a. utbetalinger fra Innovasjon Norges landsdekkende utviklingstilskudd, veiledning, etablererstipend, program for eksport for små og mellomstore bedrifter og såkornfondene.

⁶ Omfatter også bl.a. utbetalinger fra de særskilte bevilgningene til prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten.

⁷ Det er foreløpig usikkert hva resultatet på avregningskontoen for 2013 og 2014 endelig vil kunne bli som følge av uenighet mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Eksportfinans om prinsipper for beregning av oppgjør for førtidsinnfrielse av lån under 108-ordningen. Partene er også uenige om forvaltningshonorarets størrelse. Det er i tillegg uklart når en ev. avklaring vil kunne foreligge.

Kilde: Finansdepartementet.

diffull kompetanse eller er tilstrekkelig produktive til å forsvare normale lønnskostnader. Dersom dette ikke er tilfelle, mener kommisjonen det vil gi en bedre ressursbruk å anvende denne arbeidskraften i andre næringer.

Den løpende støtten til *skipsbygging* er faset ut. Det eksisterer imidlertid en garantiordning for byggelån for skip som ble etablert i 2005 og utvidet i 2010 til å omfatte bygging av mindre skip og offshore-installasjoner. Skipsbyggingssektoren har også fordel av at kjøpere av skip fra norske verft kan benytte en støtteordning for eksport av norske kapitalvarer.

Under den statlige eksportkredittordningen tilbys fastrentelån på gunstige vilkår (såkalte CIRRLån) i overensstemmelse med en avtale tilknyttet OECD. Ved utgangen av 2014 utgjorde CIRRLån 58 pst. av utlånssaldoen i Eksportkreditt

Norge AS på om lag 60,9 mrd. kroner. Finansiering av skips- og skipsutstyrskontrakter utgjorde om lag 68 pst. av utlånssaldoen, mens lån til olje- og gasssektoren utgjorde drøyt 31 pst.

Hovedavtalen for *fiskeriene* ble avvirket fra 1. januar 2005. Enkelte støtteordninger for fiskeriene videreføres likevel innenfor egne bevilgninger.

Regionalstøtten over budsjettets utgiftsside økte i 2009 og 2010, men har siden falt noe og utgjorde i 2014 om lag 1,2 mrd. kroner.

Budsjettstøtten til *forskning og utvikling* i regi av næringslivet har økt noe fra 2013 til 2014. Støtten til forskning og utvikling er mer enn doblet siden 2004. Støtten omfatter blant annet Norges forskningsråds utbetalinger til brukerstyrt forskning og Innovasjon Norges utbetalinger til forsknings- og utviklingskontrakter.

Tabell 5.3 Oversikt over tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk i 2014

Fartøygruppe	Antall rederier	Refusjonsberet- tignede sjøfolk	Utbetaling 2014 (mill. kroner)
Passasjerskip i utenriksfart i NOR (Color Line)	1	1 450	234
Passasjerskip som betjener strekningen Bergen–Kirkenes (Hurtigruta)	1	1 000	118
Offshore	30–40	6 610	987
Kystfart	90–100	2 339	326
Særskilt ordning NIS/NOR	12	550	30
Sum		11 949	1 695

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet.

I næringsstøtteberegningene er flere av støtteordningene til innovasjon, kompetanse og nettverk kategorisert som støtte til *små og mellomstore bedrifter* (SMB). Disse støtteutbetalingene har økt med om lag 250 mill. kroner fra 2013 til 2014. En stor del av økningen skyldes tap i distriktrettede såkornfond.

Veksten i støtte til *miljø- og energiltak* har vært betydelig siden 2006. 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. Enova fikk i 2015 ansvaret for tiltak innen transportområdet. I 2013 og 2014 var utbetalt støtte betydelig lavere enn i de to foregående årene. 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. For 2015 er det anslått at samlet støtte vil være på 1,5 mrd. kroner.

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 statsbudsjettet, men overføres direkte til produsentene fra forbrukere av elektrisitet (unntatt kraftkrevende industri) og inngår derfor ikke i beregningene av statlig næringsstøtte. Elsertifikatordningen er parallell med en avgift på kraftforbruk der proventet er øremerket subsidier til kraftprodusenter. Proventy 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 16,4 øre per kWh i

2014. Dersom denne prisen legges til grunn, kan samlet støtte fra norske forbrukere til produsenter av fornybar elektrisitet i Norge og Sverige i 2014 anslås til om lag 910 mill. kroner. For 2015 anslås samlet støtte til i størrelsesorden 960 mill. kroner. Årsaken til økningen i samlet støtte er at støtten trappes gradvis opp fram mot 2020. I 2025 er det anslått at støtten fra norske forbrukere vil være om lag 2,8 mrd. kroner. Samlet over hele elsertifikatperioden (2012–2035) anslås støtten å utgjøre en nåverdi på mellom 25 og 30 mrd. 2014-kroner.

Kraftleverandører har en lovpålagt plikt til å kjøpe sertifikater 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 270 mill. kroner i 2014.

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 MVA ga et proveny tap på om lag 600 mill. kroner. Nedre grense ble hevet fra 5,5 MVA til 10 MVA med virkning fra og med inntektsåret 2015. Proventy tapet av å heve nedre grense ble anslått til 20 mill. kroner påløpt i 2015. Departementet har ikke oppdatert anslaget for skatteutgiften av nedre grense.

Kraftkrevende industri nyter også godt av leieavtaler på myndighetsbestemte vilkår med Statkraft knyttet til avtaler fra 1960-tallet om foregrepet hjemfall. I perioden fram mot 2030 utgjør industriens leieavtaler om lag 750 GWh per år. Til sammenlikning utgjorde kraftintensiv industris samlede forbruk av kraft i størrelsesorden 35 TWh i 2014.

Tabell 5.4 De fem norske selskapene med høyest forventet elsertifikatberettiget produksjon fra godkjente anlegg per 28. august 2015 og anslått årlig støttebeløp

Selskap	Forventet elsertifikatberettiget produksjon (GWh) ¹	Anslått årlig støttebeløp ² (mill. kroner)
Midtjelle vindkraft AS	169	23
Otra Kraft DA	151	21
Småkraft AS (Statkraft SF)	149	20
Varanger Kraftvind AS	135	18
Embretsfosskraftverkene DA	133	18

¹ For selskaper som har flere støtteberettigede kraftverk, oppgis samlet produksjon.

² Beregnet ved en elsertifikatpris på 13,7 øre per kWh.

Kilder: Norges vassdrags- og energidirektorat og Finansdepartementet.

Tabell 5.5 Mottakere av de høyeste støttebeløpene under CO₂-kompensasjonsordningen. Mill. 2014-kroner

Selskap	Utbetalt støtte i 2015 ¹
Alcoa	76,6
Elkem	67,4
Søral	41,9
Eramet	40,1
Norske skog	23,3

¹ Utbetalt støtte i 2015 for støtteåret 2014.

Kilde: Klima- og miljødepartementet.

Fra og med 1. juli 2014 er det opprettet en kompensasjonsordning for CO₂-innslaget i kraftprisen (CO₂-kompensasjon). For 2014 ble det utbetalt 223 mill. kroner, mens det er budsjettet med om lag 420 mill. kroner i 2015. Ordningen innebærer at norsk industri kompenseres delvis for økte kraftpriser som følge av EUs kvotesystem for CO₂-utslipp. Den omfatter industrivirksomheter i 15 sektorer som, i tråd med EUs retningslinjer for CO₂-kompensasjon, har mulighet til å få støtte. Dette inkluderer blant annet produsenter av aluminium, ferrolegeringer, kjemiske produkt og treforedling. Kompensasjonsordningen medfører at de deler av industrien som er omfattet av EUs kvotedirektiv ikke står overfor den reelle kvoteprisen.

Skatteutgifter- og sanksjoner

Nettokostnadene knyttet til *særskilte skatte- og avgiftsregler* for enkelte deler av næringslivet (skatteutgifter) er vist i tabell 5.6. I tabellen er

beregnete skatteutgifter i 2014 og 2015 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 en medregner støtte i form av skatte- og avgiftslempninger.

I *petroleumsbeskatningen* er de investeringsbaserte fradragene (friinntekt, avskrivninger og rentekostnader) høyere enn de skal være i en nøytral skatt. Etter endringen i Prop. 150 LS (2012–2013) betaler petroleumsselskapene om lag 12 pst. av investeringer som er omfattet av petroleumsskatten. I en nøytral petroleumsskatt ville selskapene selv ha dekket om lag 25 pst. av investeringskostnaden. Skatteutgiftene knytter seg delvis til raske avskrivninger i ordinær skatt, 2,4 mrd. kroner i 2014 og 2,1 mrd. kroner i 2015. Hoveddelen knytter seg til høye investeringsfradrag i særskatten, 17,9 mrd. kroner i 2014 og 15,8 mrd. kroner i 2015.

Tabell 5.6 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.¹ Mill. kroner

Formål	2014	2015
<i>Horisontal (generell)</i>	-110	-170
– Dokumentavgift – innbetalinger fra næringsvirksomhet	-600	-670
– Startavskrivning for maskiner mv	490	500
– CO ₂ -avgift på mineralolje og gass og avgift på HFK og PFK høyere enn kvotepris ²	-1 590	-1 720
<i>Regional</i>	8 135	8 435
– Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ³	8 010	8 300
– Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for Nord-Troms og Finnmark ⁴	75	85
– Skattefritak for investeringstilskudd under KMD i det distriktpolitiske virkeområdet	50	50
<i>FoU</i>	2 050	2 570
– Skattefradrag for FoU-kostnader	1 960	2 480
– Fradrag for tilskudd til vitenskapelig forskning og yrkesopplæring ⁵	90	90
<i>Skipsfart</i>	2 876	3 230
– Særskilte skatteregler for rederier ⁶	0	200
– Høy avskrivningssats for skip mv.	155	160
– Særfradrag for sjømenn	360	360
– Skattefritt hyretillegg for sjøfolk	200	200
– Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ⁷	700	750
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	670	745
– Fritak for CO ₂ -avgift på naturgass og LPG ^{8,9}	11	15
– Fritak for grunnavgift på mineralolje	780	800
<i>Fiske</i>	685	675
– Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv.	80	85
– Særfradrag for fiskere	205	205
– Redusert sats i CO ₂ -avgiften for fiske og fangst i nære farvann ^{8,9} ..	-25	-15
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	105	120
– Fritak for grunnavgift på mineralolje mv.	280	270
<i>Landbruk</i>	1 391	1 413
– Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk	935	955
– Avskrivning av BU-tilskudd ved investeringsstøtte i det distriktpolitiske virkeområdet	95	95
– Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket	25	25
– Skattefritak for gevinst ved salg av landbrukseiendom i familien ...	140	140

Tabell 5.6 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.¹ Mill. kroner

Formål	2014	2015
– Fritak for skatt på personinntekt ved salg av tomter i landbruket innenfor gevinst på 150 000 kroner årlig	10	10
– Skogfondsordningen	105	105
– Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer	25	25
– Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten	10	10
– Særfradrag for reindrift	9	10
– Avgift på elektrisk kraft – fritak for veksthus	35	35
– CO ₂ -avgift på gass – fritak for veksthus ⁸	2	3
<i>Overnattingsvirksomhet</i>		
Avskrivningssats hoteller, bevertningssteder og losjihus	20	20
<i>Industri</i>		
	5 465	6 150
– Avgift på elektrisk kraft – fritak for prosesser	4 100	4 600
– Avgift på elektrisk kraft – redusert sats for bergverk og industri. . .	1 300	1 470
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	60	65
– CO ₂ -avgift – fritak og redusert sats for gass i ikke-kvotepliktig industri ⁸	30	40
– CO ₂ -avgift på naturgass for kvotepliktig industri ⁸	-50	-50
– Redusert grunnavgift på mineralolje for treforedlingsindustri og fritak for fiskeolje- og fiskemelindustri	25	25
<i>Petroleumssektoren, kraftsektoren og tilknyttede tjenester</i>		
	18 645	15 735
– CO ₂ -avgift ¹⁰	-4 500	-5 200
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale ¹⁰	710	790
– Avgift på elektrisk kraft – redusert sats ¹¹	785	885
– Fritak for grunnavgift på mineralolje mv.	1 265	1 275
– Petroleumsskatt – raske avskrivninger i ordinær skatt ¹²	2 400	2 100
– Petroleumsskatt – investeringsfradrag i særskatt ¹²	17 900	15 800
– Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleumsvirksomhet	85	85
– Nedre grense i kraftverksbeskatningen	<i>i.b.</i>	<i>i.b.</i>
<i>Luftfart</i>		
	-255	-235
– CO ₂ -avgift for innenriks luftfart ^{8,9}	-280	-460
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	25	30
<i>Transport vei</i>		
	2 315	2 990
– Lav veibruksavgift på autodiesel ¹³	2 580	3 110
– Årsavgift for lastebiler og trekkbiler	-65	-60

Tabell 5.6 Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet.¹ Mill. kroner

Formål	2014	2015
– Omregistreringsavgift for typiske næringskjøretøy.	-200	-120
– Engangsavgift på motorvogner – varebiler til næringsformål (sanksjon)	i.b.	i.b.
– Høy avskrivningssats for busser og vogntog		60
<i>Tog og annen skinnegående transport.</i>	<i>105</i>	<i>120</i>
– Fritak for avgift på elektrisk kraft.	75	85
– Fritak for grunnavgift på mineralolje mv.	20	25
– Fritak for NO _x -avgift gjennom miljøavtale	10	10

¹ Tabellen omfatter skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhetens skatte- og avgiftsinnbetaling, se. Prop. 1 LS (2015–2016), vedlegg 1. Skattesanksjoner er oppgitt som negative tall.

² Grunnlag for beregningen er forskjellen mellom kvotepris og de generelle avgiftssatsene for mineralolje, gass og HFK og PFK. Det er forutsatt en kvotepris på 50 kroner per tonn CO₂ for 2014 og 70 kroner per tonn CO₂ for 2015 og at halvparten av avgiftsinnkomstene er knyttet til næringsvirksomhet.

³ Skatteutgiften inkluderer også satsreduksjonen innenfor fribeløpsordningen i avgiftssone Ia.

⁴ Næringer utenom industri, petroleumsvirksomhet og bergverk.

⁵ Fradrag for tilskudd til vitenskapelig forskning gis til både næringsdrivende og personlige skattytere.

⁶ Anslaget for 2014 er basert på foreløpige regnskapstall for 2014 og reflekterer at det regnskapsmessige resultatet før skatt er negativt. Anslaget for 2015 er basert på gjennomsnittlig resultat og innbetalt skatt de siste tre årene.

⁷ Estimert skatteutgift knyttet til særavgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord i ferger. I tillegg er disse varene fritatt fra merverdiavgift, noe som innebærer en ytterligere skatteutgift. Det foreligger ikke estimat for avgiftsfritt salg om bord i fly.

⁸ Grunnlag for beregningen er forskjellen mellom kvotepris og avgiftsnivå. Det er forutsatt en kvotepris på 50 kroner per tonn CO₂ for 2014 og 70 kroner per tonn CO₂ for 2015.

⁹ Utenriks skipsfart og luftfart og fiske i fjerne farvann betaler ikke CO₂-avgift, men er ikke regnet med.

¹⁰ Netto inntektstap/-gevinst utgjør bare om lag 16 pst. av bruttoanslaget siden avgifter er fradragsberettiget i ordinær skatt og særskatt, og SDØE betaler deler av avgiften.

¹¹ Landanlegg for petroleumsvirksomheten. Elektrisk kraft fra land til sokkelen er ikke regnet som skatteutgift.

¹² Når det legges til grunn at de investeringsbaserte fradragene (avskrivninger samt rentefradrag og friinntekt i særskatt) er sikre for selskapene, er den samlede fradragsverdien høyere enn den ville ha vært i et nøytralt skattesystem, jf. omtale i Prop. 150 LS (2012–2013). Netto skatteutgift er beregnet ved å multiplisere den for høye fradragsverdien med selskapenes aktiverbare investeringer i det aktuelle året.

¹³ Grunnlaget for beregningen er avgiftsforskjell mellom veibruksavgiftene på bensin og autodiesel målt per MJ teoretisk energiinnhold. Det legges til grunn at næringsvirksomhet bruker 60 pst. av total mengde omsatt avgiftspliktig autodiesel.

Kilde: Finansdepartementet.

Skipsfart har gjennom mange år mottatt næringsstøtte i form av særskilte skatteregler. Selskapene innenfor rederiskatteordningen har skattefritak for skipsfartsinntekter og betaler kun tonnasjeavgift på skipsfartsvirksomheten, noe som utgjorde drøyt 40 mill. kroner i gjennomsnitt 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. Skatteutgiften for 2014 anslås til om lag 2 880 mill. kroner, mens skatteutgiften for 2015 er anslått til om lag 3 230 mill. kroner.

Skatteutgiften til *landbruket* er også høy. Skatteutgiften knyttet til særskilte skatte- og avgiftsordninger for landbruket anslås til om lag 1 390

mrd. kroner i 2014 og 1410 mill. kroner i 2015. Jordbruksfradraget, det særskilte inntektsfradraget ved beskatning av næringsinntekt fra jord og hagebruk, utgjør den klart største andelen av skattesubsidieringen av landbruket. Etter gjeldende regler for 2015 utgjør jordbruksfradraget maksimalt 166 400 kroner for hver skattyter.

Fiskerinæringen får også 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 knyttet til fiskerfradraget anslås til 205 mill. kroner i 2014 og 2015.

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 utliknet skatt, blir det

overskytende utbetalt og direkte utbetalinger har de siste årene utgjort nærmere 80 pst. av ordningen. Beløpsgrensene for egenutført og innkjøpt FoU ble hevet i 2015. Det anslås at ordningen vil utgjøre en skatteutgift på om lag 1 960 mill. kroner i 2014 og 2 480 mill. kroner i 2015.

Bruk av miljøressurser, for eksempel ved å forurense, innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad. Ved å prise utslipp må produsenten betale for de faktiske produksjonskostnadene. Forurensende utslipp kan eksempelvis prises gjennom avgift eller etablering av kvotehandelsystem.

Et revidert norsk *kvotesystem* for klimagasser trådte i kraft i 2008 og ble senere utvidet fra og med 2013. De norske kvotene kan omsettes i det felles europeiske kvotemarkedet. Kvotesystemet innebærer at markedets kvotepris vil bestemme bedriftenes kostnad ved utslipp. Fra og med 2013 dekker kvotesystemet om lag 50 pst. av de norske klimagassutslippene. Inkludert CO₂-avgifter står nå over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge overfor en pris på CO₂-utslipp. En rekke kilder med utslipp av klimagasser er dermed ikke omfattet av kvoteplikt eller CO₂-avgifter. Per 2015 gjelder dette for eksempel landbrukets utslipp av metan og lystgass.

I prinsippet er alle utslipp som verken er priset gjennom et kvotesystem, avgift eller en tilsvarende ordning, subsidiert. I tabellen over skatteutgifter er imidlertid bare fritak for eksisterende produktavgifter oppført. Kvotepliktige installasjoner er fritatt for CO₂-avgift på mineralolje. Dette avgiftsfritaket er ikke ført i tabellen over skatteutgifter siden kvoter og avgift regulerer samme utslipp. For CO₂-avgiften og avgiften på HFK og PFK benyttes kvoteprisen som referansesats uavhengig av om kilden og aktiviteten er omfattet av kvoteplikt eller ikke. Kvoteprisen avhenger av utviklingen i tilbud og etterspørsel etter klimagasskvoter. Dagens kvotepris ligger betydelig under den generelle satsen for mineralolje. Dette medfører at skattesanksjonene knyttet til avgiftene på klimagasser øker.

Kvoter kan enten tildeles gratis eller de kan selges. Kvoter som tildeles gratis, gir en økonomisk fordel sammenliknet med en situasjon der bedrifter må kjøpe alle kvotene. Tildeling av gratiskvoter kan defineres som indirekte subsidiering. I kvotehandelsperioden 2013–2020 er reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter harmonisert i hele EØS. Norske bedrifter, inkludert petroleumsvirksomheten, forventes over perioden 2013–2020 kunne motta i størrelsesorden 130 millioner gratiskvoter. Antallet vil kunne påvirkes av bl.a. kapasitetsendringer. Det er stor usikker-

het knyttet til kvotepris på lang sikt. Med en kvotepris på mellom 70 og 80 kroner per tonn CO₂ tilsier forventet tildeling av gratiskvoter til norske bedrifter en verdi på mellom 9 og 10 mrd. kroner.

I tillegg til skatteutgifter og -sanksjoner som kan knyttes direkte til næringsvirksomhet, vil også en del av skatteutgiftene ved fritak, nullsats og lav sats i merverdiavgiften kunne tilfalle næringslivet. Skatteutgifter som følge av unntak fra merverdiavgiften fremgår av tabell 5.7. Det er blant annet betydelige skatteutgifter av fritak og reduserte satser innenfor næringsmiddelindustrien og jordbruk, handels- og servicenæringen, herunder finansiell sektor, samt kultur og idrett. I hvilken grad næringslivet eller konsumentene nyter godt av reduserte merverdiavgiftssatser avhenger om næringen velter avgiftslettelsen over i lavere produktpriser eller om næringen tar lettelsen i form av økte overskudd. I markeder preget av fullkommen konkurranse antas det normalt at hele skatteutgiften kommer forbruker til gode. Graden av overvelting vil generelt avhenge av tilbuds- og etterspørselsforhold i de aktuelle markedene.

Den største skatteutgiften i *merverdiavgiften* er lav sats for matvarer. Da merverdiavgiften på matvarer ble redusert i 2001, var en del av begrunnelsen at det skulle bidra til redusert grensehandel og økt avsetningsgrunnlag for norskproduserte matvarer. Avgiftslettelsen ble introdusert på et tidspunkt med betydelig overproduksjon i jordbruket. Skatteutgiften av redusert sats for matvarer og alkoholfrie drikkevarer anslås til om lag 12,5 mrd. kroner i 2014. Om man legger til grunn at om lag to tredeler av merverdiavgiftslettelsen veltes over i reduserte forbrukspriser på mat, vil om lag 4,2 mrd. kroner av redusert merverdiavgift på mat være den samlede næringsstøtten til verdikjeden for matvareproduksjon.

I tillegg er også store skatteutgifter ved omsetning av aviser, tidsskrifter og bøker, der samlet skatteutgift er anslått til 3,8 mrd. kroner i 2014. Videre utgjør skatteutgiften som følge av at finansielle tjenester er unntatt merverdiavgift i størrelsesorden 8,1 mrd. kroner i 2014, mens skatteutgiften for persontransport og overnatting er henholdsvis 4,5 mrd. kroner og 1,7 mrd. kroner i 2014.

Annen næringsstøtte, toll og ikke-tariffære handelshindre

Statlig næringsstøtte kan også gis i form av ordninger som verken kommer fram på statsbudsjettets utgiftsside eller kan regnes som skatteutgif-

Tabell 5.7 Skatteutgifter ved unntak, nullsats og lave satser i merverdiavgiften. Mill. kroner

Formål	2014	2015
<i>Regional</i>	785	810
– Nullsats i merverdiavgiften for elektrisk kraft i Nord-Norge	785	810
<i>Næringsmiddelindustri, handels- og servicenæringen</i>	30 960	33 090
– Lav merverdiavgiftssats for matvarer	12 500	13 000
– Lav merverdiavgiftssats for persontransport	4 300	4 500
– Lav merverdiavgiftssats for overnatting	1 550	1 600
– Unntak fra merverdiavgift for finansielle tjenester	8 100	8 500
– Unntak fra merverdiavgift for kjøreskoler	390	410
– Unntak for merverdiavgift for tannhelsetjenester	780	820
– Nullsats i merverdiavgiften for elbiler	1500	2 000
– Fritak fra engangsavgift for elbiler	1750	1 750
– Redusert årsavgift for elbiler	90	160
<i>Kultur og idrett</i>	4 972	5019
– Nullsats i merverdiavgiften for aviser	1 500	1 500
– Nullsats i merverdiavgiften for tidsskrifter	800	800
– Nullsats i merverdiavgiften for bøker	1 500	1 500
– Fritak for merverdiavgift for musikk og scenekunst	42	44
– Fritak for merverdiavgift for treningssentre	700	730
– Lav merverdiavgiftssats for kino	180	190
– Lav merverdiavgiftssats for museer	65	65
– Lav merverdiavgiftssats for fornøylesparker mv.	65	65
– Lav merverdiavgiftssats for idrettsarrangement med store billettinntekter . .	120	125

Kilde: Finansdepartementet.

ter. 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

Enkelte næringer har unntak fra konkurranseloven, noe som også innebærer en form for næringsstøtte ved at næringen blant annet kan operere med høyere priser sammenliknet 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.

Konkurransebegrensende og -vridende virkemidler benyttes i enkelte næringer og medfører indirekte en form for næringsstøtte. I *drosjenæringen* er det såkalt behovsprøving, som innebærer at fylkeskommunene kan begrense antall drosjeløyer i et løyvedistrikt. Siden antallet drosjesjåfører begrenses, innebærer dette at konkurransen i drosjemarkedet begrenses. Dette kan igjen føre til høyere priser til forbruker.

Medienæringen er preget av at NRK er lisensfinansiert. Dette påvirker direkte private medieaktørers mulighet til å tilby liknende tjenester som NRK, ettersom private aktører er avhengig av inntekter fra kunder og annonsører. Staten har videre inngått en avtale med TV2 om status som formid-

lingspliktig allmennkringkaster og har gjennom forskrift sørget for at kabeloperatørene er forpliktet til å formidle TV2. Dette gjør at TV2 har fått en sterkere forhandlingsposisjon i prisforhandlinger med kabeloperatørene, og TV2 har dermed kunnet oppnå høyere priser sammenliknet med en situasjon uten en slik avtale. Det er usikkert om kabeloperatørene har veltet den økte prisen på TV2 over i sine priser til forbruker.

Forskriften som forbød bonusopptjening på innenriks *luftfart* ble opphevet 16. mai 2013. Selv om myndighetene ikke delte ESAs rettslige vurderinger om at bonusforbudet var i strid med EØS-avtalen, valgte daværende regjering å fjerne forbudet. Bonusprogrammer virker ifølge Konkurransetilsynet innelåsende, gir mer lojale kunder og reduserer flykundernes prisfølsomhet. Dette gir svakere konkurranse, økte priser, dårligere rute-tilbud og økte etableringshindre for nye flyselskaper.

Implisitte statsgarantier

For di 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 *tenester* over landegrensene vedtok EU tjenstedirektivet i 2006. Direktivet ble gjennomført i norsk rett ved lov om tjenestevirksomhet, som trådte i kraft i 2009. Videre ble forordning om europeisk standardisering vedtatt i EU i 2012. Forordningen åpner for utvikling av europeiske standarder for tenester for å legge bedre til rette for utveksling av tenester i EØS. Forordningen er implementert i norsk rett ved forskrift av 9. september 2014.

Europakommisjonen la i 2011 og 2012 fram to handlingsplaner for det indre marked (Single Market Act I og II). Formålet er å realisere fordelene med et felles marked fullt ut, gjennom forslag til lovendringer og administrative forenklinger. Den økonomiske krisen i EU gjør at arbeidet med tiltak som kan stimulere til vekst og sysselsetting er høyt prioritert. Europakommisjonen har fremmet forslag knyttet til alle de 24 hovedtiltakene i Single Market Act I og II.

I NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor* poengteres det at Norges deltakelse i det indre marked gjennom EØS-avtalen har hatt en positiv effekt både på grensekryssende økonomisk aktivitet og på nasjonal økonomisk regulering og næringspolitikk. Reglene om de fire friheter har ført til færre restriksjoner på handel, direkte investeringer og næringsetablering, og færre hindringer for effektiv næringsutøvelse på nasjonalt nivå. Generelt har innføring av EUs regelverk gjennom EØS-avtalen bidratt til å modernisere norsk økonomi, og med det bidratt til å styrke konkurranseevnen og å øke verdiskapingen. Norsk utenrikshandel i EØS-området har vokst kraftig i verdi etter EØS-avtalen ble inngått. Selv i en periode med sterk globalisering har EUs andel av vår utenrikshandel holdt seg relativt stabil som andel av total norsk utenrikshandel.

Internasjonal handel og konsekvenser for næringsstøtten

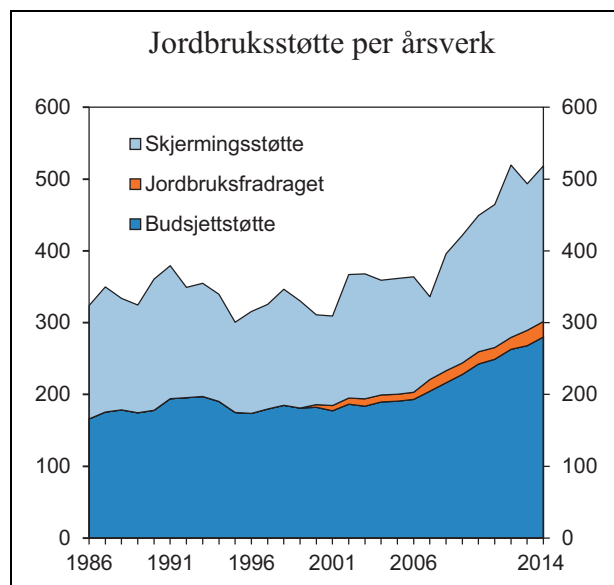
Landbruksnæringen

Utforming av en ny avtale for landbruket står sentralt i den pågående forhandlingsrunden i WTO. Mandatet for forhandlingsrunden ble vedtatt på WTOs fjerde ministerkonferanse i Doha i 2001. Et hovedmål med denne forhandlingsrunden er at den spesielt skal komme utviklingsland til gode. Forhandlingene omfatter blant annet landbruksvarer og markedsadgang for industrivarer (herunder fisk), tjenester, samt forbedring av regelverket for subsidier og utjevningstiltak og antidumpingtiltak.

Forhandlingssituasjonen er krevende. Fra og med 2008 har forhandlingene avdekket store motsetninger mellom de største landene. Under WTOs niende ministerkonferanse i desember 2013 vedtok medlemslandene den såkalte «Bali-pakken». Denne omfattet bl.a. en avtale om handelsfasilitering, supplert med elementer på blant annet landbruksområdet. WTO søker å få avtalen om handelsfasilitering godkjent av så mange land som mulig innen WTOs ministerkonferanse i Nairobi i desember 2015, slik at den kan tre i kraft i 2016. Enigheten på Bali åpnet igjen muligheten for å forhandle videre om de viktigste områdene som tollsatser og subsidier på landbruk, tollsatser for industrivarer og markedsadgang for tjenester.

I november 2014 fattet man vedtak om at det innen utgangen av juli 2015 skulle utarbeides et arbeidsprogram for å håndtere de gjenstående spørsmålene i Doha-runden. Dette lyktes man ikke med. Det arbeides med å finne løsninger som legger grunnlaget for avslutning av Doha-runden på WTOs ministermøte i Nairobi. I juli 2015 kom WTO-medlemmene til enighet om å utvide vareomfanget for tollfri handel med informasjonsteknologivarer (ITA). Ferdigstilling av forhandlinger om tollnedtrappingsperioder ventes i løpet av høsten 2015 med mål om vedtak om en endelig avtalepakke på ministermøtet i Nairobi.

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 en jordbruksproduksjon på høyt nivå over hele landet. Ifølge Budsjettnemnda for jordbruket er antall årsverk i jordbruket redusert med 29,3 pst. fra 2004 til 2014. Det samlede jordbruksarealet i drift har i samme periode blitt redusert med om lag 5 pst.,



Figur 5.16 Norsk jordbruksstøtte per årsverk. 1986–2014. Tusen 2014-kroner

Kilde: OECD.

mens gjennomsnittlig antall dekar per jordbruksbedrift har økt med 28,5 pst. Norsk jordbruk er imidlertid fortsatt dominert av forholdsvis små enheter med et høyt kostnadsnivå i internasjonal målestokk.

Figur 5.16 viser utviklingen i norske jordbrukssubsidier per årsverk i perioden 1986–2014. Målt på denne måten var støttenivået relativt stabilt fram til 2007. Fra 2007 til 2014 har støttenivået økt med 54 pst. Økningen skyldes i hovedsak at antall årsverk i jordbruket har blitt redusert.

Tall fra OECD viser at norsk landbruk er blant de mest beskyttede i OECD-området. OECDs årlige beregning av jordbruksstøtten, Producer Support Estimate (PSE), omfatter både budsjettstøtte og virkning av importbeskyttelsen (skjermingsstøtte målt som forskjellen mellom verdensmarkedspris og norsk pris). PSE skal i prinsippet være et totalmål for støtte, og omfatter også enkelte næringsspesifikke skatte- og avgiftslettelser. For Norges del er jordbruksfradraget og avgiftsfritak på diesel eksempler på skatte- og avgiftslettelser som er inkludert i beregningene. Samlet støtte til norsk jordbruk utgjorde etter OECDs beregninger 24,4 mrd. kroner i 2014. Av dette utgjorde den beregnede skjermingsstøtten om lag 42 pst. Samlet støtte til norsk jordbruk i prosent av brutto næringsinntekt har falt noe siden 1980-årene ifølge OECDs beregninger, jf. tabell 5.8. Som følge av økte verdensmarkedspriser har støtteprosenten i Norge målt med PSE falt

fra 63 pst. i 2012 til 58 pst. i 2013 og 2014. Støtteprosenten i gjennomsnitt for OECD-landene var 17 pst. i 2014.

De siste femten årene har det skjedd en dreining i virkemiddelbruken fra pristilskudd til mer produksjonsnøytrale virkemidler både i Norge og andre land. Dette har blant annet bidratt til å redusere jordbruksstøttens produksjonsdrivende effekt.

Nominelle støttebeløp sier lite om støttens samfunnsøkonomiske virkinger. Gaasland (2009)² har beregnet det samlede velferdstapet som følge av landbruksstøtten og handelshindringer for norsk sjømateksport til mellom 1,2 og 2,7 pst. av brutto nasjonalprodukt i 2004. Det tilsvarer mellom 21 og 47 mrd. kroner dette året. Det meste av tapet skyldes landbrukspolitikken som gir opphav til ressursinnsats med liten eller ingen avkastning, tilskudd finansiert ved vridende skatter og tapt konsumentvelferd som følge av høye matpriser. I tillegg kommer velferdstap som følge av et begrenset vareutvalg. I Perspektivmeldingen 2013 er det anslått at jordbruket skapte en negativ grunnrente på om lag 8 000 kroner per innbygger i 2010. Dette tilsvarer om lag 40 mrd. kroner. Ver-

dien av fellesgoder som jordbruket gir opphav til, fanges imidlertid ikke opp av disse beregningene.

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)³ har også påpekt at den direkte effekten av importvernet er at produsenter av matvarer basert på norske landbruksvarer ikke har møtt sterk konkurranse fra utlandet. På den måten kan produsenter ha hatt anledning til å bli store innenfor sine produktgrupper. Resultatet er også at forbrukerprisene på mange landbruksvarer er høyere i Norge enn i våre naboland.

Pettersen og Kjuus (2011)⁴ finner at norske matvarepriser i 2010 var 64 pst. høyere enn gjennomsnittet i EU og 21 og 36 pst. høyere enn i hhv. Danmark og Sverige. Det anslås at norske forbrukere i 2010 måtte betale vel 30 mrd. kroner mer

² Ivar Gaasland (2009) «Agriculture versus fish – Norway in WTO», Food Policy 34.

³ Konkurransetilsynet (2009) Konkurransen i Norge.

⁴ Ivar Pettersen og Johanne Kjuus (2011). «Stor prisforskjell – med naturlige, politiske og strukturelle forklaringer». Dagligvarehandel og mat 2011.

Tabell 5.8 Samlet støtte, PSE¹, i prosent av brutto næringsinntekt² i jordbruket for noen OECD-land

Land	1986–88	2012–2014	2012	2013	2014 ³
Australia	10	2	2	2	2
Canada	36	11	14	11	9
EU ⁴	39	19	19	20	18
Island	77	45	46	42	48
Japan	64	52	55	53	49
Korea	70	51	50	51	51
New Zealand	10	1	1	1	1
Norge	70	60	63	58	58
Sveits	80	55	56	52	57
USA	21	8	8	7	10
Gjennomsnitt OECD	37	18	18	18	17

¹ PSE («Producer Support Estimate») er definert som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte. Skjermingsstøtten er definert som forskjellen mellom innenlandsk produsentpris og en referansepris multiplisert med produsert mengde. Referanseprisen er et uttrykk for verdensmarkedsprisen. Skjermingsstøtten er fratrukket foravgifter og omsetningsavgift.

² Bruttonæringsinntekt er her regnet som summen av produksjonsinntekter og budsjettstøtte.

³ Foreløpig anslag.

⁴ EU-12 i 1986–94, EU-15 i 1995–2003, EU-25 i 2004–2006, EU-27 for 2007–13, EU28 fra 2014.

Kilde: OECD.

for maten i norske butikker enn om den hadde vært kjøpt til et gjennomsnittlig dansk og svensk prisnivå. Om lag $\frac{1}{4}$ av prisforskjellen tilskrives skjermingsstøtten til jordbruket. Avgifter og merkostnader i distribusjon og omsetning utgjør 45 pst. Pettersen og Kjus antar at den resterende delen kan betraktes som et uttrykk for effekten av skjerming av næringsmiddelindustri og dagligvarehandel. SSB viser til at Norge i 2012 hadde Europas desidert høyeste prisnivå på mat, og at det var 86 pst. høyere enn det gjennomsnittlige prisnivået i EU i 2012.

Generelt må det antas at lavinntektsgruppene bruker en større andel av sine inntekter på matvarer og påvirkes dermed relativt sterkere av høye matvarepriser. I SSBs mikrosimuleringsmodell LOTTE-Konsum antas det at personer i laveste desil av inntektsfordelingen benytter om lag 20 pst. av ekvivalent bruttoinntekt per person⁵ til kjøp av mat, mens personer i øverste desil benytter om lag 5 pst. av ekvivalent bruttoinntekt per person.

Hovedmålene for landbrukspolitikken har i grove trekk vært uendret siden 1950-tallet. Jordbrukets bidrag til matvareberedskap, miljøgoder (kulturlandskap og biodiversitet) og levende bygder (bosetting og sysselsetting over hele landet) har i ulike varianter stått sentralt. I tillegg har det vært lagt vekt på at bønder skal kunne ha en inntektsutvikling og sosiale vilkår på linje med andre grupper i samfunnet (inntektsmålet) og at produksjonen innenfor de overordnede rammene skal tilfredsstillende visse krav til effektivitet (effektivitetsmålet) og miljøstandard. Jordbruksstøtten har vært begrunnet velferdsteoretisk med at jordbruket gir opphav til kollektive goder/positive eksterneffekter som i stor grad er koblet til vareproduksjonen.

Brunstad og Vårdal (2010)⁶ har rettet kritikk mot landbrukspolitikken og har blant annet lagt vekt på at en velferdsteoretisk betraktning tilsier at målene ikke bare bør klargjøres, men at de bør legges betydelig om. De peker på at det særlig er målet om selvforsyning med matvarer som kan komme i konflikt med de andre landbrukspolitiske målene innenfor en knapp økonomisk ramme. De argumenterer for at landbrukspolitikken bør følge «fellesgodelinjen» (direkte premiering av identifiserte positive eksterneffekter) sna-

rere enn «effektiviseringslinjen» (med høy andel produksjonsrettet støtte). Disse rådene samsvarer i stor grad med anbefalingene OECD har gitt Norge i en årrekke, og de er konsistent med målet for Doha-runden i WTO.

Fiskerinæringen

Fiskeriressursene utgjør store verdier for det norske samfunnet og gir opphav til ressursrente, dvs. avkastning på arbeid og kapital utover hva som er normalt i andre næringer. Den potensielle ressursrenten er større enn det som i dag realiseres i form av økonomisk overskudd. I reguleringen av fiskeriene er det imidlertid lagt vekt på å opprettholde en differensiert flåtestruktur med mange små båter og en stabil geografisk spredning av fartøyer. Som virkemiddel for å oppnå dette pålegges fiskeflåten ulike begrensninger og føringer gjennom reguleringer. Dette er forhold som påvirker den realiserede ressursrenten. En betydelig del av den potensielle ressursrenten er også tatt ut i form av overkapasitet og aktivitet på land. Se også omtalen av regulering av fiskerinæringen i avsnitt 5.3.2.

For norsk *fiskerinæring* er det viktig med forbedringer i WTO-avtalen som omfatter tollreduksjoner, innstramminger i muligheten til vilkårlig bruk av handelstiltak og reduksjon av subsidier som fører til overkapasitet og overfiske. Fisk og fiskevarer er et av de mest beskyttede vareområdene i internasjonal handel, ofte med høye tollsatser som ligger over gjennomsnittlig industritoll. Norsk eksport av sjømat møter også anti-dumpingtiltak og i økende grad ubegrunnede tekniske, veterinære og sanitære krav. Bedret markedsadgang og beskyttelse mot vilkårlig anvendelse av handelstiltak har stor betydning for fiskeri- og havbruksnæringen, som eksporterer om lag 95 pst. av produksjonen.

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og fiskevarer. Deler av fiskeeksporten er sikret tollfrihet gjennom EØS-avtalen, men avtalen gjelder ikke for flere av de viktigste produktene, blant annet laks, makrell, sild og reker. EØS-avtalen hindrer heller ikke at norsk fiskeeksport kan bli møtt med handelstiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. EUs antidumpingtiltak mot norsk laks og norsk regnbueørret ble fjernet i 2008. EU har vedtatt restriksjoner mot handel med selprodukter som trådte i kraft 20. august 2010. Norge mener at tiltakene strider mot EUs forpliktelser etter WTO-regelverket. Et felles tvisteløsningspanel for Norge og Canada ble opprettet i april 2011 for å vurdere om tiltakene er

⁵ Ekvivalent bruttoinntekt per person er beregnet ved husholdningens inntekt fordelt på antall personer i husholdningen.

⁶ Rolf Jens Brunstad og Erling Vårdal (2010) «Lite målrettet styring av jordbruket: Riksrevisjonens rapport om jordbrukspolitikken», Samfunnsøkonomen nr. 7/2010.

i samsvar med EUs WTO-forpliktelser. Panelets rapport ble offentliggjort i november 2013 og konkluderte blant annet med at EUs tiltak strider mot kravene til ikke-diskriminering. Alle tre partene i tvisten anket i januar 2014 deler av panelrappor-

ten. Den endelige rapporten ble offentliggjort i mai 2014 og det fremgår at WTOs ankeorgan opprettholder panelets avgjørelse om at EUs tiltak er diskriminerende. EU må gjennomføre panelets og ankeorganets konklusjoner i løpet av 16 måneder.

6 Forvaltningen av Statens pensjonsfond

6.1 Innledning

Formålet med Statens pensjonsfond er å støtte opp under langsiktige hensyn ved bruk av statens petroleumsinntekter og sparing for å finansiere pensjonsutgiftene i folketrygden. En langsiktig og god forvaltning av fondet 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 delene ivaretas av henholdsvis Norges Bank og Folketrygdfondet innenfor mandater fastsatt av Finansdepartementet.

Målet med investeringene i Statens pensjonsfond er å søke høyest mulig avkastning innenfor et moderat risikonivå. Investeringsstrategien tar utgangspunkt i oppfatninger om hvordan finansmarkedene virker og i fondets formål og fortrinn. For å sikre god risikospredning, er investeringene spredt på ulike typer eiendeler og i et bredt utvalg av land, sektorer og selskaper.

Investeringsstrategien er blitt utviklet over tid basert på grundige, faglige vurderinger. Et viktig mål har vært å bedre forholdet mellom forventet avkastning og risiko. Større veivalg er forankret i Stortinget.

Regjeringens ambisjon er at Statens pensjonsfond skal være verdens best forvaltede fond. Det innebærer at en i alle deler av forvaltningen skal arbeide med å identifisere og strekke seg mot ledende internasjonal praksis. Åpenhet er en forutsetning for bred tillit til forvaltningen av fondet. Norges Bank og Folketrygdfondet rapporterer jevnlig resultatene fra den operative forvaltningen. Finansdepartementet legger fram en melding til Stortinget om forvaltningen av fondet om våren i påfølgende kalenderår, jf. Meld. St. 21 (2014–2015) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2014 (fondsmeldingen for 2014).

Statens pensjonsfond skal være en ansvarlig investor. God finansiell avkastning over tid antas å avhenge av velfungerende markeder og en bærekraftig utvikling.

I avsnitt 6.2 omtales utviklingen i finansmarkedene og resultatene i SPU og SPN i første halvår i år. Avsnitt 6.3 gjør rede for oppfølgingen av finanskomiteens merknader i Innst. 290 S (2014–2015) om SPUs investeringer i kullselskaper. Andre aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond er omtalt i avsnitt 6.4, herunder rapportering om risiko og resultater og oppstart av et arbeid for å vurdere aksjeandelen i SPU.

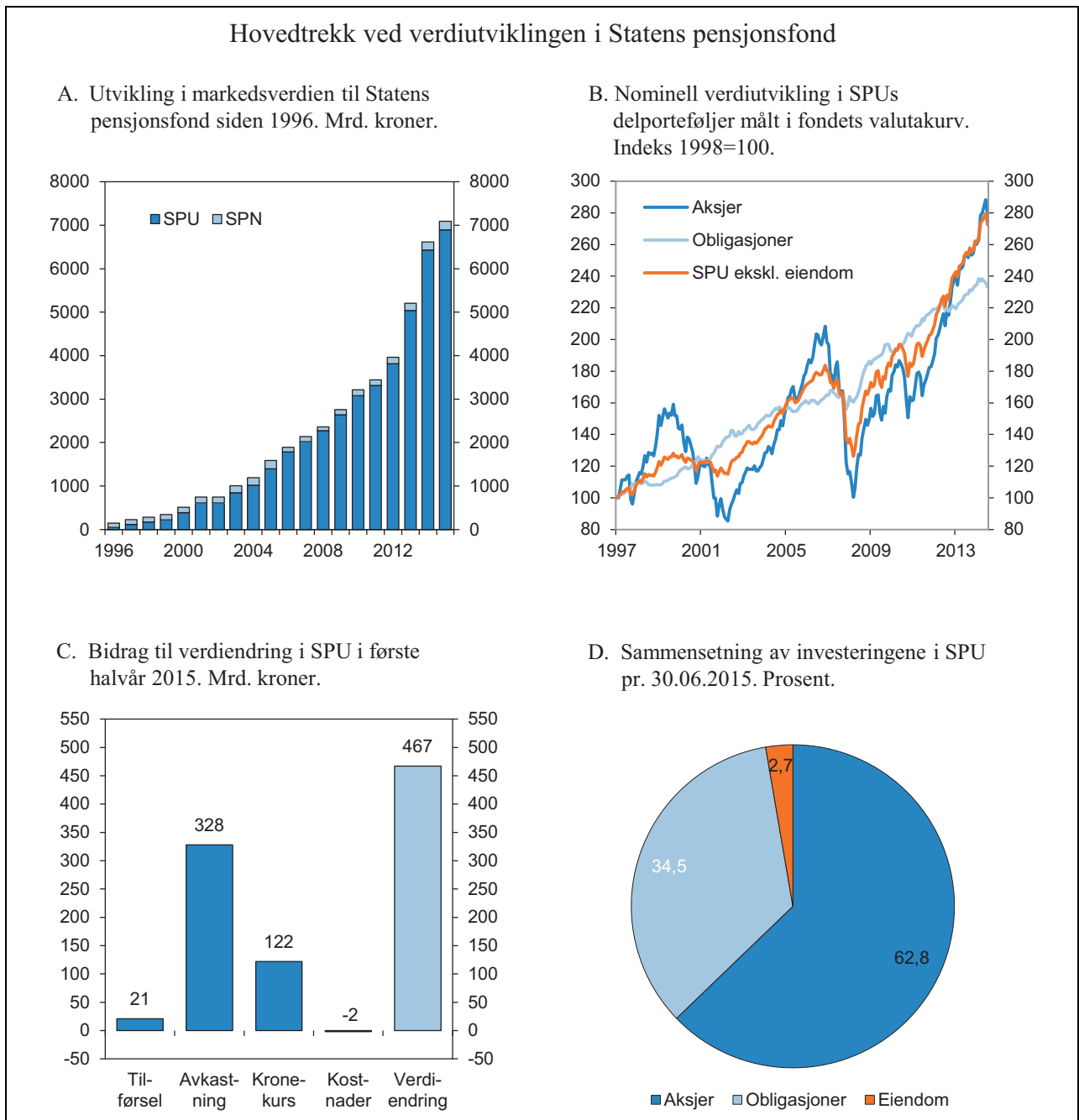
6.2 Resultater i forvaltningen

6.2.1 Finansmarkedene

Etter oppgang i aksjemarkedet i første kvartal 2015, var det liten endring i andre kvartal. Usikkerhet om gjeldssituasjonen i Hellas bidro til økt markedsure i andre kvartal. Forventninger om at USAs sentralbank snart ville øke styringsrenten bidro også til usikkerhet. Det kinesiske aksjemarkedet steg markert fram til slutten av april, men opplevde gjennom sommeren et kraftig verdifall. Etter halvårsskiftet har usikkerheten om utviklingen i kinesisk økonomi bidratt til store svingninger, og fall også i det globale aksjemarkedet. Avkastningen siden årsskiftet av det globale aksjemarkedet var i midten av september om lag minus én pst.

Det norske aksjemarkedet har i stor grad fulgt utviklingen i det globale aksjemarkedet. Fallet i oljeprisen inn i andre halvår har bidratt til lavere priser på aksjer innen energisektoren. Samtidig har kronen svekket seg, slik at prisen per fat olje har falt mindre målt i kroner enn i dollar. For eksportnæringen har lavere kronekurs gitt styrket konkurransekraft. Hovedindeksen på Oslo Børs hadde i midten av september oppnådd en avkastning på i underkant av én pst. siden inngangen til året.

Rentenivået på amerikanske, britiske, tyske og japanske statsobligasjoner med lang tid til forfall steg noe i første halvår i år. Stigende renter ga lav avkastning for obligasjoner i perioden. Etter halvårsskiftet har rentene falt noe, og ligger i midten av september om lag på samme nivå som ved inngangen til året. Renten på norske statsobli-



Figur 6.1 Utviklingen i Statens pensjonsfond

Kilder: Norges Bank, Folketrygdfondet og Finansdepartementet.

gasjoner med lang tid til forfall fulgte i stor grad utviklingen i det internasjonale rentemarkedet, og lå i midten av september om lag på samme nivå som ved inngangen til året.

6.2.2 Markedsverdien til Statens pensjonsfond

Ved utgangen av første halvår 2015 var den samlede markedsverdien til Statens pensjonsfond 7 093 mrd. kroner, se figur 6.1.

6.2.3 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU)

Markedsverdien til SPU var 6 897 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2015. Det er en økning på 467 mrd. kroner siden årsskiftet. Avkastningen av SPU i første halvår var 4,4 pst. målt i fondets valutakurv. Avkastningen av porteføljene var for aksjer 7,3 pst., for obligasjoner -0,6 pst. og for eiendom 5,1 pst. Målt i norske kroner var fondsavkastningen 7,0 pst. Forskjellen mellom avkastnin-

Tabell 6.1 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond utland per 30. juni 2015. Årlige tall i fondets valutakurv. Prosent

	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning	6,91	12,10	9,92	6,12	5,90
Prisvekst	0,35	1,32	1,82	1,97	1,83
Forvaltningskostnader	0,06	0,06	0,07	0,09	0,09
Realavkastning etter kostnader .	6,48	10,59	7,89	3,98	3,90
<i>Memo:</i>					
Brutto meravkastning	-0,04	0,31	0,30	0,14	0,28

Kilde: Norges Bank.

Tabell 6.2 Nøkkeltall for Statens pensjonsfond Norge per 30. juni 2015. Årlige tall. Prosent

	Siste 12 mnd.	Siste 3 år	Siste 5 år	Siste 10 år	Siden 1.1.1998
Nominell avkastning	6,78	13,12	11,70	7,83	7,45
Prisvekst	2,64	2,21	1,68	1,96	2,03
Forvaltningskostnader	0,08	0,09	0,08	0,07	0,05
Realavkastning etter kostnader ..	3,95	10,58	9,77	5,68	5,26
<i>Memo:</i>					
Brutto meravkastning	1,84	0,57	0,69	1,05	0,52

Kilder: Folketrygdfondet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

gen i norske kroner og i fondets valutakurv skyldes en svekkelse av kronen. Avkastningen i valuta er imidlertid det relevante målet for utviklingen i fondets internasjonale kjøpekraft.

Fondets gjennomsnittlige, årlige avkastning fra januar 1998 til og med første halvår 2015 var 5,9 pst. målt i fondets valutakurv. Netto realavkastning, som er nominell avkastning fratrukket forvaltningskostnader og prisstigning, er i samme periode beregnet til 3,9 pst.

Avkastningen av aksje- og obligasjonsporteføljen vurderes opp mot en referanseindeks fastsatt av Finansdepartementet. Samlet sett oppnådde Norges Bank i første halvår 2015 en avkastning som var 0,59 prosentenheter høyere enn avkastningen av referanseindeksen. Det var meravkastning både i aksje- og obligasjonsforvaltningen. Resultatene i forvaltningen må vurderes over tid. Siden 1998 har årlig brutto meravkastning vært 0,28 prosentenheter, jf. tabell 6.1. Dette er et godt mål for netto verdiskaping i Norges Banks forvaltning, jf. omtale i fondsmeldingen for 2013.

6.2.4 Resultater i forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge (SPN)

Markedsverdien til SPN var 195,9 mrd. kroner ved utgangen av første halvår 2015. Det er en økning på 10 mrd. kroner siden inngangen til året. Ved halvårsskiftet var om lag 60 pst. av fondets kapital investert i aksjer, mens resten var investert i rentebærende papirer.

Avkastningen av SPN i første halvår 2015 var 5,5 pst. målt i norske kroner. Avkastningen av porteføljene var for aksjer 9,4 pst. og for obligasjoner 0,2 pst.

Folketrygdfondet oppnådde i første halvår 2015 en avkastning i forvaltningen av SPN som var på nivå med avkastningen av referanseindeksen som Finansdepartementet har fastsatt. Det var noe mindreavkastning i aksjeforvaltningen, mens obligasjonsforvaltningen leverte meravkastning. Resultatene i forvaltningen må vurderes over tid. Siden 1998 har årlig brutto meravkastning vært 0,52 prosentenheter, jf. tabell 6.2. Årlig avkastning i samme periode har vært 7,4 pst.

6.3 SPU investeringer og bruk av virkemidler i kullselskaper

6.3.1 Innledning

I fondsmeldingen for 2014 var det en bred omtale av SPUs investeringer og bruk av virkemidler i kull- og petroleumsselskaper. Dette følges nå opp av departementet, i tråd med Stortingets behandling av meldingen, se Meld. St. 21 (2014–2015) og Innst. 290 S (2014–2015).

Norges Bank er i brev fra departementet 25. juni 2015 bedt om på finansielt grunnlag å foreta en særskilt risikobasert gjennomgang av selskaper i porteføljen der aktiviteter som utvinning av kull, kraftproduksjon basert på kull eller kullbasert energiforedling er en vesentlig del av virksomheten. Norges Bank viser i brev 31. august 2015 til at banken vil komme tilbake med en slik analyse.

I tillegg til denne risikobaserte gjennomgangen legger departementet opp til to nye kriterier i retningslinjene for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland. Retningslinjene har kriterier for å utelukke selskaper på grunnlag av atferd, som grove brudd på menneskerettigheter eller alvorlig miljøskade, eller på grunnlag av produksjon, som tobakk og våpen. Et nytt atferdsbasert klimakriterium og et nytt produktbasert kriterium for kull er omtalt henholdsvis i avsnittene 6.3.2 og 6.3.3.

6.3.2 Nytt atferdsbasert kriterium – klima

I fondsmeldingen for 2014 ble det lagt opp til å innføre et spesifikt atferdsbasert klimakriterium for observasjon og utelukkelse av selskaper. Kriteriet rettes mot selskaper der det er uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for «(h)andlinger eller unnlater som på et aggregert selskapsnivå i uakseptabel grad fører til utslipp av klimagasser». Det ble gjort rede for den overordnede forståelsen av kriteriet i fondsmeldingen, samtidig som det ble understreket at den nærmere forståelsen vil utvikles over tid.

Stortinget sluttet seg til innføringen av dette kriteriet. I Innst. 290 S (2014–2015) merket finanskomiteen seg at kriteriet vil være uavhengig av bransje eller sektor og av type klimagass, samt at det vil kunne fange opp at normene på dette området kan utvikle seg over tid.

Departementet vil ta det atferdsbaserte klimakriteriet inn i retningslinjene for observasjon og utelukkelse, § 3 ny bokstav d, med virkning fra 1. januar 2016. Som for de øvrige kriteriene skal Nor-

ges Bank offentliggjøre sine beslutninger om observasjon eller utelukkelse, og Etikkrådet samtidig offentliggjøre sine tilrådinger.

6.3.3 Nytt produktbasert kriterium – kull

I sin innstilling til fondsmeldingen for 2014 uttalte finanskomiteen at det er etiske aspekter ved virksomheten til en del kullselskaper innen både gruvedrift og kraftproduksjon, og at det derfor «er hensiktsmessig med et eget produktbasert kriterium i retningslinjene for observasjon og utelukkelse knyttet til slike selskaper».

Finanskomiteen presiserte at:

- kriteriet bør i utgangspunktet omfatte gruveselskaper og kraftprodusenter som har en vesentlig del av sin virksomhet knyttet til kull som brukes til energiformål,
- kullkraftselskaper og gruveselskaper som selv eller gjennom enheter de kontrollerer baserer 30 pst. eller mer av sin virksomhet på kull, og/eller får 30 pst.¹ av sine inntekter fra kull bør i regelen omfattes av vesentlighetsbegrepet,
- praktiseringen av kriteriet bør, i likhet med det nye klimakriteriet, kunne utvikles over tid blant annet basert på endringer i energiproduksjon og teknologiske forhold,
- de beslutninger Norges Bank fatter etter dette kriteriet skal offentliggjøres etter samme regler som for øvrige kriterier,
- det bør legges til rette for en kjede av virkemidler, som blant annet innebærer å legge vekt på fremoverskuende vurderinger, herunder planer som vil endre andelen av virksomhet knyttet til henholdsvis kull og fornybare energikilder,
- kriteriet må ses i sammenheng med det nye, atferdsbaserte klimakriteriet.

Finanskomiteen anmodet Regjeringen om å innhente råd fra Etikkrådet og Norges Bank og komme tilbake i Nasjonalbudsjettet 2016 med et konkret forslag. Komiteen la til grunn at det arbeides med sikte på iverksetting senest fra 1. januar 2016. Komiteen anmodet også om at regjeringen gjør rede for erfaringene med begge de nye kriteriene i meldingen om Statens pensjonsfond som legges fram våren 2017.

Departementet ba i brev 25. juni 2015 om råd og vurderinger fra både Etikkrådet og Norges Bank. Svarbrevene av henholdsvis 27. og

¹ Departementet har lagt til grunn at det skal være «30 pst. eller mer» også for inntektsterskelen.

31. august 2015 er tilgjengelige på departementets nettsider.

Etter en samlet vurdering mener departementet at følgende ordlyd vil ivareta hensynene finanskomiteen vektla i sin innstilling, samt Etikkrådets og Norges Banks råd og vurderinger:

«(o)bservasjon eller utelukkelse kan besluttes for gruveselskaper og kraftprodusenter som selv eller konsolidert med enheter de kontrollerer vil få 30 pst. eller mer av sine inntekter fra kull, eller vil basere 30 pst. eller mer av sin virksomhet på kull».

Ordlyden er i tråd med drøftelsene under punktene nedenfor. På samme måte som for beslutninger etter de øvrige kriteriene i retningslinjene for observasjon og utelukkelse skal både selskapsnavn og beslutningsgrunnlag offentliggjøres.

Typer virksomhet som vil omfattes

Kriteriet skal gjelde for gruveselskaper og kraftprodusenter som produserer eller bruker kull til energiformål, såkalt termisk kull. Metallurgisk kull til bruk i stålproduksjon omfattes ikke. Departementets vurdering er at dette er i tråd med både finanskomiteens innstilling og Norges Banks og Etikkrådets forståelse.

Det er videre lagt til grunn at det er selve produksjonen som omfattes av kriteriet, tilsvarende som for det gjeldende tobakskriteriet. Kjøp og salg av kull i seg selv, eller transport av kull, samt distribusjon og handel med kraft, vil dermed ikke omfattes.

Departementet legger til grunn at et mulig utgangspunkt for avgrensingen av aktuelle selskaper kan være aktuelle undersektorer innenfor sektorklassifiseringen Industry Classification Benchmark (ICB).

Terskler for vesentlighet

Produktkriteriene har hittil vært absolutte og ikke knyttet til produksjon som overstiger en andel eller en terskelverdi.

For det nye produktkriteriet skal vurderinger av vesentlighet ta utgangspunkt i to selvstendige terskler, én for andel av inntekter fra kull og én for andel av virksomhet basert på kull. For begge terskler er det usikkert hvor tilgjengelige nødvendige data vil være.

Inntektsterskelen vil innebære en vurdering av gruveselskapers eller kraftprodusenters inn-

tektsandel fra henholdsvis utvinning av og kraft produsert fra termisk kull.

Norges Bank og Etikkrådet trekker fram at *terskelen for andel av virksomhet* trolig vil være mer aktuell for kraftprodusenter enn for gruveselskaper. Kraftprodusenter kan forstås både som selskaper som har kraftproduksjon som sin hovedvirksomhet og som selskaper som produserer kraft i vesentlig grad.

Etikkrådet viser til at et selskap kan ha mer enn 30 pst. av sin kraftproduksjon fra kull, men en vesentlig mindre andel av sine inntekter fra kull, hvis det også har annen virksomhet. Etikkrådet mener det er uklart på hvilken måte slike selskaper skal vurderes. Etikkrådet antar det gjelder et relativt lite antall selskaper og foreslår at dette tolkningsrommet overlates til rådet og at praksis bør utvikles over tid.

Norges Bank viser til at en for vurderinger under denne terskelen innledningsvis kan identifisere selskaper med for eksempel 30 pst. eller mer av inntektene sine fra kraftproduksjon. Integreerte elektrisitetselskaper med stor virksomhet innen distribusjon eller nettdrift vil da ikke omfattes, selv om disse kan ha en betydelig kullandel i sin kraftproduksjon isolert sett. Norges Bank peker på at en etter en slik innledende vurdering kan se på sammensetningen av selskapets samlede kraftproduksjon fra ulike energikilder målt i energienheter og om andelen fra kull er 30 pst. eller høyere. En slik tolkning vil innebære at kriteriet vil kunne omfatte selskaper som har en forholdsvis liten andel av sine inntekter fra kull, helt ned mot 9 pst. gitt visse forutsetninger. Etter departementets vurdering kan terskelen for vesentlighet i enkelte slike tilfeller synes uforholdsmessig lav, da den vil være betydelig lavere enn 30 pst. grensen for inntektsterskelen. Departementet vurderer at den nærmere tolkningen her må utvikles gjennom praksis og legger til grunn at Norges Bank og Etikkrådet vil gjøre dette på en hensiktsmessig måte.

For kraftprodusenter kan det videre være avvik mellom reell produksjon og installert kapasitet i virksomheten. Vurderingen bør da, etter departementets syn, i størst mulig grad baseres på reell produksjon. Uten pålitelige tall for produksjon bør det likevel kunne ses hen til installert kapasitet.

Både inntekter og kraftproduksjon kan svinge fra år til år. Vurderingen av selskaper bør kunne bygge på tallgrunnlag for flere år, blant annet for å redusere transaksjonskostnadene ved at selskaper går hyppig ut og inn av fondet. Hvor lang tid som skal legges til grunn bør utvikles gjennom

praksis. Det er ikke hensiktsmessig å angi en fast grense for dette i retningslinjene, blant annet fordi historiske tall også vil fange opp rammevilkår eller produksjonskapasitet som ikke nødvendigvis reflekterer dagens situasjon. En slik tilnærming må ses i sammenheng med at det også skal gjøres fremoverskuende vurderinger, og er i tråd med Norges Banks og Etikkrådets syn. Det er etter departementets vurdering heller ikke hensiktsmessig å tallfeste en bestemt margin til terskelnivåene. Departementet legger til grunn at en nærmere praksis for dette vil utvikles over tid.

Kontroll og konsolidering

Departementet har merket seg finanskomiteens formulering «gjennom enheter de kontrollerer», som er likelydende med formuleringen i eksisterende produktkriterier i retningslinjene. Under de øvrige produktkriteriene er selskaper blitt utelukket hvis de eier 50 pst. eller mer av et selskap som har virksomhet som omfattes av kriteriet. Selskaper er også blitt utelukket for eierandeler mindre enn 50 pst. dersom de har dannet et såkalt Joint Venture (JV)-selskap med andre selskaper og JV-selskapets virksomhet i seg selv er i strid med retningslinjene. Selskaper er ikke blitt utelukket på grunnlag av virksomhet i mor- eller søsterselskaper. Det avgjørende for vurderingen har vært om selskapet har kontroll over den aktuelle virksomheten.

Etter departementets vurdering bør det nye produktbaserte kullkriteriet utformes slik at det relevante vurderingsgrunnlaget er om et morselskap selv, eller konsolidert med enheter (datterselskaper) det kontrollerer, overskrider enten inntektsterskelen eller terskelen for andel av virksomhet. For inntekter bør konsoliderte regnskapstall legges til grunn.

Dette er en annen tilnærming enn det som gjelder for de øvrige produktkriteriene, men er i tråd med rådene fra både Norges Bank og Etikkrådet. Den vurderes dessuten som hensiktsmessig sett i lys av at det nye produktkriteriet skal baseres på særskilte terskelvurderinger, og ikke enhver nærmere definert produksjon. I likhet med det som gjelder i dag for øvrige kriterier bør datterselskaper som selv ikke har tilstrekkelig kullbasert virksomhet ikke anses omfattet av det nye kriteriet.

«Kan»- eller «skal»-regel

Det nye kriteriet bør formuleres som en «kan»-regel, slik det er gjort for atferdskriteriene i ret-

ningslinjene. En «kan»-regel vil gi nødvendig rom for skjønn til å ivareta hensynene som finanskomiteen peker på, herunder fremoverskuende vurderinger, bruken av en kjede av virkemidler og andre tiltak fra Norges Bank. En slik løsning vil også gjøre det lettere å praktisere kriteriet etter hvert som en vinner erfaring. De samme hensynene taler for at kriteriet gis en generell og overordnet utforming. Forslaget er i tråd med rådene fra Norges Bank og Etikkrådet.

Observasjon som virkemiddel

Observasjon er i dag et virkemiddel for de atferdsbaserte kriteriene. I retningslinjene for observasjon og utelukkelse heter det at «*observasjon kan besluttes der det er tvil om vilkårene for utelukkelse er oppfylt, om utviklingen fremover i tid eller der det av andre årsaker finnes hensiktsmessig*».

I finanskomiteens innstilling er det ikke gitt føringer på om det skal åpnes opp for at selskaper kan settes til observasjon under det nye kriteriet. Etikkrådet har ikke et sterkt syn på dette. Norges Bank mener at observasjon kan være aktuelt når selskaper har konkrete, tidsavgrensede planer som tilsier at virksomheten vil falle under terskelnivåene.

Departementet legger opp til at observasjon inkluderes som et virkemiddel for det produktbaserte kullkriteriet.

Arbeidsdeling mellom Etikkrådet og Norges Bank

Etikkrådet anbefaler at Norges Bank får et formelt ansvar for å identifisere og utelukke selskaper under kullkriteriet, også uten en tilråding fra Etikkrådet. Norges Bank skriver at de kan påta seg en slik oppgave.

Anbefalingen må ses i lys av at det kan være betydelig grad av overlapp mellom vurderinger under det nye produktbaserte kriteriet og Norges Banks klimarelaterte arbeid, herunder selskapsanalyser og den pågående risikobaserte analysen. Informasjon fra slike analyser kan være særskilt aktuelt i fremoverskuende vurderinger av selskapenes virksomhet. Antallet selskaper som vurderes under kriteriet vil være høyt sammenliknet med antallet som er utelukket etter retningslinjene i dag. Det vil generelt være nødvendig med god datatilgang, gode systemer og metoder for å håndtere data fra ulike kilder og detaljert kunnskap om sektorer, enkelt-selskaper og selskapsstrukturer.

Norges Bank og Etikkrådet er samstemte i hvordan arbeidsdelingen bør være ved praktise-

ringen av det nye kriteriet. Begge peker på at kriteriet vil omfatte relativt mange selskaper og at Norges Banks fortrinn bør utnyttes. Dette tilsier at Norges Bank bør ha et særskilt ansvar for å identifisere selskaper som skal utelukkes etter det nye kriteriet, og at Norges Bank kan treffe beslutninger etter det produktbaserte kullkriteriet på eget initiativ.

Samtidig er begge enige om at Etikkrådet på selvstendig grunnlag skal kunne tilrå utelukkelse av enkelt-selskaper også for det nye kriteriet.

Departementet mener på denne bakgrunn at Norges Bank bør få et formelt ansvar for å identifisere og utelukke selskaper under kullkriteriet, også uten en tilråding fra Etikkrådet. Samtidig skal Etikkrådet kunne tilrå utelukkelse av selskaper. Ved at Etikkrådet fortsatt vil ha en formell rolle, ivaretas prinsippet om uavhengighet mellom finansielle og etiske vurderinger. Det er en forutsetning at det offentliggjøres navn på og beslutningsgrunnlag for selskaper som utelukkes, uavhengig av om det er etter initiativ fra Norges Bank eller etter råd fra Etikkrådet. Tilsvarende gjelder for gjeninkluderinger og eventuelle beslutninger om å sette selskaper til observasjon.

Departementet har for øvrig merket seg finanskomiteens synspunkt om å legge til rette for en kjede av virkemidler og at det blant annet innebærer å legge vekt på fremoverskuende vurderinger, herunder planer som vil endre andelen av virksomhet knyttet til henholdsvis kull og fornybare energikilder. Det legges til grunn at Norges Bank og Etikkrådet vil se hen til dette i sin operasjonisering og praktisering.

Grønne obligasjoner

SPU kan normalt ikke investeres i verken aksjer eller obligasjoner utstedt av selskaper som er utelukket etter retningslinjene for observasjon og utelukkelse. Norges Bank foreslår at såkalte «grønne obligasjoner» ikke omfattes, såfremt disse er anerkjent gjennom inkludering på angitte indekser for slike obligasjoner eller verifisert av anerkjent tredjepart.

Grønne obligasjoner utstedes for å finansiere miljørelaterte prosjekter. Etter en samlet vurdering er departementets syn at SPU bør kunne investeres i grønne obligasjoner selv om det utstedende selskapet er utelukket etter retningslinjene på bakgrunn av det produktbaserte kullkriteriet. Departementet legger opp til å avklare spørsmål om nærmere avgrensning med Norges Bank i forkant av ikrafttredelsen av endringene i retningslinjene for observasjon og utelukkelse.

Finansielle nedsalg av kullselskaper

Norges Bank har de siste årene solgt seg ut av en del selskaper på finansielt grunnlag, herunder kullselskaper, innenfor rammen for avvik fra referanseindeksen. Disse selskapene inngår fortsatt i referanseindeksen som Norges Banks investeringer måles mot. Norges Bank foreslår at de selskapene banken har solgt seg ut av på finansielt grunnlag, men som ville vært omfattet av det nye kriteriet, utelukkes fra referanseindeksen.

Finansdepartementet er etter en samlet vurdering enig i at disse selskapene bør tas ut av referanseindeksen, forutsatt at samme prosedyrer følges som for øvrige selskaper, herunder offentliggjøring av navn og beslutningsgrunnlag. Det legges opp til en overgangsbestemmelse for å ivareta dette, som også vil innebære at de aktuelle selskapene tas ut av fondets investeringsunivers.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er usikkert hvor mange selskaper som vil utelukkes fra SPU med det nye produktkriteriet. Norges Bank har anslått at om lag 120 selskaper, der samlet markedsverdi av fondets investeringer er om lag 55 mrd. kroner, vil kunne omfattes. Transaksjonskostnadene er beregnet til om lag 400 mill. kroner, men kan bli høyere som følge av at handlene kan bli store og delvis vil være forutsigbare for andre aktører. Norges Bank skriver i sitt brev at de fleste aktuelle selskapene i praksis bør være vurdert innen utgangen av 2016. Oppfølgingen av kriteriet vil innebære et administrativt merarbeid.

Det nye kriteriet kan i noen grad påvirke fondets avkastning og risiko, blant annet fordi kraftselskaper typisk vil ha en relativt stabil inntektsprofil. Det kan bli aktuelt på et senere tidspunkt å komme tilbake til spørsmålet om hvordan utelukkelse påvirker fondets avkastning og risiko mer generelt.

Tidspunkt for ikrafttredelse

Det følger av mandatet for forvaltningen av SPU at Norges Bank skal ha anledning til å uttale seg før endringer i mandatet trer i kraft. Departementet legger i utgangspunktet opp til at kriteriet skal tre i kraft fra 1. januar 2016, i tråd med finanskomiteens innstilling. Det må imidlertid tas høyde for at det vil kunne ta noe mer tid før ikrafttredelse, likevel ikke senere enn 1. februar 2016.

Det vil gjøres rede for erfaringene med både det nye produktkriteriet rettet mot kullselskaper

og det nye klimarelaterte atferdskriteriet i fondsmeldingen som legges fram våren 2017.

6.4 Andre aktuelle saker i forvaltningen av Statens pensjonsfond

6.4.1 Rammen for Norges Banks avvik fra referanseindeksen

Norges Bank forvalter SPU med utgangspunkt i en referanseindeks fastsatt av Finansdepartementet. Banken kan avvike fra referanseindeksen innenfor en fastsatt ramme. Rammen for avvik angis ved forventet relativ volatilitet, som sier noe om hvor mye avkastningen av SPU forventes å kunne avvike fra referanseindeksen i et normalår. I fondsmeldingen for 2014 ble det lagt opp til å øke rammen for avvik fra 1 til 1,25 prosentenheter. Hensikten er å styrke Norges Banks mulighet til å utnytte fondets særtrekk for å bedre forholdet mellom avkastning og risiko relativt til referanseindeksen fastsatt av departementet. Mandatet for SPU innebærer at Norges Bank selv skal fastsette flere typer risikorammer som supplerer rammen for forventet relativ volatilitet. I fondsmeldingen for 2014 ble det foreslått å føye til en ny supplerende risikoramme for store tap som forventes å inntreffe sjelden (halerisiko). Det ble også lagt opp til at departementet vil stille nye krav til mer detaljert rapportering om risikoen banken tar i forvaltningen. Stortinget sluttet seg til dette.

Disse endringene bygger på anbefalinger fra en ekspertgruppe bestående av Andrew Ang, Michael Brandt og David Denison, jf. omtalen i fondsmeldingen for 2013. Mandatet for SPU stiller i dag krav om størst mulig åpenhet om forvaltningen av fondet innenfor de rammer som settes av en forsvarlig gjennomføring av forvaltningsoppdraget, samt til rapportering om all relevant risiko i forvaltningen. Ekspertgruppen vurderte denne åpenheten som en styrke for fondet, men pekte samtidig på at rapporteringen kan være mer detaljert om avkastning og risiko ved avvik fra referanseindeksen. Det kan bidra til økt forståelse for langsiktige strategier som i perioder kan gi lavere avkastning enn referanseindeksen. Ekspertgruppen anbefalte at det settes krav til at Norges Bank skal beskrive prinsippene som ligger til grunn for avvik fra referanseindeksen og kildene til meravkastningen, samt krav til å rapportere om forventet risiko og historiske resultater for hver av disse.

Som del av arbeidet med å stille nye krav til rapportering og innramming av risiko, har Finansdepartementet i brev 26. juni 2015 bedt Norges Bank gi råd om utformingen av utvidede krav i mandatet for forvaltningen av SPU med utgangspunkt i ekspertgruppens anbefalinger. Det er flere tekniske og operasjonelle utfordringer ved en supplerende risikoramme for store tap som forventes å inntreffe sjeldent. Norges Bank ble bedt om å vurdere hvordan utformingen kan utfylle mandatets ramme for forventet relativ volatilitet. Banken er bedt om å oversende sine råd og vurderinger innen 1. oktober 2015. Brevet vil bli lagt ut på Finansdepartementets nettsider.

Norges Bank har som ledd i arbeidet med å besvare departementets brev varslet at en ekspertgruppe vil gi faglige innspill om prinsipper for risikojustering av avkastningstall.

Rammen for Norges Banks avvik fra referanseindeksen vil bli utvidet samtidig med at det tas inn nye rapporteringskrav i forvaltningsmandatet, etter at departementet har vurdert Norges Banks råd om dette. Endringene vil bli omtalt i fondsmeldingen som legges fram våren 2016.

6.4.2 Tilbakevekting av SPU

Den langsiktige strategien for SPU innebærer en aksjeandel på 60 pst. Aksjeandelen i referanseindeksen varierer løpende med endringer i aksje- og obligasjonskurser, noe som påvirker forventet avkastning og risiko. Når aksjeandelen stiger eller faller er det lagt opp til å tilbakevekte, eller rebalansere, referanseindeksen til den langsiktige andelen på 60 pst. Tilbakevekting medfører transaksjonskostnader. Det er derfor valgt en regel som først innebærer tilbakevekting når aksjeandelen i referanseindeksen ved utgangen av en måned er høyere enn 64 pst. eller lavere enn 56 pst., jf. omtale i fondsmeldingen for 2011 og Nasjonalbudsjettet 2013.

Finansdepartementet har med virkning fra 29. juni 2015 endret bestemmelsene for tilbakevekting i mandatet til Norges Bank slik at referanseindeksen endres gradvis. Det vil redusere avvikene mellom referanseindeksen og fondet, sammenliknet med den tidligere ordningen der hele endringen av referanseindeksen ble gjennomført på ett gitt tidspunkt. Endringen er en oppfølging av Stortingets behandling av fondsmeldingen for 2014. Detaljene i bestemmelsen er ikke offentlige fordi informasjonen kan gi andre markedsaktører fordeler på fondets bekostning.

6.4.3 Arbeidet med ansvarlig forvaltningsvirksomhet

Forventningsdokument om menneskerettigheter

Norges Bank har på noen områder, som barns rettigheter og klima, laget dokumenter for å kommunisere sine forventninger til selskapene i SPU's portefølje. Stortinget har anmodet Regjeringen om å be Norges Bank vurdere å utarbeide et forventningsdokument om menneskerettigheter, og hvilke områder innen menneskerettigheter det er mulig å inkludere i et slikt dokument, jf. Innst. 290 S (2014–2015). Finansdepartementet har i brev 23. juni 2015 rettet en slik henvendelse til Norges Bank og bedt om bankens vurderinger innen 1. februar 2016. Departementet vil gjøre rede for bankens vurderinger i fondsmeldingen våren 2016.

Miljørelaterte investeringer

I 2009 ble det besluttet å etablere særskilte mandater for miljørelaterte investeringer i SPU. Investeringene skal gjennomføres med samme krav til avkastning og risiko som fondets øvrige investeringer. Innenfor de miljørelaterte mandatene var fornybar energi den største enkeltsektoren ved utgangen av 2014. I fondsmeldingen for 2014 ble det lagt opp til å øke intervallet for markedsverdien av de miljørelaterte investeringene fra 30–50 mrd. kroner til 30–60 mrd. kroner. Stortinget sluttet seg til dette, og den økte rammen er tatt inn i forvaltningsmandatet for SPU med virkning fra 1. september 2015.

6.4.4 Vurdering av aksjeandelen i SPU

Investeringsstrategien for SPU er utviklet gradvis med utgangspunkt i grundige faglige vurderinger. Viktige endringer i investeringsstrategien forankres i Stortinget.

Andelen av SPU som investeres i aksjer har stor betydning for fondets avkastning og risiko. Den lange tidshorisonten gjør i utgangspunktet fondet godt rustet til å bære risikoen ved investeringer i aksjer. Endringene i investeringsstrategien har gradvis økt markedsrisikoen i fondet. Aksjeandelen ble fastsatt til 40 pst. i 1998, og økt videre til 60 pst. i 2007. Den øvrige kapitalen er investert i obligasjoner og eiendom. En høyere aksjeandel øker isolert sett forventet langsiktig avkastning av SPU, men øker også risikoen og svingningene i fondets verdi.

Finansdepartementet vil nå sette i gang et arbeid for å vurdere hvordan eventuelle endringer i aksjeandelen vil kunne påvirke forventet avkastning og risiko i SPU både på kort og på lang sikt. Som en del av arbeidet vil departementet innhente råd og vurderinger fra Norges Bank og oppnevne en ekspertgruppe. Ekspertgruppen skal også vurdere andre relevante forhold, herunder evne til å bære risiko. Regjeringen tar sikte på å komme tilbake med en vurdering av aksjeandelen i fondsmeldingen som legges fram våren 2017.

Finansdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Finansdepartementet 25. september 2015 om Nasjonalbudsjettet 2016 blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Det samlede overskuddet på offentlige budsjetter kan endre seg betydelig fra år til år uten at dette er uttrykk for endringer i budsjettpolitikken. For å få et best mulig bilde av den underliggende innretningen av budsjettpolitikken er det hensiktsmessig å se på utviklingen i budsjettbalansen utenom inntekter og utgifter fra petroleumsvirksomheten. I tillegg er det hensiktsmessig å korrigere for blant annet virkningene av økonomiske svingninger på skatter, avgifter og ledighetstrygd. For å komme fra den oljekorrigerte budsjettbalansen (dvs. utenom inntekter og utgifter til petroleumsvirksomheten) 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.

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

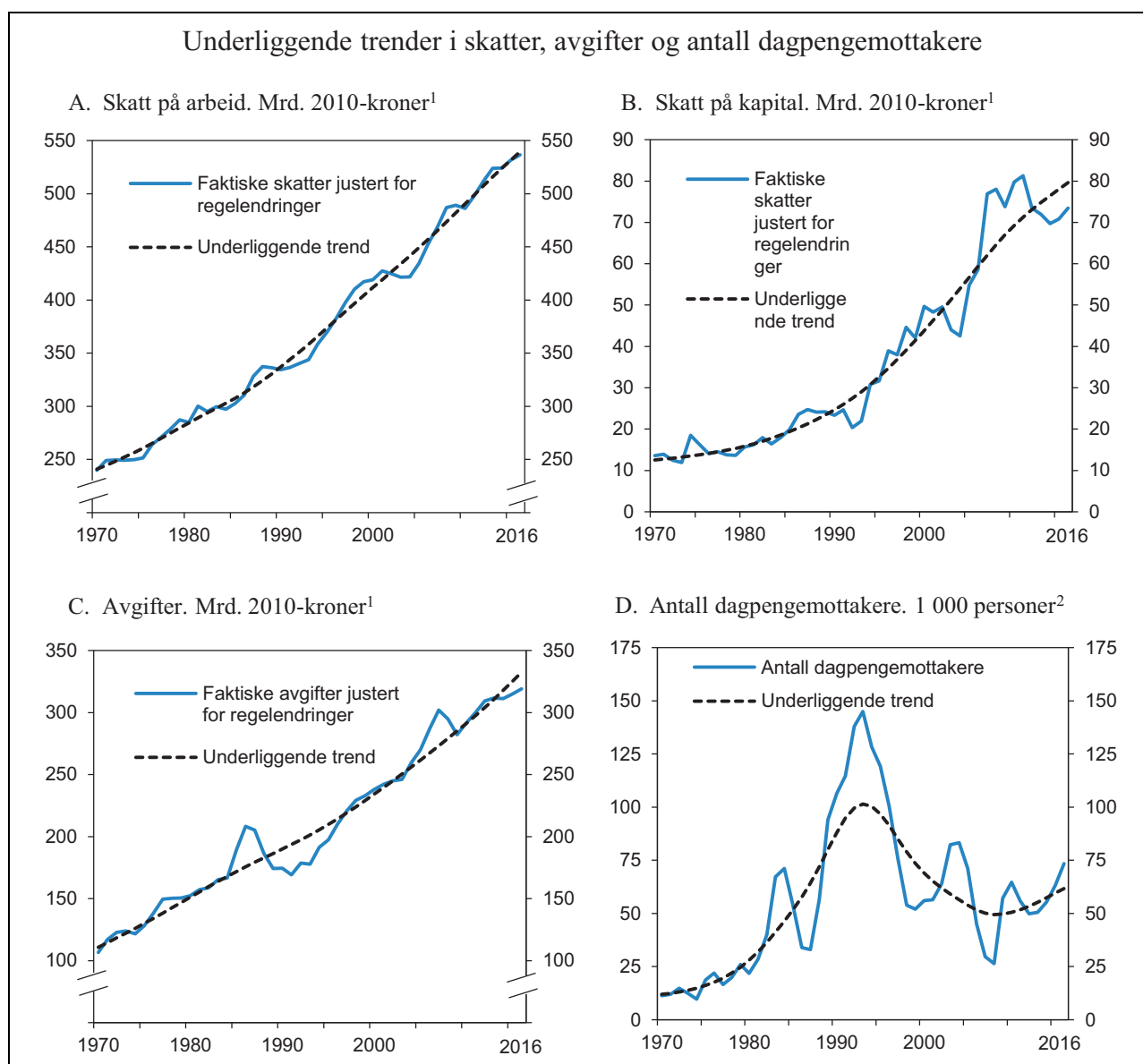
på inntekt og formue til kommuneforvaltningen og dekker stort sett perioden 1960-2014, forlenget med anslag fram til 2025. For fremskrivingsperioden er det tatt utgangspunkt i Finansdepartementets mellomlangsigtede fremskrivninger og videreføring av det foreslåtte skatte- og avgiftsopplegget for 2016. Punktvis kan forutsetningene oppsummeres slik:

- Skatt på arbeid. Kategorien omfatter arbeidsgiveravgift til folketrygden og personskatter, inklusive formuesskatt på personer. Utviklingen i antall sysselsatte normalårsverk er en viktig indikator for utviklingen i arbeidsgiveravgift til folketrygden og samlede personskatter. Anslagene bygger på befolkningsfremskrivingene fra Statistisk sentralbyrå, der det bl.a. legges til grunn høy innvandring fra EØS-området.
- Skatt på kapital. Kategorien omfatter etter-skuddsskatter fra selskaper og andre ikke-personlige skattytere utenom petroleumsvirksomhet, kildeskatt og arveavgift (fram til avviklingen fra og med 2015). Det er lagt til grunn at skatter fra foretak utenom petroleumsvirksomheten vil holde seg om lag uendret som andel av BNP for Fastlands-Norge etter 2016.
- Avgifter. Kategorien omfatter merverdiavgift, engangsavgift på motorkjøretøyer og øvrige særavgifter, herunder dokumentavgift og diverse sektoravgifter. I tillegg inngår investeringsavgiften fram til den ble fjernet i 2002. Utviklingen i privat konsum er 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.

Utviklingen i de tre hovedgruppene av skatter og avgifter, samt antall dagpengemottakere, er vist i figur 1.1A-1.1D.

Utviklingen i det oljekorrigerte og det strukturelle, oljekorrigerte overskuddet på statsbudsjettet fremgår av tabell 1.1. Overskuddene i årene 1987–1988 og de små underskuddene i 2001 og 2007 må ses i sammenheng med at dette var år på



Figur 1.1 Underliggende trender i skatter, avgifter og antall dagpengemottakere

¹ For årene fram til og med 2014 vises faktiske skatter ifølge statsregnskapet justert for endringer i skattesatser og skattegrunnlag og omregnet til faste 2010-kroner.

² Det korrigeres for at dagpengemottakere kan være delvis ledige ved å regne om antall mottakere til heltidsekvivalenter.

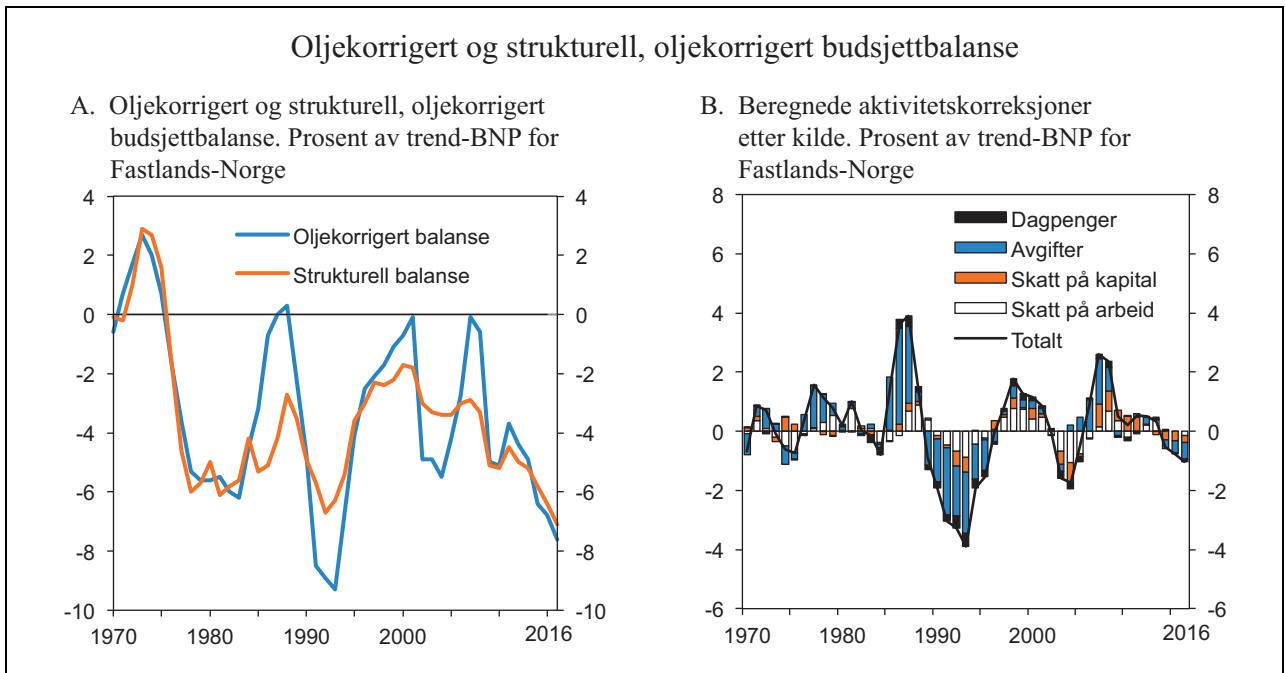
Kilder: Finansdepartementet og NAV.

slutten av langvarige og kraftige oppgangskonjunkturer. Med unntak av disse årene har statsbudsjettet etter 1975 stort sett vist et betydelig løpende underskudd når inntekter og utgifter knyttet til petroleumsvirksomheten holdes utenfor, men med store variasjoner gjennom perioden.

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. Figur 1.2A viser at utslagene i det oljekorrigerte underskuddet er klart større enn utslagene i det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet. Dette

skyldes at en har søkt å la de automatiske stabilisatorene i budsjettet få virke, slik at konjunkturelle variasjoner i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien skal slå ut på budsjettets utgiftsside. De beregnede aktivitetskorreksjonene er vist i figur 1.2B.

Erfaringer viser at det er vanskelig å skille virkningen av konjunkturer fra den underliggende trendutviklingen i skatteinntektene. Anslaget på det strukturelle, oljekorrigerte underskuddet kan derfor bli betydelig revidert i lys av ny informasjon. Tabell 1.2 gir en oversikt over revisjonene i anslagene over budsjettets stilling siden 2002.



Figur 1.2 Oljekorrigert og strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse

Kilder: Finansdepartementet.

Finansdepartementets metode for beregning av strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse er nærmere forklart i et arbeidsnotat som kan lastes ned

fra departementets hjemmeside (www.regjeringen.no/fin).

Tabell 1.1 Det strukturelle, oljekorrigerede budsjettoverskuddet. Mill. kroner

	Oljekorrigert overskudd (A)	Overføringer fra Norges Bank og netto rente- inntekter utover beregnet trend (B)	Særskilte regnskaps- forhold (C)	Aktivitets- korreksjoner (D)	Strukturelt budsjettoverskudd		
		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	564	-13 551	-5,0	0,7
1981	-16 559	-1 200	-67	3 028	-18 319	-6,1	-1,1
1982	-20 139	-510	-129	94	-19 594	-5,8	0,2
1983	-23 204	-1 127	-795	-557	-20 725	-5,6	0,3
1984	-18 488	1 297	703	-3 302	-17 185	-4,2	1,4
1985	-14 378	2 141	805	6 710	-24 034	-5,3	-1,1
1986	-3 641	3 962	-208	17 958	-25 353	-5,1	0,2
1987	44	1 876	128	20 945	-22 905	-4,2	0,9
1988	1 840	8 548	335	8 672	-15 715	-2,7	1,5
1989	-13 517	13 611	-151	-5 425	-21 552	-3,5	-0,8
1990	-31 182	14 712	-1 162	-12 666	-32 066	-4,9	-1,4
1991	-59 212	12 238	-10 778	-21 224	-39 447	-5,7	-0,8
1992	-65 372	7 114	332	-23 967	-48 851	-6,7	-1,0
1993	-71 896	4 384	2 053	-30 030	-48 303	-6,3	0,4
1994	-54 499	3 283	1 470	-15 389	-43 862	-5,4	0,8
1995	-34 436	1 612	7 581	-13 050	-30 579	-3,6	1,8
1996	-22 730	-310	5 276	-689	-27 007	-3,0	0,6
1997	-20 068	-6 377	1 181	7 187	-22 058	-2,3	0,7
1998	-17 454	-9 054	-1 923	17 713	-24 190	-2,4	-0,1
1999	-12 066	-4 200	1 770	13 463	-23 098	-2,2	0,2
2000	-7 943	4 569	-6 712	13 105	-18 905	-1,7	0,5
2001	-1 640	6 042	3 436	10 241	-21 359	-1,8	-0,1
2002	-62 392	-4 543	-19 356	-960	-37 533	-3,0	-1,2
2003	-66 150	-5 270	5 334	-21 603	-44 610	-3,3	-0,3
2004	-79 246	-6 991	1 994	-25 058	-49 190	-3,4	-0,1
2005	-64 763	-5 185	792	-8 377	-51 993	-3,4	0,0
2006	-44 002	-10 599	1 645	13 966	-49 014	-3,0	0,4
2007	-1 342	2 063	2 292	45 206	-50 903	-2,9	0,1
2008	-11 797	4 496	858	43 614	-60 765	-3,3	-0,4
2009	-96 561	181	-6 058	9 515	-100 199	-5,1	-1,8
2010	-104 070	-3	-1 364	4 294	-106 998	-5,2	-0,1
2011	-79 399	3 694	3 480	11 238	-97 811	-4,5	0,7
2012	-100 898	1 695	0	11 367	-113 960	-5,0	-0,5
2013	-116 454	217	0	7 861	-124 532	-5,2	-0,2
2014	-160 008	462	0	-13 611	-146 859	-5,8	-0,7
2015	-179 589	9 771	-1 975	-20 166	-167 219	-6,4	-0,5
2016	-207 809	14 644	0	-28 426	-194 026	-7,1	-0,7

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.2 Strukturelt, oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettdokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge¹

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

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

Kilde: Finansdepartementet.

Vedlegg 2**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 2.1 Bruttonasjonalinntekt. Mrd. kroner

	2014	2015	2016
Bruttonasjonalprodukt	3 149,7	3 116,0	3 234,7
BNP Fastlands-Norge	2 527,4	2 610,3	2 717,8
Overskudd på handelsbalansen	275,2	154,0	152,7
Rente- og stønadsbalansen	21,8	91,8	96,6
Overskudd på driftsbalansen	297,0	245,8	249,4
Bruttonasjonalinntekt	3 221,1	3 251,6	3 376,0

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.2 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt				2015	2016
	1971–1980	1981–1990	1991–2014	1971–2014		
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	3,3	1,7	1,9	2,2	0,6	1,2
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,8	2,1	2,2	0,7	1,6
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	2,1	0,8	1,5	1,5	0,1	0,7
Private fastlandsnæringer ²	2,0	1,0	1,7	1,6	0,4	1,2

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.3 Enkelte arbeidsmarkedsvariabler i utvalgte OECD-land i 2014

	Yrkesfrekvenser		Deltids- sysselsetting		Arbeidsledighet		Langtids- ledighet ¹
	Pst. av befolkningen		Pst. av arbeidsstyrken		Pst. av arbeidsstyrken		
	15–24 år	25–54 år	15–64 år	15–64 år	15–24 år	15–64 år	
	I alt	Menn	Kvinner	I alt	I alt	I alt	Pst. av arbeidsledige
Norge	55,2	89,3	84,1	75,3	78,1	7,8	11,8
USA	55,0	88,2	73,9	68,1	72,7	13,4	23,0
Japan	43,0	95,6	74,5	72,7	75,5	6,3	37,6
Belgia	30,2	90,7	80,6	61,9	67,7	23,2	49,9
Danmark	61,5	90,3	83,8	72,8	78,1	12,6	25,2
Finland	53,3	89,6	83,4	68,9	75,5	19,3	23,1
Frankrike	36,6	93,2	83,5	64,2	71,3	23,2	42,7
Hellas	28,0	93,1	75,6	49,4	67,4	52,4	73,5
Irland	37,3	89,7	72,6	61,3	69,7	26,9	59,2
Island	77,5	92,9	86,3	82,2	86,7	10,0	13,6
Italia	30,0	87,7	66,4	56,5	64,9	42,7	61,4
Nederland	67,4	92,2	81,9	73,1	79,0	12,7	40,2
Polen	33,9	90,5	79,6	61,7	67,9	23,9	36,2
Portugal	34,3	91,6	85,8	62,6	73,2	34,8	59,6
Spania	39,6	92,6	82,0	56,8	75,3	53,2	52,8
Sveits	67,4	95,8	85,7	79,8	83,8	8,6	37,7
Sverige	55,3	93,5	88,0	74,9	81,5	22,9	16,8
Storbritannia	61,2	92,4	80,0	72,6	77,6	16,3	35,7
Tyskland	50,0	92,6	82,4	73,8	77,7	7,8	44,3
Østerrike	58,0	91,5	84,5	71,1	75,4	10,3	27,2
OECD	47,2	91,2	72,0	65,8	71,2	15,0	35,2

¹ Arbeidsledig i 6 måneder eller mer.

Kilder: OECD Employment Outlook 2015.

Tabell 2.4 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2016. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fastlands- Norge	KPI	Årslønn	Arbeidsledighet ¹
Danske Bank	Sep 2015	1,8	2,5	2,8	4,2
DNB.....	Aug 2015	1,4	2,1	2,5	4,6
Handelsbanken.....	Apr 2015	0,8	2,0	2,5	..
LO	Sep 2015	1½	2½	..	4½
Nordea.....	Sep 2015	1,3	2,2	2,5	4,8
Norges Bank.....	Sep 2015	1¼	2¾	2¾	4½
NHO	Sep 2015	1,8	..	..	4½
OECD	Jun 2015	2,1	2,2	..	4,2
SEB	Aug 2015	2,0	2,3	2,7	4,5
Swedbank	Okt 2015	2,0	2,5	2,5	5,3
SSB	Sep 2015	1,8	2,9	2,9	4,6
Gjennomsnitt		1,6	2,4	2,6	4,6
Finansdepartementet	Sep 2015	1,8	2,5	2,7	4,5

¹ I prosent av arbeidsstyrken.

Kilde: Som angitt i tabellen.

Tabell 2.5 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonalprodukt			Konsumprisindeks			Arbeidsledighet ¹		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
USA	2,4	2,5	2,7	1,6	0,1	1,5	6,2	5,4	4,9
Japan	-0,1	0,5	1,0	2,7	0,9	0,5	3,6	3,4	3,4
Euroområdet.....	0,9	1,5	1,7	0,4	0,1	1,0	11,5	11,0	10,5
Tyskland	1,6	1,5	1,7	0,8	0,2	1,2	5,0	4,7	4,7
Frankrike	0,2	1,0	1,4	0,6	0,1	1,0	9,8	10,2	9,9
Italia.....	-0,4	0,7	1,2	0,2	0,2	0,7	12,7	12,2	12,0
Spania	1,4	3,1	2,5	-0,2	-0,3	0,9	24,4	22,3	19,9
Nederland	1,0	1,8	1,9	0,3	0,4	1,3	7,4	6,9	6,6
Storbritannia.....	3,0	2,5	2,2	1,5	0,2	1,5	6,2	5,5	5,5
Sverige.....	2,4	2,8	2,9	0,5	0,9	2,0	7,9	7,4	7,2
Danmark.....	1,1	1,6	2,0	0,6	0,5	1,8	6,5	6,1	6,0
Finland	0,0	0,2	1,0	1,2	0,0	1,0	8,7	9,5	9,1
Russland	0,6	-3,8	-0,6	7,8	16,0	8,6	-	-	-
Kina	7,3	6,6	6,3	2,1	1,6	1,8	-	-	-
India.....	7,3	7,2	7,5	7,2	5,0	5,5	-	-	-

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

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

Tabell 2.6 Fremskrivning av tremåneders pengemarkedsrenter¹. Prosent

	2015	2016
Norske renter		
Nasjonalbudsjettet 2016	1,3	0,8
Revidert nasjonalbudsjett 2015	1,3	1,0
Norges handelspartnere ²	0,0	0,2

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

² Handelsveiet gjennomsnitt av EUR, SEK, GBP, DKK, USD og JPY.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 2.7 Finansdepartementets anslag for 2015 på ulike tidspunkter.¹ Prosentvis endring fra året før

	NB15	RNB15	NB16
<i>Handelspartnerne</i>			
BNP	2,4	2,3	2,2
<i>Norge</i>			
BNP Fastlands-Norge	2,0	1,3	1,3
Sysselsatte personer	0,8	0,6	0,5
Arbeidsledighetsprosent (AKU), nivå	3,6	4,0	4,4
Årslønn	3¼	2,7	2,7
Konsumprisindeksen (KPI)	2,1	2,1	2,1
KPI-JAE ²	2,1	2,6	2,7
Råoljepris, kroner per fat, nivå	650	480	432
<i>Statsbudsjettet</i>			
Overskudd, mrd. kroner, nivå ³	308,0	234,6	231,2
Underliggende, reell utgiftsvekst	2,3	2,8	2,6
Strukturelt, oljekorrigert underskudd, nivå ⁴	6,4	6,4	6,4

¹ Nasjonalbudsjettet 2015 (NB15), Revidert nasjonalbudsjett 2015 (RNB15) og Nasjonalbudsjettet 2016 (NB16).

² Konsumprisindeksen justert for avgiftsendringer og utenom energivarer.

³ Inklusive Statens pensjonsfond.

⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.8 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner		
	2014	2015	2016
Offentlig konsum.....	690,3	2,4	2,7
Statlig	346,6	2,9	3,1
Kommunalt.....	343,7	2,0	2,4
Offentlige investeringer	143,7	3,5	3,0
Statlig	84,9	3,8	3,6
Kommunalt.....	58,9	3,0	2,0
Bruttoprodukt	534,8	2,2	2,2
Statlig	247,2	2,6	2,3
Kommunalt.....	287,6	1,8	2,1
Sysselsetting, mill. timeverk.....	1 050,9	1,3	1,6
Statlig	440,4	1,5	1,6
Kommunalt.....	610,5	1,2	1,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.9 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før					
	2012	2013	2014	2015	2016	2016	2013	2014	2015	2016	2016	
A. Totale inntekter	1683 441	1683 953	1723 645	1726 545	1759 675	1759 675	0,0	2,4	0,2	1,9	1,9	
Formuesinntekter.....	345 592	344 863	375 928	368 429	384 835	384 835	-0,2	9,0	-2,0	4,5	4,5	
Skatt- og pensjonspremier.....	1231 272	1227 972	1233 183	1231 101	1237 914	1237 914	-0,3	0,4	-0,2	0,6	0,6	
Oljeskatter	234 864	187 166	153 914	111 600	84 100	84 100	-20,3	-17,8	-27,5	-24,6	-24,6	
Produksjonsskatter Fastlands-Norge.....	327 969	343 740	353 230	362 937	378 168	378 168	4,8	2,8	2,7	4,2	4,2	
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge....	668 439	697 066	726 039	756 564	775 646	775 646	4,3	4,2	4,2	2,5	2,5	
Andre overføringer, bøter mv.....	8 696	9 159	8 889	17 611	23 364	23 364	5,3	-2,9	98,1	32,7	32,7	
Gebyrinntekter mv.....	97 881	101 959	105 644	109 404	113 563	113 563	4,2	3,6	3,6	3,8	3,8	
B. Totale utgifter	1272 891	1351 445	1436 872	1507 036	1578 447	1578 447	6,2	6,3	4,9	4,7	4,7	
Renteutgifter og utbytte	21 483	19 796	19 486	17 062	14 857	14 857	-7,9	-1,6	-12,4	-12,9	-12,9	
Overføringer til utlandet.....	27 838	32 086	34 420	35 842	36 904	36 904	15,3	7,3	4,1	3,0	3,0	
Subsidier mv.....	57 796	60 317	60 518	60 853	63 515	63 515	4,4	0,3	0,6	4,4	4,4	
Stønader til husholdninger.....	386 778	404 426	428 773	458 303	479 833	479 833	4,6	6,0	6,9	4,7	4,7	
Overføringer til ideelle organisasjoner.....	33 377	36 663	45 461	46 846	48 903	48 903	9,8	24,0	3,0	4,4	4,4	
Lønnskostnader	395 516	417 923	438 984	458 453	478 479	478 479	5,7	5,0	4,4	4,4	4,4	
Produktinnsats.....	172 265	183 555	193 581	203 876	216 999	216 999	6,6	5,5	5,3	6,4	6,4	
Produktkjøp til husholdninger.....	60 943	62 779	67 529	70 840	73 784	73 784	3,0	7,6	4,9	4,2	4,2	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital.....	115 011	130 899	143 502	152 694	161 493	161 493	13,8	9,6	6,4	5,8	5,8	
Netto kjøp av tomter og grunn.....	-2 272	-1 343	-905	-1 573	-979	-979	-	-	-	-	-	
Kapitaloverføringer	4 156	4 344	5 523	3 838	4 660	4 660	-	-	-	-	-	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	410 550	332 508	286 773	219 509	181 229	181 229	-19,0	-13,8	-23,5	-17,4	-17,4	
<i>Memo:</i>												
Konsum i offentlig forvaltning	618 211	654 521	690 329	724 969	762 335	762 335	5,9	5,5	5,0	5,2	5,2	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.10 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før					
	2012	2013	2014	2015	2016	2016	2013	2014	2015	2016	2016	
A Totale inntekter	1458 844	1447 553	1478 893	1468 742	1487 119	1487 119	-0,8	2,2	-0,7	1,3		
Formuesinntekter	327 570	327 139	356 073	349 873	367 676	367 676	-0,1	8,8	-1,7	5,1		
Skatt- og pensjonspremier	1077 295	1065 011	1063 985	1055 558	1048 164	1048 164	-1,1	-0,1	-0,8	-0,7		
Oljeskatter	234 864	187 166	153 914	111 600	84 100	84 100	-20,3	-17,8	-27,5	-24,6		
Produksjonsskatter Fastlands-Norge	319 377	334 302	343 141	352 587	367 608	367 608	4,7	2,6	2,8	4,3		
Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	523 054	543 543	566 930	591 371	596 456	596 456	3,9	4,3	4,3	0,9		
Overføringer innen offentlig forvaltning	7 080	7 273	7 942	2 295	2 620	2 620	-	-	-	-		
Andre overføringer, bøter mv.	3 964	3 587	4 670	13 242	18 811	18 811	-9,5	30,2	183,6	42,1		
Gebyrinntekter mv.	42 935	44 543	46 222	47 774	49 849	49 849	3,7	3,8	3,4	4,3		
B. Totale utgifter	1031 181	1091 507	1167 611	1226 815	1285 909	1285 909	5,9	7,0	5,1	4,8		
Renteutgifter og utbytte	10 535	9 216	8 615	8 427	8 297	8 297	-12,5	-6,5	-2,2	-1,5		
Overføringer til utlandet	27 838	32 086	34 420	35 842	36 904	36 904	15,3	7,3	4,1	3,0		
Subsidier mv.	43 917	45 615	45 507	45 239	47 319	47 319	3,9	-0,2	-0,6	4,6		
Stønader til husholdninger	375 497	392 337	415 976	444 933	465 905	465 905	4,5	6,0	7,0	4,7		
Overføringer til ideelle organisasjoner	20 886	23 080	30 629	31 416	32 898	32 898	10,5	32,7	2,6	4,7		
Overføringer innen offentlig forvaltning	183 369	193 653	206 955	215 725	223 182	223 182	5,6	6,9	4,2	3,5		
Lønnskostnader	171 752	180 378	190 946	199 206	207 972	207 972	5,0	5,9	4,3	4,4		
Produktinnsats	91 497	97 316	103 206	109 019	117 340	117 340	6,4	6,1	5,6	7,6		
Produktkjøp til husholdninger	38 752	39 352	42 459	44 631	46 463	46 463	1,5	7,9	5,1	4,1		
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	64 318	74 977	84 623	90 411	96 249	96 249	16,6	12,9	6,8	6,5		
Netto kjøp av tomter og grunn	-40	574	203	-373	221	221						
Kapitaloverføringer	2 860	2 923	4 072	2 338	3 160	3 160						
C Nettofinansinvestering (A-B)	427 663	356 046	311 282	241 927	201 210	201 210	-16,7	-12,6	-22,3	-16,8		
Memo:												
Konsum i statsforvaltningen	309 557	326 135	346 644	364 756	385 137	385 137	5,4	6,3	5,2	5,6		

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.11 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner						Prosentvis endring fra året før			
	2012	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	
A. Inntekter i alt	417 979	440 853	460 140	477 175	497 358	5,5	4,4	3,7	4,2	
Formuesinntekter	17 483	17 267	19 393	18 096	16 699	-1,2	12,3	-6,7	-7,7	
Skatteinntekter	153 657	162 813	166 721	173 855	185 710	6,0	2,4	4,3	6,8	
Skatt på inntekt og formue	145 065	153 375	156 632	163 505	175 150	5,7	2,1	4,4	7,1	
Produksjonsskatter	8 592	9 438	10 089	10 350	10 560	9,8	6,9	2,6	2,0	
Overføringer fra statsforvaltningen	187 161	197 785	210 385	219 225	226 682	5,7	6,4	4,2	3,4	
Gebyrinntekter mv	54 946	57 416	59 422	61 630	63 714	4,5	3,5	3,7	3,4	
Andre overføringer	4 732	5 572	4 219	4 369	4 553	17,8	-24,3	3,6	4,2	
B. Totale utgifter	433 621	462 342	485 434	499 540	519 640	6,6	5,0	2,9	4,0	
Renteutgifter	10 948	10 580	10 871	8 635	6 560	-3,4	2,8	-20,6	-24,0	
Overføringer til private	37 651	40 374	42 640	44 414	46 129	7,2	5,6	4,2	3,9	
Overføringer til statsforvaltningen	8 542	8 751	9 218	3 595	3 920	2,4	5,3	-61,0	9,0	
Lønnskostnader	223 764	237 545	248 038	259 247	270 507	6,2	4,4	4,5	4,3	
Produktinnsats	80 768	86 239	90 375	94 857	99 659	6,8	4,8	5,0	5,1	
Produktkjøp til husholdninger	22 191	23 427	25 070	26 209	27 321	5,6	7,0	4,5	4,2	
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	50 693	55 922	58 879	62 283	65 244	10,3	5,3	5,8	4,8	
Netto kjøp av tomter og grunn	-2 232	-1 917	-1 108	-1 200	-1 200	-	-	-	-	
Andre kapitaloverføringer	1 296	1 421	1 451	1 500	1 500	-	-	-	-	
C. Nettofinansinvestering (A-B)	-15 642	-21 489	-25 294	-22 365	-22 282	-	-	-	-	
Memo:										
Konsum i kommuneforvaltningen	308 654	328 386	343 685	360 213	377 198	6,4	4,7	4,8	4,7	

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.12 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	1 077 295	1 065 011	1 063 985	1055 558	1048 164
Skatt på inntekt, formue og kapital	476 867	433 753	402 737	368 670	334 945
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning)	30 977	33 026	31 738	29 395	46 801
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum	230 828	182 234	147 800	104 400	76 900
Felleskatt	200 789	203 901	207 783	220 696	196 788
Annen skatt på inntekt, formue og kapital . .	14 273	14 592	15 416	14 179	14 456
Produksjonsskatter	323 413	339 234	349 255	359 787	374 808
Merverdiavgift	223 425	234 941	243 798	253 118	265 055
Avgifter på oljeutvinning	4 036	4 932	6 114	7 200	7 200
Andre produksjonsskatter	95 952	99 361	99 343	99 468	102 553
Trygde- og pensjonspremier	277 015	292 024	311 993	327 101	338 410
Fra arbeidstakere	109 462	115 237	126 663	134 533	139 096
Fra arbeidsgivere	167 553	176 787	185 330	192 568	199 314
<i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner</i> . .	153 977	162 961	169 198	175 543	189 750
Skatt på inntekt og formue	145 385	153 523	159 109	165 193	179 190
Produksjonsskatter	8 592	9 438	10 089	10 350	10 560
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning</i>	1 231 272	1 227 972	1 233 183	1 231 101	1 237 914
Skatter som andel av BNP	41,5	40,0	39,2	39,5	38,3
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	43,4	43,0	42,7	42,9	42,5

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.13 Finanspolitiske indikatorer

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	274,5	262,4	374,4	409,9	359,8	311,7	231,2	205,9
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner.	-96,6	-104,1	-79,4	-100,9	-116,5	-160,0	-179,6	-207,8
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner.	-100,2	-107,0	-97,8	-114,0	-124,5	-146,9	-167,2	-194,0
Strukturelt overskudd. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	-5,1	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4	-7,1
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets utgifter. Prosentvis endring fra året før	5,5	0,9	1,6	1,9	2,3	3,1	2,6	2,6
Utgiftsdeflator statsbudsjettet	3,8	3,7	3,6	3,2	3,3	3,0	2,5	2,5
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	251,2	285,1	375,5	410,6	332,5	286,8	219,5	181,2
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	10,3	11,0	13,4	13,8	10,8	9,1	7,0	5,6
Nettofinansinvestering utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP Fastlands-Norge	-5,3	-4,8	-4,5	-4,5	-5,4	-6,7	-7,0	-8,0
Påløpte skatter. Prosent av BNP	41,2	42,0	42,1	41,5	40,0	39,2	39,5	38,3
Påløpte skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	43,4	43,8	43,8	43,4	43,0	42,7	42,9	42,5
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	46,0	45,0	43,8	42,9	44,0	45,6	48,4	48,8
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for Fastlands-Norge	56,9	56,2	56,6	55,5	55,8	56,9	57,7	58,1
Offentlig forvaltnings nettofordringer. Prosent av BNP ¹	145,2	153,9	149,9	159,6	197,8	236,7	258,0	261,3
Markedsverdien av Statens pensjonsfond. Prosent av BNP.	113,6	124,2	123,1	133,9	169,5	210,1	231,8	236,8
Offentlig gjeld. Prosent av BNP	41,6	41,7	27,5	29,2	29,3	26,4	27,8	–
Offentlig gjeld eksklusive Statens pensjonsfond. Prosent av BNP	29,3	28,3	25,0	27,0	25,1	24,6	26,0	–

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.14 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	13,0	13,2	13,5	13,4	13,5	13,6	13,8	13,9
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP for Fastlands-Norge	16,8	17,1	17,3	17,4	17,5	17,4	17,6	17,7
Utførte timeverk i kommunesektoren. Prosent av landet	15,4	15,8	15,9	15,8	15,7	15,6	15,6	15,8
Sysselsatte personer i kommunesektoren. Prosent av landet	18,5	18,8	18,9	18,8	18,8	18,7	18,8	19,0
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis endring fra året før ¹	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,3	2,2	1,7
Kommunal deflator. Prosent endring.	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,9	2,7
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter.	66,4	66,9	74,8	75,3	74,8	74,4	74,0	74,0
Frie inntekter, reell endring fra året før ¹	3,0	2,3	1,1	2,1	0,6	0,6	1,9	1,4
Aktivitetsendring i pst. fra året før ²	5,5	0,7	1,2	0,3	1,8	1,5	1,8	-
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	13,6	13,6
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekasser	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,4	-	-
Netto driftsresultat i prosent. Kommunekonsern	3,4	3,5	3,0	3,5	3,3	1,5	-	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av inntekter	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,7	-4,9	-4,6
Netto gjeld. Prosent av inntekter ³	28,6	31,5	33,3	32,0	31,0	33,1	-	-
Netto gjeld utan pensjonsreserver. Pst av inntekter ³	33,7	37,3	41,4	41,0	43,1	47,0	-	-

¹ Innenfor det økonomiske opplegget for kommuneøkonomien. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer. Inntektsveksten er eksklusive ekstraordinært vedlikeholdstilskudd i 2009.

² Beregnet aktivitetsvekst i 2009 og 2010 er medregnet det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet i 2009.

³ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 2.15 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

	2014	2015	2016
Inntekter	464 300	403 982	406 587
– Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	311 667	217 882	204 087
– Renteinntekter og utbytte	152 634	186 100	202 500
Utgifter	156 164	179 589	207 809
– Overføring til statskassen	156 164	179 589	207 809
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	308 136	224 393	198 778
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi	6 430 591	7 025 362	7 448 679

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.16 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2014	2015	2016
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland	1 278 757	1 228 218	1 241 844
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	347 039	246 882	233 087
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	176 164	119 000	97 805
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	170 875	127 882	135 282
- Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	121 447	86 000	92 200
- Renteinntekter	4 945	4 100	4 000
- Tilbakeføring av kapitalinnskudd	21 838	22 400	23 700
- Andre petroleumsinntekter	22 646	15 382	15 382
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	931 719	981 336	1008 757
Skatter fra Fastlands-Norge	868 156	901 957	929 252
- Skatt på inntekt, formue og kapital	524 817	547 900	560 400
- Produksjonsavgifter	343 339	354 057	368 852
Overført fra Norges Bank	0	10 419	14 800
Renteinntekter	14 750	14 370	13 383
Andre inntekter	48 813	54 590	51 323
B.1 Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland	1 127 099	1 189 925	1 245 566
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	35 372	29 000	29 000
- Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	35 372	29 000	29 000
- Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	0	0	0
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	1 091 727	1160 925	1216 566
Kjøp av varer og tjenester	199 461	207 927	224 204
- Sivile formål	153 433	165 344	175 335
- Forsvarsformål	46 028	42 583	48 869
Overføringer	892 266	952 999	992 362
- Til kommuneforvaltningen	199 468	207 589	214 754
- Renteutgifter	11 211	11 478	10 735
- Til private og utlandet	681 587	733 931	766 873
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland	151 658	38 293	-3 722
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	311 667	217 882	204 087
C.2 Oljekorrigert overskudd	-160 008	-179 589	-207 809
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	156 164	179 589	207 809
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	-3 844	0	0
D Lånetransaksjoner, netto	-22 185	109 531	54 288
1 Utlån	-39 391	48 112	54 288
2 Gjeldsavdrag	17 206	61 419	0
E.1 Finansieringsbehov (D–C.3)	-18 341	109 531	54 288

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.17 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eiendeler	396	469	527	605	644	737	937	1 170	1 163	1 470	1 632	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152	6 403	7 769
60. Kontantbeholdning	98	93	84	81	48	57	85	75	52	109	89	110	160	148	147	138	137	82	131	89	116
61. Spesielle fond og forsikringer	2	8	74	146	195	249	421	653	639	885	1 039	1 418	1 908	2 154	2 404	2 887	3 321	3 543	4 076	5 308	6 626
<i>hvorav:</i> Statens pensjonsfond																					
utland	0	2	46	115	165	221	387	619	605	847	1 012	1 390	1 783	2 018	2 280	2 642	3 081	3 308	3 825	5 032	6 431
Statens pensjonsfond Norge	0	0	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	107	117	135	129	145	168	186	186
62. Verdipapir	9	11	50	50	52	60	53	69	72	85	94	93	93	97	159	365	364	301	277	226	150
<i>hvorav:</i> Obligasjoner med fortrinnsrett	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46	240	224	160	133	81	0
63. Utlån og utestående krav	145	182	177	180	185	189	191	203	216	217	216	222	227	238	255	274	305	332	387	445	489
<i>hvorav:</i> Statsbankene	140	153	150	149	156	163	170	179	189	191	189	192	196	203	213	225	238	250	265	285	300
64. Ordinære fond	0	0	0	0	5	7	8	15	34	41	46	51	67	88	97	122	132	133	55	77	106
65. Forskudd	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	1
66. Kapital i statsbankene	6	8	8	8	7	4	3	3	3	2	2	2	1	1	1	3	3	3	1	1	1
68. Fast kapital i statsvirksomhetene	128	168	127	136	151	173	176	153	145	136	139	148	155	160	165	180	185	190	197	213	227
<i>hvorav:</i> SDØE	55	113	113	119	132	146	151	125	117	119	121	129	134	139	143	151	154	158	163	176	189
69. Egenbeholdning av statspapirer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	14	15	14	41	36	48	41	45	60	64
70-73. Mellomværender	8	6	11	8	4	1	0	-3	-3	-6	-7	-10	-7	-9	-5	-7	-6	-4	-2	-4	-1
77. Overkurs/underkurs statspapir	0	-3	-3	-4	-3	-2	0	2	4	2	0	-4	-3	-3	-2	-1	-1	-3	-7	-8	-9
78. Kurs og tryggingselement	0	-5	-2	0	-1	-1	-1	-1	0	0	0	0	0	0	-5	-13	-10	-8	-7	-4	0

Tabell 2.17 forts.

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gjeld og egenkapital	396	469	527	605	644	737	937	1 170	1 163	1 470	1 632	2 044	2 614	2 889	3 257	3 983	4 478	4 610	5 152	6 403	7 769
80. Statsgjelden	165	291	285	276	254	259	286	279	291	340	321	334	269	265	350	628	653	557	617	604	485
81. Kontolån fra ordinære fond	3	3	3	3	8	10	10	17	39	45	51	56	73	95	103	129	140	142	64	86	116
82. Virksomheter med spesielle fullmakter	0	0	0	0	0	1	1	4	5	6	7	8	9	9	10	10	11	12	13	14	16
84. Deposita og avsetninger	6	13	13	17	11	12	16	21	9	16	11	7	18	18	41	31	9	1	13	-1	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	0	0
87. Overførte ubrukte bevilgninger	7	15	15	13	10	8	9	9	7	7	7	7	10	9	7	12	11	44	13	14	12
99. Avslutningskonto (egenkapital)	211	147	211	295	361	447	615	840	813	1 056	1 235	1 631	2 235	2 492	2 747	3 172	3 654	3 853	4 432	5 685	7 133
Memo:																					
Egenkapital utenom Statens pensjonsfond	209	139	146	160	173	205	206	198	185	184	198	215	330	342	347	390	439	416	462	485	517
Korrigert for kontolån ²	211	178	193	215	237	275	285	284	279	286	303	326	345	356	379	413	439	416	462	485	517

¹ Balansen ved utgangen av det enkelte år. Kommentarer til utviklingen i enkeltposter finnes i de årlige statsregnskapene.

² Folketrygdfondets kontolån til staten ble avvirket i 2006. Tidsserien er korrigert for dette.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.18 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2015. Endringer i forhold til saldert budsjett.
Mill. kroner

	1	2	3	4	5	6=5-1
	Saldert budsjett for 2015	Endring	Revidert Nasjonal- budsjett 2015	Endring	Nasjonal- budsjettet 2016	Memo: Endring fra saldert budsjett
A Inntekter utenom petroleumsinntekter	989 559	-8 064	981 495	-159	981 336	-8 223
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	921 959	-19 955	902 004	-47	901 957	-20 002
Renteinntekter	15 395	-910	14 485	-115	14 370	-1 025
Overføringer fra Norges Bank	3 000	7 419	10 419	0	10 419	7 419
Andre inntekter	49 205	5 382	54 587	3	54 590	5 385
B Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	1163 784	-1 376	1162 408	-1 483	1160 925	-2 858
Renteutgifter	12 969	-2 087	10 882	596	11 478	-1 491
Dagpenger	12 490	1 503	13 993	-103	13 890	1 400
Andre utgifter	1138 325	-792	1137 533	-1 976	1135 557	-2 767
C Oljekorrigert overskudd (A-B)	-174 225	-6 688	-180 913	1 324	-179 589	-5 364
D Kontantstrøm fra petroleums- virksomheten	303 955	-81 373	222 582	-4 700	217 882	-86 073
E Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)	129 730	-88 061	41 669	-3 376	38 293	-91 437
F Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	178 300	14 600	192 900	0	192 900	14 600
G Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F)	308 030	-73 461	234 569	-3 376	231 193	-76 837

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2.19 Nøkkeltall Nasjonalbudsjettet 2016.

	2014	2015	2016	2017
<i>Realøkonomien. Prosentvis volumendring fra året før</i>				
Privat konsum	2,0	2,5	1,9	2,8
Offentlig konsum	2,7	2,4	2,7	1,4
Bruttoinvesteringer i fast kapital.....	0,6	-2,4	0,2	2,5
Herav: Offentlig forvaltning	8,2	3,5	3,0	3,2
Oljeutvinning og rørtransport	-1,7	-11,3	-8,1	-5,5
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ¹	2,1	2,2	2,4	2,9
Eksport	2,7	2,5	1,3	2,4
Herav: Tradisjonelle varer	2,3	4,1	4,0	4,0
Import	1,9	2,5	2,7	4,5
Bruttonasjonalprodukt.....	2,2	1,2	1,2	1,6
Herav: Fastlands-Norge	2,2	1,3	1,8	2,1
<i>Arbeidsmarkedet</i>				
Sysselsetting, personer (prosentvis vekst)	1,1	0,5	0,5	0,9
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå).....	3,5	4,4	4,5	4,2
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå)	2,8	2,9	3,2	3,1
<i>Priser og lønninger. Prosentvis endring fra året før</i>				
Årslønn.....	3,1	2,7	2,7	3,0
KPI	2,0	2,1	2,5	2,1
KPI-JAE	2,4	2,7	2,5	2,1
Råoljepris, kroner pr. fat ²	621	432	440	474
<i>Rente og valutakurs</i>				
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ³	1,7	1,3	0,8	0,9
Importveid kursindeks, årlig vekst i pst. ⁴	5,0	9,0	1,5	0,6
<i>Hovedtall Budsjettets innstilling. Mrd. kroner</i>				
Oljekorrigert underskudd	160,0	179,6	207,8	
Strukturelt, oljekorrigert underskudd.....	146,9	167,2	194,0	
Forventet realavkastning (4%-banen).....	201,3	257,2	281,0	
Avstand til 4%-banen	-54,4	-90,0	-87,0	
Realvekst i kommunenes inntekter	1,3	2,2	1,7	
Herav: Frie inntekter.....	0,6	1,9	1,4	
<i>Memo (prosentenheter og prosent)</i>				
Budsjettimpuls	0,7	0,5	0,7	
Reell, underliggende utgiftsvekst	3,1	2,6	2,6	

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

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

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Bildecollage. Idé og design:
Remi Thoresen/07 Design. Foto: Colourbox og
Alexandra Bråten/Rådhusets forvaltningstjeneste.

Trykk: 07 Aurskog AS – 10/2015

